

Onderzoeken PG Hoge Raad

Op maandag 29 mei jl. heeft de PG bij de Hoge Raad twee rapporten aan de minister van VenJ aangeboden die betrekking hebben op het OM:

1. *Beproefd verzet; en*
2. *Wordt vervolgd: beschikt en gewogen.*

In de volgende paragraaf worden de onderdelen uit de rapporten van de PG HR opgesomd die een oordeel over het OM inhouden. Die onderdelen zijn gevarieerd in complexiteit en omvang. Ook de oordelen variëren in ernst.

Bevindingen PG bij de Hoge Raad in het kort

Hieronder worden de door de PG HR gesignaleerde verbeter- en aandachtspunten, rijp en groen, genoemd. De uitgebreidere beschrijving is in de bijlage opgenomen.

1. Beproefd verzet

De twee door de PG bij de Hoge Raad in het bijzonder uitgelichte punten in *Beproefd verzet* zijn:

- de bevoegdheid van de beoordelaar; en
- de doorlooptijden (inclusief de integrale herbeoordeling van de zaak door het OM en de rol van het horen van verdachte daarin. Horen om verzet terug te dringen is geen kwaliteitskenmerk, we moeten insteken op een verzetspercentage van ongeveer 20/25 procent als zijnde hetzelfde percentage bij hoger beroep en cassatie als een kwaliteitskenmerk van elk systeem van rechtsmiddelen).

Daarnaast constateert de PG HR nog verbeterpunten op andere onderdelen:

- informatievervalsing aan verdachte (wekken van de indruk dat de beschikking steeds 14 dagen na verzending onherroepelijk wordt);
- vermelding van het handelende parket;
- registratie van dag en tijdstip van verzet;
- het opmaken van de akte (met name onjuiste datum en ontbreken handtekening van degene die de akte opmaakt);
- de samenstelling van het procesdossier (met name ontbreken afschrift strafbeschikking);
- de schorsing en opschorting van de executie (verhogen van het boetebedrag na hervatten executie na herbeoordeling OM. Dit speelt met name in de CJIB-stroom);
- de beoordeling ontvankelijkheid (met name tijdigheid verzet);
- de beslissing tot intrekking (in wezen kritiek op de oorspronkelijke beoordeling van de zaak ten tijde van het uitvaardigen van de strafbeschikking);
- de behandeling ter terechtzitting (met name het gat tussen beoordeling van de rechter versus de oorspronkelijke beslissing, alsook tussen de zittingsofficier en de oorspronkelijke beslissing).

2. Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen

De PG HR licht in zijn conclusie in het bijzonder de vastlegging van de beslissing in een

strafbeschikking uit. In alle gevallen waarin de strafbeschikking niet in persoon aan de verdachte wordt uitgereikt, blijft het opmaken van een strafbeschikking door de verantwoordelijke functionaris achterwege en wordt diens gevolg door het CJIB in strijd met de wet niet een afschrift van de originele strafbeschikking aan de verdachte gezonden, maar een kennisgeving waarin de datum van verzending wordt gepresenteerd als de datum waarop de strafbeschikking is genomen.

Daarnaast stipt de PG HR nog enkele andere verbeter- of aandachtspunten aan:

- schuldvaststelling op basis van incomplete dossiers (met het ontbreken van handtekeningen op op ambtseed opgemaakte processen-verbaal);
- identiteitsvaststelling (gebruik alternatieve wijze van identiteitsvaststelling);
- jeugdige verdachten (beperking oproeping ouders minderjarige verdachte tot misdrijfzaken);
- de kenbaarheid van de verantwoordelijke functionaris (beleid is aanwezig, registratiediscipline blijft achter);
- ondertekening strafbeschikking (met naam en functie, i.p.v. 'de officier van justitie');
- geen toezending van afschrift strafbeschikking (in de CJIB-stroom wordt geen originele strafbeschikking opgesteld. Tevens is de PG HR kritisch op het ontbreken van een juiste dagtekening en de uitleg die het OM geeft aan het begin van de verzettermijn in deze zaaksstroom);
- Relatieve competentie en mandaat (bevoegdheid beoordelaars, zie ook *Beproefd verzet*);
- Landelijk register (OM registreert wel de uitvaardiging van een strafbeschikking, maar niet de uitreiking of verzending);
- Datamanagementsystemen (de PG HR maakt een kritische opmerking over de betrouwbaarheid van de uit de datamanagementsystemen opgeleverde informatie).

Bijlage: uitgebreide beschrijving aanbevelingen PG HR

1. *Beproefd verzet*

De twee door de PG bij de Hoge Raad uitgelichte punten in *Beproefd verzet* zijn:

1. de bevoegdheid van de beoordelaar; en
2. de doorlooptijden.

Bevoegdheid 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 naar oordeel van de PG bij de Hoge Raad ontbreekt. Inmiddels is een wetsvoorstel in voorbereiding dat in het gebrek aan bevoegdheid van de CVOM voorziet. Het is volgende de PG HR 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.

Doorlooptijden

Het tweede punt dat afzonderlijk aandacht verdient, betreft de doorlooptijden. In meer dan driekwart van de gevallen (76%) wordt de redelijke termijn van twee jaar niet gehaald. 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. 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.

De lange doorlooptijden vinden volgens de PG HR 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. De vraag die zich opdringt, is waarom het OM voor een veel verdergaande, integrale herbeoordeling heeft gekozen.

Naast deze hoofdconclusies heeft de PG HR geconstateerd dat op onderdelen nog het een en ander te verbeteren is. Het oordeel van de PG HR op die onderdelen is hierna opgenomen.

De informatieverschaffing aan de verdachte

Een punt van zorg is dat de aan verdachte verstrekte 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.

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. Het verdient 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

Krachtens de wettelijke regeling dient op de verzetbrief *dag* en *uur* van ontvangst te worden aangetekend. 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. 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 verhuld doordat in de akte wordt vermeld dat het verzet door de verdachte is gedaan.

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 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.

De schorsing en opschorting van de executie

De PG HR constateerde 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 ontvankelijkheid van het verzet

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. 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. Dat aantal gevallen 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. Ook in gevallen waarin daarvoor alle redenen 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

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 geleden 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.

De beslissing tot intrekking

De intrekking van de OM-straftbeschikking 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 strafbeshikking 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 strafbeshikking is in alle zaakstromen de leeftijd van de zaak. 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 strafbeshikking berust op een ander inhoudelijk oordeel over de zaak zelf. Na analyse van deze zaken concludeert de PG HR, er rekening mee houdende dat verzetzaken geen afspiegeling vormen van alle zaken waarin een OM-straftbeschikking 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 strafbeshikking onvoldoende zorgvuldig is geweest. Die bevinding wordt onderstreept door de grote hoeveelheid aangetroffen technische sepoten.

De behandeling op de terechtzitting

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. 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 strafbeshikking 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.

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. 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.

2. Wordt vervolgd: beschikt en gewogen

Schuldvaststelling op basis van incomplete dossiers

Het College van procureurs-generaal heeft terecht ingezet op een “reproduceerbare schuldvaststelling”, hetgeen betekent dat alle informatie waarop de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking is gebaseerd, schriftelijk moet zijn vastgelegd en digitaal raadpleegbaar moet zijn. Uit het antwoord van het College van procureurs-generaal blijkt dat dit niet inhoudt dat op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakte processen-verbaal van een handtekening moeten zijn voorzien. Die handtekening is pas nodig als de zaak aan de rechter moet worden voorgelegd omdat verzet is gedaan of omdat de executie is mislukt. Een andere werkwijze zou “te omslachtig” zijn. Hoewel begrip kan worden opgebracht voor het organisatorische probleem waarvoor de politie en het OM zich hier zien geplaatst, kan dit bezwaarlijk een reden opleveren om in de gegroeide praktijk te berusten. Het streven zou toch minst genomen moeten zijn om het probleem in het kader van de op handen zijnde digitalisering van de strafrechtspleging — met daarbij de introductie van een elektronische handtekening — tot een oplossing te brengen.

Identiteitsvaststelling

Gelet op het belang dat met de identificatie van de verdachte is gemoeid, is de vraag of het inderdaad, zoals het College schrijft, niet “proportioneel” is om staande gehouden verdachten die geen identiteitsbewijs kunnen tonen (zodat de voorgeschreven identificatie niet kan plaatsvinden) enkel om die reden aan te houden. In strijd met de wet is de door het College als “correct” aangemerkte alternatieve wijze van identiteitsvaststelling die opsporingsambtenaren dan praktiseren, niet. De vraag is wel of een schuldvaststelling op basis van een dergelijke identificatie zonder meer aanvaardbaar is.

Jeugdige verdachten

In *Beschikt en Gewogen* werd geconstateerd dat de Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen onduidelijk was met betrekking tot de vraag of de daarin opgenomen waarborgen ook betrekking hadden op overtredingen. Hetzelfde gold voor de Richtlijn die deze Aanwijzing in 2014 verving. Inmiddels is, op 1 oktober 2016, de Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten inclusief strafmaten Halt (2016R008) in werking getreden. Daarin zijn de gesignaleerde onduidelijkheden inderdaad weggenomen. De verplichting om de jeugdige en zijn ouders op te roepen voor een OM-zitting zodra de uitvaardiging van een strafbeschikking wordt overwogen, is daarbij beperkt tot misdrijven. Het stond het OM uiteraard vrij die beperking aan te brengen, al was ook denkbaar geweest dat aansluiting was gezocht bij art. 500 lid 1 jo. 496 lid 1 Sv, dat voor de berechting van overtredingen door de kinderrechter steeds de oproeping van de ouders van de jeugdige verdachte voorschrijft.

De kenbaarheid van de verantwoordelijke functionaris

Het College van procureurs-generaal beschrijft in zijn antwoord op de desbetreffende vraag de werkwijzen die door het OM bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen worden gevolgd en komt daarbij tot de conclusie dat “thans bij elke zaak geregistreerd [wordt] door welke functionaris de beslissing tot uitvaardiging van de strafbeschikking is genomen”. Voor zover in het gestelde kan worden gelezen dat het College onderschrijft dat het noodzakelijk is dat te allen tijde op eenvoudige wijze kenbaar is wie de functionaris is die de strafbeschikking heeft uitgevaardigd, kan daarvan met instemming worden kennisgenomen. Voor zover evenwel het gestelde een correcte weergave beoogt te zijn van de feitelijke stand van zaken met betrekking tot de vereiste registratie, kunnen daarbij vraagtekens worden geplaatst.

De conclusie die hieruit is getrokken, is dat gestreefd moet worden naar een uniform registratiebeleid (“met bijbehorende ICT ondersteuning en registratiediscipline”). Dat lijkt inderdaad een goede zaak. De vraag daarbij is wel of het vermelden van de functie en de naam van de beslisser in de OM-strafbeschikking zelf niet de eenvoudigste en meest transparante oplossing is. Het volgende punt heeft mede daarop betrekking.

Ondertekening strafbeschikking

In *Beschikt en Gewogen* werd aanbevolen om, hoewel de wet dit niet expliciet vereist, in de OM-strafbeschikking de naam en de functie te vermelden van de functionaris die

haar uitvaardigde en die strafbeschikking door die functionaris te laten ondertekenen. In de beantwoording van de desbetreffende vraag merkt het College van procureurs-generaal in de eerste plaats op dat onderaan de strafbeschikking staat vermeld dat 'de officier van justitie' de strafbeschikking heeft uitgevaardigd. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt met de dagvaarding. Die vergelijking overtuigt niet. Hiervoor werd reeds gewezen op de overeenkomst met een rechterlijke veroordeling. Met de vermelding onderaan het vonnis dat het door 'de rechter' is gewezen, wordt in ons recht terecht geen genoegen genomen.

In de tweede plaats wijst het College op technische moeilijkheden die maken dat de ondertekening onder vermelding van naam en functie niet "eenvoudig" en zelfs, wat de door het CJIB verzonden strafbeschikkingen betreft, "niet mogelijk" is. Om die reden is aan de aanbeveling geen gevolg gegeven.

Niet ontkend wil zijn dat het realiseren van de aanbeveling extra inspanningen meebrengt en grote aanpassingen van de bestaande ICT voorzieningen vereist. Als het antwoord van het College zo zou moeten worden verstaan dat aan het gevolg geven aan de aanbeveling voorlopig, in afwachting van de introductie in de strafrechtspleging van de elektronische handtekening, geen prioriteit wordt gegeven, maar dat het streven er wel op is gericht om de ondertekening in de toekomst te realiseren, kan daarvoor dan ook begrip worden opgebracht. Daarbij zij opgemerkt dat de bedoelde technische problemen niet in gelijke mate lijken te gelden voor het vermelden van de naam en de functie van de straf opleggende functionaris.

Geen toezending van een afschrift van een strafbeschikking

De wettelijke regeling brengt mee dat een strafbeschikking moet worden opgemaakt en dat een afschrift daarvan aan de verdachte moet worden uitgereikt of toegezonden. In *Beschikt en Gewogen* werd geconstateerd dat in alle gevallen waarin de toezending aan het CJIB is opgedragen, het opmaken van een originele strafbeschikking achterwege blijft, zodat van de toezending van een afschrift daarvan geen sprake is. Dit wordt onderstreept door het feit dat het bericht dat door het CJIB wordt verzonden als datum waarop de strafbeschikking zou zijn uitgevaardigd, een datum vermeldt die in de toekomst is gelegen. De verklaring voor het een en ander lijkt te zijn, dat de invoering van de strafbeschikking niet heeft geleid tot een wezenlijke aanpassing van het automatiseringssysteem dat voor het doen uitgaan van transactievoorstellen was ingericht. Op dezelfde wijze waarop het CJIB voorheen op basis van door het OM verstrekte gegevens transactievoorstellen verzond, verzendt het nu berichten die voor strafbeschikkingen moeten doorgaan, maar die in feite enkel een kennisgeving zijn van een genomen beslissing. Bij die stand van zaken is het, zoals het College van procureurs-generaal stelt, juist dat ondertekening van de strafbeschikking "niet mogelijk" is. Van een strafbeschikking die kan worden ondertekend, is immers geen sprake.

Kennelijk ter rechtvaardiging van deze praktijk merkt het College van procureurs-generaal op dat "in alle gevallen het document dat aan de bestrafte wordt toegezonden alle uiterlijke kenmerken, alsmede de inhoudelijke componenten van de strafbeschikking

bevat, waardoor materieel gezien sprake is van toezending van een afschrift van de strafbeschikking.” Dit argument, wat daarvan verder ook zij, ziet het eraan voorbij dat het opmaken van een strafbeschikking waarvan de authenticiteit (door ondertekening of anderszins) is verzekerd, een waarborg is waarmee de wet de uitvaardiging van strafbeschikkingen heeft omkleed.

Het College van procureurs-generaal verdedigt het ontbreken van de juiste dagtekening met het argument dat dit de verdachte ten goede komt, omdat de verzettermijn daardoor op een later tijdstip begint te lopen. Dit argument lijkt te berusten op de onjuiste gedachte dat het moment waarop het CJIB het afschrift van de strafbeschikking verzendt, het moment is waarop het OM die strafbeschikking uitvaardigt. Een OM-strafbeschikking wordt uitgevaardigd op het moment waarop zij door de OvJ wordt opgelegd. Het uitreiken of verzenden van een afschrift van de uitgevaardigde strafbeschikking vindt op een later moment plaats. De datum waarop de strafbeschikking wordt uitgevaardigd is op geen enkele wijze gerelateerd aan de termijn waarbinnen verzet moet worden gedaan. De verdachte wordt dus niet geholpen als die datum — in strijd met de wet — niet of niet correct in de strafbeschikking wordt vermeld. Dat bij het verzenden van een afschrift van de correct opgemaakte strafbeschikking ook de verzenddatum moet worden vermeld, is een andere zaak.

Daarbij zij opgemerkt dat ook die verzenddatum in de meeste gevallen niet het begin van de verzettermijn vormt. Dat is alleen anders in het uitzonderingsgeval van de tweede volzin van art. 257e lid 1 Sv, waarin een termijn van zes weken “na toezending” geldt. Of dit het vermelden van een onjuiste verzenddatum rechtvaardigt, is een vraag waarop het antwoord in *Beschikt en Gewogen* in het midden is gelaten.

Relatieve competentie en mandaat

In *Beschikt en Gewogen* werd geconstateerd dat de parketsecretarissen en administratief-juridische medewerkers die bij de CVOM werkzaam zijn in de onderzochte periode de bevoegdheid misten om OM-strafbeschikkingen uit te vaardigen en dat dit gebrek niet wordt verholpen door de op 1 januari 2015 in werking getreden wetswijziging die van de CVOM een parket maakte. Dit laatste omdat art. 9 Sv de officieren van justitie bij de CVOM niet belast met de vervolging van (een bepaalde categorie) strafbare feiten, zodat die officieren geen bevoegdheid hebben die zij aan CVOM-medewerkers kunnen mandateren. Het College van procureurs-generaal schrijft dat in afwachting van wetswijziging bij besluit van 6 januari 2015 in het probleem is voorzien.

Ernstig betwijfeld kan worden of een gebrek aan wettelijke bevoegdheid door een besluit van het College van procureurs-generaal gerepareerd kan worden. Maar ook afgezien daarvan kunnen bij het besluit vraagtekens worden geplaatst.

In *Beschikt en Gewogen* werd ook geconstateerd dat CJIB-medewerkers incidenteel bevoegdheden uitoefenen die aan de OvJ zijn toegekend en dat de mandaterings- en detacheringsconstructie die ten behoeve daarvan was getroffen, een deugdelijke wettelijke grondslag mist. Naar aanleiding daarvan is, zo schrijft het College van

procureurs-generaal, de bedoelde constructie “herijkt”. Die herijking heeft wel verduidelijking gebracht, maar de kern van het probleem niet verholpen. De desbetreffende CJIB-medewerkers zijn nog steeds qualitate qua als onbezoldigd OM-medewerker aangesteld, maar nu, zo heeft het College van procureurs-generaal besloten, “bij de OM-organisatie”. Het mandaat wordt nu verleend door de Landelijk strafbeschikkingsofficier in zijn hoedanigheid van plaatsvervangend OvJ bij de verschillende parketten. Dat betekent dat per parket een door de desbetreffende hoofdofficier mede ondertekend mandaatbesluit is genomen. Zoals hiervoor reeds werd uiteengezet, kent de Wet RO alleen ambtenaren die bij een bepaald parket zijn aangesteld. Een aanstelling “bij de OM-organisatie” is dus niet in overeenstemming met de wet. In zijn hoedanigheid van plaatsvervangend OvJ kan de Landelijk strafbeschikkingsofficier voorts alleen bevoegdheden mandateren aan ambtenaren van het parket waarbij hij als plaatsvervanger werkzaam is. De CJIB-medewerkers vallen daar niet onder.

De vraag is waarom de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheden niet wordt opgedragen aan de CVOM-medewerkers die bij de CJIB zijn gestationeerd om het bewijs te beoordelen in wat in *Beschikt en Gewogen* de vijfde zaakstroom werd genoemd. Daarvoor is in beginsel wel een toereikende wettelijke grondslag aanwezig. Zie daarvoor het volgende punt.

Landelijk register

In *Beschikt en Gewogen* werd geconstateerd dat van de uitreiking of verzending van OM-strafbeschikkingen geen aantekening werd gemaakt in een landelijk register. Het College van procureurs-generaal betoogt dat de *uitvaardiging* van OM-strafbeschikkingen wel wordt geregistreerd en dat dit niet in één landelijk register behoeft te geschieden. Dat laatste is juist. Art. 2.2 Besluit OM-afdoening schrijft aantekening voor “in daarvoor bestemde landelijke geautomatiseerde registers”. Registratie van de uitvaardiging is echter niet hetzelfde als registratie van de uitreiking of de verzending. Zoals in *Beschikt en Gewogen* is aangegeven, dient de registratie dezelfde functie te vervullen als de akte van uitreiking die in geval van betekening van bijvoorbeeld een dagvaarding moet worden opgemaakt. Art. 2.2 Besluit OM-afdoening vereist dan ook dat in geval van betekening in persoon onder meer dat de plaats en het adres van de uitreiking wordt geregistreerd. De veronderstelling dat de strafbeschikking in persoon is uitgereikt, is daarom niet voldoende.

Datamanagementsystemen

Opmerking verdient ten slotte dat de datamanagementsystemen die bij het OM in gebruik zijn, niet altijd informatie opleveren waarvan de betrouwbaarheid kan worden gegarandeerd. [...] 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 toezichhoudende taak wordt bemoeilijkt door het ontbreken van voldoende betrouwbare informatie.