



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De strafzaak achter de strafbeschikking: Een observatieonderzoek naar de berechting van strafbeschikkingszaken

Schoutsen, L.M.; Keijser, J.W. de; Schuyt, P.M.; Crijns, J.H.

Citation

Schoutsen, L. M., Keijser, J. W. de, Schuyt, P. M., & Crijns, J. H. (2022). *De strafzaak achter de strafbeschikking: Een observatieonderzoek naar de berechting van strafbeschikkingszaken*. Den Haag: Boom juridisch. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3304787>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3304787>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

De strafzaak achter de strafbeschikking



Een observatieonderzoek
naar de berechting van
strafbeschikkingszaken

L.M. SCHOUTSEN

J.W. DE KEIJSER

P.M. SCHUYT

J.H. CRIJNS

Boom juridisch

Als iemand wordt verdacht van een strafbaar feit, was het van oudsher aan de rechter om te oordelen over schuld en straf. Sinds 2008 kan ook het Openbaar Ministerie, zonder tussenkomst van een onafhankelijke rechter, schuld vaststellen en straf opleggen door middel van een strafbeschikking. Tegenwoordig wordt een op de zes misdrijven met zo'n strafbeschikking afgedaan. Deze fundamentele verandering in ons strafproces roept vragen op over de rechtsbescherming voor verdachten en de onafhankelijkheid en kwaliteit van de besluitvorming. Een deel van deze zorgen verdwijnt wellicht als zou blijken dat het Openbaar Ministerie tot dezelfde (kwaliteit van) beslissingen komt als een onafhankelijke rechter zou doen. Wanneer de verdachte in verzet gaat tegen de strafbeschikking of wanneer de executie van de opgelegde straf mislukt, komt de strafzaak alsnog voor de rechter. In die gevallen ontstaat de unieke mogelijkheid om te onderzoeken wat de verschillen zijn tussen het oordeel over schuld en straf door het Openbaar Ministerie en door de rechtbank.

In dit boek wordt verslag gedaan van een onderzoek naar deze zogenaamde strafbeschikkingszaken en de wijze waarop de officier van justitie en de rechter ter terechtzitting daarin omgaan met de feiten en de strafbeschikking die daaraan ten grondslag ligt. Daartoe is bij alle rechtbanken in Nederland van ruim driehonderd strafbeschikkingszaken de behandeling ter terechtzitting geobserveerd. Op basis daarvan wordt, naast kenmerken van deze zaken en de beslissingen, ook de visie van verdachten, officieren van justitie en rechters op de strafbeschikking geschetst.

Deze studie geeft een unieke en levendige inkijk in de praktijk van de strafbeschikking. Het onderzoek laat zien dat in een substantieel deel van de zaken rechters en officieren van justitie tot andere oordelen over schuld en straf komen. Daarmee is niet gezegd dat de praktijk van de strafbeschikking geen toekomst heeft. Wel worden concrete aanbevelingen gedaan voor het verbeteren van de kwaliteit van strafbeschikkingen en de door verdachten ervaren rechtvaardigheid.

De auteurs zijn verbonden aan het Instituut voor Strafrecht & Criminologie van de Universiteit Leiden. **Laura Schoutsen** is senior beleidsadviseur bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid en ten tijde van dit onderzoek vanuit het gerechtshof Amsterdam gedetacheerd als onderzoeker. **Jan de Keijser** is hoogleraar Criminologie. **Pauline Schuyt** is hoogleraar Sanctierecht en straftoemeting en rector-directeur van de Academie voor Wetgeving en Academie voor Overheidsjuristen. **Jan Crijns** is hoogleraar Straf- en strafprocesrecht.

ISBN 978-94-6212-662-6



9 789462 126626 >

Boomjuridisch

De strafzaak achter de strafbeschikking

DE STRAFZAAK ACHTER DE STRAFBESCHIKKING

Een observatieonderzoek naar de berechting van strafbeschikkingszaken

L.M. SCHOUTSEN

J.W. DE KEIJSER

P.M. SCHUYT

J.H. CRIJNS

Boom juridisch
Den Haag
2022

Omslagontwerp en opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2022 Schoutsen, De Keijser, Schuyt & Crijns | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet of de reproductieregeling van Stichting Reprerecht dient daarvoor een billijke vergoeding te worden voldaan aan Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het verveelvoudigen en openbaar maken van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave als toelichting bij het onderwijs, bijvoorbeeld in een (digitale) leeromgeving of een reader (art. 16 Auteurswet), dient een regeling te worden getroffen met Stichting Uitgeversorganisatie voor Onderwijslicenties (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-uvo.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6212-662-6

ISBN 978-90-5189-598-8 (e-book)

NUR 824

www.boomjuridisch.nl

DANKWOORD

Dit boek is het resultaat van een uitvoerig observatieonderzoek waarbij alle rechtbanken in Nederland zijn bezocht. Daarbij is van bijna vijfhonderd strafzaken het onderzoek ter terechtzitting geobserveerd. Dat bleef niet onopgemerkt. Dankzij de nieuwsgierige en open houding van tientallen strafrechters, officieren van justitie en advocaten is uitgebreid met hen gesproken, zowel voorafgaand, als tussentijds en na afloop van de bezochte zittingen. Daarbij viel de oprecht getoonde interesse in dit onderzoek op. Zij deelden vaak ongevraagd hun visie op de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken. Dat leverde mooie gesprekken en een schat aan informatie op. Bovendien zijn in voorbereiding op het observatieonderzoek diverse werkbezoeken afgelegd en verdiepende gesprekken gevoerd met onder meer leden van het Openbaar Ministerie en wetenschappers. De bereidwilligheid en het enthousiasme van hen om over OM-afdoening te praten, maakten dit onderzoek extra leuk. Om anonimiteit te waarborgen kunnen we al die personen niet bij naam noemen. Wij zijn hen echter zeer erkentelijk en veel dank verschuldigd voor de inzichten die zij ons tijdens dit onderzoek hebben gegeven en voor de vele interessante anekdotes uit de zittingszaal die we aan dit onderzoek hebben overgehouden.

Een uitdrukkelijk woord van dank gaat uit naar Reinhard Steur, die werkzaam was bij het Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak. Hij stond ons onderzoek op verschillende momenten bij door te voorzien in zittingslijsten met gedetailleerde informatie. Hierdoor hebben we inzichtelijk gekregen waar en wanneer strafbeschikkingszaken bij rechtbanken geobserveerd konden worden. Zonder zijn medewerking was het opsporen van de strafbeschikkingszaken op de zittingen praktisch onmogelijk geweest. Na de zittingsobservatieperiode bereikte ons het trieste nieuws dat hij is overleden. Wij hadden hem graag, zoals aan hem beloofd, de resultaten van het observatieonderzoek willen laten zien.

Een speciale vermelding is voorts op zijn plaats voor Allard Altena, die een aantal zittingsobservaties als tweede observator heeft uitgevoerd. Hij heeft daarmee een cruciale rol vervuld, aangezien we daardoor de betrouwbaarheid van de verzamelde data konden toetsen. Bovendien heeft hij met zijn grondige kennis van de strafrechtspraktijk de conceptversies van deze uitgave van waardevol commentaar voorzien.

Tot slot spreken we graag onze dank uit richting het Stichting Elise Mathilde Fonds en het Leids Universiteits Fonds. Dankzij financiering uit deze fondsen is het onderzoek, waarvan het eindresultaat nu voor u ligt, mede mogelijk gemaakt.

INHOUDSOPGAVE

Overzicht van tabellen en figuren	11
Lijst van afkortingen	13
1 Inleiding en verkenning	15
1.1 Aanleiding tot dit onderzoek	16
1.2 Relevantie en doel van het onderzoek	18
1.3 Onderzoeksvragen, methodologie en afbakening	21
1.3.1 Onderzoeksvragen en het belang daarvan	21
1.3.2 Verantwoording van de onderzoeksmethode	22
1.3.3 Afbakening van het onderzoek	24
1.4 Terminologie	24
1.5 Leeswijzer	26
2 Ontwikkeling, rechtskarakter en huidige positie van de strafbeschikking	29
2.1 Invoering van de strafbeschikking	30
2.2 Rechtskarakter van de strafbeschikking	34
2.2.1 De strafbeschikking: zowel vervolging als bestraffing	34
2.2.2 De strafbeschikking houdt geen berechting in	36
2.2.3 De strafbeschikking is gebaseerd op een schuldvaststelling	37
2.2.4 De strafbeschikking is geen consensuele rechtsfiguur	39
2.3 Straftoemeting door het OM in strafbeschikkingen	40
2.3.1 Bestaande straftoemetingskader bij de strafbeschikking	40
2.3.2 Verschil tussen OM-richtlijnen en ZM-oriëntatiepunten	42
2.3.3 Strafeis op de zitting in relatie tot de sanctie in de strafbeschikking	44
2.4 Werkwijzen van het OM die verband houden met de strafbeschikking	46
2.4.1 OM-hoorzittingen en hoorgesprekken	46
2.4.2 ZSM-werkwijze	48
2.5 Huidige positie van de strafbeschikking	50
2.5.1 Omvang van de strafbeschikkingenpraktijk	51
2.5.2 Principiële kritiek op de strafbeschikking	54

2.5.3	Tot op heden verricht onderzoek naar de strafbeschikkingenpraktijk	57
2.5.4	Het bestaan van de transactie naast de strafbeschikking	59
2.6	Strafbeschikkingen in internationaal perspectief	61
3	Strafbeschikkingszaken voor de rechter	65
3.1	Procesinitiatief bij de strafbeschikking	65
3.2	Strafbeschikkingszaken waarin verzet is ingesteld	66
3.2.1	Wijze van instellen van verzet en de geldende termijn	67
3.2.2	Herbeoordeling van de strafbeschikking na het instellen van verzet	68
3.2.3	Verzetschriften en de reactie van het OM daarop	69
3.3	Strafbeschikkingszaken waarvan de executie is mislukt	70
3.3.1	Geen vervangende sanctie bij strafbeschikking mogelijk	70
3.3.2	Moment van dagvaarden na mislukte executie van de strafbeschikking	71
3.4	Aantal strafbeschikkingszaken voor de strafrechter	72
3.4.1	Aantallen verzetszaken en mislukte executies	72
3.4.2	Aantal strafbeschikkingszaken dat de rechter daadwerkelijk onder ogen krijgt	73
3.5	Behandeling van strafbeschikkingszaken door de rechter	74
3.5.1	Behandeling volgens de standaard geldende strafprocesregels	74
3.5.2	Openbare behandeling van strafbeschikkingszaken	75
3.5.3	Geen omzetting of bevestiging van strafbeschikkingen	76
3.5.4	Bijkomende beslissingen van de rechter in strafbeschikkingszaken	78
3.5.4.1	Ontvankelijkheid van het ingestelde verzet	78
3.5.4.2	Vernietigen van de strafbeschikking	78
3.5.5	Aan te wenden rechtsmiddelen in strafbeschikkingszaken	78
4	Methodologische verantwoording	81
4.1	Zittingsobservaties als onderzoeksmethode	82
4.1.1	Algemene opmerkingen over observatieonderzoek	82
4.1.2	Kenmerken van het onderhavige observatieonderzoek	83
4.1.2.1	Niet-participerend	83
4.1.2.2	Verhuld	83
4.1.2.3	Systematisch	85
4.1.2.4	Natuurlijke setting	85
4.2	Voorbereiding van het observatieonderzoek	86
4.2.1	Literatuuronderzoek en verkennende gesprekken	86
4.2.2	Verdiepende gesprekken bij en bezoeken aan het OM	86
4.2.3	Verkrijgen van zittingslijsten van de rechtbanken	87
4.3	Selectie en geografische spreiding van geobserveerde zittingen	90
4.3.1	Juridisch-inhoudelijke keuzes bij selectie van zittingen	90

4.3.2	Geografische spreiding van geobserveerde zittingen	92
4.3.3	Bijwonen van zittingen bij verschillende rechters en officieren van justitie	94
4.4	Aantal geobserveerde strafzaken	94
4.4.1	Aantal geobserveerde strafbeschikkingszaken	95
4.4.2	Verdeling tussen verzetszaken en dagvaardingszaken	96
4.5	Betrouwbaarheid en kwantitatieve analyse van verzamelde data	97
4.5.1	Betrouwbaarheid van uitgevoerde observaties	97
4.5.2	Kwantitatieve analyse van verzamelde data	98
5	Kenmerken van geobserveerde strafbeschikkingszaken	99
5.1	Zaakskenmerken van geobserveerde strafbeschikkingszaken	100
5.1.1	Delicten waarvoor strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd	100
5.1.2	Aantal strafbare feiten en deelnemingsvormen	101
5.2	Persoonskenmerken van geobserveerde verdachten	102
5.2.1	Geslacht en leeftijd van verdachten	102
5.2.2	Justitiële documentatie van verdachten	103
5.3	Aanwezigheid van verdachten en advocaten ter terechtzitting	104
5.4	Standpunt van verdachten ten aanzien van tenlastegelegde misdrijven	106
5.5	Tijdsverloop tussen pleegdatum en behandeling ter terechtzitting	107
6	Procesverloop van en beslissingen in geobserveerde strafbeschikkingszaken	111
6.1	Voorafgaand aan de zitting	112
6.1.1	Redenen voor indienen van verzet door verdachten	112
6.1.2	Redenen voor dagvaarden door OM	115
6.2	Ontvankelijkheid van ingesteld verzet	116
6.3	Bij strafbeschikking opgelegde sancties	118
6.4	Strafeis van officieren van justitie ter terechtzitting	120
6.4.1	Overzicht van strafeisen in relatie tot oorspronkelijke strafbeschikkingen	121
6.4.2	Strafeis hoger dan oorspronkelijke straf in strafbeschikking	123
6.4.3	Strafeis lager dan oorspronkelijke straf in strafbeschikking	124
6.5	Eindoordeel van de strafrechter	125
6.5.1	Totaalbeeld van rechterlijke eindoordelen en vergelijking met strafbeschikkingen	126
6.5.2	Eindoordeel vrijspraak	130
6.5.3	Eindoordeel ontslag van alle rechtsvervolging	132
6.5.4	Eindoordeel schuldigverklaring zonder strafoplegging	132
6.5.5	Eindoordeel sanctionering	133
6.5.5.1	Rechterlijke straftoemeting lager dan strafbeschikking	133
6.5.5.2	Rechterlijke straftoemeting hoger dan strafbeschikking	136
6.5.5.3	Rechterlijke straftoemeting gelijk aan strafbeschikking	137

7	Conclusies en reflectie op de onderzoeksbevindingen	141
7.1	Kenmerken van strafbeschikkingszaken	141
7.2	Procesverloop van en beslissingen in strafbeschikkingszaken	142
7.2.1	Aanloop naar de zitting	143
7.2.2	Beslissingen inzake ontvankelijkheid van verzet	144
7.2.3	Strafeis ter terechtzitting	145
7.2.4	Rechterlijke eindoordeel	145
7.3	Duiding van de onderzoeksbevindingen	148
7.4	De rechter terug in het zadel?	150
8	Aanbevelingen voor de strafbeschikkingenpraktijk	153
8.1	Aanbevelingen voor fase I: voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking	153
8.1.1	Betere zaakselectie	153
8.1.2	Uitbreiding van de OM-hoorplicht	154
8.2	Aanbevelingen voor fase II: uitvaardiging van de strafbeschikking	155
8.2.1	Motivering van de door het OM uitgevaardigde strafbeschikking	155
8.2.2	Publicatie van strafbeschikkingen	156
8.2.3	Stimuleren van verzetschriften	157
8.3	Aanbevelingen voor fase III: behandeling van de strafbeschikkingszaak door de rechter	158
8.3.1	Complete strafdossiers met alle relevante informatie omtrent de strafbeschikking	158
8.3.2	Focus op de grieven van verdachten bij behandeling ter terechtzitting	159
8.4	Tot slot	159
	Literatuur	161
	Parlementaire stukken, wet- en regelgeving en jurisprudentie	177
	Rapporten, adviezen en overige bronnen	181
	Bijlagen	187

OVERZICHT VAN TABELLEN EN FIGUREN

TABELLEN

Tabel 4.1	Voorbeeld van beschikbare informatie uit de verkregen zittingslijsten	88
Tabel 4.2	Voorbeeld van beschikbare zaaksinformatie van de rechtbank Noord-Nederland	89
Tabel 4.3	Voorbeeld van beschikbare zaaksinformatie van de rechtbank Midden-Nederland	89
Tabel 4.4	Aantal bezochte strafbeschikkingszaken versus het landelijke aandeel strafbeschikkingszaken per rechtbank	93
Tabel 5.1	Justitiële documentatie van verdachten	104
Tabel 5.2	Aantal geobserveerde strafbeschikkingszaken op tegenspraak en bij verstek	105
Tabel 5.3	Proceshouding van verdachten	107
Tabel 5.4	Aantal verstreken maanden tussen de pleegdatum en de behandeling van de strafbeschikkingszaak ter terechtzitting	109
Tabel 6.1	Inhoud van de strafbeschikking, uitgesplitst naar sanctiesoort	119
Tabel 6.2	Vergelijking van de strafeis met de oorspronkelijk opgelegde sanctie bij strafbeschikking	122
Tabel 6.3	Vergelijking van de strafeis met de oorspronkelijke sanctie bij strafbeschikking, verdeeld in de categorieën lagere, identieke en hogere strafeis	123
Tabel 6.4	Strafoplegging door de strafrechter, uitgesplitst naar sanctiesoort	127
Tabel 6.5	Vergelijking van inhoudelijke eendoordelen van de strafrechter met uitgevaardigde strafbeschikkingen	128
Tabel 6.6	Vergelijking van inhoudelijke eendoordelen van de strafrechter met uitgevaardigde strafbeschikkingen, verdeeld in de categorieën lagere, identieke en hogere straf	130

FIGUREN

Figuur 4.1	Verdeling tussen de geobserveerde verzetszaken en dagvaardingszaken en de daadwerkelijke verdeling tussen deze type zaken volgens de zittingslijsten	97
Figuur 5.1	Overzicht van delicten waarvoor strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd, per wet	101
Figuur 6.1	Overzicht van inhoudelijke beslissingen genomen door de strafrechter	126

LIJST VAN AFKORTINGEN

AA	Ars Aequi
aant.	aantekening
Aanwijzing	Aanwijzing OM-strafbeschikking
A-G	advocaat-generaal
amvb	algemene maatregel van bestuur
Arr.	Arrondissement
art.	artikel
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DD	Delikt en Delinkwent
Gw	Grondwet
Hof	Gerechtshof
HR	Hoge Raad
LDCR	Landelijk Dienstencentrum voor de Rechtspraak
LOVS	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NJB	Nederlands Juristenblad
NOvA	Nederlandse Orde van Advocaten
OBM	ontzegging van de rijbevoegdheid
OM	Openbaar Ministerie
OVAR	ontslag van alle rechtsvervolging
OvJ	officier van justitie
OW	Opiumwet
P-G	procureur-generaal
PR	politierechter
r.o.	rechtsoverweging
Sr	Wetboek van Strafrecht
Stb.	Staatsblad
Strt.	Staatscourant
Sv	Wetboek van Strafvordering
SVVW	Scheepvaartverkeerswet
TPWS	Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht
vgl.	vergelijk
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag

Wet RO	Wet op de rechterlijke organisatie
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
WVW	Wegenverkeerswet 1994
WWM	Wet wapens en munitie
ZM	zittende magistratuur

Het Openbaar Ministerie (OM) is onderdeel van de rechterlijke macht en is als enige instantie bevoegd om verdachten voor de strafrechter te brengen. Sinds 2008 biedt het Wetboek van Strafvordering (Sv) het OM ook de bevoegdheid zelfstandig strafzaken af te doen door middel van een zogeheten strafbeschikking.¹ De bevoegdheid tot het uitvaardigen van een strafbeschikking bestaat in beginsel in alle gevallen waarin de officier van justitie vaststelt dat een overtreding of een misdrijf is begaan waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar (art. 257a Sv). Een strafbeschikking is een vorm van buitengerechtelijke afdoening. Wanneer een strafzaak buitengerechtelijk wordt afgedaan, wordt deze afgedaan 'buiten de rechter om', zonder berechting op een openbare terechtzitting door een onafhankelijke en onpartijdige rechter.² Voor buitengerechtelijke afdoening is de afwezigheid van externe openbaarheid kenmerkend.³ Zaken die in eerste instantie door middel van een strafbeschikking zijn afgedaan, kunnen op een later moment echter alsnog bij de strafrechter, en dus op een openbare terechtzitting, terechtkomen. Dit is ten eerste het geval wanneer de verdachte het niet eens is met de strafbeschikking en daartegen zogeheten verzet instelt en ten tweede wanneer de executie van de strafbeschikking is mislukt en het OM de verdachte om die reden alsnog dagvaardt. Ten derde bestaat de mogelijkheid dat het gerechtshof beveelt dat het OM tot verdere vervolging moet overgaan (op grond van art. 12 Sv), na beklag van een rechtstreeks belanghebbende over vervolging via het uitvaardigen van een strafbeschikking. Dit onderzoek richt zich op de berechting van de strafzaken die in eerste instantie door middel van een strafbeschikking zijn afgedaan en na verzet of mislukte executie aan de strafrechter worden voorgelegd. In het navolgende wordt de aanleiding tot dit onderzoek en de afbakening daarvan nader toegelicht.

1 Door de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening op 1 februari 2008, *Stb.* 2006, 330.

2 Vgl. Crijns & Kool 2021, p. 227.

3 Van Lent 2008, p. 116.

1.1 AANLEIDING TOT DIT ONDERZOEK

Het beoordelen of een verdachte schuldig is aan een tenlastegelegd feit en, indien dat het geval is, het opleggen van een sanctie, was van oudsher voorbehouden aan de onafhankelijke rechter. Met de invoering van de strafbeschikking is fundamenteel gebroken met dit lang bestaande alleenrecht van de zittende magistratuur. Sindsdien kan ook het OM over schuld en straf oordelen door middel van een strafbeschikking. Dit was een tamelijk revolutionaire ontwikkeling, omdat voor het eerst binnen het strafrecht werd voorzien in de mogelijkheid tot oplegging van een straf en/of een maatregel door een andere instantie dan de rechter en geheel buiten het kader van een terechtzitting om.⁴ Het klassieke en dogmatische onderscheid tussen de rollen en functies van het OM als staande magistratuur en de rechter als zittende magistratuur werd daarmee wezenlijk veranderd en in een forse categorie van zaken goeddeels uitgevlakt.⁵ Het OM heeft via de Wet OM-afdoening een middel in handen gekregen waarover het voorheen niet beschikte: de bevoegdheid tot het eenzijdig opleggen van sancties, nadat de schuld van een verdachte aan een strafbaar feit door datzelfde OM is vastgesteld, zonder dat de strafrechter daarbij enige vorm van bemoeienis heeft. Deze fundamentele wijziging, die voornamelijk werd ingegeven door het streven naar meer efficiëntie,⁶ roept vragen op die aanzetten tot systematisch wetenschappelijk onderzoek. Vanaf 2008 is de strafbeschikking gefaseerd geïmplementeerd.⁷ Sindsdien wordt een flinke hoeveelheid strafzaken afgedaan door middel van een strafbeschikking. Zo eindigde in 2020 circa 17% van het totale aantal misdrijfzaken (ruim één op de zes misdrijfzaken) in een strafbeschikking, terwijl het aandeel strafbeschikkingen bij overtredingen in dat jaar circa 36% (ruim één op de drie overtredingszaken) was.⁸ Daarmee vormt de strafbeschikking een belangrijk instrument bij de afdoening van strafzaken. Ook wanneer we enkel kijken naar de strafzaken die door het OM buitengerechtelijk worden afgedaan, zien we dat de strafbeschikking daarvan een groot aandeel vormt. Van de misdrijfzaken die het OM in 2020 zelfstandig (anders dan door dagvaarding voor de rechter) heeft afgedaan, ligt het aandeel strafbeschikkingen op 30%. Voor het overige gaat het

4 Van Daele 2005, p. 642.

5 De Keijser 2017, p. 18.

6 Het is vanzelfsprekend te noemen dat de drijvende kracht achter het ontstaan en het massale gebruik van een rechtsfiguur als de strafbeschikking het belang van een efficiënte rechtspleging is. Wanneer bij een strafzaak de rechter niet hoeft te worden ingeschakeld, dan levert dat zowel de staande als de zittende magistratuur de nodige capaciteitswinst op. Zie Crijns 2008, p. 47 en meer recent Crijns & Kool 2021, p. 237.

7 Deze fasering had zowel betrekking op de categorieën strafbare feiten die met een strafbeschikking konden worden afgedaan (gestart werd met strafzaken waarin verdachten hadden gereden onder invloed) als op de sanctiemogelijkheden (in het begin kon in de strafbeschikking alleen een 'kale' geldboete als sanctie worden opgenomen). Zie nader par. 2.1.

8 Het gaat in absolute aantallen om 30.700 strafbeschikkingen in misdrijfzaken, ten opzichte van het totale aantal van 179.500 uitgestroomde misdrijfzaken. Het aantal overtredingen dat in 2020 met een strafbeschikking is afgedaan, betreft 41.600 ten opzichte van 115.900 overtredingszaken in totaal. Zie het OM Jaarbericht 2020, p. 44-46.

vooral om onvoorwaardelijke septs (56%) en – in veel mindere mate – om voorwaardelijke septs (11%) en transacties (2%).⁹ Bij overtredingszaken is het aandeel strafbeschikkingen zelfs bijna de helft, namelijk 47%.¹⁰ Het omvangrijke aandeel van strafbeschikkingen in de afdoening door het OM is overigens geen recente ontwikkeling, in voorgaande jaren was het aandeel strafbeschikkingen soortgelijk (zie nader par. 2.5.1). We kunnen aldus vaststellen dat de strafbeschikking zich in veertien jaar tijd een vaste plaats in de strafrechtspleging heeft verworven, waarbij het niet slechts gaat om overtredingen en bagatelzaken, maar ook om misdrijfzaken van meer dan geringe ernst, zoals geweldsmisdrijven, vermogensdelicten en drugsmisdrijven.

Afgezien van de grootschalige inzet van de strafbeschikking bestaat ook kritiek op deze manier van strafzaken afdoen.¹¹ Die kritiek is vooraleerst van fundamentele aard. De klassieke scheiding der machten, zoals in de trias politica voorgestaan en die ten grondslag ligt aan ons bestel, wordt met de strafbeschikking immers tot op zekere hoogte doorkruist: niet langer beslissen alleen onafhankelijke en onpartijdige rechters over bewijs en straf, maar in een flink aantal strafzaken hebben inmiddels ook officieren van justitie die bevoegdheid (die werkzaamheden overigens regelmatig uit handen geven aan ondersteunende parketsecretarissen, die lager in rang staan). De taak van de rechter is dus deels door de uitvoerende macht overgenomen. Hoewel van de officier van justitie bij de uitoefening van deze bevoegdheid een magistratelijke opstelling mag worden verwacht, is zijn positie niet met dezelfde onafhankelijkheid en onpartijdigheid omgeven als die van de rechter. Bovendien is de wijze waarop de beslissing een strafbeschikking uit te vaardigen tot stand komt met minder wettelijke waarborgen omgeven dan rechterlijke beslissingen over bewijs en straf.¹² Het OM erkent overigens dat het heeft moeten wennen aan de rechterlijke rol die van het OM in het kader van strafbeschikkingen wordt gevergd.¹³

Naast deze fundamentele kritiek op het instrument van de strafbeschikking, richt een deel van de kritiek zich op de wijze waarop in de praktijk uitvoering wordt gegeven aan de bevoegdheid strafbeschikkingen uit te vaardigen. De afgelopen jaren is deze praktijk meermalen en vanuit verschillende perspectieven onder de loep genomen, hetgeen heeft geleid tot een aantal behoorlijk kritische rapporten. In dit verband kan in het bijzonder worden gewezen op de uitkomsten van de reeks onderzoeksrapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van diens toezichthoudende taak (ex art. 122 Wet op de rechterlijke organisatie (Wet

9 Het OM deed in 2020 103.600 misdrijfzaken zelfstandig, dus zonder enige betrokkenheid van de rechter, af. Zie het OM Jaarbericht 2020, p. 44.

10 Van de 87.800 zelfstandig afgedane overtredingszaken eindigden 41.600 zaken in een strafbeschikking. Zie het OM Jaarbericht 2020, p. 46.

11 Zie voor kritische noten voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening onder meer De Graaf 2003, Crijns 2004 en Brants & Stapert 2004-I. Zie nader par. 2.5.2.

12 Dat erkende de toenmalige minister van Justitie ook, zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 7, p. 21.

13 Ten Kroode, Noyon, Samadi & Tersmette 2017, p. 1973.

RO)).¹⁴ In het onderzoek dat heeft geleid tot deze rapporten werden de nodige gebreken in de praktijk van de strafbeschikking geconstateerd, zowel waar het gaat om het uitvaardigen van de strafbeschikking als wat betreft de afhandeling van het verzet (naar aanleiding van bezwaren van de verdachte) daartegen. Ook werd kritiek geuit op het straftoemingsbeleid van het OM dat als straffende staande magistraat beduidend zwaarder zou straffen dan de rechter,¹⁵ nu het OM de bij strafbeschikking op te leggen straffen (destijds nog) baseerde op de eigen vervolgingsrichtlijnen in plaats van zich te baseren op de oriëntatiepunten voor de straftoemering zoals die door de zittende magistratuur worden gehanteerd.¹⁶ Verderop zal blijken dat de strafbeschikking door de vele kritische noten die daar bij worden geplaatst ook veertien jaar na de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening (nog) geen rustig bezit is. Anno 2022 wordt bijvoorbeeld van de procureur-generaal nóg een onderzoeksrapport over de OM-strafbeschikking verwacht.¹⁷ De strafbeschikking wordt dan ook, ons inziens terecht, de meest geëvalueerde wijze van strafrechtelijke afdoening genoemd.¹⁸

1.2

RELEVANTIE EN DOEL VAN HET ONDERZOEK

Het is niet erg waarschijnlijk dat we ooit terug zullen gaan naar een tijd waarin de klassieke rechterlijke procedure het procesmodel bij uitstek is voor de afdoening van strafzaken.¹⁹ De rechterlijke capaciteit is daarvoor te schaars. Een terugkeer naar de transactie als belangrijkste buitengerechtelijke rechtsfiguur ligt ook niet in de rede.²⁰ Andersom lijkt het er ook niet op dat de mogelijkheden van buitengerechtelijke afdoening nog veel verder worden opgerekt. De huidige grens van strafbare feiten (die waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf staan) staat niet ter discussie en bovendien zal de rechter dankzij de Grondwet altijd betrokken dienen te zijn indien een vrijheidsbenemende sanctie wordt opgelegd (zie art. 113 lid 3 Grondwet

14 Indien naar het oordeel van die procureur-generaal het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert, kan hij de minister daarvan in kennis stellen. Dit toezicht staat sinds 1999 in de wet, maar de procureur-generaal maakte daar bij zijn onderzoek naar de strafbeschikkingenpraktijk voor het eerst gebruik van. Achtereenvolgens zijn van zijn hand de volgende rapporten verschenen: Beschikt en gewogen 2014, Wordt vervolgd: beschikt en gewogen 2017, Beproefd verzet 2017 en Wordt vervolgd: Beproefd verzet 2019.

15 Zie onder meer Van Tulder 2016, p. 37.

16 Deze praktijk is inmiddels aangepast. Zie par. 2.3.2. De term straffende staande magistraat is ontleend aan een bijdrage van Otte, 'Straffende rechters en officieren van justitie. Een kwalitatief verschil?', 1 september 2015, via www.ivorentoga.nl/archieven/3780.

17 Naar aanleiding van de toezegging van de minister van Justitie en Veiligheid daarover tijdens het Algemeen Overleg over OM-afdoening op 10 april 2019. Zie nader par. 2.5.3.

18 Robroek 2017, p. 8.

19 Vgl. Mevis 2015.

20 Vgl. Harteveld en Robroek, die een schrapping van de strafbeschikking ten gunste van een terugkeer naar de transactie 'het terugdraaien van de wijzers van de rechtsontwikkeling tegen de klok in' noemen. Zie Harteveld & Robroek 2019, p. 41.

(Gw)). De oplegging van gevangenisstraf blijft dus voorbehouden aan de rechter. De verwachting is aldus dat het klassieke strafproces blijft bestaan, al zal het een minder prominente rol krijgen binnen de strafrechtspleging als geheel.²¹ Het volledig doorlopen van het strafproces bij de strafrechter is immers inmiddels slechts één van de mogelijkheden geworden om strafzaken af te doen. Al in 1983 merkte Van Veen op dat het gewone (straf)proces bezig is het buitengewone te worden en in 1994 bepleitte Knigge in zijn preadvies voor de Nederlandse Juristen Vereniging meer differentiatie in de afdoening van strafzaken.²² Deze gedachte werd in het kader van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* vervolgens verder uitgebouwd door middel van het voorstel voor een zogenoemd driesporenmodel, waarbij het derde spoor zou moeten worden gevormd door een zelfstandige sanctiemodaliteit voor het OM.²³ De invoering van de strafbeschikking in 2008 kan in die zin als een logische volgende stap in deze ontwikkeling worden beschouwd. Die ontwikkeling achten wij niet per se problematisch, want buitengerechtelijke afdoening kan ook voordelen hebben. Naast de bekende argumenten omtrent efficiëntie wordt de verdachte de gang naar de rechter bespaard.²⁴ Door aan de strafbeschikking te voldoen kan de verdachte de onzekerheid wegnemen die een nog te volgen rechterlijke beoordeling oplevert en daarmee de diffamerende werking van het openbare strafproces vermijden.²⁵ Steeds dient echter voldoende oog te worden gehouden voor de rechten van de verdachte, de openbaarheid en de controleerbaarheid van de strafrechtspleging.²⁶

Ondanks de kritische aandacht voor de strafbeschikking in de afgelopen jaren, zijn er geen tekenen dat de minister van Justitie en Veiligheid de strafbeschikkingsbevoegdheid van het OM zou willen intrekken dan wel voor wat betreft haar rechtskarakter ingrijpend zou willen wijzigen.²⁷ Integendeel, uit zijn beleidsreactie op de evaluatie van de Wet OM-afdoening – waarin wordt geconcludeerd dat de strafbeschikking als buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit niet meer weg te denken is uit onze strafrechtspleging – blijkt dat de minister de strafbeschikking nog steeds ziet als hét instrument bij uitstek voor de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken, zij het dat – anders dan oorspronkelijk de bedoeling was – ook de transactie lijkt te worden gehandhaafd voor die strafzaken waarin de strafbeschikking geen passende afdoeningsmodaliteit vormt.²⁸ Sterker nog, in die beleidsreactie kondigde de minister ook aan de regeling van de strafbeschikking te willen wijzigen door

21 Crijns & Kool 2017, p. 271 en Crijns & Kool 2021, p. 250.

22 Van Veen 1983, p. 543 en Knigge 1994.

23 Eerste interimrapport onderzoeksproject *Strafvordering 2001*, p. 41-42. Zie nader par. 2.1.

24 Nijboer noemt deze gang naar de rechter 'onterend'. Zie Nijboer 2005, p. 131.

25 Hartmann wees al op deze voordelen bij het door de verdachte accepteren van een transactie of een voorwaardelijk sepot. Zie Hartmann 2002, p. 96.

26 Vgl. Vriend 2016-I, p. 195.

27 Ook de plannen met betrekking tot de modernisering van het Wetboek van Strafvordering wijzen daar niet op, zie Kessler 2016, p. 29. Zie ook de ambtelijke versie van het Wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering van juli 2020, te raadplegen op www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nieuwe-wetboek-van-strafvordering.

28 Rapport Evaluatie Wet OM-afdoening 2018, p. 261. Deze evaluatie is medio 2016 gestart in opdracht van het WODC en de resultaten zijn in juni 2018 aan de Tweede Kamer aangeboden.

daaraan een voorwaardelijke modaliteit toe te voegen en door ook de verbeurd-verklaring van inbeslaggenomen voorwerpen toe te voegen aan de lijst van sancties die door middel van een strafbeschikking kunnen worden opgelegd.²⁹ Daarbij merkte hij op dat de modaliteit van de strafbeschikking een 'blijvende plek' heeft veroverd.³⁰ Een conceptwetsvoorstel dat een en ander moet gaan realiseren is in maart 2021 verschenen.³¹ Voorts zorgt een andere ontwikkeling voor mogelijk meer inzet van de strafbeschikking. In 2020 zijn door het uitbreken van de coronapandemie achterstanden in de behandeling van strafzaken ontstaan. Tussen het OM en de rechtspraak zijn afspraken gemaakt om de ontstane achterstanden van nog te behandelen strafzaken zo snel mogelijk weg te kunnen werken. Strafzaken die het OM voorheen direct aan de strafrechter zou hebben voorgelegd, worden volgens deze afspraken door het OM met een strafbeschikking afgedaan. Dit zorgt voor een snellere afdoening van strafzaken en minder druk op de rechtspraak.³² Kortom, al deze ontwikkelingen laten zien dat de strafbeschikking is *here to stay*.

Dat rechtvaardigt dat de praktijk van de strafbeschikking op de voet wordt gevolgd. Zoals hiervoor al kort ter sprake gebracht, is reeds vanuit verschillende kanten onderzoek gedaan naar (de praktijk van) de strafbeschikking, met een stroom aan publicaties tot gevolg. Otte (lid van het College van procureurs-generaal, de landelijke leiding van het OM) spreekt daarbij van een hausse aan kritische stellingnames waarbij de teneur steeds dezelfde is: het OM schiet kwalitatief tekort.³³ Het onderzoek naar OM-afdoening richt zich tot op heden met name op een kwantitatieve analyse van cijfers die over de strafbeschikking bekend zijn,³⁴ op dossieronderzoek van zaken waarin strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd³⁵ en op juridische analyses van de strafbeschikking.³⁶ Dit heeft veel waardevolle inzichten opgeleverd met betrekking tot de vraag hoe de strafbeschikking de eerste veertien jaar van haar bestaan in de praktijk van de strafrechtspleging functioneert. Tot op heden is evenwel onderbelicht gebleven wat de lotgevallen zijn van strafzaken waarin eerst een strafbeschikking wordt uitgevaardigd en die vervolgens aan de

29 *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 478, p. 9.

30 *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 478, p. 10.

31 Conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, te raadplegen op www.internetconsultatie.nl/conceptwetsvoorstel_naar_aanleiding_van_evaluatie_wet_om_afdoening.

32 Zie *Kamerstukken II* 2019/20, 29279, nr. 601, p. 7 en het Jaarverslag Rechtspraak 2020, p. 60.

33 Otte 2019-I, p. 183. Zie ook van Tulder 2019 (die concludeert dat invoering van de strafbeschikking bij misdrijfzaken niet tot minder, maar tot meer werk voor rechters heeft geleid) en de reactie daarop in Otte 2019-II.

34 Zoals in Van Tulder 2016 en Van Tulder, Meijer & Kalidien 2017.

35 Zoals de rapporten Beschikt en gewogen 2014 en Beproefd verzet 2017, maar ook door het OM zelf verricht onderzoek waarbij officieren van justitie van het kwaliteitsprogramma Strafvordering OM 2020 metingen hebben uitgevoerd die hebben geresulteerd in de rapporten '1-meting OM-strafbeschikking en 0-meting verzet 2018' en '2-meting OM-strafbeschikking en 1-meting verzet 2019'.

36 Zoals Robroek 2017, die voor zijn publicatie een onderzoek heeft bewerkt dat is uitgevoerd in het kader van het kwaliteitsprogramma Strafvordering OM 2020. Zie Robroek 2017, p. 9-10.

strafrechter worden voorgelegd, ofwel omdat daartegen verzet wordt ingesteld door de verdachte ofwel omdat de executie van de bij strafbeschikking opgelegde sanctie mislukt en het OM daarom alsnog tot dagvaarding overgaat. De onderhavige studie beoogt deze leemte te vullen, door onderzoek te doen naar de kenmerken van deze strafzaken en de wijze waarop de officier van justitie en de rechter ter terechtzitting omgaan met deze strafzaken en de daarin eerder uitgevaardigde strafbeschikkingen.

1.3 ONDERZOEKSVRAGEN, METHODOLOGIE EN AFBAKENING

1.3.1 *Onderzoeksvragen en het belang daarvan*

Een strafbeschikking is in feite een korte, zakelijke brief van het OM aan de verdachte waarin wordt medegedeeld dat de officier van justitie heeft vastgesteld dat die verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan een bepaald strafbaar feit en dat daarom aan hem een bepaalde sanctie of aanwijzing wordt opgelegd. Het stuk vermeldt de pleegdatum, pleegplaats en in welk wetsartikel het strafbare feit staat opgenomen. Omdat strafbeschikkingen niet openbaar zijn, is het niet eenvoudig te achterhalen voor wat voor soort misdrijven en aan wat voor soort type verdachten het OM een strafbeschikking uitvaardigt. Toch is deze informatie van belang om de strafbeschikking als zodanig nader te kunnen duiden. Met dit onderzoek willen we daarom allereerst exploreren wat voor strafzaken én verdachten schuilgaan achter de strafbeschikking en de daaruit voortvloeiende strafbeschikkingszaken. Dit leidt tot de eerste onderzoeksvraag en bijbehorende subvragen:

1. Wat kan worden gezegd over de kenmerken van strafbeschikkingszaken?
 - a. Wat zijn de zaakskenmerken van strafbeschikkingszaken?
 - b. Wat zijn de persoonskenmerken van de geobserveerde verdachten?
 - c. Wat kan worden gezegd over de aanwezigheid van de verdachten ter zitting?
 - d. Wat is het standpunt van de verdachten ten aanzien van de tenlastegelegde misdrijven?
 - e. Wat is het tijdsverloop tussen de pleegdata van de misdrijven en de behandeling van de strafbeschikkingszaken ter terechtzitting?

De tweede onderzoeksvraag heeft betrekking op de beslissingen die worden genomen in aanloop naar en tijdens de behandeling van strafbeschikkingszaken door de rechter. Kennis van de redenen voor het indienen van verzet door verdachten, dan wel het dagvaarden door het OM kan inzicht geven in de wijze waarop doelstellingen van de strafbeschikking al dan niet worden behaald. Inzicht in de meer procedurele beslissingen als de ontvankelijkheid van het ingestelde verzet, de schuldvaststelling en sanctionering door de rechter, vertelt ons iets over de verhouding tussen de strafbeschikking als ‘verkorte’ afdoeningsmethode, zonder tussenkomst

van de rechter, en de traditionele wijze van afdoening door de rechter. Daarom besteden we bij het beantwoorden van de tweede onderzoeksvraag niet alleen aandacht aan de beslissing die de rechter uiteindelijk neemt in de strafbeschikkingszaak, maar vergelijken we deze met de beslissing die het OM heeft genomen in de strafbeschikking die daaraan ten grondslag ligt. Om het beeld compleet te maken betrekken we hierin bovendien de eis van het OM ter zitting en leggen we deze naast de oorspronkelijke strafbeschikking. Dit alles brengt ons tot de tweede onderzoeksvraag en bijbehorende subvragen:

2. Wat kan worden gezegd over de (inhoudelijke) beslissingen in strafbeschikkingszaken?
 - a. Wat zijn redenen voor het indienen van verzet door verdachten, dan wel het dagvaarden door het OM?
 - b. Hoe wordt de ontvankelijkheid van het tegen de strafbeschikking ingestelde verzet door de rechter beoordeeld?
 - c. Wat kan worden gezegd ten aanzien van de schuldvaststelling en het bewijs in strafbeschikkingszaken?
 - d. Wat kan worden gezegd ten aanzien van de straftoemeting in strafbeschikkingszaken, mede in relatie tot de oorspronkelijke strafbeschikking en de strafeis?

De inzichten die deze twee – hoofdzakelijk empirisch georiënteerde – hoofdvragen opleveren vormen de basis voor de beantwoording van de derde, meer normatieve, hoofdvraag:

3. Hoe moeten deze bevindingen worden geduid, mede in het licht van het doel en het rechtskarakter van de strafbeschikking?

Beantwoording van deze vraag biedt de toegevoegde waarde van dit onderzoek aan het hierboven reeds genoemde palet aan onderzoek dat is verricht in de vorm van kwantitatieve analyse van cijfers, dossieronderzoek en juridische analyses.

1.3.2 Verantwoording van de onderzoeksmethode

Om antwoord op de onderzoeksvragen te kunnen geven is informatie nodig die enkel is in te winnen door het verrichten van observaties tijdens het onderzoek ter terechtzitting van strafbeschikkingszaken. Daarom is gedurende zes maanden – van 21 september 2017 tot en met 21 maart 2018 – observatieonderzoek verricht, waarbij het onderzoek ter terechtzitting is bijgewoond van vele strafzaken die eerder door middel van een strafbeschikking door het OM werden afgedaan. Met behulp van deze methode is veel nuttige informatie over de kenmerken en het inhoudelijke verloop van deze strafbeschikkingszaken verkregen, alsmede over de strafbeschikkingen die daaraan vooraf zijn gegaan. Dit onderzoek werpt daarmee niet alleen nader licht op de praktijk van de berechting van strafbeschikkingszaken, maar ook – zij het langs indirecte weg – op de praktijk van de uitvaardiging van strafbeschikkingen

die daarachter schuilgaat. Nu het gaat om observaties van openbare zittingen heeft de gehanteerde methode als bijkomend voordeel dat gegevens over strafbeschikingszaken konden worden vergaard die doorgaans minder gemakkelijk (of zelfs in het geheel niet) toegankelijk zijn, zoals informatie over de persoon van de verdachte en over het gepleegde strafbare feit. Niet eerder is een dergelijk grootschalig observatieonderzoek uitgevoerd naar strafzaken die zijn voorafgegaan door een strafbeschikking.³⁷

De strafbeschikkingenpraktijk is per definitie in vergaande mate gesloten. Strafbeschikkingen zijn niet openbaar en ze zijn ook niet, zoals rechterlijke uitspraken, online te raadplegen.³⁸ Voorts worden de vonnissen en processen-verbaal van de terechtzitting in politierechterzaken veelal niet uitgewerkt, waardoor het vrijwel uitgesloten is om langs die weg iets te weten te komen over de visie van officieren van justitie en rechters op een bepaalde strafbeschikking. Door observatieonderzoek werd dit wel mogelijk, omdat zij zich ter terechtzitting over de onderliggende strafzaak uitlaten en zich daarmee ook impliciet uitlaten over de inhoud van de strafbeschikking en motiveren waarom een strafbaar feit al dan niet wettig en overtuigend te bewijzen is en welke sanctie daarop dient te volgen. Daar waar de ervaringen tijdens het onderzoek inzicht gaven in de rolopvatting van de officieren van justitie en rechters en de manier waarop zij aankijken tegen (de inhoud van) de strafbeschikking, is dit waar mogelijk meegenomen bij de beantwoording van de onderzoeksvragen. Bovendien is niet eerder in onderzoek naar strafbeschikkingen de visie van de verdachte op de strafbeschikking meegenomen.³⁹ Die visie is interessant, aangezien het uiteindelijk de verdachte is die in meest directe zin met de strafbeschikking wordt geconfronteerd en hij ook degene is die bepaalt of hij verzet instelt en/of hij al dan niet voldoet aan de bij strafbeschikking opgelegde straf, maatregel of aanwijzing. Door de mening van de verdachte over de afdoening door het OM te horen en – meer specifiek – te achterhalen wat zijn redenen waren voor het instellen van verzet of voor het niet voldoen aan de strafbeschikking, is ook op dat vlak waardevolle informatie verzameld. Hoofdstuk 4 gaat nader in op de

37 In het onderzoek dat heeft geleid tot het rapport *Beproefd verzet zijn weliswaar zittingsobservaties verricht*, maar daarbij is enkel een (beperkt) aantal politierechterzaken geobserveerd en zijn niet alle rechtbanken in Nederland bezocht. Voor dat onderzoek zijn dertig strafzaken verspreid over zeven politierechterzittingen geobserveerd. Zie het rapport *Beproefd verzet 2017*, p. 136. Verder zijn in dat onderzoek een aantal observaties uitgevoerd bij de kantonrechter en een bij de economische politierechter, die buiten het bestek van dit onderzoek vallen, zoals nader wordt toegelicht in par. 4.3.1.

38 De rechtspraak publiceert overigens niet alle, maar een (beperkt) deel van de rechterlijke uitspraken op www.rechtspraak.nl. Frielink constateert dat het aantal strafzaken dat door de rechter wordt afgedaan nadat in eerste instantie een OM-strafbeschikking is opgelegd daarop ook niet floreert. Zie Frielink 2013, p. 280. Overigens heeft de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak de ambitie uitgesproken om van de huidige 5% gepubliceerde uitspraken toe te groeien naar circa 75%, zie het artikel van S. Derix, 'Baas rechtspraak: Misschien hebben we te weinig gesproken over de uitvoerbaarheid van bepaalde wetgeving', *NRC* 30 mei 2021.

39 Op de evaluatie van de Wet OM-afdoening na, waarvoor in totaal acht burgers zijn geïnterviewd. Zie het rapport *Evaluatie Wet OM-afdoening 2018*, par. 5.7.1.

gehanteerde onderzoeksmethode van zittingsobservaties en bevat de methodologische verantwoording.

1.3.3 *Afbakening van het onderzoek*

Dit onderzoek richt zich niet alleen op verzetszaken, maar ook op dagvaardingszaken, waarin de executie van de strafbeschikking is mislukt en de verdachte om die reden door het OM wordt gedagvaard. Hoewel het initiatief tot het betrekken van de rechter in die gevallen niet bij de verdachte ligt, zijn ook die strafzaken oorspronkelijk met een strafbeschikking ingeleid en worden ook die zaken ter terechtzitting door de strafrechter behandeld. Dergelijke zaken kunnen dus eveneens bijdragen aan de beantwoording van de hiervoor genoemde onderzoeksvragen. Zoals hiervoor toegelicht kunnen strafbeschikkingszaken ook voor de rechter komen na een artikel 12 Sv-procedure. Deze zaken zijn niet expliciet in dit onderzoek meegenomen. Hoewel niet valt uit te sluiten dat sommige van de geobserveerde strafzaken vooraf zijn gegaan door een artikel 12 Sv-procedure (zonder dat dit op de zitting kenbaar is gemaakt), achten we het niet erg aannemelijk dat een dergelijke procedure succes heeft bij een strafzaak die eerst met een strafbeschikking is afgedaan. Niet alleen vanwege de (doorgaans geringe) ernst van het strafbare feit maar ook omdat op zichzelf wel een sanctie of aanwijzing door het OM is opgelegd (anders dan bij afdoening door het OM door middel van een sepot, waarbij het OM beslist om niet of niet verder te vervolgen).

Voorts ligt de focus van dit onderzoek op de berechting van strafbeschikkingszaken waarbij het gaat om een verdenking van een of meer *misdriven*. Deze zwaardere strafzaken worden behandeld door een enkelvoudige strafkamer van de rechtbank (in de strafrechtspraktijk beter bekend als de politierechter). Overtredingen (relatief lichte strafbare feiten) die hebben geleid tot een strafbeschikking – waarvan de zaken vervolgens bij de kantonrechter worden aangebracht – vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Tot slot richt dit onderzoek zich op de zogenoemde *OM-strafbeschikking* (door het OM vaak aangeduid met de afkorting OMSB) in de zin van artikel 257a Sv. Naast de OM-strafbeschikking bestaan ook de nodige daarvan afgeleide varianten, zoals de politiestrafbeschikking (art. 257b Sv), de bestuurlijke strafbeschikking (art. 257ba Sv) en de fiscale strafbeschikking (art. 76 Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR)). Deze bijzondere varianten blijven in dit onderzoek evenwel onbesproken. Waar in het navolgende wordt gesproken over de strafbeschikking, wordt dus in alle gevallen de OM-strafbeschikking bedoeld.

1.4 TERMINOLOGIE

In dit boek gebruiken we veelvuldig bepaalde termen die op voorhand een korte toelichting vereisen. Allereerst de term strafbeschikking zelf, die op verschillende gronden is gekozen. Het Wetboek van Strafvordering gebruikte de term *beschikking*

al voor rechterlijke beslissingen die niet op de terechtzitting worden genomen. De wetgever zag wetstechnisch geen bezwaar ook beslissingen van het OM met deze term aan te gaan duiden.⁴⁰ Met de erkenning in het Wetboek van Strafvordering van de ‘officiersbeschikking’ naast de rechterlijke beschikking wordt volgens de memorie van toelichting ook tot uitdrukking gebracht dat het Wetboek van Strafvordering niet (langer) alleen de rechter als bron van relevante strafvorderlijke beslissingen erkent. Dat de strafbeschikking naast straffen ook maatregelen en aanwijzingen kan inhouden (waardoor de term *sancatie*beschikking wellicht meer op zijn plaats was geweest) levert volgens de wetgever geen overwegend bezwaar tegen de term *straf*beschikking op, omdat het in de Wetboeken van Strafrecht en Strafvordering in de kern om straffen gaat; een begrip dat – los van de wetstechnische invulling – in de samenleving een bepaalde betekenis heeft.⁴¹

Dit onderzoek richt zich – zoals hiervoor reeds aan de orde is gekomen – op zowel verzetszaken als dagvaardingszaken. Hierbij wordt met het begrip *verzetszaken* bedoeld op zaken die in eerste instantie door middel van een strafbeschikking zijn afgedaan, maar die vervolgens als gevolg van het feit dat de verdachte verzet tegen de strafbeschikking heeft ingesteld (zie par. 3.2 voor een toelichting daarop), alsnog bij de strafrechter worden aangebracht. Met het begrip *dagvaardingszaken* wordt in dit verband bedoeld op zaken die in eerste instantie door middel van een strafbeschikking zijn afgedaan, maar die vervolgens als gevolg van een mislukte executie (of onvoltooide tenuitvoerlegging, zoals het OM het noemt in de Aanwijzing OM-strafbeschikking) alsnog door de officier van justitie bij de strafrechter worden aangebracht. Indien in het vervolg aan beide categorieën gezamenlijk wordt gerefereerd, wordt gesproken van *strafbeschikkingszaken*. Geregeld maken wij een vergelijking tussen deze strafbeschikkingszaken en strafzaken die door strafrechters worden afgedaan zonder dat in eerste instantie door het OM een strafbeschikking aan de verdachte is uitgevaardigd. In die zaken heeft dus geen buitengerechtelijk traject plaatsgevonden voorafgaand aan de behandeling van de strafzaak door de strafrechter, maar is de verdachte onmiddellijk gedagvaard door de officier van justitie.

In de aanwijzing OM-strafbeschikking wordt degene die van een officier van justitie een strafbeschikking krijgt uitgevaardigd een *bestrafte* genoemd.⁴² In dit onderzoek gebruiken wij evenwel – ter bevordering van de leesbaarheid – consequent de term *verdachte*, zoals ook de wettelijke regeling van de strafbeschikking (vanaf art. 257a Sv) dat doet.

Tot slot komt de term *observer* in dit onderzoek geregeld voor. Hiermee wordt bedoeld op degene die in het kader van dit onderzoek de zittingsobservaties bij de rechtbanken en het voorbereidende onderzoek daartoe heeft uitgevoerd.

40 Dit is verduidelijkt door art. 138 Sv aan te passen. Uit het eerste artikellid daarvan volgt tegenwoordig dat onder *beschikkingen* worden verstaan: de beslissingen die niet op de terechtzitting zijn gegeven.

41 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 66.

42 Aanwijzing OM-strafbeschikking 2021, *Stcrt.* 2020, 62572-n2.

1.5

LEESWIJZER

De strafbeschikking is een relatief nieuwe afdoeningsmogelijkheid in ons strafproces. In **hoofdstuk 2** besteden we daarom allereerst aandacht aan de aanloop tot de invoering en de ontwikkeling van de strafbeschikking. Ook het rechtskarakter van de strafbeschikking komt in dit hoofdstuk aan bod, evenals het toepasselijke straftoemettingskader en werkwijzen van het OM waarbij de strafbeschikking een rol speelt. Daarnaast wordt gekeken naar de huidige positie van de strafbeschikking aan de hand van actuele ontwikkelingen en lichten we in het buitenland bestaande equivalenten toe.

Hoofdstuk 3 is vervolgens gewijd aan het juridisch kader met betrekking tot de berechting van strafbeschikkingszaken. Voordat we onze onderzoeksbevindingen uiteenzetten, is het noodzakelijk om een toelichting te geven op het procesinitiatief, de twee soorten strafbeschikkingszaken en de manier waarop de strafrechter met een strafbeschikkingszaak omgaat. Daarbij gaan we in op de vraag of de inhoudelijke behandeling van dergelijke zaken door de rechter afwijkt van niet-strafbeschikkingszaken en zo ja in welke mate. Ook wordt in dit hoofdstuk duidelijk hoeveel verdachten in strafbeschikkingszaken potentieel voor de rechter zouden kunnen komen en hoeveel van die zaken daadwerkelijk door het OM bij de rechter worden aangebracht.

Hoofdstuk 4 richt zich op de methodologie van het ten behoeve van deze studie verrichte empirische onderzoek. Na een literatuurstudie, verschillende gesprekken met betrokkenen bij de strafbeschikkingenpraktijk en het verrichten van bezoeken aan het OM, zijn bij alle rechtbanken in Nederland zittingen met strafbeschikkingszaken geobserveerd. Daarbij is gebruikgemaakt van de methode van niet-participerende observatie. Dit hoofdstuk beschrijft die onderzoeksmethode, benoemt de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij de selectie van de strafzaken en de zittingen en gaat vervolgens in op hoeveel en waar die zittingsobservaties hebben plaatsgevonden. Ook wordt aandacht besteed aan de betrouwbaarheid van de verrichte observaties.

Vanaf **hoofdstuk 5** volgen de resultaten van deze observaties. Eerst worden de kenmerken van strafbeschikkingszaken besproken, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen zaakskenmerken en kenmerken van de verdachten. Daarna wordt aandacht besteed aan de aan- en afwezigheid van verdachten en advocaten ter terechtzitting, het standpunt van verdachten ten aanzien van het tenlastegelegde feit (bekennend dan wel ontkennend) en het tijdsverloop tussen de pleegdata van de misdrijven en de behandeling van de strafbeschikkingszaken ter terechtzitting.

Vervolgens biedt **hoofdstuk 6** inzicht in het inhoudelijk verloop van strafbeschikkingszaken. Achtereenvolgens komt aan bod: wat redenen zijn voor het indienen van verzet door de verdachte dan wel het dagvaarden door het OM, de ontvankelijkheid van het verzet, de sancties die bij de strafbeschikking zijn opgelegd, de strafeis van de officier van justitie op de zitting en de eindoordelen van de rechter. Meer specifiek gaan we daarbij in op de schuldvaststelling en het bewijs en

de sanctiebepaling in de strafbeschikkingszaken, mede in relatie tot de oorspronkelijke strafbeschikking en de strafeis ter terechtzitting.

Hoofdstuk 7 gaat in op de belangrijkste conclusies van dit onderzoek. Daarnaast vindt een reflectie op deze onderzoeksbevindingen plaats en reageren we op de roep vanuit de strafrechtspraktijk om rechters eerder bij de strafbeschikking te betrekken.

In het afsluitende **hoofdstuk 8** doen we concrete aanbevelingen voor de strafbeschikkingenpraktijk. We onderscheiden daarbij drie verschillende fases. Ten eerste de fase voorafgaand aan de strafbeschikking, ten tweede de fase van de uitvaardiging van de strafbeschikking en ten derde de fase waarin de rechter de strafbeschikkingen op zitting behandelt.

Na lezing van deze studie heeft de lezer zicht op de kenmerken van strafbeschikkingszaken en krijgt hij meer inzicht in het inhoudelijk verloop van deze strafzaken wanneer zij aan de rechter worden voorgelegd. Door in het navolgende bovendien gebruik te maken van concrete voorbeelden uit de geobserveerde zaken, krijgt de lezer een rijk beeld van het type strafzaken dat (in eerste instantie) buitengerechtelijk is afgedaan en waar de rechter nooit aan te pas was gekomen als verdachten geen verzet hadden ingesteld of aan de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking hadden meegewerkt.

In de hoofdtekst en in voetnoten wordt in beginsel enkel verwezen naar het zaaks- en zittingsnummer zonder beschrijving van het tenlastegelegde misdrijf in een bepaalde strafzaak, tenzij het voor de context relevant is om ter plekke inhoudelijk op de zaak in te gaan. Voor nadere informatie per zaak wordt verwezen naar bijlage I, waarin een totaaloverzicht is opgenomen met een korte beschrijving per geobserveerde strafzaak. Om ervoor te zorgen dat zaken niet herleidbaar zijn, zijn alle namen van verdachten, rechters, officieren van justitie, advocaten, benadeelde partijen en andere betrokkenen in dit onderzoek geanonimiseerd, evenals de parketnummers van de strafbeschikkingszaken.

Voordat op het uitgevoerde observatieonderzoek en de resultaten daarvan wordt ingegaan, is het voor een goed begrip daarvan van belang om eerst in dit hoofdstuk de strafbeschikking als afdoeningsmodaliteit tegen het licht te houden. Een beschrijving van de aanloop naar de invoering van de strafbeschikking in paragraaf 2.1 is daarbij noodzakelijk, omdat die invoering grote gevolgen heeft gehad voor de strafrechtspraktijk. Daarna wordt in paragraaf 2.2 het unieke rechtskarakter van de strafbeschikking als afdoeningsmodaliteit uiteengezet. De waarheidsvinding en het bewijs in strafbeschikkingen komt daarbij ter sprake, waarbij het gaat om de vraag in hoeverre de waarheidsvinding en -vaststelling in het geval van afdoening door het OM door middel van een strafbeschikking en in het geval van afdoening door de rechter in een strafbeschikkingszaak van elkaar (zouden moeten) verschillen. Voorts wordt in paragraaf 2.3 aandacht besteed aan straftoemeting door het OM, door onder meer het straftoemetingskader bij de strafbeschikking te beschrijven. Vervolgens licht paragraaf 2.4 de OM-werkwijzen toe die met strafbeschikkingen samenhangen of daarmee vaak in verband worden gebracht. Paragraaf 2.5 beschrijft de huidige positie van de strafbeschikking – veertien jaar na invoering daarvan – waarbij er aandacht is voor de omvang van de strafbeschikkingenpraktijk, de principiële kritiek daarop, eerder verrichte onderzoeken naar deze afdoeningsmodaliteit en het bestaan van de transactie naast de strafbeschikking. Tot slot werpen we in paragraaf 2.6 een blik over de grens naar in het buitenland bestaande equivalenten van de strafbeschikking.

In dit hoofdstuk worden overigens niet alle formele vereisten voor de (uitvaardiging van een) strafbeschikking besproken, omdat die in het kader van het onderhavige onderzoek lang niet alle van belang zijn. Op dit punt volstaan we daarom met verwijzingen naar relevante literatuur daarover.¹

1 Robroek 2017, Kessler 2015 en Dullaart & Dubbeldam 2007 gaan het uitvoerigst in op alle facetten van (de uitvaardiging van) de strafbeschikking.

2.1

INVOERING VAN DE STRAFBESCHIKKING

In het strafrecht was de behandeling van strafzaken ter terechtzitting jarenlang het uitgangspunt. Het onmiddellijkheidsbeginsel speelde een belangrijke rol: het bewijs in een strafzaak werd op de zitting ten overstaan van de beslissende rechter(s) naar voren gebracht.² Daarnaast werd veel belang gehecht aan de openbaarheid van rechtspraak. De druk op het rechterlijk systeem werd echter te groot en diende te worden verminderd, om te voorkomen dat het oververhit zou raken. Buitengerechtelijke afdoening, waarbij strafzaken zonder enige vorm van terechtzitting of rechterlijke bemoeienis worden afgedaan, is daarom sinds het begin van de vorige eeuw mogelijk gemaakt. In 1921 deed, ingegeven door het feit dat rechterlijke capaciteit schaars was en de overbelasting van het strafrechtelijke systeem diende te worden tegengegaan, de transactie zijn intrede in artikel 74 Sv.³ Sindsdien kan een verdachte met het OM een transactie aangaan, waarmee de verdachte vervolging en berechting voorkomt en zich dus niet ter terechtzitting tegenover de rechter hoeft te verantwoorden. De meeste verdachten hebben belang bij een dergelijke *low profile* afdoening van hun strafzaak waarbij geen openbaar proces wordt gehouden en geen openbare uitspraak volgt.⁴ De transactie is op consensualiteit gebaseerd, wat inhoudt dat een strafzaak slechts met toestemming van de verdachte met een transactie kan worden afgedaan.⁵ Als de verdachte aan de gestelde transactievoorwaarden voldoet, is vervolging bij de rechter daarmee uitgesloten.⁶ Deze afdoeningsmodaliteit is echter niet onomstreden en werd met argwaan bekeken.⁷ De transactie werd decennialang alleen ingezet bij overtredingen, maar sinds 1983 werd het bereik daarvan uitgebreid naar misdrijven. De uitbreiding van het toepassingsbereik van de transactie naar misdrijven ging echter niet zonder slag of stoot. De wijziging vond pas plaats na heftige en fundamentele debatten en de nieuwe transactiemogelijkheid werd een aardverschuiving genoemd.⁸ Desondanks werden in de jaren daaropvolgend

2 Zie voor meer informatie over dit beginsel Van Lent 2008 en Nan 2015-II. Over de inhoud en betekenis van het onmiddellijkheidsbeginsel bestaat overigens discussie in de literatuur.

3 Crijns 2010-I, p. 6. De transactieregeling kent het OM de bevoegdheid toe om voor aanvang van de terechtzitting voorwaarden te stellen ter voorkoming van strafvervolging van strafbare feiten, waarop naar de wettelijke omschrijving niet meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld. Het is evenwel onjuist te stellen dat het gebruik van mogelijkheden tot buitengerechtelijke afdoening *uitsluitend* is terug te voeren op een tekort in de rechtshandhaving. Dit blijkt uit het feit dat dergelijke wijzen van afdoening al (hoewel in veel beperktere mate) bestonden voordat werd gesproken van een tekort in de rechtshandhaving.

4 Nijboer 2005, p. 134.

5 Zie voor meer hierover Crijns 2010-I, par. 2.4.1, in het bijzonder p. 39. Zie ook De Lange 2013.

6 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 1.

7 Zie onder meer Van den Biggelaar 1994, p. 77 en Van Zijl 2005, p. 98. Volgens Van Zijl is niet onomstreden *dat* het OM zaken in het voortraject naar de rechter zou moeten kunnen afdoen, maar *hoe* die ruime toepassing verantwoord en doelmatig kan worden ingezet.

8 Zie Van Veen 1983, Groenhuijsen 1995, Kelk 2002, onder 4.1 en recenter Van Asperen de Boer & Van Duijvenbode 2014, p. 641.

tienduizenden strafzaken met een transactie afgedaan.⁹ Met het buitengerechtelijk *afdoen* van strafzaken waren we in het Nederlandse strafrecht ondertussen dus wel bekend geraakt.

Het buitengerechtelijk *straffen* van verdachten was daarentegen in ons strafrecht lange tijd ondenkbaar.¹⁰ De Wet OM-afdoening, waarin de rechtsfiguur van de strafbeschikking werd geïntroduceerd en voor het eerst buitengerechtelijke bestraffing in het strafrecht mogelijk werd gemaakt, kent dan ook een lang en uitvoerig voortraject.¹¹ Het gaat tenslotte om een ingrijpende hervorming die ons strafrechtelijk stelsel in de kern heeft geraakt.¹² Voor het eerst in de geschiedenis van het Wetboek van Strafvordering kan een ander dan de strafrechter oordelen over de schuld van de verdachte en hem een straf opleggen die leedtoevoeging inhoudt, die onherroepelijk en executabel kan worden.¹³ Het beeld is daarmee gekanteld van een officier van justitie die de verdachte een voorstel doet om hem de gang naar de strafrechter te besparen en zijn strafzaak vlot af te wikkelen naar een officier van justitie die náást de strafrechter bepaalde strafbare feiten afdoet en bestraft.¹⁴ Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening zijn gedurende een flink aantal jaren verschillende mogelijkheden verkend voor afdoening buiten de rechter om, nadat duidelijk was geworden dat in Nederland sprake was van een zeer groot handhavingstekort in de strafrechtspleging. In 1995 verscheen een belangrijk rapport van de hand van de commissie-Korthals Altes, die op verzoek van de minister van Justitie was ingesteld. Dat rapport vermeldde dat een beperkt aantal betrekkelijk eenvoudige zaken een onevenredig beslag legde op het werk van het OM en de rechter.¹⁵ Door een aanzienlijke toename van het aantal af te handelen strafzaken was het systeem in zijn voegen gaan kraken, wat tot gevolg had dat niet in alle strafzaken *full dress* procederen meer mogelijk was en het onmiddellijkheidsbeginsel onder druk kwam te staan.¹⁶ Verschillende commissies¹⁷ en strafrechtjuristen¹⁸ construeerden voorstellen voor de invoering van een vereenvoudigde procedure in

-
- 9 In de periode 2000-2007 werden jaarlijks gemiddeld 73.000 strafzaken door het OM met een transactie afgedaan. Sinds de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening is dit aantal sterk gedaald, tot 13.800 transacties in 2015 en nog slechts 2.600 transacties in 2020.
- 10 Bij de eerdere bevoegdheden die het OM had om strafzaken af te doen werd niet formeel een *straf* gegeven, maar werden wel degelijk feitelijk sancties opgelegd, zie Van Zijl 2005, p. 98 en Hartmann 2011, p. 25-26.
- 11 Zie Van Zijl 2005 en *Kamerstukken I* 2005/06, 29849, C, p. 1, waarin staat dat de voorbereiding van het wetsvoorstel 'stellig niet over één nacht ijs is gegaan'.
- 12 Crijns 2004, p. 225. Zie ook Keulen, Knigge & De Jong 2021, die de hervorming radicaal noemen.
- 13 Mevis 2004, p. 354. Volgens Mevis is hiermee 'van niet minder dan een revolutie sprake'.
- 14 Sikkema & Kristen 2012, p. 188.
- 15 Rapport Het recht ten uitvoer gelegd 1995, van de commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving (commissie-Korthals Altes). Zie nader over deze commissie De Doelder, Hartmann & Van Russen Groen 1995 en Groenhuijsen 1995.
- 16 Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, p. 15.
- 17 Waaronder dus de commissie-Korthals Altes 1995 en de commissie-Duk (Commissie partiële herziening strafvordering 1973). Zie Van den Biggelaar 1994, p. 106-111, voor meer informatie over de bevindingen van de commissie-Duk.
- 18 Waaronder Knigge 1994.

het strafrecht.¹⁹ Ook is gekeken naar de mogelijkheid om de bestaande transactiebevoegdheid aan te passen²⁰ en is onderzoek gedaan naar de mogelijkheid van het opnemen van een met het Anglo-Amerikaanse *plea bargaining* vergelijkbare rechtsfiguur in het Nederlandse recht.²¹

De onderzoeksgroep Strafvordering 2001, onder aanvoering van Groenhuijsen en Knigge, introduceerde een driesporenmodel waarbinnen drie procesvormen zijn onderscheiden, waarbij is gedifferentieerd naar de zwaarte van de (mogelijk) op te leggen sanctie: een behandeling van de strafzaak door een meervoudige kamer (het eerste spoor), een behandeling van de strafzaak door een enkelvoudige kamer (het tweede spoor) en een buitengerechtelijke procedure waarbij het OM de bevoegdheid heeft zelfstandig sancties aan verdachten op te leggen (het derde spoor).²² Dit derde spoor was bestemd voor eenvoudige zaken van relatief geringe ernst.²³ Mede op basis van de voorstellen van het onderzoeksproject Strafvordering 2001 – die overigens niet allemaal zijn overgenomen²⁴ – is aan een wetsvoorstel gewerkt, dat in 2004 is ingediend.²⁵ Volgens het advies van de Raad van State riep het wetsvoorstel zowel constitutionele als praktische bedenkingen op waardoor werd geadviseerd het wetsvoorstel niet aan de Tweede Kamer te zenden.²⁶ Het OM zag ook problemen in het op zich nemen van een rechterlijke taak.²⁷ Het College van procureurs-generaal noemde de invoering van het wetsvoorstel ‘te risicovol’ en plaatste daarbij de opmerking ‘dat het College het principiële onjuist acht dat het initiatief om naar de rechter gaan ook bij relatief hoge sancties bij de verdachte zou komen te liggen’.²⁸ De Neder-

19 Zie hierover uitgebreid de bijdrage van Hartmann in het Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, p. 59-91 en Crijs 2004.

20 Rapport commissie-Korthals Altes 1995. Zie nader hierover De Doelder, Hartmann & Van Russen Groen 1995, p. 1395.

21 *Kamerstukken II* 2003/04, 29200 VI, nr. 31 en Brants & Stapert 2004-II. Dit onderzoek is verricht (mede) naar aanleiding van een motie, zie *Kamerstukken II* 2002/03, 28600 VI, nr. 61.

22 Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001.

23 Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, p. 26.

24 De verschillen tussen de voorstellen van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 en de Wet OM-afdoening zitten onder andere in de mate waarin aansluiting is gezocht bij het bestaande strafrechtelijke en strafvorderlijke kader en het openstellen van rechtsmiddelen. Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 53-55. De onderzoekers van Strafvordering 2001 hadden bijvoorbeeld uitsluitend lichte strafzaken voor ogen, die makkelijk konden worden afgedaan met geldboetes. Bovendien stelden zij voor het beroep op de strafrechter hetzelfde karakter te geven als het hoger beroep tegen een vonnis in eerste aanleg, zodat na de fase bij de rechtbank enkel nog cassatie kon volgen en niet ook een hoger beroep bij het gerechtshof. Zie ook Nijboer 2005, p. 104. De Lange had het niet vreemd gevonden als de wetgever ervoor had gekozen dat de strafzaak na verzet direct bij het gerechtshof in plaats van bij de rechtbank zou worden aangebracht, omdat de strafbeschikking immers mede tot doel heeft de eerste rechter te ontlasten. Zie De Lange 2007, p. 71.

25 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 2.

26 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 5, p. 5. De Raad van State schrijft onder meer dat waar het wetsvoorstel het OM plaatst in de rol van quasistrafrechter ‘de grens van de constitutionaliteit’ wordt overschreden.

27 Zie hierover Otte-I 2019, p. 183.

28 Advies van het OM inzake het conceptwetsvoorstel OM-afdoening, 3 april 2003, p. 9.

landse Orde van Advocaten (NOvA) stond ook niet positief tegenover de nieuwe afdoeningsmodaliteit en noemde het wetsvoorstel 'een fundamentele inbreuk op de noties van machtscheiding en evenwicht van machten die kenmerkend is voor een rechtsstaat' en was daarom van oordeel dat niet tot invoering van het wetsvoorstel OM-afdoening diende te worden overgegaan.²⁹ De minister meende echter de bezwaren weg te hebben kunnen nemen.³⁰ Het wetsvoorstel leidde uiteindelijk tot de invoering van de Wet OM-afdoening op 1 februari 2008 en had de introductie van de strafbeschikking tot gevolg.³¹

De regeling van de strafbeschikking is in tegenstelling tot de transactieregeling geplaatst in het formele strafrecht en niet in het materiële strafrecht. Daarmee wordt volgens Groenhuijsen en Simmelink recht gedaan aan de werkelijkheid, omdat het gaat om een procedure waarin delicten (vooralsnog buiten de rechter om) worden afgedaan.³² De memorie van toelichting inzake de Wet OM-afdoening vermeldt dat deze wet bevordert dat alleen strafzaken bij de strafrechter terechtkomen waarin daar aanleiding voor bestaat gelet op de aard van het strafbare feit, de gewenste justitiële reactie dan wel een verschil van opvatting tussen de verdachte en het OM.³³ Sinds de inwerkingtreding van de wet in 2008 is de strafbeschikking gefaseerd ingevoerd. De strafbeschikkingenpraktijk is geleidelijk en landelijk uitgebreid met meer soorten strafbare feiten en meer op te leggen straffen en maatregelen.³⁴ Vanaf 2011 is het aantal zaken waarin het OM een strafbeschikking uitvaardigde sterk toegenomen.³⁵ Inmiddels zijn alle onderdelen van de Wet OM-afdoening in werking getreden, met uitzondering van de bepaling waarin de transactiemogelijkheid vervalt.³⁶ Naar aanleiding van recente ontwikkelingen ziet het er niet naar uit dat die bepaling binnenkort alsnog in werking treedt (zie par. 2.5.4).

Anno 2022 is het afdoen van een strafzaak door middel van een strafbeschikking niet alleen gangbaar geworden, deze afdoeningsmodaliteit is voor het OM nu zelfs het uitgangspunt wanneer dat wettelijk mogelijk is en de strafzaak zich daarvoor leent.³⁷

29 Advies van de NOvA inzake wetsvoorstellen buitengerechtelijke afdoening, 11 maart 2003, p. 4.

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

31 Wet OM-afdoening van 7 juli 2006, *Stb.* 2006, 330, in werking getreden op 1 februari 2008.

32 Groenhuijsen & Simmelink 2005, p. 174.

33 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 1.

34 Zie voor een uitgebreide uiteenzetting daarvan Kessler 2015, par. 10.1.

35 Vgl. *Kamerstukken II* 2014/15, 29279, nr. 225, p. 2.

36 Art. II, onderdeel O, van het wetsvoorstel luidt: 'Artikel 74 [Sr] vervalt'. Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 2. Overigens worden niet alle in werking getreden artikelen in de praktijk daadwerkelijk gebruikt. Zo wordt aan art. 257h Sv, dat gaat over de openbaarheid van strafbeschikkingen, geen uitvoering gegeven. Zie nader par. 8.2.2.

37 Aanwijzing OM-strafbeschikking 2021, *Stcrt.* 2020, 62572-n1, p. 1. De aanwijzing noemt in de bijlage een aantal beleidsmatige contra-indicaties voor de uitvaardiging van een strafbeschikking, zoals in het geval van politiek gevoelige of publicitair gevoelige strafzaken. In de nieuwste Aanwijzing, die geldt vanaf 1 december 2021, is een nieuwe contra-indicatie toegevoegd: ernstige spreekrechtwaardige feiten waarbij het slachtoffer of familieleden van het overleden slachtoffer te kennen heeft of hebben gegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken.

2.2

RECHTSKARAKTER VAN DE STRAFBESCHIKKING

Doordat een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd in gevallen waarin een overtreding of een misdrijf is begaan waarop naar de wettelijke omschrijving een maximale gevangenisstraf is gesteld van zes jaar (art. 257a lid 1 Sv), komen veel delicten in aanmerking voor OM-afdoening.³⁸ De strafbeschikking is een strafrechtelijk instrument, maar dat het sterk is beïnvloed door het bestuursrecht valt moeilijk te ontkennen.³⁹ Beide afdoeningen houden strafoplegging door een niet-rechterlijk orgaan in. Met de Wet OM-afdoening vindt bij de officier van justitie een vergelijkbare cumulatie van functies plaats als bij een bestuursorgaan dat de bestuurlijke boete oplegt: in beide gevallen neemt degene die de sanctie oplegt de constatering van het verboden gedrag voor zijn rekening en verbindt daaraan de consequentie dat een sanctie is aangewezen.⁴⁰ De strafbeschikking kan evenwel een stuk ingrijpender zijn dan een bestuurlijke boete, aangezien in een strafbeschikking ook vrijheidsbeperkende sancties (zoals een taakstraf) kunnen worden opgelegd en de bestuurlijke boete is beperkt tot enkel financiële sancties. In de navolgende paragrafen wordt het rechtskarakter van de strafbeschikking nader uitgewerkt.

2.2.1 *De strafbeschikking: zowel vervolging als bestraffing*

Het klassieke vervolgingsbegrip (anno 1926) hield in dat van vervolging werd gesproken zodra een rechter bij een strafzaak werd betrokken. Bij het uitvaardigen van een strafbeschikking is echter óók sprake van vervolging, terwijl de rechter juist buiten beeld blijft.⁴¹ De strafbeschikking strekt, in tegenstelling tot een transactie, niet ter voorkoming van vervolging maar is een procesvorm waarin het OM de strafzaak eigenstandig vervolgt en afdoet. Daarmee komt de strafbeschikking wat haar rechtskarakter betreft meer overeen met een rechterlijke veroordeling dan met een transactie.⁴² Het vervolgingsbegrip is dus met de komst van de strafbeschikking wezenlijk veranderd. Kooijmans omschrijft het aldus dat 'het vervolgingsbegrip als "klassiek" concept – verknoopt met noties van rechtsbescherming, rechterlijke bemoeienis en termijnbewaking – wordt verruild voor een vervolgingsbegrip waarin centraal staat dat het OM een handeling onderneemt die fungeert als ingang naar de procesfase die rechtstreeks is gericht op afdoening van het (vermeende) strafbare feit'.⁴³ Sommigen menen dat tegenwoordig zelfs van een vervolgings-

38 Deze grens van zes jaar gevangenisstraf is gelijk aan de grens bij de transactie, zie art. 74 lid 1 Sr. Voor de formele eisen die aan een strafbeschikking zijn verbonden (bijvoorbeeld dat deze schriftelijk is en welke gegevens deze dient te bevatten), wordt op deze plek volstaan met een verwijzing naar Kessler 2015, hoofdstuk 4.

39 De Lange 2007, p. 73.

40 Vgl. Bröring & Jurgens 2006.

41 Borgers 2013, p. 216.

42 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 1.

43 Kooijmans 2017, p. 301.

begrip eigenlijk geen sprake meer is.⁴⁴ Het OM is overigens niet verplicht om strafbare feiten ook daadwerkelijk met een strafbeschikking af te doen. Het opportuniteitsbeginsel (neergelegd in art. 167 Sv en art. 242 Sv) geldt nog altijd.

De strafbeschikking houdt ook bestraffing in.⁴⁵ Het doel daarvan is punitief reageren op een normschending.⁴⁶ Volgens de toenmalige minister van Justitie impliceert het loslaten van het rechterlijk bestraffingsmonopolie een belangrijke vernieuwing van het strafprocesrecht.⁴⁷ Met het voorgaande hangt samen dat de scheiding der machten (de trias politica: wetgeving, uitvoering en rechtspraak) in beginsel niet in het geding zou zijn. Door het OM de mogelijkheid te geven straffen en maatregelen op te leggen, wordt volgens de wetgever aan het OM geen wetgevende en ook geen rechtsprekende taak gegeven.⁴⁸ Het met nadruk voorbehouden van de rechtsprekende taken aan de rechter, en het garanderen van toegang tot die rechter, dient tot het voorkomen dat te veel bevoegdheden bij één orgaan worden neergelegd.⁴⁹ Overigens plaatsen verschillende juristen vraagtekens bij de huidige scheiding der machten, omdat de opsporing, vervolging en bestraffing nu bij één instantie zijn geconcentreerd.⁵⁰ De uitvoerende macht zou zich feitelijk hebben ontwikkeld tot rechter in eerste instantie⁵¹ en het machtsevenwicht tussen het OM en de rechter zou ernstig zijn verstoord omdat de strafbeschikking het OM naast vervolging ook met schuldvaststelling en sanctieoplegging belast.⁵² De Rechtspraak merkt ook zelf in haar jaarverslag over 2020 op dat de rol van de rechter verandert en noemt daarbij expliciet als voorbeeld van verschuiving van bevoegdheden van

44 Vgl. Borgers 2013, p. 226.

45 Hoewel niet iedereen de strafbeschikking als echte strafoplegging ziet. Zoals Van Zijl: 'Hoewel het opleggen van een strafbeschikking erop lijkt dat echt een straf wordt opgelegd, wordt uit de regeling van "de omzetting" [die juist niet plaatsvindt] en de rechtsmiddelen duidelijk dat dit niet echt een straf is zoals een rechter die zou opleggen. Zo wordt de [straf]beschikking bij uitblijven van verzet weliswaar voor tenuitvoerlegging vatbaar, het is toch mogelijk dat naderhand, tijdens die tenuitvoerlegging, de rechter zich nog eens ten principale buigt over de zaak en tot een andere, eigen beoordeling komt.' Van Zijl noemt dit het ambigue karakter van de OM-straf, zie Van Zijl 2005, p. 105.

46 Groenhuijsen & Simmelink 2005, p. 178.

47 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 3.

48 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 7, p. 3.

49 Van Zijl 2005, p. 100.

50 Zie Albers 2008 en in dit kader Bovend'Eert 2015, p. 2879: 'De facto is aan de rechterlijke macht in toenemende mate slechts de berechting van een beperkt aantal strafbare feiten opgedragen. Daarmee is men steeds verder verwijderd geraakt van het oorspronkelijke uitgangspunt van de machtenscheiding in de rechtsstaat, dat aan de rechterlijke macht een exclusieve competentie toekomt op het terrein van de berechting van strafbare feiten.' Zie ook Spronken 2011, p. 1431: 'Het politiebureau als detentie-, verhoor-, onderzoek- en berechtingscentrum ineens. Hoezo, scheiding der machten?'

51 De Vries 2017, p. 446.

52 Bethlehem 2007, p. 7.

de rechter naar het OM de opkomst van buitengerechtelijke afdoening.⁵³ Op deze discussie gaan we later uitvoeriger in.

2.2.2 *De strafbeschikking houdt geen berechting in*

Terwijl officieren van justitie tegenwoordig zelfstandig kunnen beslissen over schuld en straf, behoudt de Grondwet de berechting voor aan de strafrechter, die spreekt over berechting van strafbare feiten door de rechterlijke macht (art. 113 lid 1 Gw). Volgens de wetgever dient het begrip berechting formeel te worden ingevuld, als 'beslissing op grond van de tenlastelegging en naar aanleiding van een onderzoek ter terechtzitting' en dient het geen materiële invulling als 'kennisneming en beslissing' in te houden. Het uitvaardigen van een strafbeschikking levert dus geen berechting op.⁵⁴ Sterker nog, je zou het uitvaardigen van een strafbeschikking ook het voorkomen van berechting kunnen noemen.⁵⁵ Een verdachte kan zich eenzijdig onttrekken aan de rechtskracht van de strafbeschikking door daartegen verzet in te stellen. Dit is volgens Groenhuijsen en Simmelink minder goed verenigbaar met de strafrechtspraak en daarom merken zij de oplegging van een strafbeschikking niet als berechting aan.⁵⁶ Door de strafbeschikkingsbevoegdheid is berechting geen automatisch gevolg meer van een strafrechtelijk onderzoek, maar een *mogelijk* gevolg.⁵⁷ Daarentegen vinden sommigen de uitvaardiging van een strafbeschikking wel sterk op berechting lijken.⁵⁸ Door verzet in te stellen kan de verdachte alsnog berechting bewerkstelligen. Door sommigen wordt de strafbeschikkingenpraktijk daarom ook wel als 'quasiberechting' aangeduid.⁵⁹ Ondanks dat van berechting geen sprake is, spreekt het vanzelf dat ook buitengerechtelijke afdoening van strafzaken een magistratelijke instelling veronderstelt, wat betekent dat de beslisser soortgelijke kwaliteiten bezit als de strafrechter.⁶⁰ In dat kader wordt erop gewezen dat dit voor leden van het OM betekent dat 'grote integriteit en zorgvuldigheid bij de uitoefening van deze bevoegdheid geboden is, en dat steeds bij het streven naar effectieve en efficiënte bestrijding van criminaliteit en overlast het rechtsstatelijk evenwicht voor ogen gehouden wordt'.⁶¹

53 Jaarverslag Rechtspraak 2020, p. 27. Zie ook Malsch 2019, p. 1162, die spreekt over een verzwakte rol van de rechter, onder meer doordat andere instanties dan de rechter vaker worden belast met het afdoen van strafzaken.

54 In de memorie van toelichting bij de Wet OM-afdoening is evenwel een complete paragraaf besteed aan de verhouding tot art. 113 lid 1 Gw, wat impliceert dat het niet aanstonds duidelijk was dat bij de uitvaardiging van strafbeschikkingen geen sprake was van berechting. Zie ook Albers 2008 en Teunissen 2008.

55 Zie daarover Crijns & Kool 2017, p. 286.

56 Groenhuijsen & Simmelink 2005, p. 179.

57 De Hert & Decaigny 2013, p. 64.

58 Zie bijvoorbeeld Bauw, De Wolff, De Meijer & Westerveld 2019, p. 37-38.

59 Zie bijvoorbeeld De Vries 2017, p. 446. Ook Sikkema & Kristen (2012, p. 189) en Van Russen Groen (2015, p. 285) menen dat de officier van justitie 'quasirechterlijke' taken vervult.

60 Kelk 2019, p. 167.

61 Bauw, De Wolff, De Meijer & Westerveld 2019, p. 38.

2.2.3 *De strafbeschikking is gebaseerd op een schuldvaststelling*

Het strafrecht is gebaseerd op het ‘geen straf zonder schuld’-beginsel. Het vaststellen van de schuld van de verdachte aan een strafbaar feit was tot aan de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening voorbehouden aan de rechter. Met de komst van de strafbeschikking zijn ook officieren van justitie bevoegd de schuld van een verdachte vast te stellen.⁶² Ten aanzien van deze schuldvaststelling dient het OM niet onder te doen voor de rechter.⁶³ Volgens de memorie van toelichting heeft de schuldvaststelling die in een strafbeschikking besloten ligt een voorlopiger karakter dan dat in een rechterlijk vonnis.⁶⁴ Daarom wordt een verdachte aan wie een strafbeschikking is uitgevaardigd ook niet als veroordeelde aangemerkt, maar een bestrafte genoemd. Met deze formulering zou men zich kunnen afvragen of de strafbeschikking zich met de schuldvaststelling onderscheidt van de transactie. Ook van de transactie werd altijd aangenomen dat zij alleen mocht worden aangeboden wanneer een veroordeling kon worden verwacht.⁶⁵ Het is echter wettelijk vastgelegd dat het om een eigenstandige en volwaardige schuldvaststelling gaat, wanneer een officier van justitie tot de uitvaardiging van een strafbeschikking overgaat. Dit impliceert dat door het OM aan deugdelijke feitenvaststelling zal moeten worden gedaan. Het is de vraag in hoeverre de waarheidsvinding en -vaststelling in het geval van afdoening door het OM door middel van een strafbeschikking en in het geval van afdoening door de rechter in een strafbeschikkingszaak van elkaar (zouden moeten) verschillen. In strafzaken die zonder strafbeschikking zijn ingeleid krijgt het proces van waarheidsvinding na de opsporingsfase een vervolg door het vastleggen van een hypothese over wat in werkelijkheid is gebeurd in de vorm van een tenlastelegging, die als grondslag voor het verdere verloop van het proces van waarheidsvinding dient. Bij de strafbeschikking komt het proces van waarheidsvinding na de opsporingsfase formeel tot een einde, tenzij de verdachte verzet instelt.⁶⁶ Dat is een belangrijk verschil.

Voorheen was in de Aanwijzing OM-strafbeschikking expliciet opgenomen dat voor alle bestanddelen van het strafbare feit voldoende bewijs aanwezig dient te zijn en geen twijfel mag bestaan over de schuld van de verdachte, aangezien bij twijfel geen strafbeschikking mag worden uitgevaardigd.⁶⁷ In de recentere Aanwijzingen komen deze vereisten echter niet meer voor. Daarvoor in de plaats is opgenomen dat buitengerechtelijke bestraffing door middel van een strafbeschikking slechts mogelijk is indien daaraan een adequate schuldvaststelling vooraf is gegaan.⁶⁸

62 Crijns 2004, par. 3 en 4.1.

63 Robroek 2017, p. 42.

64 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 20.

65 Vgl. Reijntjes 2015, p. 432.

66 Crijns 2008, p. 47-48.

67 Deze vereisten waren opgenomen in de Aanwijzing OM-strafbeschikking, *Stcr.* 2017, 42314 (vervallen), onder 3.1.

68 Aanwijzing OM-strafbeschikking 2021, *Stcr.* 2020, 62572-n2, onder 2.1.

Je kan de vraag opwerpen of de eisen van wettigheid van het bewijs en de overtuiging – die betrekking hebben op het oordeel van de rechter – ook gelden voor de vaststelling door de officier van justitie dat een strafbaar feit is begaan, welke vaststelling vervolgens leidt tot de uitvaardiging van een strafbeschikking. De regeling van de strafbeschikking is namelijk opgetekend in een andere wetstitel dan de titel waarin het bewijsrecht staat.⁶⁹ Wij menen dat deze vraag desondanks wel bevestigend moet worden beantwoord. De eisen van wettigheid van het bewijs en van de overtuiging gelden voor de rechter al bij de bewezenverklaring van een overtreding. Het ligt dan niet voor de hand om minder strenge eisen te stellen voor de officier van justitie die een misdrijf wil afdoen door middel van een strafbeschikking. Bovendien is van belang dat het uitvaardigen van een strafbeschikking (net als een veroordeling door de strafrechter) gepaard gaat met het opleggen van strafrechtelijke sancties. Daarom moeten betrekkelijk zware eisen worden gesteld, ongeacht welke autoriteit de vaststelling doet dat een strafbaar feit is begaan.⁷⁰ Robroek wijst er echter op dat het bewijsrecht dat geldt voor het bewijs van een rechterlijke veroordeling niet van overeenkomstige toepassing is verklaard op de regeling van de strafbeschikking.⁷¹ Volgens hem hoeft een officier van justitie bij de uitvaardiging van een strafbeschikking niet reeds te beschikken over wettige bewijsmiddelen, al meent Robroek dat een redelijke verwachting moet bestaan dat die bewijsmiddelen beschikbaar zijn, mocht het tot een veroordeling komen.⁷² Mevis heeft zich ook over de bewijsregels in het kader van strafbeschikkingen uitgelaten. Volgens hem moet worden gezien of in de strafbeschikkingsregeling uitdrukkelijk moet worden voorgeschreven dat deze afdoeningsmodaliteit pas kan worden ingezet als degene die de strafbeschikking uitvaardigt de overtuiging heeft dat vervolging ook tot een veroordeling door de rechter zou kunnen leiden.⁷³

Vanuit het gezichtspunt van het achterhalen van de materiële waarheid is het systeem van de strafbeschikking onmiskenbaar beter dan de transactiepraktijk, aldus Groenhuijsen en Knigge.⁷⁴ Het procedurele kader waarbinnen de strafbeschikking tot stand komt, is echter minder dan het onderzoek ter terechtzitting aan te merken als een gedingstructuur waarin datgene dat de partijen verdeeld houdt centraal kan staan.⁷⁵ Het gevaar daarvan is dat onvoldoende ruimte bestaat (of wordt genomen) om tot een evenwichtig oordeel te komen. De materiële waarheid dient zelfstandig door de officier van justitie (of parketsecretaris) te worden vastgesteld, maar dit gebeurt zonder vastomlijnde procedure.⁷⁶ Dreissen en Spronken vragen zich af wat in strafzaken die eindigen in een strafbeschikking nog overblijft van een even-

69 Titel IVA Sv (genaamd 'Vervolgning door een strafbeschikking') versus titel VI Sv (genaamd 'Behandeling van de zaak door de rechtbank').

70 Zie ook Kooijmans 2011, p. 44-45.

71 Robroek 2017, p. 45.

72 Robroek 2017, p. 46.

73 Mevis 2017, par. 3.2.

74 Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001, p. 176.

75 Kooijmans 2015, p. 255.

76 Crijns & Van der Meij 2005, p. 67.

wichtige waarheidsvinding.⁷⁷ De waarborg dat de vaststelling van schuld waarop een strafbeschikking wordt afgedaan juist is, lijkt vooral te worden gezocht in de omstandigheid dat de verdachte geen verzet instelt tegen de strafbeschikking.⁷⁸ Volgens Corstens zal het OM nogal eens uit de hypothese werken dat de door hen als verdachte aangemerkte persoon het wel zal hebben gedaan en dat hun blik niet op onschuldigen, maar op schuldigen is gericht.⁷⁹ Kelk benadrukt dat juist officieren van justitie in iedere (strafbeschikkings)zaak de strafvorderlijke rechtswaarborgen, in het bijzonder de bewijsrechtelijke, consciëntieus in acht moeten nemen.⁸⁰ Nijboer wijst erop dat bij OM-afdoening de waarheidsvinding naar de achtergrond raakt. Omdat het gaat om strafzaken die in ieder geval qua aantal een factor van betekenis zijn, moet volgens hem niet onderschat worden dat een en ander kan leiden tot erosie op het vlak van de deugdelijkheid van feitenonderzoek en bewijs.⁸¹ Het devies zou dus moeten zijn dat een strafbeschikking achterwege blijft als betwijfeld kan worden of voldoende bewijs aanwezig is, net zoals dat een rechterlijke veroordeling uitblijft bij te weinig of niet-overtuigend bewijs tegen een verdachte.⁸²

2.2.4 *De strafbeschikking is geen consensuele rechtsfiguur*

Bij de uitvaardiging van een strafbeschikking is meestal geen sprake van debat of tegenspraak (behoudens wettelijke verplichtingen, zie par. 2.4.1). De houding van de verdachte ten aanzien van de schuldvaststelling is namelijk niet beslissend voor de vraag of het OM een strafbeschikking kan uitvaardigen. Bij het overgrote deel van de strafbeschikkingen is het volgens Malsch dan ook *'take it or leave it'*: de bestrafte heeft de strafbeschikking te accepteren of anders aan te vechten door middel van het instellen van verzet'.⁸³ Een strafbeschikking is dus geen vrijblijvend voorstel tot afdoening van een strafzaak – zoals een transactie dat wel is – en is te beschouwen als een van het OM uitgaande eenzijdige rechtshandeling. Het eenzijdige karakter van de strafbeschikking betekent dat de officier van justitie wordt aangesproken op zijn magistratelijke rol.⁸⁴ Sommigen menen dat het uitblijven van verzet tegen de strafbeschikking een zekere mate van consensualiteit impliceert.⁸⁵ Onder consensualiteit dient volgens Corstens (die de term in Nederland introduceerde) te worden verstaan: 'het toekennen van rechtsgevolg dan wel bepalende invloed op de loop van het (straf)proces of de strafoplegging aan consensus tussen de vervolgende

77 Dreissen & Spronken 2012, p. 1521-1527.

78 Keulen 2014, p. 739.

79 Corstens 1997, p. 134.

80 Kelk 2017, p. 298.

81 Nijboer 2005, p. 134.

82 Vgl. het rapport Beschikt en gewogen 2014, p. 60.

83 Malsch 2018, p. 56.

84 Vgl. Sikkema & Kristen 2012, p. 185.

85 De Hert en Decaigny menen bijvoorbeeld dat een vermoeden geldt dat de verdachte instemt met de strafbeschikking en slechts door verzet in te stellen dit vermoeden wordt weerlegd. Zie De Hert & Decaigny 2013, p. 64.

overheid en de verdachte'.⁸⁶ Dat het uitblijven van verzet tegen de strafbeschikking consensualiteit impliceert zou wellicht in bepaalde gevallen mogelijk zijn, maar hier lijkt eerder consensualiteit met berusting te worden verward. Het uitblijven van verzet verandert niet dat de strafbeschikking een eenzijdige rechtshandeling van het OM is die onafhankelijk is van enige vorm van expliciete, dan wel impliciete instemming van de verdachte. Het gros van de zaken (dat voor buitengerechtelijke afdoening in aanmerking komt) wordt tegenwoordig langs de weg van de strafbeschikking in plaats van door middel van een transactie afgedaan, waardoor het systeem van buitengerechtelijke afdoening niet langer (zoals eerder nog wel het geval was) grotendeels op consensualiteit berust.⁸⁷ Ook het rapport dat is opgemaakt in het kader van de evaluatie van de Wet OM-afdoening meldt dat consensualiteit niet langer wordt beschouwd als de grondslag van de buitengerechtelijke afdoening, wat een duidelijke breuk met de transactiepraktijk kan worden genoemd.⁸⁸

2.3 STRAFTOEMETING DOOR HET OM IN STRAFBESCHIKKINGEN

2.3.1 *Bestaande straftoemetingskader bij de strafbeschikking*

Het sanctiepakket van het OM bestaat (op grond van art. 257a lid 2 Sv) uit een taakstraf voor de duur van 180 uur,⁸⁹ een geldboete tot maximaal het voor dat misdrijf geldende categoriebedrag,⁹⁰ een ontzegging van de rijbevoegdheid voor de duur van maximaal zes maanden, de maatregel van onttrekking aan het verkeer van voorwerpen en de schadevergoedingsmaatregel. Daarnaast heeft het OM de mogelijkheid in de strafbeschikking aanwijzingen te geven waaraan de verdachte moet voldoen (op grond van art. 257a lid 3 Sv), bijvoorbeeld het deelnemen aan een afkickprogramma of een verbod om contact op te nemen met het slachtoffer.⁹¹ De wetgever heeft overigens gekozen voor de term aanwijzingen omdat deze beter bij de strafbeschikking past dan de term voorwaarden. In de strafbeschikking worden immers geen voor-

86 Corstens 1997, p. 134.

87 Crijns 2010-I, p. 47.

88 Rapport Evaluatie Wet OM-afdoening 2018, p. 37-39.

89 Dit is een lager aantal uur taakstraf dan strafrechters kunnen opleggen. Strafrechters kunnen een taakstraf van maximaal 240 uur opleggen, zie art. 22c lid 2 Sr. De 180 uur die het OM kan opleggen noemen Harteveld en Robroek opvallend hoog, gelet op de discussie die eerder in de geschiedenis is gehouden. Zie Harteveld & Robroek 2019, p. 36.

90 Het OM dient zich te houden aan de geldboetecategorieën uit art. 23 lid 4 Sr, zoals die ook voor strafrechters gelden.

91 Door de mogelijkheid om aanwijzingen te geven bestaat overlap tussen het voorwaardelijk sepot en de strafbeschikking. Bijlsma merkt daarover op dat het uitgangspunt van de Wet OM-afdoening lijkt te zijn geweest dat de strafbeschikking voor een belangrijk deel de rol van het voorwaardelijk sepot moest overnemen, zie Bijlsma 2019, p. 26. Volgens de wetsgeschiedenis houdt het voorwaardelijk sepot vooral nog een functie bij de afdoening van misdrijven waarop een gevangenisstraf is gesteld van meer dan zes jaar, aangezien een strafbeschikking in die gevallen niet uitgevaardigd kan worden. Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 25.

waarden ter voorkoming van strafvervolgning gesteld, zoals bij de transactie, maar worden sancties opgelegd.⁹²

De cumulatiemogelijkheden die het OM ten aanzien van de strafoplegging heeft, zijn dezelfde als die de strafrechter ter beschikking staan, waardoor in een strafbeschikking meerdere straffen tegelijk kunnen worden opgelegd.⁹³ Wat exclusief aan de strafrechter is voorbehouden, is het opleggen van vrijheidsbenemende straffen, aangezien de Grondwet bepaalt dat een straf van vrijheidsontneming uitsluitend door de rechter kan worden opgelegd (art. 113 lid 3 Gw). Deze beperking is onomstreden.⁹⁴ Ook het schuldig verklaren van een verdachte zonder hem daarbij een straf of maatregel op te leggen (het zogeheten rechterlijk pardon van art. 9a Sr) blijft het exclusieve domein van de rechter.⁹⁵ Bij de selectie van op te leggen straffen en maatregelen in strafbeschikkingen is volgens de wetgever vooral het criterium geweest welke sancties niet dusdanig ingrijpend zijn en dusdanig ingewikkelde afwegingen vergen, dat alleen de strafrechter daartoe mag overgaan.⁹⁶ Bij taakstraffen van langere duur dan 180 uur en bij rijontzeggingen langer dan zes maanden wordt reeds om die reden rechterlijke tussenkomst vereist.⁹⁷

De officier van justitie die een strafbeschikking uitvaardigt, maakt deels gebruik van het wettelijk straftoemingskader van de strafrechter. De strafrechter heeft weliswaar meer sanctiemogelijkheden tot zijn beschikking dan de officier van justitie, maar het OM zijn met de Wet OM-afdoening zeer ruime bevoegdheden ten aanzien van straftoemeting toebedeeld.⁹⁸ Zowel de rechter als de officier van justitie heeft zich te houden aan de algemene bepalingen van het Wetboek van Strafrecht, waaronder de algemene strafminima en bijzondere strafmaxima, de regels omtrent samenloop en de cumulatie van straffen. Het Wetboek van Strafrecht wordt gekenmerkt door een grote mate van straftoemingsvrijheid voor de rechter. Behalve de wetgever kan niemand hem daarin beperken.⁹⁹ Hetzelfde geldt voor het OM. De rechter is weinig houvast gegeven bij het bepalen van de soort, modaliteit en hoogte van de straf in een concreet geval,¹⁰⁰ en dat maakt het voor de officier van justitie die tot straf beschikt niet anders.

92 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 24.

93 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 67.

94 Vgl. Bauw, De Wolff, De Meijer & Westerveld 2019, p. 185, die benadrukken dat het in een rechtsstaat ondenkbaar is dat vrijheidsbenemende straffen door een ander dan een rechter zouden kunnen worden opgelegd.

95 Het rechterlijk pardon is te vergelijken met het beleidssepot van het OM, dat wordt toegepast indien een succesvolle vervolging weliswaar technisch haalbaar zou zijn, maar op gronden aan het algemeen belang ontleend (verdere) vervolging onwenselijk is. Zie de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden van het OM, *Stcrt.* 2020, 62572.

96 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 23.

97 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 28.

98 Jörg, Kelk en Klip stellen daarentegen dat bij de strafbeschikking een *beperkte* mate van straftoemeting toebedeeld is aan het OM. Zie Jörg, Kelk & Klip 2019, p. 405.

99 Abbink 2010, p. 3.

100 Bleichrodt & Vegter 2021.

Een nadeel en tevens een risico van het beperktere sanctiearsenaal van de officier van justitie is dat deze minder goed is uitgerust dan de strafrechter om straffen te individualiseren. Officieren van justitie blijken bijvoorbeeld in de praktijk maatwerk te willen leveren met de voorwaardelijke straf, maar bij de strafbeschikking is dat (nu nog) onmogelijk nu deze strafmodaliteit (nog) niet behoort tot de sancties die het OM volgens de wetgever mag opleggen.¹⁰¹ De wetsgeschiedenis bevat overigens geen expliciete argumenten voor de keuze om enkel onvoorwaardelijke straffen bij strafbeschikking mogelijk te maken. Verschillende strafrechtjuristen zijn voorstander van de optie om voorwaardelijke straffen via de strafbeschikking op te kunnen leggen.¹⁰² Genoemd wordt dat het bij onder andere verkeersdelicten opmerkelijk is dat de officier van justitie wel bevoegd is om een onvoorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid op te leggen, maar voor de voorwaardelijke versie daarvan altijd de strafrechter zou moeten inroepen. Uit de evaluatie van de Wet OM-afdoening blijkt dat geen principiële bezwaren bestonden tegen een voorwaardelijke modaliteit, maar dat wegens pragmatische redenen is afgezien dit bij strafbeschikking mogelijk te maken.¹⁰³ Begin 2021 is evenwel een eerste aanzet daartoe gedaan, door middel van het wetsvoorstel dat is geïnitieerd naar aanleiding van die wetsevaluatie (zie par. 2.5.1).

2.3.2 *Verschil tussen OM-richtlijnen en ZM-oriëntatiepunten*

Hoe straftoemeting, zowel door strafrechters als door het OM, zich in werkelijkheid voltrekt, is onmogelijk in algemene termen weer te geven.¹⁰⁴ De straftoemetingsbeslissing wordt dan ook een *black box* genoemd.¹⁰⁵ In de rechtspraak zijn richtlijnen ontstaan die tot doel hebben de rechtseenheid te bevorderen en die ervoor zorgen dat in bepaalde gevallen straffen beter zijn in te schatten. De strafrechters maken gebruik van de oriëntatiepunten van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht (LOVS), waarin alle afdelingen strafrecht van de rechtbanken en gerechtshoven zijn verenigd. Deze oriëntatiepunten komen tot stand na een inventarisatie van de praktijk van de straftoemeting en na consultatie van alle gerechten. Ze vormen een vertrekpunt van denken over de op te leggen straf.¹⁰⁶ De oriëntatiepunten binden de strafrechters niet, maar bieden een handvat en de mogelijkheid om bij de straftoemeting te wijzen op een landelijke praktijk. Men heeft uitdrukkelijk gekozen voor de term oriëntatiepunt om daarmee tot uitdrukking te brengen dat van enige formele

101 Zie Kessler 2015, par. 3.4.4, voor meer informatie hierover.

102 Waaronder Robroek & Harteveld 2019, p. 96-98, Crijns & Kool 2017, p. 325-327 en Groenhuijsen & Simmelink 2005, p. 183.

103 Wetstechnisch complexe vraagstukken zoals de voorwaardelijke modaliteit dienden zo veel mogelijk vermeden te worden. Zie het rapport Evaluatie Wet OM-afdoening 2018, p. 35.

104 Vgl. Jörg, Kelk & Klip 2019, p. 402.

105 Van Wingerden, Moerings & Van Wilsem 2013, p. 2315.

106 Oriëntatiepunten voor straftoemeting en LOVS-afspraken, januari 2022, p. 1, via www.rechtpraak.nl.

binding geen sprake is.¹⁰⁷ De oriëntatiepunten zijn daarmee niet zozeer afspraken, maar leggen een bestaande strafpraktijk op een bepaald moment vast. De oriëntatiepunten vervullen als belangrijkste functie dat geconstateerd wordt dat een bepaalde straftoemingspraktijk bestaat.

Om ervoor te zorgen dat de strafoplegging door het OM geen onnodig subjectieve exercitie wordt, heeft het OM eigen strafvorderingsrichtlijnen ontwikkeld. Tot 2015 probeerde het OM tot een voorspelbare strafeis te komen door middel van gebruik van de zogeheten Polaris-richtlijnen, die rekenden met strafpunten.¹⁰⁸ Daarvoor in de plaats zijn korte, transparante richtlijnen gekomen die enerzijds normerend zijn en anderzijds de benodigde ruimte geven om te komen tot een afdoening die gericht is op de bijzondere omstandigheden van de zaak.¹⁰⁹ Die OM-richtlijnen dienen ter ondersteuning bij de afdoening van strafzaken als tot strafvervolgning of tot OM-afdoening is besloten. Voor de strafbeschikking bestaan geen aparte richtlijnen en worden de reguliere strafvorderingsrichtlijnen gehanteerd. De Raad voor de rechtspraak zag bij de omvorming van de transactie naar de strafbeschikking een belangrijke rol weggelegd voor richtlijnen en ook het OM zag het gebruik daarvan als een belangrijke waarborg bij de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken.¹¹⁰

Zowel strafrechters als het OM maken dus gebruik van eigen instrumenten bij de straftoemering. De richtlijnen van het OM zijn (formeel) democratisch gelegitimeerd, omdat de minister van Justitie en Veiligheid, als politiek verantwoordelijke van het OM, hiervoor ter verantwoording kan worden geroepen door het parlement. Dat is anders bij de strafrechters. De legitimiteit van de oriëntatiepunten wordt enkel gevonden in een langdurige straftoemering door rechtbanken en gerechtshoven.¹¹¹

De richtlijnen van het OM lijken sterk op de oriëntatiepunten van de zittende magistratuur. Het is niet eenvoudig uit te leggen waarom verschillende systemen voor straftoemering bestaan en dat die systemen bovendien tot verschillende uitgangspunten leiden.¹¹² Al helemaal wanneer het OM in plaats van de rechter een straf oplegt: in die gevallen is het onwenselijk dat verzet 'zou lonen' omdat de rechtspraak lagere oriëntatiepunten voor straf hanteert. Zoals Duker al in 2001 signaleerde, is het niet consequent dat het OM enerzijds zelf kan bepalen te vervolgen en veel feiten zelf afdoet op basis van kenbaar beleid terwijl anderzijds de rechtsprekende macht eigen beleid voert voor de gevallen die wel voor de rechter komen.¹¹³ Dit leidt tot ongewenst uiteenlopende straftoemingspraktijken met alle gevolgen van dien. Advocaten deden (en doen nog steeds) massaal een oproep aan verdachten via sociale media tot het instellen van verzet tegen strafbeschikkingen, ongeacht of zij vooraf kennis hebben genomen van de strafzaak. Als de heersende gedachte onder

107 Zie nader Schuyt 2003, met name p. 99.

108 Polaris staat voor 'project ontwikkeling landelijke richtlijnen voor strafvordering'.

109 Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen, *Stcrt.* 2019, 14890, p. 2. Zie ook Schuyt 2015, p. 55-58.

110 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 14.

111 Abbink 2016.

112 Schuyt 2015, p. 57.

113 Duker 2001, p. 315.

strafrechtadvocaten is dat na de uitvaardiging van een strafbeschikking standaard verzet dient te worden ingesteld omdat dit tot positievere uitkomsten voor verdachten zou leiden, dan is dit een bom onder het stelsel van de OM-afdoening. Het bereiken van het doel van de invoering van de strafbeschikking, capaciteitswinst, wordt hiermee doorkruist. In het rapport *Beproefd verzet* werd aanbevolen de straf in de strafbeschikking ‘waar mogelijk’ af te stemmen op de rechterlijke straftoemeting, omdat het de acceptatie van deze vorm van buitengerechtelijke afdoening in de samenleving kan vergroten en mogelijk ook tot effect kan hebben dat minder vaak verzet wordt gedaan.¹¹⁴ In 2005 (toen strafbeschikkingen nog niet mogelijk waren) merkte Schoep echter op dat men de vraag kan opwerpen in hoeverre het strookt met de functie van het OM dat het zich in zijn requireerbeleid primair zou moeten richten op de rechterlijke strafpraktijk omdat het OM als partij in het (contradictoire) strafgeding immers een geheel eigen visie op de strafzaak verkondigt. Vanuit dit perspectief ligt het dan ook volgens Schoep niet voor de hand te zeer aan de hand van de rechter te lopen in het requireerbeleid.¹¹⁵ Met de komst van de strafbeschikingsbevoegdheid speelt de officier van justitie juist een magistratelijke rol en is het gangbaarder dat hij zich richt op de LOVS-oriëntatiepunten. Het College van procureurs-generaal kondigde in 2017 aan te gaan onderzoeken of aanpassing van de straftoemeting bij het uitvaardigen van de strafbeschikking een zinvolle en verantwoorde bijdrage zou leveren aan het terugdringen van de aantallen zaken waarin verdachten verzet instellen.¹¹⁶

Met ingang van 1 januari 2019 houdt het OM inderdaad bij de strafbeschikking rekening met straffen die rechters doorgaans opleggen. In de *Aanwijzing OM-strafbeschikking* is sindsdien expliciet opgenomen dat de officier van justitie bij het bepalen van de sanctie rekening houdt met de rechterlijke straftoemingspraktijk.¹¹⁷ De minister merkte over deze ontwikkeling echter op dat het bepalen van de strafeis geen puur rekenkundige exercitie is en dat het gaat om een weging van verschillende factoren rondom het feit en de persoon van de verdachte. Dat geldt zowel voor het OM als voor de rechtspraak. Binnen die verschillende wegen is er volgens de minister geen zekerheid te geven dat de wegen gelijk uitpakken.¹¹⁸

2.3.3 *Strafeis op de zitting in relatie tot de sanctie in de strafbeschikking*

De strafbeschikking is niet direct het laatste woord van het OM.¹¹⁹ Het OM is daar qua straftoemeting in de fase van de behandeling ter terechtzitting niet aan gebonden. De juridische status van de strafeis van de officier van justitie in relatie tot de strafbeslissing van de rechter is wel al langer onderwerp van wetenschappelijk

114 Rapport *Beproefd verzet* 2017, p. 124.

115 Schoep 2005.

116 *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, nr. 399, p. 3. Zie ook Robroek 2017, p. 132-133.

117 *Aanwijzing OM-strafbeschikking* 2021, *Stcrt.* 2020, 62572-n2, onder 2.2.

118 *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 514.

119 Vgl. Van Zijl 2005, p. 105.

debat.¹²⁰ Het bepalen van de strafeis door officieren van justitie wordt deels beïnvloed door richtlijnen, maar officieren van justitie gebruiken de vrijheid die zij hebben om van de richtlijnen af te wijken. Dit wordt volgens Lindeman soms anders als het gaat om de eisen ter terechtzitting, zeker indien al een strafbeschikking is aangeboden. De officier van justitie zal daar dan volgens Lindeman in beginsel in mee-gaan omdat het OM met één mond moet praten. Maar ook hier gebruiken officieren van justitie de vrijheid om hun eis aan te passen aan de bijzondere omstandigheden van het geval, waardoor die lager (of hoger) kan uitvallen.¹²¹ Harteveld en Robroek benadrukken dat de afdoening buiten de rechter een zekere voorspelbaarheid moet hebben, ter voorkoming van willekeur. Volgens hen is een volstrekt discretionaire bevoegdheid daarmee niet te rijmen en is de binding aan aanwijzingen c.q. richtlijnen ‘zelfs haast een voorwaarde’.¹²² Buruma wijst er in dat kader op dat de gedachte dat degene die de straf vervolgens eist ook door dergelijke tarieven is ‘gedekt’, een bijkomstigheid is die waarschijnlijk velen heimelijk prettig vinden.¹²³

Kooijmans wijst erop dat door middel van een strafbeschikking een straf wordt opgelegd die – in de beleving van de officier van justitie – recht doet aan de concrete omstandigheden van het geval en die, anders dan de transactie, niet kan worden aangemerkt als een vorm van afkopen van de strafzaak door de verdachte. Dat brengt volgens hem met zich mee dat de bij strafbeschikking opgelegde straf in overeenstemming dient te zijn met de gangbare wijze van strafoplegging. Groenhuijsen en Simmelink merken in dit verband volgens hem terecht op dat de gebruikelijke straftoemeting het normatieve vertrekpunt vormt voor de strafoplegging (bij strafbeschikking) in individuele gevallen. Met deze auteurs moet volgens Kooijmans met kracht worden benadrukt dat dit kader niet alleen geen rechtsgrond biedt voor de toepassing van een korting op grond van instemming door de verdachte met buitengerechtelijke afdoening dan wel een verhoging wegens het niet-verschijnen op de terechtzitting, maar ook dat strafverhoging door de strafrechter (louter omdat verzet is gedaan) op gespannen voet staat met het karakter van verzet tegen de strafbeschikking. Strafverhoging op de enkele grond dat verzet is gedaan en de verdachte vervolgens verstek heeft laten gaan, is volgens Kooijmans de onge-rechtvaardigde prijs die staat op het inroepen van een (grondwettelijke) rechtswaarborg.¹²⁴

Het is de vraag of het gerechtvaardigd is dat de officier van justitie dan wel de rechter bij het bepalen van de straf(eis) rekening houdt met het feit dat het een strafbeschikkingszaak betreft. Een hogere strafeis ter zitting neerleggen dan is opgelegd bij de initiële strafbeschikking als ‘afstraffing van vermeende verkwisting van tijd van de rechtbank’ kan volgens Brants en Stapert dezelfde druk op de verdachte doen ontstaan om toch akkoord te gaan, die juist bij *plea bargaining* als onrechtvaar-

120 Zie bijvoorbeeld Schoep 2008, p. 158-159.

121 Lindeman 2017, p. 237.

122 Harteveld & Robroek 2019, p. 39.

123 Buruma 2019, p. 90.

124 Aantekening van Kooijmans in A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen, art. 257a Sv, nr. 5.6.

dig wordt beschouwd: degene die staat op zijn fundamentele recht, wordt daarvoor bestraft.¹²⁵ Volgens Groenhuijsen en Simmelink staat een strafverhoging op zitting na de uitvaardiging van een strafbeschikking op gespannen voet met het karakter van verzet. Een strafverhoging bij niet verschijnen na verzet heeft volgens hen de uitstraling van een prijs die moet worden betaald voor het inroepen van rechtswaarborgen.¹²⁶ Paragraaf 6.4 illustreert hoe het er in de praktijk aan toe gaat.

2.4 WERKWIJZEN VAN HET OM DIE VERBAND HOUDEN MET DE STRAFBESCHIKKING

De invoering van de strafbeschikking heeft bij het OM geleid tot het inrichten van een nieuw werkproces, namelijk het houden van OM-hoorzittingen waarop het OM een verdachte zelfstandig over het vermeende gepleegde strafbare feit en de afdoening daarvan hoort. Daarnaast wordt de zogeheten ZSM-werkwijze van het OM vaak genoemd als het over strafbeschikkingen gaat. De wetgever heeft deze twee werkwijzen niet bedacht, ze zijn in de praktijk ontstaan en dus niet in het Wetboek van Strafvordering terug te vinden. In deze paragraaf worden beide werkwijzen nader toegelicht (te beginnen met de OM-hoorzittingen en hoorgesprekken in par. 2.4.1 en vervolgens de ZSM-werkwijze in par. 2.4.2), omdat ze in het vervolg van dit onderzoek meermaals worden aangehaald.

2.4.1 OM-hoorzittingen en hoorgesprekken

De noodzaak tot het horen van verdachten voorafgaand aan de uitvaardiging van strafbeschikkingen werd al voor de invoering van de Wet OM-afdoening onderkend. Met het rechtskarakter van de strafbeschikking – dat zoals gezegd schuldvaststelling en strafoplegging inhoudt – verhoudt zich immers moeilijk dat deze tot stand komt voordat de verdachte inbreng kan leveren, mede gelet op artikel 6 EVRM.¹²⁷ Het bewijs van schuld is het laatste wat in een strafzaak veronachtzaamd mag worden, hetgeen juist door het horen van de verdachte moet worden onderwerpen.¹²⁸ In bepaalde gevallen verplicht de wet het OM een verdachte te horen, om zo zijn mening over de afdoening door middel van een strafbeschikking te kunnen achterhalen. In strafzaken waarin door het OM de uitvaardiging van een strafbeschikking met een taakstraf, een ontzegging van de rijbevoegdheid, een aanwijzing of een geldboete en/of een schadevergoedingsmaatregel van meer dan € 2.000 wordt overwogen, dient de verdachte voorafgaand aan die uitvaardiging door het OM te worden gehoord (op grond van art. 257c lid 1 en 2 Sv). Daarnaast kan het OM een

125 Zie Brants & Stapert 2004-I, p. 266. Zie voor meer informatie over *plea bargaining* Brants & Stapert 2004-II.

126 Groenhuijsen & Simmelink 2005, p. 188.

127 Crijns & Kool 2017, p. 328.

128 Zie Kelk 2017, p. 292.

verdachte horen indien dat noodzakelijk wordt geacht, bijvoorbeeld (zo noemt de Aanwijzing OM-strafbeschikking) om tot een zorgvuldige schuldvaststelling te komen. Het horen van een verdachte waartoe geen wettelijke hoorplicht bestaat, dient volgens diezelfde Aanwijzing echter uitzondering te zijn.¹²⁹ De verdachte kan niet afzien van het horen indien daarvoor een wettelijke verplichting bestaat. De verdachte moet zich bereid verklaren de voorgenomen straf of maatregel te voldoen dan wel zich aan de aanwijzing te houden. Bestaat die bereidheid bij de verdachte niet, dan kan hij volgens de wetgever beter direct worden gedagvaard voor de rechter dan hem eerst een strafbeschikking op te leggen waartegen de verdachte vervolgens verzet in dient te stellen en dan alsnog bij de rechter terechtkomt. Overigens deed het OM medio 2021 in het kader van wetgevingsadvisering aan de wetgever de suggestie het mogelijk te maken dat een verdachte zich in het geval de wet het OM verplicht de verdachte te horen, hij zich desgewenst kan laten vervangen door een gemachtigde raadsman.¹³⁰

Het horen van de verdachten gebeurt tijdens zogenoemde OM-hoorzittingen of OM-hoorgesprekken, die fysiek kunnen plaatsvinden op een van de arrondissementsparketten, via een videoverbinding worden gehouden of telefonisch.¹³¹ Op de arrondissementsparketten zitten vertegenwoordigers van het OM in aparte zalen (niet zijnde van de rechtbank) en voeren het gesprek met de verdachte in een setting die deels lijkt op die van een terechtzitting, hoewel een gesprek met het OM in de beslotenheid van de burelen van het arrondissementsparket uiteraard een wezenlijk ander karakter heeft dan het behandelen door de strafrechter van de zaak op een openbare terechtzitting.¹³² De hoorzittingen worden meestal gehouden door assistent-officieren van justitie,¹³³ tenzij het gaat om een van de uitzonderingsgevallen waarin de aanwezigheid van een officier van justitie vereist is.¹³⁴ Procureur-generaal Otte meent dat het OM een vergissing heeft gemaakt door deze gesprekken tussen het OM en de verdachte een OM-zitting te noemen. Hij kondigt aan dat die aanduiding zal worden vervangen 'door een andere, neutralere en meer passende

129 Aanwijzing OM-strafbeschikking 2021, *Stcrt.* 2020, 62572-n2, onder 2.3.

130 Advies van het OM inzake het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, 1 juni 2021, p. 13.

131 Aanwijzing OM-strafbeschikking 2021, *Stcrt.* 2020, 62572-n2, onder 2.3.

132 Vgl. *Kamerstukken I* 2005/06, 29849, C, p. 10.

133 De assistent-officier van justitie is een relatief nieuwe functie binnen het OM. De assistent-officier van justitie wordt benoemd als 'plaatsvervangend officier van justitie enkelvoudige zittingen', maar in wet- of regelgeving is niet uitgewerkt wat diens formele positie is en welke taken en bevoegdheden hij heeft. Ook is niet helder omschreven hoe deze functie zich verhoudt tot de bevoegdheden van een (volwaardige) officier van justitie. Zie Lindeman 2017, p. 274-275. In dat kader wijzen Holvast en Lindeman erop dat gewaakt moet worden voor het marginaliseren van de magistratelijke taak. Zie Holvast & Lindeman 2017, p. 321.

134 De Aanwijzing OM-strafbeschikking schrijft voor dat dit het geval is bij taakstraffen van 121 tot en met 180 uur, een ontzegging van de rijbevoegdheid en een gedragsaanwijzing (anders dan reclasseringstoezicht).

omschrijving van het gesprek tussen de officier van justitie en de verdachte'.¹³⁵ In de meest recent in werking getreden Aanwijzing OM-strafbeschikking is de term OM-zitting vooralsnog vervangen door OM-hoorgesprek.

De afgevaardigde van het OM die het voornemen heeft een strafbeschikking uit te vaardigen wordt bijgestaan door een andere OM'er die van de hoorzitting een verslag opmaakt (vergelijkbaar met een griffier van de rechtbank in de zittingszaal). Het OM zit aan een aparte tafel, tegenover de verdachte en eventueel diens raadsman.¹³⁶ Tijdens de hoorzittingen bij het OM zijn verschillende artikelen uit het Wetboek van Strafvordering van toepassing die ook gelden tijdens een terechtzitting. Het gaat om het recht van de verdachte om te zwijgen, het geven van de cautie aan de verdachte, het recht op een tolk en het vaststellen van de identiteit van de verdachte, evenals het recht van de verdachte zich te doen bijstaan door een raadsman.¹³⁷ In de oproeping voor een hoorzitting staat beknopt beschreven waaruit de verdenking tegen de verdachte bestaat. Strafrechtjuristen zijn kritisch over die beknopte omschrijving. Zo spreekt een strafrechtadvocaat bijvoorbeeld over cryptische omschrijvingen waarbij onduidelijk is waartegen de verdachte zich moet verdedigen.¹³⁸ Van een dagvaarding met een concrete tenlastelegging is namelijk geen sprake. De grondslagleer geldt dan ook niet, waardoor het OM de ruimte heeft om tijdens de hoorzitting (of daarna nog) de kwalificatie van het strafbare feit te wijzigen.

Rechters hebben met deze hoorzittingen geen enkele betrokkenheid. Wanneer een verdachte na een OM-hoorzitting verzet instelt of de executie van de strafbeschikking mislukt, komt de zaak alsnog voor de rechter en zou de rechter daar in theorie wel kennis van kunnen nemen. De inhoud van het verslag van de hoorzitting blijft echter voor de rechter meestal onbekend omdat dit verslag niet standaard aan het procesdossier wordt gevoegd en de officier van justitie op de terechtzitting vrijwel altijd een andere OM'er is dan degene die de OM-hoorzitting met de verdachte heeft gehouden, waardoor de betreffende rechter niet kan weten of kan achterhalen wat het OM destijds met de verdachte heeft besproken.

2.4.2 ZSM-werkwijze

Door het OM en de politie is – in samenwerking met ketenpartners Slachtofferhulp Nederland, de Raad voor de Kinderbescherming en de drie Reclasseringsorganisaties¹³⁹ – gewerkt aan een werkwijze om strafzaken met betrekking tot veelvoorko-

¹³⁵ Otte 2021, p. 580.

¹³⁶ OM'ers zijn overigens niet enthousiast over de setting waarin die hoorzittingen plaatsvinden, zo bleek uit een aantal afgelegde bezoeken door de observator, zie par. 4.2.2. De hoorzittingen vinden namelijk doorgaans plaats in kleine zalen waarbij de OM'ers dicht op de verdachten zitten en daarbij is niet, zoals bij terechtzittingen, een bode aanwezig die de ontvangst van verdachten in goede banen kan leiden.

¹³⁷ Zie art. 29 tot en met art. 29c Sv.

¹³⁸ Schaap 2018, p. 55.

¹³⁹ Reclassering Nederland, Stichting Verslavingsreclassering GGZ en Stichting Leger des Heils Jeugdbescherming & Reclassering.

mende criminaliteit versneld af te handelen. De aanleiding hiervoor was de maatschappelijke urgentie van het aanpakken van de (te) lange doorlooptijden bij de afhandeling van strafzaken en het achterliggende idee was dat met een snelle(re) afhandeling doelmatiger en effectiever zou kunnen worden opgetreden tegen veelvoorkomende criminaliteit.¹⁴⁰ Dit heeft geresulteerd in de zogenoemde ZSM-werkwijze, waarbij de afkorting ZSM sinds de start daarvan staat voor zo selectief, snel, simpel, slim en samen mogelijk, waaraan later nog de woorden samenlevingsgericht en slachtoffergericht zijn toegevoegd.¹⁴¹ Binnen ZSM wordt in strafzaken in een zo vroeg mogelijk stadium (aan het begin van het vervolgingstraject)¹⁴² een beslissing genomen over de afdoening daarvan. De beoordeling en bestraffing worden als het ware in elkaar geschoven. De officier van justitie is fysiek aanwezig op het politiebureau (de ZSM-locatie) en is direct betrokken bij het werk van de politie. Aan hem is in de ZSM-omgeving een sterke positie toebedeeld.¹⁴³ De ketenpartners zijn gelijktijdig aanwezig, waarbij zij alle noodzakelijke en relevante informatie direct inbrengen aan de zogeheten 'ZSM-tafel'. De officier van justitie dient in een korte tijd en op basis van beperkte informatie belangrijke beslissingen te nemen over een strafzaak.¹⁴⁴

Wanneer wordt gesproken over strafbeschikkingen valt vaak ook de term ZSM-werkwijze. De strafbeschikking moet echter niet op één lijn worden gesteld met de ZSM-werkwijze.¹⁴⁵ Dat ze als gelijken van elkaar worden gezien is begrijpelijk, maar niet terecht.¹⁴⁶ ZSM is een werkwijze, de strafbeschikking is een afdoeningsmodaliteit. ZSM staat als werkwijze ook niet in functie van de strafbeschikking.¹⁴⁷ De afdoening door middel van strafbeschikkingen vond al plaats voordat de ZSM-werkwijze vanaf 2011 (in eerste instantie in pilotvorm) werd ingezet en is dus niet onlosmakelijk gekoppeld aan de ontwikkeling van ZSM. Desalniettemin merkt Mevis op dat zonder bepaalde wetswijzigingen, de introductie van de strafbeschikking voorop, de ZSM-afdoening niet mogelijk was geweest.¹⁴⁸ Een procureur-generaal van het OM deed in 2012 – bij de landelijke introductie van ZSM – de voorstelling dat het totale aantal strafzaken dat aan de strafrechter wordt voorgelegd met de helft zou verminderen.¹⁴⁹ De veronderstelling dat met de ZSM-werkwijze vooral strafbeschikkingen worden uitgevaardigd, blijkt uit onderzoek naar de werkwijze

140 Rapport Tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze 2016, p. 5.

141 Salet & Terpstra 2017-II, p. 490. Zie Bac & Vink 2014 voor een uitgebreide beschrijving van de ZSM-werkwijze.

142 Verrest 2013.

143 De Meijer & Simmelink 2014, p. 277. Sikkema en Kristen menen dat deze ZSM-aanpak het OM afdrijft van zijn magistraatelijke rol. Zie Sikkema & Kristen 2012, p. 204.

144 Bac & Vink 2014, p. 85

145 Zie voor meer informatie over de ZSM-werkwijze Salet & Terpstra 2017-II, Van Lent, Simon Thomas & Van Kampen 2016, het rapport Tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze 2016, Van der Meij & Hartjes 2015 en Haverkate 2015.

146 Vgl. Frielink 2013, p. 277.

147 Haverkate 2015, p. 236.

148 Mevis 2015, p. 216.

149 M. Haenen, 'Justitie komt met "polikliniek" voor snelle straffen', NRC 1 maart 2012.

niet te kloppen. Onderzoekers komen tot de conclusie dat nog geen tien procent van alle ZSM-zaken uitmondt in strafbeschikkingen.¹⁵⁰ Zij noemen de ZSM-werkwijze echter vooral bij strafbeschikkingen riskant.¹⁵¹ Overigens kan een strafbeschikking nog steeds ook buiten de ZSM-werkwijze om uitgevaardigd worden.

De ZSM-werkwijze heeft net als de strafbeschikking ook behoorlijk wat kritiek te verduren gekregen. De politie en het OM zouden bij de opzet en implementatie van de ZSM-werkwijze meer oog hebben gehad voor de oplossing van vraagstukken die samenhangen met de beoogde versnelling van de afdoening van grote hoeveelheden eenvoudige strafzaken, met het gevolg dat de aandacht voor strafvorderlijke waarborgen onderbedeeld is gebleven.¹⁵² De kritiek klonk dan ook met name uit de hoek van de strafrechtadvocatuur, omdat die in het begin in het geheel niet door het OM bij ZSM-zaken werd betrokken.¹⁵³ Nadat ook de politiek zich ermee bemoeide, is de advocatuur nu beter aangesloten op het ZSM-werkproces. De minister van Justitie en Veiligheid benadrukt dat een nauwere betrokkenheid van de advocatuur bij het ZSM-proces wordt geleverd vanwege de snelheid waarmee strafzaken binnen de ZSM-werkwijze kunnen worden afgedaan in combinatie met de mogelijkheid om strafzaken door het OM zonder rechterlijke betrokkenheid af te doen.¹⁵⁴ Ten aanzien van het ZSM-proces loopt het programma intensivering rechtsbijstand, waarbij het de bedoeling is om verdachten in het ZSM-proces van adequate rechtsbijstand te voorzien. Door middel van een motie werd opgeroepen de advocatuur structureel te betrekken bij OM-strafbeschikkingen.¹⁵⁵ Inmiddels krijgen alle aangehouden en ontboden verdachten in het ZSM-proces van wie de strafzaak met een OM-strafbeschikking wordt afgedaan, daarbij rechtsbijstand.¹⁵⁶

2.5 HUIDIGE POSITIE VAN DE STRAFBESCHIKKING

Nu de strafbeschikkingsbevoegdheid van het OM veertien jaar bestaat, is het interessant om te kijken naar de ervaringen met deze afdoeningsmodaliteit tot op heden en de plaats die deze inneemt te midden van andere afdoeningswijzen. In para-

150 Salet & Terpstra 2017-I, tabel 4.2 op p. 59. Al bestaan volgens de onderzoekers per ZSM-locatie opmerkelijke verschillen in de mate waarin de verschillende afdoeningsmodaliteiten worden toegepast, zie p. 60.

151 Salet & Terpstra 2017-I, p. 92. Daarbij wordt als voorbeeld genoemd dat de officier van justitie die de beslissing neemt grotendeels vertrouwt op de informatie die mondeling aan hem wordt aangeleverd en hij niet zelf de onderliggende stukken leest, waardoor informatieverlies of -vertekening kan optreden.

152 Simmelink 2015, p. 10.

153 Zie onder meer Van Lent, Simon Thomas & Van Kampen 2016, Nan 2015-I, Grijsen 2015 en Van der Meij 2014.

154 *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 558, p. 2.

155 *Kamerstukken II* 2018/19 29279, nr. 511. De motie verzoekt de regering zo spoedig mogelijk te realiseren dat de advocatuur structureel betrokken wordt bij het opleggen van alle strafbeschikkingen van misdrijfzaken die via de ZSM-werkwijze worden opgelegd.

156 *Kamerstukken II* 2020/21, 31753, nr. 221, p. 3.

graaf 2.5.1 wordt allereerst een toelichting gegeven op de hoeveelheid strafzaken die heden ten dage met een strafbeschikking worden afgedaan. Vervolgens wordt in paragraaf 2.5.2 ingegaan op principiële kritiek op de strafbeschikking. Het OM is zich bewust van deze kritiek en heeft dan ook niet stilgezeten. Het door het OM uitgevoerde (dossier)onderzoek, in het kader van het kwaliteitsprogramma Strafvordering OM 2020, wordt in paragraaf 2.5.3 onder de loep genomen, evenals onafhankelijke onderzoeken naar de strafbeschikkingenpraktijk. Omdat het oorspronkelijk de bedoeling was dat de strafbeschikking de transactie zou gaan vervangen, wordt in paragraaf 2.5.4 gezien in hoeverre daarvan sprake is.

2.5.1 *Omvang van de strafbeschikkingenpraktijk*

Nog voordat de Wet OM-afdoening in werking trad, liet Mevis zich er al over uit dat de strafbeschikking niet de kwantitatief dominantste strafrechtelijke afdoening moest gaan worden. Hij voegde daaraan toe dat berechting om 'vanzelfsprekende redenen de voorkeur als wijze van afdoening van strafzaken houdt'.¹⁵⁷ Momenteel is het niet zo dat de meeste strafzaken met een strafbeschikking worden afgedaan. Zoals in de inleiding van dit boek reeds werd genoemd, eindigde in 2020 ongeveer één op de zes misdrijfzaken in een strafbeschikking en volgde dus voor vijf op de zes misdrijven een andere wijze van afdoening.¹⁵⁸ In 2019 was het aandeel van misdrijfzaken dat door de rechter werd afgedaan inmiddels al wel 35% minder dan dat aandeel in 2009, het jaar nadat de Wet OM-afdoening is ingevoerd.¹⁵⁹ Een deel van de daling van het aantal afdoeningen door de rechter kan mogelijk worden verklaard door het gebruik van de strafbeschikking. Een ander deel is toe te dichten aan de dalende trend in het aantal geregistreerde misdrijven. In de afgelopen jaren daalde het aantal geregistreerde misdrijven (door aangifte en de door de politie ambtshalve geconstateerde misdrijven) van ruim 1.300.000 misdrijven in 2007 naar minder dan 800.000 misdrijven in 2020.¹⁶⁰ Steenhuis constateert dat het percentage strafzaken dat is gedagvaard gedurende de afgelopen jaren is gedaald, maar dat bij nadere beschouwing blijkt dat deze daling niet ten goede is gekomen aan de ontwikkeling van de strafbeschikking maar aan een forse toename van het aantal septs door het OM.¹⁶¹ Een mogelijke verklaring daarvoor is dat in het kader van de ZSM-werkwijze de strafbeschikking soms niet de mogelijkheden biedt voor een passende afdoening en de vormvrije figuur van het voorwaardelijk sept (de mogelijkheid die het OM

157 Mevis 2004, p. 358.

158 Het totaal aantal uitgestroomde misdrijfzaken in 2020 is 179.500, waarvan 30.700 misdrijven met een strafbeschikking zijn afgedaan. Zie het OM Jaarbericht 2020, p. 44.

159 Criminaliteit en rechtshandhaving 2019, p. 66.

160 Zie de Factsheet Strafrechtketen 2020, p. 4.

161 Zie de bijdrage van Steenhuis, 'Niet de straf, maar de vervolging', 19 juni 2018, via www.ivoren.toega.nl/archieven/4558. Overigens is met de invoering van de strafbeschikking niet beoogd de mogelijkheid van het voorwaardelijk sept af te schaffen.

heeft om voorwaarden aan een sepotbeslissing te verbinden) dan aantrekkelijk(er) is.¹⁶²

De verwachting was dat door het gebruik van de strafbeschikking (en de ZSM-werkwijze) het accent van het strafproces meer rond de opsporingsfase zou komen te liggen.¹⁶³ In 2017 maakten Van Tulder, Meijer en Kalidien de balans op. Volgens hen geven ontwikkelingen in het aandeel aangeboden transacties en opgelegde strafbeschikkingen en de tenuitvoerlegging daarvan de indruk dat de invoering van de strafbeschikking bij misdrijfzaken eerder tot een vermeerdering dan tot een vermindering van zaken voor de strafrechter heeft geleid, waardoor de door de wetgever beoogde vermindering van het beroep op de strafrechter (nog) niet is gerealiseerd.¹⁶⁴ Malsch meent dat de vraag kan worden gesteld of dit type (moeilijk controleerbare) afdoeningen überhaupt op zo'n grote schaal moet plaatsvinden. Het zou volgens haar beter zijn om de omvang ervan te beperken, nu inherente problemen met de strafbeschikking niet goed oplosbaar lijken.¹⁶⁵ Otte (het al eerder genoemde lid van het College van procureurs-generaal) brengt daartegen in dat zolang de rechter niet in staat is (gebleken) sneller te werken, het domein van de strafrechter de komende decennia zal worden verkleind en er meer ruimte zal komen voor andere strafrechtelijke conflictbeslechting.¹⁶⁶

In 2020 werd de omvang van de strafbeschikkingenpraktijk potentieel uitgebreid. Het OM en de rechtspraak ondervonden grote gevolgen van de sluiting van de gerechtsgebouwen door de uitbraak van de coronapandemie. Het voldoen aan de kabinetsmaatregelen zette druk op de afdoeningscapaciteit in de strafrechtketen, waardoor achterstanden in de vervolging, berechting en tenuitvoerlegging van strafzaken zijn ontstaan.¹⁶⁷ Om die achterstanden weg te kunnen werken, zijn verschillende oplossingen bedacht. Eén daarvan is het OM zelfstandig meer strafzaken door middel van een strafbeschikking te laten afdoen. Het gaat volgens de minister om strafzaken die eigenlijk door de politierechter zouden worden behandeld, maar waar afdoening met een strafbeschikking mogelijk en 'onder de huidige omstandigheden passend' is. De verschuiving van deze zaken van de rechter naar de strafbeschikking kan zorgen voor een snellere afdoening van zaken en minder belasting van de rechtspraak. Een effect van deze maatregel om de strafbeschikking breder toe te passen was in de strafrechtsketencijfers over 2020 echter nog niet zichtbaar. Het aantal uitgevaardigde strafbeschikkingen laat namelijk in 2020 ten opzichte van 2019 een daling zien (van 33.300 stuks naar 30.700 stuks), al blijft het totale aandeel strafbeschikkingen in 2020 wel vergelijkbaar met het aandeel in 2019. In het jaarplan van de rechtspraak van 2021 wordt melding gemaakt van het feit dat ongeveer 39% van de strafzaken die (voor de coronapandemie) bij de politierechter werden

162 Zie Lindeman 2018, p. 33-34.

163 Bac & Vink 2014, p. 87.

164 Van Tulder, Meijer & Kalidien 2017, p. 383.

165 Malsch 2017-I, p. 3137.

166 Otte 2019, p. 185.

167 *Kamerstukken II* 2019/20, 29279, nr. 601, p. 7 en *Kamerstukken II* 2019/20, 29279, nr. 614, p. 1.

aangebracht, (ook) met toepassing van een OM-strafbeschikking zouden kunnen worden afgedaan.¹⁶⁸ Of in 2021 wel sprake is van een stijging van het aantal strafbeschikkingen valt echter nog te bezien. De rechtspraak benadrukt in haar jaarplan in elk geval dat het bij de bredere toepassing van de strafbeschikking gaat om een tijdelijke maatregel.¹⁶⁹

Het aantal voorwaardelijke septs in 2020 laat ten opzichte van 2019 een opvallende stijging zien van 29%. Mogelijk is de grootschalige inzet van het voorwaardelijk septot in 2020 in de plaats gekomen van de afdoening door middel van een strafbeschikking.¹⁷⁰ Het OM meldt in zijn jaarverslag over 2020 dat meer zaken via een OM-hoorgesprek of hoorzitting zijn behandeld, in totaal in 6.600 strafzaken sinds Nederland op 17 maart 2020 in een ‘intelligente lockdown’ ging.¹⁷¹

Een andere ontwikkeling die van invloed zou kunnen zijn op de omvang van de strafbeschikkingenpraktijk is het begin 2021 verschenen conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening. Naast een ingrijpende wijziging op het gebied van de transactie (zie nader par. 2.5.4) wijzigt dit conceptwetsvoorstel de regeling van de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten op een aantal andere onderdelen. Het gaat om de mogelijkheid van het opnemen van voorwaardelijke straffen in de strafbeschikking met een omzettingsprocedure voor het geval de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking niet is gelukt. Voor de invoering van de voorwaardelijke modaliteit werd al langer gepleit.¹⁷² Naast voorwaardelijke straffen wordt de verbeurdverklaring van inbeslaggenomen voorwerpen in een strafbeschikking mogelijk gemaakt. Volgens het OM komt de wetgever daarmee tegemoet aan een dringende in de praktijk bestaande behoefte en zal het kwaliteitsverhogend werken, nu het mogelijk is om daarmee (meer) maatwerk te leveren.¹⁷³ Dit wetsvoorstel kan echter niet op de steun van de rechtspraak rekenen. In het jaarverslag over 2020 merkt de rechtspraak op dat tegenwoordig sprake is van een beperkte(re) beoordelingsruimte voor de rechter: ‘Niet alleen categorieën van zaken worden bij buitengerechtelijke instanties ondergebracht, ook komt het voor dat de beoordelingsruimte van de rechter wordt ingeperkt. Een voorbeeld hiervan is het wetsvoorstel over de voorwaardelijke strafbeschikking, waarbij een marginale toetsing wordt voorgesteld in plaats van een volle toets door de rechter.’¹⁷⁴ De Raad voor de rechtspraak waarschuwt de minister voor ‘nieuwe buikpijndossiers’ door de invoering van dit wetsvoorstel. Het probleem zit volgens de rechtspraak niet in het

168 Jaarplan Rechtspraak 2021, onder 2.1.2.

169 Jaarplan Rechtspraak 2021, p. 9.

170 Factsheet Strafrechtsketenmonitor 2020, p. 11.

171 OM jaarbericht 2020, p. 33-34.

172 Zie bijvoorbeeld Blom 2018, p. 233, De Meijer & Simmelink 2014, p. 273-274 en Groenhuijsen & Simmelink 2005, p. 183. Zie ook de (antwoorden op de) Kamervragen die in 2016 hierover werden gesteld, *Aanhangsel Handelingen II* 2016/17, nr. 881.

173 Advies van het OM inzake het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, 1 juni 2021, p. 7.

174 Jaarverslag Rechtspraak 2020, p. 28.

feit dat het OM zelfstandig voorwaardelijke straffen oplegt, maar in de voorgestelde omzettingsprocedure, waarbij de rol van de rechter te beperkt zou zijn.¹⁷⁵ Of en wanneer deze nieuwe mogelijkheden bij strafbeschikking worden ingevoerd is dus nog maar de vraag, maar feit is wel dat ze voor een (nog) breder toepassingsbereik van de strafbeschikking kunnen zorgen.

2.5.2 *Principiële kritiek op de strafbeschikking*

De strafbeschikkingsbevoegdheid van het OM is vanaf het begin af aan met weinig enthousiasme ontvangen.¹⁷⁶ Deze bevoegdheid moest volgens sommigen zelfs in zijn geheel van tafel.¹⁷⁷ Dit komt onder andere omdat de wetgever niet inzichtelijk heeft gemaakt waarom het toekennen van een zelfstandige sanctiebevoegdheid aan het OM gerechtvaardigd en geboden was.¹⁷⁸ Groenhuijsen en Simmelink wijzen erop dat van oudsher alle wezenlijke veranderingen op het gebied van buitengerechterlijke afdoening in de literatuur heftig zijn bestreden.¹⁷⁹ De belangrijkste kritiekpunten werden (en worden) ontleend aan de trias politica.¹⁸⁰ Zo menen Dijkstra en Nieuwenburg dat wie vanuit de leer van de trias politica de Wet OM-afdoening beschouwt, tot opzienbarende conclusies komt.¹⁸¹ Het belangrijkste rechtsstatelijke bezwaar is het bestaan van machtsconcentratie bij het OM, dat zonder enig toezicht van buitenaf zowel vervolgt, als berecht en ten uitvoer legt.¹⁸² De Doelder meent dat in veel te veel gevallen men het OM een rechterlijk kleed heeft aangetrokken.¹⁸³ De vraag of buitengerechterlijke afdoening op zichzelf een wenselijk fenomeen is, is echter een lang geleden gepasseerd station. Als we deze vraag aan de orde zouden stellen, dan zal al snel de conclusie worden getrokken dat enige vorm van buitengerechterlijke afdoening niet alleen onontkoombaar is, maar ook een waardevolle aanvulling kan zijn op het stelsel van publiekrechtelijke handhaving.¹⁸⁴

Maar ook nu de strafbeschikking veertien jaar in ons Wetboek van Strafvordering voorkomt en het OM de tijd heeft gehad om aan de strafbeschikkingenpraktijk gewend te raken en werkprocessen daarop aan te passen, bestaan nog de nodige bezwaren. Nieuwsberichten waaruit blijkt dat het OM de ZSM-werkwijze en veelal strafbeschikkingen ook inzet bij zwaardere delicten dan waarvoor de strafbeschik-

175 Advies van de Raad voor de rechtspraak aan de minister voor Rechtsbescherming naar aanleiding van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, 4 mei 2021.

176 Zie onder meer de bijdragen van Dijkstra & Nieuwenburg 2009, Reijntjes 2004 en De Graaf 2003.

177 Zie bijvoorbeeld Crijns 2004.

178 Crijns 2006, p. 69.

179 Groenhuijsen & Simmelink 2005, p. 194.

180 Crijns 2014, p. 270.

181 Dijkstra & Nieuwenburg 2009, p. 70.

182 Vgl. L.J.J. Peters 2015, p. 211.

183 In zijn afscheidsrede getiteld 'De onafhankelijke strafrechter' gaat De Doelder in op de 'afnemende belangrijkheid' van de zittende magistratuur. Zie De Doelder 2014, p. 19.

184 Zie Crijns 2014, p. 264.

king oorspronkelijk is bedoeld, leidden tot ophef en Kamervragen.¹⁸⁵ Ook naar aanleiding van rapporten van het OM waarin eigen onderzoek is gepresenteerd, die door journalisten zijn ingezien en geïnterpreteerd, volgde eind 2018 een nieuwe stroom aan kritische vragen.¹⁸⁶ De minister van Justitie en Veiligheid heeft in de antwoorden daarop toegegeven dat de implementatie van de strafbeschikking ‘niet geheel naar verwachting’ is verlopen en dat de uitvoeringspraktijk van de OM-strafbeschikking een beduidend zwaardere belasting voor het OM heeft opgeleverd dan vooraf was ingeschat. De minister licht toe dat onder andere het onverwacht hoge aantal strafbeschikkingen dat door ingesteld verzet tegen de strafbeschikking opnieuw bij het OM instroomde – die na herbeoordeling aan de rechter moet worden voorgelegd – een flinke wissel trok op de inzet van het OM.¹⁸⁷

Opvallend genoeg wordt ook vanuit de rechtspraak de strafbeschikkingenpraktijk met argusogen bekeken. Dat de rechtspraak niet (langer) wordt belast met kleinere strafzaken had wellicht door rechters als een positieve ontwikkeling kunnen worden ervaren (omdat die zaken een oneigenlijk beslag zouden leggen op de capaciteit van de rechtspraak), maar zo ziet de rechtspraak het duidelijk niet. Volgens de Raad voor de rechtspraak rijst de vraag of voor een adequate strafrechttoepassing niet meer *checks and balances* nodig zijn, bijvoorbeeld in de vorm van rechterlijke betrokkenheid bij de afdoening. De Raad voor de rechtspraak merkt daarbij op dat dat ook op een minder formele leest en zonder terechtzitting zou kunnen worden vormgegeven.¹⁸⁸ Een aantal jaren geleden leek de tendens te bestaan dat ZSM en strafbeschikkingen vaker werden ingezet bij zwaardere delicten. De voorzitter van de Raad voor de rechtspraak reageerde fel op dat nieuws en stelde dat in Nederland de rechter bepaalt of iemand schuldig is – en niet het OM of de politie – en dat alleen voor eenvoudige overtredingen daarvan kan worden afgeweken.¹⁸⁹ Uit zijn reactie blijkt dat de strafbeschikking nog niet (volledig) is geaccepteerd, ook niet door de rechtspraak. Ook werd (in 2016) gesproken over het ‘weghouden van zaken bij de strafrechter’, door het OM ruime bevoegdheden te geven met de strafbeschikking. Volgens de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak zijn de grenzen bereikt van wat op dit gebied wenselijk is en moet het domein van de strafrechter absoluut niet verder worden beperkt. De voorzitter meent dat in plaats van steeds meer zaken buiten de rechter om af te doen, het hoog tijd is de strafrechtketen in vergaande mate beter te laten functioneren, zodat ‘het omzeilen van de strafrechter

185 E. Stoker & W. Thijssen, ‘Brabant straft drugscriminelen buiten rechter om’, *de Volkskrant* 26 april 2016 en *Aanhangsel Handelingen II* 2015/16, 2835 en 2839.

186 Zie D. Stokmans & M. Lievisse Adriaanse, ‘OM deelde ten onrechte straffen uit’, *NRC* 4 december 2018 en de reactie van de minister daarop in *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 479.

187 *Aanhangsel Handelingen II* 2018/19, 1448.

188 Advies van de Raad voor de rechtspraak inzake conceptcontourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, 2 april 2015, p. 7. De Raad voor de rechtspraak licht deze suggestie overigens niet verder toe.

189 Nieuwsbericht Rechtspraak, ‘ZSM alleen bij eenvoudige overtredingen’ 26 april 2016, via www.rechtspraak.nl.

niet meer nodig is'.¹⁹⁰ Meer recent, in 2019, sprak ook de president van de rechtbank Den Haag zich publiekelijk uit over buitengerechtelijke afdoening van strafzaken. Hij signaleert een sluipende ondermijning van de rechtspraak door kabinetten, waarbij hij als concreet voorbeeld de invoering van de strafbeschikking noemde.¹⁹¹ In het artikel genaamd 'Buiten de rechter om?' uitten Van Tulder en Sicking (beiden destijds werkzaam bij de Raad voor de rechtspraak) uitgebreid hun zorgen. In de eerste plaats over de waarheidsvinding en de met het procesrecht gewaarborgde beginselen bij de buitengerechtelijke sanctietoepassing.¹⁹² Ze concluderen dat een rechtsstatelijk adequate maar vooral een rechtvaardige strafoplegging vraagt om een onafhankelijke toezichthouder of (be)rechter. Een rechter die waakt over alle relevante beginselen van het sanctierecht en die recht spreekt met de motivatie om problemen op te lossen en tegelijkertijd de rechtseenheid bewaakt.¹⁹³ De minister reageerde (op verzoek van de Vaste Kamercommissie van Justitie en Veiligheid) per brief van 1 oktober 2018 op deze zorgen. Hij deelt de algemene zorgen van de Raad voor de rechtspraak over het gebrek aan buitengerechtelijke proceswaarborgen niet, alsook niet die over de marginalisering van de rechter. Het aanzien en de positie van de rechter wordt volgens de minister niet bepaald door het *aantal* zaken dat hij behandelt. Dat de rechter minder straffen oplegt, betekent volgens hem zeker niet dat de rol en betekenis van de rechter daardoor afneemt. Volgens de minister neemt zijn rol en betekenis als toetsende rechter juist toe, bijvoorbeeld wanneer in ogeschouw wordt genomen dat sprake is van een gemiddeld toegenomen zwaarte van de zaken die de rechter op zitting te behandelen krijgt.¹⁹⁴ Robroek heeft onderzoek gedaan naar de wettelijke opdracht die de wetgever met de Wet OM-afdoening aan het OM heeft willen meegeven en gaat daarbij ook uitvoerig in op de hedendaagse kritiek. Hij concludeert dat de strafbeschikkingenpraktijk als zodanig zonder meer houdbaar is.¹⁹⁵ Hij pleit voor het behoud van de strafbeschikking, omdat geen sprake zou zijn van een minder zorgvuldige schuldvaststelling en strafoplegging bij de strafbeschikking dan in de klassieke dagvaardingsprocedure.¹⁹⁶ Wel merkt hij op dat in structureel opzicht het een en ander op de strafbeschikkingenpraktijk valt aan te merken.¹⁹⁷ In een preadvies met Harteveld constateert Robroek voorts dat de legitimiteit van de strafbeschikking onder druk staat. Zij doen in het preadvies een aantal voorstellen om die legitimiteit te verhogen en spreken tegelijkertijd van het 'voortdurende onderhoud' dat de strafbeschikking nodig heeft.¹⁹⁸

190 Jaarbericht in het Jaarverslag Rechtspraak 2016.

191 F. Jensma, 'Kabinetten ondermijnen al jaren de rechtspraak', NRC 22 februari 2019.

192 Van Tulder & Sicking 2018, p. 22.

193 Van Tulder & Sicking 2018, p. 26.

194 *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 458, p. 4.

195 Robroek 2017, p. 110.

196 Robroek 2017, p. 134.

197 Hij wijst daarbij onder andere op de doorlooptijden, de afwijkende straftoemeting en de achterlopende OM-afdoening van misdrijven. Zie Robroek 2017, par. 4.1-4.4.

198 Die aanpassingen zien zowel op organisatorisch als op juridisch vlak. Zie Harteveld & Robroek 2019, p. 102 e.v.

Tot slot liet in december 2021 ook de Nationale ombudsman zich nog kritisch uit over de strafbeschikkingenpraktijk, specifiek ten aanzien van de positie van slachtoffers. De Nationale ombudsman signaleert dat in de procedure die uitmondt in een strafbeschikking minder plaats is voor het slachtoffer dan in strafzaken die aan de rechter worden voorgelegd. Per brief wordt het ministerie van Justitie en Veiligheid opgeroepen om verschillende acties te ondernemen nu de toegang tot het recht voor slachtoffers bij vervolging van een verdachte door middel van een strafbeschikking onvoldoende is gewaarborgd.¹⁹⁹

2.5.3 *Tot op heden verricht onderzoek naar de strafbeschikkingenpraktijk*

De vele gepubliceerde rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad hebben voorts bijgedragen aan een nieuwe impuls van weerstand tegen de strafbeschikking.²⁰⁰ Dat de officier van justitie als gerechtelijke autoriteit soms een strafbeschikking uitvaardigt waaraan fouten en onzorgvuldigheden kleven, beschouwt Kelk als een 'smadelijke smet op de magistratelijkheid'.²⁰¹ Het eerste rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft volgens de minister van Justitie en Veiligheid een aantal relevante aanknopingspunten opgeleverd voor kwaliteitsverbetering bij de toepassing van strafbeschikkingen door het OM.²⁰² Eind 2017 heeft de minister gereageerd op de bevindingen en aanbevelingen van de procureur-generaal in het tweede en derde rapport. De minister merkt op dat het OM het onderzoek van de procureur-generaal zeer serieus heeft genomen en dat voor wat betreft de beoordeling van zaken zich dat heeft vertaald 'in een hogere kwaliteit van de schuldvaststelling, dossiervorming en registratiediscipline' wat naar verwachting leidt 'tot een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van de door het OM uitgevaardigde strafbeschikkingen en mogelijk tot minder vrijspraken'.²⁰³ De minister wijst er terecht op dat de onderzoeksperiode van het rapport Beproefd verzet, van juli 2013 tot en met juni 2014, grotendeels gelijk is aan de onderzoeksperiode van het daaraan voorafgaande rapport Beschikt en gewogen en dat de effecten van inmiddels getroffen verbetermaatregelen na het uitkomen van het rapport Beschikt en Gewogen daarom niet zichtbaar zijn in de resultaten van het (destijds) meest recente onderzoek van de procureur-generaal.²⁰⁴

199 Brief en nieuwsbericht Nationale ombudsman, 'Nationale ombudsman vraagt justitie meer aandacht voor slachtoffers bij strafbeschikking', 20 december 2021, via www.nationaleombudsman.nl. Zie ook *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, 730, waarin antwoord wordt gegeven op Kamervragen over de rol van het slachtoffer in strafzaken die het OM zelf afdoet.

200 De toezichthoudende taak van de procureur-generaal wordt zo opgevat dat niet wordt volstaan met het publiceren van onderzoeksrapporten en het signaleren van gebreken, maar dat ook wordt gemonitord of iets met die onderzoeksrapporten wordt gedaan, zie het rapport Wordt vervolgd: Beproefd verzet 2019, p. 1.

201 Kelk 2017, p. 298.

202 *Kamerstukken II* 2014/15, 29279, nr. 225, p. 7.

203 *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, nr. 399, p. 4.

204 *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, nr. 399, p. 2.

Alle kritiek heeft het OM niet onberoerd gelaten. Het OM ontwikkelde het interne Kwaliteitsprogramma Strafvordering OM 2020, dat zich richtte op het bevorderen van de strafvorderlijke kwaliteit binnen het OM.²⁰⁵ Een van de instrumenten die het OM vanuit het programma inzette, zijn steekproeven die zijn uitgevoerd rond de OM-strafbeschikking.²⁰⁶ Het onderzoek is uitgevoerd door officieren van justitie van het ene arrondissementsparket die een kijkje namen bij een ander arrondissementsparket. Op basis van dossieronderzoek hebben officieren van justitie gereflecteerd op eerder door collega's genomen beslissingen. Deze meekijkende officieren vormden samen de zogenoemde officierenpool. De resultaten van het onderzoek zijn verwerkt in rapporten (de 1-meting OM-strafbeschikking en 0-meting verzet), die intern worden gebruikt om 'van elkaar te leren en te bepalen waar en hoe bepaalde praktijken moeten worden bijgesteld'.²⁰⁷

In 2019 verscheen het (voorlopig) laatste rapport van de procureur-generaal getiteld 'Wordt vervolgd: Beproefd verzet', waarin verschillende positieve constateringenvormen zijn gedaan maar waaruit ook blijkt dat nog steeds niet alle geconstateerde tekortkomingen zijn weggenomen.²⁰⁸ De Tweede Kamer had ondertussen weinig geduld meer en vroeg de minister van Justitie en Veiligheid op 10 april 2019 tijdens het Algemeen Overleg OM-afdoening om nieuw onderzoek naar de strafbeschikking. Door de minister is destijds aan de Tweede Kamer toegezegd dat hij met het College van procureurs-generaal in overleg zou treden over een 2-meting door het OM.²⁰⁹ Die 2-meting is inmiddels verricht en de resultaten daarvan zijn in een nieuw rapport openbaargemaakt. De kwaliteit van de OM-strafbeschikkingen vertoont volgens het OM een stijgende lijn.²¹⁰ Het rapport vermeldt dat in vele opzichten de ingezette kwaliteitsontwikkeling zich heeft voortgezet en dat dit in het bijzonder geldt voor de dossiervorming en de kwaliteit van de schuldvaststelling.

In zijn brief van 29 juni 2020 kondigde de minister aan dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad diens (laatste?) onderzoek naar strafbeschikkingen uitvoert in 2021, zodat het onderzoek volgens de minister 'kan dienen als eindmeting van de effecten van het OM-Kwaliteitsprogramma Strafvordering 2020 op de uitvoeringspraktijk van de OM-strafbeschikking'.²¹¹ Het is ons onbekend of dit onderzoek momenteel is afgerond maar het resultaat daarvan is nu, begin 2022, in ieder geval nog niet gepubliceerd.

205 Het is ons onduidelijk wanneer het OM precies met het programma is gestart, maar procureur-generaal Otte spreekt in een OM-magazine in 2016 over het belang van het Kwaliteitsprogramma Strafvordering OM 2020. Zie *Opportuun* 2016, nr. 2, p. 15.

206 *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 479, p. 1.

207 Nieuwsbericht OM 'De strafbeschikking en de metingen nader uitgelegd', 7 december 2018.

208 Rapport *Wordt vervolgd: Beproefd verzet* 2019.

209 *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 516, p. 27-28 en p. 42.

210 Nieuwsbericht OM, 'Meting OM-strafbeschikking: kwaliteit verder verbeterd', 29 juni 2020.

211 *Kamerstukken II* 2019/20, 29279, nr. 606, p. 2.

2.5.4 *Het bestaan van de transactie naast de strafbeschikking*

Met de Wet OM-afdoen is geanticipeerd op het schrappen van de transactie uit het Wetboek van Strafrecht. De gedachte was namelijk dat de transactie bij volledige implementatie van de strafbeschikking – naast de mogelijkheden van een voorwaardelijk sepot – niet behouden behoeft te blijven.²¹² Deze schrapping heeft nooit plaatsgevonden. Het aantal transacties is evenwel sinds de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoen zeer sterk gedaald, van tienduizenden transacties tot aan de invoering van de strafbeschikking in 2008, tot 13.800 transacties in 2015 en tot slechts 2.600 transacties in 2020.

Dat de transactie heden ten dage nog bestaansrecht heeft, komt enerzijds doordat de strafbeschikking gefaseerd is geïmplementeerd en strafzaken ook na inwerkingtreding van de Wet OM-afdoen met een transactie moesten kunnen worden afgedaan. Anderzijds is dat te verklaren doordat de wetgever de mogelijkheid wilde openhouden dat de transactie – indien daaraan behoefte zou bestaan – behouden zou blijven, ook na volledige implementatie van de strafbeschikking.²¹³ Verschillende juristen wijzen op de voordelen van het voortbestaan van de transactie als afdoeningswijze, niet in de laatste plaats in relatie tot de hoge en bijzondere transactie voor (veelal) rechtspersonen.²¹⁴ Door sommigen wordt juist gepleit voor het onderbrengen van alle buitengerechtelijke afdoeningen onder het regime van de strafbeschikking.²¹⁵

Van het in 2018 verschenen rapport Evaluatie Wet OM-afdoen werd verwacht dat daarin gereflecteerd zou worden op de status van de transactie.²¹⁶ Dit is echter niet gebeurd; de onderzoekers konden destijds nog geen uitspraken doen over het voortbestaan van de transactie als afdoeningsmodaliteit.²¹⁷ Dat de minister niet veel later hieromtrent alsnog een standpunt heeft ingenomen, is onder meer het gevolg van de maatschappelijke en politieke commotie die ontstond na de transactie van € 775 miljoen van het OM met bank ING, naar aanleiding van een onderzoek naar betrokkenheid bij witwaspraktijken.²¹⁸ Mede als gevolg van deze schikking werd de roep om rechterlijke controle bij de buitengerechtelijke afdoening van dit type straf-

212 *Kamerstukken I* 2005/06, 29849, C, p. 22.

213 Crijns & Kool 2017, p. 286.

214 Bijvoorbeeld Rosing 2011, p. 52. Ook Reijntjes pleit voor het behoud van de transactie als afdoeningsmodaliteit. Zie Reijntjes 2004.

215 Zie bijvoorbeeld De Lange 2017, die daarbij ook wijst op megaschikkingen met het OM.

216 In de memorie van antwoord inzake de Wet OM-afdoen staat immers: 'Na de evaluatie van de wet, na ommekomst van vijf jaren, wordt gezien of en zo ja op welke wijze transacties die dan nog naast de strafbeschikkingen worden aangeboden, in de OM-afdoen kunnen worden opgenomen.' Zie *Kamerstukken I* 2005/06, 29849, C, p. 22. Zie ook Crijns 2010, p. 47-48 en Lindeman 2017, p. 197.

217 Zij geven daarvoor als reden dat dit pas kan 'als alle sanctiemodaliteiten die de wet [OM-afdoen] mogelijk maakt daadwerkelijk zijn ingevoerd en in de praktijk bestendig worden toegepast'. Zie het rapport Evaluatie Wet OM-afdoen 2018, p. 262.

218 Nieuwsbericht OM, 'ING betaalt 775 miljoen vanwege ernstige nalatigheden bij voorkomen witwassen', 4 september 2018.

bare feiten steeds luider.²¹⁹ De minister ontkwam er dan ook niet aan hom of kuit te kiezen ten aanzien van het voortbestaan van de transactie, opdat vervolgens een standpunt zou kunnen worden ingenomen over de vraag of en op welke wijze rechterlijke controle op de buitengerechtelijke afdoening van dit type zaken dient te worden gerealiseerd. In zijn beleidsreactie uit december 2018 op voornoemde evaluatie van de Wet OM-afdoening geeft de minister aan de transactie ook in de toekomst te willen behouden, althans voor zover het gaat om hoge transacties.²²⁰ Het begrip hoge transactie omvat alle transacties waarbij betaling van een geldsom aan de Staat met een boetecomponent van € 200.000 of meer aan de orde is en transacties met een totale transactiewaarde van € 1 miljoen of meer.²²¹ Voor het overige is de transactie echter ‘in beginsel eindig’, hetgeen betekent dat in de toekomst geen transacties meer zullen worden aangeboden in kleinere strafzaken (zoals thans soms nog wel gebeurt). Voorts gaf de minister aan deze hoge transacties in de toekomst te willen omkleden met enigerlei vorm van rechterlijke controle.²²² In zijn brief aan de Tweede Kamer sprak de minister zijn voorkeur uit voor een marginale toetsing van de transactie in de context van een besloten raadkamerprocedure.

Begin 2021 kwam er meer duidelijkheid. De behoefte aan het behoud van de transactie blijkt inderdaad nog steeds te bestaan. De minister van Justitie en Veiligheid heeft een conceptwetsvoorstel naar buiten gebracht dat onder andere inhoudt dat de transactiebevoegdheid wordt overgeheveld van het Wetboek van Strafrecht naar het Wetboek van Strafvordering en daar, in lijn met de strekking van de Wet OM-afdoening, verder wordt beperkt. Voor de normering van deze vorm van buitengerechtelijke afdoening is het Wetboek van Strafvordering volgens de minister een geëigender plaats. Voorgesteld wordt de bevoegdheid een transactie aan te bieden verder wettelijk te beperken tot twee gevalstypen: transacties ‘in de sfeer van de rechtspersoon’²²³ en gevallen waarin bijzondere omstandigheden – die in verband staan met de consensuele aard van de transactie – naar het oordeel van de officier van justitie tot een transactieaanbod moeten leiden in plaats van tot het uitvaardigen van een strafbeschikking en de aan de staat te betalen geldsom (de ‘boetecomponent’) niet meer dan € 2.000 bedraagt.

219 Zie hierover uitgebreider Sikkema & De Zanger 2019.

220 *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 478, p. 7-10.

221 Aanwijzing hoge transacties, *Stcr.* 2020, 46166, p. 1. Voorheen gold dat als hoge transacties werden aangemerkt de transacties waarmee een geldsom werd overeengekomen van meer dan € 50.000 of waarvan het totale bedrag dat hiermee was gemoeid hoger was dan € 500.000, zie *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 502, p. 1.

222 Enkele jaren daarvoor werd al nagedacht over een toetsing door de rechter bij voorgenomen transacties. Zie *Aanhangsel Handelingen II* 2013/14, 2240, p. 3.

223 Dat wil zeggen: transacties met rechtspersonen, hun feitelijk leidinggevers en opdrachtgevers en personen die anderszins hebben deelgenomen aan de verboden gedraging van de rechtspersoon. Zie de conceptmemorie van toelichting bij het wetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, p. 1.

Het wetsvoorstel introduceert voorts de eerder aangekondigde rechterlijke toets bij voorgenomen hoge transacties.²²⁴ Deze rechterlijke toets komt in de plaats van de op 4 september 2020 in werking getreden Aanwijzing hoge transacties van het OM op basis waarvan voorgenomen hoge transacties, tot aan inwerkingtreding van de regeling in dit wetsvoorstel, door een onafhankelijke commissie worden getoetst.²²⁵ Dit wetsvoorstel geeft hieraan uitvoering door een raadkamerprocedure bij het gerechtshof inzake het verlenen van verlof voor een transactieaanbod te introduceren, die bij voorgenomen hoge transacties moet worden gevolgd. Als centrale argumenten voor het invoeren van een rechterlijke toets noemt de minister dat rechterlijke controle op (de totstandkoming van) hoge transacties bijdraagt aan de legitimiteit van dergelijke transacties, betere rechtsbescherming biedt aan de verdachte en de transparantie van het transactieproces vergroot. De verlofprocedure kan uitsluitend aan de orde zijn in het geval van transigeren bij financieel-economische criminaliteit in de sfeer van de rechtspersoon.

Het OM laat in een reactie op het wetsvoorstel weten verheugd te zijn over de mogelijkheid om ook buiten de sfeer van de hoge transacties gebruik te kunnen blijven maken van de transactie.²²⁶ Het lijkt er dus op dat de rechtsfiguren van de strafbeschikking en de transactie beide hun eigen rol blijven vervullen in de toekomst.

2.6

STRAFBSCHIKKINGEN IN INTERNATIONAAL PERSPECTIEF

Niet alleen in Nederland is de rol van officieren van justitie (dankzij buitengerechtelijke afdoening) in de afgelopen jaren versterkt. Buiten onze landsgrenzen blijken aanklagers, ingegeven door de druk van meer efficiëntie in strafrechtprocedures,²²⁷ ook steeds meer een *key position* in het strafproces in te nemen.²²⁸ Verschillende landen hebben de mogelijkheid van buitengerechtelijke afdoening van strafzaken waarbij de officier van justitie een prominente rol is toegedicht. De manier waarop in Nederland strafbeschikkingen worden uitgevaardigd, is internationaal gezien echter uitzonderlijk te noemen. Of om met de woorden van het OM te spreken: de Wet OM-afdoening verleent het OM een ingrijpende bevoegdheid die in ieder geval ver uitstijgt boven wat in andere Europese landen gangbaar is, voor zover men daar het OM al enige mogelijkheid heeft willen geven om zelfstandig sancties op te leg-

224 Zie nader hierover Crijns 2020 en Verhage & 't Sas 2019. Hetzelfde wetsvoorstel introduceert overigens een rechterlijke toets bij voorgenomen hoge ontnemingschikkingen, waarvan de vormgeving aansluit bij de rechterlijke toets van voorgenomen hoge transacties.

225 Aanwijzing hoge transacties, *Stcrt.* 2020, 46166.

226 Advies van het OM inzake het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, 1 juni 2021, p. 4.

227 Jehle & Wade 2006.

228 Gilliéron 2014, p. vii. Dit bleek ook tijdens het rechtsvergelijkend congres dat het ministerie van Justitie en Veiligheid in oktober 2017 organiseerde in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering.

gen.²²⁹ Ons systeem wordt in vergelijking met andere Europese buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten een van de meest vergaande genoemd vanwege het ontbreken van enige rechterlijke betrokkenheid bij de uitvaardiging van strafbeschikkingen.²³⁰ Een Nederlandse officier van justitie wordt in buitenlandse literatuur daarom ook wel aangeduid als *the judge before the judge*.²³¹ Hoewel meerdere Europese landen een soortgelijke rechtsfiguur als de strafbeschikking kennen – of in het verleden gekend hebben²³² – is anno 2022 een duidelijke equivalent van de Nederlandse strafbeschikking slechts in het Zwitserse strafrecht terug te vinden. In Zwitserland kan aan verdachten een zogeheten *Strafbefehl* worden uitgevaardigd.²³³ De in Zweden gehanteerde *strafföreläggande* vertoont ook overeenkomsten met de strafbeschikking maar de Zweedse rechtsfiguur verschilt op een belangrijk punt van onze strafbeschikking. Voor de Zweedse vorm van buitengerechtelijke afdoening moet de verdachte daadwerkelijk schuld hebben bekend en dit is in Nederland geen vereiste.²³⁴ In Noorwegen bestaat voorts de zogeheten *forelegg*, die het midden houdt tussen de Nederlandse transactie en strafbeschikking, omdat bij de *forelegg* sprake is van een vervolgingsmodaliteit die uitmondt in de oplegging van een sanctie door het OM, maar de verdachte vooraf wel dient in te stemmen met de door het OM voorgestelde sanctie.²³⁵ Bij niet-instemming volgt dan in beginsel alsnog een dagvaarding. Deze wijze van Noorse buitengerechtelijke afdoening is vooral bedoeld voor minder ernstige strafzaken.

Delicten die in Nederland met een strafbeschikking worden afgedaan, worden in het buitenland volgens onderzoek van Peters niet buitengerechtelijk maar in een rechterlijke procedure afgewikkeld.²³⁶ Andere Europese landen maken bijvoorbeeld gebruik van een zogenoemde vonnisafspraken, een akkoord tussen de verdachte, het OM en eventueel het gerecht, op de totstandkoming waarvan de verdachte actief invloed kan uitoefenen en die een bepalende invloed heeft op het verdere verloop van het strafproces en de inhoud van het vonnis.²³⁷ De verdachte legt bijvoorbeeld

229 Advies van het Openbaar Ministerie inzake het conceptwetsvoorstel OM-afdoening, 3 april 2003, p. 3.

230 Jehle, Wade & Elsner 2008, p. 98. Zie ook Dijkstra & Nieuwenburg 2009, p. 71. Kessler, die als wetgevingsjurist heeft meegewerkt aan de totstandkoming van de Wet OM-afdoening, noemt deze wet vooruitstrevend. Zie Kessler 2015, p. 3.

231 Jehle, Wade & Elsner 2008, p. 98.

232 Teunissen wijst op de schrapping van de Oostenrijkse *Strafverfügung* in het commune strafrecht en noemt daarnaast Liechtenstein als voorbeeld. Zie Teunissen 2007, p. 1327.

233 Art. 352 van het Zwitserse strafprocesrecht. Overigens kennen de Nederlandse strafbeschikking en het Zwitserse *Strafbefehl* wel een aantal verschillen. Zo is de verzetstermijn in Zwitserland bijvoorbeeld tien dagen in plaats van veertien dagen, zie art. 354 van het Zwitserse strafprocesrecht. Ook kent Zwitserland andere straffen. Zie voor meer informatie hierover Gilliéron 2014, par. 6.5.1 en Gilliéron & Killias 2008, p. 342-343.

234 Hoofdstuk 48 van het Zweedse Wetboek van Procesrecht. Zie Jehle, Smit & Zila 2008, p. 168 en Zila 2006, p. 292-293.

235 Vgl. L. Peters 2019, p. 246.

236 L. Peters 2012, p. 414. Zie ook Mevis 2017, specifiek voetnoot 33, die op de strafrechtpraktijk in Duitsland en België wijst.

237 L. Peters 2013, p. 13. Zie ook Lensing 2009.

een bekentenis af (en verkort daarmee het strafproces) in ruil voor strafvermindering.

In Duitsland bestaat een door de rechter goedgekeurde equivalent van de strafbeschikking, bekend onder de term *Strafbefehlverfahren*²³⁸ en Frankrijk maakt gebruik van de zogeheten *composition pénale*, die na akkoord van de verdachte aan de rechter ter bekrachtiging wordt voorgelegd.²³⁹ Peters concludeert dat Nederland met de strafbeschikking internationaal gezien uit de pas loopt.²⁴⁰ Haar onderzoeksresultaten zouden aanleiding kunnen vormen om na te denken over een mogelijke aanpassing van de strafbeschikking naar een consensuele, niet-buitengerechtelijke procesvorm. Daarbij denkt Peters aan een rechterlijke toetsing van de schuldigverklaring en de strafoplegging, conform andere Europese landen.²⁴¹

In het rechtsvergelijkende onderzoek van Bleichrodt, Mevis en Volker lag de focus op wettelijke voorzieningen om een snellere en effectievere reactie op een strafbaar feit mogelijk te maken en daarmee de slagvaardigheid van het strafrecht te vergroten.²⁴² Zij concluderen dat in de door hen onderzochte landen (Duitsland, Engeland en Wales, Frankrijk en Noorwegen) geen rechtsfiguur als de Nederlandse strafbeschikking voorkomt en het OM geen vergelijkbare zelfstandige en vooruitgeschoven positie heeft om vergaand zelf sancties te kunnen toepassen.²⁴³ Zij vragen zich af waar voor Nederland hier grenzen liggen.²⁴⁴ Teunissen wijst er voorts op dat tijdens het wetgevingsproces rondom de Wet OM-afdoening (en de daaraan ten grondslag liggende rapporten) in het geheel geen aandacht is besteed aan de redenen van en de ervaringen met de (argumenten voor) afschaffing van de strafbeschikking in het commune strafrecht van een aantal andere Europese landen.²⁴⁵ Hij meent dat destijds sprake is geweest van een tunnelvisie en dat het evaluatieonderzoek naar de Wet OM-afdoening alsnog de mogelijkheid biedt om die ervaringen uit andere landen te onderzoeken.²⁴⁶ Het rapport met betrekking tot de evaluatie van de Wet OM-afdoening gaat hier echter niet op in en werpt geen blik over de grens. Het is bovendien geen onderwerp geweest in ander recent onderzoek naar buitengerechtelijke afdoening.

238 Art. 407 StPo (Duitse Wetboek van Strafvordering). Zie Bleichrodt, Mevis & Volker 2012, p. 93.

239 Art. 41-2 Code de procédure pénale. Zie ook L. Peters 2019, p. 395 en Bleichrodt, Mevis & Volker 2012, p. 59.

240 L. Peters 2012, p. 416. Zij heeft een studie uitgevoerd naar het Italiaanse, Duitse en Franse recht. Volgens Peters lag de keuze voor die landen voor de hand: 'die rechtssystemen behoren eveneens tot de continentale procestraditie en zijn toonaangevend voor dit thema'. Zie L. Peters 2013, p. 14.

241 L. Peters 2012, p. 432. Zie ook L. Peters 2019.

242 Bleichrodt, Mevis & Volker 2012.

243 Bleichrodt, Mevis & Volker 2012, p. 169-170.

244 Bleichrodt, Mevis & Volker 2012, p. 170.

245 Teunissen noemt Oostenrijk, Liechtenstein en Duitsland, zie Teunissen 2017, p. 1327-1328. In de memorie van toelichting bij de Wet OM-afdoening is enkel een korte passage met betrekking tot rechtsvergelijking te vinden, zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 61.

246 Teunissen 2017, p. 1328.

Aldus kunnen we concluderen dat de strafbeschikking ook in internationaal opzicht uniek te noemen is, maar dat de Nederlandse wetgever hier geen oog voor lijkt te hebben gehad en ook in meer recente discussies over buitengerechtelijke afdoening van strafzaken deze uitzonderlijke bevoegdheid van het OM – die niet te vergelijken is met wat in andere Europese landen gebruikelijk is – geen rol speelt.²⁴⁷

²⁴⁷ Naar aanleiding van vragen ten aanzien van het wetsvoorstel OM-afdoening is door de toenmalige minister van Justitie een korte uiteenzetting gegeven van buitengerechtelijke afdoening in andere Europese landen, maar die rechtsvergelijking is zeer summier te noemen. Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 7, p. 35-36.

Dit hoofdstuk beschrijft de manier waarop een strafbeschikkingszaak ter terechtzitting door de rechter wordt behandeld. Voordat daarmee wordt begonnen, wordt eerst in paragraaf 3.1 uiteengezet waar het procesinitiatief bij de strafbeschikking ligt. Nadat een strafbeschikking is uitgevaardigd kan de verdachte daartegen verzet instellen. Ook kan de executie van de strafbeschikking mislukken, waarna het OM kan overgaan tot het oproepen dan wel dagvaarden van een verdachte. In de paragrafen 3.2 en 3.3 wordt ingegaan op deze verzetszaken en dagvaardingszaken. Vervolgens beschrijft paragraaf 3.4 hoeveel van die zaken potentieel bij de rechter zouden kunnen belanden en hoeveel van die zaken daadwerkelijk door het OM aan de strafrechter worden voorgelegd en in een rechterlijk vonnis eindigen. Paragraaf 3.5 beantwoordt de vraag in welke omvang strafbeschikkingszaken aan de rechter worden voorgelegd, welke strafprocesregels daarbij gelden en met welke bijkomende beslissingen de rechter in strafbeschikkingszaken wordt geconfronteerd. Ook komen daarbij de rechtsmiddelen aan bod die de verdachte na de zitting ter beschikking staan als hij zich niet kan vinden in het eindoordeel van de rechter in zijn strafbeschikkingszaak.

3.1 PROCESINITIATIEF BIJ DE STRAFBSCHIKKING

Het procesinitiatief ligt ten aanzien van de strafbeschikking in eerste instantie bij het OM. De verdachte die een strafbaar feit heeft begaan kan geen invloed uitoefenen op de toepassing van de strafbeschikkingsbevoegdheid,¹ in tegenstelling tot de afdoeningsmodaliteit van de transactie waarbij de verdachte (op grond van art. 74a Sr) aan de officier van justitie een aanbod kan doen en deze in een bepaald geval niet mag weigeren de strafzaak met een transactie af te doen.² Ten aanzien van de straf-

1 Vgl. Sikkema & Kristen 2012, p. 185.

2 Het aanbod van de verdachte tot een transactie is alleen mogelijk indien op het strafbare feit enkel een geldboete is gesteld en de verdachte aanbiedt, binnen een door de officier van justitie te bepalen termijn, het maximum van de geldboete te betalen en aan alle overige, overeenkomstig art. 74 lid 2 Sr te stellen voorwaarden te voldoen. Alleen in dat geval mag de officier van justitie de transactie niet weigeren.

beschikking bestaat een dergelijke bepaling niet. Zodra een strafbeschikking door het OM is uitgevaardigd, komt het initiatief tot het inschakelen van de strafrechter echter bij de verdachte te liggen. Die kan ervoor kiezen om verzet in te stellen (zie nader par. 3.2). Het OM brengt de strafzaak dan (na een eventuele herbeoordeling) alsnog voor de rechter. Wanneer de verdachte (om welke reden dan ook) geen verzet instelt, verspeelt hij zijn beroepsmogelijkheden waarmee zijn zaak tot een definitief einde komt en de strafbeschikking ten uitvoer kan worden gelegd.³ Wanneer de verdachte de strafbeschikking vervolgens niet voldoet en de executie daarvan dus niet slaagt, ligt het initiatief van het voor de rechter brengen van de strafbeschikkingszaak juist weer bij het OM (zie nader par. 3.3).

3.2

STRAFBSCHIKKINGSZAKEN WAARIN VERZET IS INGESTELD

Van de categorieën strafbeschikkingszaken die de strafrechter onder ogen kan krijgen, vormen de verzetszaken de omvangrijkste categorie. Wanneer een verdachte het niet eens is met de uitgevaardigde strafbeschikking en hij een rechterlijk oordeel over het vermeende strafbare feit wenst, is het noodzakelijk dat hij verzet instelt. Verdachten kunnen voor het instellen van verzet verschillende redenen hebben, bijvoorbeeld als ze menen onschuldig te zijn, maar ook als ze zich niet kunnen vinden in de door het OM opgelegde sanctie(s).⁴ Het verzet wordt ook wel aangeduid als rechtsmiddel tegen de strafbeschikking. In het nieuwe Wetboek van Strafvordering (dat momenteel nog voor advies voorligt bij de Raad van State⁵) komt dit beter tot uitdrukking aangezien het instellen van verzet vanuit de huidige titel in het wetboek (titel IVA genaamd ‘vervolgning door een strafbeschikking’) wordt overgeheveld naar het wetboek (Boek 5) dat specifiek over rechtsmiddelen gaat.⁶ Het verzet tegen de strafbeschikking wordt daarmee expliciet geschaard onder de gewone rechtsmiddelen, net als het hoger beroep tegen een vonnis.

In het navolgende gaan we in paragraaf 3.2.1 in op de wijze van instellen van verzet door de verdachte en de daarvoor geldende termijn, in paragraaf 3.2.2 op de herbeoordeling na het instellen van verzet en in paragraaf 3.2.3 op verzetschriften van verdachten en de reactie van het OM daarop.

3 Crijns 2004, par. 4.2.

4 In par. 6.1.1 worden deze redenen nader toegelicht met praktijkvoorbeelden.

5 Zie het meest recente nieuwsbericht van de Rijksoverheid hierover: ‘Wetboek van Strafvordering voor advies naar Raad van State’, 2 april 2021.

6 Zie de ambtelijke versie van het Wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, juli 2020. De rechtsmiddelen staan in Boek 5, het verzet tegen strafbeschikkingen wordt geregeld in hoofdstuk 3. Het wetsvoorstel is te raadplegen via www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nieuwe-wetboek-van-strafvordering.

3.2.1 *Wijze van instellen van verzet en de geldende termijn*

In het Wetboek van Strafvordering zijn vanaf artikel 257e de procedurele voorschriften van het doen van verzet te vinden. Het is enkel mogelijk verzet aan te tekenen tegen de gehele strafbeschikking, niet tegen onderdelen daarvan. Indien in de strafbeschikking meerdere strafbare feiten worden afgedaan, is dus geen partieel verzet tegen een van die strafbare feiten mogelijk. Een verdachte of een daartoe gemachtigde dient verzet in te stellen tegen een uitgevaardigde strafbeschikking 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 bij de verdachte bekend is (art. 257e lid 1 Sv). De veertiendagentermijn voor het instellen van verzet is vergelijkbaar met de termijn van het instellen van hoger beroep in strafzaken.⁷ Het verzet wordt gedaan bij het arrondissementsparket dat in de strafbeschikking wordt vermeld (art. 257e lid 2 Sv). Indien het verzet wordt gedaan bij een ander arrondissementsparket, dan wordt het doorgeleid naar een officier van justitie die het verzet bij een bevoegde rechter aanhangig kan maken. Hieruit volgt dat het verzet rechtsgeldig op elk arrondissementsparket kan worden gedaan (mits het tijdig is ingesteld). De reden daarvan is te verzekeren dat de verdachte niet benadeeld wordt als hij op een verkeerde locatie verzet doet.⁸ Overigens kan in veel gevallen lastig worden vastgesteld of het verzet ontvankelijk is, omdat de strafbeschikking zelden in persoon aan de verdachte wordt uitgereikt en daardoor onbekend blijft wanneer de verzetstermijn precies is ingegaan. De officier van justitie brengt na het instellen van het verzet door de verdachte het verzet en de processtukken ter kennis van de rechtbank (art. 257f Sv). Het instellen van verzet heeft schorsende werking, waardoor de bij strafbeschikking opgelegde sanctie hangende de verzetsprocedure niet (verder) kan worden geëxecuteerd (op grond van art. 257g lid 2 Sv).

De wetgever heeft het instellen van verzet laagdrempelig willen houden. Voor het instellen van verzet is daarom geen griffierecht verschuldigd. Het ligt ook niet in de verwachting dat dit binnenkort verandert, zo blijkt uit een reactie van de minister van Justitie en Veiligheid op het (ongevraagde) advies van de Afdeling advisering van de Raad van State inzake sanctiestelsels.⁹ In diezelfde reactie reageert de minister op het advies om het verschil in beroepstermijnen op te heffen. Bij de bestuurlijke boete bedraagt deze termijn zes weken en bij de strafbeschikking de hiervoor genoemde twee weken. Ook dit lijkt niet in de praktijk gerealiseerd te worden, omdat

7 Die termijn bedraagt op grond van art. 408 Sv ook veertien dagen.

8 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 71.

9 De Afdeling advisering van de Raad van State merkt in haar advies op dat bij het wegnemen van verschillen omtrent het heffen van griffierechten (in het strafrecht is geen griffierecht verschuldigd en in het bestuursrecht wel) als mogelijke oplossing gedacht kan worden aan het heffen van griffierechten bij verzet tegen een strafbeschikking. Deze optie is echter expliciet van de hand gewezen bij de invoering van de Wet OM-afdoening. Zie het advies inzake sanctiestelsels, *Stcrt.* 2015, 30280, p. 9-10 en *Kamerstukken II* 2017/18, 34775, VI, nr. 102, p. 36 voor de reactie van de minister daarop.

het volgens het kabinet onwenselijk is binnen het strafrecht een andere termijn – en een ander aanvangsmoment van deze termijn – te hanteren dan de termijn die in het strafrecht gebruikelijk is voor het aantekenen van verzet tegen de strafbeschikking. Het kabinet wachtte evenwel de evaluatie van de Wet OM-afdoening af alvorens een definitief standpunt in te nemen over de termijnen voor het aantekenen van verzet tegen een strafbeschikking.¹⁰ Die wetsevaluatie is in 2018 afgerond, maar een definitief standpunt hierover is ons vandaag de dag (nog) niet bekend.

3.2.2 *Herbeoordeling van de strafbeschikking na het instellen van verzet*

Nadat een verdachte verzet heeft ingesteld, vindt een herbeoordeling van de strafbeschikking plaats. Dit schrijft de wet niet voor, maar is wel staande praktijk binnen het OM. Die herbeoordeling van strafbeschikkingszaken doet het OM zelf. Volgens de Aanwijzing OM-strafbeschikking is de herbeoordeling met name gericht op de door de verdachte aangevoerde redenen voor verzet en is het niet zozeer een integrale herbeoordeling van de eerder door het OM genomen beslissing, tenzij het verzet daartoe aanleiding geeft.¹¹ Een integrale herbeoordeling in alle strafbeschikkingszaken past niet goed bij het karakter van de schuldvaststelling. Als ervan uit wordt gegaan dat de beslissing van het OM inhoudelijk deugt, hetgeen de wetgever uitdrukkelijk eist, dan is het volgens Robroek niet nodig 'een soort intern appel te creëren'.¹² Het zou ook het gezag van de strafbeschikking ten goede komen indien strafbeschikkingszaken niet standaard herbeoordeeld worden.¹³ De procureur-generaal bij de Hoge Raad benadrukt dat als de schuldvaststelling bij de oplegging van de OM-strafbeschikking grondig genoeg geschiedt, een herbeoordeling niet langer nodig is. Uit een dergelijke herbeoordeling blijkt immers dat het OM niet op de juistheid van de eigen initiële beoordeling durft te vertrouwen.¹⁴ De procureur-generaal deed dan ook in 2017 al de aanbeveling om te breken met de integrale herbeoordeling zoals die thans standaard plaatsvindt.¹⁵

Naar aanleiding van die herbeoordeling heeft het OM vervolgens drie verschillende mogelijkheden. De herbeoordeling kan ten eerste uitmonden in het (schriftelijk) intrekken van de strafbeschikking (art. 257e lid 9 Sv).¹⁶ De strafzaak wordt dan niet meer voor de rechter gebracht en de verdachte is definitief van zijn strafzaak af. De verdachte kan dan namelijk niet meer ter zake van datzelfde strafbare feit in rechte worden betrokken (volgt uit art. 255a lid 2 Sv).

10 *Kamerstukken II* 2017/18, 34775, VI, nr. 102, p. 43.

11 Aanwijzing OM-strafbeschikking 2021, *Stcrt.* 2020, 62572-n2, p. 4.

12 Robroek 2017, p. 64-65.

13 Vgl. Robroek 2017, p. 65.

14 Rapport Beproefd verzet 2017, p. 123. Zie ook het rapport Wordt vervolgd: Beproefd verzet 2019, p. 12.

15 Rapport Beproefd verzet 2017, p. 124.

16 De verdachte kan overigens het verzet nog intrekken uiterlijk tot de aanvang van de behandeling van het verzet ter terechtzitting, zie art. 257e lid 8 Sv.

Ten tweede kan de officier van justitie de strafbeschikking wijzigen (wederom op basis van art. 257e lid 9 Sv). Wanneer het OM de strafbeschikking wijzigt, hoeft de verdachte niet opnieuw verzet in te stellen. Een reeds gedaan verzet wordt geacht te zijn gericht tegen de gewijzigde strafbeschikking (art. 257e lid 9 Sv). De officier van justitie dient de strafzaak naar aanleiding van een reeds gedaan verzet dus alsnog voor te leggen aan de strafrechter. Dit ligt anders als het verzet na de wijziging wordt ingetrokken of de verdachte na de wijziging vrijwillig de strafbeschikking voldoet. Wijziging heeft dus met name zin in de gevallen waarin die wijziging ertoe leidt dat de verdachte het ingestelde verzet intrekt dan wel dat hij na de wijziging alsnog vrijwillig aan de strafbeschikking wil voldoen.¹⁷

Ten derde kan de officier van justitie het verzet en de bijbehorende processtukken ter kennis van de rechtbank brengen, waarbij de verdachte wordt opgeroepen voor een terechtzitting. In die oproeping (NB: dit is dus geen dagvaarding) wordt de feitomschrijving van de strafbeschikking overgenomen of uitgewerkt (art. 257f lid 3 Sv). De rechter wordt dus na herbeoordeling door het OM alleen in dit laatste geval daadwerkelijk ingeschakeld.

3.2.3 *Verzetschriften en de reactie van het OM daarop*

Verdachten kunnen bij het instellen van verzet schriftelijk bezwaren opgeven tegen de uitgevaardigde strafbeschikking (zie art. 257e lid 5 Sv). Dit wordt in de praktijk een verzetschrift genoemd, dat vergelijkbaar is met een appelschriftuur in hoger beroep. De verdachte is echter niet verplicht een dergelijk schriftelijk stuk met reden(en) van verzet in te dienen. Hij mag zijn reden(en) voor het instellen van verzet ook mondeling ter terechtzitting naar voren brengen.¹⁸ Bovendien worden geen eisen gesteld aan een verzetschrift, dus de enkele mededeling dat de verdachte het niet eens is met de opgelegde strafbeschikking volstaat al.

Wat het OM vervolgens met het verzetschrift dient te doen, blijkt niet uit de wet. In zijn algemeenheid kan volgens de procureur-generaal bij de Hoge Raad niet gezegd worden dat het OM gehouden is op de schriftelijke bezwaren van de verdachte te reageren, omdat de wet het OM niet tot een herbeoordeling dwingt. Als de officier van justitie bij de inhoudelijke behandeling op de terechtzitting ingaat op het standpunt van de verdachte, is dat in de regel vroeg genoeg. Slechts in uitzonderingsgevallen brengen de beginselen van een goede procesorde mee dat het OM voorafgaande aan de terechtzitting al reageert op de kenbaar gemaakte bezwaren van de verdachte.¹⁹

17 *Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 3, p. 43-44.*

18 *Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 3, p. 72.*

19 *Rapport Beproefd verzet 2017, p. 66.*

3.3

STRAFBSCHIKKINGSZAKEN WAARVAN DE EXECUTIE IS MISLUKT

De tweede categorie strafbeschikkingszaken bestaat uit dagvaardingszaken. Wanneer de verdachte na de uitvaardiging van een strafbeschikking niet in verzet gaat, leidt dit tot onherroepelijkheid van de strafbeschikking en daarmee tot uitvoerbaarheid.²⁰ Het komt echter geregeld voor dat een verdachte geen verzet instelt (en daarmee impliciet instemt met de uitgevaardigde strafbeschikking²¹), maar de sanctie toch niet (geheel of deels) ten uitvoer wordt gelegd. Bijvoorbeeld wanneer de verdachte de aan hem opgelegde geldboete uit de uitgevaardigde strafbeschikking niet (volledig) betaalt, de opgelegde taakstraf niet (volledig) verricht, niet voldoet aan een opgelegde maatregel of zich niet houdt aan aanwijzingen van het OM die zijn opgelegd bij strafbeschikking.

In het vervolg van deze paragraaf gaan we in paragraaf 3.3.1 in op de redenen die het OM heeft om deze dagvaardingszaken aan de rechter voor te leggen en daarmee alsnog de executie van de straf te bewerkstelligen en in paragraaf 3.3.2 bespreken we het geëigende moment van dagvaarden na mislukte executie.

3.3.1 *Geen vervangende sanctie bij strafbeschikking mogelijk*

Wanneer het het OM niet lukt de aan de verdachte opgelegde straf en/of maatregel ten uitvoer te leggen, komt de strafbeschikkingszaak alsnog via een dagvaarding bij de strafrechter terecht. Dit is onvermijdelijk, omdat geen vervangende sanctie is verbonden aan de bij de strafbeschikking opgelegde sancties. Dat is wettelijk gezien ook geen optie, nu de wet dat verbiedt op grond van artikel 113 lid 3 Gw.²² Wanneer een opgelegde geldboete niet wordt betaald, bestaan eerst nog andere opties (dan direct dagvaarden) om de verdachte tot betaling daarvan te bewegen. Aan de verdachte kunnen eerst schriftelijke aanmaningen worden verzonden. Als die niet tot voldoening van de geldboete leiden, kan men verhaal halen op voorwerpen van een verdachte of het dwangmiddel gijzeling (art. 6:6:25 Sv) inzetten, voordat tot dagvaarding wordt overgegaan. Het dwangmiddel gijzeling is bedoeld om een verdachte die een bij strafbeschikking opgelegde geldboete wel kán betalen, maar niet wil betalen toch tot betaling aan te zetten.²³

20 Corstens & Kuiper 2015, p. 260.

21 Overigens is de veronderstelling dat verdachten in dagvaardingszaken door geen verzet in te stellen daarmee hun schuld aan een delict bekennen, niet zomaar aan te nemen. In de dagvaardingszaken die voor de rechter zijn gebracht, ontkent een (groot) deel van de verdachten het tenlastegelegde feit te hebben gepleegd, zie nader par. 5.4. Een aantal verdachten verklaarde ter terechtzitting dat ze wel verzet hadden willen instellen, maar dat ze te laat waren.

22 Dat wetsartikel bepaalt dat een vrijheidsontnemende straf uitsluitend door de rechterlijke macht kan worden opgelegd. Bij beslissingen van de rechter is een vervangende sanctie wel mogelijk, bijvoorbeeld door vervangende hechtenis bij een taakstraf of geldboete op te leggen. De Meijer en Simmelink noemen die vervangende optie 'subsidiären', zie De Meijer & Simmelink 2014, p. 266.

23 Zie Kessler 2015, par. 6.6 voor meer informatie over de mogelijkheid van gijzeling. Zie ook Verschaeren 2019.

Het kan ook voorkomen dat aan een verdachte een taakstraf is opgelegd en de verdachte die niet (of niet volledig) verricht. Een verdachte heeft na het onherroepelijk worden van de strafbeschikking zes maanden de tijd om de taakstraf te verrichten (op grond van art. 22c lid 3 Sv).²⁴ Het OM kan ambtshalve of op verzoek van de verdachte deze termijn eenmaal met zes maanden verlengen (ook op grond van art. 22c lid 3 Sv). Is de taakstraf dan nog niet (volledig) door de verdachte verricht, dan rest het OM geen andere mogelijkheid dan de verdachte voor de rechter te dagvaarden.

3.3.2 *Moment van dagvaarden na mislukte executie van de strafbeschikking*

Een verdachte kan worden gedagvaard zolang de strafbeschikking niet (volledig) ten uitvoer is gelegd (art. 255a lid 1 Sv). Bij verzet heeft de verdachte een actieve rol en hij heeft in beginsel veertien dagen de tijd om actie te ondernemen. Bij het niet voldoen aan een strafbeschikking komt de zaak uiteindelijk ook voor de rechter, maar dat kan maanden, of zelfs jaren, duren. Uit de wet volgt namelijk niet wanneer het toelaatbaar is een verdachte te dagvaarden na een mislukte executie. De dagvaardingsbeslissing moet wel verenigbaar zijn met de beginselen van een behoorlijke procesorde.²⁵ Bij de toetsing aan deze beginselen is het uitgangspunt dat het OM een grote mate van beleidsvrijheid heeft. Robroek meent dat uit jurisprudentie volgt dat rechters in dagvaardingszaken de eis stellen dat ‘het een en ander is geprobeerd’ om de tenuitvoerlegging te laten slagen.²⁶

Uit jurisprudentie blijkt dat gerechten verschillend omgaan met de vraag in hoeverre het OM moeite heeft gedaan om een bij strafbeschikking opgelegde sanctie geëxecuteerd te krijgen voordat tot dagvaarding mag worden overgegaan. Het Hof Den Bosch oordeelde dat een verdachte mocht verwachten dat eerst het proces ter executie van de strafbeschikking doorlopen zou worden, voordat het OM zou overgaan tot het dagvaarden van verdachte. Door desalniettemin over te gaan tot het dagvaarden van verdachte heeft het OM in strijd met de regels van een behoorlijke procesorde gehandeld en verklaarde het hof het OM niet-ontvankelijk in de strafvervolgning van de verdachte.²⁷ Het Hof Arnhem-Leeuwarden vernietigde daarentegen het vonnis van een politierechter die het OM niet-ontvankelijk had verklaard, omdat de toegevoegde waarde van het alsnog dagvaarden van een verdachte na het uitvaardigen van een strafbeschikking waartegen geen verzet was ingesteld niet werd ingezien.²⁸ Uit de memorie van toelichting van de Wet OM-afdoening leidde het hof af dat het na het uitvaardigen van een strafbeschikking aan het OM is voor-

24 Deze termijn is korter dan de termijn die geldt indien de rechter de verdachte een taakstraf oplegt, die is namelijk een jaar.

25 Kessler 2015, p. 81.

26 Robroek 2017, p. 30-31. Dit blijkt echter in de praktijk niet zo te zijn. Zie voor de bevindingen naar aanleiding van de zittingsobservaties nader par. 6.1.2.

27 Hof Den Bosch 2 september 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:3440. Zie voor een soortgelijke beslissing Hof Den Bosch 24 november 2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:5212.

28 Hof Arnhem-Leeuwarden 28 september 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7704.

behouden om al dan niet tot vervolging in de vorm van dagvaarding over te gaan, als de strafbeschikking niet volledig ten uitvoer is gelegd. Helaas zijn hierover geen recentere (gepubliceerde) rechterlijke uitspraken terug te vinden, waardoor het in de praktijk nog steeds onduidelijk is wanneer het OM (conform de beginselen van een goede procesorde) zou mogen overgaan tot het dagvaarden van de verdachte na een mislukte executie van de strafbeschikking.

3.4

AANTAL STRAFBESCHIKKINGSZAKEN VOOR DE STRAFRECHTER

Hoeveel strafzaken uiteindelijk bij de strafrechter belanden, hangt ten eerste af van het aantal verdachten dat verzet instelt en ten tweede van het aantal verdachten waarvan de executie van de strafbeschikking mislukt. In paragraaf 3.4.1 wordt bekeken hoeveel strafbeschikkingszaken daardoor herinstromen bij het OM. Ten derde is dit afhankelijk van het handelen van het OM, dat na herbeoordeling niet verplicht is deze strafbeschikkingszaken ook daadwerkelijk aan de strafrechter voor te schorten. Hoeveel zaken het OM wel aan de rechter doorgeleidt, wordt besproken in paragraaf 3.4.2.

3.4.1

Aantallen verzetszaken en mislukte executies

In 2020 (het meest recente jaar waarover cijfers bekend zijn gemaakt) zijn 14.700 misdrijfzaken opnieuw de strafrechtsketen ingestroomd naar aanleiding van verzet tegen een strafbeschikking of het mislukken van de executie.²⁹ In 2019 ging het om 15.500 misdrijfzaken, in 2018 betrof het 15.200 misdrijfzaken en in 2017 lag dit aantal op 12.600.³⁰

Het OM heeft in 2020 in 14.300 misdrijfzaken naar aanleiding van verzet tegen een strafbeschikking of mislukte executie een (nieuwe) beslissing genomen.³¹ In 2019 werden 11.900 misdrijfzaken opnieuw beoordeeld door het OM.³² In 2018 behandelde het OM 10.900 misdrijfzaken opnieuw.³³ In 2017 ging het om 12.900 misdrijfzaken.³⁴ In 2020 zijn 3.100 zaken na verzet en 7.700 zaken na een mislukte executie ingestroomd.³⁵

In de afgelopen jaren lag het percentage van verdachten dat verzet instelde tegen een opgelegde strafbeschikking tussen 13% en 20%, wat betekent dat jaarlijks

29 Zie de Factsheet Strafrechtsketenmonitor 2020, p. 4. Uit de tekst wordt evenwel niet duidelijk of dit enkel om de OM-strafbeschikking gaat of ook om andere soorten strafbeschikkingen, die buiten het bestek van dit onderzoek vallen.

30 Zie de Factsheet Strafrechtsketenmonitor 2019 (p. 4), 2018 (p. 4) en 2017 (p. 3).

31 Zie de Factsheet Strafrechtsketenmonitor 2020, p. 23.

32 Jaarbericht OM 2019, p. 26.

33 Jaarbericht OM 2018, p. 17.

34 Zie de Factsheet Strafrechtsketenmonitor 2017, p. 17.

35 Zie de Factsheet Strafrechtsketenmonitor 2020, p. 22.

duizenden strafbeschikkingszaken opnieuw bij het OM terechtkomen.³⁶ In de afgelopen jaren lag het aandeel mislukte executies in strafbeschikkingszaken tussen 25% en 42%.³⁷ Het OM-jaarbericht over 2015 meldde dat het aantal verdachten dat verzet aantekent tegen de oplegde strafbeschikking, evenals het aantal mislukte executies, flinke volumes aanneemt.³⁸ In meer recente jaarberichten zijn dergelijke uitspraken niet te vinden, maar het lijkt niet zo te zijn dat tegenwoordig veel minder verdachten verzet instellen. Uit de evaluatie van de Wet OM-afdoening volgt bovendien dat de veronderstelling dat het aantal verzetszaken gering zou zijn niet is bewaarheid.³⁹ Volgens advocaat-generaal Vegter is geen andere conclusie mogelijk dan dat het doen van verzet de doelmatigheid van de strafbeschikking ernstig frustreert.⁴⁰ Ook de veronderstelling dat de inning van de geldboetes in strafbeschikkingen minder problematisch is dan bij transacties, blijkt niet te kloppen. Het is daarom onbegrijpelijk dat de memorie van toelichting van het nieuwe Wetboek van Strafvordering de rol van de rechter in zaken waarin een strafbeschikking wordt uitgevaardigd 'zeer klein' noemt.⁴¹ Die rol van de rechter is blijkens de praktijk helemaal niet klein, vanwege de duizenden strafbeschikkingszaken die de rechter alleen al in misdrijfzaken ter beoordeling krijgt voorgelegd.

3.4.2 *Aantal strafbeschikkingszaken dat de rechter daadwerkelijk onder ogen krijgt*

Het is bij strafbeschikkingen niet zoals bij het instellen van hoger beroep door de verdachte dat de strafzaak automatisch wordt doorgeleid naar de (hogere) rechter na verzet of mislukte executie. De rechter heeft in 2020 in 6.000 misdrijfzaken naar aanleiding van verzet of mislukte executie een vonnis uitgesproken.⁴² In 2019 betrof het 7.500 misdrijfzaken en in 2018 7.900 misdrijfzaken.⁴³ Dit zijn lang niet alle strafzaken die zijn ingeleid met een strafbeschikking en die aan de rechter hadden kunnen worden voorgelegd door het OM, na verzet of mislukte executie. Het percentage strafbeschikkingen dat in de jaren 2016-2020 na verzet of mislukte executie aan de rechter is voorgelegd, ligt slechts tussen de 42% en 62%.⁴⁴ Minstens een op de drie strafbeschikkingszaken (en in sommige jaren zelfs meer dan de helft van de zaken)

36 In sommige jaren blijkt uit de jaarberichten van het OM exact hoe hoog het percentage is van zaken waarin verzet is ingesteld. Zie bijvoorbeeld het Jaarbericht OM 2017, p. 31. Daaruit blijken de volgende percentages: 13% (2017), 15% (2016), 19% (2015) en 16% (2014). Hetzelfde jaarbericht vermeldt dat het verzetspercentage in de afgelopen jaren 18 à 20% was.

37 Uit het jaarbericht OM 2017, p. 31, kunnen de volgende percentages van mislukte executies worden afgeleid: 25% (2017), 35% (2016), 42% (2015) en 29% (2014).

38 Jaarbericht OM 2015, p. 59.

39 Zie het rapport Evaluatie Wet OM-afdoening 2018 en Blom 2018, p. 232.

40 Vegter 2017, p. 293.

41 Memorie van toelichting bij de Vaststellingswet Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, Beslissingen omtrent vervolging, p. 25.

42 Factsheet Strafrechtketen 2020, p. 23.

43 Factsheet Strafrechtketen 2018 en 2019, p. 22.

44 Af te leiden uit de Factsheet Strafrechtketen 2020, figuur 3.2, p. 52. In 2020 betrof het 42%, in 2019 51%, in 2018 50%, in 2017 62% en in 2016 52%. Zie ook de Factsheet Strafrechtketen 2020, p. 44.

heeft na verzet of mislukte executie de rechter dus nooit gehaald.⁴⁵ De strafbeschikkingszaken die niet aanhangig werden gemaakt bij de rechtbank, zijn in 30% tot 47% van de gevallen alsnog onvoorwaardelijk geseponeerd en die verdachten zijn dus definitief van hun strafbeschikkingszaak af.⁴⁶

De onderzoekers die de Wet OM-afdoening evalueerden, noemen het in hun rapport opvallend dat de officier van justitie de zaak na herbeoordeling vaak alsnog seponerde omdat er sprake was van onvoldoende bewijs.⁴⁷ In die zaken had het OM mogelijk geen strafbeschikking mogen uitvaardigen. Uit de hiervoor genoemde cijfers blijkt dus dat de rechter slechts een deel van de potentiële strafbeschikkingszaken die aan hem voorgelegd hadden kunnen worden, ook daadwerkelijk op de zitting te behandelen krijgt. Het kunnen er in theorie duizenden meer per jaar zijn.

3.5 BEHANDELING VAN STRAFBESCHIKKINGSZAKEN DOOR DE RECHTER

Deze paragraaf gaat achtereenvolgens in paragraaf 3.5.1 in op de behandeling van strafbeschikkingszaken volgens de standaard geldende strafprocesregels, in paragraaf 3.5.2 op de openbaarheid van de behandeling van de strafbeschikkingszaak en in paragraaf 3.5.3. op het feit dat in een strafbeschikkingszaak geen sprake is van omzetting of bevestiging van de strafbeschikking.

3.5.1 *Behandeling volgens de standaard geldende strafprocesregels*

Wanneer de verdachte in verzet gaat tegen een strafbeschikking of wanneer de executie van de strafbeschikking mislukt, wordt de strafzaak ter berechting *de novo* aan de rechter voorgelegd. Alle (straf)procesregels zoals die bij de behandeling ter terechtzitting van strafzaken bij de rechtbank gelden, zijn onverkort van toepassing op de behandeling van strafbeschikkingszaken (zie art. 268 Sv e.v.). De berechting van strafbeschikkingszaken geschiedt dus overeenkomstig de voorschriften voor behandeling van een strafzaak door de rechtbank, de politierechter of de kantonrechter (art. 257f lid 3 Sv). Conform de normale gang van zaken volgt een beslissing op basis van artikel 348/350 Sv.⁴⁸ Dat dit het geval is, wordt bevestigd in een arrest van de Hoge Raad waarin een wijziging van de tenlastelegging ter terechtzitting aan de orde was. Een dergelijke wijziging is mogelijk nadat een strafbeschikking is uitgevaardigd. De grenzen van artikel 68 Sr zijn daarbij (net als in strafzaken die niet met een strafbeschikking zijn ingeleid) bepalend.⁴⁹ De omschrijving van de gedraging in de oproeping wordt daarbij als tenlastelegging aangemerkt. Deze is

45 Malsch vraagt zich af of het niet de bedoeling was dat de strafzaak in geval van verzet *altijd* naar de rechter zou gaan. Zie Malsch-II, p. 867.

46 Factsheet Strafrechtketen 2020, figuur 3.2 op p. 44.

47 Rapport Evaluatie Wet OM-afdoening 2018, p. 99.

48 Crijns 2010-II, p. 399.

49 HR 10 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3249, NJ 2015/471.

gelijk aan de korte omschrijving van de gedraging in de strafbeschikking of betreft een opgave van hetzelfde strafbare feit.

De strafrechter beoordeelt, net als in strafzaken die niet met een strafbeschikking zijn ingeleid, het strafbare feit op grondslag van de tenlastelegging. Het gaat dus niet om een beoordeling van de strafbeschikking en de wijze waarop deze door het OM is opgelegd.⁵⁰ De voor het Nederlandse inquisitoire rechtssysteem kenmerkende zelfstandige controlerende en waarheidsvindende taak van de rechter geldt daarmee ook bij de behandeling van strafbeschikkingszaken.⁵¹

Verdachten zijn niet verplicht bij de behandeling van hun strafzaak aanwezig te zijn. Ook voor strafbeschikkingszaken die door de rechter worden behandeld is slechts sprake van een aanwezigheidsrecht. Het staat de verdachte in beginsel vrij al dan niet ter zitting te verschijnen, tenzij de rechter beveelt dat hij moet verschijnen (art. 278 lid 2 Sv). De verdachte die niet is verschenen, kan zich ter terechtzitting laten vertegenwoordigen door een raadsman die verklaart daartoe uitdrukkelijk te zijn gemachtigd (art. 279 lid 1 Sv). Indien een verdachte niet verschijnt, er geen uitdrukkelijk gemachtigde raadsman aanwezig is en de dagvaarding correct is betegend, kan tegen de verdachte verstek worden verleend en wordt de behandeling van de strafzaak buiten de aanwezigheid van de verdachte voortgezet (art. 280 lid 1 Sv).

3.5.2 *Openbare behandeling van strafbeschikkingszaken*

In de rechtspraak geldt het openbaarheidsbeginsel. Zowel de terechtzitting als de rechterlijke uitspraak is openbaar.⁵² Dit geldt dus ook voor de behandeling van strafbeschikkingszaken. Deze openbaarheid onderwerpt de rechtspraak aan publieke controle waardoor de rechter wordt afgehouden van willekeur en partijdigheid en wordt aangezet rechtszaken te behandelen op een wijze die publiek vertrouwen tot stand brengt en handhaaft.⁵³ Burgers kunnen zien en horen wat zich in de rechtszalen afspeelt en kunnen zo de rechtspleging controleren. Iedereen kan in beginsel bij strafzittingen op de publieke tribune plaatsnemen.

Dat dit in theorie zo is, wil echter niet zeggen dat het er in de praktijk ook zo aan toe gaat. Jensma, die als journalist bij vele strafzaken als toeschouwer in de zittingszaal zit, noemt de rechtspleging hoofdzakelijk besloten, op enkele streng bewaakte kieren na.⁵⁴ In het Nederlandse strafproces is – naast het kunnen bijwonen van zittingen – ook de begrijpelijkheid voor het publiek niet vanzelfsprekend. Van tevoren kan een belangstellende zich niet goed voorbereiden op een strafzaak omdat de informatie die op voorhand voor niet direct betrokkenen beschikbaar is, zeer beperkt

50 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 20.

51 Brants & Stapert 2004-I, p. 262.

52 Zie art. 6 EVRM, art. 121 Gw, art. 269 lid 1 Sv en art. 362 lid 1 Sv. Overigens was de openbare uitspraak vele jaren eerder een constitutioneel beginsel dan de openbare terechtzitting, zie Van Lent 2018, p. 419.

53 Van Lent 2018, p. 423.

54 F. Jensma, 'De openbaarheid van de rechtspraak is een fictie', *NRC* 26 mei 2018.

is. De inhoud van het procesdossier is voor de procespartijen in een bepaalde strafzaak bekend, maar voor belangstellenden niet. Rechters bespreken niet de integrale inhoud van strafdossiers, want dat kost te veel zittingstijd.⁵⁵ De keerzijde daarvan is dat belangstellenden die een strafzaak bijwonen soms met veel vragen blijven zitten. Namen, data, locaties en verklaringen horen zij dan immers voor het eerst. Jensma schreef in een bijdrage hierover: 'Wie een zitting bijwoont, ontdekt dat de stukken daar bekend worden verondersteld. Daar zit je dus met je oren te tuiten – waar zou het over kunnen gaan?'.⁵⁶ Dit heeft te maken met onze procescultuur, waarin het strafdossier een centrale positie inneemt en de de-auditu-traditie nog altijd levend is.⁵⁷ Het strafdossier, waarin zich verslaglegging van de onderzoekshandelingen uit het (niet-openbare) vooronderzoek bevindt, is bepalend voor wat er tijdens het eindonderzoek aan de orde komt. De procesdeelnemers hebben voorafgaand aan de terechtzitting het dossier kunnen bestuderen, maar het publiek heeft daartoe geen toegang.⁵⁸ In strafbeschikkingszaken kan de openbaarheid extra wringen, omdat toehoorders niet (kunnen) weten wat het OM oorspronkelijk aan sanctie(s) bij strafbeschikking heeft opgelegd en het ook geen vast onderdeel van de behandeling ter terechtzitting is om de initiële OM-afdoening te bespreken.

3.5.3 *Geen omzetting of bevestiging van strafbeschikkingen*

De rechter beoordeelt de strafbeschikking niet, maar geeft zelfstandig een oordeel over de merites van de zaak. Eventuele fouten van het OM bij de eerdere afdoeningsbeslissing behoren daartoe niet, net zomin als fouten van de rechter in eerste aanleg voor de appelrechter een zelfstandige grond voor vrijspraak of strafverlaging kunnen zijn.⁵⁹ Van omzetting van de strafbeschikking in een rechterlijk vonnis is bovendien geen sprake,⁶⁰ evenmin als van een rechterlijke bevestiging van de strafbeschikking, zoals in hoger beroep wel de mogelijkheid bestaat om een vonnis te bevestigen. Het is daarmee in beginsel een strafzaak zoals iedere andere strafzaak ter berechting. Het vonnis van de rechtbank komt in plaats van de uitgevaardigde strafbeschikking. Een verdachte die een volledige berechting door een onafhankelijke en onpartijdige strafrechter wenst, ondervindt dan ook geen nadeel van het feit dat de strafzaak is ingeleid met een strafbeschikking in plaats van door directe dagvaarding door het OM.⁶¹ Volgens de wetsgeschiedenis is het niet toegestaan de

55 Malsch wijst erop dat bij geruchtmakende zaken (die veel aandacht trekken, waar de publieke tribune vol zit en waar de media uitvoerig over berichten) de zaak uitgebreider wordt behandeld en het bewijs vollediger wordt gepresenteerd dan in doorsnee zaken. De transparantie in dit soort grote strafzaken is dan ook veel groter dan in de zaken die geen publiciteit trekken, concludeert zij. Zie Malsch 2013, p. 277.

56 F. Jensma, 'De openbaarheid van de rechtspraak is een fictie', NRC 26 mei 2018.

57 Zie het de-auditu-arrest, HR 20 december 1926, ECLI:NL:HR:1926:BG9435.

58 Van Lent 2008, p. 4.

59 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 21.

60 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 18.

61 Crijns & Kool 2017, p. 293.

strafbeschikking en de wijze van oplegging daarvan aan een toetsing te onderwerpen.⁶² Overigens wordt door sommigen wel gepleit de wijze waarop het OM een strafbeschikking heeft uitgevaardigd door de rechter in strafbeschikkingen te laten betrekken bij het toetsingskader.⁶³ De Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) vroeg hier al in 2003 aandacht van de minister voor. De NOvA noemde het een punt van zorg dat de strafrechter slechts het strafbare feit heeft te beoordelen en niet de strafbeschikking of de wijze waarop deze tot stand is gekomen, waardoor het voorafgaand handelen van het OM buiten schot blijft.⁶⁴ De NOvA achtte het niet wenselijk dat rechterlijke toetsing of sanctionering is uitgesloten op dit punt. Volgens Reijntjes is de strafbeschikking op de zitting wel leidend, zoals ook de vordering van het OM dit is. De uitspraak van de rechter impliceert volgens hem daarom toch een oordeel over de strafbeschikking zelf.⁶⁵

Het bij de strafbeschikking gehanteerde procesmodel sluit volgens de memorie van toelichting van de Wet OM-afdoening aan bij de wijze waarop wordt geprocedeerd als hoger beroep wordt ingesteld tegen een vonnis van de rechtbank. Die memorie van toelichting vermeldt dat ook het gerechtshof in dat geval de strafzaak integraal berecht en zich niet beperkt tot een toetsing van het rechtbankvonnis.⁶⁶ Deze vergelijking gaat echter anno 2022 niet helemaal meer op, nu sinds de invoering van het zogenoemde voortbouwend appel de behandeling van een strafzaak in hoger beroep meer is gericht op de bezwaren die bestaan tegen het vonnis en van een geheel nieuwe behandeling al jaren geen sprake meer is.⁶⁷ Het hoger beroep in strafzaken zonder inleidende strafbeschikking concentreert zich op door de verdachte opgegeven grieven, terwijl dit bij de strafbeschikking juist niet zo is.

Als de executie van de strafbeschikking door gebrek aan medewerking van de verdachte strandt, wordt ook een gewone terechtzitting gehouden. De wetgever heeft er niet voor gekozen om dan te volstaan met bijvoorbeeld een omzettingprocedure. Sommigen achten die keuze van de wetgever onjuist, omdat de verdachte die passief blijft na een opgelegde strafbeschikking te veel zou worden beloond voor zijn inactiviteit.⁶⁸

62 Crijns 2014, p. 270. Verderop zal blijken dat rechters zich in de praktijk tijdens de behandeling van strafzaken wel over de strafbeschikkingen uitlaten.

63 Waaronder Vriend 2016-II, p. 277 en Van der Meij 2014, p. 1671.

64 Advies van de NOvA inzake wetsvoorstellen buitengerechtelijke afdoening, 11 maart 2003, p. 2.

65 Reijntjes 2015, p. 429.

66 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 3.

67 Het voortbouwend appel is sinds 2007 mogelijk door de invoering van de Wet stroomlijnen hoger beroep, *Stb.* 2006, 470.

68 Zie bijvoorbeeld Groenhuijsen & Simmelink 2005, p. 189. De Meijer en Simmelink menen dat knelpunten kunnen worden opgelost door in het wetboek alsnog te voorzien in een omzettingprocedure zodat geen volledige strafzaak hoeft te worden gestart. Zie De Meijer & Simmelink 2014, p. 276.

3.5.4 *Bijkomende beslissingen van de rechter in strafbeschikkingszaken*

3.5.4.1 *Ontvankelijkheid van het ingestelde verzet*

Waarin een strafbeschikkingszaak verschilt van een strafzaak die niet initieel met een strafbeschikking is afgedaan, betreft het oordeel van de rechter over de ontvankelijkheid van het verzet. Bij het niet tijdig doen van verzet, het onbevoegd instellen van verzet of het niet voldoen aan de wettelijke vereisten, kan de verdachte in zijn verzet niet-ontvankelijk worden verklaard (art. 257e lid 4 Sv).⁶⁹ Op 19 december 2017 heeft de Hoge Raad zich uitgelaten over de ontvankelijkheid van een verdachte die na het instellen van verzet tegen de strafbeschikking alsnog de geldboete die daarin was opgelegd, heeft betaald.⁷⁰ De verdachte die de geldboete uit de hem opgelegde strafbeschikking heeft betaald na het instellen van verzet, was in eerste aanleg en in hoger beroep niet-ontvankelijk verklaard. Volgens de Hoge Raad vervalt een eenmaal gedaan verzet echter niet enkel door vrijwillig te voldoen aan de strafbeschikking.⁷¹ De strafbeschikking blijft na de niet-ontvankelijkverklaring van het verzet in stand.

3.5.4.2 *Vernietigen van de strafbeschikking*

Een bijkomende beslissing die de rechter dient te nemen in het geval hij een strafbeschikkingszaak behandelt, is het vernietigen van de strafbeschikking.⁷² De strafrechter neemt alle beslissingen zelf. Hij hoeft niet een aan de inhoud of wijze van totstandkoming van de strafbeschikking klevend gebrek vast te stellen om deze te kunnen vernietigen. Die vernietiging is, bij een correct ingesteld verzet, standaard (vgl. art. 257f lid 4 Sv).⁷³ De wet schrijft vernietiging voor indien de rechter de verdachte vrijspreekt, ontslaat van alle rechtsvervolging of de verdachte veroordeelt (art. 354a lid 1 Sv). De vernietiging van de strafbeschikking dient gevorderd te worden door de officier van justitie.⁷⁴ Indien de rechter het OM niet-ontvankelijk verklaart, dan *kan* de rechter de strafbeschikking vernietigen. De vernietiging dient ook plaats te vinden indien de strafrechter tot dezelfde straf komt als de straf die de officier van justitie in de strafbeschikking had opgelegd. Wanneer een strafrechter de strafbeschikking vernietigt, komt het vonnis daarvoor in de plaats.

3.5.5 *Aan te wenden rechtsmiddelen in strafbeschikkingszaken*

Tegen het vonnis van de rechtbank in een strafzaak waarin in eerste instantie een strafbeschikking was uitgevaardigd staat, evenals in zaken waarin initieel geen

69 Zie voor meer informatie Kessler 2015, par. 5.2.

70 HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3220. Zie ook Abels 2018.

71 Zie HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3220, r.o. 2.4. en recenter HR 5 februari 2019, ECLI:NL:HR:2019:116.

72 De wet voorziet enkel in vernietiging van de hele strafbeschikking en niet in een gedeeltelijke vernietiging daarvan. Zie Kessler 2015, p. 80.

73 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 59.

74 Zie ook de Aanwijzing OM-strafbeschikking 2021, *Stcrt.* 2020, 62572-n2, p. 5.

strafbeschikking aan de orde was, hoger beroep bij het gerechtshof (en vervolgens cassatie bij de Hoge Raad) open.⁷⁵ De verdachte kan in hoger beroep echt nog wel geconfronteerd worden met het verlostelsel.⁷⁶ Dat houdt in dat bij strafzaken waarin in eerste aanleg enkel een geldboete (of meerdere geldboetes) van (in totaal) maximaal € 500 is opgelegd en die betrekking hebben op strafbare feiten waarop maximaal vier jaar gevangenisstraf is gesteld, een ingesteld hoger beroep slechts wordt behandeld indien dat naar het oordeel van de voorzitter van het hof 'in het belang van een goede rechtsbedeling is vereist' (art. 410a lid 1 Sv). De verdachte dient (ingevolge art. 410 lid 4 Sv) in een appelschriftuur zijn grieven tegen het vonnis kenbaar te maken. Ook het in hoger beroep geldende verlostelsel veronderstelt dus een actieve en alerte houding van de verdachte.⁷⁷ Als de voorzitter van het hof vervolgens oordeelt dat behandeling van de zaak in het belang van een goede rechtsbedeling is, volgt een inhoudelijke behandeling van de strafzaak in hoger beroep. Indien dit echter niet het geval is, komt de strafzaak tot een definitief einde, aangezien daartegen geen rechtsmiddel openstaat (art. 410a lid 7 Sv).

Het is voor verdachten en het OM ook mogelijk om direct na de uitspraak van het vonnis door de rechter afstand te doen van het recht op hoger beroep, zodat de uitspraak (indien zij dat beide doen) onmiddellijk onherroepelijk is.

Indien de verdachte hoger beroep instelt in een strafbeschikkingszaak waarin het verzet door de politierechter niet-ontvankelijk is verklaard en wanneer het hof concludeert dat die beslissing onterecht is, kan de strafzaak terug worden verwezen naar de rechtbank omdat de rechter in eerste aanleg niet op de hoofdzaak heeft beslist (zie art. 423 lid 2 Sv).⁷⁸

Indien de strafbeschikking onherroepelijk is geworden voordat de rechter überhaupt is ingeschakeld, zijn de aan te wenden rechtsmiddelen echter beperkt. Het is bijvoorbeeld niet mogelijk om herziening in te dienen, omdat de herzieningsbepaling van artikel 457 Sv enkel spreekt over een vonnis of arrest, een rechterlijke uitspraak dus. Ook de mogelijkheid van gratie (art. 558 Sv) is beperkt gebleven tot rechterlijke beslissingen. Aan het OM kan echter volgens de memorie van toelichting bij de Wet OM-afdoening in 'voorkomende gevallen' de intrekking van de strafbeschikking worden gevraagd.⁷⁹ Daarmee kan volgens de wetgever materieel gezien hetzelfde worden bereikt als met het inwilligen van een gratieverzoek. Bovendien bestaat ook procedureel een grote overeenkomst nu de instantie die de straf (of maatregel) heeft opgelegd, kan bewerkstelligen dat de tenuitvoerlegging wordt stopgezet.⁸⁰ Daarbij past wel de kanttekening dat het onduidelijk is of die intrekkingsbevoegdheid van het OM ook van toepassing is op een onherroepelijke strafbeschikking waarvan de executie geheel is voltooid. Volgens Peters is het daarom weinig hoopgevend voor de

75 Zie bijvoorbeeld Hof Den Haag 19 oktober 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:4003.

76 Het verlostelsel is op 1 juli 2007 bij de Wet stroomlijnen hoger beroep ingevoerd, *Stb.* 2006, 470.

77 Zie nader hierover Crijns 2010-II.

78 Dit was bijvoorbeeld het geval in Hof Amsterdam 5 oktober 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:4986.

79 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 47.

80 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 49.

verdachte die meent ten onrechte te zijn bestraft door middel van een strafbeschikking en geeft dat reden tot zorg in het licht van de hiervoor besproken verontrustende signalen die bestaan over de opleggingspraktijk van de strafbeschikking.⁸¹

81 M. Peters 2019, p. 129.

Veel verschillende soorten delicten komen in aanmerking voor afdoening door middel van een strafbeschikking. Zoals reeds in de inleiding aan de orde is gesteld, kan een strafbeschikking door het OM worden uitgevaardigd in de gevallen waarin een overtreding is begaan dan wel een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving een maximale gevangenisstraf is gesteld van zes jaar.¹ Strafbeschikkingszaken die aan de strafrechter worden voorgelegd beslaan dan ook een breed scala aan strafzaken en het gaat om grote aantallen. Dit brengt met zich mee dat in dit onderzoek – waarin zoals is toegelicht in paragraaf 1.3 is gekozen voor observatieonderzoek tijdens de behandeling van strafbeschikkingszaken op terechtzittingen – keuzes moesten worden gemaakt met betrekking tot de te observeren strafzaken. Die keuzes hebben consequenties voor het aantal en het soort strafzaken dat is geobserveerd en dat ten grondslag ligt aan de (waarde van de) bevindingen.

In dit hoofdstuk gaan we daarom ter verantwoording van de gehanteerde methodologie in paragraaf 4.1 nader in op de gehanteerde onderzoeksmethode van niet-participerende observatie. Vervolgens geven we in paragraaf 4.2 een toelichting op de wijze waarop de zittingsobservaties zijn voorbereid en geven we inzicht in het proces van verkrijging van de noodzakelijke zittingsinformatie van de rechtbanken. Paragraaf 4.3 beschrijft de selectie en geografische spreiding van de geobserveerde zittingen. Het aantal geobserveerde strafzaken, inclusief de verdeling daarvan over respectievelijk verzetssaken en dagvaardingszaken komt in paragraaf 4.4 aan de orde. Tot slot besteedt paragraaf 4.5 aandacht aan de betrouwbaarheid en de kwantitatieve analyse van de data, die zijn verzameld gedurende zes maanden, in de periode van 21 september 2017 tot en met 21 maart 2018.

1 Art. 257a lid 1 Sv.

4.1 ZITTINGSOBSERVATIES ALS ONDERZOEKSMETHODE

4.1.1 Algemene opmerkingen over observatieonderzoek

Om de voor de onderzoeksvragen benodigde informatie te verkrijgen is gebruikgemaakt van de kwalitatieve onderzoeksmethode van observatieonderzoek. Observatieonderzoek kent verschillende varianten. Ten eerste kan onderscheid worden gemaakt tussen participerende en niet-participerende observatie, waarbij de rol van de onderzoeker doorslaggevend is.² Bij participerende observatie heeft deze een actieve rol als participant in de setting. Bij niet-participerende observatie wordt door de onderzoeker enkel geobserveerd, zonder dat actief wordt deelgenomen aan datgene wat geobserveerd wordt.³ Bij observatieonderzoek kan ook onderscheid worden gemaakt tussen de mate waarin de geobserveerde personen weet hebben van het observatieproces, het verschil tussen verhuld (*covert* of *unobtrusive*) en onverhuld (*overt* of *obtrusive*) observeren.⁴ Daarnaast bestaat een verschil tussen systematisch (ofwel gestructureerd) en niet-systematisch (ofwel ongestructureerd) observeren. Bij systematische observatie wordt vooraf bepaald wat wordt geobserveerd en wordt vaak gebruikgemaakt van een gestandaardiseerd observatie-instrument; daarentegen is bij niet-systematische observatie vooraf niet ingekaderd welke informatie precies wordt verzameld.⁵ Tot slot kunnen observaties in een natuurlijke dan wel in een artificiële setting (waarin de setting wordt verplaatst naar een gecontroleerde plek) worden uitgevoerd.⁶

Observatieonderzoek kent als onderzoeksmethode voor- en nadelen. Het is een belangrijke methode van dataverzameling, waarbij gegevens worden verkregen die via andere wegen niet te verkrijgen zijn. Het levert aldus een schat aan interessante informatie op, niet zelden ook over fenomenen en neveneffecten die niet primair beoogd was, maar die zeer waardevol kan zijn voor de vorming van het totale beeld en daarmee de beantwoording van de onderzoeksvragen. Een specifiek voordeel van niet-participerende observatie ten opzichte van participerende observatie is dat het de observator in staat stelt een objectievere visie te hebben, omdat deze los staat van de setting en deze niet kan beïnvloeden. Een nadeel van observatieonderzoek is dat het onderzoek zeer tijdrovend kan zijn.⁷ Daarnaast kan het voor een observator lastig zijn om toegang tot een bepaalde setting te krijgen. Een ander nadeel is het optreden van mogelijke *observer bias*, waarbij de observator gegevens onjuist vaststelt of registreert.⁸ Vandaar dat de tijdelijke inzet van een tweede observator

2 Decorte & Zaitch 2016, p. 306.

3 Bijleveld 2018, p. 220.

4 Bachman & Schutt 2019, p. 244.

5 Bachman & Schutt 2019, p. 252.

6 Decorte & Zaitch 2016, p. 307.

7 Hagan 2014, p. 201.

8 Hagan 2014, p. 240.

gebruikelijk is, om daarmee de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid vast te kunnen stellen.

4.1.2 *Kenmerken van het onderhavige observatieonderzoek*

4.1.2.1 *Niet-participerend*

Het karakter van een rechtszitting brengt met zich mee dat een observator enkel de methode van niet-participerende observatie kan hanteren. De observator is immers geen procesdeelnemer en kan daarom op geen enkele manier actief deelnemen aan de zitting. Het strafproces werd gedurende het onderzoek aldus ‘van buitenaf’ geobserveerd. Dit hield concreet in dat de observator tijdens de zittingen als toeschouwer aanwezig was in de zittingszaal en in stilte op de zogeheten publieke tribune plaatsnam. Vooraf is voor de toegang in de zittingszaal geen toestemming gevraagd. Zoals in paragraaf 3.5.2 aan de orde is gekomen, zijn zittingen immers – in beginsel – openbaar. Het bijwonen van de zittingen kon dus door de observator zelf worden bepaald. De informatie die de observator tijdens de zittingen heeft verkregen is louter en alleen publiek: datgene wat iedereen als belangstellende tijdens een rechtszaak kan hebben gehoord.⁹ Als iets onduidelijk was, kon de observator tijdens de zitting geen vragen stellen (al is dit in een aantal gevallen wel na afloop van de terechtzitting gebeurd, zoals later zal blijken).

4.1.2.2 *Verhuld*

De bedoeling van dit observatieonderzoek was om gedurende elke zitting verhuld te observeren, zodat de observator (destijds een gerechtssecretaris die door haar werk met strafzaken al geregeld met strafbeschikkingen in strafdossiers te maken had) ongestoord haar gang kon gaan. Dat bleek in de praktijk echter lang niet altijd mogelijk te zijn. In gerechtsgebouwen is het gebruikelijk dat een belangstellende die plaats wil nemen in het publiek zich voorafgaand aan een zitting meldt bij de dienstdoende bode, zodat die weet hoeveel personen hij na het uitroepen van de zaak naar binnen laat gaan. Bodes zijn alert op wie een rechtszaal betreedt. Een rechtszaal ongezien binnen glippen was dan ook een onmogelijke opgave. Na het betreden van de zaal is het vervolgens ook in een rechtszaal lastig om je als toeschouwer compleet onzichtbaar te maken. Hoewel de zittingszalen sterk verschilden in afmeting en in de beschikbare ruimte voor belangstellenden (van een paar stoelen tot vele rijen), vinden de zittingen waarop strafbeschikkingszaken worden behandeld vaak in kleine(re) zittingszalen plaats, waar weinig plek is voor belangstellenden. Je kunt je dan als observator lastig verbergen, zeker aangezien doorgaans geen ander publiek aanwezig is en je je begeeft in dezelfde (open) ruimte als de procesdeelnemers.¹⁰ In

9 Decorte & Zaitch 2016, p. 290.

10 Slechts in een paar gevallen zat er naast de observator ook een belangstellende, een journalist of een klas scholieren in de zittingszaal, die bovendien niet de hele zitting bijwoonden maar een afzonderlijke strafzaak.

een enkel geval was een publieke tribune aanwezig die los van de zittingszaal was te betreden en kon de observator daar afgezonderd plaatsnemen.

Ondanks dat verholde observatie met zich meebrengt dat de observator zo min mogelijk interactie tijdens de observatie probeerde te hebben, kreeg de observator vaak (tijdens de zitting) van rechters, officieren van justitie of van de verdachte of diens advocaat de vraag wie zij was en wat de reden van het zittingsbezoek was. Meestal stelde de bode voorafgaand aan de zitting al dezelfde vraag en noteerde hij haar naam en functie, om de rechter over het bezoek in te lichten. Een zitting bijwonen is dus welhaast onmogelijk zonder medeweten van de aanwezigen in de zittingszaal. Het komt zelden voor dat personen als publiek volledige strafzittingen bijwonen en het is al helemaal zeldzaam dat aanwezigen bij strafzaken notuleren, laat staan als dat bij complete zittingen het geval is. Om de rechters en officieren van justitie niet te beïnvloeden heeft de observator voorafgaand aan de zittingen zo min mogelijk over de komst naar de zitting en het observatieonderzoek uitgeweid. Dit was geen gemakkelijke opgave, omdat veel rechters en officieren van justitie (uit oprechte interesse) bleven doorvragen en de observator vaak voor journalist werd aangezien. Een aantal rechters introduceerde de observator op de zitting aan de aanwezige procespartijen als aanwezige belangstellende en stelde verdachten gerust dat zij niet specifiek voor de (strafzaak tegen de) verdachte was gekomen. Dat was ook handig om bepaalde verwachtingen bij te stellen. Een aantal keren waarin de rechter de observator namelijk niet introduceerde, kreeg zij – na afloop – van de terechtzitting de vraag van verdachten en advocaten of zij (bijvoorbeeld) namens de benadeelde partij was verschenen of in welke krant zij een artikel over de strafzaak zou gaan publiceren.

Vanwege de urenlange aanwezigheid van de observator bij de zittingen en haar (kenbaar gemaakte) achtergrond als gerechtssecretaris, ontstonden geregeld tussen de strafzaken door interessante gesprekken met de rechter en/of de officier van justitie, die waardevolle informatie heeft opgeleverd over de visie van rechters en officieren van justitie ten aanzien van de strafbeschikkingenpraktijk.

In een aantal gevallen waarin de observator essentiële gegevens in een bepaalde zaak miste (bijvoorbeeld de bij strafbeschikking opgelegde sanctie, die niet ter zitting werd genoemd), is na afloop van een zitting per e-mail contact gezocht met de betreffende rechter, officier van justitie, griffier of communicatiemedewerker van de rechtbank met de vraag die ontbrekende informatie per e-mail te verstrekken. Dit is uitsluitend gedaan wanneer noodzakelijke informatie over een strafbeschikkingszaak tijdens de zitting niet aan de orde was gesteld of voor de observator onduidelijk (of slecht te verstaan) was en direct na afloop van de zitting geen gelegenheid bestond om daarover opheldering te krijgen. Dankzij de medewerking van de betreffende personen is in alle zaken deze ontbrekende informatie verkregen.¹¹

11 In het zaaksoverzicht in bijlage I is te zien dat in een aantal zaken de exacte pleegdatum of pleegplaats ontbreekt. Dit was voor dit onderzoek geen essentiële informatie.

4.1.2.3 *Systematisch*

Dit onderzoek kenmerkt zich door systematische observatie. Voorafgaand aan de zittingsobservaties is bedacht welke informatie door middel van de observaties verkregen diende te worden om antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen en die onderdelen zijn opgenomen in een zelf ontworpen observatieformulier. Het observatieformulier bestaat uit drie A4-pagina's en geeft weer welke informatie de observator per strafzaak verzamelde. Het begint met gegevens over de behandeling van de strafzaak (zoals de zittingsplaats en zittingsdatum), benoemt voorts op volgorde van de terechtzitting alle relevante onderdelen (waaronder gegevens over de initiële strafbeschikking, de strafeis van de officier van justitie, de gevoerde verweeren van de verdediging en de einduitspraak van de rechter) en het formulier eindigt met de rol van de observator (bijvoorbeeld met betrekking tot de mate van interactie met de rechter en officier van justitie).¹² Tijdens de zittingen heeft de observator per strafzaak met de hand zogenoemde veldnotities bijgehouden.¹³ In rechtszalen is het gebruik van telefoons en laptops namelijk niet toegestaan, waardoor het dus niet mogelijk was om geluidsopnamen of digitale aantekeningen te maken.¹⁴

Tijdens de behandeling van de strafzaken bleek het niet praktisch haalbaar te zijn het observatieformulier per strafzaak geheel in te vullen, omdat de volgorde waarin een rechter de onderwerpen besprak sterk varieerde en het te veel tijd kostte om de verkregen informatie onder het juiste tussenkopje te noteren. Het spreektempo op zittingen – dat vaak hoog ligt – speelde daarbij ook een rol. Alle essentiële informatie die ziet op de behandeling van de strafbeschikkingszaken en de kenmerken van deze zaken zijn daarom op volgorde van de zitting genotuleerd. Het observatieformulier is tijdens de zittingsobservaties als leidraad gebruikt. Om alle relevante informatie over de verdachten, de tenlastegelegde strafbare feiten en de behandeling ter terechtzitting te verzamelen, heeft de observator in alle gevallen de volledige strafzaak (dat wil zeggen: van het uitroepen van de strafzaak door de bode tot en met het uitspreken van het mondeling vonnis door de strafrechter) geobserveerd. Na afloop van de zitting heeft de observator de veldnotities zo snel mogelijk digitaal in zaaksoverzichten verwerkt.

4.1.2.4 *Natuurlijke setting*

Het karakter van rechtszaken brengt met zich mee dat de behandeling van de strafbeschikkingszaken enkel in de natuurlijke setting, in de zittingszaal van de betreffende gerechtsgebouwen, is geobserveerd. De observator nam in de zittingszaal steeds (zoals reeds opgemerkt) plaats op de voor belangstellenden bestemde publieke tribune.

12 Bijlage II geeft dit observatieformulier weer.

13 Decorte & Zaitch 2016, p. 313.

14 Dit volgt uit de huisregels van de gerechten. Zie bijvoorbeeld de Regeling toegangsverlening van de rechtbank Noord-Holland (specifiek par. 4 over orde en veiligheid in de rechtszaal), te raadplegen via www.rechtspraak.nl. Zie voor een overzicht van alle gerechten www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Paginas/Huisregels-gerechtsgebouwen.aspx.

4.2 VOORBEREIDING VAN HET OBSERVATIEONDERZOEK

4.2.1 *Literatuuronderzoek en verkennende gesprekken*

De strafbeschikking was voor de observator geen noviteit, vanwege haar werk als gerechtssecretaris in strafzaken waarin zij geregeld met strafbeschikkingen in strafdossiers in aanraking kwam. Om deze opgedane praktijkkennis te verdiepen is ter voorbereiding op het observatieonderzoek allereerst een literatuurstudie uitgevoerd. Daarbij is de geschiedenis van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken in Nederland en in andere Europese landen onder de loep genomen, zijn eerder geschreven artikelen, boeken, rapporten, adviezen en uitgevoerde onderzoeken op het gebied van strafbeschikkingen bestudeerd en zijn regelgeving en bijbehorende parlementaire stukken doorgrond.¹⁵ Vervolgens is in oktober 2017 gesproken met een wetenschappelijk onderzoeker die het evaluatieonderzoek naar de Wet OM-afdoening destijds verrichtte, (ook) om ervoor te zorgen dat het onderhavige observatieonderzoek een andere insteek had dan dat evaluatieonderzoek.

Voorts is via informele weg, via het eigen netwerk van de observator, contact gelegd met leden van het OM met het verzoek om in gesprek te gaan over strafbeschikkingen om zo meer te weten te komen over deze afdoeningsmodaliteit. Met verschillende (al dan niet plaatsvervangend) officieren van justitie, parketsecretarissen en andere OM'ers (onder wie een coördinerend ketenprocescoördinator) zijn informele gesprekken gevoerd over de strafbeschikkingenpraktijk. Dat tussen de arrondissementsparketten verschillen bestaan ten aanzien van de strafbeschikkingspraktijk, zal later blijken.¹⁶

4.2.2 *Verdiepende gesprekken bij en bezoeken aan het OM*

Tijdens de gesprekken met leden van het OM werd de observator aangeraden ook contact te leggen met een kwaliteitsofficier van justitie die meer kon vertellen over de interne onderzoeken ten aanzien van OM-strafbeschikkingen. Met deze kwaliteitsofficier is uitgebreid gesproken, evenals met een coördinerend ZSM-beleidssecretaris. Het verzoek tot een gesprek met (een officier van justitie uit) de officierenpool van het OM (die de interne OM-onderzoeken daadwerkelijk verrichtte) werd helaas van hogerhand afgewezen. Ook een verzoek aan het OM een enquête onder parketsecretarissen en (assistent-)officieren van justitie te houden en vervolgens verdiepende interviews te houden met een aantal van hen, werd door een lid van

15 Onze dank gaat daarbij uit naar het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dat een aantal papieren Kamerstukken voor ons heeft gedigitaliseerd en ter beschikking heeft gesteld.

16 In Amsterdam werd bijvoorbeeld aan de observator uitgelegd dat het OM gebruikmaakt van een zogenoemd 'Knigge-formulier' (vernoemd naar Knigge, de advocaat-generaal bij de Hoge Raad die de leiding had over het onderzoek naar de strafbeschikking) waarop men het bewijs en de straf noteert en toelicht. Bij het arrondissementsparket in Den Haag was men niet bekend met een dergelijk formulier en deze praktijk.

het College van procureurs-generaal afgewezen met als reden dat op dat moment (oktober 2017) al diverse onderzoeken op het terrein van de strafbeschikking liepen en dat binnen het OM slechts beperkte capaciteit beschikbaar is om medewerking te verlenen aan wetenschappelijke onderzoeken.

Ter voorbereiding op de zittingsobservaties heeft de observator verder een bezoek gebracht aan de ZSM-locaties op de (hoofd)politiebureaus in Den Haag en Amsterdam. Daar werd de ZSM-werkwijze nader uitgelegd en mocht de observator meekijken tijdens het gehele proces van de aanmelding van een strafzaak, het overleg met de ketenpartners aan de ZSM-tafel¹⁷ tot en met de uiteindelijke beslissing dan wel afdoening daarvan door de officier van justitie. Ook was er gelegenheid om tussendoor met verschillende OM-leden te spreken over de ZSM-werkwijze en specifiek de afdoening door middel van strafbeschikkingen. Ten slotte heeft de observator op 18 oktober 2017 en 6 november 2017 twee OM-hoorzittingen bijgewoond – bij verschillende plaatsvervangende officieren van justitie – bij het arrondissementsparket in Den Haag. Al deze bezoeken en gesprekken hebben nuttige informatie voor dit onderzoek opgeleverd, zowel in de voorbereiding daarvan als voor een goed begrip van de afdoeningsmodaliteit van de strafbeschikking.

4.2.3 *Verkrijgen van zittingslijsten van de rechtbanken*

Het is niet eenvoudig te achterhalen wanneer strafbeschikkingszaken door de rechter worden behandeld. Daarvan is geen openbaar toegankelijk overzicht beschikbaar. Daarom is in oktober 2017 met alle communicatieafdelingen van de rechtbanken contact opgenomen met de vraag of bij de betreffende rechtbank zittingen werden gehouden waarop enkel (of merendeels) strafzaken werden behandeld die oorspronkelijk zijn afgedaan met strafbeschikkingen. Uit de reacties op die uitvraag bleek dat op dat moment alleen de rechtbank Amsterdam zogenoemde verzetszittingen hield, waarop uitsluitend strafzaken werden gepland waarin de verdachte verzet heeft ingesteld tegen een strafbeschikking.¹⁸ Dankzij de medewerking van de afdeling communicatie van de Raad voor de rechtspraak werd over dit onderzoek een nieuwsbericht op de landelijke (interne) intrapagina geplaatst met het verzoek aan rechtspraakmedewerkers om de observator te helpen aan informatie over zittingen waarop strafbeschikkingszaken waren gepland. Daarop bood een analist van het Landelijke Dienstencentrum voor de Rechtspraak (LDCR) aan om voor de observator actuele zittingslijsten te raadplegen. Op verzoek van de observator heeft het LDCR vervolgens verschillende lijsten gegenereerd waarop per arrondissement en per zittingslocatie alle geplande en voorgestelde strafbeschikkingszaken op datum

17 De ZSM-tafel was daadwerkelijk een (bar)tafel, waar iedereen die aan een bepaalde strafzaak werkte omheen ging staan en waar de (afdoening in de) strafzaak werd besproken.

18 Het is de observator echter in de loop van het onderzoek, met name sinds begin 2018, gebleken dat steeds meer rechtbanken de strafbeschikkingszaken clusteren en soms zelfs enkel strafbeschikkingszaken op een zitting indelen.

stonden vermeld.¹⁹ De term *geplande zaken* houdt in dat deze strafzaken definitief op een zitting zijn ingedeeld en alle procesdeelnemers daarvan op de hoogte zijn.²⁰ De term *voorgestelde zaken* duidt de zaken aan die het OM van plan is op een bepaalde zitting te laten behandelen, maar die op dat moment nog niet definitief geïnterpreteerd zijn. Het betreft dus een voorstel van de planning door het OM aan de rechtbank. In tabel 4.1 staat een geanonimiseerd voorbeeld van een deel van een zittingslijst waarover de observator in het kader van dit onderzoek de beschikking had.

Tabel 4.1 Voorbeeld van beschikbare informatie uit de verkregen zittingslijsten

Arr. code	Adres	Forum	Zittings-datum	Tijd	Parket-nummer	Reden zitting	PR	OvJ	Art.
51	Zwolle, Schuurmanstraat 2	PR	14-3-2018	09:00	X	Dagvaarden na strafbeschikking	X	X	SR 350/1
51	Zwolle, Schuurmanstraat 2	PR	14-3-2018	09:25	X	Dagvaarden na strafbeschikking	X	X	SR 261/2
43	Groningen, Guyotplein 1	PR	14-3-2018	12:00	X	Aanhouding na verzet strafbeschikking	X	X	SR 300/1
42	Lelystad, Stationsplein 15	PR	14-3-2018	15:55	X	Verzet tegen strafbeschikking	X	X	OW 10/3
42	Lelystad, Stationsplein 15	PR	14-3-2018	16:15	X	Verzet tegen strafbeschikking	X	X	SR 300/1

Voorts werd de observator toegang verleend tot de persrol van de gerechten. De rechtspraak maakt daarbij gebruik van een zogeheten bestandenpostbus. Na de benodigde toestemming te hebben verkregen waren alle perslijsten via deze bestandenpostbus voor de observator beschikbaar. De perslijsten bevatten per rechtbank en per sector (strafrecht, civiel recht en bestuursrecht) informatie over de zittingen in een bepaalde week. Het was opmerkelijk hoe verschillend de hoeveelheid informatie per zitting was. Dit komt omdat iedere rechtbank een eigen manier had (en wellicht nog steeds heeft) van het weergeven van de beschikbare informatie. Een aantal rechtbanken scande alle dagvaardingen in zijn geheel in, zie tabel 4.2, waardoor naast informatie over de verdachte en relevante zaaksinformatie zoals de

19 Op 22 november 2017 is de eerste zittingslijst ontvangen en vervolgens zijn op 15 december 2017, 9 januari 2018, 30 januari 2018 en 5 maart 2018 nieuwe zittingslijsten via het LDCR verkregen.

20 Overigens wil dit niet zeggen dat een geplande strafzaak altijd doorgang vond; de rechter kan immers in een later stadium besluiten de inhoudelijke behandeling van een strafzaak voor onbepaalde of bepaalde tijd aan te houden.

pleegdatum, pleegplaats en het bijbehorende wetsartikel, ook de gehele tenlastelegging kon worden ingezien.

Tabel 4.2 Voorbeeld van beschikbare zaaksinformatie van de rechtbank Noord-Nederland

Zittingslijst voor de pers De zitting van 31 januari 2018 van de politierechter in het arrondissement Noord-Nederland, zitting houdende te Leeuwarden, Zaailand 102	
Parketnummer	X
Naam verdachte	X
Geboortedatum	X-X-1977
Woonplaats	X
Gedetineerd	Nee
Reden op zitting	Dagvaarden na strafbeschikking
Feit	Mishandeling van levensgezel
Pleegplaats	Oudezijl, gemeente Oldambt
Datum/periode	1 april 2017
Artikel(en)	SR 300/1, SR 304/1
Tenlastelegging	hij op of omstreeks 1 april 2017, te Oudezijl, in de gemeente Oldambt, zijn levensgezel X heeft mishandeld door bij de kaak vast te pakken en/of tegen een muur te duwen en/of te drukken en/of meermalen, althans eenmaal, met (een) vinger(s) ter hoogte van de borst te prikken en/of hardhandig bij de armen vast te pakken en/of op de grond te gooien.

Bij andere rechtbanken was de zittingsinformatie juist zeer summier en was daaruit bovendien niet af te leiden of het een strafbeschikkingszaak betrof of een strafzaak van een verdachte die direct door het OM was gedagvaard zonder voorafgaande buitengerechtelijke afdoening. De afdeling communicatie van een bepaalde rechtbank stelde dan bijvoorbeeld zittingsoverzichten samen waarbij enkel een beknopte beschrijving per zaak werd gegeven. Zie tabel 4.3 voor een dergelijk voorbeeld, waarbij het om strafbeschikkingszaken gaat maar dit uit de zittingslijst niet duidelijk wordt.

Tabel 4.3 Voorbeeld van beschikbare zaaksinformatie van de rechtbank Midden-Nederland

Maandag 4 december 2017	
Info verdachte:	Info zaak:
Verdachte X (1995)	Te Amersfoort 16 dec 16 bezit balletjespistool
Verdachte X (1949)	Te Hagestein 10 sept 16 iemand mishandeld (met zweep tegen schouder geslagen)
Verdachte X (1976)	Te Soest 5 april 16 winkeldiefstal
Verdachte X (1988)	Te Veenendaal 27 juli 15 twee agenten beledigd

Journalist Jensma beschrijft deze bestandenpostbus treffend als volgt: daarin 'vind je een wilde variëteit van scans van geprinte originele formulieren, uitdraaien van interne planningssystemen, kopieën van dagvaardingen in 19^e-eeuwse wetboektaal en zowaar ook een paar heldere wekelijkse zittingslijsten "voor de pers". Er bestaan echter ook rechtbanken die dergelijke informatie alleen per rechter en per dag verstrekken, wat gekmakend onoverzichtelijk is'.²¹ De (hiervoor geïllustreerde) zittingslijsten die de rechtbanken ter beschikking stelden, boden op zichzelf voor de observator ook te weinig informatie (omdat in de meeste gevallen onduidelijk was of het een strafbeschikkingszaak betrof), maar door de combinatie van de bestandenpostbus met de LDCR-zittingslijsten was het voor de observator (in de meeste gevallen) mogelijk de strafbeschikkingszaken van de andere strafzaken te onderscheiden.

4.3 SELECTIE EN GEOGRAFISCHE SPREIDING VAN GEOBSERVEERDE ZITTINGEN

Omdat strafrechters op dagelijkse basis bij gerechten in heel Nederland en op dezelfde momenten strafbeschikkingszaken behandelen, was het zowel praktisch als theoretisch onhaalbaar om alle strafbeschikkingszaken binnen een bepaalde periode te observeren. Daarom is op basis van de combinatie van de zittingsinformatie uit de LDCR-lijsten en de zaaksinformatie uit de bestandenpostbus een selectie gemaakt van zittingen waarbij geobserveerd zou worden. Daarbij zijn verschillende keuzes gemaakt, die hieronder nader worden toegelicht. In paragraaf 4.3.1 zetten we eerst de gemaakte juridisch-inhoudelijke keuzes uiteen. Vervolgens leggen we in paragraaf 4.3.2 uit hoe de geografische spreiding van de strafbeschikkingszaken is gerealiseerd. Paragraaf 4.3.3 gaat tot slot in op het uitgangspunt van observeren bij zo veel mogelijk verschillende rechters en officieren van justitie.

4.3.1 *Juridisch-inhoudelijke keuzes bij selectie van zittingen*

Zoals reeds in de inleiding staat vermeld richt dit onderzoek zich uitsluitend op OM-strafbeschikkingen. Politiestrafbeschikkingen, fiscale strafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen blijven dientengevolge buiten beschouwing.²² De geobserveerde strafbeschikkingszaken zijn onder te verdelen in verzetszaken (op de zittingsrol aangeduid als 'verzet tegen strafbeschikking') waarin de verdachte in verzet is gegaan tegen een door het OM uitgevaardigde strafbeschikking – en door het OM wordt opgeroepen – en in dagvaardingszaken (op de zittingsrol aangeduid als 'dagvaarden na strafbeschikking') waarin de executie van de strafbeschikking mislukt is en de verdachte door het OM wordt gedagvaard. In een aantal gevallen was een verzetszaak eerder op zitting behandeld en is de behandeling van de strafzaak destijds aangehouden. Die zaken worden aangeduid als 'aanhouding na verzet

21 F. Jensma, 'De openbaarheid van de rechtspraak is een fictie', *NRC* 26 mei 2018.

22 Het Rapport Evaluatie Wet OM-afdoening 2018 gaat wel in op politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen, zie met name par. 4.1 en 4.2 van dat rapport.

strafbeschikking'. De observator is tijdens het onderzoek geen dagvaardingszaken tegengekomen die eerder op zitting zijn behandeld en waarvan het onderzoek ter terechtzitting is geschorst.

De observaties zijn uitgevoerd tijdens zittingen van enkelvoudige kamers van de rechtbanken. Deze enkelvoudige kamer, die ook wel wordt aangeduid als politierechter of unusrechter, is bevoegd kennis te nemen van strafzaken indien naar het oordeel van het OM de zaak van eenvoudige aard is, in het bijzonder ook ten aanzien van het bewijs en de toepassing van de wet, terwijl de te requireren gevangenisstraf niet meer dan één jaar mag bedragen (zie art. 368 Sv). Hierbij dient te worden gewezen op het feit dat het aantal strafbeschikkingszaken dat door de meervoudige kamer (in eerste aanleg) wordt behandeld vrijwel nihil is.²³ Dit heeft uiteraard met de ernst van deze strafzaken te maken, aangezien het OM ernstige strafzaken niet met een strafbeschikking afdoet.²⁴ Bovendien is deze keuze ingegeven door het feit dat de enkelvoudige kamer bij de rechtbanken de strafzaken in eerste aanleg behandelt, wat inzicht geeft in de behandeling door een rechter die direct volgt op afdoening door middel van een strafbeschikking. Bij behandeling van een zaak in hoger beroep raakt de strafbeschikking verder uit zicht, omdat de zaak in eerste aanleg al door een rechtbank is behandeld. Overigens zijn geen zittingen van de economische enkelvoudige kamer bij de rechtbank geobserveerd, omdat economische delicten veelal overtredingen betreffen. Toch zijn wel enkele observaties gedaan ten aanzien van delicten die in bijzondere wetten (de Opiumwet, de Wet wapens en munitie, de Wegenverkeerswet 1994 en de Scheepvaartverkeerswet) strafbaar zijn gesteld. Het betrof daarbij steeds zaken die tijdens zittingen van de politierechter werden behandeld. Themazittingen, zoals deze doorgaans worden georganiseerd in het kader van strafzaken waarin de Wegenverkeerswet 1994 een rol speelt (zoals rijden onder invloed), zijn zo min mogelijk bezocht, omdat deze zittingen slechts zijn gericht op één specifiek delict, wat een vertekening in de data zou kunnen opleveren.

De keuze voor observaties bij de enkelvoudige kamer van de rechtbanken brengt automatisch met zich mee dat in het onderzoek alleen zaken zijn geobserveerd waarin sprake is van een verdenking van het plegen van een of meer *misdrijven*. Overtredingen waarvoor strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd vallen buiten het bestek van dit onderzoek.²⁵ Strafzaken waarin voor zowel een misdrijf als een over-

23 Tijdens het onderzoek zijn twee strafbeschikkingszaken door politierechters verwezen naar de meervoudige kamer, vanwege voeging met een andere strafzaak (of meerdere strafzaken) van die verdachte (dit betrof zitting 4 en zitting 66). Uit eigen ervaring is het de observator bekend dat het in hoger beroep gebruikelijker is strafbeschikkingszaken (en andere politierechterzaken die niet zijn ingeleid met een strafbeschikking) door een meervoudige kamer te laten behandelen.

24 Politiek of publicitair gevoelige zaken worden in principe ook niet afgedaan met een strafbeschikking, zie de Aanwijzing OM-strafbeschikking 2021, *Stcrt.* 2020, 62572-n2, p. 6. Slechts bij 'hoge uitzondering' kan hierop volgens deze Aanwijzing een uitzondering worden gemaakt.

25 Om die reden zijn derhalve geen observaties uitgevoerd bij de kantonrechter, omdat de competentie van de kantonrechter beperkt is tot overtredingen, zie art. 382 Sv. Hierop bestaat één uitzondering, namelijk het misdrijf dat is neergelegd in art. 314 Sr (het geprivilegieerde delict stroperij), voor zover de verdachte op het tijdstip waarop de vervolging tegen hem is aangevangen de leeftijd van achttien jaar heeft bereikt. Zie art. 382 onder a Sv.

treding dezelfde strafbeschikking – met per strafbaar feit een eigen straf – is opgelegd, zijn in het onderzoek meegenomen voor zover in de uitspraak het misdrijf van de overtreding kon worden onderscheiden.²⁶

4.3.2 *Geografische spreiding van geobserveerde zittingen*

Sinds de herziening van de gerechtelijke kaart in 2013 beschikt Nederland over elf rechtbanken.²⁷ De meeste rechtbanken hebben meerdere zittingsplaatsen, met uitzondering van de rechtbank Amsterdam die slechts één zittingsplaats heeft.²⁸ Niet in elke van de in totaal 32 zittingsplaatsen worden politierechterzittingen gehouden en dus zijn niet bij alle zittingslocaties observaties uitgevoerd.²⁹ Als zittingsplaatsen van de rechtbanken zijn aangewezen:

1. rechtbank Amsterdam: Amsterdam;
2. rechtbank Den Haag: Gouda, Den Haag en Leiden;
3. rechtbank Gelderland: Apeldoorn, Arnhem, Nijmegen en Zutphen;
4. rechtbank Limburg: Maastricht en Roermond;
5. rechtbank Midden-Nederland: Almere, Amersfoort, Lelystad en Utrecht;
6. rechtbank Noord-Holland: Alkmaar, Haarlem, Haarlemmermeer en Zaanstad;
7. rechtbank Noord-Nederland: Assen, Groningen en Leeuwarden;
8. rechtbank Oost-Brabant: Eindhoven en Den Bosch;
9. rechtbank Overijssel: Almelo, Enschede en Zwolle;
10. rechtbank Rotterdam: Dordrecht en Rotterdam;
11. rechtbank Zeeland-West-Brabant: Bergen op Zoom, Breda, Middelburg en Tilburg.

Omdat rechtbanken geografisch gezien ver uit elkaar liggen en veel zittingen in hetzelfde dagdeel werden gehouden, is meestal één rechtbank per observatiedag bezocht. Een aantal keer is het gelukt om twee verschillende rechtbanken op een dag te bezoeken en eenmaal zijn drie verschillende rechtbanken op dezelfde dag bezocht. Uiteindelijk zijn in 22 zittingsplaatsen politierechterzittingen geobserveerd.

26 Op grond van art. 62 Sr wordt bij samenloop (zoals in art. 57 en 58 Sr wordt bedoeld) van overtredingen met misdrijven voor respectievelijk het misdrijf en de overtreding apart een straf opgelegd.

27 Wet herziening gerechtelijke kaart, *Stb.* 2012, 313. Oorspronkelijk voorzag de nieuwe gerechtelijke kaart in tien rechtbanken en vielen de rechtbanken Gelderland en Overijssel samen in één rechtbank: de rechtbank Oost-Nederland. Door de invoering van de Splitsingswet (*Stb.* 2012, 666) zijn deze twee rechtbanken gescheiden.

28 Art. 1 Besluit zittingsplaatsen gerechten.

29 Volgens de zaaksverdelingsreglementen van de rechtbanken worden op sommige zittingsplaatsen incidenteel politierechterzaken behandeld van niet-gedetineerden wanneer er sprake is van lokale verbondenheid. Zie het rapport Evaluatie Wet Herziening Gerechtelijke Kaart 2017, p. 58 en verder. Dit zijn de zittingsplaatsen in Apeldoorn, Nijmegen en Enschede. Tijdens de onderzoeksperiode werden enkel in Nijmegen daadwerkelijk een aantal politierechterzittingen gehouden waarop strafbeschikkingszaken gepland stonden. In de zittingsplaatsen Leiden, Gouda, Amersfoort, Almere, Zaanstad, Bergen op Zoom en Tilburg werden helemaal geen politierechterzittingen gehouden, waardoor bij die rechtbanklocaties logischerwijs geen observaties zijn uitgevoerd. In zittingsplaats Assen is geen zitting geobserveerd omdat daar zelden strafbeschikkingszaken werden behandeld.

Iedere rechtbank is ten minste drie keer en maximaal dertien keer bezocht. In totaal zijn 72 zittingsbezoeken afgelegd. Een aantal rechtbanklocaties is slechts één keer bezocht, omdat het aantal zittingen met strafbeschikkingszaken daar zeer beperkt was. Dit betreft de zittingslocaties Nijmegen, Haarlemmermeer (beter bekend als het Justitieel Complex Schiphol), Groningen en Roermond. Per zitting varieerde het aantal geobserveerde zaken van minimaal één tot maximaal elf.³⁰ Gemiddeld zijn per zitting 4,6 strafbeschikkingszaken geobserveerd.

Om over- of ondervertegenwoordiging van de verschillende rechtbanken in kaart te brengen is aan de hand van de zittingslijsten een berekening gemaakt van het aantal strafbeschikkingszaken per rechtbank. In tabel 4.4 wordt het percentage geobserveerde strafbeschikkingszaken (in de linkerkolom) per rechtbank vergeleken met het percentage strafbeschikkingszaken dat per rechtbank in Nederland gedurende de onderzoeksperiode is behandeld (in de rechterkolom).³¹ Ter verduidelijking een voorbeeld: wanneer het aandeel van de rechtbank Amsterdam in het behandelen van strafbeschikkingszaken landelijk gezien (18,4%) wordt vergeleken met het percentage strafbeschikkingszaken dat in dit onderzoek bij de rechtbank Amsterdam is geobserveerd (19,7%), is de rechtbank Amsterdam licht oververtegenwoordigd. Een voorbeeld van een ondervertegenwoordigde rechtbank is de rechtbank Noord-Nederland. Landelijk gezien wordt daar 4,5% van alle strafbeschikkingszaken behandeld, terwijl in dit onderzoek 1,8% van de zittingsobservaties bij de rechtbank Noord-Nederland is verricht.

Tabel 4.4 Aantal bezochte strafbeschikkingszaken versus het landelijke aandeel strafbeschikkingszaken per rechtbank

Rechtbank	Bezochte strafbeschikkingszaken	Daadwerkelijke aantal strafbeschikkingszaken
Den Haag	20,6% (N=68)	12,4% (N=344)
Amsterdam	19,7% (N=65)	18,4% (N=511)
Midden-Nederland	14,9% (N=49)	13,7% (N=382)
Gelderland	8,5% (N=28)	11,9% (N=330)
Oost-Brabant	8,5% (N=28)	10,6% (N=295)
Noord-Holland	6,7% (N=22)	7,4% (N=205)
Overijssel	7,3% (N=24)	6% (N=168)
Zeeland-West-Brabant	5,5% (N=18)	6,8% (N=190)
Rotterdam	4,2% (N=14)	5,2% (N=146)
Limburg	2,4% (N=8)	3,1% (N=86)
Noord-Nederland	1,8% (N=6)	4,5% (N=124)
	100%	100%
	(N=330)	(N=2781)

30 Bijlage III geeft een overzicht van alle zittingsobservaties en vermeldt per datum hoeveel strafbeschikkingszaken – en op welke zittingslocatie – zijn geobserveerd.

31 Het percentage strafbeschikkingszaken per rechtbank is berekend aan de hand van de LDCR-zittingslijsten, met inachtneming van de gehanteerde uitgangspunten in dit onderzoek, zie par. 4.3.1.

Op basis van de LDCR-zittingslijsten kan worden vastgesteld dat van de 2781 strafbeschikkingszaken die tussen 21 september 2017 en 21 maart 2018 op zitting stonden, voor dit onderzoek 12% van dat totaal aantal strafbeschikkingszaken is bezocht. Omdat niet alle geplande strafbeschikkingszaken daadwerkelijk doorgang vonden en de inhoudelijke behandeling van een deel van de strafbeschikkingszaken werd aangehouden en binnen de onderzoeksperiode opnieuw werd gepland (en daardoor voor een dubbeltelling zorgt), is dit percentage een onderschatting.³²

4.3.3 *Bijwonen van zittingen bij verschillende rechters en officieren van justitie*

Getracht is om bij zo veel mogelijk verschillende rechters en officieren van justitie zittingen te observeren. Dit was mogelijk omdat de observator op de zittingslijsten de vermelding van de ingeroosterde rechter en officier van justitie kon zien. Omdat rechters echter onderling regelmatig wisselen van zittingen, op meerdere zittingslocaties binnen een rechtbank rechtspreken en van standplaats kunnen veranderen, is soms onbedoeld voor een tweede keer bij eenzelfde rechter een zitting geobserveerd. Dat gebeurde ook wel eens bij de officieren van justitie. In zes gevallen is dezelfde politierechter twee keer bezocht en (toevalligerwijs) ook in zes gevallen dezelfde officier van justitie. Daarmee komt het aantal rechters in de observaties in plaats van 72 uit op 66 en het aantal betrokken officieren van justitie eveneens op 66.

4.4 AANTAL GEOBSERVEERDE STRAFZAKEN

Tijdens het observatieonderzoek zijn 473 strafzaken geobserveerd, waarvan 330 zaken zijn gekwalificeerd als strafbeschikkingszaken. Naast de strafbeschikkingszaken zijn 126 strafzaken geobserveerd die zonder voorafgaande strafbeschikking door het OM op de zittingen zijn gepland en dus voor het onderhavige onderzoek niet relevant waren. Die observaties waren onvermijdelijk, omdat bij sommige rechtbanken de informatie over het soort zaken dat tijdens de zittingen werd behandeld zeer beperkt was, de zittingslijsten op sommige punten achterhaald bleken te zijn³³ en de strafbeschikkingszaken niet altijd geclusterd werden behandeld, maar veelal afgewisseld werden met reguliere strafzaken. Om geen strafbeschikkingszaken te missen (het bleek in de praktijk een uitdaging te zijn om na de behandeling van een niet-strafbeschikkingszaak weer toegang tot de zittingszaal te krijgen), is de observator ook tijdens de behandeling van deze strafzaken blijven zitten. Hoewel in dit onderzoek geen systematische vergelijking wordt gemaakt tussen strafbeschikkingszaken en strafzaken die niet initieel met een strafbeschikking zijn afgedaan,

32 Dat niet alle zaken doorgang vonden, komt met name door het van de zitting halen van strafzaken door het OM en door intrekking van het ingestelde verzet door verdachten.

33 Op het laatste moment voor de aanvang van een zitting worden vaak nog wijzigingen in het zittingsrooster doorgevoerd, bijvoorbeeld indien een procesdeelnemer niet (correct) is opgeroepen. Regelmatig worden strafzaken dan op een ander tijdstip behandeld dan vooraf (via de bestandenpostbus) is gecommuniceerd.

waren ook de observaties van die laatste categorie strafzaken waardevol, omdat op deze wijze kon worden gezien of een strafbeschikkingszaak anders wordt behandeld dan een reguliere strafzaak door een rechter en officier van justitie. Naast deze strafzaken werden zeventien strafzaken geobserveerd waarvan het voor de observator onduidelijk was wat met de strafzaak op de zitting is gebeurd.³⁴ Dit betreft ook de gevallen waarin dagvaardingen nietig werden verklaard, zonder nadere toelichting. In paragraaf 4.4.1 wordt toegelicht hoeveel strafbeschikkingszaken de basis vormen voor dit onderzoek en paragraaf 4.4.2 gaat in op de verdeling tussen verzetszaken en dagvaardingszaken.

4.4.1 *Aantal geobserveerde strafbeschikkingszaken*

Van de 330 strafbeschikkingszaken zijn 311 zaken daadwerkelijk inhoudelijk door de rechter behandeld. Deze 311 zaken vormen de grondslag van de analyses in de hiernavolgende hoofdstukken.

In negen strafbeschikkingszaken besloot de rechter al voorafgaand aan de terechtzitting dat de zaak niet inhoudelijk zou worden behandeld op de zitting. In die gevallen was bijvoorbeeld sprake van verwijzing naar de rechter-commissaris (om getuigen te horen), het verzoek van de verdachte om alsnog een raadsman te raadplegen, verhindering van de raadsman of de verdachte of voeging met een strafzaak tegen de verdachte die door de meervoudige kamer van de rechtbank zou worden behandeld.³⁵ In zes strafbeschikkingszaken was verzet ingesteld door de verdachte en was de zaak op zitting ingepland, maar werd de zaak vlak voor aanvang van de zitting door het OM van de zitting gehaald vanwege het intrekken van het verzet door de verdachte.³⁶ In vier gevallen kwam het niet tot een inhoudelijke behandeling.

34 De mededeling van de bode, rechter of officier van justitie was dan bijvoorbeeld dat de zaak niet doorging, maar voor de observator is niet altijd duidelijk geworden waarom de strafzaak dan niet behandeld werd.

35 Het aantal op voorhand aangehouden strafbeschikkingszaken lijkt laag te zijn, maar kan worden verklaard doordat in veel gevallen als voorafgaand aan de zitting al duidelijk was dat een zaak werd aangehouden, die zitting niet is bezocht als er geen te observeren strafbeschikkingszaken overbleven.

36 In een van de zaken is een mishandeling tenlastegelegd en wilde de verdachte de door de benadeelde partij geleden schade toch betalen en is dat ook voorafgaand aan de terechtzitting gebeurd. Daarom is de zaak door de officier van justitie ingetrokken (zitting 24). In Maastricht stond één strafbeschikkingszaak gepland maar ter terechtzitting bleek die zaak niet door te gaan omdat de verdachte twee dagen voor de zitting heeft laten weten aan het OM dat hij de opgelegde strafbeschikking voor een bedreiging alsnog wilde betalen en het verzet wilde intrekken. Volgens de officier van justitie krijgt deze verdachte een nieuwe strafbeschikking uitgevaardigd. Een andere verdachte had een opgelegde strafbeschikking voor een belediging van een ambtenaar al betaald en trok zijn verzet vlak voor de zitting in (zitting 40). Ook het aantal ingetrokken verzetszaken door verdachten lijkt laag te zijn, maar kan wederom worden verklaard doordat in veel gevallen, als voorafgaand aan de zitting al duidelijk was dat een zaak was ingetrokken, die zitting niet is bezocht als er weinig te observeren zaken overbleven. In de eerder uitgevoerde dossierstudie die in het kader van het rapport *Beproefd verzet* is uitgevoerd, wordt de conclusie getrokken dat het verzet zelden door verdachten wordt ingetrokken, wat strookt met de bevindingen in het onderhavige onderzoek. Zie rapport *Beproefd verzet* 2017, p. 69.

delijke behandeling, omdat (1) de strafbeschikkingszaak bij een gewone strafzaak werd gevoegd,³⁷ (2) de zaak werd ingetrokken en geseponeerd omdat de verdachte bij nader inzien volgens het OM onterecht als verdachte was aangemerkt,³⁸ (3) de verdachte de opgelegde geldboete uit de strafbeschikking voorafgaand aan de zitting alsnog had voldaan³⁹ en (4) er sprake was van een zaak waarin de verdachte twee verschillende strafbeschikkingen met aparte afdoeningen had ontvangen en ter terechtzitting niet duidelijk is geworden welke strafbeschikking eerst is uitgevaardigd.⁴⁰

Deze negentien strafbeschikkingszaken zijn in dit onderzoek niet meegenomen omdat de hoeveelheid informatie die de observator over deze zaken heeft verkregen te beperkt is om daar gefundeerde uitspraken over te kunnen doen. Aldus baseren we ons op 311 strafbeschikkingszaken in totaal.

4.4.2 *Verdeling tussen verzetszaken en dagvaardingszaken*

In de zittingslijsten van het LDCR werd onderscheid gemaakt in het type strafbeschikkingszaak, waardoor we de verzetszaken en dagvaardingszaken van elkaar konden onderscheiden. Van de 2781 strafbeschikkingszaken bleef in 65 zaken onbekend welk type het was, waardoor de tabel uitgaat van 2716 strafbeschikkingszaken in totaal.⁴¹ Van de geobserveerde strafbeschikkingszaken werd in één zaak niet duidelijk of het een verzetszaak of dagvaardingzaak was.⁴² In figuur 4.1 zijn de strafbeschikkingszaken verdeeld in deze twee categorieën en weergegeven in procentuele aandelen.

De geobserveerde strafbeschikkingszaken bestaan voor bijna 75% (N=232) uit verzetszaken. Dit percentage ligt hoger dan het daadwerkelijke percentage verzetszaken in Nederland, dat op bijna 63% (N=1698) van het totaal aantal strafbeschikkingszaken ligt. Ongeveer een kwart (25,2%, N=78) van de geobserveerde strafbeschikkingszaken betrof dagvaardingszaken, terwijl uit de landelijke zittingslijsten volgt dat dit 37,5% (N=1018) is. Verzetszaken zijn in vergelijking met dagvaardingszaken in dit onderzoek dus oververtegenwoordigd.

37 Zitting 12. Door de rechter werd een gezamenlijke straf voor beide feiten opgelegd. In dit geval kan de strafbeschikkingszaak niet van de andere zaak worden gesplitst en wordt deze zaak niet meegenomen in de resultaten.

38 Zitting 61. De verdachte stelde verzet in maar het OM heeft de zaak ingetrokken en geseponeerd omdat de onschuld van de verdachte bewezen kon worden.

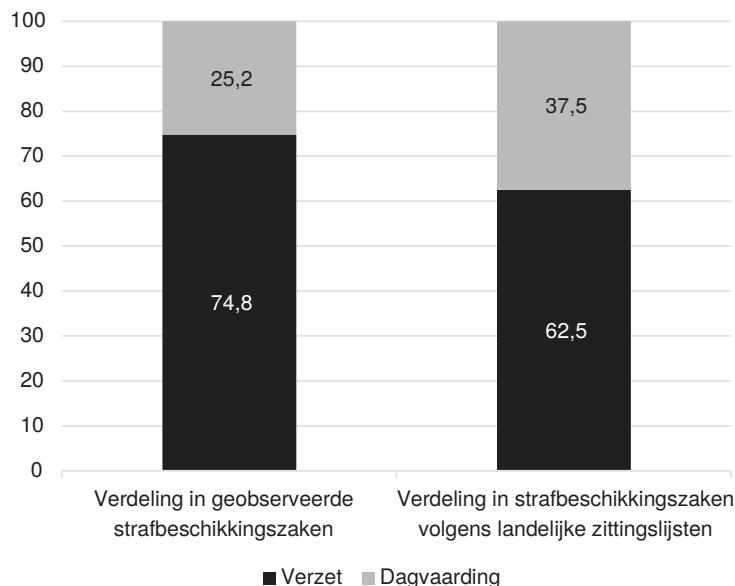
39 Zitting 22.

40 Zitting 66. Omdat de straf uit deze zaak lastig is te vergelijken, is deze zaak buiten beschouwing gelaten.

41 In plaats van verzet of dagvaarding vermeldde de zittingslijst in die gevallen 'aanhouding na SB' of enkel 'SB' waardoor we niet weten welk type strafbeschikkingszaak het betrof.

42 Zaak 134, zitting 32. Daar vermeldde de zittingslijst enkel 'aanhouding na SB'.

Figuur 4.1 Verdeling (in procenten) tussen de geobserveerde verzetszaken en dagvaardingszaken (links, N=310) en de daadwerkelijke verdeling tussen deze type zaken volgens de zittingslijsten (rechts, N=2716)



4.5 BETROUWBAARHEID EN KWANTITATIEVE ANALYSE VAN VERZAMELDE DATA

4.5.1 *Betrouwbaarheid van uitgevoerde observaties*

Het merendeel van de observaties is uitgevoerd door één observator. Om te kunnen beoordelen of de uitgevoerde observaties betrouwbaar zijn, is tijdens twee zittingen een tweede observator met de observator meegegaan.⁴³ In totaal zijn vijftien strafzaken waarvan veertien strafbeschikkingszaken met deze tweede observator geobserveerd. De mate van overeenstemming tussen de verschillende beoordelaars, de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid, kon hierdoor worden onderzocht.⁴⁴ Deze tweede observator is strafrechtjurist en heeft ervaring met strafbeschikkingen vanuit zijn (voormalige) functie bij het OM. Aan de tweede observator is voorafgaand aan de eerste zitting het doel van het observeren en het observatieformulier uitgelegd. Vervolgens hebben de observator en de tweede observator gelijktijdig, maar onafhankelijk van elkaar en zonder overleg, de strafzaken genotuleerd. Geble-

43 Op 27 december 2017 (bij de rechtbank Overijssel, locatie Zwolle) en 16 februari 2018 (bij de rechtbank Den Haag). Onze dank gaat hierbij uit naar Allard Altena, die het als tweede observator mogelijk heeft gemaakt de interbeoordelaarsbetrouwbaarheid te toetsen.

44 Bijleveld 2018, par. 2.4.1.

ken is dat de observaties geheel met elkaar overeenkomen op de punten die zijn opgenomen in het observatieformulier. Uiteraard heeft iedere observator zijn eigen manier van notuleren. Zo notuleerde de observator in zakelijke taal (bijvoorbeeld: 'De politierechter acht het proces-verbaal van bevindingen van de politie onduidelijk') terwijl de tweede observator alles vrijwel letterlijk opschreef ('De politierechter vindt dat de politie het slecht heeft opgeschreven'). Doordat er geen discrepanties in de observaties met de tweede observator zijn gevonden, kan er redelijkerwijs van worden uitgegaan dat de observaties die door de observator alleen zijn uitgevoerd, correct zijn. Deze conclusie wordt ondersteund door het feit dat veel informatie over de strafbare feiten (zoals het bijbehorende wetsartikel, de pleegplaats en de pleegdatum) en bepaalde informatie over de verdachte (waaronder het geboortejaar) achteraf te verifiëren was aan de hand van de informatie die te vinden is in de zittingslijsten en persrol in de bestandenpostbus van de rechtspraak. Na de zittingsobservaties is de voorhanden zijnde informatie uit die externe bron door de observator naast de geschreven veldnotities gelegd. Ook die controles leverden geen tegenstrijdigheden op met de door de observator opgeschreven bevindingen.

4.5.2 *Kwantitatieve analyse van verzamelde data*

De observator heeft alle verzamelde data in zaaksoverzichten verwerkt, waarna daarmee tabellen en figuren zijn gegenereerd. De data zijn vervolgens in het statistische programma SPSS ingevoerd om een nadere kwantitatieve analyse met behulp van statische toetsen uit te kunnen voeren.⁴⁵ De tabellen zijn hiermee gerepliceerd. De statistische significantie en bijbehorende toetswaarden worden in hoofdstuk 5 en 6 bij de tabellen vermeld.

45 Op deze plek willen we graag Suzanne Gerritsen bedanken voor haar onmisbare statistische duiding en hulp bij het uitvoeren van de statistische toetsen.

Nu de rechtsfiguur van de strafbeschikking uiteen is gezet, het juridisch kader van strafbeschikkingszaken is geschetst en helder is gemaakt hoe en op grond van welke criteria de zittingsobservaties zijn verricht, worden vanaf dit hoofdstuk de onderzoeksresultaten gepresenteerd. In dit hoofdstuk worden de bevindingen weergegeven die betrekking hebben op de eerste onderzoeksvraag: *Wat kan worden gezegd over de kenmerken van strafbeschikkingszaken?* Deze kenmerken zijn onderwerp in de volgende subvragen:

- a. Wat zijn de zaakskenmerken van strafbeschikkingszaken?
- b. Wat zijn de persoonskenmerken van de geobserveerde verdachten?
- c. Wat kan worden gezegd over de aanwezigheid van de verdachten ter zitting?
- d. Wat is het standpunt van de verdachten ten aanzien van de tenlastegelegde misdrijven?
- e. Wat is het tijdsverloop tussen de pleegdata van de misdrijven en de behandeling van de strafbeschikkingszaken ter terechtzitting?

Deze vragen worden beantwoord op basis van de data die zijn verkregen tijdens de zittingsobservaties. Paragraaf 5.1 gaat in op de zaakskenmerken van strafbeschikkingszaken. Toegelicht wordt voor welke delicten strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd, hoeveel strafbare feiten per strafbeschikking worden afgedaan en of er sprake was van deelnemingsvormen. Vervolgens richt paragraaf 5.2 zich op de persoonskenmerken van de verdachten die een strafbeschikking uitgevaardigd hebben gekregen. Het gaat daarbij ten eerste over objectieve persoonskenmerken (geslacht en leeftijd) en ten tweede over de justitiële documentatie (het strafblad) van de verdachte. Daarna wordt in paragraaf 5.3 ingegaan op de aanwezigheid van de verdachte en/of diens advocaat ter terechtzitting, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen verzetszaken die op initiatief van de verdachte aan de rechter worden voorgelegd (en waarin je een hoge opkomst van de verdachte zou kunnen verwachten), in tegenstelling tot de dagvaardingszaken, waartoe het initiatief bij het OM ligt. Paragraaf 5.4 gaat over het standpunt van de verdachte ten aanzien van het tenlastegelegde strafbare feit: bekent of ontkent de verdachte het misdrijf dat de grondslag vormt voor de strafbeschikking en waarvan de behandeling van de strafzaak nu aan de rechter voorligt? Die proceshouding kan het oordeel van de rechter en officier van justitie over de schuld van de verdachte (en de vraag of een veroordeling

dient te volgen) beïnvloeden. Tot slot gaat paragraaf 5.5 in op de tijd die is verstreken tussen de pleegdatum en de behandeling van de strafzaak op de zitting.

Een deel van de resultaten van de observaties wordt in dit hoofdstuk (en het navolgende hoofdstuk) in figuren en tabellen weergegeven. De percentages zijn in een aantal figuren en tabellen (ter bevordering van de leesbaarheid) afgerond op hele getallen, waardoor het optellen van de percentages soms niet tot exact 100% leidt.

5.1 ZAAKSKENMERKEN VAN GEOBSERVEERDE STRAFBESCHIKKINGSZAKEN

5.1.1 *Delicten waarvoor strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd*

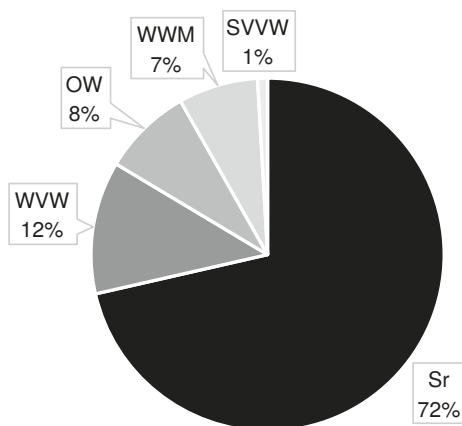
Uit de zittingsobservaties blijkt dat strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd ter zake van delicten uit het Wetboek van Strafrecht (Sr), de Wegenverkeerswet 1994 (WVW), de Opiumwet (OW), de Wet wapens en munitie (WWM) en de Scheepvaartverkeerswet (SVVW). Bijna driekwart van de strafbare feiten betreft misdrijven uit het Wetboek van Strafrecht, waarbij het gaat om misdrijven tegen de openbare orde (waaronder huisvredebreuk, art. 138 Sr, kraken, art. 138a Sr, en openlijke geweldpleging, art. 141 Sv), misdrijven tegen het openbaar gezag (wederspanningheid, art. 180/181 Sr en het niet voldoen aan een ambtelijk bevel, art. 184 Sr), het uitgeven van vals geld (art. 213 Sr), valsheid in geschrift (art. 225 Sr), een zedenmisdrijf (schennis van de eerbaarheid, art. 239 Sr), smaad (art. 261 Sr), beledigingen al dan niet met een strafverzwarringsgrond zoals belediging van een ambtenaar in functie (art. 266/267 Sr), misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid (dwang, art. 284 Sr, en bedreigingen, art. 285 Sr), mishandelingen al dan niet met een strafverzwarringsgrond (art. 300/304 Sr), diefstallen al dan niet met een strafverzwarringsgrond, bijvoorbeeld diefstal in vereniging (art. 310/311 Sr), verduisteringen (waaronder in dienstbetrekking, art. 321/322 Sr), oplichtingen (art. 350 Sr), vernielingen (art. 350 Sr) en (schuld)heling (art. 416/417bis Sr).

De Wegenverkeerswetfeiten betreffen met name artikel 7 WVW (verlaten van de plaats van een ongeval), artikel 8 WVW (rijden onder invloed) en in een enkel geval artikel 11 WVW (joyriding) en artikel 41 WVW (valse kentekens). De geobserveerde misdrijven uit de Opiumwet zijn het aanwezig hebben van verschillende soorten harddrugs (art. 2C OW) en voorbereidingshandelingen met betrekking tot softdrugs (art. 11A OW). De Wet wapens en munitie-delicten waarvoor strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd, betreffen het voorhanden hebben van een wapen uit categorie I (art. 13 WWM, waaronder stiletto's, vlindermessen, boksbeugels en ploertendoders) en het voorhanden hebben van een wapen of munitie uit categorie II (art. 26 WWM, waaronder stroomstootwapens en peppersprays). Voor wat betreft de Scheepvaartverkeerswet gaat het ten aanzien van alle verdachten om het onder invloed varen of sturen van een schip (art. 27 SVVW).

Figuur 5.1 laat de verdeling over de verschillende wetten zien. Per strafbeschikkingenzaak kan sprake zijn van meerdere strafbare feiten (zie par. 5.1.2), daarom is het

totaalaantal misdrijven (N=329) groter dan het totaal aantal geobserveerde strafbeschikkingszaken (N=311).

Figuur 5.1 Overzicht van delicten waarvoor strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd, per wet (N=329)



De top vijf van misdrijven waarvoor strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd in de geobserveerde strafzaken, zijn: diefstal (58 keer), belediging (52 keer), mishandeling (33 keer), vernieling (20 keer) en bedreiging (13 keer).

5.1.2 Aantal strafbare feiten en deelnemingsvormen

In verreweg de meeste gevallen, namelijk ruim 93% (N=291), heeft het OM de strafbeschikking uitgevaardigd voor het plegen van één misdrijf. In 5% (N=15) van de zaken is een strafbeschikking voor het plegen van twee misdrijven uitgevaardigd. In slechts één strafzaak ging het om het plegen van drie misdrijven.¹ In 1% (N=4) van de zaken was sprake van afdoening van een combinatie van een misdrijf met een overtreding, waarvan eenmaal twee misdrijven met een overtreding in een strafbeschikking werd afgedaan.²

Voorts zijn vrijwel alle strafbeschikkingszaken, 99% (N=308), uitgevaardigd voor voltooide delicten. Slechts in 1% (N=3) van de geobserveerde strafzaken ging het om een poging tot een bepaald strafbaar feit.³

1 In zaak 275, zitting 63.

2 Bijvoorbeeld in zaak 165 (zitting 41), waarvan de strafbeschikking naast wederspanning en verboden wapenbezit ook werd uitgevaardigd voor het niet voldoen aan de verplichting om een identiteitsbewijs ter inzage aan te bieden (een overtreding, ex art. 447e Sr). Deze overtredingen worden in dit onderzoek verder niet meegenomen omdat overtredingen buiten de focus van dit onderzoek vallen, zie par. 4.3.1.

3 In zaak 152 (zitting 36), zaak 171 (zitting 41) en zaak 205 (zitting 48).

Verdachten pleegden de strafbare feiten in 94,5% (N=294) van de gevallen alleen. In 5,5% (N=17) van de geobserveerde strafzaken was sprake van de deelnemingsvorm medeplegen en is het delict door twee of meer personen gepleegd.⁴ Andere deelnemingsvormen, zoals medeplichtigheid, kwamen in de geobserveerde strafbeschikkingszaken niet voor.

5.2 PERSOONSKENMERKEN VAN GEOBSERVEERDE VERDACHTEN

5.2.1 *Geslacht en leeftijd van verdachten*

Van twee objectieve persoonskenmerken was het eenvoudig om data te verzamelen, namelijk het geslacht en de leeftijd van de verdachte. Deze kenmerken bleken ofwel uit de zittingsobservaties (bijvoorbeeld wanneer de rechter de personalia van verdachten doornam en daarbij de geboortedatum van verdachte noemde of wanneer bij een afwezige verdachte snel genoeg uit de voordracht van de officier van justitie duidelijk werd of het om een mannelijke of vrouwelijke verdachte ging), ofwel uit de informatie die uit de zittingslijsten van de rechtbanken kon worden gedestilleerd.

Uit de observaties volgt dat in 80% van de geobserveerde strafbeschikkingszaken de verdachte een man is (N=249), tegenover 20% vrouwelijke verdachten (N=62).⁵

De leeftijd van de verdachte is berekend op basis van diens geboortedatum (of enkel het geboortjaar, indien niet de volledige datum voor de observator bekend werd). De oudste mannelijke verdachte aan wie in de geobserveerde strafzaken een strafbeschikking is uitgevaardigd en die voor de strafrechter diende te verschijnen was 93 jaar oud.⁶ De oudste vrouwelijke verdachte was 71 jaar oud.⁷ De jong-

4 Bijvoorbeeld in de zaken 175 en 176 (zitting 42) waarin twee jonge mannen – vrienden van elkaar – terechtstonden en waarvan de zaken gelijktijdig door de rechter werden behandeld. Het tenlastegelegde feit betrof het medeplegen van vernieling van een muur door daarop graffiti te spuiten.

5 Berekend op basis van alle (311) verdachten, omdat in elke strafzaak het geslacht van de verdachte voor de observator duidelijk werd. Tijdens het onderzoek zijn enkel strafbeschikkingszaken met natuurlijke personen als verdachten behandeld en zijn geen strafzaken tegen rechtspersonen behandeld.

6 Zaak 30, zitting 9. De verdachte verklaarde ter terechtzitting dat hij niet had gemerkt dat hij bij het inparkeren van zijn auto tegen een geparkeerde auto botste en daardoor lakschade veroorzaakte. Inmiddels was hij helemaal gestopt met autorijden. Voor een taakstraf verklaarde hij het te druk te hebben met vrijwilligerswerk, waaronder het organiseren van eetgroepen voor eenzame ouderen. De officier van justitie requireerde tot de toepassing van art. 9a Sr en de rechter ging daarin mee.

7 Zaak 246, zitting 59. De vrouw werd ervan verdacht een potje vitaminepillen te hebben gestolen, maar werd vrijgesproken omdat de rechter niet van haar schuld overtuigd was. Ze werd door een advocaat vertegenwoordigd omdat ze ten tijde van de zitting naar het ziekenhuis moest na recent een beroerte te hebben gehad.

ste mannelijke verdachten waren alle drie 18 jaar oud en de jongste vrouwelijke verdachten alle vijf 20 jaar oud. De gemiddelde leeftijd van alle verdachten was 37 jaar.⁸

5.2.2 *Justitiële documentatie van verdachten*

Tijdens de zitting is een vast onderdeel van de behandeling van de strafzaak het bespreken van de persoonlijke omstandigheden van een verdachte. De rechter betreft daar ook eventuele justitiële documentatie (het strafblad) van de verdachte bij. Het uittreksel justitiële documentatie vermeldt of de verdachte eerder met justitie in aanraking is geweest, voor welke strafbare feiten deze verdacht is (geweest), de strafrechtelijke einduitspraak, de opgelegde sancties of voorwaarden en de tenuitvoerlegging van deze sancties.⁹ Rechters gaan verschillend om met het bespreken van deze informatie. Sommigen beperkten zich tot een korte vermelding van de inhoud, bijvoorbeeld dat sprake was van blanco justitiële documentatie of dat op het strafblad geen relevante veroordelingen stonden (voor de afdoening van de strafbeschikkingszaak), terwijl andere rechters de strafbare feiten op de justitiële documentatie juist uitgebreid vermeldde en daarover vragen stelden aan de verdachte. De kenbron van het bestaan van eventuele justitiële documentatie is voor de observator dus de rechter of officier van justitie (en in een enkel geval de advocaat) die ter terechtzitting al dan niet mededelingen over die justitiële documentatie heeft gedaan.

Tabel 5.1 geeft een overzicht van de aanwezigheid van justitiële documentatie bij de geobserveerde verdachten, voor zover deze aan de orde is gekomen.¹⁰ Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen verzetszaken en dagvaardingszaken. Bij de tabel is een waarschuwing op zijn plaats, omdat in 16% van de geobserveerde strafzaken (N=48) voor de observator onbekend is gebleven of de verdachte enige vorm van justitiële documentatie heeft. Bovendien kan de geneigdheid van de rechter om de justitiële documentatie te bespreken onder meer samenhangen met het feit of het een verzetszaak of een dagvaardingszaak betreft. Onderstaande bevindingen moeten daarom met enige restrictie worden gelezen.

8 Berekend op basis van de 309 verdachten waarvan het geboortjaar voor de observator bekend werd tijdens de zittingsobservaties. In zaak 74 (zitting 18) en zaak 129 (zitting 31) is het geboortjaar van de verdachte onbekend gebleven voor de observator.

9 Informatie afkomstig van de Justitiële Informatiedienst (Justid), zie: www.justid.nl/dienstverlening/strafblad/index.aspx.

10 De vijftien strafbeschikkingszaken waarvan de behandeling van de strafzaak is aangehouden, zijn buiten beschouwing gelaten. In die zaken is men niet toegekomen aan de bespreking van de persoonlijke omstandigheden van de verdachte en is de justitiële documentatie ook niet aan de orde gesteld.

Tabel 5.1 Justitiële documentatie van verdachten

	Verzetszaken	Dagvaardingszaken	Totaal in strafbeschikkingszaken
Verdachte heeft geen justitiële documentatie (is <i>first offender</i>)	41% (N=91)	27% (N=20)	38% (N=111)
Verdachte heeft justitiële documentatie	45% (N=100)	49% (N=37)	46% (N=137)
Voor de observator is onbekend gebleven of de verdachte justitiële documentatie heeft	14% (N=30)	24% (N=18)	16% (N=48)
	100% (N=221)	100% (N=75)	100% (N=296)

Van alle verdachten in de geobserveerde strafbeschikkingszaken had 38% geen justitiële documentatie en is dus sprake van een blanco strafblad. Dergelijke verdachten worden *first offenders* genoemd als ze voor de eerste keer een strafbaar feit plegen. Wat opvalt, is dat in de verzetszaken vaker sprake is van *first offenders* dan bij de dagvaardingszaken (respectievelijk 41% en 27%).

Bij de verdachten bij wie wel sprake is van justitiële documentatie, noemde de rechter in meer dan de helft (namelijk 55%) van die gevallen dat de justitiële documentatie beperkt, oud of niet relevant voor de strafzaak was. Bij niet-relevante of beperkte justitiële documentatie gaat het bijvoorbeeld om lichte vergrijpen uit de Wegenverkeerswet 1994 (waaronder rijden onder invloed net boven de toegestane maximale hoeveelheid alcohol) en strafbare feiten die van andere aard zijn dan het feit waarvoor de verdachte een strafbeschikking heeft gekregen (bijvoorbeeld indien de verdachte terechtstaat voor een vermogensfeit terwijl de verdachte op zijn strafblad geweldsantecedenten heeft staan). Ook zijn strafbeschikkingen uitgevaardigd aan verdachten met een flink aantal pagina's aan justitiële documentatie en aan verdachten bij wie sprake was van recidive.

In een deel van de strafbeschikkingszaken is de verdachte na het plegen van het strafbare feit waarvoor hij de strafbeschikking heeft gekregen nog voor een ander strafbaar feit veroordeeld, terwijl bij die eerdere veroordeling de strafbeschikking in de straftoemeting had kunnen worden meegenomen. In die gevallen hield de strafrechter bij de straftoemeting (en de officier van justitie in zijn strafreis) rekening met wat in de eerdere strafzaak aan straf zou zijn opgelegd indien ook de strafbeschikkingszaak destijds al was afgedaan (op grond van art. 63 Sr). Dit was het geval in 9% van de strafbeschikkingszaken.

5.3

AANWEZIGHEID VAN VERDACHTEN EN ADVOCATEN TER TERECHTZITTING

Het is interessant om te zien hoeveel verdachten gehoor hebben gegeven aan de oproeping of dagvaarding door het OM en ter terechtzitting zijn verschenen en in hoeveel gevallen een (gemachtigde) advocaat aanwezig was. De verdachten die ver-

zet hebben ingesteld hebben immers zelf het initiatief van de gang naar de strafrechter genomen, dus zou je kunnen verwachten dat die verdachten dan ook niet snel verstek zullen laten gaan. Tabel 5.2 schetst hoeveel geobserveerde strafbeschikkingszaken zijn behandeld op tegenspraak of bij verstek zijn afgedaan, uitgesplitst naar type strafbeschikkingszaak. Bij de behandeling van strafbeschikkingszaken waarin verdachten verzet hebben ingesteld, is het verschijningspercentage inderdaad hoog. In totaal is 88% van de verzetszaken op tegenspraak behandeld. In 84% van de verzetszaken is de verdachte zelf ter terechtzitting aanwezig geweest. In ongeveer één op de tien verzetszaken (11%) verscheen niemand.

Bij de behandeling van de dagvaardingszaken is het tegenovergestelde beeld zichtbaar. Daar lieten verdachten massaal verstek gaan, namelijk in vier van de vijf gevallen (79%). Slechts 21% van de dagvaardingszaken werd op tegenspraak behandeld. In 18% van die zaken op tegenspraak is de verdachte ter terechtzitting aanwezig geweest. In het overgrote deel van de dagvaardingszaken verscheen de verdachte dus niet voor de rechter.

Tabel 5.2 Aantal geobserveerde strafbeschikkingszaken op tegenspraak en bij verstek

	Verzetszaken	Dagvaardingszaken	Totaal in strafbeschikkingszaken
Tegenspraak	88% (N=203)	21% (N=16)	72% (N=219)
Verdachte was alleen aanwezig	38% (N=87)	12% (N=9)	31% (N=96)
Verdachte was met advocaat aanwezig	46% (N=106)	6% (N=5)	36% (N=111)
Gemachtigde advocaat was aanwezig	4% (N=10)	3% (N=2)	4% (N=12)
Verstek	12% (N=27)	79% (N=60)	28% (N=87)
Niemand verschenen	11% (N=24)	76% (N=58)	27% (N=82)
Niet-gemachtigde advocaat was aanwezig	1% (N=3)	3% (N=2)	2% (N=5)
	100% (N=230)	100% (N=76)	100% (N=306) ¹¹

Per strafzaak is ook bijgehouden of een (al dan niet gemachtigde) advocaat is verschenen. In 40% van de geobserveerde strafbeschikkingszaken is rechtsbijstand verleend door een advocaat. Bij de verzetszaken ligt het percentage rechtsbijstand op 50%, waarbij in 46% van de verzetszaken sprake was van aanwezigheid van de verdachte en zijn advocaat en in de overige gevallen alleen een gemachtigde advocaat aanwezig was. In de dagvaardingszaken had slechts 9% van de verdachten

11 Van de 311 zaken konden vijf zaken niet worden meegenomen in deze berekening. Twee verzetszaken en twee dagvaardingszaken waarin niemand is verschenen en ook geen verstek is verleend, zijn buiten beschouwing gelaten omdat ze niet onder een van de categorieën (tegenspraak/verstek) geschaard kunnen worden. Bovendien is een zaak niet meegeteld omdat enkel duidelijk is geworden dat het een strafbeschikkingszaak was en niet is gebleken van welk type (een verzetszaak dan wel een dagvaardingszaak) sprake was.

rechtsbijstand van een advocaat. In 6% van het totaal aantal dagvaardingszaken was de verdachte verschenen met zijn advocaat en in 3% van die zaken verscheen alleen de gemachtigde advocaat. In een klein aantal gevallen (2% van het totale aantal strafbeschikkingszaken) verscheen wel een advocaat ter terechtzitting, maar was deze niet gemachtigd, zodat de zaak alsnog bij verstek werd behandeld en de betreffende advocaat de zittingszaal onverrichter zake verliet.

In het geval een strafbeschikkingszaak bij verstek werd afgedaan, gebeurde dit meestal zonder inhoudelijke behandeling van het dossier. Bij sommige verstekzaken vond zelfs geen voordracht door de officier van justitie plaats (hoewel dit een wettelijk vereiste is op grond van art. 284 Sv) en bestond de zitting enkel uit het uitspreken van een strafeis door de officier van justitie en het uitspreken van het mondeling vonnis door de strafrechter, waarbij de strafoplegging niet werd gemotiveerd.¹²

5.4 STANDPUNT VAN VERDACHTEN TEN AANZIEN VAN TENLASTEGEGDE MISDRIJVEN

De proceshouding van de verdachte ten opzichte van het tenlastegelegde feit (of de feiten) is in tabel 5.3 weergegeven. Deze kan ontkennend dan wel bekenkend zijn.¹³ Bovendien kan een verdachte zich op zijn zwijgrecht beroepen. Bij de zaken op tegenspraak kon de observator door de ter terechtzitting afgelegde verklaring van de verdachte en/of het pleidooi van diens raadsman het standpunt van de verdachte afleiden. Bij verstekzaken is afgegaan op de mondeling door de rechter of officier van justitie verstrekte informatie uit het procesdossier. Lang niet altijd werd het standpunt van de verdachte voor de observator duidelijk. De gevallen waarin het voor de observator onbekend of onduidelijk is gebleven wat het standpunt van de verdachte ten aanzien van het tenlastegelegde feit was, zijn buiten beschouwing gelaten (N=36).¹⁴ Dit betreft voornamelijk zaken die zonder de aanwezigheid van een verdachte of een gemachtigde advocaat zijn afgedaan en waarin de rechter de inhoudelijke behandeling van de strafzaak kort hield en de officier van justitie in het requisitoir ook niet duidelijk maakte wat de proceshouding van de verdachte in het voortraject was geweest. Wanneer de houding van de verdachte wordt berekend op basis van de vraag of al dan niet sprake is van een behandeling van de zaak op

12 Bijvoorbeeld in zaak 207, zitting 49. Daarin hield de oorspronkelijke straf uit de strafbeschikking een geldboete van € 425 in. Die straf eiste de officier van justitie ook ter terechtzitting en werd door de politierechter opgelegd.

13 De vier verdachten die het tenlastegelegde feit (of de feiten) slechts deels bekenden, zijn onder de categorie 'verdachte ontkent' geschaard. De groep 'verdachte bekennt' bestaat daardoor volledig uit geheel bekende verdachten.

14 Naast de 36 zaken waarin het na de behandeling van de strafzaak voor de observator niet duidelijk is geworden wat het standpunt van de verdachte was zijn ook de strafbeschikkingszaken waarvan de behandeling van de strafzaak is aangehouden buiten beschouwing gelaten, omdat de proceshouding van de verdachte voor de observator ook in die zaken onbekend is gebleven.

tegenspraak, blijkt (logischerwijs) dat met name in de zaken waarin verstek is verleend – en de verdachte dus niet ter terechtzitting is verschenen – de houding van de verdachte onbekend is gebleven.

Van 251 verdachten is het standpunt wel bekend geworden. In totaal heeft 53% van die verdachten in de geobserveerde strafbeschikkingszaken een ontkennende verklaring afgelegd, tegenover 47% bekende verdachten. Wanneer dit wordt uitgesplitst naar type strafbeschikkingszaken blijken daartussen grote verschillen te bestaan. In de verzetszaken ontkende 60% van de verdachten, terwijl dat in de dagvaardingszaken 32% was. Deze verschillen zijn significant ($p < 0.001$)¹⁵ maar de vergelijking is wellicht onzuiver, aangezien dagvaardingszaken relatief vaak bij verstek werden behandeld. Als deze berekening echter wordt herhaald met uitsluitend zaken die op *tegenspraak* zijn behandeld, dan zijn de uitkomsten niet heel anders. Dan geldt dat 61% van de verdachten in verzetszaken ontkende, tegenover 25% van de verdachten in dagvaardingszaken. Ook deze verschillen zijn significant ($p = 0.012$).¹⁶

Tabel 5.3 Proceshouding van verdachten

	Verzetszaken	Dagvaardingszaken	Totaal in strafbeschikkingszaken
Verdachte ontkent	60% (N=116)	32% (N=18)	53% (N=134)
Verdachte bekend	40% (N=78)	68% (N=39)	47% (N=117)
	100% (N=194)	100% (N=57)	100% (N=251)

In een klein aantal zaken (N=7) werd een beroep gedaan op een rechtvaardigingsgrond, waarbij het in alle gevallen ging om een beroep op noodweer (zie art. 41 lid 1 Sr).¹⁷ Een beroep op een schulduitsluitingsgrond is niet aan de orde geweest. Slechts twee verdachten deden een beroep op het zwijgrecht, waardoor die niet in een van beide categorieën konden worden ingedeeld.

5.5 TIJDSVERLOOP TUSSEN PLEEGDATUM EN BEHANDELING TER TERECHTZITTING

Bij strafbeschikkingen zijn twee aspecten van tijdsverloop interessant. Ten eerste het tijdsverloop tussen de pleegdatum van het strafbare feit en de behandeling van de strafzaak ter zitting en ten tweede het tijdsverloop tussen het uitvaardigen van de

15 X^2 (df=1, N=251) = 12.982; $p < 0.001$.

16 X^2 (df=1, N=195) = 6.362; $p = 0.012$.

17 Zaken waarin verdachten een beroep deden op een rechtvaardigingsgrond zijn buiten deze tabel gelaten (hoewel zo'n beroep op een rechtvaardigingsgrond kan impliceren dat de verdachte het strafbare feit bekend).

strafbeschikking door het OM aan de verdachte en de behandeling van de strafzaak ter zitting. Over dat laatstgenoemde aspect kan helaas geen valide uitspraak worden gedaan. Daarover werd op de zittingen doorgaans weinig duidelijkheid verschaft.¹⁸ Slechts een van de 66 officieren van justitie vermeldde standaard tijdens de voordracht van de strafzaak de datum waarop de strafbeschikking was uitgevaardigd en de datum van het instellen van verzet door de verdachte.¹⁹ Het is daarentegen wel mogelijk om inzicht te geven in het eerste aspect; de lengte van de periode tussen het plegen van het strafbare feit en de behandeling van de strafzaak op de zitting. Gemiddeld verstrijken tussen de pleegdatum en de zittingsdatum van de geobserveerde strafzaken 447 dagen (ruim 14,5 maand), waarbij er grote verschillen blijken te bestaan tussen de rechtbanken. In het arrondissement Amsterdam, waar de zaken het snelste op zitting werden behandeld, stonden verdachten na gemiddeld 259 dagen (8,5 maand) na de pleegdatum met een strafbeschikkingszaak op zitting. De rechtbank Den Haag behandelde strafbeschikkingszaken gemiddeld 384 dagen na het plegen van het strafbare feit (12,5 maand). Bij de rechtbank Zeeland-West-Brabant lag het tijdsverloop op 602 dagen (20 maanden). Bij de rechtbank Noord-Holland duurde het wachten op de zitting na het plegen van het strafbare feit het langste. Na gemiddeld 842 dagen (ruim 27 maanden) werd een strafbeschikkingszaak door de rechter afgedaan.

Overigens zeggen de grote verschillen in tijdsverloop tussen de rechtbanken niet zozeer iets over de aanpak per rechtbank, maar mogelijk (ook) over de voortvarendheid van de verschillende arrondissementsparketten bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Het is immers zo dat een strafbeschikking ook nog maanden na het plegen van het strafbare feit kan worden uitgevaardigd aan de verdachte.

Wanneer een uitsplitsing wordt gemaakt naar verzetszaken en dagvaardingszaken, blijken (logischerwijs) de verzetszaken sneller dan dagvaardingszaken op zitting te worden behandeld. De verzetszaken werden gemiddeld 398 dagen (13 maanden) na het plegen van het strafbare feit op zitting behandeld. De snelste behandeling van een verzetszaak vond plaats 73 dagen (2,5 maand) na het plegen van het feit.²⁰ De oudste verzetszaak werd pas na 1656 dagen (54,5 maand ofwel 4,5 jaar) op zitting

18 Het rapport *Beproefd verzet 2017* geeft hier wel informatie over, zie p. 70 e.v. van dat rapport. Het is in het onderhavige onderzoek niet bekend geworden hoeveel van de geobserveerde strafzaken zijn ingeleid met strafbeschikkingen die tijdens de ZSM-werkwijze zijn uitgevaardigd en welke strafbeschikkingen in een later stadium zijn uitgevaardigd.

19 Zitting 34.

20 Zaak 291 en 292, zitting 67. Beide verdachten (waarvan de ene een strafbeschikking kreeg voor belediging van politieambtenaren en de andere wegens belediging van politieambtenaren en het niet voldoen aan een bevel van de politie om een parkeergarage te verlaten) verschenen niet ter terechtzitting, maar hadden een verzetschrift ingediend waaruit bleek dat ze zich onheus door de politie bejegend voelden. De rechter vond de bij strafbeschikking opgelegde geldboetes van € 350 en € 500 passend, en legde die (na dezelfde eis van de officier van justitie) op.

behandeld.²¹ Het gemiddeld aantal dagen tussen het plegen van het strafbare feit en de zittingsdatum in dagvaardingszaken was 585 dagen (19 maanden). De snelste dagvaardingszaak werd na 141 dagen (4,5 maand) op zitting behandeld.²² De oudste dagvaardingszaak is pas na 1610 dagen door de rechter afgedaan (53 maanden ofwel 4,4 jaar).²³

Tabel 5.4 geeft een overzicht van het aantal verstreken maanden tussen de pleegdatum en de zittingsdatum.

Tabel 5.4 Aantal verstreken maanden tussen de pleegdatum en de behandeling van de strafbeschikkingszaak ter terechtzitting

Aantal verstreken maanden	Verzetszaken	Dagvaardingszaken	Totaal in strafbeschikkingszaken
Minder dan 6 maanden	20% (N=45)	3% (N=2)	15% (N=47)
6 tot 12 maanden	32% (N=74)	22% (N=17)	30% (N=91)
13 tot 18 maanden	24% (N=54)	22% (N=17)	23% (N=71)
19 tot 24 maanden	14% (N=31)	29% (N=23)	18% (N=54)
25 tot 30 maanden	5% (N=12)	17% (N=13)	8% (N=25)
31 tot 36 maanden	3% (N=7)	1% (N=1)	3% (N=8)
Meer dan 36 maanden	2% (N=5)	6% (N=5)	3% (N=10)
	100% (N=228)	100% (N=78)	100% (N=306) ²⁴

In 52% van de verzetszaken werd de strafbeschikkingszaak binnen een jaar na het plegen van het feit op de zitting door de strafrechter afgedaan. In dagvaardingszaken ligt dat percentage op 25%. Twee jaar na de pleegdatum is 90% van de verzetszaken en 76% van de dagvaardingszaken door de rechter afgedaan. In hoofdstuk 6 komt aan de orde welke gevolgen dit (lange) tijdsverloop op het eindoordeel van de rechter heeft gehad.

- 21 Zaak 201, zitting 47. De bij strafbeschikking opgelegde geldboete van € 500, wegens een mishandeling, bleef niet in stand. De officier van justitie kon ter zitting niet verklaren waarom de strafzaak zo lang bij het OM is blijven liggen en vorderde schuldigverklaring zonder oplegging van straf. De rechter ging daarin mee omdat die na zo'n lange tijd geen aanleiding zag om nog straf op te leggen.
- 22 Zaak 169, zitting 41. De verdachte kreeg bij strafbeschikking een taakstraf voor de duur van 32 uur opgelegd nadat ze daarmee akkoord was gegaan, maar vervolgens kreeg men geen contact met haar. Ze verscheen niet ter terechtzitting en werd bij verstek veroordeeld tot een gevangenisstraf voor de duur van acht dagen. Dat deze dagvaardingszaak zo snel op zitting werd behandeld is overigens opmerkelijk te noemen, aangezien een verdachte wettelijk gezien zes maanden de tijd heeft om een bij strafbeschikking opgelegde taakstraf te verrichten (zie par. 3.3.1).
- 23 Zaak 243, zitting 59. De verdachte pleegde een diefstal op 18 september 2013 maar werd pas op 20 maart 2016 bij de landsgrens aangehouden omdat hij gesignaleerd stond nadat hij op camera-beelden herkend was. De officier van justitie eiste tijdens de zitting op 14 februari 2018 dezelfde straf als die in de strafbeschikking, een geldboete van € 200, en de rechter legde die ook op.
- 24 Van vier verzetszaken is geen (volledige) pleegdatum bekend geworden, omdat deze niet op zitting is genoemd en navraag onmogelijk was of daarop geen reactie van het OM of de rechtbank is gekregen. Deze zaken zijn om die reden niet meegeteld.

Nu we een beeld hebben van wat een strafbeschikkingszaak inhoudt en wat voor verdachten een strafbeschikking krijgen uitgevaardigd, stappen we over naar de beslissingen die worden genomen in aanloop naar en tijdens de behandeling van strafbeschikkingszaken door de rechter. Door de beantwoording van de navolgende subvragen wordt antwoord gegeven op de tweede onderzoeksvraag: *Wat kan worden gezegd over de (inhoudelijke) beslissingen in strafbeschikkingszaken?*

- a. Wat zijn redenen voor het indienen van verzet door verdachten, dan wel het dagvaarden door het OM?
- b. Hoe wordt de ontvankelijkheid van het tegen de strafbeschikking ingestelde verzet door de rechter beoordeeld?
- c. Wat kan worden gezegd ten aanzien van de schuldvaststelling en het bewijs in strafbeschikkingszaken?
- d. Wat kan worden gezegd ten aanzien van de straftoemeting in strafbeschikkingszaken, mede in relatie tot de oorspronkelijke strafbeschikking en de strafeis?

In paragraaf 6.1 komen eerst de redenen voor het indienen van verzet door de verdachte en de redenen voor dagvaarding door het OM aan de orde. Vervolgens laat paragraaf 6.2 zien hoe in de verzetszaken de ontvankelijkheid van het door de verdachte ingestelde verzet door de rechter werd beoordeeld. Daarna worden in paragraaf 6.3 de bij strafbeschikking opgelegde sancties in beeld gebracht. Niet alleen is het interessant om te zien wat voor sancties het OM bij de strafbeschikking heeft opgelegd, dit is ook noodzakelijk om later in dit hoofdstuk het eindoordeel van de strafrechter te kunnen vergelijken met die initiële opgelegde sanctie. Alvorens dat te doen wordt in paragraaf 6.4 een blik geworpen op de strafeis van de officier van justitie ter terechtzitting en wordt bekeken in hoeverre die eis verschilt van de straf die het OM eerder bij strafbeschikking heeft opgelegd. Vervolgens staat paragraaf 6.5 in het teken van het inhoudelijk eindoordeel van de rechter, mede in relatie tot de oorspronkelijke strafbeschikking en de strafeis van de officier van justitie.

6.1 VOORAFGAAND AAN DE ZITTING

6.1.1 *Redenen voor indienen van verzet door verdachten*

Verdachten hebben voor het instellen van verzet uiteenlopende redenen. Ze kunnen deze redenen direct bij het instellen van verzet kenbaar maken, door een verzetschrift in te dienen en daarbij schriftelijke bezwaren tegen de strafbeschikking op te geven. Kwantitatieve informatie (van het OM of de rechtspraak) over het percentage ingediende verzetschriften ontbreekt echter. Afgaande op de constatering van de observator werd in minstens 33% van de verzetszaken (N=76) door de verdachte een verzetschrift ingediend. In 4% van de zaken (N=10) is vastgesteld dat er geen verzetschrift door de verdachte is ingediend. Voor de overige 63% van de verzetszaken (N=146) is het voor de observator onduidelijk gebleven of een verzetschrift is ingediend, omdat op de terechtzitting daarover geen enkele mededeling door de rechter, officier van justitie, verdachte of diens advocaat is gedaan. In een aantal gevallen was volgens de verdediging wel een verzetschrift aan het OM verzonden maar ontbrak dat in het strafdossier.

Uit de observaties blijkt dat het indienen van een verzetschrift kan bijdragen aan extra informatieverschaffing aan de rechter, ook als de verdachte zelf niet ter zitting aanwezig is. Zo werd in een zaak verstek verleend tegen de niet-verschenen verdachte (en werd het aanhoudingsverzoek van diens raadsman niet gehonoreerd) omdat het standpunt van de verdachte ten aanzien van het vermeende strafbare feit duidelijk bleek uit zijn verzetschrift.¹ In een andere zaak waarin de verdachte niet is verschenen legde de rechter een lagere straf op gelet op de inhoud van zijn verzetschrift waarin de verdachte stelde onbehoorlijk te zijn behandeld door politieambtenaren.²

Als we dieper ingaan op de redenen van verdachten om verzet in te stellen nadat ze van het OM een strafbeschikking hebben gekregen, blijkt dat veel verdachten hun strafzaak voor de rechter willen brengen vanwege hun vermeende onschuld. Zo verklaarde een verdachte dat hij de uitgevaardigde strafbeschikking niet hoog vond, maar ging het hem om de onterechte veroordeling.³ Ook menen verdachten dat bij de uitvaardiging van de strafbeschikking geen (of te weinig) rekening is gehouden met persoonlijke omstandigheden, zoals in het geval van een alleenstaande, studerende moeder.⁴ Sommige verdachten willen meer aandacht voor de

1 Zaak 166, zitting 41. De verdachte zette in zijn verzetschrift uiteen dat hij ontkende een belediging te hebben geuit.

2 Zaak 255, zitting 61. De door het OM opgelegde geldboete van € 350 (die ook de strafeis op zitting was) is door de rechter vanwege de inhoud van dat verzetschrift gematigd tot € 250.

3 Zaak 140, zitting 33. De rechter sprak hem vrij, nadat de officier van justitie de straf uit de strafbeschikking (een geldboete van € 200) eiste.

4 Zaak 87, zitting 23. De oorspronkelijke strafbeschikking hield een geldboete van € 350 in. De officier van justitie eiste een geldboete van € 500 voorwaardelijk, maar de rechter legde slechts een voorwaardelijke geldboete van € 90 op.

context van het gepleegde strafbare feit.⁵ Verder zijn financiële redenen vaak de aanleiding voor het instellen van verzet en kunnen verdachten simpelweg een opgelegde geldboete niet voldoen.

Uit de zittingsobservaties komt ook duidelijk het beeld naar voren dat verdachten graag gehoord willen worden en dat dit tijdens de strafbeschikkingsprocedure bij het OM niet of in onvoldoende mate is gebeurd. De manier van afdoen door het OM is door veel verdachten als te snel en niet volledig ervaren. Een verdachte op zitting verklaarde dat hij graag zijn verhaal bij de rechter wilde doen om de strafrechtelijke ervaring alsnog af te kunnen sluiten.⁶ Ook verklaarde een verdachte dat tijdens de OM-hoorzitting (waarin aan hem een strafbeschikking was opgelegd) de betreffende medewerker van het OM totaal onvoorbereid was geweest, wat zijn vertrouwen op een rechtvaardige buitengerechtelijke afdoening weinig goed deed.⁷ Meer verdachten stelden verzet in omdat ze hun verhaal op de OM-hoorzitting of elders niet konden doen. Bijvoorbeeld de verdachte die voor een bedreiging van zijn partner terechtstond en bekende het strafbare feit te hebben gepleegd, maar tegenover de rechter verklaarde dat hij kapot was vanwege het einde van zijn relatie en dat zijn ex-partner stiekem spullen uit zijn woning had meegenomen. De man stuurde vervolgens uit boosheid bedreigingen via WhatsApp naar haar. Op de zitting gaf hij toe fout te hebben gehandeld. De in de strafbeschikking opgelegde taakstraf van 16 uur werd door de rechter gewijzigd in een voorwaardelijke geldboete van € 250, als waarschuwing. Het bij strafbeschikking opgelegde contactverbod werd door de rechter ook niet in het vonnis overgenomen, omdat de ex-partner uit zichzelf weer contact had gezocht met de verdachte.⁸

Verder zijn er verdachten die de bij strafbeschikking opgelegde straf op zichzelf niet verkeerd vonden, maar toch verzet hebben ingesteld vanwege de in hun erva-

5 Zaak 156, zitting 37. De verdachte was ten tijde van het beledigen van politieambtenaren onder invloed van alcohol, na het bijwonen van een (verloren) voetbalwedstrijd. De raadvrouw vroeg vanwege de slechte financiële situatie van de verdachte (die kunstschilder is, vrijwilligerswerk verrichtte bij het Leger des Heils en een Wajonguitkering ontving) om hem een taakstraf van 12 uur in plaats van de in de strafbeschikking opgelegde geldboete van € 350 te geven. De officier van justitie kon zich daarin vinden, maar de rechter besloot – gelet op de persoonlijke omstandigheden van de verdachte en zijn blanco justitiële documentatie – hem een geheel voorwaardelijke geldboete op te leggen van € 350, met een proeftijd van één jaar.

6 Zaak 268, zitting 62. De rechter zei het standpunt van de verdachte te begrijpen maar noemde de strafbeschikking ‘niet onredelijk’ en legde dezelfde straf op als was opgelegd bij de oorspronkelijke strafbeschikking (een geldboete van € 650).

7 Zaak 41, zitting 11. De rechter legde de geldboete uit de strafbeschikking, van € 200, conform de eis van de officier van justitie geheel voorwaardelijk op. De vordering van de benadeelde partij, die bij de strafbeschikking voor € 150 werd toegewezen, werd door de rechter niet-ontvankelijk verklaard omdat de vordering niet was onderbouwd.

8 Zaak 85, zitting 22. De vordering van de benadeelde partij van € 250 werd daarnaast niet-ontvankelijk verklaard.

ring onbehaaglijke afhandeling van de strafzaak⁹ en omdat zij het gevoel hadden een crimineel te zijn als zij de strafbeschikking wel zouden betalen.¹⁰ Overigens betreffen de redenen om verzet in te stellen zeker niet alleen het handelen door het OM. Ook het optreden van de politie, bijvoorbeeld in het geval van een voor de verdachte onbegrijpelijke staandehouding en opsluiting in een politiecel, leidden tot verzet.¹¹ Een verdachte verklaarde treffend dat de boete rechtmatig was en hij de opgelegde straf aanvaardde maar dat hij in de war was van de gang van zaken en het handelen door de politie en daarom verzet heeft ingesteld.¹² Een andere grote groep van verdachten die verzet instelden, heeft te maken met de problemen die men verwacht bij de aanvraag van een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) wanneer men voldoet aan de strafbeschikking, omdat die op de justitiële documentatie van verdachten wordt opgenomen.¹³ Tot slot wil de meerderheid van de verdachten hun strafzaak graag laten toetsen door een onafhankelijke en onpartijdige rechter, al dan niet na het raadplegen van een advocaat.¹⁴ De indruk dat de rechter zorgvuldiger en met meer oog voor de verdachte naar de strafzaak kijkt dan dat het OM dat doet bij de strafbeschikking, lijkt bij verdachten (en hun advocaten) te overheersen.

-
- 9 Zaak 102, zitting 25. De verdachte, die voor de rechter kwam vanwege de belediging van politieambtenaren, werd 'geboeid afgevoerd en met 160 km/uur richting politiebureau vervoerd'. Daar heeft hij een nacht in de cel doorgebracht en mocht hij niemand bellen. De officier van justitie eiste een geldboete van € 200 in plaats van de € 360 uit de strafbeschikking. De rechter legde een geldboete van € 150 op. De verdachte en officier van justitie deden allebei afstand van hoger beroep.
- 10 Zaak 94, zitting 23. De bij strafbeschikking opgelegde geldboete van € 350 werd ook door de officier van justitie op zitting geëist, al 'kon hij zich ook vinden in bijvoorbeeld een geldboete van € 250'. De rechter kwam tot een geldboete van € 90 omdat hij niet de indruk had dat de verdachte een echte dief is, maar hem wel verantwoordelijk wilde houden voor het wegnemen van fiches van een andere blackjackspeler in een casino toen de verdachte een lege plek aan de blackjack tafel innam waar nog fiches lagen.
- 11 Zaak 60, zitting 16. Uit het procesdossier werd voor de procespartijen niet duidelijk waarom de politie nu juist de sloep van de verdachte naar de waterkant haalde voor een alcoholcontrole. De strafbeschikking van € 1300 is drastisch door de rechter verlaagd (na een vordering van de officier van justitie van € 450) tot een geldboete van € 450 waarvan € 250 voorwaardelijk.
- 12 Zaak 15, zitting 4. De verdachte ging met dezelfde straf naar huis als hij bij strafbeschikking had gekregen (een geldboete van € 360) en deed, evenals de officier van justitie, direct afstand van het hoger beroep.
- 13 Zoals in zaak 109, zitting 27. De rechter twijfelde aan de schuld van de verdachte maar heeft 'liever negen schuldigen vrij dan één onschuldige vast'. De rechter sprak de verdachte vrij, nadat de officier van justitie tot vrijspraak requireerde. De rechter woog het belang van een VOG voor de verdachte – die als assistent controller werkte en voor oplichting (door valse betaalmuntjes bij de bar van een festival in te leveren) was gedagvaard – uitdrukkelijk in zijn beslissing mee.
- 14 Zoals in zaak 84, zitting 21. De geldboete uit de strafbeschikking van € 325 werd door de rechter (nadat de officier van justitie diezelfde straf eiste) gematigd in € 300 waarvan € 100 voorwaardelijk. De rechter hield expliciet rekening met de benarde financiële positie van de verdachte die een eigen cateringbedrijf was gestart en zich bewust was van haar 'niet correcte gedrag' door met de auto te gaan rijden na twee glazen wijn te hebben gedronken.

6.1.2 Redenen voor dagvaarden door OM

Indien de executie van de strafbeschikking niet kan worden uitgevoerd, kan het OM overgaan tot dagvaarding van de verdachte. In 80% (N=60) van de geobserveerde dagvaardingszaken is de executie mislukt omdat de verdachte de opgelegde geldboete niet of niet volledig heeft betaald.¹⁵ In de meeste geobserveerde zaken was de opgelegde geldboete in zijn geheel niet betaald. Tijdens de observaties van de dagvaardingszaken vermeldde officieren van justitie een aantal keren dat aanmaningen aan verdachten zijn verstuurd.¹⁶ In geen enkele geobserveerde dagvaardingszaak is verhaal op voorwerpen van een verdachte of het dwangmiddel gijzeling aan de orde geweest.

In 19% (N=14) van de geobserveerde dagvaardingszaken was de bij strafbeschikking opgelegde taakstraf niet of niet volledig verricht binnen de daarvoor gestelde termijn. In de eerste – en tevens grootste – categorie (geheel niet verrichte taakstraffen) vallen bijvoorbeeld zaken waarin de reclassering geen enkel contact heeft kunnen krijgen met een verdachte (ondanks het feit dat de verdachte tijdens een OM-hoorzitting akkoord was gegaan met de taakstraf),¹⁷ zaken waarin de verdachte fysiek niet in staat zou zijn om de taakstraf te verrichten,¹⁸ en zaken waarin een verdachte alsnog weigert om de taakstraf te verrichten.¹⁹ Ook komt het voor dat bereidwillige verdachten de bij strafbeschikking opgelegde taakstraf niet kunnen uitvoeren omdat zij daartoe geen reële kans hebben gekregen. Zo werd een verdachte tijdens de intake voor zijn bij strafbeschikking opgelegde taakstraf aangehouden voor een andere zaak (een verkeersfeit dat verband hield met het feit waarvoor de strafbeschikking was uitgevaardigd) en is zijn taakstraf toen direct door de reclassering teruggemeld aan het OM.²⁰ Ook in andere gevallen constateerde

15 Dit is berekend aan de hand van de 75 dagvaardingszaken waarin voor de observator bekend is geworden waarom de executie is mislukt. De drie zaken waarin die reden niet bekend is geworden, zijn buiten beschouwing gelaten.

16 Bijvoorbeeld in zaak 204, zitting 48. De verdachte verscheen niet ter terechtzitting en kreeg na een strafeis van een geldboete van € 1300 (conform strafbeschikking) diezelfde straf van de rechter opgelegd.

17 Waaronder zaak 43, zitting 12. De verdachte verscheen niet ter terechtzitting en beriep zich bij de politie op zijn zwijgrecht. De bij strafbeschikking opgelegde taakstraf van 20 uur kreeg hij, na dezelfde strafeis van de officier van justitie, ook van de rechter opgelegd.

18 Waaronder zaak 152, zitting 36. Die informatie was overigens afkomstig van de partner van de verdachte, die tegen de officier van justitie zou hebben gezegd dat haar partner fysiek niet in staat is om een taakstraf van 80 uur uit te voeren en hij 'liever in de gevangenis zou willen zitten', terwijl hij tijdens een OM-hoorzitting akkoord was gegaan met de taakstraf. De rechter legde vervolgens, conform strafeis, een gevangenisstraf voor de duur van drie weken op.

19 Waaronder zaak 189, zitting 45. De gemachtigde advocaat legde op de zitting uit dat de verdachte een ontwikkelingsstoornis heeft en dat hij wel wil werken, maar dat er met hem 'niets mogelijk is'. De taakstraf van 24 uur uit de strafbeschikking werd, na een strafeis van een voorwaardelijke geldboete van € 350, door de rechter beperkt tot een geldboete van € 100.

20 Zaak 276, zitting 64. De rechter legde in de betreffende helingszaak, na een strafeis van 25 uur taakstraf, een geldboete op van € 300, omdat sprake was van een oud strafbaar feit en toepassing van art. 63 Sr.

de rechter dat de taakstraf buiten de schuld van de verdachte om niet ten uitvoer was gelegd.²¹ In de tweede categorie (niet volledig verrichte taakstraffen) vallen zaken zoals die van een verdachte die wel twee ochtenden taakstraf verrichtte, maar daarna niet meer verscheen om de resterende uren taakstraf te verrichten.²²

Naast het opleggen van een straf of maatregel kan een strafbeschikking ook een aanwijzing van het OM bevatten (op grond van art. 257a lid 3 Sv). Tijdens het onderzoek is slechts één strafzaak geobserveerd waarin de verdachte alleen zo'n aanwijzing had gekregen en zich daar vervolgens niet aan hield.²³ In die zaak was de aanwijzing opgenomen dat de verdachte gedurende zes maanden contact diende te houden met de Reclassering en een gedragsinterventie bestaande uit een zogeheten BORG-training (Beëindig Onderling Relationeel Geweld, gericht op daders van partnergeweld) diende te volgen.²⁴ Aan de verdachte was door het OM verder geen enkele straf of maatregel opgelegd. De verdachte is tijdens een OM-hoorzitting met de strafbeschikking akkoord gegaan, zoals in het geval van een aanwijzing ook nadrukkelijk aan de verdachte moet worden gevraagd (zie par. 2.4.1), maar heeft vervolgens niets van zich laten horen. Omdat de verdachte zich niet aan de aanwijzing heeft gehouden, is de verdachte alsnog gedagvaard. Hij verscheen overigens ook niet ter terechtzitting waardoor het OM en de rechter in het duister tastten over de reden van de verdachte om zich niet aan de aanwijzing te houden.

6.2

ONTVANKELIJKHEID VAN INGESTELD VERZET

Voordat de strafrechter een verzetszaak op de zitting inhoudelijk behandelt, dient hij zich te buigen over het ontvankelijkheidsvraagstuk (zie par. 3.5.4.1). De ontvankelijkheid van het verzet door de verdachte blijkt in de meeste geobserveerde verzetszaken geen problemen op te leveren. In 79% (N=184) van de geobserveerde verzetszaken is de ontvankelijkheid van het verzet in het geheel niet aan de orde gesteld tijdens de

21 Waaronder zaak 277, zitting 63. De aanwezige reclasseringsmedewerker verklaarde ter terechtzitting dat de verdachte zijn afspraken nakwam en de reclassering tevreden was over de verdachte. De officier van justitie meldde dat de taakstraf negatief retour is gemeld, maar het is de observator onduidelijk gebleven waarom dat het geval was. De strafbeschikking bevatte een taakstraf van 18 uur, de officier van justitie vorderde een taakstraf van 16 uur maar de rechter verklaarde de verdachte schuldig zonder hem een straf op te leggen, omdat de rechter vond dat er inmiddels 'geen ruimte meer voor straf bestond'.

22 Zaak 299, zitting 71. De verdachte werkte 6,5 uur van de opgelegde 14 uur taakstraf en verklaarde ter terechtzitting dat zij door een scheiding van haar partner en door een onderbewindstelling een zware tijd doormaakte. Ze verklaarde zich bereid het resterende aantal uren van de taakstraf alsnog te verrichten. De rechter besloot, na een hogere strafeis van 16 uur, de vrouw dezelfde straf op te leggen als in de strafbeschikking. De rechter meende geen aftrek van het aantal al verrichte uren te kunnen opnemen in het vonnis.

23 Zaak 224, zitting 53. De rechter legde een taakstraf op voor de duur van 30 uur, conform de strafeis van de officier van justitie. Het opnieuw opleggen van reclasseringstoezicht werd door de rechter niet zinvol geacht.

24 Zie www.reclassering.nl/over-de-reclassering/wat-wij-doen/gedragstrainingen.

zitting. In die zaken werd daarover met geen woord gesproken, niet door de rechter maar ook niet door het OM of door de verdediging. In die zaken is men dus op zitting stilzwijgend over de ontvankelijkheidsdrempel heengestapt. In 13% (N=30) van de geobserveerde verzetszaken stelde de rechter tijdens de behandeling van de zaak expliciet vast dat de verdachte of diens gemachtigde tijdig verzet heeft ingesteld. In 6% (N=14) van de verzetszaken heeft de rechter vastgesteld dat te laat verzet is ingesteld. Van die te laat ingediende verzetten werd echter 79% (N=11) alsnog ontvankelijk verklaard en is de strafzaak vervolgens inhoudelijk door de rechter behandeld. De overige 21% (N=3) van de te laat ingestelde verzetten werd door de rechter niet-ontvankelijk verklaard, waardoor de verdachten in die zaken de zittingszaal direct weer moesten verlaten. Verder bleek in twee verzetszaken (<1%) dat het verzet niet door de verdachte ingesteld was, maar door een ander die daartoe niet bevoegd bleek te zijn. In een van die zaken had de moeder van de 18-jarige verdachte verzet ingesteld zonder diens medeweten.²⁵ Hij kwam daar pas achter toen hij de oproeping voor de zitting ontving. In die beide zaken stapten de rechters over het ontvankelijkheidsprobleem heen en verklaarden het verzet desondanks ontvankelijk.

De rechter kan een termijnoverschrijding of het ontbreken van de vereiste machtiging tot het instellen van verzet als verontschuldigbaar beoordelen en het ingestelde verzet toch ontvankelijk verklaren.²⁶ Dit gebeurde ook tijdens de geobserveerde zaken, waarin dus van 79% van de verzetszaken waarin het verzet te laat was ingesteld de zaak toch inhoudelijk werd afgedaan door de rechter. Termijnoverschrijdingen bleken verschoonbaar, onder andere gezien de jonge leeftijd van de verdachte (19 jaar ten tijde van het plegen van het strafbare feit),²⁷ de geringe overschrijding van de verzetstermijn (met zes dagen)²⁸ of privéomstandigheden (het afleggen van examens).²⁹ Meer dan eens spraken rechters uit dat ze over de ontvankelijkheidskwestie heen stapten³⁰ en dat ze de zaak ondanks een te laat ingesteld

25 Zaak 178, zitting 43. De jonge verdachte bekende ter terechtzitting een fles drank te hebben gestolen, nadat hij bij de politie een ander verhaal had verteld. De straf uit de strafbeschikking, een geldboete van € 200, werd op de zitting (onder verwijzing naar de OM-strafvorderingsrichtlijnen) door de officier van justitie opnieuw geëist en ook door de rechter opgelegd. De verdachte en officier van justitie deden direct afstand van hoger beroep.

26 Slechts in uitzonderlijke gevallen kan een termijnoverschrijding verontschuldigbaar worden geacht, omdat het termijnen van openbare orde zijn. Hiervoor wordt doorgaans aangesloten bij de jurisprudentie die geldt in zaken waarin te laat hoger beroep of cassatie is ingesteld, vgl. art. 408 en 432 Sv.

27 Zaak 213, zitting 50. De straf uit de strafbeschikking, een geldboete van € 450, legde de rechter tot een bedrag van € 375 voorwaardelijk op. De verdachte hoeft dus maar € 75 te betalen.

28 Zaak 196, zitting 46. De rechter legde uiteindelijk dezelfde straf op als de straf uit de strafbeschikking, namelijk een geldboete van € 300. De rechter overwoog ten aanzien van de ontvankelijkheid van de verdachte dat formeel te laat verzet was ingesteld maar de rechter de verdachte niet niet-ontvankelijk wilde verklaren en daarmee wilde voorkomen dat indien de verdachte de geldboete niet zou betalen, de zaak wederom op zitting zou moeten worden gepland.

29 Zaak 287, zitting 67. De verdachte ging naar huis met dezelfde straf als uit de strafbeschikking, namelijk een geldboete van € 200.

30 In zaak 265, zitting 61, was het de vraag of de verdachte tijdig verzet had ingesteld. De rechter liet die vraag echter onbeantwoord en ging over tot de inhoudelijke behandeling van de zaak.

verzet toch wilden behandelen omdat de verdachte immers toch was verschenen.³¹ Niet bij iedere verdachte sprong de rechter soepel om met de verzetstermijn. Termijnoverschrijdingen die niet direct waren toe te rekenen aan de verdachte³² en een termijnoverschrijding van slechts een paar dagen³³ bleken toch bij bepaalde rechters wel voldoende grond op te leveren voor niet-ontvankelijkheid.

Overigens kwam het ook eenmaal voor dat een verdachte zelf aan de rechter vroeg niet-ontvankelijk te worden verklaard in het verzet (<1%). Die verdachte wilde de geldboete uit de strafbeschikking (van € 300) bij nader inzien toch betalen. De officier van justitie en de rechter gaven daar, zonder een nadere toelichting van de verdachte te hebben gevraagd of gekregen, gehoor aan.³⁴ Omdat de strafbeschikking na de niet-ontvankelijkverklaring van het verzet in stand blijft, dient die alsnog te worden voldaan. Daarnaast kwam het één keer voor dat een verdachte niet-ontvankelijk werd verklaard in het verzet omdat de opgelegde geldboete al was betaald (<1%).³⁵ De rechter merkte tegen de aanwezige verdachte op dat hij kennelijk al heeft ingestemd door de boete van € 600 te betalen. Dit is echter in strijd met jurisprudentie van de Hoge Raad, aangezien de hoogste rechter oordeelde dat een eenmaal gedaan verzet niet enkel vervalt door vrijwillig te voldoen aan de strafbeschikking.³⁶

6.3

BIJ STRAFBESCHIKKING OPGELEGDE SANCTIES

Aan de geobserveerde strafzaken liggen in totaal 311 strafbeschikkingen ten grondslag. In 295 zaken is voor de observator duidelijk geworden wat de inhoud (de

31 Bijvoorbeeld in zaak 200, zitting 46, waarin de rechter vaststelde dat de verdachte formeel buiten de geldende termijn verzet had ingesteld, maar nu hij toch ter terechtzitting was verschenen wilden de officier van justitie en de rechter de zaak toch inhoudelijk behandelen, nadat de verdachte op de zitting vertelde dat hij slapeloze nachten had van het te laat instellen van verzet. De verdachte, die in de schuldsanering zit en liever een taakstraf wilde verrichten dan een geldboete betalen, kreeg de geldboete uit de strafbeschikking van € 250 nu geheel voorwaardelijk opgelegd, met een proeftijd van één jaar. De verdachte en officier van justitie deden direct afstand van hoger beroep.

32 Zaak 14, zitting 4. De dagtekening van de strafbeschikking in deze zaak was 21 september 2016, de verdachte heeft op 3 oktober 2016 een bericht gestuurd met betrekking tot het instellen van verzet en deze is volgens het dossier pas op 31 oktober 2016 door het OM ontvangen. Voor dat laatste had de officier van justitie ter zitting geen verklaring.

33 Zaak 62, zitting 17. De verdachte werd op 30 juli 2016 op een ZSM-locatie met een strafbeschikking heengezonden. Hij stelde vervolgens op 18 augustus 2016 verzet in. De verdachte kon zich de gang van zaken slecht herinneren en meende wel op tijd te zijn geweest met het instellen van verzet, maar de officier van justitie en rechter waren onverbiddelijk en concludeerden tot niet-ontvankelijkheid.

34 Zaak 153, zitting 37.

35 Zaak 104, zitting 25. De advocaat wees de rechter er nog op dat in zijn zaaksoverzicht de geldboete nog openstond en dat in deze drugszaak een NFI-rapport over de aangetroffen drugs ontbrak, maar daar ging de rechter niet op in.

36 HR 5 februari 2019, ECLI:NL:HR:2019:116 en HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3220, *NJ* 2018/295.

opgelegde sanctie of aanwijzing) van de oorspronkelijke strafbeschikking was.³⁷ De verschillende soorten sancties die door middel van deze strafbeschikkingen zijn opgelegd zijn in tabel 6.1 weergegeven. In de strafbeschikking kunnen twee soorten hoofdstraffen worden opgelegd: de geldboete en de taakstraf. In veruit de meeste strafbeschikkingen (bijna 93%, N=273) werd een geldboete opgelegd, van gemiddeld € 398.³⁸ De lichtste geldboetes bedroegen € 150, de zwaarste geldboete bedroeg € 1750.³⁹ Het aantal geldboetes als gekozen strafsoort is zo hoog omdat verschillende arrondissementsparketten van het OM tijdens de observatieperiode nog enkel geldboetes oplegden bij strafbeschikking en zij geen mogelijkheid hadden om taakstraffen op te leggen, omdat in dat geval het (tele-)horen van de verdachte verplicht is en dat niet op elke OM-locatie tot de mogelijkheden behoorde.⁴⁰ Uit gesprekken met leden van het OM kwam bovendien naar voren dat op plaatsen waar het wel mogelijk was een verdachte te horen daar vaak alsnog van werd afgezien en werd (om praktische redenen) gekozen voor een geldboete in plaats van een taakstraf.

In ruim 6% (N=19) van de strafbeschikkingen werd een taakstraf opgelegd, van gemiddeld 39 uur. De duur van de taakstraf varieerde tussen 12 en 120 uur.⁴¹ Eén taakstraf werd gecombineerd met de bijkomende straf van de ontzegging van de rijbevoegdheid (voor de duur van 39 dagen).⁴² Daarnaast werd één taakstraf gecombineerd met een contactverbod.⁴³

Tabel 6.1 Inhoud van de strafbeschikking, uitgesplitst naar sanctiesoort

Inhoud van de strafbeschikking	Aandeel	Strafmaat OM (gemiddeld)
Geldboete	92,5% (N=273)	€ 398
Taakstraf	6,5% (N=19)	39 uur
Aanwijzing	0,3% (N=1)	n.v.t.
Enkel schade vergoeden, geen sanctie	0,7% (N=2)	n.v.t.
	100% (N=295)	

37 De zestien zaken waarin die inhoud niet tijdens de zitting bekend is geworden en ook nadien niet te achterhalen was, zijn buiten beschouwing gelaten in deze paragraaf. Het is voor de observator niet duidelijk geworden of strafbeschikkingen in verzetszaken na de herbeoordeling van het OM zijn gewijzigd voordat ze bij de rechter terecht zijn gekomen. Daarvan is op zitting geen enkele keer melding gemaakt.

38 Gebaseerd op het gemiddelde van 272 geldboetes. Van één bij strafbeschikking opgelegde geldboete is de hoogte daarvan voor de observator onbekend gebleven.

39 De hoogste geldboete werd door het OM opgelegd in zaak 149, zitting 36, voor hennepteelt.

40 Om deze reden legde onder andere het arrondissementsparket Amsterdam in de geobserveerde periode nog enkel geldboetes op bij strafbeschikking.

41 De hoogste taakstraf werd opgelegd voor oplichting en een poging daartoe, zie zaak 205, zitting 48.

42 Zaak 228, zitting 54.

43 Zaak 85, zitting 22.

Aan de verdachte kan in een strafbeschikking naast of in plaats van een straf ook een maatregel worden opgelegd. De twee in het Wetboek van Strafrecht geregelde maatregelen die bij strafbeschikking kunnen worden opgelegd, betreffen de onttrekking aan het verkeer van in beslag genomen voorwerpen (art. 36b Sr) en de schadevergoedingsmaatregel (art. 36f Sr). In twee van de geobserveerde zaken was aan de verdachten geen straf opgelegd maar enkel de schadevergoedingsmaatregel.⁴⁴ In een klein aantal strafbeschikkingen legde het OM naast een hoofdstraf ook de schadevergoedingsmaatregel op.⁴⁵ In het onderzoek zijn geen strafzaken geobserveerd waarbij de maatregel van onttrekking aan het verkeer aan de orde was.⁴⁶ Tijdens het onderzoek is slechts één strafzaak geobserveerd waarin een strafbaar feit was afgedaan door bij de strafbeschikking enkel een (gedrags)aanwijzing op te leggen. Die verdachte kreeg dus geen sanctie opgelegd maar voldeed niet aan die aanwijzing van het OM (zie par. 6.1.2).

6.4

STRAFEIS VAN OFFICIEREN VAN JUSTITIE TER TERECHTZITTING

In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen de straf die de verdachte in de strafbeschikking opgelegd heeft gekregen en de strafeis van de officier van justitie ter terechtzitting. Het is interessant om te zien welke relatie bestaat tussen de oorspronkelijke straf in de strafbeschikking en de strafeis ter zitting. De mate waarin officieren van justitie ter zitting aandacht besteedden aan de eerdere afdoening van de strafzaak en de mate waarin zij zich gebonden voelden aan de strafbeschikking liep in de zittingsobservaties sterk uiteen. Een deel van de officieren van justitie stelde tijdens de voordracht van de zaak aan de orde dat de strafzaak op zitting was gebracht vanwege verzet dan wel de mislukte executie van een strafbeschikking, terwijl driekwart van de officieren van justitie de strafbeschikking tijdens de zitting geen enkele keer noemde, alsof voorafgaand aan de zitting geen buitengerechtelijke afdoening had plaatsgevonden.⁴⁷ Officieren van justitie die zich ten aanzien van de strafeis gebonden voelden aan de strafbeschikking, lieten dat op zitting duidelijk merken. Een aantal officieren van justitie achtte de opgelegde straf in de uitgevaardigde strafbeschikking eigenlijk (veel) te laag, maar voelde zich niet vrij om op zitting een andere strafeis te formuleren. Een vaak gehoord argument van hen was

44 In beide zaken stelden de verdachten verzet in. In de ene zaak omdat de verdachte ontkende het feit te hebben gepleegd (zaak 194, zitting 46), in de andere zaak vanwege de financiële situatie van de verdachte (zaak 261, zitting 61).

45 Bijvoorbeeld in zaak 293, zitting 67. Naast een geldboete kreeg de verdachte de verplichting tot betaling aan de staat van ruim € 300 ten behoeve van het slachtoffer. Deze maatregel is ten behoeve van de leesbaarheid niet apart in tabel 6.1 opgenomen.

46 In zaak 165, zitting 41, werd het verboden mes van de verdachte wel onttrokken aan het verkeer, maar of deze beslagbeslissing ook al in de strafbeschikking was opgenomen is de observator niet duidelijk geworden.

47 In dat soort gevallen is na de behandeling van de strafzaak door de observator nagevraagd wat de strafbeschikking inhield.

dat het OM met de (sanctie in de) strafbeschikking bepaalde verwachtingen heeft gewekt en dat ze om die reden bij die oorspronkelijke straf bleven in hun strafeis.⁴⁸ Typerend zijn daarbij de volgende woorden van een officier van justitie: 'Wanneer eerder een strafbeschikking is uitgevaardigd en de strafzaak door de rechter wordt behandeld, moet je als officier van justitie bij de daarin opgelegde straf blijven'.⁴⁹

De wet verplicht niet tot motivering van de in de strafbeschikking vereiste schuldvaststelling of de opgelegde sanctie.⁵⁰ Dit motiveringsgebrek leidt ertoe dat officieren van justitie die een strafbeschikkingszaak van een andere officier van justitie op zitting krijgen in het duister tasten indien een straf is opgelegd die niet conform de strafvorderingsrichtlijnen van het OM is opgelegd. Verschillende officieren van justitie merkten tijdens de zittingen op dat ze niet begrepen waarom een bepaalde straf bij strafbeschikking was uitgevaardigd en legden daarom een andere strafeis neer.

In paragraaf 6.4.1 wordt een overzicht gegeven van alle strafeisen in relatie tot de oorspronkelijke strafbeschikking. In paragrafen 6.4.2 en 6.4.3 wordt nader ingegaan op zaken waarin het OM op de zitting een hogere dan wel lagere strafeis neerlegde in vergelijking met de straf uit de initiële strafbeschikking.

6.4.1 *Overzicht van strafeisen in relatie tot oorspronkelijke strafbeschikkingen*

In deze paragraaf zijn de data gebaseerd op 286 strafbeschikkingszaken in plaats van alle 311 zaken.⁵¹ Het overzicht van alle strafeisen in relatie tot de oorspronkelijke strafbeschikking staat in tabel 6.2. De in die tabel opgenomen categorieën zijn inhoudelijk wederzijds uitsluitend, wat inhoudt dat elke strafeis in één categorie valt.⁵² De verschillen die in deze tabel te constateren zijn, zijn statistisch significant ($p < 0.001$).⁵³

48 Bijvoorbeeld in zaak 9, zitting 2. De strafbeschikking hield een geldboete van € 200 in. De officier van justitie zei tijdens zijn requisitoir dat hij deze straf veel te laag vond, maar eiste desondanks diezelfde straf. De rechter legde deze straf geheel voorwaardelijk op.

49 Zitting 42. De officier van justitie deed de uitspraak tussen de strafbeschikkingszaken door.

50 Zie hierover Kessler 2015, p. 32.

51 De 25 zaken die buiten beschouwing zijn gelaten, betreffen onder meer zaken waarin de inhoudelijke behandeling van strafzaken is aangehouden en waarin de niet-ontvankelijkheid van het door de verdachte ingestelde verzet werd geëist.

52 Hierop bestaat een uitzondering: in één zaak valt de strafeis in twee categorieën. Dit brengt het totaal aantal strafeisen op 287. In zaak 120 (zitting 30) zijn twee strafbare feiten tenlastegelegd en eiste de officier van justitie vrijspraak voor feit 1 en voor feit 2 een onvoorwaardelijke geldboete die lager was dan de oorspronkelijke strafbeschikking. Deze eisen zijn afzonderlijk meegeteld. Voorts requireerde een officier van justitie in een verzetszaak tot niet-ontvankelijkheid van het ingestelde verzet (zaak 213, zitting 50), maar achtte de rechter het verzet wel ontvankelijk en ging zij over tot strafoplegging. De officier van justitie kreeg geen kans om alsnog een strafeis te formuleren. Daarom komt het aantal verzetszaken uit op $N=213$. Het aantal strafeisen in dagvaardingszaken is één meer dan in paragraaf 6.5 bij het eindoordeel van de rechter ($N=74$ tegenover $N=73$), omdat de officier van justitie in zaak 285 (zitting 66) wel een strafeis formuleerde maar de rechter de dagvaarding nietig verklaarde. Die zaak is bij de rechterlijke uitspraken (zie tabel 6.4) buiten beschouwing gelaten.

53 χ^2 (df=9, $N=287$) = 32.069; $p < 0.001$.

Tabel 6.2 **Vergelijking van de strafeis met de oorspronkelijk opgelegde sanctie bij strafbeschikking**

Strafeis van officieren van justitie op zitting	Verzetszaken	Dagvaardingszaken	Totaal in strafbeschikkingszaken
Vrijspraak	8% (N=16)	5% (N=4)	7% (N=20)
Ontslag van alle rechtsvervolgning (OVAR)	<1% (N=1)	0% (N=0)	<1% (N=1)
Schuldig maar geen straf of maatregel (art. 9a Sr)	1% (N=3)	1% (N=1)	1% (N=4)
Lagere onvoorwaardelijke strafeis dan de straf in de strafbeschikking	17% (N=37)	12% (N=9)	16% (N=46)
De strafeis is lager en bovendien deels of geheel voorwaardelijk	2% (N=4)	4% (N=3)	2% (N=7)
De straf opgelegd bij strafbeschikking is qua hoogte gelijk maar in zijn geheel voorwaardelijk geëist	11% (N=23)	0% (N=0)	8% (N=23)
De straf opgelegd bij strafbeschikking is qua hoogte gelijk maar deels voorwaardelijk geëist	5% (N=10)	1% (N=1)	4% (N=11)
De strafeis is geheel gelijk aan de straf zoals opgelegd bij strafbeschikking	46% (N=98)	43% (N=32)	45% (N=130)
De officier van justitie eist een hogere, maar geheel of deels voorwaardelijke straf dan de straf in de strafbeschikking	1% (N=3)	1% (N=1)	1% (N=4)
De officier van justitie eist een hogere onvoorwaardelijke straf dan de straf in de strafbeschikking	8% (N=18)	31% (N=23)	14% (N=41)
	100% (N=213)	100% (N=74)	100% (N=287)

In bijna de helft van alle strafzaken (namelijk 46%) eiste de officier van justitie een straf die exact gelijk was aan de straf uit de oorspronkelijk uitgevaardigde strafbeschikking, zowel qua strafsoort, als qua strafmaat en modaliteit.⁵⁴ Daarin bestaat vrijwel geen verschil tussen verzetszaken en dagvaardingszaken. Het opmerkelijkste – maar ook zeer logische verschil – tussen beide typen zaken is erin gelegen dat de officier van justitie een hogere (onvoorwaardelijke) straf eiste in bijna een derde (31%) van de dagvaardingszaken, terwijl hij dat in slechts 8% van de verzetszaken deed. In 17% van de verzetszaken eiste de officier van justitie een lagere onvoorwaardelijke straf ten opzichte van de strafbeschikking, terwijl hij dat in 12% van

54 Er zijn drie strafmodaliteiten: een geheel voorwaardelijke, een gedeeltelijk voorwaardelijke en een onvoorwaardelijke. Zie Schuyt 2009, p. 49. In de strafbeschikking is (nu nog) alleen de onvoorwaardelijke modaliteit mogelijk.

de dagvaardingszaken deed. In twee zaken requireerde de officier van justitie tot vrijspraak, maar achtte de rechter de verdachte wel schuldig.⁵⁵

Als we bij de uiteenlopende categorieën van lagere strafeisen ook de vorderingen vrijspraak, OVAR en artikel 9a Sr (geen straf of maatregel) optellen, dan ontstaat het beeld in tabel 6.3. De officier van justitie eiste op de zitting bij de politierechter in 39% van alle strafbeschikkingszaken een gunstigere straf dan die in de oorspronkelijke strafbeschikking.⁵⁶ Een ongunstiger straf voor de verdachte werd in nog geen 16% van de gevallen geëist, waarbij, zoals zojuist geconstateerd, het leeuwendeel voor rekening van de zaken komt waarin de executie van de strafbeschikking mislukt was.

Tabel 6.3 Vergelijking van de strafeis met de oorspronkelijke sanctie bij strafbeschikking, verdeeld in de categorieën lagere, identieke en hogere strafeis

Strafeis van de officier van justitie	Verzetszaken	Dagvaardingszaken	Totaal in strafbeschikkingszaken
Strafeis is lager dan de straf opgelegd bij strafbeschikking	44% (N=94)	24% (N=18)	39% (N=112)
Identieke uitkomst bij strafeis en de strafbeschikking	46% (N=98)	43% (N=32)	45% (N=130)
Strafeis is hoger dan de straf opgelegd bij strafbeschikking	10% (N=21)	31% (N=24)	16% (N=45)
	100% (N=213)	100% (N=74)	100% (N=287)

De verschillen die in tabel 6.3 te constateren zijn, zijn statistisch significant ($p < 0.001$).⁵⁷

6.4.2 *Strafeis hoger dan oorspronkelijke straf in strafbeschikking*

Officieren van justitie noemden ter zitting verschillende redenen om hoger te eisen dan de straf in de initiële strafbeschikking. Zo eiste een officier van justitie standaard 20% extra straf wanneer een verdachte niet ter terechtzitting verscheen.⁵⁸ Die

55 In zaak 212 (zitting 50) twijfelde de officier van justitie aan het door een getuige gegeven signalement dat niet zou overeenkomen met de verdachte. De rechter legde de straf uit de strafbeschikking, een geldboete van € 500, geheel voorwaardelijk op. In zaak 217 (zitting 51) legde de rechter de straf uit de strafbeschikking, een geldboete van € 325 op, terwijl de officier van justitie van mening was dat het vereiste bevel (in een zaak waarin het ging om het negeren van een ambtelijk bevel ex art. 184 Sr) van de politie niet bleek uit het procesdossier.

56 Deze 39% bestaat uit de eerste zeven categorieën van de kolom 'totaal in strafbeschikkingszaken' uit tabel 6.2 bij elkaar opgeteld.

57 χ^2 (df=2, N=287) = 23.462, $p < 0.001$.

58 Zitting 56.

verhoging was volgens hem vereist in strafbeschikkingszaken waarin verdachten niet verschijnen.⁵⁹ Een andere officier van justitie eiste in zaken waarin de executie was mislukt telkens een hogere straf – ook als de verdachte ter terechtzitting was verschenen en uitleg gaf over de reden van het niet voldoen aan de strafbeschikking – omdat de verdachte de kans had gehad om de zaak buitengerechtelijk af te doen en de officier van justitie meende dat ‘nu men eenmaal op zitting stond, een hogere straf diende te volgen’.⁶⁰

In 51 dagvaardingszaken waarin de executie is mislukt omdat de verdachten de geldboete niet (volledig) betaalden, eisten de officieren van justitie op zitting wederom een geldboete, met in een kwart van die zaken een verhoging van gemiddeld 20%. Dit percentage loopt overigens sterk uiteen van slechts 3,5% (een geldboete uit een strafbeschikking van € 725 die op zitting een strafeis van € 750 werd) tot bijna 60% in een strafzaak waarin het ging om twee strafbare feiten en waarvan de officier van justitie vermoedde dat men bij de uitvaardiging van de strafbeschikking de straf had gebaseerd op slechts één van beide feiten omdat die straf volgens de officier in kwestie opmerkelijk laag was. In veel van de dagvaardingszaken is overigens onduidelijk gebleven waarom de verdachte de opgelegde geldboete niet heeft betaald.

6.4.3 *Strafeis lager dan oorspronkelijke straf in strafbeschikking*

Zoals uit de in paragraaf 6.4.1 opgenomen tabel 6.2 volgt, eisten officieren van justitie in 16% van de strafbeschikkingszaken een lagere onvoorwaardelijke straf en in 12% een (geheel of deels) voorwaardelijke straf,⁶¹ die gelijk is aan de hoogte van de strafbeschikking. Redenen die daarvoor tijdens de zitting werden genoemd zijn onder andere het tijdsverloop,⁶² de komst van de verdachte naar de terechtzitting,⁶³ het afwaarderen van de ernst van het feit,⁶⁴ de door de verdachte geschetste context

59 De Aanwijzing OM-strafbeschikking 2021, *Stcrt.* 2020, 62572-n2, verplicht daartoe echter niet.

60 Zitting 71.

61 De twee categorieën ‘De straf opgelegd bij strafbeschikking is qua hoogte gelijk maar in zijn geheel voorwaardelijk geëist’ en ‘De straf opgelegd bij strafbeschikking is qua hoogte gelijk maar deels voorwaardelijk geëist’ zijn hiervoor bij elkaar opgeteld.

62 In zaak 78, zitting 19, ging het bijvoorbeeld om een tenlastegelegde mishandeling gepleegd op 4 juli 2014, waarvan de strafzaak op 6 juli 2015 al eens op zitting was behandeld en toen vanwege het horen van een getuige naar de rechter-commissaris werd verwezen. De officier van justitie snapte (ook) niet waarom de zaak vervolgens pas eind 2017 weer op zitting was gepland en noemde het tijdsverloop een reden om in plaats van de initieel opgelegde geldboete van € 325 de strafeis te verlagen naar € 200. De rechter sprak de verdachte overigens vrij ondanks het feit dat wel wettig bewijs in het dossier aanwezig was, vanwege het ontbreken van de overtuiging.

63 Zaak 128, zitting 31. De officier eiste een geldboete van € 250 na een strafbeschikking van € 350. De rechter ging daarin mee.

64 In zaak 133, zitting 32, had de verdachte de plaats van een ongeval verlaten. Omdat hij geen letsel had veroorzaakt, waardeerde de officier van justitie het feit af en kwam hij tot een strafeis van € 500 in plaats van de initiële strafbeschikking van € 1000. De rechter strafte de verdachte conform die eis.

van de zaak⁶⁵ en het onrechtmatig optreden door de politie.⁶⁶ In een aantal gevallen noemde de officier van justitie de opgelegde straf bij strafbeschikking, overigens zonder nadere toelichting, 'niet opportuun'.⁶⁷ Geregeld eisten officieren van justitie ter terechtzitting een voorwaardelijke of een lagere straf dan was opgelegd bij strafbeschikking, maar werd deze keuze op geen enkele manier gemotiveerd, waardoor geen inzicht is verkregen in de beweegredenen van de betreffende officieren van justitie.

6.5

EINDOORDEEL VAN DE STRAFRECHTER

In deze paragraaf wordt ingegaan op het eindoordeel van de strafrechter. Daartoe wordt eerst in paragraaf 6.5.1 het totaalbeeld geschetst. Daarna komen achtereenvolgens de zaken aan de orde waarin verdachten werden vrijgesproken – in paragraaf 6.5.2 – ontslagen van alle rechtsvervolging (OVAR) – in paragraaf 6.5.3 – schuldig werden verklaard zonder oplegging van straf – in paragraaf 6.5.4 – en schuldig werden verklaard waarna strafoplegging volgde – in paragraaf 6.5.5.

In deze paragraaf zijn de data gebaseerd op 286 strafbeschikkingszaken, in plaats van alle 311 zaken. De 25 zaken die buiten beschouwing zijn gelaten betreffen zowel zaken waarin geen inhoudelijke eindbeslissing is genomen door de rechtbank (onder meer vanwege aanhouding van de inhoudelijke behandeling van de zaak en niet-ontvankelijkheid van het door de verdachte ingestelde verzet) en zaken die om andere redenen niet meegeteld konden worden (omdat de dagvaarding nietig is verklaard of omdat de zaak niet in de categorie verzetszaak dan wel dagvaardingszaak kon worden ingedeeld). In een van de geobserveerde strafzaken verklaarde de rechter het OM niet-ontvankelijk.⁶⁸ In de analyse in deze paragraaf zijn die zaken buiten beschouwing gelaten, wat het totaal aantal zaken waarin een inhoudelijke einduitspraak door de rechter is gedaan op 286 zaken brengt.

65 De verdachte in zaak 54, zitting 16, had bijvoorbeeld een verboden busje pepperspray bij zich tijdens het bezoeken van een voetbalwedstrijd, nadat hij eerder bij een geweldsincident zwaargewond raakte.

66 In zaak 79, zitting 19, kreeg de verdachte bijvoorbeeld onrechtmatig een klap in zijn gezicht van een politieambtenaar, die daarvoor een corrigerend gesprek met het OM heeft moeten houden. De geldboete uit de strafbeschikking van € 450 werd, op voordracht van de officier, door de rechter gehalveerd.

67 Zoals in zaak 144, zitting 34. In plaats van de opgelegde straf uit de strafbeschikking (een geldboete van € 350), eiste de officier van justitie een geheel voorwaardelijke geldboete van € 250, die ook door de rechter is opgelegd.

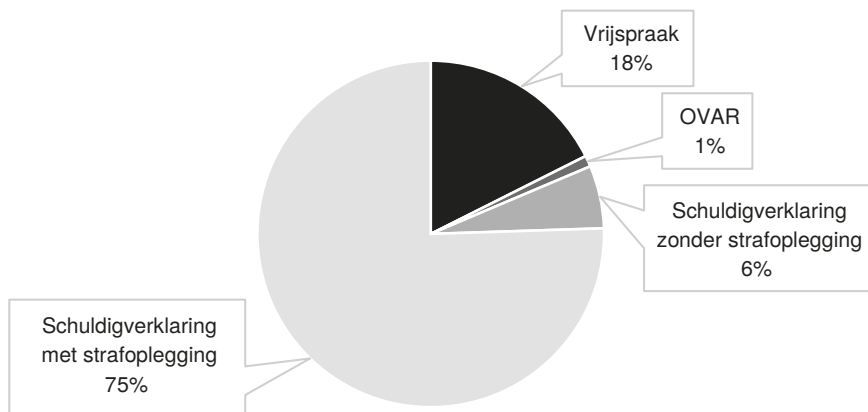
68 Zaak 106, zitting 25. In deze verzetszaak was de verdachte gedetineerd en heeft hij afstand gedaan van zijn recht om bij de behandeling van zijn strafzaak aanwezig te zijn. Het procesdossier bevatte een akte van het OM waaruit bleek dat het verzet door de verdachte (tegen een strafbeschikking waarin een geldboete van € 300 was opgelegd) was ingetrokken. De officier van justitie verzocht de rechter het OM niet-ontvankelijk te verklaren, hetgeen de politierechter deed met de motivering dat de verdachte zich kennelijk kon vinden in de opgelegde geldboete bij strafbeschikking.

6.5.1 Totaalbeeld van rechterlijke eendoordelen en vergelijking met strafbeschikkingen

Voor het totaalbeeld maken we onderscheid in vier categorieën inhoudelijke einduitspraken: vrijspraak, OVAR, schuldigverklaring zonder oplegging van straf en schuldigverklaring met oplegging van straf. In figuur 6.1 is af te lezen hoe de einduitspraken over die categorieën zijn verdeeld. In 18% (N=51) van de strafbeschikkingszaken sprak de rechter de verdachte vrij. In 1% (N=3) van de zaken werd de verdachte ontslagen van alle rechtsvervolging. Het rechterlijk pardon van artikel 9a Sr werd in 6% (N=17) van de zaken toegepast. In 75% (N=219) van de zaken oordeelde de rechter dat de verdachte schuldig was en volgde strafoplegging.

In vier strafbeschikkingszaken waren twee strafbare feiten aan de orde die door de rechter verschillend werden afgedaan. Daarvan werd in drie zaken de verdachte vrijgesproken van een feit en volgde wel een schuldigverklaring en strafoplegging voor het tweede feit. In één zaak volgde OVAR voor het eerste feit en volgde een schuldigverklaring en strafoplegging voor het tweede feit. Deze vier (dubbele) einduitspraken zijn in figuur 6.1 als losse eindbeslissingen meegeteld, waardoor het totaal aantal beslissingen door de rechter op N=290 uitkomt.

Figuur 6.1 Overzicht van inhoudelijke beslissingen genomen door de strafrechter (N=290)



Wanneer we de oplegging van een straf door de rechter nader uitsplitsen naar sanctiesoort, levert dat tabel 6.4 op. De basis voor deze tabel vormen de 219 strafzaken waarin de verdachte een straf opgelegd heeft gekregen. Deze tabel is echter gebaseerd op 223 opgelegde hoofdstraffen in plaats van 219, omdat in vier zaken de rechter niet één maar twee verschillende hoofdstraffen oplegde. In twee gevallen kreeg de verdachte de combinatie van een geldboete met een voorwaardelijke gevangenisstraf en in de twee andere gevallen ging het om een combinatie van een taakstraf met een (deels) onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

Tabel 6.4 Strafoplegging door de strafrechter, uitgesplitst naar sanctiesoort

Opgelegde hoofdstraf door de rechter	Aandeel	Strafmaat rechter onvoorwaardelijk deel (gemiddeld)
Geldboete	89% (N=198)	€ 329
Taakstraf	8% (N=18)	30 uur
Gevangenisstraf	3% (N=7)	9 dagen
	100% (N=223)	

In paragraaf 6.3 zagen we dat voor wat betreft de strafbeschikkingen de geldboete in negen van de tien zaken de meest voorkomende straf was, op grote afstand gevolgd door de taakstraf, die in slechts 6% van de zaken bij strafbeschikking werd opgelegd door de officier van justitie. Een soortgelijke verhouding is te zien in de uitspraken van de rechter. Als we uitsluitend naar de door de rechter uitgesproken sancties kijken (dus exclusief vrijspraken, OVAR en de toepassing van art. 9a Sr), dan vormen de geldboetes 89% van de door de rechter uitgedeelde straffen. De door de rechter opgelegde (onvoorwaardelijke) geldboetes variëren tussen € 90 en € 1300, met een gemiddelde van € 329. De taakstraffen vormen 8% van het totaal aantal hoofdstraffen dat de rechter oplegde. De duur van de taakstraf bedroeg minimaal 14 uur en maximaal 120 uur, met een gemiddelde van 30 uur. In 3% van de zaken bevatte het vonnis van de rechter een gevangenisstraf. De vrijheidsbeneming loopt uiteen van één dag tot 21 dagen, met een gemiddelde van negen dagen. In twee zaken werd een vrijheidsbenemende straf opgelegd omdat een taakstraf wettelijk gezien niet was toegestaan, vanwege het taakstrafverbod van artikel 22b Sr.⁶⁹

In de meeste strafzaken in het onderhavige onderzoek is één hoofdstraf opgelegd, slechts een klein aantal verdachten kreeg twee hoofdstraffen opgelegd.⁷⁰

Voor wat betreft de gemiddelde hoogte van de geldboetes en de gemiddelde duur van de opgelegde taakstraffen is noemenswaardig dat de gemiddelde geldboete die door de rechter opgelegd werd (€ 329) € 69 lager uitviel dan de geldboete die het OM bij strafbeschikking oplegde (€ 398). De gemiddelde taakstraf van de rechter (30 uur) lag 9 uur lager dan de gemiddelde taakstraf die het OM oplegde (39 uur), maar gelet op het kleine aantal strafzaken waarin een taakstraf werd opgelegd, dient daar niet te veel waarde aan te worden toegekend.

⁶⁹ In zaak 2 (zitting 1) kwam de rechter daarom naast een taakstraf voor de duur van 16 uur tot een gevangenisstraf voor de duur van zeven dagen waarvan vijf dagen voorwaardelijk met aftrek van de twee dagen die de verdachte in verzekering heeft doorgebracht.

⁷⁰ Bijvoorbeeld in zaak 229, zitting 55. De verdachte belemmerde politieambtenaren in hun werk en pleegde wederspanning. De officier van justitie eiste in plaats van de bij strafbeschikking opgelegde geldboete van € 350 ter zitting een geldboete van € 700. Die nam de rechter over, maar die legde daarnaast als extra hoofdstraf een voorwaardelijke gevangenisstraf van twee weken op.

Bijkomende straffen zijn in tabel 6.4 buiten beschouwing gelaten. In slechts één zaak was een ontzegging van de rijbevoegdheid (OBM) aan de orde. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat strafzaken waarin een OBM aan de orde is doorgaans op aparte themazittingen (specifiek gericht op verkeersdelicten) worden gepland en die zittingen in dit onderzoek niet zijn bijgewoond (zie par. 4.3.1 voor de toelichting op de gemaakte keuzes bij de selectie van de zittingen).

Als we het overzicht van eindoordelen uitsplitsen naar verzetszaken en dagvaardingszaken, levert dat het beeld in tabel 6.5 op. De verschillen die in deze tabel te constateren zijn, zijn statistisch significant ($p < 0.001$).⁷¹

Tabel 6.5 Vergelijking van inhoudelijke eindoordelen van de strafrechter met uitgevaardigde strafbeschikkingen

Uitspraak rechter	Verzetszaken	Dagvaardingszaken	Totaal in strafbeschikkingszaken
Vrijspraak	20% (N=44)	10% (N=7)	18% (N=51)
Ontslag van alle rechtsvervolging (OVAR)	1% (N=3)	0%	1% (N=3)
Schuldig maar geen straf of maatregel (art. 9a Sr)	7% (N=14)	4% (N=3)	6% (N=17)
Rechter legt een lagere onvoorwaardelijke straf op dan de straf in de strafbeschikking	18% (N=40)	16% (N=12)	18% (N=52)
Rechter legt een lagere straf op dan de straf in de strafbeschikking die bovendien deels of geheel voorwaardelijk is	9% (N=20)	4% (N=3)	8% (N=23)
Rechter legt dezelfde straf, opgelegd bij strafbeschikking, in zijn geheel voorwaardelijk op	14% (N=31)	3% (N=2)	11% (N=33)
Rechter legt dezelfde straf, opgelegd bij strafbeschikking, deels voorwaardelijk op ⁷²	4% (N=9)	3% (N=2)	4% (N=11)

71 χ^2 (df=8, N=290) = 37.062, $p < 0.001$.

72 Daarbij heeft de rechter de hoogte van de straf uit de strafbeschikking gehanteerd. Wanneer bij strafbeschikking bijvoorbeeld een geldboete van € 500 is opgelegd, legde de rechter een geldboete van € 500, waarvan € 250 voorwaardelijk op.

Uitspraak rechter	Verzetszaken	Dagvaardingszaken	Totaal in strafbeschikkingszaken
Rechter legt straf op identiek aan de straf zoals opgelegd bij strafbeschikking	21% (N=45)	38% (N=28)	25% (N=73)
Rechter legt een hogere straf op dan de straf in de strafbeschikking ⁷³	5% (N=11)	22% (N=16)	9% (N=27)
	100% (N=217)	100% (N=73)	100% (N=290) ⁷⁴

Uit tabel 6.5 valt af te lezen dat in 18% van alle strafbeschikkingszaken de verdachte is vrijgesproken. In verzetszaken volgde in een op de vijf zaken vrijspraak, in dagvaardingszaken in een op de tien zaken. In 25% van de zaken legde de rechter aan de verdachte een straf op die geheel gelijk was aan de straf zoals die eerder door het OM bij strafbeschikking was opgelegd. Slechts in 9% van het totaal aantal zaken volgde een hogere onvoorwaardelijke straf dan de straf uit de strafbeschikking.

Splitsen we dit uit naar de categorieën lagere straf, identieke straf en hogere straf voor de verdachte, dan levert dat het beeld in tabel 6.6 op. De verschillen in deze tabel zijn ook statistisch significant ($p < 0.001$).⁷⁵

73 Als in een strafzaak een hogere strafsoort is opgelegd dan is deze zaak standaard ingedeeld in de categorie 'rechter legt een hogere straf op dan in de strafbeschikking'. Bijvoorbeeld in zaak 125, zitting 31, waarin de geldboete van € 600 uit de strafbeschikking bij de rechter eindigde in een voorwaardelijke taakstraf van 30 uur, met een proeftijd van één jaar.

74 Het aantal sancties is hoger dan het totaal aantal strafbeschikkingen waarin strafoplegging is gevolgd omdat een aantal strafbeschikkingen meerdere strafbare feiten bevat en bijvoorbeeld door de rechter niet met dezelfde beslissing zijn afgedaan. In zaak 120 (zitting 30) is bijvoorbeeld aan de verdachte tenlastegelegd dat hij twee vrouwen heeft bedreigd in een kleedkamer van een zwembad (feit 1) en hen zou hebben gedwongen in de kleedkamer te blijven zitten (feit 2). De rechter heeft de verdachte vrijgesproken van dwang en hem enkel veroordeeld voor de bedreiging, tot een geldboete van € 300. De vrijspraak en de geldboete zijn in de resultaten afzonderlijk meegeteld. Door afronding van de percentages tellen de verzetszaken net niet op tot 100%.

75 χ^2 (df=2, N=290) = 33.296, $p < 0.001$.

Tabel 6.6 Vergelijking van inhoudelijke eindoordelen van de strafrechter met uitgevaardigde strafbeschikkingen, verdeeld in de categorieën lagere, identieke en hogere straf

Eindoordeel van de rechter	Verzetszaken	Dagvaardingszaken	Totaal in strafbeschikkingszaken
Lagere straf van de rechter dan bij strafbeschikking	74% (N=161)	40% (N=29)	66% (N=190)
Identieke straf van de rechter en bij strafbeschikking	21% (N=45)	38% (N=28)	25% (N=73)
Hogere straf van de rechter dan bij strafbeschikking	5% (N=11)	22% (N=16)	9% (N=27)
	100% (N=217)	100% (N=73)	100% (N=290)

Bijna twee derde van de verdachten (66%) komt met een gunstiger beslissing uit de rechtszaal dan de beslissing die door het OM was opgenomen in de oorspronkelijke strafbeschikking. Het is weinig verrassend dat dit vooral geldt voor de verdachten die in verzet gingen. In bijna driekwart (74%) van de verzetszaken is de uitspraak van de rechter voor de verdachte gunstiger dan de strafbeschikking, terwijl dat in de dagvaardingszaken beduidend minder is, maar toch nog 40%. Kortom, verzet loont, maar ook het niet meewerken aan de executie van een strafbeschikking loont. Daar staat tegenover dat 22% van de dagvaardingszaken leidt tot een voor de verdachte ongunstiger uitkomst dan de strafbeschikking. Van de gunstiger uitkomsten in verzetszaken betreft meer dan een kwart (27%) vrijspraak. Van de gunstiger uitkomsten in de dagvaardingszaken ging het eveneens in ongeveer een kwart van de gevallen (24%) om vrijspraak.

Om te bepalen of de aanwezigheid van een advocaat mogelijk invloed heeft op de uitkomst van een zaak zijn de geobserveerde zaken op tegenspraak waarin de verdachte zich ter zitting liet bijstaan door een advocaat vergeleken met de zaken waarin verdachten aanwezig waren zonder enige rechtsbijstand. Het percentage voor de verdachte gunstiger uitkomsten bij aanwezigheid van een advocaat is 10% hoger dan wanneer verdachte op zitting er alleen voor stond. Het verschil is echter niet statistisch significant gebleken ($p = 0.16$).⁷⁶

6.5.2 Eindoordeel vrijspraak

In 18% (N=51) van de geobserveerde strafbeschikkingszaken volgde vrijspraak (zie figuur 6.1). Van de verzetszaken eindigde ruim 20% in een vrijspraak. Bij de dagvaardingszaken kwam de strafrechter in 10% van de gevallen tot een vrijspraak.

⁷⁶ χ^2 (df=2, N=207) = 3.64; $p = 0.16$.

De grond voor de rechter om vrij te spreken is juridisch altijd dezelfde: voor het tenlastegelegde feit bestaat onvoldoende wettig en overtuigend bewijs (art. 352 Sv). Uit de zittingsobservaties blijkt dat de achterliggende redenen voor de ontoereikendheid en/of de onvoldoende overtuigendheid in de basis hetzelfde zijn als bij strafzaken waaraan geen strafbeschikking ten grondslag ligt. Die kunnen bijvoorbeeld liggen in de wijze waarop het vooronderzoek is uitgevoerd en het dossier is samengesteld. Zo leidde een vormverzuim in het vooronderzoek op grond van artikel 359a Sv in een Opiumwetzaak tot bewijsuitsluiting en daarmee tot onvoldoende bewijs voor een veroordeling.⁷⁷ In een aantal zaken waarin onvoldoende wettig bewijs aanwezig is en nog nader onderzoek gedaan zou kunnen worden, spraken rechters verdachten vrij omdat ze vonden dat het OM genoeg kansen had gehad.⁷⁸ In een strafzaak waarin het aanwezig hebben van een *airsoft* pistool was tenlastegelegd, kwam de rechter tot vrijspraak omdat het dossier geen wapenrapport van een expert bevatte en het politieonderzoek volgens de rechter niet voldoende was om tot een veroordeling te kunnen komen. Het laten verrichten van nader onderzoek was volgens de rechter niet meer aan de orde.⁷⁹ Ook processen-verbaal van politieambtenaren die innerlijke tegenstrijdigheden bevatten,⁸⁰ sterk uiteenlopende getuigenverklaringen in combinatie met een aangifte die pas na een aantal dagen werd gedaan,⁸¹ en de situatie waarin de rechter het verhaal van de verdachte – dat lijnrecht tegenover dat van politieambtenaren stond – aannemelijker achtte dan hetgeen de politieambtenaren in het proces-verbaal hadden gerelateerd, waren redenen om de verdachte vrij te spreken.⁸² Ook klassiekers als een fout in de tenlastelegging (de pleegplaats bleek niet te kloppen en de officier van justitie deed ter terechtzitting geen vordering tot wijziging van de tenlastelegging, terwijl de rechter daar wel op hintte voorafgaand aan de behandeling van de strafzaak),⁸³ een totaal ander signalement van de verdachte (het signalement van de verdachte van 30 jaar, kort krullend haar, stevig postuur paste volgens de rechter in het geheel niet bij de ter zitting verschenen verdachte van 60 jaar, die lang steil haar heeft en een mager postuur)⁸⁴ of

77 Zaak 115, zitting 29. De auto waarin de verdachte zat, is onterecht door politieambtenaren doorzocht.

78 Bijvoorbeeld in zaak 253, zitting 60, waarin de verdachte werd verweten verschillende harddrugs op een festival aanwezig te hebben gehad. De drugs waren slechts getest met een indicatieve test, een officiële testuitslag ontbrak.

79 Zaak 99, zitting 24. De verdachte had het wapen bedekt bij zich in de trein en wilde het enkel gebruiken in een videoclip voor zijn grafische opleiding.

80 Zaak 81 en 82, zitting 20. De strafzaken van deze verdachten (partners van elkaar) zijn gelijktijdig behandeld. De man is vrijgesproken van het beletten van de aanhouding van zijn vriendin door haar los te trekken. De vrouw is vrijgesproken van wederspanningheid door te rukken en te trekken in tegengestelde richting van politieambtenaren.

81 Zaak 78, zitting 19.

82 Zaak 55, zitting 16.

83 Zaak 273, zitting 62. De verdachte is vrijgesproken van het voorhanden hebben van verschillende soorten drugs tijdens het festival Lowlands in Lelystad; het festival vond namelijk plaats in Bid-dinghuizen.

84 Zaak 150, zitting 36.

de interpretatie van een bestanddeel (een WD40-spray, waarmee de verdachte naar een ander had gespoten, valt volgens de rechter niet onder de tenlastegelegde 'irriterende, traanverwekkende of weerloosmakende stof')⁸⁵ werden ook geobserveerd als redenen tot vrijspraak.

6.5.3 *Eindoordeel ontslag van alle rechtsvervolging*

Indien de rechter een tenlastegelegd feit wettig en overtuigend bewezen acht, maar het bewezenverklaarde geen strafbaar feit oplevert of de verdachte niet strafbaar is, volgt ontslag van alle rechtsvervolging (OVAR). In slechts drie strafzaken (1%) kwam de rechter tot dit eindoordeel. In de eerste zaak omdat het bewezenverklaarde feit niet gekwalificeerd kon worden,⁸⁶ in de tweede zaak omdat sprake was van de wettelijke exceptie uit artikel 7 lid 2 WVV⁸⁷ en in de derde zaak omdat de verdachte ontoerekeningsvatbaar werd verklaard.⁸⁸

6.5.4 *Eindoordeel schuldigverklaring zonder strafoplegging*

Van alle geobserveerde strafbeschikkingszaken werd in 6% (N=17) van de zaken artikel 9a Sr toegepast. Op grond van dit artikel kan de rechter bepalen dat geen straf of maatregel aan de verdachte wordt opgelegd vanwege de geringe ernst van het feit, de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het feit is begaan, dan wel die zich nadien hebben voorgedaan. De redenen om schuldig te verklaren zonder straf op te leggen in de geobserveerde zaken waren zeer divers. In een zaak waarin de verdachte verzet instelde tegen een strafbeschikking met een geldboete ter hoogte van € 250 paste de rechter artikel 9a Sr toe omdat het volgens de rechter een bagatelzaak was en de verdachte volgens hem al genoeg was gestraft omdat hij na het plegen van het strafbare feit een nacht in de politiecel door moest brengen.⁸⁹ Een 93-jarige verdachte werd schuldig verklaard zonder oplegging van straf, gezien zijn blanco justitiële documentatie en drukke sociale leven waarin hij zich inzet als vrijwilliger.⁹⁰ Bij een jonge verdachte die per ongeluk tijdens een bezoek aan een penitentiare inrichting een paar gram hasjesj voorhanden had en zijn opleiding tot beveiligder vanwege dit incident stop had moeten zetten omdat hij bij een veroordeling door de rechter geen baan meer zou kunnen krijgen als beveiligder, werd ook artikel 9a Sr toegepast.⁹¹ Andere overwegingen van rechters om het

85 Zaak 296, zitting 69.

86 Zaak 108, zitting 27. De verdachte had twee balletjespistolen voorhanden. De in de tenlastelegging opgenomen lijst uit de Wet wapens en munitie bestaat niet meer.

87 Zaak 136, zitting 32. De verdachte verliet de plaats van een ongeval na een aanrijding met een scooter op een rotonde. De advocaat van de verdachte deed een geslaagd beroep op art. 7 lid 2 WVV.

88 Zaak 110, zitting 27.

89 Zaak 164, zitting 40.

90 Zaak 30, zitting 9.

91 Zaak 245, zitting 59.

rechterlijk pardon toe te passen waren dat de verdachte geen notoire dief is,⁹² een verdachte verminderd toerekenbaar werd geacht,⁹³ de verdachte met het voorhanden hebben van een boksbeugel geen slechte bedoelingen had,⁹⁴ de lange tijd die is verstreken voordat de strafbeschikkingszaak op zitting is gepland⁹⁵ en de grote impact van een strafzaak op de verdachte.⁹⁶ In één zaak vorderde de officier van justitie OVAR vanwege een noodweersituatie, maar de rechter ging daar niet in mee. Vanwege zijn strafeis kwam de rechter echter niet tot strafoplegging, maar ging hij over tot toepassing van artikel 9a Sr. De rechter vond het niet opportuun om na de geheel gewijzigde eis van het OM in vergelijking met de initiële strafbeschikking (een geldboete van € 250) een straf op te leggen en deed dat daarom niet.⁹⁷

6.5.5 Eindoordeel sanctionering

In deze paragraaf gaan we nader in op de sanctionering door de rechter. We maken een vergelijking tussen de strafoplegging door de rechter en de door het OM opgelegde straf bij strafbeschikking. Ten eerste wordt een blik geworpen op de strafzaken waarin de rechterlijke straftoemeting lager was dan in de strafbeschikking en de beweegredenen van de rechter daartoe. Ten tweede bespreken we de zaken waarin de rechter tot een hogere strafoplegging kwam. Tot slot gaan we in op de zaken waarin de rechterlijke straftoemeting gelijk is aan de strafoplegging door het OM.

6.5.5.1 Rechterlijke straftoemeting lager dan strafbeschikking

Uit tabel 6.5 is af te leiden dat in 18% van de strafbeschikkingszaken de rechter een lagere onvoorwaardelijke straf oplegde in vergelijking met de strafbeschikking. Een (deels) voorwaardelijke straf volgde in 23% van de strafbeschikkingszaken.⁹⁸ Ook voor deze categorieën geldt dat ter zitting verschillende redenen door rechters zijn genoemd om de straf ten opzichte van de oorspronkelijke strafbeschikking te matigen.⁹⁹ Overigens werd een lagere rechterlijke straf dan de door het OM opgelegde straf lang niet altijd door de rechter uitdrukkelijk gemotiveerd. Opvallend was in

92 Zaak 1, zitting 1.

93 Zaak 10, zitting 3.

94 Zaak 183, zitting 44.

95 Zaak 201, zitting 47.

96 Zaak 64, zitting 17.

97 Zaak 126, zitting 31.

98 De volgende drie categorieën, met respectievelijk 8%, 11% en 4% zijn daarvoor bij elkaar opgeteld: 'de straf opgelegd door de rechter is lager en bovendien deels of geheel voorwaardelijk', 'de straf opgelegd bij strafbeschikking is in zijn geheel voorwaardelijk opgelegd' en 'de straf opgelegd bij strafbeschikking is deels voorwaardelijk opgelegd'.

99 Deze redenen worden door Van der Meij aangeduid als 'nuancerende factoren' waardoor de rechter al snel geneigd is de uiteindelijke straf naar beneden bij te stellen. Zie Van der Meij 2014, p. 1671.

dat kader de volgende opmerking van een rechter: 'De strafbeschikking was op zich passend, maar ik matig de straf toch.'¹⁰⁰

In veel gevallen wordt het feit dat de verdachte is verschenen door de rechter gewaardeerd en expliciet genoemd als strafmatigende factor.¹⁰¹ Daarnaast spelen de persoon van de verdachte en de persoonlijke omstandigheden een rol, zoals psychische klachten,¹⁰² schaamte,¹⁰³ schuldbesef¹⁰⁴ of frustratie bij de verdachte,¹⁰⁵ de hoge leeftijd van verdachte in combinatie met een blanco strafblad,¹⁰⁶ het verschil tussen het beeld dat van een verdachte uit het strafdossier naar voren komt ten opzichte van hoe de verdachte ter terechtzitting overkomt op de rechter,¹⁰⁷ een geringe mate van schuld in die zin dat de verdachte geen kwade bedoelingen had,¹⁰⁸ of dat hij niet wist dat zijn gedrag strafbaar was,¹⁰⁹ het gegeven dat de verdachte een nacht in een politiecel heeft moeten doorbrengen,¹¹⁰ of het (voor de verdachte) indrukwekkende optreden van de politie,¹¹¹ een gering risico op recidive (de rechter gaat uit

100 Zaak 36, zitting 10. De rechter legde in plaats van de initiële straf van € 500 de helft daarvan voorwaardelijk op, zonder enige toelichting.

101 Bijvoorbeeld in zaak 247, zitting 59. De rechter legde de straf uit de strafbeschikking (een geldboete van € 225, wat ook de eis van de officier van justitie was) geheel voorwaardelijk op.

102 Zaak 89, zitting 23. Ter terechtzitting lichtte de raadsman toe dat de verdachte lijdt aan een post-traumatische stressstoornis en wordt behandeld voor zijn psychische klachten.

103 Zaak 156, zitting 37. De verdachte beledigde onder invloed van alcohol politieambtenaren na een verloren wedstrijd van zijn voetbalclub. De geldboete uit de strafbeschikking, € 350, werd geheel voorwaardelijk door de rechter opgelegd.

104 Zaak 213, zitting 50. De verdachte had na een uitgaansavond een fiets bij het station weggenomen om thuis te kunnen komen. Ter terechtzitting betuigde hij spijt. De strafbeschikking, een geldboete van € 450, werd door de rechter grotendeels, namelijk ter hoogte van € 375, voorwaardelijk opgelegd.

105 Bijvoorbeeld in zaak 172, zitting 42. De verdachte mishandelde een jongen door hem een klap en een trap te geven. Hij verklaarde ter terechtzitting dat de aangever het zontje van de verdachte meermalen heeft mishandeld en de verdachte de aangever een corrigerende tik wilde geven. De officier van justitie eiste een geldboete van € 400, conform de initiële strafbeschikking. De geldboete van € 400 is door de rechter geheel voorwaardelijk opgelegd.

106 Zoals zaak 101, zitting 24. De geldboete van € 400, zoals bij strafbeschikking opgelegd, werd door de rechter voor de helft voorwaardelijk opgelegd.

107 Zaak 200, zitting 46. De verdachte bedreigde een medewerker van pretpark Duinrell. De geldboete uit de strafbeschikking, van € 250, is door de rechter geheel voorwaardelijk opgelegd, met een proeftijd van één jaar.

108 Zaak 54, zitting 16. De verdachte had pepperspray voorhanden tijdens de voetbalwedstrijd Ajax-Ado Den Haag. De verdachte droeg het busje pepperspray bij zich voor zijn veiligheid, nadat hij eerder bij een geweldsincident zwaargewond raakte. De rechter matigde de geldboete uit de strafbeschikking van € 350 naar € 200.

109 Zaak 111, zitting 27. De verdachte had vijf creditcardmessen voorhanden en bood deze op Marktplaats te koop aan. De geldboete van € 750 uit de strafbeschikking, die de officier van justitie ook eiste, werd door de rechter gematigd tot € 200.

110 Waaronder zaak 93. De verdachte belette de aanhouding van een vriend tijdens een uitgaansavond. Bij strafbeschikking was een geldboete van € 325 opgelegd en die straf eiste de officier van justitie ook op de zitting. De rechter legde een geldboete ter hoogte van € 90 op.

111 Zaak 33, zitting 9. De verdachte had een nepvuurwapen (veerdrupistool, Glock model 26) voorhanden. Na een anonieme melding over een vuurwapen vond in het huis van de verdachte een doorzoeking plaats, wat veel indruk op de verdachte heeft gemaakt.

van 'een eenmalig incident')¹¹² of omdat de verdachte sinds het plegen van het strafbare feit geen nieuwe politie- of justitiecontacten heeft gehad.¹¹³ Ook de proceshouding van de verdachte was van invloed, bijvoorbeeld in een zaak waarin de rechter lager strafte vanwege 'de serieusheid waarmee de verdachte de zaak benaderde' (die voorafgaand aan de zitting een verzetschrift had ingediend),¹¹⁴ de verdachte die op de zitting eerlijk verklaarde dat hij opzettelijk en uit boosheid had gehandeld¹¹⁵ en in het geval waarin de rechter toelichtte een 'goede indruk van de verdachte te hebben'.¹¹⁶

Naast deze persoonlijke omstandigheden zien we ook bij de rechter terug dat de gang van zaken voorafgaand aan de zitting een matigende rol kan spelen bij de strafoplegging, zoals het onrechtmatig binnentreden van een woning door politieambtenaren¹¹⁷ en het feit dat de verdachte door de politie te lang is opgehouden voor het verhoor.¹¹⁸ In een zaak waarin de verdachte zijn verzet wilde intrekken, maar dat niet meer mogelijk was omdat de zaak al eerder op zitting had gestaan en de inhoudelijke behandeling van de strafzaak toen was aangehouden, liet de politierechter weten met de gewenste intrekking bij de straftoemeting rekening te houden en matigde de straf.¹¹⁹ Tot slot is ook de (geringe) ernst van het feit, mede ten opzichte van de informatie waarvan kennelijk is uitgegaan bij het bepalen van de straf voor de strafbeschikking, reden om een lagere straf op te leggen.¹²⁰ Dit was het geval toen bleek dat de omstandigheden van het feit minder ernstig bleken te zijn dan het OM

112 Zaak 7, zitting 1. De verdachte mishandelde een vrouw door haar te slaan. Hij dacht dat zijn tas werd gestolen, terwijl de vrouw hem juist had willen helpen omdat ze dacht dat de man zijn tas was vergeten. De rechter legde de straf uit de strafbeschikking, een geldboete van € 500, geheel voorwaardelijk op. Daarnaast is de vordering benadeelde partij van de vrouw tot € 200 aan immateriële schade toegewezen.

113 Zaak 198, zitting 46. Het eindoordeel was een geheel voorwaardelijke geldboete van € 250, met een proeftijd van één jaar.

114 Daardoor kreeg de verdachte in zaak 61, zitting 17, een geldboete van € 100 in plaats van € 350.

115 De verdachte in zaak 142, zitting 34, kreeg een geheel voorwaardelijke geldboete van € 250 omdat hij ter zitting eerlijk verklaarde dat hij opzettelijk en uit boosheid schade had toegebracht aan een auto nadat de bestuurder van die auto hem geen voorrang had verleend op een rotonde.

116 Zaak 71, zitting 18. De geldboete uit de strafbeschikking van € 200 werd door de rechter verlaagd tot € 100 voorwaardelijk met een proeftijd van één jaar.

117 Zaak 149, zitting 36. De geldboete uit de strafbeschikking, van € 1750, werd door de rechter (na een vordering van de officier van justitie van € 600) gematigd tot € 300.

118 Zaak 22, zitting 6. De verdachte werd sinds 21.37 uur opgehouden en pas de volgende dag om 16.04 uur heengezonden. De geldboete van € 600 is door de rechter verlaagd naar € 350, na een strafeis van € 400.

119 Zaak 9, zitting 2. De straf uit de strafbeschikking, een geldboete van € 200, is geheel voorwaardelijk opgelegd.

120 Zaak 189, zitting 45. De officier van justitie eiste een voorwaardelijke geldboete van € 350, na een strafbeschikking met een taakstraf voor de duur van 24 uur. De rechter legde een geldboete van € 100 op.

ten tijde van de uitvaardiging van de strafbeschikking dacht.¹²¹ Soms moet de ernst van het totale feitenpakket worden gematigd, en daarmee de straf, om procedurele redenen. Dat was bijvoorbeeld het geval in de zaak waar in plaats van de tenlastegelegde periode volgens de rechtbank slechts bewijs aanwezig was voor één dag¹²² en de zaak waarin de verdachte werd berecht na een veroordeling voor een strafbaar feit dat was gepleegd vóór de eerdere veroordeling, waardoor het strafmaximum op basis van de samenloopbepaling uit artikel 63 Sr wordt verlaagd.¹²³

In een aantal zaken werd matiging van een straf toegepast omdat het een oud strafbaar feit betrof. De bewering dat tijdsverloop tussen de uitvaardiging van strafbeschikkingen en de behandeling ter terechtzitting standaard tot lagere straffen leidt, blijkt niet te kloppen. Zelfs in de oudste strafzaak – waarin een diefstal ten laste was gelegd met als pleegdatum 18 september 2013 en die pas op 14 februari 2018 op zitting werd behandeld – legde de rechter, conform de straf uit de strafbeschikking en de strafeis van de officier van justitie, een geldboete op van € 200.¹²⁴

6.5.5.2 Rechterlijke straftoemeting hoger dan strafbeschikking

Zoals uit tabel 6.5 blijkt zijn in totaal in 9% van de geobserveerde strafbeschikkingszaken hogere straffen opgelegd dan in de oorspronkelijke strafbeschikking. Dit was met name het geval in zaken waarbij geen verdachte of een gemachtigd advocaat ter terechtzitting aanwezig was. In bijna driekwart van de zaken (74%, N=20) van het totaal aantal zaken dat eindigde in een hogere straf (N=27), betreft het een zaak die bij verstek werd afgedaan. Bovendien betreft het de zaken waarin de executie van de strafbeschikking is mislukt (N=16). Opmerkelijk was de zaak waarin een politierechter – nadat de betrokken officier van justitie een hogere straf dan de straf uit de strafbeschikking vorderde – aan een niet-verschenen verdachte een hogere straf oplegde omdat de rechter meende dat sprake was van ‘tijdverspilling van toga-dragers’. De verdachte had een aanhoudingsverzoek ingediend voorafgaand aan de terechtzitting, maar dat verzoek had de politierechter op voorhand afgewezen. Omdat de verdachte vervolgens niet verscheen, vonden de officier van justitie en de rechter een hogere straf gerechtvaardigd.¹²⁵ In de paragraaf hierna komt echter ook een voorbeeld aan de orde waarin de rechter een hogere straf bij afwezigheid van de verdachte ter terechtzitting juist niet gerechtvaardigd acht.

121 Zaak 269, zitting 62. De verdachte had MDMA, amfetamine en GHB voorhanden tijdens het festival Lowlands. De verdachte dealde geen drugs maar bewaarde de drugs voor een groep vrouwen die de drugs zelf niet durfden te bewaren. De rechter matigde de taakstraf uit de strafbeschikking van 80 uur naar 30 uur.

122 Zaak 305, zitting 71. De strafbeschikking hield een taakstraf van 50 uur in. De rechter kwam, op vordering van de officier van justitie, uit op een taakstraf van 40 uur.

123 Zaak 282, zitting 66. In plaats van de geldboete van € 210 uit de strafbeschikking, die de officier van justitie ook eiste, legde de rechter een geheel voorwaardelijke geldboete van € 200 op.

124 Zaak 243, zitting 59.

125 Zaak 35, zitting 9. De officier van justitie eiste € 50 meer dan de initiële geldboete van € 500 en de rechter legde vervolgens die hogere geldboete van € 550 op.

Een tweede zaak die een interessant doorkijkje geeft in redenen om een hogere straf op te leggen is de zaak waarin een niet-verschenen verdachte in zijn verzet-schrift de situatie die leidde tot het strafbare feit (belediging van politieambtenaren) heeft uitgelegd en zijn fout schriftelijk toegaf. Hij wilde iemand beschermen tegen het hardhandige optreden van de politie. In deze zaak eiste de officier van justitie desondanks ter terechtzitting een hogere straf, die door de rechter werd opgelegd.¹²⁶

Een derde voorbeeld van een zaak waarin de rechter hoger strafte, betreft een zaak waarin de vrouwelijke verdachte op zitting geen eerlijke verklaring leek af te leggen. Haar werd verweten een andere vrouw te hebben mishandeld op het schoolplein. Uit het procesdossier bleek dat de verdachte heeft geprobeerd een getuige een valse verklaring af te laten leggen en dat zij die getuige heeft lastiggevallen. De verdachte verklaarde dat ze enkel handelde uit zelfverdediging, maar de rechter meende dat de verdachte 'een ordinaire *bitch fight* was begonnen'.¹²⁷ Een ander illustrerend voorbeeld betreft de zaak waarin de verdachte smaadschrift pleegde. De rechter vond het gepleegde feit zeer ernstig omdat het ging om een belastend bericht dat de verdachte over zijn ex-partner had geplaatst op een openbare Facebookpagina van een bank waar de vrouw werkte en daar vier dagen lang voor iedereen te lezen was.¹²⁸ Uit het procesdossier bleek dat de verdachte weinig berouw toonde. De officier van justitie eiste een verhoging van de geldboete, maar de rechter legde naast die hogere geldboete ook een week gevangenisstraf voorwaardelijk op. Een verdachte die niet was gekomen toen hij was uitgenodigd voor een OM-hoorzitting en ook op de terechtzitting zijn gezicht niet liet zien, kreeg ook een hogere straf.¹²⁹

6.5.5.3 Rechterlijke straftoemeting gelijk aan strafbeschikking

In tabel 6.6 wordt weergegeven dat in de categorie verzetszaken 21% van de zaken resulteert in een straf die helemaal gelijk is aan de strafbeschikking, zowel qua strafsoort als strafmaat. Bij de categorie dagvaardingszaken is dit in 38% van de zaken het geval. Aan de hand van de motiveringen van de opgelegde straffen tijdens de observaties ter zitting, kunnen daarvoor de volgende redenen worden genoemd.

Allereerst blijkt ook hier de houding van de verdachte ter terechtzitting in grote mate van invloed te zijn. Verdachten die ter terechtzitting weinig inzicht toonden in hun laakbare gedrag en die geen spijt toonden¹³⁰ of de schuld bij een ander legden,¹³¹

126 Zaak 240, zitting 57. De geldboete van € 350 uit de strafbeschikking werd met 10% verhoogd tot € 385.

127 Zaak 298, zitting 70. De strafbeschikking hield een geldboete van € 300 in en een schadevergoeding van € 300. De officier eiste een taakstraf voor de duur van 32 uur en dezelfde schadevergoeding. De rechter legde die taakstraf op en kwam tot een schadevergoeding van € 200.

128 Zaak 295, zitting 68. In plaats van een geldboete van € 350 legde de rechter een geldboete op van € 385 met daarnaast een week voorwaardelijke gevangenisstraf.

129 Zaak 232, zitting 56. Hij kreeg een geldboete van € 360, in plaats van € 300 geldboete die bij strafbeschikking was opgelegd.

130 Bijvoorbeeld zaak 241, zitting 57. Hij kreeg de geldboete uit de strafbeschikking, een geldboete ter hoogte van € 300, ook van de rechter opgelegd.

131 Zaak 159, zitting 38.

kregen eerder dezelfde straf opgelegd dan verdachten die wel schuldbesef op de zitting lieten zien en verantwoordelijkheid voor het gepleegde feit namen.¹³² Hetzelfde geldt voor verdachten die zich ter zitting opstandig en onbehoorlijk gedroegen en die weigerden op vragen antwoord te geven.¹³³ Verdachten die volgens de rechter niet geheel openheid van zaken hebben gegeven, moesten ook genoeg nemen met de straf uit de strafbeschikking,¹³⁴ evenals verdachten die aantoonbaar hebben gelogen.¹³⁵ Ook medeverdachten die hun rol volgens de rechter niet ruiterlijk toegaven, kregen dezelfde straf als het OM had opgelegd.¹³⁶

Bij niet ter terechtzitting verschenen verdachten speelde de houding van de verdachten ten tijde van het strafbare feit of het politieonderzoek overigens ook een rol. Zo noemde een rechter het respectloze gedrag van een niet-verschenen verdachte de reden om een straf op te leggen die gelijk is aan de straf uit de strafbeschikking.¹³⁷ En een verdachte die vooraf een getuige – die voor de verdachte ongunstig had verklaard – telefonisch had benaderd om verhaal te halen, kwam ook met dezelfde straf thuis.¹³⁸ In een kwart van de verzetszaken die in een gelijke straf eindigden, legde de rechter – veelal op verzoek van de verdachte – termijnbetaling op.¹³⁹

In het geval van een medeverdachte die dezelfde straf bij strafbeschikking had gekregen en deze wel heeft betaald, was de rechter bereid om bij de hoogte van de straf uit de strafbeschikking te blijven, zoals bleek in een mishandelingszaak waarin twee vrouwen elkaar mishandelden en beiden een strafbeschikking van € 400 kregen uitgevaardigd.¹⁴⁰

132 Die verdachten kregen geregeld een lagere en/of voorwaardelijke straf opgelegd, zoals te lezen is in par. 6.5.5.1.

133 Waaronder in zaak 72, zitting 18. Tijdens de zitting was een schoolklas met achttien scholieren aanwezig, waardoor de verdachte zich bekeken voelde.

134 Zaak 157, zitting 37. De verdachte kreeg van de rechter, net als van het OM, een geldboete ter hoogte van € 500 opgelegd.

135 Zaak 37, zitting 10. De verdachte verklaarde dat zijn auto was gestolen en hij niet de bestuurder geweest kon zijn die de plaats van een ongeval had verlaten. Na politieonderzoek bleek dat de verdachte wel de bestuurder was geweest en de verdachte valse aangifte had gedaan van de diefstal van zijn auto.

136 Zoals in de zaken 175 en 176, zitting 42, die gelijktijdig werden behandeld. De verdachten stonden terecht voor vernieling in vereniging door graffiti te spuiten, maar verklaarden dat ze alleen mee waren gegaan om op de uitkijk te staan. In de omstandigheid dat ze vervlekken op hun kleding hadden, vonden de officier en rechter steun dat hun verhaal niet waar kon zijn. De geldboete uit de strafbeschikking van € 250 werd ook door de rechter opgelegd.

137 Zaak 116, zitting 29. De verdachte beledigde een HTM-controleur nadat hij in de tram werd gecontroleerd. De verdachte gaf eerst een valse naam op en rende vervolgens weg. Hij kreeg een geldboete van € 400.

138 Zaak 135, zitting 32. De verdachte verliet de plaats van een ongeval nadat hij op de parkeerplaats van de Technische Universiteit Delft een auto had aangereden.

139 Bijvoorbeeld in zaak 42, zitting 16. De verdachte pleegde wederspansnigheid, bracht daarbij letsel toe aan een politieambtenaar en beledigde politieambtenaren. De geldboete die in de strafbeschikking was opgelegd, € 700, kreeg de verdachte van de rechter ook opgelegd, maar dan in zeven termijnen van € 100.

140 Zaak 279, zitting 65. De verdachte mishandelde de ex-partner van haar man in een supermarkt door aan haar haren te trekken.

Zaken waarin strafbare feiten een rol spelen die bij de straftoemeting sterk door 'boetelijstjes' lijken bepaald te worden, zoals het voorhanden hebben van hard-drugs¹⁴¹ en het rijden onder invloed,¹⁴² eindigden vaker in dezelfde straf als de straf uit de strafbeschikking dan zaken met delicten waarin niet zulke 'standaardstraffen' bestaan. Zaken waarin verdachten er blijk van gaven dat ze het eens zijn met de straf uit de strafbeschikking, leidden ook tot oplegging van dezelfde straf. Wanneer een verdachte zich bereid verklaarde een geldboete te betalen en al voor de geldboete bleek te hebben gespaard, gaf dit ook aanleiding voor de rechter om niet van de straf uit de strafbeschikking af te wijken.¹⁴³ In verzetszaken zijn sommige rechters geneigd dezelfde straf op te leggen als de verdachte niet verschijnt en geen verzetschrift heeft ingediend waaruit de reden van het verzet kan worden afgeleid en dus geen enkele moeite heeft genomen om toe te lichten waarom hij de zaak aan de rechter wilde voorleggen (terwijl in de paragraaf hiervoor bleek dat dit ook een reden kan vormen om juist een hogere straf op te leggen).¹⁴⁴ Een van de rechters lichtte toe: 'Het moet niet zo zijn dat een verdachte na het instellen van het verzet er qua straftoemeting slechter uitkomt, daar houd ik rekening mee. Dat zou ik verkeerd en niet netjes vinden.'¹⁴⁵ Een andere rechter noemde het 'niet *fair*' om aan een niet-verschenen verdachte die is gedagvaard na het niet betalen van een geldboete een zwaardere strafsoort op te leggen dan de strafsoort in de strafbeschikking, waardoor hij dezelfde geldboete als die uit de strafbeschikking oplegde en niet meeging met de strafeis die een taakstraf inhield.¹⁴⁶

141 Zaak 268, zitting 62. De verdachte had drugs voorhanden tijdens het festival Lowlands en kreeg een geldboete ter hoogte van € 650 van het OM en na de behandeling van zijn verzet diezelfde straf van de rechter.

142 Zaak 39, zitting 10. De verdachte reed onder invloed van alcohol en kreeg de bij strafbeschikking opgelegde geldboete van € 550 ook van de rechter.

143 Zaak 264, zitting 61. De verdachte kreeg een geldboete van € 350.

144 Bijvoorbeeld in zaak 80, zitting 19. De verdachte was afwezig en zijn advocaat was niet door hem gemachtigd. De verdachte kreeg een strafbeschikking wegens belediging van politieambtenaren, die ter plekke waren gekomen na een melding van huiselijk geweld.

145 Zitting 42.

146 Zaak 301, zitting 71.

In de twee voorgaande hoofdstukken zijn de onderzoeksbevindingen van de zittingsobservaties gepresenteerd, waarmee antwoord is gegeven op de eerste twee onderzoeksvragen. Dit hoofdstuk is erop gericht nader op deze bevindingen te reflecteren en al doende antwoord te geven op de derde onderzoeksvraag: *Hoe moeten deze bevindingen worden geduid, mede in het licht van het doel en het rechtskarakter van de strafbeschikking?* Voordat wij dit doen, vatten wij eerst de bevindingen uit de twee voorgaande hoofdstukken nog eens kort samen, waarbij tevens wordt ingegaan op de vraag hoe onze bevindingen zich verhouden tot de resultaten van eerdere onderzoeken naar de strafbeschikkingenpraktijk. Aldus bevat dit hoofdstuk de belangrijkste conclusies van ons onderzoek. In hoofdstuk 8 wordt besproken tot welke aanbevelingen deze conclusies aanleiding geven.

7.1

KENMERKEN VAN STRAFBESCHIKKINGSZAKEN

In dit onderzoek is ten eerste onderzocht wat de kenmerken zijn van misdrijfzaken waarvoor oorspronkelijk een strafbeschikking is uitgevaardigd (onderzoeksvraag 1). De gemiddelde strafbeschikkingszaak die door de rechter wordt behandeld is een verzetszaak, waarin initieel een strafbeschikking is uitgevaardigd voor één voltooid strafbaar feit uit het Wetboek van Strafrecht, dat gepleegd is door een persoon alleen. Dit beeld komt overeen met de resultaten van andere onderzoeken naar de OM-strafbeschikking.¹ In de top vijf van meest voorkomende misdrijven

1 Zie bijvoorbeeld het rapport Beschikt en gewogen 2014, p. 28, waar de aldaar bestudeerde OM-strafbeschikkingen ook meestal zijn uitgevaardigd ter zake van één enkel strafbaar feit (97,6%). Kessler benadrukt dat het voor de hand ligt dat het OM beleid ontwikkelt om slechts bij uitzondering strafbeschikkingen uit te vaardigen waarin meerdere feiten worden afgedaan en meerdere sancties worden opgelegd, omdat de afhandeling van strafzaken ingewikkelder wordt naarmate in de strafbeschikking meer feiten met meer (ongelijksoortige) sancties worden afgehandeld. Zie Kessler 2015, p. 85.

waarvoor strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd, staan de delicten diefstal, belediging, mishandeling, vernieling en bedreiging.²

Verzetszaken worden meestal op tegenspraak behandeld, dagvaardingszaken worden juist vooral bij verstek afgedaan.³ De gemiddelde verdachte van wie een strafbeschikkingszaak op zitting wordt behandeld, is een ontkennende jonge man die enige vorm van justitiële documentatie heeft.⁴ Verdachten in verzetszaken ontkennen het vermeende gepleegde misdrijf vaker dan verdachten in dagvaardingszaken. Deze verschillen laten zich vermoedelijk verklaren door de uiteenlopende redenen om een zaak alsnog door de rechter te laten beoordelen: in geval van verzet is het immers een actieve handeling van de zijde van de verdachte die tot de zitting leidt, terwijl in geval van dagvaarding het OM de zitting initieert wegens een mislukte executie van de eerdere strafbeschikking. Gemiddeld staat een strafbeschikkingszaak 447 dagen na de pleegdatum op zitting. Het tijdverloop tussen de pleegdatum uit de strafbeschikking en de behandeling van de strafbeschikkingszaak ter terechtzitting is lang te noemen. Het lijkt logisch dat de periode bij dagvaardingszaken (nog) langer is dan bij verzetszaken, omdat er geruime tijd verstrijkt voordat (formeel) geconstateerd kan worden dat de executie van een strafbeschikking is mislukt.

7.2

PROCESVERLOOP VAN EN BESLISSINGEN IN STRAFBESCHIKKINGSZAKEN

De geobserveerde strafbeschikkingszaken werden behandeld volgens de gewone procesregels. Zo zijn tijdens de geobserveerde strafzaken verschillende tenlasteleggingen gewijzigd,⁵ getuigen ter terechtzitting gehoord,⁶ is een aantal zaken met

2 Deze top vijf komt ook voor in de top tien van delicten waarvoor het OM in 2014 (het focusjaar van het evaluatieonderzoek naar de Wet OM-afdoening) een strafbeschikking heeft uitgevaardigd. Zie het rapport Evaluatie Wet OM-afdoening 2018, tabel 3.5 op p. 64.

3 De memorie van toelichting bij het Wetsvoorstel OM-afdoening sprak al de verwachting uit dat verdachten die verzet aantekenen grosso modo diegenen zullen zijn die de behoefte hebben hun zienswijze ter terechtzitting toe te lichten. Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 19.

4 Wanneer het percentage mannelijke verdachten (80%) wordt vergeleken met de beschikbare landelijke cijfers van het CBS, dan geven die een vergelijkbaar beeld. Daaruit blijkt namelijk dat het aandeel mannen dat in de afgelopen jaren een strafbeschikking heeft gekregen tussen 76,5% en 80% van het totaal bedraagt. De cijfers zijn gegenereerd met CBS-statline via <https://opendata.cbs.nl>. Daarbij zijn de jaren 2015 tot en met 2019 betrokken.

5 In 5% van de geobserveerde strafbeschikkingszaken deed de officier van justitie een vordering tot wijziging van de tenlastelegging. In alle gevallen is die door de rechter toegewezen. Het betreft met name wijzigingen van de pleegplaats en aanvulling van de tenlastelegging door bijvoorbeeld een subsidiair feit of een omstandigheid aan de tenlastelegging toe te voegen. Zo werd in zaak 102 (zitting 25) aan de tenlastelegging toegevoegd dat de verdachte niet alleen politieambtenaren had beledigd door hen uit te schelden, maar ook door zijn middelvinger naar hen op te steken.

6 Waaronder in zaak 92, zitting 23. De meegebrachte getuige, een vriend van de verdachte die tijdens een uitgaansavond ernstig gewond raakte, werd door de politierechter gehoord. De officier van justitie eiste ter zitting de geldboete uit de strafbeschikking, van € 300, voorwaardelijk op te leggen. De rechter kwam nog lager uit, op een voorwaardelijke geldboete van € 90.

medeverdachten gelijktijdig – maar niet gevoegd – behandeld⁷ en zijn camerabeelden ter terechtzitting bekeken.⁸ Ook is de inhoudelijke behandeling van een aantal strafzaken aangehouden indien bijvoorbeeld een procesdeelnemer niet (correct) was opgeroepen – meestal de benadeelde partij – of nader onderzoek noodzakelijk was.⁹ Na afloop van het onderzoek ter terechtzitting deed de rechter in alle gevallen direct uitspraak. In dit onderzoek is onder meer onderzocht wat over deze (inhoudelijke) beslissingen in strafbeschikkingszaken kan worden gezegd (onderzoeksvraag 2). In deze paragraaf bespreken we de belangrijkste bevindingen in dit verband, waarbij we achtereenvolgens ingaan op de overwegingen van de verdachte en het OM in de aanloop naar de zitting (om verzet in te stellen dan wel een verdachte te dagvaarden), de ontvankelijkheid van het verzet, de strafeis van de officier van justitie en het eindoordeel van de rechter.

7.2.1 *Aanloop naar de zitting*

Uit de observaties blijkt dat verdachten niet alleen in verzet gaan vanwege inhoudelijke redenen als vermeende onschuld of de hoogte van de opgelegde sanctie, maar ook vanwege meer procedurele motieven, zoals het ontbreken van een gesprek met de officier van justitie of het gevoel dat ze in het voortraject onvoldoende gelegenheid hebben gekregen hun kant van het verhaal te vertellen. Ook verdachten die een bekennende verklaring hebben afgelegd en de sanctie op zichzelf zonder al te veel problemen zouden kunnen voldoen (bijvoorbeeld omdat zij over voldoende middelen beschikken), komen derhalve bij de strafrechter terecht om alsnog te bewerkstelligen dat zij – letterlijk – gehoord worden. Deze bevinding verhoudt zich moeizaam met de gewenste taakinvulling van het OM, die inhoudt dat verdachten alleen in verzet gaan vanwege inhoudelijke redenen en niet vanwege vermeende procedurele onrechtvaardigheid of de wijze van bejegening.¹⁰

Uit de observaties blijkt dat de verdachte in ten minste 33% van de verzetszaken een verzetschrift heeft ingediend. In de meeste gevallen werden de redenen van de verdachte om in verzet te gaan dus pas tijdens de zitting duidelijk. In het licht van de door de wetgever beoogde laagdrempeligheid van het instellen van verzet is het zonder meer te begrijpen dat verdachten niet worden verplicht hun bezwaren tegen de strafbeschikking reeds voor de zitting kenbaar te maken door middel van een verzetschrift. Vanuit het perspectief van (de voorbereiding van de zitting door) de officier van justitie en de rechter zou het evenwel de voorkeur verdienen om al op

7 Bijvoorbeeld zaak 175 met 176.

8 Waaronder in zaak 21, zitting 6.

9 Bijvoorbeeld in zaak 311, zitting 72. Van deze zaak was de inhoudelijke behandeling eerder aangehouden zodat handtekeningenonderzoek kon worden verricht, omdat de verdachte ontkende valsheid in geschrift te hebben gepleegd door bij een kredietaanvraag gebruik te maken van een valse salarisspecificatie en een vals rekeningafschrift.

10 Zie Perspectief op 2015, Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM, p. 22, waarin het OM zijn visie presenteert op de strafrechtelijke handhaving voor de komende jaren en de wijze waarop het OM daaraan invulling geeft. Bijlage bij *Kamerstukken II* 2011/12, 28684, nr. 331.

voorhand kennis te kunnen nemen van de bezwaren van de verdachte. Ook blijkt uit de observaties dat de informatie uit een verzetschrift van toegevoegde waarde kan zijn als de verdachte zelf niet ter zitting aanwezig is.

Ten aanzien van de geobserveerde dagvaardingszaken is gebleken dat het in 80% (N=60) ging om de (gedeeltelijk) mislukte executie van een geldboete. In 19% (N=14) was de bij strafbeschikking opgelegde taakstraf niet of niet volledig verricht binnen de daarvoor gestelde termijn. Overigens laat deze verhouding zich vermoedelijk verklaren door het feit dat er veel meer strafbeschikkingen zijn die een geldboete inhouden (namelijk 92,5%) dan strafbeschikkingen die bestaan uit een taakstraf (namelijk 6,5%). In één geval betrof het een dagvaarding van een strafbeschikking waarin de verdachte een aanwijzing van het OM had gekregen, waar hij zich vervolgens niet aan had gehouden. Criteria die het OM hanteert bij de beslissing om na een mislukte executie van de strafbeschikking tot dagvaarding over te gaan, zijn op basis van het observatieonderzoek niet vast te stellen. De informatie die daarover op zitting werd gegeven, was doorgaans te summier om daar gedegen uitspraken over te kunnen doen.

7.2.2 *Beslissingen inzake ontvankelijkheid van verzet*

Opvallend is dat de ontvankelijkheid van het verzet nauwelijks aan de orde komt tijdens de zitting. Wanneer dat wel het geval was, bleken rechters doorgaans soepel om te gaan met de geldende termijnen: in de meeste gevallen verklaarde de rechter het verzet ontvankelijk, terwijl dit bijvoorbeeld overduidelijk te laat was ingesteld. Uiteindelijk werd in 2% van alle verzetszaken het verzet door de rechter niet-ontvankelijk verklaard, nadat de officier van justitie in 4% van alle verzetszaken een vordering tot niet-ontvankelijkheid van het verzet had gedaan. Ook bleek in de praktijk verschillend te worden omgegaan met de ontvankelijkheidsvraag: waar de ene rechter soepel met de ontvankelijkheid van het verzet omging en een te laat ingesteld verzet (*contra legem*) inhoudelijk behandelde, hield een andere rechter zich strikt aan de naleving van de verzetstermijn, waardoor de verdachte direct de zittingszaal weer diende te verlaten.

Deze bevindingen zijn in lijn met eerder onderzoek naar de strafbeschikking. In het door Van Tulder verrichte onderzoek naar strafbeschikkingen ligt het percentage niet-ontvankelijk verklaarde verzetten eveneens op 2 à 3%.¹¹ Ook in de evaluatie van de Wet OM-afdoening wordt geconstateerd dat overschrijding van de verzetstermijn lang niet altijd fataal hoeft te zijn.¹² Voorts bleek uit het rapport *Beproefd verzet* al dat officieren van justitie in weinig gevallen de niet-ontvankelijkheid van het verzet vorderen, ook wanneer voor een dergelijke vordering op zichzelf

11 Van Tulder 2016, p. 36.

12 Rapport Evaluatie Wet OM-afdoening 2018, p. 196.

alle reden bestaat.¹³ Uit hetzelfde rapport blijkt ook dat rechters terughoudend zijn met de toepassing van de niet-ontvankelijkheid van het verzet.¹⁴

7.2.3 *Strafeis ter terechtzitting*

In 45% van de geobserveerde zaken eiste de officier van justitie een straf die exact gelijk was aan de straf in de oorspronkelijk uitgevaardigde strafbeschikking, zowel qua hoogte als qua strafsoort. Op dit punt bestaat vrijwel geen verschil tussen verzetszaken en dagvaardingszaken. In bijna een derde van de dagvaardingszaken werd een hogere (onvoorwaardelijke) straf geëist, terwijl dat in slechts 8% van de verzetszaken het geval was. In 17% van de verzetszaken eiste de officier van justitie een lagere onvoorwaardelijke straf ten opzichte van de strafbeschikking, tegen 12% van de dagvaardingszaken. Als bij de uiteenlopende categorieën van lagere strafeisen ook de vorderingen vrijspraak, OVAR en geen straf of maatregel worden meegemeld, dan eiste de officier van justitie in bijna 39% van alle strafbeschikkingszaken een voor de verdachte gunstiger uitkomst vergeleken met de oorspronkelijke strafbeschikking. Een ongunstiger straf voor de verdachte werd in nog geen 16% van de gevallen geëist, waarbij, zoals zojuist geconstateerd, het grootste deel voor rekening van de zaken komt waarin de executie van de strafbeschikking is mislukt. In twee zaken requirerde de officier van justitie tot vrijspraak, maar achtte de rechter de verdachte wel schuldig.

Overigens is het opvallend dat officieren van justitie verschillend met strafbeschikkingszaken blijken om te gaan. Een groot deel van hen laat de buitengerechtelijke fase tijdens de voordracht van de zaak ter terechtzitting en het requisitoir volledig buiten beschouwing, alsof die fase nooit heeft bestaan. Officieren van justitie hanteerden ook verschillende uitgangspunten bij het vaststellen van de strafeis in een strafbeschikkingszaak. Waar de een zich gebonden voelde aan de straf zoals die was opgelegd bij strafbeschikking, voelden anderen zich dat duidelijk niet. Ook spraken sommige officieren van justitie uit dat ze zich verplicht voelden om een hogere straf te eisen indien een verdachte in een strafbeschikkingszaak niet ter terechtzitting was verschenen. Hetzelfde gold in een aantal zaken waarin de executie was mislukt, ook als de verdachte in de betreffende dagvaardingszaak ter terechtzitting was verschenen en uitleg gaf over de reden van het niet voldoen aan de strafbeschikking.

7.2.4 *Rechterlijke eindoordelen*

De berechting van strafbeschikkingszaken leidt tot andere uitkomsten dan de beslissingen zoals die in de strafbeschikkingenpraktijk worden genomen. In ver-

13 Zie het rapport *Beproefd verzet* 2017, p. 117.

14 Rapport *Beproefd verzet* 2017, p. 84. Dat geldt volgens het rapport in het bijzonder in de gevallen waarin de strafzaak inmiddels 'zeer oud' is. Als het OM erin zou slagen de doorlooptijden aanzienlijk in te korten, is het volgens dat rapport mogelijk een ander verhaal.

zetszaken kwam de rechter in 75% van de gevallen tot een voor de verdachte gunstiger oordeel. In dagvaardingszaken was dit in 39% van de gevallen zo. In 18% van de geobserveerde strafbeschikkingszaken volgde vrijspraak, in 1% van de zaken ontslag van alle rechtsvervolging, in 6% van de zaken schuldigverklaring zonder strafoplegging en in 75% van de zaken schuldigverklaring met strafoplegging. In die laatste gevallen is de straf vaak lager dan de straf in de oorspronkelijke strafbeschikking en wordt deze geregeld geheel of gedeeltelijk voorwaardelijk opgelegd. Slechts in een klein aantal zaken (nog niet één op de tien) volgde een hogere straf dan die in de strafbeschikking.

Als we deze bevindingen vergelijken met de beschikbare landelijke cijfers van gewezen vonnissen na verzet of mislukte executies, dan komen deze aardig overeen. In 2017 (het eerste jaar van de zittingsobservaties) kwam de rechter in ruim 15% van de strafbeschikkingszaken tot vrijspraak, in 1% van de zaken tot ontslag van alle rechtsvervolging, in 5% van de zaken tot schuldigverklaring zonder oplegging van straf en in 79% van de gevallen tot schuldigverklaring met strafoplegging. In 2018 (het tweede jaar van de zittingsobservaties) waren deze percentages respectievelijk 14%, 0%, 4% en 82%.¹⁵

Vergelijken we deze cijfers met strafzaken die niet oorspronkelijk met een strafbeschikking zijn afgedaan, dan zien we duidelijke verschillen. Uit jaarcijfers (gerapporteerd in de strafrechtketenmonitor) blijkt dat het percentage vrijspraken in misdrijfzaken voor de rechter in de afgelopen jaren tussen de 7% en 9% lag.¹⁶ Hiermee vergeleken ligt het vrijspraakpercentage van 18% bij strafbeschikkingszaken zoals dat uit onderhavig onderzoek voortvloeit, dus een stuk hoger. Het gaat om (ruim) twee keer zoveel strafbeschikkingszaken die tot vrijspraak leiden.¹⁷ Bovendien is in 6% van de geobserveerde strafbeschikkingszaken een schuldigverklaring zonder strafoplegging uitgesproken (ex art. 9a Sr), hetgeen drie keer hoger is dan in strafzaken die niet initieel met een strafbeschikking zijn afgedaan, waarin al jaren op rij 2% van de strafzaken eindigt in het zogeheten rechterlijk pardon.¹⁸

15 Factsheet Strafrechtketen 2020, figuur 3.3 getiteld 'Vonnissen ZM op verzetten of mislukte executies', p. 52. De cijfers in dat rapport zijn afgerond op honderdtallen en kunnen daardoor licht vertekenen. In 2017 ging het om 1.100 vrijspraken, 400 keer toepassing van art. 9a Sr, 100 keer OVAR en 6.100 schuldigverklaringen met strafoplegging (totaal 7.700 strafbeschikkingszaken). In 2018 ging het om 1.000 vrijspraken, 300 keer toepassing van art. 9a Sr, 0 keer OVAR en 6.000 schuldigverklaringen met strafoplegging (totaal 7.300 strafbeschikkingszaken).

16 Zie de tabel in de Factsheet strafrechtketenmonitor 2020, p. 36. De cijfers in de jaaroverzichten Criminaliteit en rechtshandhaving vermelden iets afwijkende cijfers, namelijk 8% (in 2020, p. 91), 9% (in 2019, p. 85), 10% (in 2018, p. 75) en 10% (in 2017, p. 82). Dit komt doordat in die rapporten de vrijspraakcijfers zijn samengevoegd met de einduitspraak OVAR. Volgens de Factsheet strafrechtketenmonitor 2020, p. 36, is het eindoordeel OVAR jaarlijks in 1% van de strafzaken aan de orde.

17 Robroek laat zich uit over de manier waarop strafbeschikkingszaken het beste kunnen worden vergeleken met niet-strafbeschikkingszaken. Zie zijn bijdrage 'De OM-strafbeschikking. Deel 1. Het ontbrekende bewijs van structureel onzorgvuldige schuldvaststellingen', 9 januari 2018, via www.ivorentoga.nl/archieven/4419.

18 Zie Criminaliteit en rechtshandhaving 2020, p. 91 en de Factsheet strafrechtketenmonitor 2020, p. 36.

Deze bevindingen komen voor een groot deel overeen met de bevindingen uit eerder onderzoek. In 2016 heeft Van Tulder onderzocht tot welke einduitspraak rechters komen in strafbeschikkingszaken. Hij concludeert dat het percentage vrijspraken bij door de rechter behandelde verzetszaken rond de 20% tot 25% ligt en in dagvaardingszaken rond de 5% tot 10%.¹⁹ Ook in het door de procureur-generaal verrichte onderzoek wordt een relatief hoog aantal vrijspraken in strafbeschikkingszaken geconstateerd. In dat onderzoek wordt dit onder meer toegeschreven aan de onvoldoende zorgvuldige beoordeling van zaken waarin initieel een strafbeschikking was uitgevaardigd.²⁰ De minister van Justitie en Veiligheid sprak zijn verwachting uit dat een hogere kwaliteit van de schuldvaststelling door het OM mogelijk tot minder vrijspraken zou leiden.²¹ In de bevindingen van ons observatieonderzoek is dit (logischerwijs) nog niet terug te zien, omdat de meeste strafbeschikkingen in de geobserveerde zaken zijn uitgevaardigd voordat de rapporten van de procureur-generaal zijn gepubliceerd. Het aantal geobserveerde vrijspraken van in 2017 gepleegde strafbare feiten was derhalve nog steeds hoog, namelijk ruim 18%.²² De onderzoekers die de evaluatie van de Wet OM-afdoening verrichtten, kwamen tot een soortgelijke conclusie. In 14% van de daarin onderzochte verzetszaken die aan de rechter werden voorgelegd, eindigde de strafbeschikkingszaak in een vrijspraak.²³ De onderzoekers kwalificeren dit percentage als 'te hoog, gezien de omstandigheid dat het hier om zaken gaat die een eenvoudige afweging dienen te vergen, waarbij het procesinitiatief volledig bij de verdachte ligt'.²⁴ Overigens lag het percentage vrijspraken in dagvaardingszaken in die analyse op niet meer dan 4%.²⁵

Vastgesteld kan worden dat het (hoge) percentage vrijspraken dat in onderhavig onderzoek is aangetroffen in lijn is met het (hoge) aantal geconstateerde vrijspraken in eerder onderzoek. In de volgende paragraaf gaan wij nader in op de vraag hoe deze bevindingen moeten worden geduid in het licht van het doel en het rechtskarakter van de strafbeschikking. Daaraan voorafgaand kan reeds worden opgemerkt dat het logischer zou zijn geweest wanneer het percentage vrijspraken in de geobserveerde strafzaken lager zou zijn uitgevallen dan het percentage vrijspraken in gewone strafzaken waarin niet eerst een strafbeschikking is uitgevaardigd, aange-

19 Van Tulder 2016, p. 36. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het onderzoek van Van Tulder geen onderscheid heeft gemaakt tussen overtredingen en misdrijven, terwijl het onderhavige onderzoek zich enkel richt op misdrijven.

20 Zie de rapporten van de P-G bij de Hoge Raad en de reactie van de minister daarop per brief van 27 november 2017, *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, nr. 399.

21 *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, nr. 399, p. 4.

22 In 25 van de 137 geobserveerde strafbeschikkingszaken met pleegjaar 2017 werd de verdachte vrijgesproken.

23 Rapport Evaluatie Wet OM-afdoening 2018, p. 71. Overigens is in dat onderzoek geen onderscheid gemaakt tussen overtredingen en misdrijven, terwijl het onderhavige onderzoek zich enkel richt op misdrijven. In 8% van de onderzochte zaken in het rapport Evaluatie Wet OM-afdoening 2018 was nog geen vonnis gewezen, dus het aantal vrijspraken kan uiteindelijk nog hoger zijn uitgevallen. Zie tabel 3.10 van dat rapport.

24 Rapport Evaluatie Wet OM-afdoening 2018, p. 258-259.

25 Rapport Evaluatie Wet OM-afdoening 2018, p. 74.

zien in het geval van strafbeschikkingszaken de officier van justitie al tot het oordeel is gekomen dat er voldoende wettig en overtuigend bewijs in het dossier aanwezig was. Daar komt nog bij dat na het instellen van verzet en de daaropvolgende herbeoordeling slechts 68% van de strafbeschikkingszaken door het OM daadwerkelijk aan de rechter wordt voorgelegd, wat laat zien dat er ook voorafgaand aan het onderzoek ter terechtzitting al veel strafzaken worden uitgefilterd waarin een veroordeling kennelijk niet haalbaar wordt geacht. Hoewel er strikt genomen ook andere redenen voor intrekking van de strafbeschikking kunnen zijn dan een tekort aan voldoende wettig en overtuigend bewijs, rijst ook in die strafbeschikkingszaken het vermoeden dat de strafbeschikking eerder ten onrechte is opgelegd.

7.3

DUIDING VAN DE ONDERZOEKSBEVINDINGEN

Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat duidelijke verschillen bestaan tussen de oorspronkelijk uitgevaardigde strafbeschikkingen en de uitspraken die de rechter doet in dezelfde zaak na het door de verdachte ingestelde verzet of een dagvaarding na mislukte executie. In veel gevallen gaat het om voor de verdachte gunstiger uitspraken, zoals een vrijspraak of een (substantieel) lagere straf.²⁶ Zoals in het voorgaande besproken, is dit een bevinding die aansluit bij de eerdere onderzoeken van de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de evaluatie van de Wet OM-afdoening.²⁷ In die zin bevestigt dit onderzoek op basis van andersoortige methodologie het beeld dat in eerder onderzoek reeds van de strafbeschikkingenpraktijk is geschetst. De vervolgvraag is hoe deze bevindingen moeten worden geduid, mede in het licht van het doel en het rechtskarakter van de strafbeschikking (onderzoeksvraag 3).

Duidelijk is dat het in het licht van de wetsgeschiedenis niet de verwachting of de bedoeling is dat strafbeschikkingen al te vaak 'over de kop gaan' bij de rechter: de toegang tot de rechter is er immers primair als waarborg voor de verdachte (niet in de laatste plaats ingegeven door het recht op een eerlijk proces ex art. 6 EVRM), niet omdat op voorhand de verwachting is dat de rechter beter in staat zou zijn strafbeschikkingszaken te beoordelen dan de officier van justitie. Het is dan ook uitdrukkelijk de bedoeling dat de officier van justitie in strafbeschikkingszaken tot beslissingen van dezelfde kwaliteit komt als de rechter, terwijl bovendien van hem als magistraat wordt verwacht dat hij daartoe ook in staat is. De officier van justitie mag geen gokje wagen ten aanzien van het bewijs of om strategische redenen hoog in de boom gaan zitten ten aanzien van de straftoemeting; de strafbeschikking

26 Hierbij wordt benadrukt dat de observaties zijn gedaan in een periode voorafgaand aan de beleidswijziging van het OM ten aanzien van de straftoemeting per 1 januari 2019. Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 514.

27 Zie de rapporten *Beschikt en gewogen* 2014, *Wordt vervolgd: beschikt en gewogen* 2017, *Beproefd verzet* 2017, *Wordt vervolgd: Beproefd verzet* 2019 en het rapport *Evaluatie Wet OM-afdoening* 2018.

behelst immers een schuldvaststelling en een strafoplegging en dat vergt precisie. Anders gezegd: van de officier van justitie wordt in strafbeschikkingszaken verwacht dat hij optreedt als ware hij rechter.

Op basis van het observatieonderzoek lijkt deze verwachting niet uit te komen. In een substantieel aantal gevallen beslist de rechter immers wel degelijk anders dan de strafbeschikkende officier van justitie. Nu zou kunnen worden betoogd dat dit deels in de aard der zaak ligt besloten: waar twee functionarissen dezelfde zaak beoordelen, kunnen altijd verschillen optreden, zeker waar het gaat om de straftoemeting. Dezelfde factoren kunnen immers anders worden gewogen. In die zin kan niet op voorhand worden gezegd dat de rechter in alle gevallen inhoudelijk betere beslissingen neemt dan de officier van justitie. Een dergelijke redenering miskent echter dat de beslissing van de rechter intrinsiek betere papieren heeft dan die van de officier van justitie. Zo kan de rechter anders dan de officier van justitie bogen op een onafhankelijke en onpartijdige positie, wat zijn beslissingen meer legitimiteit – of zo men wil, *credibility* – verleent dan die van de officier van justitie. Ook is het proces waarlangs hij tot een oordeel komt anders dan bij de officier van justitie. Het meest evidente verschil daarbij is het ontbreken van een onderzoek ter terechtzitting voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking. Waar de officier van justitie doorgaans – OM-hoorzittingen daargelaten – beslissingen over de strafbeschikking neemt zonder de verdachte daaromtrent te hebben gehoord of anderszins een procedure te hebben gevolgd waarin ruimte voor tegenspraak is ingebouwd, beslist de rechter op basis van een onderzoek ter terechtzitting, waar niet alleen de officier van justitie maar ook de verdachte in de gelegenheid is gesteld zijn kant van het verhaal over het voetlicht te brengen. Dat het van belang is wat zich op een terechtzitting afspeelt, blijkt niet alleen uit onze zittingsobservaties in het onderhavige onderzoek, maar ook uit eerder uitgevoerd (straftoemetings)onderzoek.²⁸ Rechters wijzen er volgens die onderzoeken op dat wat ter zitting gebeurt, hun confrontatie met de verdachte als mens of met andere betrokkenen, bijzonder relevant is voor hun oordeel en soms hun op schriftelijke voorbereiding gebaseerde voorlopig oordeel beslissend verandert.²⁹ De informatiepositie van de rechter is daarmee een stuk gunstiger dan die van de strafbeschikkende officier van justitie. Uit de in dit onderzoek gegeven voorbeelden blijkt bovendien dat de rechter (daardoor?) meer oog heeft voor de omstandigheden waaronder het strafbare feit is gepleegd en de persoon van de verdachte.

Zo bezien blijkt uit ons onderzoek bovenal de meerwaarde van het onderzoek ter terechtzitting: ter zitting kan niet alleen onverwachte informatie naar boven komen, die zowel relevant kan zijn voor de bewijsbeslissing als voor de straftoemeting, ook kan ter zitting de reeds voorhanden informatie worden betwist, nader worden toegelicht, anders worden geduid of in een ander perspectief worden geplaatst. Het resultaat is dat de rechter doorgaans beter geïnformeerd een beslissing neemt dan

28 Zie bijvoorbeeld Wermink, De Keijser & Schuyt 2012, p. 726-733.

29 De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006, p. 43.

de officier van justitie eerder in dezelfde zaak deed, wat maakt dat de beslissing van de rechter in die zin – los van de inhoud daarvan – ‘beter’ is dan die van de officier van justitie. Daarnaast draagt het onderzoek ter terechtzitting ook bij aan de door de verdachte ervaren procedurele rechtvaardigheid, in het licht van onze onderzoeksbevindingen een zeker niet onbelangrijk gegeven. Een substantieel aantal verdachten gaf immers aan in verzet te zijn gegaan tegen de strafbeschikking teneinde alsnog gehoord te kunnen worden en hun kant van het verhaal te vertellen.

7.4

DE RECHTER TERUG IN HET ZADEL?

Met de invoering van de strafbeschikking heeft de wetgever een fundamentele stap genomen. De intrede van de strafbeschikking in het Nederlandse strafproces vormde immers een inbreuk op het bestraffingsmonopolie dat de strafrechter tot dat moment had. Hoewel deze fundamentele stap inmiddels al veertien jaar achter ons ligt, blijft het een feit dat de wetgever de officier van justitie een grote verantwoordelijkheid heeft gegeven: beschikken over schuld en straf als ware hij rechter. Los van de principiële vraag of dit in het licht van de constitutionele bezwaren daartegen een juiste stap is geweest, is het van belang voortdurend te bezien of en in hoeverre het OM deze grote verantwoordelijkheid kan dragen en in zijn concrete beslissingen kan waarmaken. Onze onderzoeksbevindingen laten in lijn met eerder onderzoek zien dat dit nog niet zonder meer het geval is. Bezien in het licht van het doel en de aard van de strafbeschikking gaan nog te veel strafzaken waarin eerder een strafbeschikking is uitgevaardigd, na het instellen van verzet of na dagvaarding wegens een mislukte executie over de kop bij de strafrechter.

Dit roept de vraag op of de strafbeschikking om die reden integraal zou moeten worden afgeschaft en in alle gevallen weer een procesverplichting zou moeten gaan gelden (op consensualiteit gebaseerde mogelijkheden van buitengerechtelijke afdoening, zoals de transactie en het voorwaardelijk sepot, daargelaten). Dat is wat ons betreft niet het geval. Het zit nu eenmaal in de aard van buitengerechtelijke procedures dat offers moeten worden gebracht, mits dit verantwoord gebeurt. Dit heeft de wetgever zich uiteraard ook gerealiseerd. Niet voor niets is de bevoegdheid om strafbeschikkingen uit te vaardigen – net als de bevoegdheid transacties aan te bieden – gereserveerd voor overtredingen en de lichtere misdrijven (ex art. 257a lid 1 Sv). Het onderhavige en eerder onderzoek laat echter zien dat niet alle strafzaken die binnen deze abstracte grenzen vallen, zich ook daadwerkelijk voor vereenvoudigde afdoening door middel van een strafbeschikking lenen, getuige het feit dat een substantieel deel van de strafbeschikkingen geen stand houdt bij de rechter. Dit betekent enerzijds dat de officier van justitie tot kwalitatief hoogwaardiger strafbeschikkingen moet zien te komen, een streven dat na de eerdere onderzoeken ook door het OM is onderschreven en opgepakt.³⁰ Anderzijds betekent dit dat scherper moet

30 Zie het OM-programma *Strafvordering* 2020.

worden bekeken welke strafzaken zich voor afdoening door middel van een strafbeschikking lenen en welke strafzaken beter direct aan de rechter kunnen worden voorgelegd. Waar het omslagpunt in concreto ligt, is vanzelfsprekend moeilijk te bepalen, maar zowel de eenvoud als de ernst van de strafzaak speelt daarbij nadrukkelijk een rol, waarbij eenvoud met name raakt aan de bewijsbeslissing en de ernst met name aan de straftoemeting. Het uitvaardigen van strafbeschikkingen zou naar onze mening beperkt moeten blijven tot de lichtere delicten en de (bewijstechnisch) echt eenvoudige zaken. Dat is tot op zekere hoogte een open deur; tegelijkertijd laten onze bevindingen zien dat deze selectie tot op heden niet vlekkeloos verloopt, nu er nog te veel zaken zijn waarin de nuances zoals deze tijdens het onderzoek ter terechtzitting naar voren zijn gekomen, kennelijk toch relevant waren voor een evenwichtig oordeel. In die zin zou de strafbeschikking wat ons betreft alleen moeten worden ingezet daar waar het onderzoek ter terechtzitting daadwerkelijk kan worden gemist. Vanuit dit perspectief vormt het feit dat de verdachte het feit ontkent een belangrijke contra-indicatie voor afdoening door middel van een strafbeschikking. Tegelijkertijd zouden wij dergelijke zaken ook niet op voorhand categorisch willen uitsluiten van buitengerechtelijke afdoening, nu ook deze in voorkomende gevallen wel degelijk eenvoudig kunnen zijn. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor zaken waarin een relatief forse sanctie aan de orde is: dergelijke zaken zouden – ook wanneer zij op zichzelf binnen de abstracte grenzen van artikel 257a Sv vallen waar het gaat om potentiële straffen en maatregelen – in beginsel moeten worden voorgelegd aan de rechter, opdat strafbeschikkingen kunnen worden gereserveerd voor het opleggen van lichtere sancties.

Ook zou kunnen worden overwogen de rechter nadrukkelijker bij het uitvaardigen van (bepaalde zwaardere) strafbeschikkingen te betrekken, bijvoorbeeld in de vorm van een zogenoemde rechterlijke strafbeschikking. De invoering van een dergelijke modaliteit zou immers verschillende van voornoemde bezwaren tegen de strafbeschikking kunnen wegnemen of in ieder geval verlichten. In de literatuur zijn verschillende ideeën in die richting geopperd. Zo stelt Keulen een modaliteit voor waarin de officier van justitie een voorstel tot een strafbeschikking doet, waarna de rechter – indien hij zich na kennisneming van het onderliggende procesdossier in de voorgenomen afdoening kan vinden – het voorstel van het OM ondertekent.³¹ Peters stelt voor bij een dergelijke rechterlijke strafbeschikking de rechter-commissaris een rol toe te bedelen.³² Corstens en Kuiper menen dat zou moeten worden gezien of niet op enigerlei wijze de rechter al in een vroeger stadium en ambtshalve kan worden ingeschakeld.³³ Daarnaast vraagt ook Korthals Altes zich af of de rechter geen rol zou moeten spelen bij de OM-afdoening.³⁴ Hoewel rechterlijke betrokkenheid bij de strafbeschikking onmiskenbaar tegemoet zou komen aan de constitutionele

31 Keulen 2014, p. 739-749.

32 Peters 2015, p. 213.

33 Corstens & Kuiper 2015, p. 264.

34 Bijdrage van Korthals Altes, 'Schikken op de zitting ook in strafzaken?', 16 januari 2018 via www.ivorentoga.nl/archieven/4370.

bezwaren tegen de strafbeschikking en wellicht ook de nodige verlichting zou kunnen brengen ten aanzien van de door ons geconstateerde knelpunten in de strafbeschikkingenpraktijk, menen wij dat invoering van rechterlijke betrokkenheid bij het uitvoeren van de strafbeschikking ook een zeker paradoxaal element in het systeem van buitengerechtelijke afdoening zou introduceren en het stelsel als geheel verder zou differentiëren (en daarmee compliceren), nu een dergelijke verzwaarde procedure vermoedelijk alleen voor de zwaardere categorie strafbeschikkingen zou moeten gaan gelden.

Met een zorgvuldiger zaakselectie kan naar ons oordeel al veel worden gewonnen: alleen die zaken die zich daar daadwerkelijk voor lenen door middel van een strafbeschikking afdoen en alle andere zaken door middel van een dagvaarding rechtstreeks bij de rechter aanbrengen. Wel is het dan van groot belang voldoende tijd en aandacht te besteden aan de beslissing óf een concrete zaak zich voor afdoening door middel van een strafbeschikking leent en daarbij de juiste criteria te betrekken. Als gezegd zijn de geringe ernst en eenvoud van de zaak daarbij de belangrijkste factoren. En als die afweging uitmondt in de beslissing een zaak met een strafbeschikking af te doen, dan is het van belang dat de officier van justitie in staat wordt gesteld kwalitatief hoogwaardige strafbeschikkingen uit te vaardigen. Ook is van belang dat de officier van justitie de verdachte voldoende betreft in de keuze om de zaak door middel van een strafbeschikking af te doen. In dat verband benadrukken we onze bevinding dat verzet lang niet altijd wordt ingesteld wegens een andere kijk op de inhoud van de zaak. In een niet gering aantal zaken wordt verzet aangewend uit onvrede over de inhoud van de strafbeschikking of de wijze waarop deze is uitgevaardigd. Juist omdat verzet niet is bedoeld als rechtsmiddel om te klagen over de strafbeschikking zelf en de wijze waarop deze is uitgevaardigd, is het des te belangrijker dat de officier van justitie in staat wordt gesteld een kwalitatief hoogwaardige strafbeschikking uit te vaardigen. Dat kan voorkomen dat strafbeschikkingen alsnog over de kop gaan bij de strafrechter.

In dit slothoofdstuk formuleren we enkele concrete aanbevelingen gericht op de verbetering van de strafbeschikkingenpraktijk. Een aantal van deze aanbevelingen, die rechtstreeks voortkomen uit de verrichte observaties, gaat over het verbeteren van de ervaren procedurele rechtvaardigheid en het bieden van de nodige ‘compensatie’ voor het principiële en blijvende (pijn)punt dat niet een onafhankelijke rechter, maar het OM over schuld en straf beslist. Andere aanbevelingen betreffen primair het verbeteren van de kwaliteit van uitgevaardigde strafbeschikkingen. Die aanbevelingen hebben betrekking op verschillende fases in het strafbeschikkingenproces. In paragraaf 8.1 doen we aanbevelingen voor fase I, de fase voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking, waarin het OM nog moet beslissen over de vraag hoe een bepaald strafbaar feit wordt afgedaan. In die fase pleiten we voor betere zaakselectie en uitbreiding van de gevallen waarin het OM in het kader van de uitvaardiging van een strafbeschikking verdachten hoort. In paragraaf 8.2 komen de aanbevelingen voor fase II aan bod: de daadwerkelijke uitvaardiging van de strafbeschikking. De aanbevelingen in die fase gaan over motivering van het bewijsoordeel en de door het OM opgelegde sanctie, het geanonimiseerd openbaar maken van strafbeschikkingen en het stimuleren van het indienen van een verzetschrift door de verdachte in gevallen waarin de verdachte in verzet gaat. Fase III betreft het stadium waarin de strafrechter bij de strafbeschikkingszaak wordt betrokken na verzet of mislukte executie. De aanbevelingen daarvoor worden in paragraaf 8.3 toegelicht en beogen het bij de rechtbank aanleveren van een compleet strafdossier dat alle informatie omtrent de strafbeschikking bevat en voorts het beperken van de inhoudelijke behandeling tot de grieven van de verdachte.

8.1 AANBEVELINGEN VOOR FASE I: VOORAFGAAND AAN DE UITVAARDIGING VAN DE STRAFBSCHIKKING

8.1.1 *Betere zaakselectie*

De eerste aanbeveling vloeit rechtstreeks voort uit onze conclusies in het voorgaande hoofdstuk: beperk het uitvaardigen van strafbeschikkingen tot die strafzaken die

zich daarvoor daadwerkelijk lenen gezien hun eenvoud en geringe ernst. Zaken die ofwel wat betreft de bewijsbeslissing zodanig complex zijn ofwel wat betreft de straftoemeting zodanig maatwerk vergen dat deze beter tijdens een onderzoek ter terechtzitting kunnen worden bediscussieerd, lenen zich niet voor afdoening door middel van een strafbeschikking en zouden om die reden direct door middel van een dagvaarding ter zitting moeten worden aangebracht. Teneinde dit te bewerkstelligen wordt aanbevolen tot een betere zaakselectie te komen, waarbij met behulp van heldere criteria een op de zaak toegesneden afweging wordt gemaakt. Bij die afweging zouden zaaksinhoudelijke argumenten zwaarder moeten wegen dan de wens zo veel mogelijk zaken op een zo efficiënt mogelijke wijze af te doen. Een dergelijke verscherpte zaakselectie zal er vermoedelijk toe leiden dat minder zaken met een strafbeschikking worden afgedaan; wanneer dit juist zaken betreft waarin er een gerede kans bestaat dat de verdachte anders in verzet zou zijn gegaan tegen de strafbeschikking of niet zou hebben meegewerkt aan de executie daarvan, kan de strafbeschikking als voorportaal goed worden gemist en is rechtstreekse dagvaarding alleszins gerechtvaardigd.

8.1.2 *Uitbreiding van de OM-hoorplicht*

Uit de zittingsobservaties volgt dat een van de meest gehoorde bezwaren van verdachten tegen een opgelegde strafbeschikking is dat zij door het OM in het geheel niet zijn gehoord en een strafbeschikking bij sommigen figuurlijk uit de lucht lijkt te zijn gevallen. Een uitbreiding van de hoorplicht dient daarom serieus te worden overwogen. Dit zou de ervaren procedurele rechtvaardigheid ten goede kunnen komen.¹ Die uitbreiding ziet wat ons betreft op twee aspecten: ten eerste een uitbreiding van de hoorplicht van verdachten zelf en ten tweede een uitbreiding door aan de wettelijke regeling de mogelijkheid toe te voegen dat ook aan de hoorplicht kan worden voldaan door een gemachtigd raadsman namens de verdachte het woord te laten voeren.

Het OM hoort verdachten momenteel onder meer bij de oplegging van taakstraffen en geldboetes die een betalingsverplichting van meer dan € 2.000 inhouden.² Wij zouden deze hoorplicht in die zin willen uitbreiden dat in ieder geval ontkenkende verdachten in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze over de voorgenomen afdoening door middel van een strafbeschikking te geven. Bij bekende verdachten zouden de huidige grenzen dan kunnen worden gehandhaafd, zodat zij enkel hoeven te worden gehoord wanneer de aard en ernst van de overwogen sanctie daartoe aanleiding geeft (zo dergelijke zaken niet al direct zouden moeten worden

1 Onderzoekers van de evaluatie van de Wet OM-afdoening merkten op dat de wettelijke verplichting om verdachten te horen bij oplegging van een taakstraf of OBM een positief effect lijkt te sorteren, omdat in die zaken het verzetspercentage relatief laag is. Zie het rapport Evaluatie Wet OM-afdoening 2018, p. 99.

2 Op grond van art. 257c lid 1 en 2 Sv bestaat nog een aantal gevallen waarin al een hoorplicht bestaat. Zie par. 2.4.1.

geselecteerd voor dagvaarding; vergelijk de voornoemde aanbeveling ten aanzien van de zaakselectie). Een dergelijke uitbreiding van de hoorplicht brengt uiteraard bepaalde praktische gevolgen met zich mee, die nader onderzocht en uitgewerkt zouden moeten worden. In ieder geval impliceert uitbreiding van de hoorplicht een wijziging van de wet (namelijk van art. 257c lid 2 Sv). Dit zou echter serieus door de wetgever moeten worden overwogen, nu een uitbreiding van de hoorplicht de legitimiteit van de strafbeschikking in belangrijke mate zou kunnen verhogen.

Daarnaast zou de hoorplicht kunnen worden uitgebreid door de mogelijkheid van een gemachtigd raadsman bij de uitvoering van de hoorplicht te introduceren, zoals ook het OM recent al eens opperde.³ In de gevallen waarin de wet het OM verplicht de verdachte te horen, kan hij zich dan desgewenst laten vervangen door een gemachtigd raadsman. Een dergelijke regeling is vergelijkbaar met de behandeling van een strafzaak ter terechtzitting, waarbij een verdachte die niet ter terechtzitting is verschenen zich kan laten bijstaan door een advocaat die verklaart daartoe uitdrukkelijk te zijn gemachtigd (art. 279 lid 1 Sv). Ook een uitbreiding in die richting zou de legitimiteit van de strafbeschikking ten goede kunnen komen.

8.2 AANBEVELINGEN VOOR FASE II: UITVAARDIGING VAN DE STRAFBESCHIKKING

8.2.1 *Motivering van de door het OM uitgevaardigde strafbeschikking*

Van rechters wordt (in beginsel) verwacht dat zij hun vonnissen motiveren, zowel voor wat betreft de bewijsbeslissing als de straftoemeting, opdat de rechter zijn voorgenomen beslissing zelf nog eens goed tegen het licht kan houden, justitiabelen weten waarom de uiteindelijke beslissing luidt zoals deze luidt en de samenleving en hogere rechters deze aan controle kunnen onderwerpen. In geval van strafbeschikkingen hebben verdachten doorgaans echter geen enkel inzicht in de achterliggende redenen van de beslissing van de officier van justitie, noch ten aanzien van het bewijsoordeel noch ten aanzien van de straftoemeting. Dit is ten aanzien van de straftoemeting slechts anders indien het een straf betreft die geheel overeenkomt met de gepubliceerde OM-strafvorderingsrichtlijnen ter zake.⁴ Wij pleiten er daarom voor om in de strafbeschikking een beknopte motivering op te nemen, zowel ten aanzien van het bewijsoordeel als ten aanzien van de straftoemeting. Dat dit gevolgen heeft voor de capaciteit van het OM en de efficiëntie van de strafbe-

3 Advies van het OM inzake het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en enkele andere wetten naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, 1 juni 2021, p. 13.

4 Dit was bijvoorbeeld het geval in zaak 117 (zitting 29), waarbij het ging om een mishandeling zonder letsel en zonder strafverzwarende omstandigheden. De verdachte was niet eerder voor een soortgelijk feit veroordeeld. De OM-strafvorderingsrichtlijn voor mishandeling (2020R008) houdt in zo'n geval een geldboete van € 400 in. Die straf kreeg de verdachte ook bij strafbeschikking opgelegd.

schikkingenpraktijk is evident en in dat licht moet ook niet het onmogelijke van het OM worden gevegd. Een korte opsomming van bewijsmiddelen, indien nodig aangevuld met een korte bewijsmotivering, alsmede een korte toelichting op de wijze waarop de officier van justitie invulling heeft gegeven aan zijn straftoemingsvrijheid kan echter zeer bijdragen aan de kwaliteit van de strafbeschikking en de door de verdachte ervaren procedurele rechtvaardigheid, zeker in geval van bijzondere omstandigheden ten aanzien van het bewijs of de straftoemeting. Daarnaast kan een beknopte motivering ook behulpzaam zijn bij een eventueel vervolg. Ook een officier van justitie die de zaak na het instellen van verzet of na een mislukte executie moet herbeoordelen en/of op zitting moet behandelen, krijgt door de opgenomen motivering immers beter inzicht in de eerder genomen beslissing. Voor de rechter geldt *mutatis mutandis* hetzelfde.

Het motiveren van het bewijsoordeel en de straftoemeting brengt uiteraard extra inspanningen voor het OM met zich mee, maar compleet nieuw zou dit voor het OM niet zijn. Het OM is in de praktijk namelijk al begonnen met motiveren voor wat betreft de straftoemeting, zij het dat deze motivering nu enkel in OM-systemen wordt vastgelegd. Uit door het OM verricht intern onderzoek blijkt dat in 51% van de onderzochte dossiers van strafbeschikkingen de motivering van de strafmaat (intern) was vastgelegd. Bij een eerdere meting was dat nog 34%.⁵ Wij bevelen aan deze praktijk voort te zetten en te intensiveren door de motivering ook voor de buitenwereld kenbaar te maken en deze verder uit te breiden naar een korte motivering van het bewijsoordeel.

8.2.2 *Publicatie van strafbeschikkingen*

De procedure rondom de strafbeschikking voltrekt zich volledig buiten het zicht van het publiek. Enkel rechtstreeks belanghebbenden kunnen een afschrift van een strafbeschikking ontvangen. De strafbeschikkingenpraktijk speelt zich daardoor grotendeels achter de schermen af.⁶ Juist in strafzaken die niet in het openbaar ter zitting worden behandeld is openbaarheid evenwel van groot belang. Tot op heden is echter nog geen sprake van publicatie van strafbeschikkingen in openbare registers. Ook aan de mogelijkheid om bij amvb categorieën strafbeschikkingen aan te wijzen die openbaar worden gemaakt (ex art. 257h lid 1 Sv) is (nog) geen gevolg gegeven. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat in het conceptwetsvoorstel OM-afdoening wel

5 Rapport 2-meting OM-strafbeschikking en 1-meting verzet 2019 en het nieuwsbericht 'Meting OM-strafbeschikking: kwaliteit verder verbeterd', 29 juni 2020.

6 Het rapport Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden wijst erop dat bepaalde toetsingsmogelijkheden die bestaan bij strafzaken die op een openbare zitting worden afgedaan, niet bestaan bij de strafbeschikking. Volgens hetzelfde rapport valt toezicht op strafbeschikkingen ook minder eenvoudig te realiseren dan toezicht op de rechter. De rechter behandelt immers zaken op een openbare terechtzitting, doet in het openbaar uitspraak en motiveert de genomen beslissingen. Bovendien wordt een deel van de rechterlijke beslissingen gepubliceerd via de website van de rechtspraak, wat controle door publiek en pers mogelijk maakt. Zie het rapport Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden 2017, p. 18.

een systeem werd voorgesteld waarbij strafbeschikkingen in raadpleegbare lijsten zouden worden opgenomen. Daar is uiteindelijk van afgezien.⁷ De nota van toelichting bij het Besluit OM-afdoening vermeldt voorts dat een regeling inzake het openbaar maken van categorieën van strafbeschikkingen (vooralsnog) achterwege kon blijven.⁸ Het wordt tijd dat daar verandering in komt en dat alsnog openbare (geanonimiseerde) registers van (bepaalde) strafbeschikkingen bijgehouden gaan worden, opdat meer transparantie omtrent de strafbeschikkingenpraktijk ontstaat en justitiabelen, procesdeelnemers, de wetenschap en de samenleving daarmee hun voordeel kunnen doen.

8.2.3 *Stimuleren van verzetschriften*

Het instellen van verzet is zo veel mogelijk vormvrij en behelst in ieder geval niet het vereiste dat de verdachte aangeeft waarom hij tegen de strafbeschikking in verzet gaat. Tegelijkertijd is het voor de officier van justitie in het kader van de beoordeling van de vraag of de strafbeschikking naar aanleiding van het verzet zou moeten worden aangepast of ingetrokken, goed om te weten tegen welk aspect van de eerdere beslissing het verzet zich specifiek richt. Ook kunnen de officier van justitie en de rechter daar hun voordeel mee doen bij de voorbereiding en de behandeling van het onderzoek ter terechtzitting wanneer de strafbeschikking niet wordt ingetrokken naar aanleiding van het verzet. Het zou dan ook aanbevelenswaardig zijn als het OM in de toelichting bij de strafbeschikking zou opnemen dat het indienen van een (beknopt) gemotiveerd verzetschrift (gelijktijdig of kort na het instellen van het verzet) de voorkeur geniet. Een dergelijke aanmoediging zou zeker niet de vorm moeten krijgen van een formeel (ontvankelijkheids)vereiste, nu het verzet – mede in het licht van het recht op toegang tot een onafhankelijke rechter – zo laagdrempelig mogelijk moet blijven, zoals nu ook het geval is.

7 Want: 'deze bepaling kwam bij heroverweging te dwingend voor ten aanzien van de wijze van openbaarmaking, terwijl thans voorts nog onvoldoende duidelijk is of, en zo ja ter zake van welke strafbeschikkingen de kosten die aan een dergelijk systeem van openbaarmaking verbonden zijn, geringer wegen dan de baten uit oogpunt van generale en speciale preventie'. Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 77.

8 Omdat 'bij de start van de strafbeschikking de eerste periode louter en alleen enkele categorieën van bulkzaken met een strafbeschikking worden afgedaan. Deze strafbeschikkingen komen bij lange na niet in de buurt van de criteria waarbij voor de invulling van deze regeling te zijner tijd aansluiting zal worden gezocht: de Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties'. Om die reden zou de regeling inzake de actieve openbaarmaking in een latere fase aan het besluit worden toegevoegd. Zie de nota van toelichting bij het Besluit OM-afdoening, *Stb.* 2007, 255, p. 43.

8.3 AANBEVELINGEN VOOR FASE III: BEHANDELING VAN DE STRAFBESCHIKKINGSZAAK DOOR DE RECHTER

8.3.1 *Complete strafdossiers met alle relevante informatie omtrent de strafbeschikking*

Onze observaties hebben laten zien dat het voor de rechter en de officier van justitie tijdens de behandeling van de strafzaak vaak onduidelijk was of in de betreffende zaak eerder een strafbeschikking was uitgevaardigd en zo ja, of een verdachte (deels) aan de strafbeschikking had voldaan. Ook merkten rechters in veel van de geobserveerde strafbeschikkingszaken op dat de strafbeschikking niet in het dossier zat. De officier van justitie beschikte in die gevallen vaak ook niet over de initiele strafbeschikking, zelfs niet digitaal.⁹ Het ontbreken van informatie over de strafbeschikking leidde soms ook tot verwarring op zitting, bijvoorbeeld over de hoogte van de opgelegde straf in de oorspronkelijke strafbeschikking.¹⁰ Ook kwam het voor dat een verdachte een strafbeschikking uitgevaardigd had gekregen die qua strafbare feiten afweek van het exemplaar waarover de officier van justitie en de rechter in het strafdossier beschikten.¹¹

Bij deze stand van zaken verdient het aanbeveling alle stukken die betrekking hebben op het proces van de strafbeschikking standaard in het procesdossier te voegen. Alle stukken die voor de door de rechter ter terechtzitting te nemen beslissingen redelijkerwijs van belang kunnen zijn, behoren immers tot de processtukken (art. 149a lid 2 Sv). Dit criterium richt zich weliswaar geheel op de beoordeling door de rechter, maar de procureur-generaal benadrukt terecht dat (een afschrift van) de strafbeschikking, een eventuele akte van verzet en een eventueel verzetschrift (waarvan de wet verplicht tot voeging in het dossier),¹² stukken zijn die zowel relevant zijn voor de herbeoordeling van de strafbeschikkingszaak door het OM als voor de rechter die een strafbeschikkingszaak op zitting behandelt.¹³ Een zorgvul-

9 Typerend is dat tijdens een zitting de rechter per strafzaak aan de observator vroeg of er wellicht een eerdere strafbeschikking was uitgevaardigd, want de observator beschikte (dankzij de verkregen zittingslijsten) over meer informatie over de buitengerechtelijke afdoening dan de rechter en de officier van justitie.

10 Dit was het geval in zaak 275 (zitting 63), waarin drie strafbare feiten waren tenlastegelegd en men op zitting niet wist of de totale geldboete uit de strafbeschikking € 800 was, of dat dit de straf per strafbaar feit was en men dus van een uitgevaardigde strafbeschikking van € 2400 uit moest gaan. De verdachte was niet aanwezig en de gemachtigde raadsman wist ook niet wat de hoogte van de strafbeschikking was geweest. De officier van justitie vorderde uiteindelijk een maand gevangenisstraf, maar de rechter legde een gevangenisstraf voor de duur van twee weken op.

11 Zaak 309, zitting 72. De verdachte stelde verzet in omdat de strafbeschikking naast een Opiumwetdelict ook deelname aan een criminele organisatie vermeldde. De officier van justitie en de rechter beschikten echter over een strafbeschikking waarin enkel het Opiumwetdelict was opgenomen. De strafbeschikking hield een taakstraf voor de duur van 60 uur in. De officier van justitie eiste diezelfde straf, de rechter matigde die tot een taakstraf voor de duur van 40 uur.

12 Art. 257e lid 3 en 6 Sv.

13 Rapport Beproefd verzet 2017, p. 66.

dige beoordeling is zonder die stukken dan ook niet goed mogelijk.¹⁴ Een aanbeveling in de derde fase is dan ook om een compleet strafdossier door het OM te laten aanleveren waarin alle relevante stukken rondom de strafbeschikking zijn gevoegd, zodat alle procesdeelnemers dezelfde informatie hebben over het voorgaande buitengerechtelijke afdoeningstraject.

8.3.2 *Focus op de grieven van verdachten bij behandeling ter terechtzitting*

In het overgrote deel van de geobserveerde strafbeschikkingszaken behandelde de rechter de strafzaak volledig inhoudelijk. In driekwart van de gevallen werd door de officier van justitie ook geen notie gemaakt van het feit dat zich een buitengerechtelijk traject met een strafbeschikking had voorgedaan voorafgaand aan de terechtzitting. Deze praktijk is in lijn met de bedoeling van de wetgever dat na het instellen van verzet de strafrechter zich niet (enkel) over de uitgevaardigde strafbeschikking buigt, maar in plaats daarvan de onderliggende strafzaak volgens de reguliere procedureregels beoordeelt als ware deze aanhangig gemaakt door middel van een reguliere dagvaarding. Aan dit uitgangspunt zouden wij op zichzelf niets willen veranderen, maar tegelijkertijd is het ook vreemd om het voorafgaande buitengerechtelijke traject volledig buiten beschouwing te laten en te doen alsof de strafbeschikking alsmede de bezwaren van de verdachte daartegen in het geheel niet bestaan. Voortbouwend op onze aanbeveling om de verdachte waar mogelijk aan te moedigen zijn bezwaren tegen de strafbeschikking in een verzetschrift op te nemen, zouden wij de officier van justitie en de rechter willen aanmoedigen ter terechtzitting expliciet aandacht te besteden aan de vraag waarom de verdachte in verzet is gegaan om het onderzoek ter terechtzitting vervolgens in het bijzonder op die bezwaren te richten, vanzelfsprekend zonder uit het oog te verliezen dat de strafrechter een eigen verantwoordelijkheid draagt voor de integrale juistheid van zijn einduitspraak. Een dergelijke insteek van het onderzoek ter terechtzitting zou niet alleen kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de besluitvorming, maar ook aan de door verdachten in dit verband ervaren procedurele rechtvaardigheid.

8.4 TOT SLOT

Wij realiseren ons terdege dat de opvolging van voornoemde aanbevelingen de efficiëntie van de strafbeschikkingenpraktijk kan ondergraven. Een keuze deze op te volgen vergt dan ook een rechtspolitieke afweging. Onze onderzoeksbevindingen laten evenwel zien dat in een deel van de strafzaken die nu met een strafbeschikking worden afgedaan het onderzoek ter terechtzitting bij nader inzien toch niet kon worden gemist. Onze aanbevelingen zijn er dan ook op gericht om bepaalde ernstigere en complexere zaken rechtstreeks naar de rechter te geleiden en in de

14 Rapport Beproefd verzet 2017, p. 64.

overige zaken die wel met een strafbeschikking worden afgedaan bepaalde aspecten van die zitting (onder meer het horen van de verdachte, het motiveren en het openbaar maken van beslissingen) in het proces van strafbeschikkingen te introduceren. Dit zou de legitimiteit en de kwaliteit van de strafbeschikkingenpraktijk zonder meer kunnen versterken. Onmiskenbaar zorgt dit ook voor een verlies aan effectiviteit. Tegen de achtergrond van het feit dat met de introductie van de strafbeschikking vanuit constitutioneel perspectief een fundamentele stap is gezet waarbij het bestraffingsmonopolie van de strafrechter is doorbroken, verdient het naar ons oordeel serieuze overweging deze prijs te willen betalen.

LITERATUUR

Abbink 2016

H. Abbink, 'Naar een model van strafmotivering', *Trema straftoemetingsbulletin* 2016, nr. 1, p. 15.

Abbink 2010

H. Abbink, 'Oriëntatiepunten straftoemeting, een verkenning', *Trema straftoemetingsbulletin* 2010, nr. 1, p. 2-5.

Abels 2018

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

Albers 2008

C.L.G.F.H. Albers, 'De Wet OM-afdoening, nagel aan de doodskest van de bestuurlijke boete?', *De Gemeentestem* 2008/70, p. 333-344.

Van Asperen de Boer & Van Duijvenbode 2015

C.M.I. van Asperen de Boer & M. van Duijvenbode, 'Openheid in schikkingspraktijk OM', *NJB* 2015, afl. 1, p. 21.

Van Asperen de Boer & Van Duijvenbode 2014

C.M.I. van Asperen de Boer & M.L. van Duijvenbode, 'Schikkingscultuur in fraudezaken ondermijnt de rechtsontwikkeling', *NJB* 2014/521, afl. 10, p. 641-646.

Bac & Vink 2014

J. Bac & M. Vink, 'ZSM, Zo Selectief Mogelijk... Triage in de strafrechtssketen', *Proces* 2014/93, afl. 1, p. 79-88.

Bachman & Schutt 2019

R. Bachman & R.K. Schutt, *The Practice of Research in Criminology and Criminal Justice*, Sage 2019.

Balkema 2016

J.P. Balkema, 'Het strafrechtelijk sanctiestelsel. Een terugblik op vijftientig jaar', *Sancties* 2016, afl. 1, p. 11.

Bauw, De Wolff, De Meijer & Westerveld 2019

E. Bauw, D.J.B. de Wolff, M.E. de Meijer & M. Westerveld, *Togadragers in de rechtsstaat. De juridische professies en de toegang tot het recht*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

Bethlehem 2007

B.I. Bethlehem, 'De mens wikt maar het OM beschikt', *AA* 2007/56, p. 7.

Van den Biggelaar 1994

G.J.M. van den Biggelaar, *De buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie* (diss. Maastricht), Arnhem: Gouda Quint 1994.

Bijleveld 2018

C.C.J.H. Bijleveld, *Methoden en Technieken van Onderzoek in de Criminologie*, Den Haag: Boom criminologie 2018.

Bijlsma 2019

J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

Bleichrodt, Mevis & Volker 2012

F.W. Bleichrodt, P.A.M. Mevis & B.W.A. Volker, *Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012.

Bleichrodt & Vegter 2021

F.W. Bleichrodt & P.C. Vegter, *Sanctierecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Blom 2018

T. Blom, 'De Wet OM-afdoening geëvalueerd', *TPWS* 2018/91, p. 228-233.

Borgers 2013

M.J. Borgers, 'Het vervolgingsbegrip anno 2013', *DD* 2013/20, afl. 3, p. 210-228.

Bovend'Eert 2015

P.P.T. Bovend'Eert, 'Herstel het domein van de rechter in de rechtsstaat', *NJB* 2015/2059, p. 2877-2880.

Brants & Van Lent 2001

C.H. Brants & L. van Lent, 'Externe Openbaarheid. Van vanzelfsprekendheid tot probleem', in: C.H. Brants, P.A.M. Mevis & E. Prakken (red.), *Legitieme strafvordering. Rechten van de mens als inspiratie in de 20ste eeuw*, Antwerpen/Groningen: Intersentia Rechtswetenschappen 2001.

Brants & Stapert 2004-I

C.H. Brants & B. Stapert, 'Buitengerechtelijke afdoening: discretie en macht', in: M. Boone e.a. (red.), *Discretie in het strafrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004, p. 249-266.

Brants & Stapert 2004-II

C.H. Brants & B. Stapert, *Voor wat hoort wat: plea bargaining in het strafrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

Bröring en Jurgens 2006

H.E. Bröring & G.T.J.M. Jurgens, 'De bestuurlijke boete is zo gek nog niet! Bespiegelingen over buitengerechtelijke beboeting in het bestuursrecht en het strafrecht naar aanleiding van de Wet OM-afdoening', *Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht* 2006/48, p. 340-348.

Buruma 2019

Y. Buruma, 'Waarom straffen? Een mentaliteitsgeschiedenis', in: J.P. Balkema e.a. (red.), *Praktisch en Veelzijdig* (Liber amicorum Paul Vegter), Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 75-94.

Corstens 1997

G.J.M. Corstens, 'Consensualiteit en strafsancities', *AA* 1997/3, p. 133-139.

Corstens & Kuiper 2015

G.J.M. Corstens & R. Kuiper, 'ZSM en toegang tot de rechter', *DD* 2015/25, p. 256-264.

Crijns 2020

J.H. Crijns, 'Rechterlijke toetsing van hoge transacties in strafzaken', in: C.G. Breedveld-de Voogd (red.), *Sluiterijd, Reflecties op het werk van Jaap Hijma*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 389-403.

Crijns 2014

J.H. Crijns, 'Op zoek naar consistentie. Bestrafing buiten de rechter om in strafrecht en bestuursrecht', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2014-6, p. 263-274.

Crijns 2010-I

J.H. Crijns, *De strafrechtelijke overeenkomst. De rechtsbetrekking met het Openbaar Ministerie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010.

Crijns 2010-II

J.H. Crijns. 'Efficiëntie in het kwadraat. Over de lotgevallen van de kleine strafzaak na invoering van de strafbeschikking en het verlofstelsel', *Proces* 2010/6, p. 392-405.

Crijns 2008

J.H. Crijns, 'Een kroniek van de strafrechtelijke waarheidsvinding', in: J.H. Crijns, P.P.J. van der Meij & J.M. ten Voorde (red.), *De waarde van waarheid. Opstellen over waarheid en waarheidsvinding in het strafrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 15-55.

Crijns 2006

J.H. Crijns, 'Rationaliteiten achter de Wet OM-afdoening', in: C.P.M. Cleiren e.a. (red.), *Op zoek naar samenhang. Het Algemeen kader herziening strafvordering nader beschouwd*, Deventer: Kluwer 2006, p. 51-70.

Crijns 2004

J.H. Crijns, 'Het wetsvoorstel OM-afdoening: een wolf in schaapskledij', *Sancties* 2004, p. 225-236.

Crijns 2002

J.H. Crijns, 'De strafrechter buitenspel; buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten in heden en toekomst', *AA* 2002/51, afl. 7/8, p. 513-521.

Crijns & Kool 2021

J.H. Crijns & R.S.B. Kool, 'Buitengerechtelijke conflictoplossing in het strafrecht', in: M. Dubelaar, L. Glas, A. Terlouw & M. ter Voert (red.), *Conflictoplossing: het domein van rechters? Een vergelijkende studie naar rechterlijke en alternatieve conflictoplossing in de verschillende rechtsgebieden*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 227-253.

Crijns & Kool 2017

J.H. Crijns & R.S.B. Kool 'Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure?', in: *Afscheid van de klassieke procedure?*, Preadviezen voor de Nederlandse Juristen Vereniging 2017-1, Deventer: Kluwer 2017.

Crijns & Van der Meij 2005

J.H. Crijns & P.P.J. van der Meij, 'Over de grenzen van de materiële waarheidsvinding', in: R. Haveman & H. Wiersinga (red.), *Langs de randen van het strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 45-69.

Van Daele 2005

D. van Daele, 'Strafrechtelijke rechtshandhaving in beweging: over decriminalisering, bestuurlijke boete en strafbeschikking', in: F. Verbruggen, R. Verstraeten, D. van Daele & B. Spriet (red.), *Strafrecht als roeping* (Liber amicorum Lieven Dupont), Leuven: Leuven University Press 2005, p. 617-646.

Decorte & Zaitch 2016

T. Decorte & D. Zaitch, *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven: Acco 2016.

De Doelder 2014

H. de Doelder, *De onafhankelijke strafrechter* (afscheidsrede aan de Erasmus Universiteit Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014.

De Doelder, Hartmann & Van Russen Groen 1995

H. de Doelder, A.R. Hartmann & P.M. van Russen Groen, 'Over de alternatieven van de Commissie-Korthals Altes', *NJB* 1995, afl. 38, p. 1392-1399.

Dijkstra & Nieuwenburg 2009

G.S.A. Dijkstra & P. Nieuwenburg, 'De strafbeschikking: vooruitstrevend of een stap te ver?', *Bestuurswetenschappen* 2009, nr. 2, p. 69-72.

Dreissen & Spronken 2012

W.H.B. Dreissen & T.N.B.M. Spronken, 'Een burger straffen voor wat hij heeft gedaan', *NJB* 2012/1266, afl. 22, p. 1521-1527.

Duker 2001

M.J.A. Duker, 'De verhouding tussen wetgever, Openbaar Ministerie en rechter bij de straftoemeting', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2001, nr. 10, p. 307-317.

Dullaart & Dubbeldam 2007

H.J. Dullaart & M.C. Dubbeldam, *Wet OM-afdoening toegelicht*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.

Elffers 2015

H. Elffers, 'De officier van justitie als kampvechter', *Proces* 2015/94, afl. 1, p. 21-29.

Frielink 2013

P.M. Frielink, 'ZSM en OM-strafbeschikking floreren niet op Rechtspraak.nl', *Strafblad* 2013, nr. 4, p. 277-280.

Gilliéron 2014

G. Gilliéron, *Public Prosecutors in the United States and Europe. A Comparative Analysis with Special Focus on Switzerland, France, and Germany*, Switzerland: Springer International Publishing 2014.

Gilliéron & Killias 2008

G. Gilliéron & M. Killias, 'The Prosecution Service Function within the Swiss Criminal Justice System', *European Journal on Criminal Policy and Research* 2008/14, p. 333-352.

De Graaf 2003

M. de Graaf, 'Doelmatigheid boven rechtmatigheid: Bespreking van het conceptwetsvoorstel Wet OM-afdoening', *DD* 2003, p. 811-829.

Grijsen 2015

C. Grijsen, 'De pilot voorbij. Pleidooi voor een permanente rol voor de advocatuur binnen de ZSM-werkwijze', *Strafblad* 2015/57.

Groenhuijsen & Simmelink 2005

M.S. Groenhuijsen & J.B.H.M. Simmelink, 'Het wetsvoorstel OM-afdoening op het grensvlak van juridische techniek en strafprocessuele uitgangspunten', in: A.H.E.C. Jordaans, P.A.M. Mevis & J. Wöretshofer (red.), *Praktisch strafrecht* (Liber amicorum J.M. Reijntjes), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 171-196.

Groenhuijsen 1995

M.S. Groenhuijsen, 'Rechtshandhaving aan het einde van de twintigste eeuw', *DD* 1995/25, 9, p. 982-988.

Hagan 2014

F.E. Hagan, *Research Methods in Criminal Justice and Criminology*, Boston: Pearson 2014.

Harteveld & Robroek 2019

A.E. Harteveld & R. Robroek, 'Buitengerechtelijke afdoening in Nederlandse strafzaken', Preadvies voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2019.

Hartmann 2011

A.R. Hartmann, *Over de grenzen van de dogmatiek en into fuzzy law* (oratie Erasmus Universiteit Rotterdam), Apeldoorn/Antwerpen: Maklu 2011.

Hartmann 2002

A.R. Hartmann, 'Buitengerechtelijke afdoening II', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, p. 79-198.

Haverkate 2015

G.C. Haverkate, 'ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM-perspectief', *DD* 2015/23, afl. 4, p. 228-241.

De Hert & Decaigny 2013

P. de Hert & T. Decaigny, 'Evolueren het Nederlandse en het Belgische strafproces naar adversaire systemen?', *Strafblad* 2013, p. 54-66.

Holvast & Lindeman 2017

N.L. Holvast & J.M.W. Lindeman, 'De onttovering van de magistraat. Reflecties op de organisatorische ontwikkelingen bij het openbaar ministerie en binnen de rechtspraak', in: *Over de muren van stilzwijgen* (Liber amicorum Henk van de Bunt), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 315-328.

Jehle & Wade 2006

J. Jehle & M. Wade, *Coping with overloaded criminal justice systems. The rise of prosecutorial power across Europe*, Berlijn: Springer 2006.

Jehle, Wade & Elsner 2008

J. Jehle, M. Wade & B. Elsner, 'Prosecution and Diversion within Criminal Justice Systems in Europe. Aims and Design of a Comparative Study', *European Journal on Criminal Policy and Research* 2008/14, p. 93-99.

Jehle, Smit & Zila 2008

J. Jehle, P. Smit & J. Zila, 'The Public Prosecutor as Key-Player: Prosecutorial Case-Ending Decisions', *European Journal on Criminal Policy and Research* 2008/14, p. 161-179.

Jörg, Kelk & Klip 2019

N. Jörg, C. Kelk & A.H. Klip, *Strafrecht met mate*, Deventer: Kluwer 2019.

De Keijser 2017

J.W. de Keijser, *Als de waarheid eraan moet geloven: Alledaagse bedreigingen voor waarheidsvinding in het strafproces*, Den Haag: Boom juridisch 2017.

De Keijser, Van Koppen & Elffers 2006

J.W. de Keijser, P.J. van Koppen & H. Elffers, *Op de stoel van de rechter. Oordeelt het publiek net zo als de strafrechter?*, Den Haag: Raad voor de rechtspraak 2006.

Kelk 2019

C. Kelk, 'Vertrouwen als basale conditie voor het strafrecht', in: J.P. Balkema e.a. (red.), *Praktisch en Veelzijdig* (Liber amicorum Paul Vegter), Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 157-168.

Kelk 2017

C. Kelk, 'De waarde van "magistratelijkheid" in punitieve praktijken', in: *Over de muren van stilzwijgen* (Liber amicorum Henk van de Bunt), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 287-300.

Kelk 2002

C. Kelk, 'Consensualiteit: rechtdoen in beslotenheid', in: A. Beijer, C.H. Brants, L. van Lent & C.M. Pelser, *Openbare strafrechtspleging*, Deventer: Wolters Kluwer 2002, p. 95-120.

Kelk & Silvis 1992

C. Kelk & J. Silvis, 'Vrijheid inzake straftoemeting', *Justitiële Verkenningen* 1992/18, nr. 8.

Kessler 2016

M. Kessler, 'Contourennota modernisering Wetboek van Strafvordering', *AA* 2016, p. 126-131.

Kessler 2015

M. Kessler, *De strafbeschikking*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Keulen 2014

B.F. Keulen, 'Strafrechter en consensualiteit', *DD* 2014/71, afl. 10, p. 739-749.

Keulen, Knigge & De Jong 2021

B.F. Keulen, G. Knigge & D.H. de Jong, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Knigge 1994

G. Knigge, 'Strafvordering in het geding', in: *Herbezinning op (de grondslagen van) het Wetboek van Strafvordering* (Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging 1994-I), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 37-116.

Kooijmans 2017

T. Kooijmans, 'Het Openbaar Ministerie en de vervolging in het nieuwe Wetboek van Strafvordering', *Rechtsgelerd Magazijn Themis* 2017, afl. 6, p. 291-302.

Kooijmans 2015

T. Kooijmans, 'ZSM en dadelijke tenuitvoerlegging als vorm van snelle afdoening', *DD* 2015/24, p. 255.

Kooijmans 2011

T. Kooijmans, *Dat is mijn zaak!* (oratie Tilburg University), 2011.

Ten Kroode, Noyon, Samadi & Tersmette 2017

T.I. ten Kroode, L. Noyon, M. Samadi & D.G. Tersmette, 'Afscheid van de klassieke procedure? Een verslag van een afscheid en een weerzien', *NJB* 2017, afl. 28, p. 1967-1974.

Kwakman 2012

N.J.M. Kwakman, 'Snelrecht en de ZSM aanpak', *DD* 2012, afl. 3, p. 188-205.

De Lange 2017

A. de Lange, 'Spanningen binnen de Trias Politica', *Strafblad* 2017/2, nr. 1.

De Lange 2013

A. de Lange, 'De rechtstaat in de mist, een opstel over consensueel strafrecht', *Strafblad* 2013/3, nr. 6, p. 422-426.

De Lange 2007

A. de Lange, 'Over de vlag en de lading. Een bespreking van de Wet OM-afdoening', *Strafblad* 2007, p. 69-78.

Lensing 2009

J.A.W. Lensing, 'Vonnisafspraken in strafzaken: ook "iets voor ons"? (II)', *Trema* 2009/3, p. 84-89.

Van Lent 2018

L. van Lent, 'Openbaarheid en toegankelijkheid van rechterlijke uitspraken', *AA* 2018, afl. 5, p. 418-424.

Van Lent, Simon Thomas & Van Kampen 2016

L. van Lent, M.A. Simon Thomas & P.T.C. van Kampen, 'De ZSM-werkwijze in praktijk. Op zoek naar balans', *NJB* 2016/1884, p. 2753-2758.

Van Lent 2008

L. van Lent, *Externe openbaarheid in het strafproces* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

Lindeman 2018

J.M.W. Lindeman, 'Het Openbaar Ministerie in 2018: het zijn de magistraten die het verschil moeten maken', *Strafblad* 2018/16, nr. 2, p. 27-39.

Lindeman 2017

J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21e eeuw: Een verslag van participerend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinvulling van officieren van justitie* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017.

Malsch 2019

M. Malsch, 'De nieuwe Democrators, de rechter en de burger', *NJB* 2019/839, p. 1161-1163.

Malsch 2018

M. Malsch, 'De afnemende rol van de rechtspraak: is vervanging van de rechter mogelijk en wenselijk?', *Justitiële Verkenningen* 2018/4, p. 49-63.

Malsch 2017-I

M. Malsch, 'Is het totaal meer dan de som der delen? Toezichtsvormen op strafvorderlijk overheidsoptreden', *NJB* 2017/2278, p. 3132-3137.

Malsch 2017-II

M. Malsch, 'Is de strafbeschikking een geschikte afdoening?', *NJB* 2017/723, p. 867.

Malsch 2013

M. Malsch, 'Een transparanter rechtssysteem in Nederland? Mogelijkheden en onmogelijkheden van meer openbaarheid', in: D. Broeders, J.E.J. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, M. Bokhorst & M. Sax (red.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2013, p. 265-296.

Malsch & Nijboer 2005

M. Malsch & J.F. Nijboer, *De zichtbaarheid van het recht. Openbaarheid van de strafrechtspleging*, Deventer: Wolters Kluwer 2005.

Van der Meij 2014

P.P.J. van der Meij, 'De andere kant van de ZSM-medaille', *NJB* 2014/1225, afl. 25, p. 1666-1671.

Van der Meij & Hartjes 2015

P.P.J. van der Meij & L.M. Hartjes, 'Twijfels bij de toekomstbestendigheid van ZSM. Een toets van het ZSM-beleid aan huidige en voorzienbare ontwikkelingen', in: N. Achterberg, T. van den Brandt, R. Feiner, B. van Heemst, N. Mathura & L. van Wijnbergen, *Vrouwe Justitia zucht en steunt. Hoe houden we de rechtsstaat toekomstbestendig?*, Leiden: Stichting NJCM-Boekerij 2015, p. 35-45.

De Meijer & Simmelink 2014

M.E. de Meijer & J.B.H.M. Simmelink, 'Het OM in de strafrechtssketen', in: M.E. de Meijer, J.B.H.M. Simmelink & D. Van Daele, *Het Openbaar Ministerie verandert* (preadviezen voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht 2014), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2014, p. 125-290.

Mevis 2017

P.A.M. Mevis, 'Wat zou Yvo ervan vinden? Opmerkingen bij Modernisering Strafvordering', *Strafblad* 2017/14, nr. 1, p. 83-98.

Mevis 2015

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', *DD* 2015/22, p. 215-227.

Mevis 2004

P.A.M. Mevis, 'Strafbeschikking openbaar ministerie, WAHV en "kleine ergernissen"', *DD* 2004, p. 353-368.

Nan 2015-I

J.S. Nan, 'Vaker aan de strafbeschikkingstafel', *Advocatenblad* 2015-3, p. 28-29.

Nan 2015-II

J.S. Nan, 'Moderne onmiddellijkheid, onmiddellijkheid "light"', *Strafblad* 2015/47, afl. 4, p. 331-341.

Nijboer 2005

J.F. Nijboer, 'Plea bargain en O.M.-afdoening als functionele equivalenten?', *Justitiële Verkenningen* 2005/31, nr. 6, p. 128-137.

Otte 2021

M. Otte, 'Strafvorderlijke verplichtingen jegens slachtoffers in balans of op drift?', in: M. Braakman e.a., *Op zoek naar evenwicht* (Liber amicorum Marc Groenhuijsen), Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 575-584.

Otte 2019-I

M. Otte, 'Het openbaar ministerie en de strafbeschikking, de voortdurende ontlasting van de rechtspraak', *AA* 2019, afl. 3, p. 182-185.

Otte 2019-II

M. Otte, 'Nawoord', *AA* 2019, afl. 9, p. 670-671.

L. Peters 2019

L.J.J. Peters, 'Vereenvoudigde afdoening van strafbare feiten', in: P.A.M. Verrest & P.A.M. Mevis, *Rechtsvergelijkende inzichten voor de modernisering van het Wetboek van Strafvordering*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 383-423.

L. Peters 2015

L.J.J. Peters, 'Beschikt en gecheckt: de OM-afdoening en de strafforderlijke machtscheiding. Hoe voorkomen we onjuiste OM-strafbeschikkingen?', *Trema* 2015, afl. 7, p. 209-213.

L. Peters 2013

L.J.J. Peters, 'Onderhandelen op het continent: vonnisafspraken in strafzaken', *DD* 2013/2, afl. 2, p. 13-34.

L. Peters 2012

L.J.J. Peters, *Vonnisafspraken in strafzaken* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

M. Peters 2019

M. Peters, 'Herziening van de strafbeschikking', *TPWS* 2019/51, p. 123-129.

Reijntjes 2015

J.M. Reijntjes, 'De strafbeschikking. Kinderziekten of structurele fouten?', *NJB* 2015, nr. 7, p. 429-434.

Reijntjes 2004

J.M. Reijntjes, 'Bestrafing buiten de rechter om. Wat is er mis met de transactie?', *AA* 2004, afl. 7/8, p. 552-560.

Robroek 2017

R. Robroek, *De OM-strafbeschikking*, Den Haag: Boom juridisch 2017.

Rosing 2011

M. Rosing, 'Wet OM-afdoening en de (fiscale) transactie: tijdsbesparing?', *Strafblad* 2011, afl. 2, p. 48-53.

Van Russen Groen 2015

P.M. van Russen Groen, 'Moderne strafvordering? Enkele observaties van een advocaat', *Strafblad* 2015/41, p. 277-289.

Salet & Terpstra 2017-I

R. Salet & J.B. Terpstra, *VVC onder de aandacht. Een onderzoek naar ZSM en de gevolgen voor het politiewerk*, Apeldoorn: Politie en Wetenschap 2017.

Salet & Terpstra 2017-II

R. Salet & J.B. Terpstra, 'ZSM in de praktijk. Aandacht en snelheid tegenover zorgvuldig en betekenisvol', *DD* 2017/47, p. 489-501.

Schaap 2018

M. Schaap, 'Omschrijving van verdenking in de oproeping OM-zitting waardeloos?', *Advocatenblad* 2018, nr. 6, p. 55-56.

Schoep 2008

G.K. Schoep, *Straftoematingsrecht en strafvorming* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2008.

Schoep 2005

G.K. Schoep, 'Van Mauerspechten en grensbewakers. Ontwikkelingen op het grensgebied van strafeis en strafbeslissing', in: R.H. Haveman & H.C. Wiersinga (red.), *Langs de randen van het strafrecht*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 1-17.

Schuyt 2015

P.M. Schuyt, 'Nieuwe strafvorderingsrichtlijnen voor het Openbaar Ministerie', *Sancties* 2015/10, p. 55-58.

Schuyt 2003

P.M. Schuyt, 'Diversiteit in strafoplegging: het verschil tussen afspreken en afstemmen', *Sancties* 2003/2, p. 90-100.

Sikkema & Kristen 2012

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

Sikkema & De Zanger 2019

E. Sikkema en W.S. de Zanger, 'Schikken of beschikken? Buitengerechtelijke afdoening van grote en bijzondere strafzaken in een gemoderniseerd Wetboek van Strafvordering', *Tijdschrift Modernisering Strafvordering* 2019-1, p. 32-45.

Simmelink 2015

J.B.H.M. Simmelink, *De officier van justitie: magistraat in een bestuursorgaan* (oratie Universiteit Maastricht), 2015.

Spronken 2015

T. Spronken, 'De wasstraat', *NJB* 2015/246, afl. 5, p. 295.

Spronken 2011

T. Spronken, 'De politierechtbank of: waar blijft de rechter', *NJB* 2011/1126, afl. 22, p. 1431.

Stijnen 2011

R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht. Een rechtsvergelijking tussen het Nederlandse strafrecht en bestraffende bestuursrecht, mede in Europees perspectief* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2011.

Teunissen 2017

J.M.H.F. Teunissen, 'Heroverweeg de strafbeschikking!', *NJB* 2017/1023, afl. 19, p. 1327-1328.

Teunissen 2008

J.M.H.F. Teunissen, 'De Grondwet als quantité négligeable', *NJB* 2008/747, afl. 15, p. 883-887.

Teunissen 2007

J.M.H.F. Teunissen, 'De strafbeschikking: geen noviteit', *De Gemeentestem* 2007, afl. 27.

Van Tulder 2019

F. van Tulder, 'Door invoering van de strafbeschikking minder werk voor de rechter? Reactie op Rinus Otte, "Het Openbaar Ministerie en de strafbeschikking. De voortdurende ontlasting van de rechtspraak"', *AA* 2019, afl. 9, p. 668-670.

Van Tulder 2016

F.P. van Tulder, 'Het oordeel van de rechter over de strafbeschikking', *Trema straftoetingsbulletin* 2016, nr. 2, p. 35-37.

Van Tulder & Sicking 2018

F.P. van Tulder & S. Sicking, 'Buiten de rechter om?', *Justitiële Verkenningen* 2018/4, p. 9-27.

Van Tulder, Meijer & Kalidien 2017

F.P. van Tulder, R.F. Meijer & S.N. Kalidien, 'Van schikking naar strafbeschikking? Een eerste balans', *NJB* 2017/310, afl. 6, p. 383-392.

Van Veen 1983

Th. van Veen, 'Het nieuwe art. 74 Sr, een aardverschuiving', *DD* 1983/13, afl. 7, p. 539-543.

Vegter 2017

P.C. Vegter, 'Andere sancties', *Sancties* 2017/37, p. 290-293.

Verhage en 't Sas 2019

G.M. Verhage & M. 't Sas, 'De transactie voortaan semi-buitengerechtelijk? Aanbevelingen voor de aanstaande rechterlijke toets van de hoge en bijzondere transactie', *Tijdschrift voor Sanctierecht & Onderneming* 2018, nr. 2/3, p. 76-86.

Verrest 2013

P.A.M. Verrest, 'Een vooruitblik op noodzakelijke vernieuwing', *DD* 2013/17, p. 165-184.

Verschaeren 2019

N.G.H. Verschaeren, 'Van gijzelingsfabriek naar maatschappelijk verantwoord incasseren', in: J.P. Balkema e.a. (red.), *Praktisch en Veelzijdig* (Liber amicorum Paul Vegter), Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 463-480.

Vriend 2016-I

K.C.J. Vriend, 'Zal het strafproces overleven?', *Strafblad* 2016/28, p. 194-195.

Vriend 2016-II

K.C.J. Vriend, *Avoiding a Full Criminal Trial: Fair Trial Rights, Diversions, and Shortcuts in Dutch and International Criminal Proceedings* (diss. Amsterdam UvA), Den Haag: T.M.C. Asser Press 2016.

De Vries 2017

K. de Vries, 'De brave rechter. Zijn er nog rechters in Den Haag?', *NJB* 2017/360, p. 442-447.

Wermink, De Keijser & Schuyt 2012

H.T. Wermink, J.W. de Keijser & P.M. Schuyt, 'Verschillen in straftoemeting in soortgelijke zaken', *NJB* 2012/647, afl. 11, p. 726-733.

Van Wingerden, Moerings & Van Wilsem 2013

S.G.C. van Wingerden, M. Moerings & J.A. van Wilsem, 'Krijgt hij nog een kans, of rekenen we af?', *NJB* 2013/2062, afl. 34, p. 2315-2320.

Van Zijl 2005

J. van Zijl, 'Het O.M. beschikt tot straf. Een strafrechtelijk novum', *Justitiële Verkenningen* 2005/31, nr. 6, p. 97-112.

Zila 2006

J. Zila, 'The prosecution service function within the Swedish criminal justice system', in: J. Jehle & M. Wade, *Coping with overloaded criminal justice systems – the rise of prosecutorial power across Europe*, Berlijn: Springer 2006, p. 285-311.

PARLEMENTAIRE STUKKEN, WET- EN REGELGEVING EN JURISPRUDENTIE

KAMERSTUKKEN

Aanhangsel Handelingen II 2021/22, 730 (Antwoord op Kamervragen over de rol van het slachtoffer in strafzaken die het OM zelf afdoet)

Kamerstukken II 2020/21, 31753, nr. 221 (Rechtsbijstand bij OM-strafbeschikkingen)

Kamerstukken II 2019/20, 29279, nr. 614 (Vervolg aanpak corona-achterstanden in de strafrechtshetketen)

Kamerstukken II 2019/20, 29279, nr. 606 (Tweemeting OM-strafbeschikking)

Kamerstukken II 2019/20, 29279, nr. 601 (Contouren aanpak achterstanden strafrechtshetketen)

Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 558 (Structureel betrekken van rechtsbijstand bij OM-strafbeschikkingen)

Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 530 (Reactie op verzoek inzake vonnisafspraken in strafzaken)

Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 516 (Verslag van Algemeen Overleg over OM-afdoening)

Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 514 (Straftoemetingshetbeleid OM-strafbeschikking)

Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 511 (Motie over structureel betrekken van advocatuur bij ZSM-werkwijze)

Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 502 (Hoge en bijzondere transacties)

Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 501 (Vijfde voortgangsrapportage modernisering van het Wetboek van Strafvordering)

Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 479 (Reactie op het mediabericht ‘OM deelde ten onrechte straffen uit’)

Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 478 (Beleidsreactie op de evaluatie van de Wet OM-afdoening)

Kamerstukken II 2018/19, 29279, nr. 458 (Reactie op artikel ‘Buiten de rechter om?’)

Aanhangsel Handelingen II 2018/19, 3901 (Antwoord op Kamervragen over proces- en vonnisafspraken)

Aanhangsel Handelingen II 2018/19, 1448 (Antwoord op Kamervragen over de praktijk van het opleggen van een strafbeschikking door het OM)

Kamerstukken I 2017/18, 29849, M (Aanbieding rapport Evaluatie Wet OM-afdoening)

- Kamerstukken II 2017/18, 34775, VI, nr. 102* (Nader rapport verhouding sanctiestelsels 2018)
- Kamerstukken II 2017/18, 29279, nr. 399* (Reactie op rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad)
- Aanhangsel Handelingen II 2015/16, 2839* (Antwoord op Kamervragen over bestrafing van misdrijven buiten de rechter om)
- Aanhangsel Handelingen II 2015/16, 2835* (Antwoord op Kamervragen over toepassing ZSM-werkwijze)
- Kamerstukken II 2014/15, 29279, nr. 225* (Beleidsreactie op het rapport Beschikt en gewogen)
- Aanhangsel Handelingen II 2013/14, 2240* (Antwoord op Kamervragen over schikkingen in fraudezaken)
- Kamerstukken I 2005/06, 29849, C* (Memorie van antwoord op verslag van de vaste commissie voor Justitie)
- Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 7* (Nota naar aanleiding van verslag van de vaste commissie voor Justitie)
- Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 5* (Advies van Raad van State en nader rapport inzake Wet OM-afdoening)
- Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 3* (Memorie van toelichting inzake Wet OM-afdoening)
- Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr. 2* (Voorstel van wet inzake Wet OM-afdoening)
- Kamerstukken II 2003/04, 29200 VI, nr. 31* (Resultaten van onderzoek naar *plea bargaining*)
- Kamerstukken II 2002/03, 28600 VI, nr. 61* (Motie over *plea bargaining*)

WET- EN REGELGEVING

- Aanwijzing OM-strafbeschikking, datum inwerkingtreding 1 december 2021, *Stcrt.* 2020, 62572-n2
- Aanwijzing OM-strafbeschikking, *Stcrt.* 2020, 62572-n1 (vervallen)
- Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden, *Stcrt.* 2020, 62572
- Aanwijzing hoge transacties, *Stcrt.* 2020, 46166
- Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen, *Stcrt.* 2019, 14890
- Aanwijzing OM-strafbeschikking, *Stcrt.* 2018, 67767 (vervallen)
- Aanwijzing OM-strafbeschikking, *Stcrt.* 2017, 42314 (vervallen)
- Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen, *Stcrt.* 2015, 4952 (vervallen)

Ambtelijke versie van het Wetsvoorstel tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, juli 2020, te raadplegen op www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/nieuwe-wetboek-van-strafvordering.

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

Conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, te raadplegen op www.internetconsultatie.nl/conceptwetsvoorstel_naar_aanleiding_van_evaluatie_wet_om_afdoening.

Splitsingswet, *Stb.* 2012, 666

Wet herziening gerechtelijke kaart, *Stb.* 2012, 313

Wet OM-afdoening, *Stb.* 2006, 330

Wet stroomlijnen hoger beroep, *Stb.* 2006, 470

JURISPRUDENTIE

HR 5 februari 2019, ECLI:NL:HR:2019:116 en HR 19 december 2017, ECLI:NL:HR:2017:3220, *NJ* 2018/295 (Een eenmaal gedaan verzet vervalt niet enkel door vrijwillig te voldoen aan de strafbeschikking)

HR 3 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:7, *NJ* 2017/31 (Een onherroepelijke strafbeschikking kan worden gelijkgesteld met een onherroepelijke veroordeling door de strafrechter)

HR 10 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3249, *NJ* 2015/471 en bijbehorende conclusie van de A-G van 15 september 2015, ECLI:NL:PHR:2015:2235 (Bij een wijziging van de tenlastelegging in een zaak waarin aanvankelijk een strafbeschikking is uitgevaardigd is bepalend of de grenzen van art. 68 Sr in acht zijn genomen)

HR 20 december 1926, ECLI:NL:HR:1926:BG9435 (De-audit-arrest).

Hof Amsterdam 5 oktober 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:4986 (Ontvankelijkheid van ingesteld verzet, terugwijzing naar de rechtbank)

Hof Den Haag 19 oktober 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:4003 (Ontvankelijkheid van ingesteld verzet, verdachte heeft te laat verzet ingesteld)

Hof Arnhem-Leeuwarden 28 september 2016, ECLI:NL:GHARL:2016:7704 (OM ontvankelijk, geen sprake van strijd met de beginselen van een goede procesorde door verdachte in de onderhavige zaak alsnog te dagvaarden ondanks de omstandigheid dat de tegen verdachte uitgevaardigde strafbeschikking onherroepelijk was)

Hof Den Bosch 2 september 2015, ECLI:NL:GHSHE:2015:3440 (OM niet-ontvankelijk verklaard nu niet is gebleken dat de dwangmiddelen ter executie van de aangeboden strafbeschikking daadwerkelijk zijn uitgeput)

Hof Den Bosch 24 november 2014, ECLI:NL:GHSHE:2014:5212 (OM ontvankelijk, het OM kon in redelijkheid besluiten de zaak voor de strafrechter te brengen zonder eerst te proberen door middel van verhaal of gijzeling betaling van de bij strafbeschikking opgelegde boete te bewerkstelligen)

RAPPORTEN, ADVIEZEN EN OVERIGE BRONNEN

RAPPORTEN

Rapport 2-meting OM-strafbeschikking en 1-meting verzet 2019

Landelijke bevindingen 2-meting OM-strafbeschikking en 1-meting verzet, gepubliceerd op 29 juni 2020, via www.om.nl/documenten/publicaties/strafbeschikking/map/metingen/meting-om-strafbeschikking-juni-2020.

Rapport Wordt vervolgd: Beproefd verzet 2019

Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Wordt vervolgd: Beproefd verzet*, Den Haag 2019.

Rapport 1-meting OM-strafbeschikking en 0-meting verzet 2018

1-meting OM-strafbeschikking en 0-meting verzet, gepubliceerd op 8 november 2018, bijlage bij *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 466.

Rapport Evaluatie Wet OM-afdoening 2018

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

Rapport Beproefd verzet 2017

Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beproefd verzet*, Den Haag 2017.

Rapport Wordt vervolgd: beschikt en gewogen 2017

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

Rapport Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden 2017

E. Devroe, M. Malsch, J. Matthys & G. Minderman, *Toezicht op strafvorderlijk overheids-optreden*, Den Haag: WODC 2017.

Rapport Evaluatie Wet Herziening Gerechtelijke Kaart 2017

H.R.B.M. Kummeling, G. de Groot, M. Noordegraaf, M. Schoenmaker & J.L. de Wijkerslooth de Weerdesteyn, *Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart*, Den Haag 2017.

Rapport Tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze 2016

M. Simon Thomas, P. van Kampen, L. van Lent, M.J. Schiffelers, P. Langbroek & J. van Erp, *Snel, betekenisvol en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, Den Haag: WODC 2016.

Rapport Beschikt en gewogen 2014

Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beschikt en gewogen, Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag 2014.

Rapport De competentie van enkelvoudige kamers in strafzaken verruimd 2010

W.M. de Jongste & R.J. Decae, *De competentie van enkelvoudige kamers in strafzaken verruimd*, Den Haag: WODC 2010.

Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001

M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, *Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004.

Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001

M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en Rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002.

Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001

M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001.

Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001

M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen: 1999.

Rapport commissie-Korthals Altes 1995

Commissie Heroverweging Instrumentarium Rechtshandhaving (commissie-Korthals Altes), *Het recht ten uitvoer gelegd. Oude en nieuwe instrumenten van de rechtshandhaving*, Den Haag 1995.

ADVIEZEN

Advies van het Openbaar Ministerie inzake het conceptwetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, 1 juni 2021.

Advies van de Raad voor de rechtspraak aan de minister voor Rechtsbescherming naar aanleiding van het wetsvoorstel tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, 4 mei 2021.

Advies van de Raad voor de rechtspraak inzake conceptcontourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering, 2 april 2015.

Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, *Stcrt.* 2015, 30280.

Advies van de Raad voor de rechtspraak inzake wetsvoorstellen buitengerechtelijke afdoening, 10 juni 2003.

Advies van het Openbaar Ministerie inzake het conceptwetsvoorstel OM-afdoening, 3 april 2003.

Advies van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak inzake conceptwetsvoorstel OM-afdoening, 1 april 2003.

Advies van de Nederlandse Orde van Advocaten inzake wetsvoorstellen buitengerechtelijke afdoening, 11 maart 2003.

JAARBERICHTEN, JAARVERSLAGEN EN JAARPLANNEN

Jaarplan Rechtspraak 2021 'Rechtspraak maakt samenleven mogelijk', via www.rechtspraak.nl.

Criminaliteit en rechtshandhaving 2020, 2019, 2018, 2017 en 2016, via www.wodc.nl/onderzoek-in-uitvoering/statistiek-en-monitoring/criminaliteit-en-rechtshandhaving.

Jaarberichten Openbaar Ministerie 2020, 2019, 2018, 2017, 2016 en 2015, via www.om.nl.

Jaarverslagen Rechtspraak 2020, 2019, 2018, 2017, 2016 en 2015 via www.jaarverslag.rechtspraak.nl.

Factsheets strafrechtenmonitor 2020, 2019 en 2018, via www.strafrechtenmonitor.nl.

KRANTENARTIKELEN

S. Derix, 'Baas rechtspraak: Misschien hebben we te weinig gesproken over de uitvoerbaarheid van bepaalde wetgeving', *NRC* 30 mei 2021.

F. Jensma, 'Kabinetten ondermijnen al jaren de rechtspraak', *NRC* 22 februari 2019.

F. Jensma, 'De openbaarheid van de rechtspraak is een fictie', *NRC* 26 mei 2018.

M. Haenen, 'Justitie komt met "polikliniek" voor snelle straffen', *NRC* 1 maart 2012.

E. Stoker & W. Thijssen, 'Brabant straft drugscriminelen buiten rechter om', *de Volkskrant* 26 april 2016.

D. Stokmans & M. Lievisse Adriaanse, 'OM deelde ten onrechte straffen uit', *NRC* 4 december 2018.

J. Zwetsloot, S. Frankenmolen & J. Slot, 'Openbaar Ministerie straft zwaarder dan rechter. Snelle rechtspraak duur betaald', *de Volkskrant* 24 november 2014.

NIEUWSBERICHTEN

Nieuwsbericht Nationale ombudsman, 'Nationale ombudsman vraagt justitie meer aandacht voor slachtoffers bij strafbeschikking', 20 december 2021, via www.nationaleombudsman.nl.

Nieuwsbericht OM, 'Meting OM-strafbeschikking: kwaliteit verder verbeterd', 29 juni 2020, via www.om.nl.

Nieuwsbericht OM, 'De strafbeschikking en de metingen nader uitgelegd', 7 december 2018, via www.om.nl.

Nieuwsbericht Rechtspraak, 'ZSM alleen bij eenvoudige overtredingen', 26 april 2016, via www.rechtspraak.nl.

Nieuwsbericht Rijksoverheid 'Wetboek van Strafvordering voor advies naar Raad van State', 2 april 2021, via www.rijksoverheid.nl.

Nieuwsbericht OM, 'ING betaalt 775 miljoen vanwege ernstige nalatigheden bij voorkomen witwassen', 4 september 2018, via www.om.nl.

OPINIESTUKKEN

W.F. Korthals Altes, 'Schikken op de zitting ook in strafzaken?', 16 januari 2018, via www.ivorentoga.nl/archieven/4370.

P. Lemaire, 'De oriëntatiepunten straftoemeting in de werkelijkheid', 27 februari 2018, via www.ivorentoga.nl/archieven/4475.

M. Otte, 'Straffende rechters en officieren van justitie. Een kwalitatief verschil?', 1 september 2015, via www.ivorentoga.nl/archieven/3780.

J. de Ridder, 'Goede tijden, slechte tijden in de strafrechtketen', 10 april 2018 via www.ivorentoga.nl/archieven/4502.

R. Robroek, 'Het zelfvervullende karakter van de belofte van de oriëntatiepunten', 2 maart 2018, via www.ivorentoga.nl/archieven/4477.

R. Robroek, 'De OM-strafbeschikking. Deel 2. Straffen als de rechter is makkelijker gezegd dan gedaan', 20 februari 2018, via www.ivorentoga.nl/archieven/4426.

R. Robroek, 'De OM-strafbeschikking. Deel 1. Het ontbrekende bewijs van structureel onzorgvuldige schuldvaststellingen', 9 januari 2018, via www.ivorentoga.nl/archieven/4419.

T. Scheltema, 'Zo snel mogelijk een strafblad', *Vrij Nederland* 24 april 2012.

D. Steenhuis, 'Niet de straf, maar de vervolging', 19 juni 2018, via www.ivorentoga.nl/archieven/4558.

BIJLAGEN

I. OVERZICHT VAN GEOBSERVEERDE STRAFBESCHIKKINGSZAKEN

Bij *cursief* weergegeven beschrijvingen is de verdachte vrijgesproken of is de inhoudelijke behandeling van de betreffende strafzaak aangehouden (waardoor geen rechterlijke eindspraak bekend is en de onschuldpresumptie geldt).

Zitting	Zaak	Korte omschrijving van de strafbeschikkingszaak
1	1	Man (1974) pleegde diefstal van twee blikken bier bij supermarkt Albert Heijn op 25/5/17 in Amsterdam.
1	2	Vrouw (1989) pleegde diefstal in vereniging (met een vriendin) van sushi (ter waarde van € 94) bij supermarkt Albert Heijn op 1/6/17 in Amsterdam.
1	3	Man (1989) had tien xtc-pillen voorhanden in een uitgaansgelegenheid op 11/6/17 in Amsterdam.
1	4	Man (1997) pleegde met behulp van een ontlabeller diefstal van twee voetbalshirts in een sportwinkel (die hij cadeau wilde geven aan zijn zussen) op 6/4/17 in Amsterdam.
1	5	Man (1993) pleegde wederspanning <i>en zou een buitengewoon opsporingsambtenaar hebben mishandeld door hem met een vuist in het gezicht te slaan</i> (na een discussie over het fietsen door de verdachte op een plek waar dat niet is toegestaan) op 30/3/17 in Amsterdam.
1	6	Vrouw (1985) beledigde een politieambtenaar (nadat zij staande werd gehouden wegens bellen tijdens het autorijden op weg naar haar yogales) op 9/6/17 in Amsterdam.
1	7	Man (1940) mishandelde een vrouw door haar te slaan (nadat hij dacht dat zij zijn tas wilde stelen terwijl de vrouw goede bedoelingen bleek te hebben) op 8/6/16 in Amsterdam.
1	8	<i>Vrouw (1987) zou sieraden bij kledingwinkel H&M hebben gestolen (ter waarde van € 10) op 27/5/16 in Amsterdam.</i>
2	9	Man (1982) beledigde twee politieambtenaren en bedreigde een politieambtenaar op 21/8/16 in Amsterdam.
3	10	Vrouw (1962) pleegde diefstal van schoenen bij kledingwinkel H&M op 19/7/16 in Amsterdam.
3	11	Man (1983) beledigde twee buitengewoon opsporingsambtenaren en spuugde tegen het raam van hun voertuig (na een verkeersruzie) op 21/7/16 in Amsterdam.
4	12	<i>Man (1973) zou een buitengewoon opsporingsambtenaar hebben beledigd (na een discussie op een taxistandplaats waar verdachte met zijn taxi stond) op 12/6/17 in Amsterdam.</i>

Zitting	Zaak	Korte omschrijving van de strafbeschikkingszaak
4	13	Man (1973) pleegde diefstal in vereniging (met zijn echtgenote) van medicijnen voor zijn huisdieren (ter waarde van € 200) bij Hornbach op 24/6/17 (pleegplaats onbekend).
4	14	Man (1991) pleegde openlijk geweld op 13/5/16 (pleegplaats onbekend).
4	15	Man (1952) beledigde een buitengewoon opsporingsambtenaar door middel van een nazigroet (nadat hij een geldboete had gekregen voor 3 kilometer te hard varen met zijn boot over de Amstel) op 2/7/17 in Amsterdam.
4	16	Man (1998) pleegde wederspanning tegen twee buitengewoon opsporingsambtenaren van het openbaar vervoerbedrijf GVB (toen zij de verdachte wilden aanhouden in de bus omdat hij geen vervoersbewijs had) op 20/6/17 in Amsterdam.
4	17	Vrouw (1974) pleegde diefstal in vereniging (met een vriendin, zie zaak 18) van kleding (ter waarde van € 110) bij kledingwinkel H&M op 11/7/17 in Amsterdam.
4	18	Vrouw (1995) pleegde diefstal in vereniging (met een vriendin, zie zaak 17) van kleding (ter waarde van € 110) bij kledingwinkel H&M op 11/7/17 in Amsterdam.
6	19	<i>Vrouw (1997) zou een andere vrouw mishandeld hebben (door haar met een gebroken glazen fles wodka in haar been te steken en door haar te slaan na afloop van een gala) op 27/5/16 in Amstelveen.</i>
6	20	<i>Man (1995) zou een fiets hebben geheel (na deze te hebben geleend van een voor hem vrijwel onbekende persoon op een feestje) op 16/5/17 in Amsterdam.</i>
6	21	Man (1969) mishandelde een andere man door hem in zijn gezicht te slaan door een open dakraam (na een verkeersruzie in de file) op 8/9/16 op de snelweg A10.
6	22	Man (1999) heelde een bromfiets op 21/7/17 in Amsterdam.
6	23	<i>Man (1985) zou een belediging hebben geuit (pleegdatum en plaats onbekend).</i>
6	24	Man (1968) mishandelde een andere man door hem te stompen in zijn gezicht in een supermarkt waarbij de bril van de man kapot ging en hij pijn aan zijn oog had (na een discussie in de kassarij over het voor laten gaan van een vrouw) op 28/1/17 in Amsterdam.
6	25	Vrouw (1984) pleegde diefstal van levensmiddelen (ter waarde van € 17) bij supermarkt Dirk op 20/6/17 in Amsterdam.
6	26	Man (1974) beledigde een politieambtenaar op 10/7/17 in Amsterdam.
7	27	<i>Man (1997) bedreigde twee beveiligers (door te zeggen dat hij in een horeca-gelegenheid zou gaan schieten) op 30/6/17 in Amsterdam.</i>
8	28	<i>Man (1973) zou vleeswaren hebben gestolen bij supermarkt C1000 op 9/2/15 in Amersfoort.</i>
9	29	<i>Man (1940) zou de plaats van een ongeval hebben verlaten (na een aanrijding op een parkeerplaats, waarbij € 1000 schade (krasschade en een deuk) bij een andere auto werd veroorzaakt) op 6/12/16 in Doorn.</i>
9	30	Man (1924) verliet de plaats van een ongeval (na een aanrijding tijdens het parkeren, waarbij lakschade is ontstaan aan een andere auto) op 15/9/16 in Vianen.
9	31	Vrouw (1988) verliet de plaats van een ongeval (nadat ze bij het wegrijden hard tegen een andere auto aan was gereden en die auto daardoor heen en weer schudde) op 20/5/16 in Utrecht.
9	32	<i>Vrouw (1986) zou sushi hebben gestolen bij supermarkt Albert Heijn op 29/10/16 in Utrecht.</i>
9	33	Man (1991) had een nepvuurwapen (veerdrupistool, Glock model 26) voorhanden (die na een anonieme tip door de politie in zijn huis werd gevonden) op 24/12/15 in Nieuwegein.

Zitting	Zaak	Korte omschrijving van de strafbeschikkingszaak
9	34	Man (1977) belette dat een vrouw door de politie kon worden aangehouden op 12/11/15 in Utrecht.
9	35	Vrouw (1973) verliet de plaats van een ongeval (waarbij een andere auto lak-schade en een losse bumper opliep) op 31/3/16 in Utrecht.
10	36	Man (1958) verliet de plaats van een ongeval (na een aanrijding met een scooter-bestuurder die schade opliep aan zijn scooter) op 11/2/16 in Utrecht.
10	37	Man (1996) verliet de plaats van een ongeval na een aanrijding met een plan-tenbak op 31/10/15 in Utrecht.
10	38	Man (1958) beledigde een politieambtenaar door middel van scheldwoorden en door zijn middelvinger naar hem op te steken op 31/3/16 in Utrecht.
10	39	Man (1979) bestuurde onder invloed van alcohol (290 µg/l) een auto op 20/10/15 in Vianen.
10	40	Man (1988) verliet de plaats van een ongeval na een aanrijding met een fietser (die door oranje licht heen fietste en letsel opliep door de aanrijding) op 19/11/15 in Zeist.
11	41	Man (1979) mishandelde een jongen door hem te schoppen en met zijn hoofd tegen een hard oppervlakte aan te duwen (na een lange aanloop van vernie-lingen door een groep jongeren in de buurt en een schop tegen zijn voordeur) op 11/3/16 in Zandvoort.
12	42	Man (1987) verliet de plaats van een ongeval na een aanrijding met een auto (waarbij sprake was van een hoog energetisch ongeluk waarbij een omstander werd geraakt) op 5/8/15 in Noordwijk.
12	43	Man (1994) pleegde openlijk geweld door blikjes energiedrank vanaf een galerij op de achtste verdieping naar beneden te gooien (waarbij hij een auto raakte die schade opliep) op 12/9/14 in Den Haag.
12	44	Man (1985) verliet de plaats van een ongeval (na twee auto's te hebben aange-reden op een drukke weg richting Scheveningen) op 4/9/15 in Den Haag.
13	45	Man (1963) mishandelde een vrouw door haar tegen haar hoofd te slaan (na een woordenwisseling bij een kringloopwinkel toen de verdachte wilde voordringen) op 20/4/16 in Breda.
13	46	Man (1980) mishandelde een portier van een uitgaansgelegenheid door hem tegen zijn hoofd te slaan (toen hem de toegang door de portier werd ontzegd) op 4/10/15 in Tilburg.
13	47	Man (1991) beledigde een politieambtenaar door middel van scheldwoorden (nadat hij zich van de politie niet mocht bemoeien met de aanhouding van een vriend) op 16/7/16 in Roosendaal.
14	48	<i>Man (1981) zou een boksbeugel en knuppel voorhanden hebben gehad (die in zijn taxi lagen nadat een klant ze had achtergelaten) op 24/1/17 in Babberich.</i>
14	49	Man (1991) bestuurde onder invloed van alcohol (vier biertjes, 345 µg/l in plaats van de maximaal toegestane hoeveelheid van 220 µg/l) een auto op 21/5/17 in Velp.
14	50	<i>Man (1959) zou een busje pepperspray voorhanden hebben gehad (dat hij bij zich droeg omdat hij door zijn ex-partner werd bedreigd) op 28/1/17 in Arnhem.</i>
15	51	<i>Man (1946) zou zijn oud-werknemer hebben mishandeld door hem te slaan met een gehoorbeschermer die de betreffende werknemer op zijn hoofd droeg op 15/12/14 in Velp.</i>
16	52	Vrouw (1992) pleegde wederspanning en bracht daarbij letsel toe aan een politieambtenaar en beledigde politieambtenaren door middel van scheldwoorden op 7/12/16 in Diemen.

Zitting	Zaak	Korte omschrijving van de strafbeschikkingszaak
16	53	Vrouw (1962) pleegde diefstal van een fles champagne bij supermarkt Dirk (vanwege een alcoholverslaving) op 28/1/17 in Amsterdam.
16	54	Man (1987) had pepperspray voorhanden tijdens de wedstrijd Ajax-Ado Den Haag (vanwege een eerder incident waarbij hij zwaar gewond raakte) op 29/1/17 in Amsterdam.
16	55	<i>Man (1963) zou twee politieambtenaren hebben beledigd door ze racisten te noemen op 22/6/17 in Amsterdam.</i>
16	56	<i>Man (1987) zou een fiets hebben geheeld (die hij had gekocht via zijn huisgeenoot) in de periode 7/12/2013 (exacte begindatum onbekend gebleven) tot en met 14/03/2017 in Amsterdam.</i>
16	57	Vrouw (1997) pleegde diefstal van slippers (ter waarde van € 20) bij kledingwinkel H&M op 1/5/17 in Amsterdam.
16	58	Man (1967) vernielde een ruit van de tatoeageshop van zijn ex-partner (waar nog spullen van de verdachte hingen) op 19/5/17 in Amsterdam.
16	59	Man (1988) overtrad een 24-uurs verbod door zich wederrechtelijk op het Damrak te bevinden op 20/5/17 in Amsterdam.
16	60	Man (1978) voer een schip onder invloed van alcohol (785 µg/l in plaats van de maximaal toegestane hoeveelheid van 220 µg/l) op 4/5/16 in Amsterdam.
17	61	Man (1974) had een creditcardmes voorhanden op 13/6/17 op het vliegveld in Eindhoven.
17	62	Man (1986) beledigde twee politieambtenaren (door ze sukkels en pannenkoeken te noemen) op 30/7/16 (pleegplaats onbekend).
17	63	Vrouw (1997) pleegde diefstal in vereniging van Uggs-schoenen bij warenhuis De Bijenkorf op 4/1/16 in Den Bosch.
17	64	Man (1967) pleegde lokaalvredebreuk in een winkel op 2/5/17 in Budel.
17	65	Man (1990) had een creditcardmes voorhanden op 15/11/16 op het vliegveld in Eindhoven.
17	66	Man (1994) had een boksbeugel in zijn voertuig voorhanden (die hij cadeau had gekregen van zijn broer en waarvan hij niet wist dat het bezit daarvan verboden was) op 3/6/16 in Oss.
17	67	Vrouw (1973) pleegde diefstal van levensmiddelen, waaronder een mango, bij supermarkt Albert Heijn (ter waarde van € 11,94) op 13/9/16 in Oss.
17	68	Man (1991) pleegde diefstal van drank bij supermarkt Emté (door die onder zijn jas te verhuilen) op 12/1/16 in Helmond.
18	69	Vrouw (1959) pleegde diefstal van make-up en verzorgingsproducten bij Kruidvat (ter waarde van € 91) op 12/9/16 in Amsterdam.
18	70	Man (1978) pleegde diefstal van bier en brood bij supermarkt Albert Heijn op 18/9/16 in Amsterdam.
18	71	Man (1980) mishandelde een telefoonreparateur door hem met een vlakke hand in zijn gezicht te slaan in een telefoonwinkel (nadat zijn vriendin met de telefoonreparateur ruzie kreeg en zij door hem tegen de muur was gezet) op 18/5/16 in Amsterdam.
18	72	Man (1995) pleegde wederspanning door zich tijdens zijn aanhouding in tegengestelde richting van politieambtenaren te bewegen en hen te slaan op 6/4/16 in Amsterdam.
18	73	Man (1995) had 19 pillen Ritalin (op lijst I van de Opiumwet) voorhanden in uitgaansgelegenheid Paradiso in 2015 in Amsterdam (<i>exacte pleegdatum onbekend</i>).

Zitting	Zaak	Korte omschrijving van de strafbeschikkingszaak
18	74	<i>Man (leeftijd onbekend) zou gereedschap en kabels hebben gestolen in vereniging met zijn neef op een bouwplaats (pleegdatum en plaats onbekend).</i>
18	75	Vrouw (1968) verliet de plaats van een ongeval (nadat ze met haar auto over de voet van een vrouw was heengereden) op 22/10/15 in Amsterdam.
18	76	Man (1998) pleegde diefstal van parfum voor zijn zus (ter waarde van € 88) bij parfumerie Douglas in 2016 (exacte pleegdatum onbekend).
19	77	Man (1992) had in zijn auto een vlindermes voorhanden (dat hij gebruikte voor zijn werk en dat volgens hem in zijn thuisland Polen wel is toegestaan) op 24/11/14 in Tiel.
19	78	<i>Vrouw (1966) zou een haar goed bekende vrouw hebben mishandeld (door aan haar haren te trekken en haar beet te pakken nadat ze door haar was uitgescholden) tijdens het festival Betuws Spektakel op 4/7/14 in Buren.</i>
19	79	Man (1997) beledigde politieambtenaren door middel van scheldwoorden op de parkeerplaats van fastfoodketen Mc Donalds op 17/3/16 in Tiel.
19	80	Man (1973) beledigde een politieambtenaar die ter plaatse was na een melding van huiselijk geweld op 2/5/17 in Arnhem.
20	81	<i>Man (1986) zou de aanhouding van zijn vriendin door politieambtenaren hebben belet door haar los te trekken op 22/4/16 in Arnhem.</i>
20	82	<i>Vrouw (1988) zou wederspannigheid hebben gepleegd door tijdens haar aanhouding te rukken en te trekken in tegengestelde richting van politieambtenaren op 22/4/16 in Arnhem.</i>
20	83	Man (1967) beledigde politieambtenaren door middel van scheldwoorden (na door de politie klem te zijn gereden op een fietspad) op 5/5/16 in Ede.
21	84	Vrouw (1964) reed onder invloed van alcohol (305 µg/l in plaats van de maximaal toegestane hoeveelheid van 220 µg/l) in een auto op 29/4/17 in Den Haag.
22	85	Man (1974) bedreigde zijn partner door haar via WhatsApp een bericht te sturen met de woorden 'I will slit your throat' op 10/1/17 in Rijswijk.
22	86	Man (1950) beledigde een politieambtenaar bij een rollerbankcontrole van zijn scooter en pleegde wederspannigheid op 20/4/17 in Den Haag.
23	87	Vrouw (1992) pleegde diefstal van goederen bij woonwinkel IKEA op 28/8/17 in Amsterdam.
23	88	Vrouw (1967) pleegde diefstal van een broek bij kledingwinkel H&M op 1/9/17 in Amsterdam.
23	89	Man (1982) vernielde de toonbank van een snackbar door daar met kracht op te slaan (nadat hij meende dat hij te veel moest afrekenen) op 16/7/17 in Amsterdam.
23	90	<i>Man (1977) zou de plaats van een ongeval hebben verlaten (nadat hij een fiets omver had gereden met zijn bestelbus) op 4/11/16 in Amsterdam.</i>
23	91	Man (1985) bedreigde een jongen (met de woorden 'ik schiet je neer, ik sla je in elkaar') nadat ze tegen elkaar aan hadden gebotst en een woordenwisseling kregen op het station op 7/9/17 in Amsterdam.
23	92	Man (1998) beledigde een politieambtenaar door middel van scheldwoorden tijdens een uitgaansavond bij het Cooldown Café op 16/9/17 in Amsterdam.
23	93	Man (1988) belette de aanhouding van een vriend tijdens een uitgaansavond op 5/4/17 in Amsterdam.
23	94	Man (1987) pleegde diefstal van fiches van een andere blackjackspeler aan een blackjacktafel op 18/6/17 in het Holland Casino in Amsterdam.
24	95	<i>Vrouw (1981) zou de snorfiets van haar burens hebben vernield na een burenruzie op 13/6/17 in Hooglanderveen.</i>

Zitting	Zaak	Korte omschrijving van de strafbeschikkingszaak
24	96	<i>Man (1993) zou een taxichauffeur hebben mishandeld na een woordenwisseling op 21/10/16 in Utrecht.</i>
24	97	Man (1968) pleegde huisvredebreuk door tijdens een winkelontzegging bij supermarkt Jumbo boodschappen te doen op 9/8/17 in Utrecht.
24	98	Vrouw (1994) vernielde de ruit van haar moeders voordeur (uit frustratie over een financieel geschil met haar moeder die het geld dat haar vader voor haar had gespaard zou hebben verduisterd) op 11/8/15 in Nieuwegein.
24	99	Man (1995) had een balletjespistool voorhanden (voor het maken van een videoclip voor zijn opleiding) op 16/12/16 in Amersfoort.
24	100	Man (1976) pleegde diefstal van goederen bij supermarkt Hoogvliet (omdat hij te weinig geld had) op 5/4/16 in Soest.
24	101	Man (1949) mishandelde een man na een woordenwisseling over het op de weg passeren door hem (vanaf zijn paard met wagen) met een zweep tegen zijn schouder en nek te slaan door het open dak van een cabrio op 10/9/16 in Hagestein.
25	102	Man (1972) beledigde politieambtenaren door zijn middelvinger naar hen op te steken en scheldwoorden te roepen op 27/6/15 in Dieren.
25	103	Man (1997) pleegde wederspanning nadat hij op een uitgaansavond ging wildplassen en zijn identiteitsbewijs niet kon tonen op 24/7/15 in Nijmegen.
25	104	Man (1982) had 4,46 gram MDMA voorhanden op 29/12/14 in Arnhem.
25	105	Vrouw (1986) mishandelde de vriendin van haar neef (met wie ze al langer ruzie had) in een winkelstraat door aan haar haren te trekken en haar met een vuist te slaan op 24/3/15 in Nijmegen.
25	106	Man (1975) bedreigde een ander door te zeggen 'ik pak jou, ik maak jou af' en daarbij een snijdende beweging langs zijn keel te maken (een 'kill you-gebaar') op 4/7/15 in Zaltbommel.
26	107	Man (1989) beledigde een politieambtenaar door middel van scheldwoorden (toen hij niet mee wilde werken aan zijn aanhouding wegens openbare dronkenschap) op 27/8/16 in Tiel.
27	108	Vrouw (1960) had twee balletjespistolen voorhanden (gekocht voor de verjaardag van haar zoon) op 23/5/16 in Apeldoorn.
27	109	<i>Man (1984) zou medewerkers van het Zwarte Cross festival hebben willen oplichten (door valse betaalmuntjes bij de bar in te leveren) op 24/7/16 in Lieveelde.</i>
27	110	Vrouw (1949) verliet de plaats van een ongeval nadat ze bij het nemen van de afrit tegen een boom aanreed en onder invloed reed van alcohol (340 µg/l in plaats van de maximaal toegestane hoeveelheid van 220 µg/l) in een auto op 4/11/16 in Nunspeet.
27	111	Man (1986) had vijf (op Ali Express in China gekochte) creditcardmessen voorhanden en bood deze op Marktplaats te koop aan op 27/7/16 in Apeldoorn.
28	112	Man (1973) heelde een aanhanger (gekocht voor € 500 zonder papieren) op 16/7/15 in Enschede.
28	113	Man (1978) had pyrotechnische patronen (knalpatronen) in zijn huis voorhanden op 12/5/15 in Almelo.
29	114	Man (1962) pleegde diefstal van drie dvd's van de Mediamarkt (ter waarde van € 72) door deze uit de verpakking te halen en in zijn broeksband te stoppen op 24/3/17 in Alphen aan den Rijn.
29	115	<i>Man (1988) zou één gram cocaïne voorhanden hebben gehad tijdens een fouillering op het politiebureau (nadat in zijn auto een mes was gevonden) op 30/11/16 in Den Haag.</i>

Zitting	Zaak	Korte omschrijving van de strafbeschikkingszaak
29	116	Man (1995) beledigde een buitengewoon opsporingsambtenaar (HTM-controleur) nadat hij in de tram werd gecontroleerd en geen geldig vervoersbewijs kon tonen op 13/2/17 in Den Haag.
29	117	Man (1973) mishandelde iemand door zijn arm strak om diens nek te klemmen op 10/9/16 in Leidschendam.
29	118	Man (1989) had één gram MDMA voorhanden op Koningsdag op 27/4/16 in Den Haag.
30	119	Man (1964) verliet de plaats van een ongeval (nadat hij dacht dat de bestuurder van de auto waarmee hij in botsing was gekomen wegreed) op 7/6/17 in Naaldwijk.
30	120	Man (1993) bedreigde twee vrouwen in een kleedkamer van het zwembad Tikibad en zou hen hebben gedwongen in de kleedkamer te blijven zitten op 3/9/17 in Wassenaar.
31	121	<i>Man (1946) zou een schuifraam van een huisartsenpraktijk hebben vernield op 10/8/17 in Amsterdam.</i>
31	122	Man (1987) verliet de plaats van een ongeval (nadat een fietser tegen zijn stilstaande bedrijfswagen was aangereden en schade opliep) op 22/8/16 in Amsterdam.
31	123	<i>Man (1986) zou een andere man hebben mishandeld door hem te slaan op 15/4/17 in Amsterdam.</i>
31	124	<i>Vrouw (1987) zou 13 milligram GHB voorhanden hebben gehad op dancefeest Sensation op 8/7/17 in Amsterdam.</i>
31	125	Man (1974) bevond zich in het centrum van Amsterdam ondanks een bevel van de burgemeester dat hij daar niet mocht komen op 2/8/17 in Amsterdam.
31	126	Vrouw (1971) mishandelde een beveiligder door hem in zijn duim te bijten (nadat hij haar tegenhield en haar toegangsbandje wilde doorknippen) op 3/8/17 in Amsterdam.
31	127	Vrouw (1961) pleegde diefstal van kinderkleding (ter waarde van € 6) in winkel Hema op 13/6/16 in Amsterdam.
31	128	Man (1976) beledigde een buitengewoon opsporingsambtenaar door middel van scheldwoorden op 3/8/17 op de markt in Amsterdam.
31	129	<i>Man (leeftijd onbekend) zou een zaagje (ter waarde van € 3) hebben gestolen voor een decoupeerzaag die hij huurde van een bouwmarkt op 8/9/17 in Amsterdam.</i>
32	130	<i>Man (1998) zou een fiets hebben geheeld op 9/2/17 in Den Haag.</i>
32	131	Man (1958) verliet de plaats van een ongeval (nadat iemand een autodeur tegen zijn auto had opengeslagen waarbij geen schade zou zijn ontstaan maar enkel een spiegel inklapte) op 20/9/16 in Den Haag.
32	132	Man (1966) heelde een mountainbike (gekocht voor € 250, zonder slot) in de periode van 26/12/15 tot en met 20/8/16 in Den Haag.
32	133	Vrouw (1976) verliet de plaats van een ongeval (nadat zij een voetganger die met een fiets aan de hand liep) had aangereden op 5/1/17 in Leidschendam.
32	134	Man (1991) had 1,7 gram MDMA voorhanden op 12/12/15 in Den Haag.
32	135	Man (1964) verliet de plaats van een ongeval (nadat hij op de parkeerplaats van de Technische Universiteit Delft een auto had geraakt) op 23/10/16 in Delft.
32	136	Man (1962) verliet de plaats van een ongeval (na een aanrijding met een scooter op een rotonde) op 16/11/16 in Nootdorp.
32	137	Man (1975) beledigde een politieambtenaar door het scheldwoord 'paardenlul' te plaatsen onder een foto van die ambtenaar op Facebook op 31/12/16 in Rijswijk.

Zitting	Zaak	Korte omschrijving van de strafbeschikkingszaak
32	138	Vrouw (1980) pleegde diefstal van portemonnees (ter waarde van € 50) bij winkel TK Maxx op 28/4/17 in Den Haag.
33	139	<i>Man (1980) zou een damesfiets (zonder slot) geheeld hebben op 30/4/17 in Den Haag.</i>
33	140	<i>Man (1995) zou een vals 50 eurobiljet hebben uitgegeven op 30/4/17 aan de bar van horecagelegenheid Danzig in Den Haag.</i>
34	141	Vrouw (1964) verliet de plaats van een ongeval (nadat zij in een file op de snelweg A4 met haar motor tegen de spiegel van een politieauto aanreed) op 12/5/16 in Nieuw-Vennep.
34	142	Man (1989) beschadigde een stilstaande auto door met het voorwiel van zijn fiets een deuk te maken in de auto (omdat de bestuurder hem vlak daarvoor op de rotonde geen voorrang had verleend) op 8/9/15 in Nieuw-Vennep.
34	143	Vrouw (1988) had een verboden wapen (boksbeugel) voorhanden (dat zij op haar microfoon waarmee ze optredens geeft, wilde bevestigen) op 28/7/16 op vliegveld Schiphol in Haarlemmermeer.
34	144	Man (1986) pleegde wederspanning tegen de Koninklijke Marechaussee toen die hem na agressief gedrag om een identiteitsbewijs vroeg en hij dat niet kon tonen op 6/1/16 op vliegveld Schiphol in Haarlemmermeer.
35	145	Man (1976) verduisterde geld (€ 700) als coördinator van een collecte voor het goede doel KWF Kankerbestrijding in de periode van 27/9/15 tot en met 17/12/15 in Heemskerk.
35	146	Vrouw (1984) pleegde diefstal van een fles whisky bij slijterij Gall & Gall en levensmiddelen bij Albert Heijn op 10/1/16 op vliegveld Schiphol in Haarlemmermeer.
35	147	<i>Man (1981) zou hasjesj voorhanden hebben gehad op 24/11/15 op vliegveld Schiphol in Haarlemmermeer.</i>
35	148	Man (1988) bedreigde iemand met zware mishandeling ('ik zweer dat ik je op je gebit sla') op 31/1/16 op vliegveld Schiphol in Haarlemmermeer.
36	149	Man (1978) teelde veertien hennepplanten in zijn woning (omdat er in Zeeuws-Vlaanderen geen onbespoten wiet te koop was) die werden ontdekt na een melding via Meld Misdaad Anoniem op 8/6/16 in Hulst.
36	150	<i>Man (1963) zou na een woordenwisseling een ruit van een woningbouwvereniging hebben vernield op 20/4/16 in Goes.</i>
36	151	Man (1978) verstoorde de rust door bij een voetbalclub een vals noodsignaal (een brandende handfakkel) af te vuren waardoor de Kustwacht onterecht is uitgevaren op 3/9/16 in Terneuzen.
36	152	Man (1969) deed een poging tot diefstal in vereniging van koperen leidingen in een leegstaand gebouw op 5/4/17 in Terneuzen.
37	153	Vrouw (1997) mishandelde een man (door hem in zijn gezicht te slaan in café Het Vliegende Paard) op 16/10/16 in Zwolle.
37	154	Man (1978) beledigde een gemeentelijke parkeerwachter door middel van scheldwoorden (nadat hij werd aangesproken op het fout parkeren van zijn auto) op 8/6/16 in Zwolle.
37	155	Man (1956) vernielde een auto door een deuk te schoppen in de auto van een man (die een vriendin van de verdachte stalkte) op 24/11/16 Steenwijk.
37	156	Man (1986) beledigde politieambtenaren door middel van scheldwoorden na een voetbalwedstrijd op 26/11/16 in Deventer.
37	157	Man (1995) verliet de plaats van een ongeval nadat hij (met zijn opgevoerde bromfiets) geen voorrang had verleend en de buurman van zijn moeder had aangereken en maakte vervolgens zijn voertuig weg op 29/10/16 in Hasselt.

Zitting	Zaak	Korte omschrijving van de strafbeschikkingszaak
37	158	<i>Man (1995) zou politieambtenaren hebben beledigd door middel van scheldwoorden bij het terras van een café op 17/6/17 in Wijhe.</i>
38	159	Vrouw (1975) mishandelde de zwemleraar van haar zoontje in het zwembad (na een woordenwisseling toen bleek dat haar zoontje nog niet mocht afzwemmen) door hem in zijn gezicht te slaan waardoor hij een tand door zijn lip kreeg op 27/8/17 in Hilversum.
38	160	Man (1964) beledigde politieambtenaren door middel van scheldwoorden toen hij op gevaarlijk verkeersgedrag werd gewezen (hij reed met twee kinderen op een brommer) op 19/10/17 in Soesterberg.
38	161	Man (1975) gebruikte zonder toestemming de auto van zijn ex-partner (joyriding) toen zij op vakantie was in de periode van 24/2/16 tot en met 27/2/16 in Woudenberg, Veenendaal en Den Bosch.
40	162	Man (1970) verliet de plaats van een ongeval nadat een auto tegen hem en zijn fiets was aangereden en hij was gevallen (en waarbij de auto van de aangeefster schade opliep) op 28/11/16 in Venray.
40	163	<i>Man (1956) zou een vrouw hebben mishandeld door haar bij haar keel te grijpen op 23/2/17 in Venlo.</i>
40	164	Man (1998) beledigde politieambtenaren door zijn middelvinger naar hen op te steken op 13/5/17 in Roermond.
41	165	Man (1980) pleegde wederspanning (toen hij werd aangehouden omdat hij zijn identiteitsbewijs niet wilde laten zien nadat hij vrouwen lastig viel) en had een verboden mes bij zich in club Storm op 18/3/16 in Eindhoven.
41	166	Man (1980) beledigde een andere taxichauffeur door middel van scheldwoorden op 30/9/16 op het vliegveld in Eindhoven.
41	167	Man (1980) had kogelpunten op een patroonband voorhanden (die hij had gekocht op een festival in België) op 20/6/16 op het vliegveld in Eindhoven.
41	168	Vrouw (1991) beledigde politieambtenaren door middel van scheldwoorden toen die haar partner zochten in haar huis op 5/4/16 in Luyksgestel.
41	169	Vrouw (1989) pleegde diefstal van kleding en accessoires bij winkel Primark op 20/8/17 in Eindhoven.
41	170	Man (1990) had een creditcardmes voorhanden op 1/12/2016 op het vliegveld in Eindhoven.
41	171	Man (1996) deed een poging een Armani-jas (ter waarde van € 450) bij warenhuis De Bijenkorf te stelen door het prijskaartje met zijn tanden te verwijderen op 21/12/16 in Eindhoven.
42	172	Man (1973) mishandelde een jongen door hem een klap en een trap te geven (nadat die de minderjarige, kwetsbare zoon van de verdachte op het voetbalveld zou hebben geslagen) op 5/3/17 in Hasselt.
42	173	Man (1958) verliet de plaats van een ongeval (nadat hij met zijn Jaguar een bestelauto had aangereden die daardoor een kras opliep) op 5/11/16 in Deventer.
42	174	Man (1967) had 101 gram hennep en hasj in zijn bestelauto voorhanden op 12/2/17 in Deventer.
42	175	Man (1997) vernielde in vereniging (met een vriend, zie zaak 176) een muur door daarop graffiti te spuiten op 9/10/16 in Olst.
42	176	Man (1997) vernielde in vereniging (met een vriend, zie zaak 175) een muur door daarop graffiti te spuiten op 9/10/16 in Olst.
42	177	Man (1995) had een stroomstootwapen (vermomd als zaklamp) voorhanden op 30/9/16 in Deventer.
43	178	Man (1998) pleegde diefstal van een fles Martini bij supermarkt Albert Heijn op 1/2/17 in Utrecht.

Zitting	Zaak	Korte omschrijving van de strafbeschikkingszaak
43	179	Man (1982) beledigde politieambtenaren en pleegde wederspanning door zijn armen los te trekken en zichzelf omhoog te duwen (nadat hij was aangesproken op fietsen zonder licht) op 4/12/16 in De Bilt.
43	180	<i>Man (1990) zou een jas van een andere cafébezoeker hebben weggenomen uit café Kneus (nadat hij zijn laatste stagedag met zijn teamgenoten had gevierd met een borrel) op 29/11/14 in Utrecht.</i>
43	181	Man (1997) had 4,35 gram GHB en 0,53 gram amfetamine voorhanden in uitgaansgelegenheid Tivoli op 26/11/16 in Utrecht.
43	182	<i>Man (1990) zou iemand hebben mishandeld door deze persoon tegen de grond te hebben geduwd en tegen het lichaam te hebben geschopt op 6/6/17 in Utrecht.</i>
44	183	Vrouw (1994) had een verboden wapen (boksbeugel) in de vorm van een telefoonhoesje voorhanden op 12/8/15 op vliegveld Schiphol in Haarlemmermeer.
44	184	Man (1995) heelde een bromfiets (gekocht voor € 450 en doorverkocht voor € 600 onder een andere naam) in de periode van 18/6/15 tot en met 16/9/15 in Beverwijk.
44	185	Man (1974) had een verboden wapen (een oestermes) voorhanden dat de Koninklijke Marechaussee ontdekte na een insluitingsfoullering (nadat zij onbeheerde bagage had aangetroffen en de verdachte zich vreemd gedroeg en geen identiteitsbewijs kon tonen) op 6/2/16 op Schiphol.
44	186	Man (1984) beledigde een beveiligder door middel van scheldwoorden tijdens het Haarlem Jazz festival op 22/8/15 in Haarlem.
44	187	Vrouw (1980) pleegde diefstal van goederen uit een winkel op 12/7/16 in Haarlem.
45	188	Man (1991) pleegde diefstal van een jas en trainingspak (ter waarde van € 200) bij warenhuis De Bijenkorf op 11/2/17 in Eindhoven.
45	189	Man (1981) vernielde een toilet in een politiecel door deze met leesboekjes vol te proppen op 19/2/17 in Eindhoven.
45	190	<i>Man (1978) zou een rijbewijs hebben verduisterd (dat lag in een kast van een kamer waar de verdachte is gaan wonen) op 22/3/17 in Helmond.</i>
46	191	<i>Man (1966) zou een schip onder invloed van alcohol (660 µg/l) hebben gevoerd op 13/9/16 in Den Haag.</i>
46	192	<i>Man (1952) zou de plaats van een ongeval hebben verlaten nadat hij een spiegel-aanrijding had op 4/11/16 in Delft.</i>
46	193	Man (1975) mishandelde de trainer van zijn hond door hem in zijn rug te stompen (nadat die zijn hond corrigeerde) op 22/10/16 in Krimpen aan de Lek.
46	194	Man (1998) vernielde de ruit van een abri (nadat de verdachte een nacht aan een werkstuk had gewerkt en de bus zonder hem bij de bushalte was weggereden) op 21/2/17 in Den Haag.
46	195	Man (1964) verliet de plaats van een ongeval (waarbij lakschade aan een andere auto is ontstaan) op 28/8/16 in Den Haag.
46	196	Man (1984) mishandelde een buschauffeur door een deels gevuld plastic cola-flesje door een raam van een rijdende bus te gooien dat de buschauffeur op zijn wang raakte (nadat die was weggereden zonder de verdachte terwijl de verdachte met de bus had meegewild) op 7/3/17 in Den Haag.
46	197	<i>Man (1976) zou een vrouw hebben beledigd op 11/12/16 in Leiderdorp.</i>
46	198	Man (1962) bedreigde een vrouw in een tuincentrum (na een verkeersruzie) door te zeggen 'wees blij dat zij erbij is, anders had ik je dood gemaakt' op 19/12/16 in Rijswijk.
46	199	Man (1956) verliet de plaats van een ongeval (nadat de andere auto door een aanrijding een stuk van de bumper had verloren) op 8/11/16 in Leimuiden.

Zitting	Zaak	Korte omschrijving van de strafbeschikkingszaak
46	200	Man (1983) bedreigde een medewerker van pretpark Duinrell door te zeggen 'wacht maar, je krijgt een kogel door je kop' (nadat die medewerker onverantwoordelijk met een auto over het park in de buurt van kinderen zou hebben gereden) op 25/5/16 in Wassenaar.
47	201	Man (1975) mishandelde iemand op de weg na een verkeersruzie op 8/7/13 in Enkhuizen.
47	202	Man (1968) reed met valse kentekens op zijn voertuig op 19/11/16 in Alkmaar.
47	203	<i>Man (1960) zou een mishandeling hebben gepleegd op 18/7/14 in Heerhugowaard.</i>
48	204	Man (1970) voer een schip onder invloed van alcohol (740 µg/l) op 27/8/16 op de scheepvaartweg de Nieuwe Maas.
48	205	Man (1981) lichtte een bedrijf op en deed een poging daartoe (door bestellingen van € 900 en € 2090 te plaatsen en zich daarbij voor te doen als een ander) in de periode 2/6/16 tot en met 27/6/16 en op 25/8/16 in Dordrecht.
48	206	Man (1959) pleegde diefstal van een grilworst (ter waarde van € 1,29) bij supermarkt Albert Heijn op 1/12/16 in Dordrecht.
49	207	Man (1994) had cocaïne voorhanden op 22/6/17 in Rotterdam.
49	208	Vrouw (1993) pleegde diefstal van cosmetica en kleding bij winkel Primark op 18/4/17 in Rotterdam.
49	209	Man (1973) lichtte speelgoedwinkel Intertoys op (door een valse cadeaubon in te leveren) op 24/2/17 en probeerde die winkel op te lichten (door een computerspel te verwisselen) op 25/2/17 in Barendrecht.
49	210	Vrouw (1960) pleegde diefstal van twee verpakkingen zalmhaasjes (ter waarde van € 16,93) bij supermarkt Albert Heijn op 26/5/17 in Rotterdam.
49	211	<i>Man (1990) zou flesjes deodorant hebben gestolen bij winkel Nettomarkt op 10/2/17 in Rotterdam.</i>
50	212	Man (1967) verliet de plaats van een ongeval na een spiegelaanrijding op 29/1/17 in Leiden.
50	213	Man (1997) pleegde diefstal van een fiets (van een onbekend gebleven eigenaar) na een uitgaansnacht op 21/5/17 bij het Centraal Station in Leiden.
50	214	Vrouw (1986) verliet de plaats van een ongeval (waarbij een auto schade aan een wiel opliep) op 15/12/16 in Den Haag.
51	215	Man (1988) beledigde twee gemeentelijk opsporingsambtenaren door middel van scheldwoorden op 26/5/17 in Katwijk.
51	216	Man (1992) beledigde twee politieambtenaren door middel van scheldwoorden (nadat hij staande werd gehouden toen hij door rood licht had gereden met zijn scooter) op 11/6/17 in Den Haag.
51	217	Man (1972) voldeed niet aan een bevel van politie door tegen dat bevel in een woning te betreden op 1/6/17 in Den Haag.
51	218	<i>Man (1956) zou een ambtenaar van een Regionaal Service Centrum hebben beledigd op 3/4/17 in Den Haag.</i>
51	219	<i>Vrouw (1985) zou de motorkap van een auto hebben vernield op 11/6/17 in Den Haag.</i>
52	220	Man (1997) heelde met opzet een bromfiets zonder kenteken (door deze voor een tegenprestatie van € 100 voor een ander in zijn schuur te bewaren) op 16/6/15 in Hoorn.
52	221	<i>Man (1994) zou schennis hebben gepleegd in een treincoupé op 20/10/14 in Alkmaar.</i>

Zitting	Zaak	Korte omschrijving van de strafbeschikkingszaak
52	222	Man (1960) bedreigde bekenden van hem na een conflict over geleend geld (met de woorden 'ik maak jullie kapot, ik gooi bommen in jullie huis') op 16/4/15 in Heerhugowaard.
52	223	Man (1981) reed onder invloed van alcohol (480 µgl) op een bromfiets en verliet de plaats van een ongeval op 3/1/15 in Zaandijk.
53	224	Man (1977) mishandelde zijn levensgezel door haar tegen de muur te drukken en haar op de grond te gooien op 1/4/17 in Oudezijl.
53	225	Man (1962) pleegde diefstal van krieltjes en haring bij supermarkt Jumbo op 15/8/16 in Leeuwarden.
53	226	Man (1997) kraakte in vereniging (met zijn vriendin, zie zaak 227) een pand op 11/9/16 in Leeuwarden.
53	227	Vrouw (1994) kraakte in vereniging (met haar vriend, zie zaak 226) een pand op 11/9/16 in Leeuwarden.
54	228	Man (1989) reed onder invloed van alcohol (385 µgl, meer dan de toegestane 88 µgl als beginnend bestuurder) op 17/4/16 in Leeuwarden.
55	229	Man (1969) belemmerde politieambtenaren in hun werk door de toegang tot een woning te versperren (die ter plekke waren omdat een vrouw hulp nodig zou hebben) en pleegde wederspanning (waarbij een politieambtenaar een breuk opliep en zes weken een spalk moest dragen) op 13/3/17 in Eindhoven.
55	230	<i>Man (1985) zou zich schuldig hebben gemaakt aan opzetheling op 31/3/17 in Eindhoven.</i>
55	231	Man (1991) pleegde diefstal van oordopjes (ter waarde van € 29) bij elektronica-winkel Mediamarkt op 9/4/17 in Eindhoven.
56	232	Man (1990) mishandelde een voetganger op een zebrapad door die een trap te geven (nadat die met een tas de auto van de verdachte zou hebben geraakt) op 17/3/17 in Rotterdam.
56	233	Vrouw (1978) pleegde diefstal van levensmiddelen, waaronder schouderham en poffertjes (ter waarde van € 25), bij supermarkt Hoogvliet op 26/8/17 in Rotterdam.
56	234	Man (1994) beledigde een politieambtenaar door middel van scheldwoorden op 27/4/17 in Rotterdam.
56	235	Man (1981) had een ploetendoder voorhanden op straat na de voetbalwedstrijd Excelsior-Feijenoord op 7/5/17 in Rotterdam.
57	236	Man (1957) pleegde diefstal van chocolade (ter waarde van € 1,88) bij supermarkt Jumbo op 17/9/15 in Vaassen.
57	237	Man (1999) had een nepvuurwapen (Baretta model 92) voorhanden waarmee hij op straat op blikjes schoot op 24/8/17 in Harderwijk.
57	238	Man (1969) bedreigde telefonisch de gezinsvoogd van zijn dochter ('ik weet je te vinden') op 11/5/17 in Zutphen.
57	239	Man (1982) beledigde een politieambtenaar (nadat de verdachte om 04.00 uur 's nachts door de politie werd aangetroffen voor de deur van zijn ex-partner) op 11/6/17 in Oude IJsselstreek.
57	240	Man (1979) beledigde een politieambtenaar door middel van scheldwoorden tijdens een uitgaansavond op 23/7/17 in Apeldoorn.
58	241	Man (1988) beledigde een politieambtenaar door middel van scheldwoorden tijdens een uitgaansavond op 28/2/16 in Rotterdam.
58	242	<i>Man (1968) zou de plaats van een ongeval hebben verlaten nadat een jongen tegen zijn auto aan was gerend op 11/3/17 in Rotterdam.</i>

Zitting	Zaak	Korte omschrijving van de strafbeschikkingszaak
59	243	Man (1991) pleegde diefstal in vereniging van levensmiddelen (ter waarde van € 10,13) bij supermarkt Hoogvliet op 18/9/13 in Den Haag (en werd pas op 20/3/16 bij de landsgrens aangehouden omdat hij op camerabeelden gezien was en signaleerd stond).
59	244	Man (1979) belemmerde een politieambtenaar door het verhoor van zijn vrouw (die in zijn auto was aangehouden) te verstoren op 10/7/17 in Pijnacker.
59	245	Man (1990) had 4,7 gram hasjesj voorhanden tijdens het bezoek aan een gedetineerde vriend in een penitentiaire inrichting (en werd aangeblaft door een politie-hond) op 21/6/17 in Alphen aan den Rijn.
59	246	<i>Vrouw (1946) zou een potje vitaminepillen hebben gestolen bij winkel Ekoplaza op 4/3/17 in Den Haag.</i>
59	247	Man (1962) had een verboden wapen (stiletto) voorhanden op 7/8/17 in Leiden.
59	248	<i>Man (1955) zou een lokfiets hebben geheeld op 6/11/17 in Den Haag.</i>
60	249	Man (1977) <i>zou een damesfiets hebben geheeld</i> en pleegde diefstal in vereniging van een lokfiets op 18/5/16 in Heeze.
60	250	Man (1996) verliet de plaats van een ongeval (na met een scooter een aanrijding te hebben gehad waarbij een andere man letsel opliep) op 11/6/16 in Helmond.
60	251	Man (1986) vernielde in vereniging (met zijn vriendin, zie zaak 252) een schuilhut van een hengelsportvereniging door daarop graffiti te spuiten op 2/7/16 in Heesch.
60	252	Vrouw (1994) vernielde in vereniging (met haar vriend, zie zaak 251) een schuilhut van een hengelsportvereniging door daarop graffiti te spuiten op 2/7/16 in Heesch.
60	253	<i>Man (1990) zou negen tabletten MDMA, 0,8 gram cocaïne en een hoeveelheid speed voorhanden hebben gehad op het festival Dominator op 16/7/16 in Eersel.</i>
60	254	Man (1997) heelde met opzet een fiets (met opengebroken slot) op 11/6/16 in Boxmeer.
61	255	Man (1991) beledigde een politieambtenaar door middel van scheldwoorden op 23/7/16 in Den Haag.
61	256	Man (1964) beledigde een buitengewoon opsporingsambtenaar op 20/7/17 in Leiden.
61	257	Man (1999) beledigde een politieambtenaar door een middelvinger naar hem op te steken en pleegde wederspanning op 25/6/17 in Den Haag.
61	258	Man (1964) beledigde een politieambtenaar door middel van scheldwoorden op 27/10/17 in Gouda.
61	259	Man (1994) heelde een fiets (die hij op een vrijmarkt op Koningsdag zonder slot had gekocht) op 13/10/17 in Den Haag.
61	260	Man (1991) beledigde twee politieambtenaren door middel van scheldwoorden tijdens een uitgaansavond op 17/9/17 in Voorburg.
61	261	Vrouw (1971) vernielde een motor (door deze om te duwen na een feestje) op 3/9/17 in Den Haag.
61	262	<i>Vrouw (1961) zou verzorgingsproducten hebben gestolen bij supermarkt Albert Heijn op 15/8/17 in Noordwijk.</i>
61	263	<i>Man (1961) zou de plaats van een ongeval hebben verlaten op 21/7/17 in Leiden.</i>
61	264	Man (1974) beledigde een politieambtenaar door middel van scheldwoorden op 29/7/17 in Den Haag.
61	265	Man (1998) had 3,1 gram cocaïne en 0,2 gram heroïne voorhanden in gripzakjes in de kofferbak van een auto op 21/7/17 in Den Haag.

Zitting	Zaak	Korte omschrijving van de strafbeschikkingszaak
62	266	Man (1969) had vier LSD-pillen en drie MDMA-pillen voorhanden tijdens het festival Lowlands op 18/8/17 in Biddinghuizen.
62	267	Man (1989) had 0,9 gr cocaïne, twee pillen 4-fluoramfetamine (4-FA) en één pil MDMA voorhanden tijdens het festival Lowlands op 18/8/17 in Biddinghuizen.
62	268	Man (1986) had acht tabletten en 1,1 gram MDMA voorhanden tijdens het festival Lowlands op 19/8/17 in Biddinghuizen.
62	269	Man (1989) had vijf tabletten MDMA, 0,5 gram amfetamine en 12 ml GHB voorhanden tijdens het festival Lowlands op 20/8/17 in Biddinghuizen.
62	270	Man (1995) had 4,5 tablet MDMA en 0,5 gram cocaïne voorhanden tijdens het festival Lowlands op 20/8/17 in Biddinghuizen.
62	271	Man (1996) had 4,5 tablet MDMA voorhanden tijdens het festival Lowlands op 20/8/17 in Biddinghuizen.
62	272	<i>Man (1992) zou drie tabletten 2CB en 0,7 gram amfetamine voorhanden hebben gehad tijdens het festival Lowlands op 20/8/17 in Biddinghuizen.</i>
62	273	<i>Vrouw (1992) zou 0,8 gram amfetamine en 2,5 pil MDMA voorhanden hebben gehad tijdens het festival Lowlands op 18/8/17 in Lelystad.</i>
63	274	Man (1987) vernielde een autoruit door deze in te trappen (nadat hij door een manoeuvre van de autobestuurder van zijn motor was gevallen) op 31/7/15 in Goes.
63	275	Man (1971) pleegde wederspanningheid, bedreigde politieambtenaren en beledigde hen op 31/12/15 in Middelburg.
64	276	Man (1996) heelde een snorfiets (zonder originele sleutel, gehuurd van een kennis) op 17/12/15 in Den Haag.
64	277	Man (1982) vernielde een ruit door deze met een stoeptegel in te slaan (na ruzie met een vriendin) op 7/1/16 in Den Haag.
64	278	<i>Man (1992) zou een politieambtenaar hebben beledigd door middel van scheldwoorden op 18/12/16 op het perron van station Hollands Spoor in Den Haag.</i>
65	279	Vrouw (1980) mishandelde de ex-partner van haar man (door haar aan haar haren te trekken en haar onderarm vast te grijpen in een supermarkt) op 26/4/16 in Nijmegen.
65	280	Man (1998) mishandelde een man tijdens de Vierdaagsefeesten door hem in zijn gezicht te stompen op 21/7/17 in Nijmegen.
66	281	Man (1987) pleegde diefstal van een blikje bier (ter waarde van € 0,99) bij supermarkt Spar City op 2/3/17 in Enschede.
66	282	Man (1948) pleegde diefstal van aardbeien en surimisticks bij supermarkt Albert Heijn op 26/10/15 in Hengelo.
66	283	<i>Man (1990) zou een sportfiets hebben geheeld (waarvan het framenummer niet als gestolen stond geregistreerd) in de periode van 27/11/15 tot en met 17/1/16 in Enschede.</i>
66	284	Vrouw (1997) pleegde diefstal van kleding bij kledingwinkels H&M en Primark op 12/5/16 in Enschede.
66	285	<i>Man (1963) zou valsheid in geschrift hebben gepleegd (door valse vrachtwagenpapieren als vrachtwagenchauffeur te gebruiken) op 7/4/16 in Deurningen.</i>
67	286	<i>Man (1998) zou in vereniging een iPhone hebben gestolen op 28/1/17 in Utrecht.</i>
67	287	Vrouw (1981) heelde een elektrische fiets (gekocht via Marktplaats voor € 600, met een nieuwwaarde van € 2.000) op 24/5/17 in Zegveld.
67	288	Man (1990) beledigde twee politieambtenaren gedurende langere tijd en spuugde naar hen (nadat hij een boete kreeg voor autorijden zonder gordel) op 1/8/17 in Mijdrecht.

Zitting	Zaak	Korte omschrijving van de strafbeschikkingszaak
67	289	<i>Man (1981) zou een ploertendoder in zijn huis aanwezig hebben gehad op 15/12/17 in Odijk.</i>
67	290	Man (1990) beledigde een politieambtenaar door middel van scheldwoorden (nadat zijn buurman vanwege ruzie tussen de verdachte en zijn vrouw de politie had gebeld) op 17/6/17 in Nieuwegein.
67	291	Man (1993) beledigde twee politieambtenaren op 30/12/17 in Utrecht.
67	292	Man (1993) beledigde twee politieambtenaren en voldeed niet aan het ambtelijk bevel om een afgesloten parkeergarage te verlaten op 30/12/17 in Utrecht.
67	293	Man (1942) mishandelde een jongen door hem met een ijzeren stang in zijn gezicht te slaan (waardoor die een wond aan zijn neus opliep) nadat de jongen de vrouw van de verdachte had uitgescholden op 27/7/17 in Utrecht.
68	294	Man (1990) vernielde in vereniging een viaduct door deze met verf onder te spuiten op 22/25/16 in Ommen.
68	295	Man (1975) pleegde smaadschrift door op de openbare Facebookpagina van de ABN AMRO bank teksten te plaatsen over zijn ex-vriendin (een medewerker van die bank) in de periode van 18/3/16 tot en met 21/3/16 in Zwolle.
69	296	<i>Man (1954) zou een man mishandeld hebben door hem met een WD40-spray (met een irriterende, traanverwekkende of weerloosmakende stof) in het gezicht te spuiten op 27/9/16 in Vlagtwedde.</i>
70	297	Man (1993) had 1,9 gram MDMA en 0,12 gram cocaïne voorhanden op 16/4/16 op het Hardshock festival in Almere.
70	298	Vrouw (1978) mishandelde een andere vrouw op het schoolplein (door haar aan haar haren te trekken en bij haar keel te pakken) op 21/7/17 in Almere.
71	299	Vrouw (1969) pleegde diefstal van een telefoon (op de school waar zij als schoonmaakster werkte en verkocht de telefoon door aan een telefoonwinkel voor € 75) op 31/8/16 in Breda.
71	300	Man (1996) vernielde scooterbanden door deze lek te steken op 11/8/16 in Tilburg.
71	301	Man (1990) had 2,7 gram cocaïne en 0,5 gram amfetamine voorhanden (die werd ontdekt nadat de verdachte als bijrijder in een auto zat waarvan de bestuurder te hard reed en geen richting aangaf) op 14/2/16 in Breda.
71	302	Vrouw (1961) pleegde diefstal van twee spellen bij supermarkt Albert Heijn op 8/11/16 in Waalwijk.
71	303	Vrouw (1991) pleegde diefstal van levensmiddelen (ter waarde van € 50) bij supermarkt Jumbo op 9/3/16 in Etten-Leur.
71	304	Man (1981) pleegde diefstal van een omafiets (en bood die vervolgens voor € 50 op Marktplaats te koop aan waardoor de eigenaar de verdachte op het spoor kwam) op 2/11/16 in Breda.
71	305	Vrouw (1988) verduisterde geld (door klanten uit het systeem te halen) tijdens haar dienstbetrekking als bedrijfsleider van een kapperszaak (waar ze sinds tien jaar werkte) op 19/9/16 in Tilburg.
71	306	<i>Man (1981) zou een wapen voorhanden hebben gehad op 17/10/16 in Hazeldonk.</i>
71	307	Man (1993) verduisterde een telefoon tijdens zijn dienstbetrekking als magazijn-medewerker bij DHL die hij voor € 500 doorverkocht (wat werd ontdekt doordat een schoonmaakster een lege verpakking aantrof en de verdachte op camera-beelden te zien was) op 8/6/16 in Roosendaal.
72	308	<i>Man (1982) zou de plaats van een ongeval hebben verlaten op 24/10/16 in Nuth.</i>
72	309	Man (1988) verrichtte voorbereidingshandelingen (waaronder het aanwezig hebben van koolstoffilters, dompelpompen en ventilatoren) ter overtreding van de Opiumwet op 6/6/17 in Eygelshoven.

Zitting	Zaak	Korte omschrijving van de strafbeschikkingszaak
72	310	<i>Vrouw (1994) zou met haar vriend (zie zaak 309) voorbereidingshandelingen hebben verricht (waaronder het aanwezig hebben van koolstoffilters, dompel-pompen en ventilatoren) ter overtreding van de Opiumwet op 6/6/17 in Eygels-hoven.</i>
72	311	Man (1991) pleegde valsheid in geschrift door bij een kredietaanvraag gebruik te maken van een valse salarisspecificatie en een vals rekeningafschrift op 19/11/14 in Maastricht.

II. OBSERVATIEFORMULIER VOOR STRAFBESCHIKKINGSZAKEN

Observatieformulier zittingen**Gegevens over behandeling van de strafzaak**

Rechtbank en zittingsplaats:

Datum:

Begintijd:

Eindtijd:

Geplande duur van de strafzaak:

Daadwerkelijke zittingsduur van de strafzaak:

Naam van de politierechter (m/v):

Naam van de officier van justitie (m/v):

Procesdeelnemers

Verdachte (aanwezig/afwezig):

Raadsman/raadsvrouw (aanwezig/afwezig en bij afwezige verdachte wel/niet gemachtigd):

Benadeelde partij (aanwezig/afwezig, eventueel met bijstand):

Tolk (aanwezig/afwezig, taal):

Getuige (aanwezig/afwezig):

Deskundige (aanwezig/afwezig):

Medeverdachte (aanwezig/afwezig):

Familieleden/vrienden van de verdachte (aanwezig/afwezig):

Overige belangstellenden (aanwezig/afwezig):

Kenmerken van het strafbare feit

Aantal feiten op de tenlastelegging:

Pleegdatum/data en pleegplaats(en):

Kwalificatie van delict(en):

Wetsartikel(en):

Deelnemingsvorm:

Vorbereiding/poging/voltooid delict:

Slachtoffer(s) (eventuele kenmerken):

Voorarrest (en duur daarvan):

Kenmerken van de verdachte

Geslacht:

Geboortjaar:

Vaste woon- of verblijfplaats:

Werk/beroep/studie/dagbesteding:

Relatie:

Kinderen:

Justitiële documentatie:

Reclasseringsadvies indien aanwezig:

Proceshouding van de verdachte

Bekennend (geheel/deels)/ontkennend (geheel/deels)/maakt gebruik van zwijgrecht/doet een beroep op rechtvaardigingsgrond of schulditsluitingsgrond/onduidelijk:

Proceshouding van de verdachte ten opzichte van de strafbeschikking:

Verklaring voor plegen van het feit indien bekennend:

Spijtbetuiging:

Laatste woord:

Initiële strafbeschikking

Dagtekening van de strafbeschikking:

Strafbeschikking uitgevaardigd op ZSM-locatie of tijdens OM-hoorzitting of hoorgesprek:

Reden van behandelen strafzaak door de politierechter (verzet ingesteld door de verdachte/gedagvaard door het OM na mislukte executie van de strafbeschikking):

Opgelegde straf bij strafbeschikking:

Toelichting van de officier van justitie over de strafbeschikking:

Verzet

Datum van instellen verzet:

Verzetschrift:

Reden van indienen verzet:

Bespreking van de ontvankelijkheid van de verdachte:

Mislukte executie van de strafbeschikking

Datum van dagvaarden:

Executie geheel/deels mislukt:

Reden van de mislukte executie:

Behandeling ter terechtzitting

Tegenspraak/verstek:

Wijziging van de tenlastelegging:

Preliminair verweer:

Voorhouden dossierstukken:

Inhoud/proces van de strafbeschikking besproken:

Requisitoir van de officier van justitie

Bewijsmiddelen:

Veroordeling/vrijspraak/OVAR/toepassing art. 9a Sr/aanhouding van de inhoudelijke behandeling

Straf bij veroordeling:

Benoemen van de oorspronkelijke straf bij strafbeschikking:

Motivering van de strafsoort en strafmaat:

Benoemen van de OM strafvorderingsrichtlijnen:

Vernietiging van de strafbeschikking:

Replik:

Vergelijking van de eis met de strafbeschikking:

Pleidooi van de advocaat

Gevoerde bewijsverweren:

Strafmaatverweer:

VOG-verweer:

Benoemen van de strafvorderingsrichtlijnen OM/oriëntatiepunten LOVS:

Dupliek:

Uitspraak politierechter

Direct na sluiting van het onderzoek/eerst beraad voorafgaand aan uitspreken van het vonnis:

Bewijsmiddelen:

Veroordeling/vrijspraak/OVAR/toepassing art. 9a Sr/aanhouding van de inhoudelijke behandeling

Straf bij veroordeling:

Rol van justitiële documentatie (recidive/art. 22b Sr van toepassing/art. 63 Sr van toepassing):

Benoemen van de oorspronkelijke straf bij strafbeschikking:

Motivering van de strafsoort en strafmaat:

Benoemen van de oriëntatiepunten:

Vernietiging van de strafbeschikking:

Vergelijking van het vonnis met de strafbeschikking:

Eventueel direct afstand van het recht op hoger beroep door verdachte en/of OM:

Rol van observator

Vooraf contact gehad met politierechter/officier van justitie/griffier:

Reden van de observatie ter terechtzitting uitgelegd tijdens de zitting:

Interactie van observator met rechter en officier van justitie tijdens en/of na de zitting:

Korte omschrijving van de strafzaak

Overige opmerkingen

III. OVERZICHT VAN GEOBSERVEERDE ZITTINGEN

Zittings- nummer	Week	Datum	Rechtbank en zittingslocatie	Aantal geobserveerde strafbeschikkings- zaken
1	38	21 september 2017	Amsterdam	8
2	40	4 oktober 2017	Amsterdam	1
3	40	4 oktober 2017	Amsterdam	2
4	41	13 oktober 2017	Amsterdam	8
5	42	18 oktober 2017	Amsterdam	0
6	44	3 november 2017	Amsterdam	8
7	45	6 november 2017	Amsterdam	1
8	45	7 november 2017	Midden-Nederland, Utrecht	1
9	45	8 november 2017	Midden-Nederland, Utrecht	7
10	45	9 november 2017	Midden-Nederland, Utrecht	5
11	46	14 november 2017	Noord-Holland, Haarlem	1
12	46	16 november 2017	Den Haag	3
13	46	17 november 2017	Zeeland-West-Brabant, Breda	3
14	47	20 november 2017	Gelderland, Arnhem	3
15	47	20 november 2017	Gelderland, Arnhem	1
16	47	21 november 2017	Amsterdam	9
17	47	22 november 2017	Oost-Brabant, Den Bosch	8
18	48	27 november 2017	Amsterdam	8
19	48	28 november 2017	Gelderland, Arnhem	4
20	48	28 november 2017	Gelderland, Arnhem	3
21	48	30 november 2017	Den Haag	1
22	48	30 november 2017	Den Haag	2
23	49	4 december 2017	Amsterdam	8
24	49	4 december 2017	Midden-Nederland, Utrecht	7
25	49	5 december 2017	Gelderland, Arnhem	5
26	49	5 december 2017	Gelderland, Arnhem	1
27	49	5 december 2017	Gelderland, Zutphen	4
28	49	6 december 2017	Overijssel, Almelo	2
29	50	14 december 2017	Den Haag	5
30	50	14 december 2017	Den Haag	2
31	51	18 december 2017	Amsterdam	7
32	51	20 december 2017	Den Haag	9
33	51	20 december 2017	Den Haag	2
34	51	21 december 2017	Noord-Holland, Schiphol	4
35	51	21 december 2017	Noord-Holland, Haarlem	4
36	51	22 december 2017	Zeeland-West-Brabant, Middelburg	4
37	52	27 december 2017	Overijssel, Zwolle	6
Met tweede observator				
38	1	3 januari 2018	Midden-Nederland, Utrecht	3
39	1	4 januari 2018	Limburg, Maastricht	0
40	1	5 januari 2018	Limburg, Roermond	3

Zittings-nummer	Week	Datum	Rechtbank en zittingslocatie	Aantal geobserveerde strafbeschikkings-zaken
41	2	8 januari 2018	Oost-Brabant, Den Bosch	7
42	2	10 januari 2018	Overijssel, Zwolle	6
43	2	11 januari 2018	Midden-Nederland, Utrecht	5
44	2	11 januari 2018	Noord-Holland, Haarlem	5
45	2	12 januari 2018	Oost-Brabant, Eindhoven	3
46	3	17 januari 2018	Den Haag	10
47	3	19 januari 2018	Noord-Holland, Alkmaar	3
48	4	22 januari 2018	Rotterdam, Dordrecht	3
49	4	24 januari 2018	Rotterdam	5
50	4	24 januari 2018	Den Haag	3
51	4	24 januari 2018	Den Haag	5
52	5	30 januari 2018	Noord-Holland, Alkmaar	4
53	5	31 januari 2018	Noord-Nederland, Leeuwarden	4
54	5	31 januari 2018	Noord-Nederland, Leeuwarden	1
55	5	2 februari 2018	Oost-Brabant, Eindhoven	3
56	6	8 februari 2018	Dordrecht	4
57	6	9 februari 2018	Gelderland, Zutphen	5
58	7	13 februari 2018	Rotterdam	2
59	7	14 februari 2018	Den Haag	5
60	7	15 februari 2018	Oost-Brabant, Den Bosch	6
61	7	16 februari 2018	Den Haag	11
<i>Deels met tweede observator</i>				
62	8	20 februari 2018	Midden-Nederland, Lelystad	8
63	8	21 februari 2018	Zeeland-West-Brabant, Middelburg	2
64	8	22 februari 2018	Den Haag	3
65	10	5 maart 2018	Gelderland, Nijmegen	2
66	10	9 maart 2018	Overijssel, Almelo	5
67	11	13 maart 2018	Midden-Nederland, Utrecht	8
68	11	14 maart 2018	Overijssel, Zwolle	2
69	11	14 maart 2018	Noord-Nederland, Groningen	1
70	11	14 maart 2018	Midden-Nederland, Lelystad	2
71	12	19 maart 2018	Zeeland-West-Brabant, Breda	9
72	12	21 maart 2018	Limburg, Maastricht	4