



Universiteit
Leiden
The Netherlands

De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken: van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug

Crijns, J.H.

Citation

Crijns, J. H. (2025). De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken: van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug. *Tijdschrift Voor Bijzonder Strafrecht En Handhaving*, 2025(3), 127-136.
doi:10.5553/TBSenH/229567002025011003004

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/4283468>

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

Artikel

De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken. Van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug

Prof. mr. J.H. Crijns*

1. Inleiding

Het landschap van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken is de laatste jaren volop in beweging.¹ Dit is niet zozeer het resultaat van activiteiten van de wetgever; sinds de introductie van de strafbeschikking in 2008 is het op het vlak van wetgeving grotendeels stil gebleven. In de strafrechtpraktijk daarentegen doen zich te meer ontwikkelingen voor. Zo kan onder meer worden gewezen op de instelling van de Toetsingscommissie hoge transacties, de opkomst van procesafspraken, de totstandkoming van de Aanwijzing zelfmeldden, medewerking en zelfonderzoek, de geleidelijke opkomst van hoge strafbeschikkingen en de recente aankondiging van het College van procureurs-generaal dat de strafbeschikking voortaan in veel gevallen van veelvoorkomende (vermogens)criminaliteit de standaardwijze van afdoening zal worden ten koste van de dagvaarding. Wel gebeurt dit alles tegen de achtergrond

van de totstandkoming van een nieuw Wetboek van Strafvordering, waarin vanzelfsprekend ook aandacht uitgaat naar de verschillende vormen van buitengerechtelijke en verkorte afdoening. In dat verband is met name het conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering relevant, waarin het bestaande bouwwerk wordt aangevuld met een rechterlijke toetsingsprocedure voor hoge transacties, de invoering van een voorwaardelijke modaliteit van de strafbeschikking met bijbehorende omzettingsprocedure en een nieuwe regeling voor het maken van procesafspraken.

In deze bijdrage beoog ik niet een tamelijk uitputtende beschrijving van voornoemde ontwikkelingen te geven. In plaats daarvan beoog ik een aantal trends te schetsen en te illustreren dat van een consistente ontwikkeling van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken geen sprake lijkt te zijn. Veeleer is sprake van een slingerbeweging tussen vormen van buitengerechtelijke afdoening die gebaseerd zijn op consensualiteit en vormen die gebaseerd zijn op eenzijdige schuldvaststelling. Zoals wel vaker het geval is, zijn de huidige en toekomstige situatie dan ook meer het resultaat van een reeks opeenvolgende wetwijzigingen en ontwikkelingen dan van een *grand design* van de zijde van de wetgever. De modernisering van het Wetboek van Strafvordering maakt dit slechts ten dele anders, nu die gelegenheid niet te baat wordt genomen voor een fundamentele herbezinning op de grondslagen van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken. In plaats daar-

127

* Prof. mr. J.H. Crijns is hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Universiteit Leiden. Tevens is hij lid van de Toetsingscommissie hoge transacties. Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titel.

1 Deze bijdrage richt zich primair op de verschillende vormen van buitengerechtelijke afdoening. Nu hierin ook aandacht zal worden besteed aan het instrument van procesafspraken als verkorte vorm van afdoening zal in het vervolg worden gesproken van buitengerechtelijke en verkorte afdoening wanneer wordt bedoeld op het geheel van mogelijke alternatieven voor het klassieke strafproces.

van wordt de situatie zoals die in de loop der jaren is ontstaan, verder doorontwikkeld en verfijnd.

In het navolgende schets ik eerst de voorgeschiedenis van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in vogelvucht, zodat de recente ontwikkelingen tegen die achtergrond in perspectief kunnen worden geplaatst (paragraaf 2). Vervolgens ga ik in op een aantal van die ontwikkelingen: de ervaringen met de hoge transactie sinds deze voorafgaand aan de totstandkoming daarvan wordt getoetst door de Toetsingscommissie hoge transacties (paragraaf 3); de opkomst van de hoge strafbeschikking en de aankondiging van het Openbaar Ministerie dat in zaken van veelvoorkomende (vermogens)criminaliteit voortaan in beginsel zal worden gekozen voor afdoening door middel van een strafbeschikking (paragraaf 4); de opkomst van procesafspraken als vorm van verkorte afdoening in gevallen waarin is of zal worden gedagvaard (paragraaf 5); de inwerkingtreding van de Aanwijzing zelfmelden, medewerking en zelfonderzoek (paragraaf 6); en tot slot de voorstellen ten aanzien van buitengerechtelijke en verkorte afdoening in het conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering (paragraaf 7). Aan het slot van deze bijdrage plaats ik deze ontwikkelingen in breder perspectief en schets ik enkele trends (paragraaf 8), waarna een korte conclusie volgt (paragraaf 9).

wenste te laten beoordelen.³ De wetgever volhardde evenwel en introduceerde de strafbeschikking als hét vehikel voor buitengerechtelijke afdoening bij uitstek. De wetgever was ervan overtuigd dat buitengerechtelijke afdoening op basis van eenzijdige schuldvaststelling niet alleen efficiënter was maar ook een steviger fundament onder die afdoeningswijze vormde, wat bevorderlijk zou zijn voor de legitimiteit daarvan.⁴ De transactie zou enkel nog voor een overgangperiode intact worden gelaten⁵ en het voorwaardelijk sepot bleef enkel behouden omdat deze in uitzonderingsgevallen een nuttige rol zou kunnen blijven vervullen voor de afdoening van feiten waarop zes jaar of meer gevangenisstraf is gesteld maar waarin dagvaarding niettemin in verband met de concrete omstandigheden van het geval niet in de rede ligt.

Het liep allemaal toch wat anders. De strafbeschikking deed tamelijk schoorvoetend zijn intrede met een zeer geleidelijke implementatie, waarbij het jaren duurde voordat de strafbeschikking over (vrijwel) de volle breedte van haar toepassingsbereik de rol van de transactie in de buitengerechtelijke afdoening overnam.⁶ Ondanks deze behoedzame implementatie lukte het de strafbeschikking niet de *hearts and minds* te veroveren. Met de inwerkingtreding liet de strafbeschikking voornoemde principiële bezwaren weliswaar goeddeels achter zich – al duiken ze zo nu en dan weer op in de discussie op het moment dat de afdoeningswijze van de strafbeschikking met tegenwind wordt geconfronteerd – ; in plaats daarvan rezen al vrij snel bezwaren die zich richtten op de kwaliteit van de uitvoering, de schuldvaststelling en de straftoemeting niet in de laatste plaats daaronder begrepen.⁷ Met name de kritische bevindingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in opeenvolgende onderzoeken in het kader van diens toezichthoudende taak ex artikel 122 lid 1 Wet RO op de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie hebben de nodige impact op het imago van de strafbeschikking gehad.⁸ Ook bleek allengs dat de transactie toch niet

2. De voorgeschiedenis in vogelvucht

Zoals bekend geschiedt de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken tot aan 2008 louter langs de weg van de transactie en het voorwaardelijk sepot, beide afdoeningswijzen die op consensualiteit zijn gebaseerd.² Begin van deze eeuw besloot de wetgever de buitengerechtelijke afdoening op de leest van de eenzijdige schuldvaststelling en strafoplegging door het Openbaar Ministerie te schoeien, met verlegging van het procesinitiatief naar de verdachte. Hierop kwam met name vanuit de wetenschap fundamentele kritiek die vooral was gestoeld op bezwaren tegen de doorbreking van het rechterlijk bestraffingsmonopolie en aarzelingen bij de mate waarin de verdachte in staat kon worden geacht zijn eigen rechtspositie goed te waarborgen door tijdig verzet in te stellen wanneer hij zich niet kon vinden in de strafbeschikking en de zaak door de strafrechter

2 Zie voor de transactie de Wet van 5 juli 1921 tot vereenvoudiging van de rechtspleging in strafzaken, *Stb.* 1921, 833, alsmede de Wet vermogenssancties van 31 maart 1983, *Stb.* 1983, 153, waarbij het toepassingsbereik van de transactie werd uitgebreid van enkel overtredingen tot alle misdrijven waarop een maximale gevangenisstraf tot zes jaar is gesteld. Zie nader over het consensuele karakter van beide modaliteiten P. Osinga, *Transactie in strafzaken. Een onderzoek naar de positie van de transactie in het strafrechtelijk systeem* (diss. Tilburg), Arnhem: Gouda Quint 1992, p. 197-206 en J.H. Crijns, *De strafrechtelijke overeenkomst. De rechtsbetrekking met het Openbaar Ministerie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010, p. 34-41 en p. 173-193.

3 Zie onder meer M. de Graaf, 'Doelmatigheid boven rechtmatigheid. Bespreking van het conceptwetsvoorstel Wet OM-afdoening', *DD* 2003/8, p. 811-829 en J.H. Crijns, 'Het wetsvoorstel OM-afdoening: een wolf in schaapskledij', *Sancties* 2004, p. 225-236.

4 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 1-2. Zie voor een recente schets van de achtergronden van de strafbeschikking N.G.H. Verschaeren, 'De strafbeschikking in beweging: van dagvaardden tenzij, naar de strafbeschikking tenzij? Het nieuwe beleid van het Openbaar Ministerie bezien tegen het licht van het doel, de praktijk en toekomstige wijzigingen van de strafbeschikking', *NTS* 2025/23, p. 1-16, op p. 4-7.

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

6 Zie voor de preciezere details van deze geleidelijke implementatie de opeenvolgende versies van de Aanwijzing OM-strafbeschikking (voorheen Aanwijzing OM-afdoening).

7 Zie onder meer L.M. Schoutsen, J.W. de Keijser, P.M. Schuyt & J.H. Crijns, *Een observatieonderzoek naar de berechtiging van strafbeschikkingzaken*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

8 Zie de rapporten G. Knigge & C.H. de Jonge van Ellemeet, *Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen*, Den Haag 2014; G. Knigge & M. Peters, *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen*, Den Haag 2017; G. Knigge & M. Peters, *Beproefd Verzet, Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij de afhandeling van het verzet tegen een OM-strafbeschikking*, Den

goed gemist kon worden; zo bleek de transactie niet alleen behulpzaam in gevallen waarin volgens OM-beleid contra-indicaties bestonden voor afdoening door middel van een strafbeschikking, maar met name ook indien de wens bestond strafzaken van substantiële omvang tegen rechtspersonen af te doen. In die gevallen bleek de jas van de (hoge) transactie beduidend beter te passen dan die van de strafbeschikking, niet in de laatste plaats omdat de rechtspersoon dan een schuldvaststelling met alle potentiële negatieve bijkomende gevolgen van dien, onder meer in termen van civielrechtelijke aansprakelijkheid, bespaard bleef. Dat maakt de transactie voor de rechtspersoon doorgaans een beter te verteren modaliteit dan de strafbeschikking.⁹

In zijn beleidsreactie op de evaluatie van de Wet OM-afdoening gaf de minister dan ook aan de hoge transactie ook in de toekomst te willen behouden, naast en in aanvulling op de strafbeschikking die toch vooral geschikt leek voor de buitengerechtelijke afdoening van lichte, veelvoorkomende strafbare feiten.¹⁰ Daarmee is niet gezegd dat de hoge transactie op de populariteitsprijs kon rekenen. Integendeel, vooral naar aanleiding van de omvangrijke schikking met ING drong de Tweede Kamer aan op invoering van rechterlijke toetsing van transacties van een zekere omvang, een roep die ook in de literatuur steeds luider klonk.¹¹ Na eerdere afwijzende reacties,¹² gaf de minister in eerdergenoemde beleidsreactie daarom gehoor aan deze oproep en zegde de Tweede Kamer toe een vorm van voorafgaande rechterlijke toetsing in het leven te zullen gaan roepen.¹³ Nu daarvoor nieuwe wetgeving voorbereid moest worden, paste de minister vooruitlopend daarop de bestaande procedure voor het aangaan van hoge transacties alvast aan. Niet langer zouden voorgenomen hoge transacties voorafgaand aan de totstandkoming daarvan voorgelegd worden aan de minister,¹⁴ maar aan een door het Openbaar Ministerie in te stellen onafhankelijke toetsingscommissie. Aldus geschiedde, met de instelling van de Toet-

singscommissie hoge transacties in 2020 tot gevolg. In het navolgende wordt nader ingegaan op de werkwijze van en de ervaringen met deze betrekkelijk nieuwe toetsingsprocedure; de voordelen van afdoening langs de weg van de hoge transactie en de bezwaren die daartegen bestaan, zijn inmiddels goeddeels bekend en blijven hier verder onbesproken.¹⁵

3. Hoge transacties

De Toetsingscommissie hoge transacties (CHT) is een door het College van procureurs-generaal ingestelde, onafhankelijke commissie die voorgenomen transacties toetst indien zij binnen de reikwijdte van de Aanwijzing hoge transacties vallen.¹⁶ Deze marginale toetsing aan de hand van een in deze aanwijzing geformuleerde set criteria leidt vervolgens tot een advies aan het College van procureurs-generaal dat uiteindelijk beslist of de voorgenomen transactie daadwerkelijk wordt aangegaan. Een dergelijke beslissing kan het College alleen nemen indien de CHT positief adviseert over de voorgenomen transactie. Indien de CHT negatief adviseert, dan kan deze niet – of in ieder geval niet in de voorgelegde vorm – worden aangegaan. De zaak wordt dan teruggestuurd naar het parket dat de toetsing heeft aangevraagd. Het is vervolgens aan dat parket om een nieuwe (voorgenomen) afdoeningsbeslissing te nemen, die ook kan inhouden dat de voorgenomen transactie in aangepaste vorm nogmaals ter toetsing wordt voorgelegd aan de CHT.

De hoorzittingen van de CHT vinden achter gesloten deuren plaats en de adviezen van de CHT aan het College van procureurs-generaal worden alleen gepubliceerd wanneer deze positief luiden en er vervolgens daadwerkelijk een hoge transactie wordt aangegaan. In gevallen waarin een negatief advies volgt, wordt de zaak als gezegd teruggestuurd naar het parket dat de toetsing heeft aangevraagd voor een heroverweging van de voorgenomen afdoeningsbeslissing, met inachtneming van het advies van de CHT. Publicatie van het advies van de CHT blijft in een dergelijk geval achterwege. De consequentie van deze regeling is dat uit de tot op heden gepubliceerde adviezen van de CHT geen volledig beeld volgt van de adviezen die tot nu toe zijn uitgebracht; wel kan in alle gevallen waarin een voorgenomen hoge transactie daadwerkelijk tot stand is gekomen, worden herleid op basis van welke argumenten de CHT daaromtrent positief heeft geadviseerd.

Haag 2017; G. Knigge & M. Peters, *Wordt vervolgd: Beproefd Verzet*, Den Haag 2019 en P.M. Frieling & M. Peters, *Buiten de rechter OM. Over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag 2022.

9 Dat neemt niet weg dat we de laatste tijd ook voorbeelden zien van (hoge) strafbeschikkingen in zaken tegen rechtspersonen. Zie hierover nader par. 4.

10 *Kamerstukken II 2018/19, 29279*, nr. 478, p. 7-10. Zie voor de evaluatie zelf D. Abels e.a., *Evaluatie Wet OM-afdoening*, Amsterdam/Den Haag: WODC 2018.

11 Zie onder meer K.C.J. Vriend, 'De hoge en bijzondere transactie: een pleidooi voor rechterlijke controle op de afdoening buiten geding', *TBS&H 2016*, p. 194-204; J.H. Crijns & R.S.B. Kool, 'Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure?', in: L.M. Coenraad e.a., *Afscheid van de klassieke procedure? Handelingen NJV 2017-I*, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 329-331 en G.J.M. Corstens, 'Megaschikkingen', in: J. Balkema e.a. (red.), *Praktisch en veelzijdig. Vriendenboek voor Paul Vegter*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 101-102.

12 Zie onder meer *Kamerstukken II 2014/15, 34000 VI*, nr. 22.

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

14 Zie voor deze procedure de Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties, *Stcr.* 2008, 209 en S. Kerssies, 'Hoge transacties en de politieke verantwoordelijkheid voor het Openbaar Ministerie', *AA 2020/5*, p. 464-474.

15 Zie onder meer E. Sikkema & W.S. de Zanger, 'Rechterlijke toetsing van hoge transacties en ontnemingschikkingen', *TBS&H 2019*, p. 48-51; J.H. Crijns, 'Rechterlijke toetsing van hoge transacties in strafzaken: contracteren onder toezicht', in: C.G. Breedveld-de Voogd e.a. (red.), *Sluiterijd. Reflecties op het werk van Jaap Hijma*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 389-403 en S. Kerssies, 'Het conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening: enkele opmerkingen bij de (hoge) transactieregeling', *TBS&H 2021*, p. 246-256.

16 Aanwijzing hoge transacties, *Stcr.* 2020, 46166, in werking getreden op 4 september 2020.

Inmiddels is de CHT zo'n vier jaar aan de slag en is er de nodige ervaring opgedaan met het toetsen van voorgenomen hoge transacties. Op basis daarvan kunnen een aantal observaties op hoofdlijnen worden gedaan. Hierbij ga ik niet in op individuele zaken en de inhoud van de adviezen van de CHT; het is aan anderen om deze te bespreken, te analyseren en te becommentariëren.¹⁷ Ten eerste moet worden vastgesteld dat de voorgenomen hoge transacties die aan de CHT worden voorgelegd, relatief gering in aantal zijn. Waar ten tijde van de instelling van de CHT werd uitgegaan van zo'n tien te toetsen voorgenomen hoge transacties per jaar, is het aantal toetsingen sinds de instelling van de CHT eind 2020 op twee handen te tellen. Dit heeft ongetwijfeld mede te maken met de beperkte capaciteit binnen het Functioneel Parket, de hofleverancier van de CHT, die maakt dat het niet gemakkelijk is om de vaak omvangrijke opsporingsonderzoeken zodanig af te ronden dat tot een afdoeningsbeslissing kan worden gekomen. Daarnaast kan worden geconstateerd dat door het Openbaar Ministerie zo nu en dan transacties worden aangegaan en gepubliceerd die naar de inhoud van de transactievoorwaarden bezien net niet kwalificeren als hoge transactie in de zin van de Aanwijzing, waardoor zij niet ter toetsing behoeften te worden voorgelegd aan de CHT.¹⁸ Daarnaast heeft het Openbaar Ministerie de laatste tijd – in weerwil van voornoemde ontwikkeling richting de herontdekking van de hoge transactie – de strafbeschikking ontdekt als modaliteit waarmee niet alleen lichte, veelvoorkomende criminaliteit buitengerechtelijk kan worden afgedaan, maar ook de meer omvangrijke strafzaken tegen rechtspersonen.¹⁹ Daarmee lijkt de hoge strafbeschikking een geduchte concurrent voor de hoge transactie te (kunnen) gaan vormen en mede ten grondslag te liggen aan de relatief beperkte zaaksinstroom bij de CHT.

Een tweede observatie die in het oog springt, is dat de hoorzittingen van de CHT een eigen dynamiek kennen met – los van de beperkte insteek daarvan – als karakteristiek verschil met reguliere strafzittingen het gegeven dat Openbaar Ministerie en verdediging *a priori* een gedeeld belang hebben, namelijk het zo goed mogelijk over het voetlicht brengen van het standpunt dat de voorgenomen hoge transactie een opportune wijze van afdoening is die in alle opzichten voldoet aan de daaraan door de Aanwijzing hoge transacties gestelde vereisten. De CHT ziet zich tijdens de hoorzittingen dan ook geconfronteerd met twee partijen die samen in beginsel een gesloten front vormen. Natuurlijk hebben beide partijen zo hun eigen kijk op de zaak en zijn zij het heus niet in alle opzichten met elkaar eens, maar op het

punt van de inzet van de hoorzitting – het toetsen van de houdbaarheid van de voorgenomen transactie – zijn zij het per definitie roerend met elkaar eens; anders was er immers geen voorgenomen transactie tot stand gekomen. Het kritisch doorvragen teneinde te toetsen of de voorgenomen transactie daadwerkelijk aan alle daaraan te stellen vereisten voldoet, moet dan ook van de CHT komen, de partijen hebben immers geen belang bij het plaatsen of het laten voortbestaan van eventuele vraagtekens, laat staan dat zij er belang bij hebben elkaar in de haren te vliegen. In die zin doet zich in het kader van deze procedure een vergelijkbaar fenomeen voor als in het kader van procesafspraken, waarbij de rechter zich eveneens geconfronteerd ziet met een akkoord tussen procespartijen waarna het vervolgens aan hem is om daar al dan niet in mee te gaan.²⁰ Een verschil met die situatie is evenwel dat de rechter zelf de nodige procesuele gevolgen ondervindt van het al dan niet volgen van de gemaakte procesafspraken, nu dit mede bepalend is voor de loop en de duur van het strafgeding dat hij onder zich heeft. Voor de CHT geldt dit niet, omdat de zaak na de toetsing van de voorgenomen transactie weer uit haar handen is. Een ander markant verschil is dat de rechter in geval van procesafspraken zelfstandig verantwoordelijk blijft voor de juiste beantwoording van de vragen van het rechterlijk beslissingsmodel,²¹ waar de CHT enkel een advies uitbrengt over de redelijkheid van de voorgenomen afdoeningswijze.

Tot slot kan worden opgemerkt dat de CHT tijdelijk is ingesteld, in afwachting van de invoering van een rechterlijke toetsingsprocedure, een uitdrukkelijke wens van de Tweede Kamer in de nasleep van de transactie met ING. Oorspronkelijk maakte het voorstel tot invoering van rechterlijke toetsing onderdeel uit van het conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening;²² inmiddels maakt dit voorstel deel uit van het conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, waarop in het navolgende inhoudelijk wordt ingegaan. Op deze plaats zij opgemerkt dat dit betekent dat de CHT haar werkzaamheden vermoedelijk nog enige jaren zal blijven voortzetten, in ieder geval tot 1 april 2029, de thans voorziene datum van inwerkingtreding van het nieuwe Wetboek van Strafvordering. Waar de CHT oorspronkelijk was bedoeld als tijdelijke voorziening in afwachting van een rechterlijke toetsingsprocedure, is de CHT daarmee voorlopig *de facto* een semipermanente voorziening geworden, zeker als rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat de feitelijke inwerkingtreding van het nieuwe wetboek nog wat langer op zich laat wachten.

17 Vgl. onder meer G. Wezelman & R. Jonk, 'Vuurdoop voor de toetsingscommissie hoge transacties', blogpost Cleerdin & Hamer 2021 en T. Felix, 'De toetsing van de toetsingscommissie hoge transacties getoetst. Een analyse van de eerste adviezen van de commissie, S&O 2021, nr. 6, p. 227-234.

18 Vgl. 'Groothandel in parfums en cosmetica schikt met OM voor 199.000 euro vanwege witwassen', gepubliceerd op 24 juli 2024 op www.om.nl.

19 Zie nader par. 4.

20 Zie nader par. 5.

21 HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, NJ 2023/31 m.nt. Mevis.

22 Conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening, gepubliceerd op 11 maart 2021 en te raadplegen via www.internetconsultatie.nl.

4. Strafbeschikkingen

Over de *bumpy ride* van de implementatie van de strafbeschikking is in de literatuur en in het voorgaande al het nodige gezegd. Feit is dat ondanks de perikelen die zich sinds 2008 hebben voorgedaan, de strafbeschikking geleidelijk aan vaste voet aan de grond heeft gekregen als zelfstandige afdoeningsmodaliteit voor het Openbaar Ministerie ten koste van de transactie.²³ In het verband van deze bijdrage wil ik met name aandacht vragen voor twee recente ontwikkelingen.

De eerste ontwikkeling is de opkomst van de ‘hoge’ strafbeschikking. Waar zoals hiervoor gememoreerd enige tijd geleden het standpunt werd gehuldigd dat de hoge transactie het geëigende middel is om strafzaken tegen rechtspersonen buitengerechtelijk af te doen, zien we de laatste tijd dat de nodige ‘hoge’ strafbeschikkingen worden uitgevaardigd, ook in strafzaken met rechtspersonen als verdachte. Wat in dit verband als hoog heeft te gelden, is uiteraard voor discussie vatbaar, nu de ‘hoge’ strafbeschikking anders dan de hoge transactie niet als zodanig is gereguleerd en in het kader van de strafbeschikking de reguliere geldboetemaxima gelden zoals die op het feit waarvoor de strafbeschikking wordt uitgevaardigd, zijn gesteld. Dat neemt niet weg dat we de laatste tijd verschillende voorbeelden van strafbeschikkingen zien in zaken die niet als veelvoorkomende criminaliteit kwalificeren en waarbij de opgelegde betalingsverplichting substantieel is. Het Openbaar Ministerie steekt deze strafbeschikkingen ook niet onder stoelen of banken, getuige de nieuwsberichten die daaraan worden gewijd.²⁴ Wel doet dit de vraag rijzen op basis van welke criteria door het Openbaar Ministerie in dit type zaken wordt gekozen voor afdoening door middel van een transactie dan wel door middel van een strafbeschikking alsmede of en in hoeverre de verdachte in deze keuze wordt betrokken.

Een tweede ontwikkeling in relatie tot de strafbeschikking die in dit verband vermelding verdient, is de recente aankondiging door het College van procureurs-generaal dat voortaan in zaken van veelvoorkomende (vermogens)criminaliteit (nog) vaker dan thans al het geval is gebruik zal worden gemaakt van de strafbeschikking in plaats van tot dagvaarding over te gaan.²⁵ Naar al snel bleek, trad het Openbaar Ministerie met deze eenzijdige

mededeling nogal solistisch op, nu de zittende magistratuur hier niet in was gekend. De Raad voor de rechtspraak reageerde dan ook als door een wesp gestoken en ook de Tweede Kamer reageerde kritisch.²⁶ Bovendien kondigde de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan dat hij dit nieuwe beleid zou meenemen in een nieuw onderzoek naar de praktijk van de strafbeschikking,²⁷ terwijl ook het WODC al een onderzoek naar de praktijk van de strafbeschikking in voorbereiding had.²⁸ Mede naar aanleiding van deze commotie zegde het Openbaar Ministerie toe hangende deze onderzoeken geen nader beleid af te kondigen en het voorlopig te houden bij de eerdere mededeling dat voortaan zo veel mogelijk zaken van veelvoorkomende (vermogens)criminaliteit die zich voor afdoening door middel van een strafbeschikking lenen, ook daadwerkelijk op die wijze af te doen.²⁹

De praktijk zal moeten uitwijzen hoe deze nieuwe beleidslijn zich ontvouwt. Mogelijk dat de soep minder heet wordt gegeten dan deze wordt opgediend, al was het alleen al omdat het College van procureurs-generaal geen strafbeschikkingen uitvaardigt, maar individuele officieren van justitie dat doen. Duidelijk is evenwel dat – ondanks de moeizame implementatie en de heropleving van de hoge transactie – de strafbeschikking *here to stay* is. Ook laat de ogenschijnlijk voorzichtige opmars van de ‘hoge’ strafbeschikking zien dat het Openbaar Ministerie de rol van de strafbeschikking zeker niet uitgespeeld acht waar het gaat om de buitengerechtelijke afdoening van omvangrijker strafzaken, al dan niet tegen rechtspersonen. Wel is daarmee een tamelijk diffuus speelveld ontstaan, waarbij het op voorhand tamelijk moeilijk is te voorspellen welke afdoeningsmodaliteit het Openbaar Ministerie zal hanteren. Mede gelet op het feit dat de hoge transactie wel voorafgaand aan de totstandkoming daarvan onafhankelijk wordt getoetst en de hoge strafbeschikking niet, is dit niet onprobleematisch. Het feit dat de verdachte zijn zaak na uitvaardiging van de strafbeschikking nog aan de rechter kan voorleggen door verzet in te stellen, maakt dit niet anders, nu aangenomen mag worden dat het Openbaar Ministerie in geval van hoge strafbeschikkingen de wijze van afdoening doorgaans op enigerlei wijze vooraf zal hebben afgestemd met de verdachte, wat de kans gering maakt dat deze vervolgens nog verzet zal instellen (al kan dat recht hem niet worden ontzegd).

23 Vgl. de cijfermatige overzichten in de opeenvolgende jaarverslagen van het Openbaar Ministerie.

24 Vgl. onder meer ‘Strafbeschikking en sepot in onderzoek naar BAM International B.V.’, gepubliceerd op 17 december 2024 op www.om.nl; ‘775.000 euro boete voor bemiddelingsbureau wegens valse diploma’s in de zorg’, gepubliceerd op 3 april 2025 op www.om.nl; ‘Geldboetes voor een totaalbedrag van 420.000 EUR en 240 uur taakstraf voor een autoverhuurbedrijf en betrokkenen’, gepubliceerd op 10 april 2025 op www.om.nl; en ‘Boete van 14 miljoen euro voor ABN AMRO voor medeplichtigheid aan dividendbelastingontduiking door een andere bank’, gepubliceerd op 28 mei 2025 op www.om.nl.

25 Zie het nieuwsbericht ‘Het Openbaar Ministerie gaat strafbeschikking meer benutten’ van 17 februari 2025, alsmede het achterliggende document ‘Straf en executie: tussen wettelijk ideaal en de rechtspraktijk’ van de hand van het College van procureurs-generaal, beide te raadplegen op

www.om.nl. Het nieuwe beleid is neergelegd in de Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten.

26 Zie hierover nader par. 8.

27 Zie ‘Vervolgonderzoek PG bij de Hoge Raad naar de OM-strafbeschikking’, gepubliceerd op 25 maart 2025 op www.hogeraad.nl.

28 Zie Onderzoeksprogramma WODC 2025 – 1e tranche, te raadplegen op www.wodc.nl.

29 ‘Aanpassing in toepassing van de OM-strafbeschikking en tijdspad verdere intensivering’, gepubliceerd op 2 april 2025 op www.om.nl. Zie voorts uitgebreid over het aangekondigde beleid en de verschillende reacties daarop Verschaeren 2025, p. 1-4.

5. Procesafspraken

Min of meer parallel aan de ontwikkelingen die in de voorgaande paragrafen werden besproken, deed het instrument van procesafspraken zijn intrede in de praktijk van de strafrechtspleging, waarbij het veelal gaat om afspraken inhoudende afdoeningsvoorstellen. Strikt genomen is hierbij geen sprake van buitengerechtelijke afdoening, nu de rechter het laatste woord heeft over de vraag of al dan niet gevolg wordt gegeven aan de procesafpraak en de zaak ook bij een bevestigend antwoord op deze vraag onverminderd uitmondt in een rechterlijke uitspraak.³⁰ Om die reden wordt in de context van deze bijdrage gesproken van een verkorte vorm van afdoening.

Op deze plaats hoeft de opkomst en ontwikkeling van procesafspraken niet uitgebreid te worden besproken.³¹ Voor deze bijdrage is het met name van belang het consensuele karakter daarvan onder de aandacht te brengen.³² De naam zegt het immers al; er komt een afspraak tot stand tussen Openbaar Ministerie en verdediging die – hoog over geformuleerd – inhoudt dat het Openbaar Ministerie toezegt op een bepaalde wijze gebruik te zullen maken van zijn bevoegdheden, terwijl de verdediging in ruil daarvoor toezegt afstand te doen van bepaalde rechten die haar toekomen. Daarmee kennen procesafspraken een vergelijkbare grondstructuur als de transactie, met dit verschil dat de transactie wordt gesloten voorafgaand aan en ter voorkoming van een dagvaarding en procesafspraken nadat is gedagvaard of in ieder geval het uitzicht daarop bestaat. Een ander kenmerkend verschil is dat transacties – behoudens hetgeen in het voorgaande is gezegd over de (rechterlijke) toetsing van hoge transacties – voor hun werking enkel afhankelijk zijn van de medewerking van Openbaar Ministerie en verdediging, terwijl procesafspraken pas effect sorteren wanneer ook de rechter daarmee instemt en de gemaakte afspraken verwerkt in zijn uitspraak. In die zin is bij procesafspraken net zoals bij de in het navolgende te bespreken rechterlijke toetsing van hoge transacties sprake van ‘contracteren onder toezicht’.³³

Natuurlijk kunnen vanuit onder meer de perspectieven van waarheidsvinding, externe openbaarheid en de belangen van derden de nodige kanttekeningen worden geplaatst bij deze wijze van afdoening, maar de praktijk van de laatste jaren laat zien dat in ieder geval behoefte bestaat aan een dergelijk instrument en dat het fundament van consensualiteit hierbij uitkomst kan bieden.

30 Vgl. onder meer HR 27 september 2022, ECLI:NL:HR:2022:1252, NJ 2023/31 m.nt. Mevis.

31 Zie onder meer L.J.J. Peters, ‘Procesafspraken in strafzaken. Bespreking van actuele experimenten en in het bijzonder de vonnissen uit Limburg en Rotterdam’, NTS 2022/21, p. 59-70 en H. Hübner & N. Lentjes, ‘Afspraken zonder regels. Een analyse van het gebruik van procesafspraken in recente jurisprudentie’, DD 2022/6, p. 537-565.

32 Zie in dit verband uitgebreid J.H. Crijns & M.J. Dubelaar, ‘De betekenis van consensualiteit voor de normering van procesafspraken. Gezichtspunten voor de wetgever’, DD 2023/7, p. 538-569.

33 Crijns 2020.

Dit maakt het immers mogelijk – zekere in de huidige situatie waarin een wettelijke regeling van procesafspraken nog ontbreekt – binnen de bestaande grenzen van het wettelijk systeem tot innovatieve oplossingen te komen. Nu is het vooral zaak het instrument van procesafspraken zodanig te reguleren dat enerzijds de vruchten daarvan kunnen worden geplukt terwijl anderzijds de nadelen daarvan tot een aanvaardbaar niveau worden beperkt.³⁴

6. Zelfmelden, medewerking en zelfonderzoek

Een andere relevante recente ontwikkeling is gelegen in de inwerkingtreding op 1 januari jl. van de Aanwijzing zelfmelden, medewerking en zelfonderzoek.³⁵ Hierin worden de kaders en voorwaarden geschetst voor zelfmelden van en medewerking aan een strafrechtelijk onderzoek naar (signalen van) mogelijke strafbare feiten gepleegd binnen de sfeer van een rechtspersoon, tenzij het gaat om schendingen van de fysieke integriteit van natuurlijke personen. Deze medewerking aan een strafrechtelijk onderzoek kan omvatten dat zelfonderzoek wordt uitgevoerd en de resultaten daarvan ter beschikking worden gesteld aan de justitiële autoriteiten. In ruil voor het zelfmelden door een rechtspersoon van betrokkenheid bij mogelijke strafbare feiten en/of medewerking aan een strafrechtelijk onderzoek naar die feiten, kan de officier van justitie een korting geven op de straf eis ter zitting van een geldboete, een geldboetecomponent in een transactie of een geldboete in een strafbeschikking. De aanwijzing ziet dus niet zozeer op een specifieke afdoeningsmodaliteit, maar veeleer op het in den brede reguleren van de gevolgen die het Openbaar Ministerie kan verbinden aan het zelfmelden en het verlenen van medewerking aan het onderzoek door verdachte rechtspersonen.

De strekking en teneur van de aanwijzing is vrij helder: een coöperatieve houding van de zijde van de (toekomstige) verdachte zal niet onopgemerkt blijven en de verdachte tot voordeel kunnen strekken. Tegelijkertijd maakt de aanwijzing niet helder wat nu precies de legitimatie is voor de ‘korting’ die de verdachte tegemoet kan zien. In dit verband stelt de aanwijzing enkel het volgende:

‘Zelfmelden en medewerking aan een strafrechtelijk onderzoek leiden (...) tot de detectie van strafbare feiten die anders mogelijk (deels) verborgen waren gebleven, verbeteren de informatiepositie van de opsporingsdien-

34 Zie in dat verband de voorgestelde regeling in het conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, waarop in par. 7 nader wordt ingegaan.

35 Aanwijzing zelfmelden, medewerking en zelfonderzoek, Stcrt. 2024, 38504. Aan deze aanwijzing ging onder meer WODC-onderzoek vooraf, zie C.A. Meerts e.a., *Zelfonderzoek en zelfmelden van fraude en corruptie door bedrijven*, Amsterdam: VU Amsterdam/WODC 2023.

sten en het OM, en dragen in bredere zin bij aan de efficiëntie van de opsporing en vervolging. Ze vergroten mogelijk ook de pakkans voor niet gemelde feiten.

*Zelfmelden, medewerking aan een strafrechtelijk onderzoek en zelfonderzoek kunnen mede zijn ingegeven door de wens om het strafrechtelijk onderzoek te bespoedigen en de strafzaak sneller af te doen. Een snellere afdoening is ook van belang voor (de vergoeding van schade aan) eventuele slachtoffers/benadeelden.*³⁶

In deze passage ligt de nadruk op het feit dat de opsporingsdiensten en het Openbaar Ministerie zich als gevolg van zelfmelding en/of medewerking minder inspanningen hoeven te getroosten om de zaak met succes afgedaan te krijgen. In het licht van de maximale korting van 50% die naar aanleiding van de zelfmelding en/of medewerking op de geldboete(component) kan worden geboden, is dit nogal een magere legitimatie. Er lijkt dan ook meer aan de hand te zijn. Zo kan worden verdedigd dat de korting mede is ingegeven door het argument dat er bij een coöperatieve verdachte minder behoefte bestaat aan vergelding en speciale preventie (en dus kan worden volstaan met een lagere geldboete). Ook zou de korting tot op zekere hoogte kunnen worden gezien als een pressiemiddel om de verdachte te bewegen tot een coöperatieve houding of als een tegemoetkoming voor de verdachte die zijn verdedigingsrechten niet volop effectueert.

Tot op zekere hoogte liggen dergelijke legitimerende argumenten voor het bieden van een korting op de geldboete(component) in geval van zelfmelding en/of medewerking in elkaars verlengde en zijn zij daarom moeilijk van elkaar te scheiden. Vermoedelijk is het dan ook van alles een beetje. Dat neemt niet weg dat het een gemis is dat de aanwijzing hierover betrekkelijk weinig zegt en vooral duidelijk maakt welk gedrag de verdachte moet vertonen om in aanmerking te komen voor een bepaald kortingspercentage, zonder zich al te zeer te bekreunen om de legitimatie daarvan. Dit klemmt temeer nu het Openbaar Ministerie in gevallen waarin een rechtspersoon naar het oordeel van het Openbaar Ministerie vervolgbaar en strafbaar is en voldoet aan de voorwaarden voor zelfmelden en medewerking in de zin van de aanwijzing, in beginsel opteert voor buitengerechtelijke afdoening of, wanneer dagvaarding toch opportuun wordt geacht, voor het maken van procesafspraken.³⁷ Met zelfmelden en het verlenen van medewerking is voor de verdachte rechtspersoon dan ook in potentie veel te winnen, al zijn de voorwaarden daarvoor stevig.³⁸

36 Aanwijzing zelfmelden, medewerking en zelfonderzoek, *Strct.* 2024, 38504, hfst. 1.

37 Aanwijzing zelfmelden, medewerking en zelfonderzoek, *Strct.* 2024, 38504, hfst. 2.

38 Volgens Doorenbos dermate stevig dat er nog maar weinig te winnen valt voor de verdachte. Zie D. Doorenbos, 'Careful what you wish for ...', gepubliceerd op 21 februari 2025 op www.stibbe.com.

7. Buitengerechtelijke en verkorte afdoening in het nieuwe wetboek

In het wetsvoorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering bleef het domein van buitengerechtelijke afdoening inhoudelijk nog tamelijk ongemoeid. De belangrijkste wijziging betreft het beter positioneren van de verschillende modaliteiten als zelfstandige alternatieven voor de gang naar de rechter in het nieuwe Boek 3 getiteld 'Beslissingen over vervolging', zodat het wetboek ook op dat punt beter aansluit bij de realiteit waarin buitengerechtelijke afdoening al jaren schering en inslag is.³⁹ De belangrijkste inhoudelijke ontwikkelingen ten aanzien van buitengerechtelijke en verkorte afdoening van strafzaken heeft de regering bewaard voor de Eerste aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering waarvan in april 2024 een consultatieversie verscheen.⁴⁰ Grofweg worden daarin drie voorstellen gedaan die onze aandacht verdienen: (1) de invoering van rechterlijke toetsing van hoge transacties; (2) de invoering van een voorwaardelijke modaliteit van de strafbeschikking met bijbehorende omzettingsprocedure in geval van overtreding van de voorwaarden; en (3) de invoering van een wettelijke regeling voor procesafspraken inhoudende een afdoeningsvoorstel. In het navolgende zullen deze drie voorstellen niet zo zeer inhoudelijk worden besproken;⁴¹ veeleer gaat de aandacht uit naar de vraag hoe deze voorstellen zich verhouden tot het (huidige en toekomstige) stelsel van buitengerechtelijke en verkorte afdoening als geheel.

Vanuit dat perspectief kan worden vastgesteld dat het conceptwetsvoorstel voor de Eerste aanvullingswet vertrekt vanuit het bestaande stelsel zoals dat in het voorgaande is besproken, en dit verder uitbouwt door ofwel bepaalde vormen die in de praktijk zijn ontstaan wettelijk te reguleren (vgl. de voorgestelde regeling voor procesafspraken) of te modificeren (vgl. de voorgestelde rechterlijke toetsing van hoge transacties) dan wel aan te vullen (vgl. de voorgestelde voorwaardelijke strafbeschikking). Daarmee is niet bedoeld te zeggen dat deze voorstellen betrekkelijk weinig om het lijf hebben; integendeel, stuk voor stuk zijn ze van groot belang voor de toekomstige praktijk van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening van strafzaken. Met name de voorstellen voor de voorwaardelijke strafbeschikking met bijbehorende omzettingsprocedure – waarbij de laatste te-

39 Vgl. het gewijzigd voorstel van wet voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering zoals dat thans voorligt in de Eerste Kamer (*Kamerstukken I* 2024/25, 36327, nr. C).

40 Conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, gepubliceerd op 8 mei 2024 en te raadplegen via www.internetconsultatie.nl.

41 Zie hiervoor onder meer J. Bijlsma, E. Sikkema & W.S. de Zanger, 'Buitengerechtelijke afdoening', in: J.H. Crijns, E.R. Muller & R. Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 179-204, op p. 193-199; alsmede Verschaeren 2025, p. 10-12.

vans kan worden ingezet in geval van de mislukte executie van onvoorwaardelijke strafbeschikkingen⁴² – hebben de potentie de toekomstige praktijk substantieel te beïnvloeden. Hetzelfde kan worden gezegd voor de voorgestelde regeling van procesafspraken inhoudende een afdoeningsvoorstel, die de tot op heden ontstane praktijk niet alleen reguleert maar ook legitimeert en daarmee het instrument van procesafspraken definitief opneemt in het arsenaal aan afdoeningsmogelijkheden. De voorgenomen rechterlijke toetsing van hoge transacties heeft in de praktijk wellicht nog het minste effect, maar is wel van grote principiële waarde, nu deze onderstreept dat het domein van buitengerechterlijke en verkorte afdoening niet een domein kan zijn waarin Openbaar Ministerie en verdediging vrij spel hebben, ongeacht de veelal consensuele grondslag van de wijze van afdoening. Alle drie de voorstellen zijn daarmee van significant belang voor de toekomst van de buitengerechterlijke en verkorte afdoening van strafzaken. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat zij toch met name voortvloeien uit politieke ontwikkelingen en de noden van de praktijk en niet zozeer uit een fundamentele doordenking van het stelsel van buitengerechterlijke en verkorte afdoening vanuit de wens om tot een eenduidig en logisch stelsel te komen.

8. Enkele reflecties

134

De voorgaande *tour d'horizon* leidt dan ook tot de vervolgvraag waar we nu staan met de buitengerechterlijke en verkorte afdoening in strafzaken. Waar de wetgever met de Wet OM-afdoening beoogde tot een eenduidig systeem te komen – na een fundamentele herbezinning op de grondslagen daarvan mede op basis van de resultaten van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001*⁴³ – moet anno 2025 worden vastgesteld dat van die ambitie van eenduidigheid nog weinig terecht is gekomen. Zeker, de strafbeschikking heeft in 2008 haar intrede gedaan en is inmiddels nauwelijks nog weg te denken uit het arsenaal aan afdoeningsmogelijkheden, maar tot een strak en logisch ingedeeld systeem heeft dit voornog niet geleid. Integendeel, sindsdien is de aloude modaliteit van de transactie nieuw leven ingeblazen en voorzien van een nieuw jasje voor zover het de hoge transactie betreft; is deze inmiddels in een zekere concurrentieslag met de strafbeschikking verwickeld geraakt; en hebben procesafspraken hun intrede gedaan

als nieuwe modaliteit tot verkorte afdoening voor gevallen waarin de mogelijkheden tot buitengerechterlijke afdoening al zijn gepasseerd. Voorts heeft recent de Aanwijzing zelfmelden, medewerking en zelfonderzoek het levenslicht gezien, die de (toekomstige) verdachte duidelijk maakt dat een coöperatieve houding zal lonen, maar goeddeels in het midden laat wat daarvoor precies de grondslag en legitimatie is. Tel daarbij op dat het conceptwetsvoorstel voor de Eerste aanvullingswet het arsenaal aan mogelijkheden verder uitbreidt (vgl. de voorwaardelijke strafbeschikking) of minst genomen consolideert en reguleert (vgl. de rechterlijke toetsing van hoge transacties en de regeling voor procesafspraken) en dan lijkt de conclusie toch gerechtvaardigd dat er niet zozeer een eenduidig als wel een diffuus stelsel van buitengerechterlijke en verkorte afdoening is of dreigt te ontstaan.⁴⁴

Voorts kan worden geconstateerd dat dit stelsel niet op een gemeenschappelijk fundament rust. Waar met de invoering van de strafbeschikking eenzijdige schuldvaststelling door het Openbaar Ministerie het fundament onder het nieuwe stelsel van buitengerechterlijke afdoening moest worden, kan inmiddels worden vastgesteld dat consensualiteit als concurrerend fundament weer met een stevige opmars bezig is. Voor zover met de strafbeschikking consensualiteit als grondslag voor de afdoening al volledig was uitgebannen (vgl. het instemmingsvereiste van artikel 257c lid 1 Sv indien de strafbeschikking een taakstraf, een ontzegging van de rijbevoegdheid of een gedragsaanwijzing behelst), is dat met de herwaardering van de hoge transactie, het ontstaan en de verdere proliferatie van procesafspraken en de recente inwerkingtreding van de Aanwijzing zelfmelden, medewerken en zelfonderzoek lang niet meer het geval. Tegelijkertijd kan niet worden gezegd dat de rol van de strafbeschikking en het daaraan ten grondslag liggende fundament van eenzijdige schuldvaststelling is uitgespeeld. Beide ontwikkelingen die in het voorgaande zijn besproken in relatie tot de strafbeschikking – de voorzichtige opmars van de hoge strafbeschikking en de geïntensiveerde inzet van de strafbeschikking in zaken van veelvoorkomende (vermogens)criminaliteit – laten zien dat ook deze goede papieren voor de toekomst heeft.

Een vervolgvraag is of de wetgever zichzelf een dienst bewijst door dit diffuse systeem te laten ontstaan en te laten voortbestaan in het gemoderniseerde wetboek. Enerzijds kan worden gesteld dat hiermee een 'voor elk wat wils'-situatie is ontstaan die maatwerk voor bepaalde zaakstromen of bepaalde individuele gevallen mogelijk maakt. Anderzijds kan worden betoogd dat een wetgever die net bezig is met de totstandkoming van een nieuw Wetboek van Strafvordering de kans niet kan laten lopen om een systematisch doordacht systeem van buitengerechterlijke afdoening neer te zetten, waarbij in

42 Zie voor een bespreking van het complexe karakter daarvan – op basis van het conceptwetsvoorstel naar aanleiding van de evaluatie van de Wet OM-afdoening – T.M. Knol, 'Een onnodig complexe regeling voor eenvoudige strafzaken. Kanttekeningen bij voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen', *DD* 2022/5, p. 406-422. Zie voorts Bijlsma, Sikkema & De Zanger 2023, p. 195-198.

43 A.R. Hartmann, 'Buitengerechterlijke afdoening', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 59-90 en A.R. Hartmann, 'Buitengerechterlijke afdoening II', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, p. 79-198.

44 Zie in vergelijkbare zin Bijlsma, Sikkema & De Zanger 2023, waar zij tot de conclusie komen dat de ontwikkeling van een meer samenhangende visie op buitengerechterlijke afdoening geboden is.

ieder geval wordt gereflecteerd op de grondslagen daarvan.

Zo kan men zich – ook los van de rechtsstatelijke of anderszins meer principiële bezwaren daartegen – afvragen of eenzijdige schuldvaststelling door het Openbaar Ministerie wel daadwerkelijk een basis voor buitengerechtelijke afdoening kan vormen. Zijn niet alle vormen van buitengerechtelijke afdoening in de kern op consensualiteit gestoeld, al was het alleen al omdat de verdachte hetzij vooraf hetzij achteraf afstand doet van zijn recht op toegang tot de rechter en een strafzaak daarvoor nooit volledig buiten de wil en de medewerking van de verdachte buitengerechtelijk kan worden afgedaan? En als dat het geval is, wat betekent dit dan voor de inrichting van het wettelijk systeem en de eisen die worden gesteld aan de vrijwilligheid waarmee een verdachte instemt met vormen van buitengerechtelijke en verkorte afdoening? Is een stelsel waarin de verdachte voorafgaand aan de afdoening afstand doet van zijn recht op toegang tot de rechter door – is het niet expliciet dan toch impliciet – met deze afdoeningswijze in te stemmen niet te verkiezen boven een stelsel waarin hij dit achteraf moet laten blijken door binnen een relatief kort tijdsbestek te beslissen af te zien van het instellen van verzet tegen de strafbeschikking? Natuurlijk, vanuit efficiëntieoverwegingen valt de keuze voor de strafbeschikking te begrijpen – er ‘valt’ immers een afdoeningsbeslissing zonder daarvoor (in de meeste gevallen; vgl. het genoemde instemmingsvereiste van artikel 257c lid 1 Sv) afhankelijk te zijn van de medewerking van de verdachte –, maar eenzijdige schuldvaststelling door het Openbaar Ministerie als stevig fundament voor buitengerechtelijke afdoening heeft de haar door de wetgever toegeschreven legitimiteit in de praktijk nog niet bewezen, al was het alleen al omdat de kwaliteit van die schuldvaststelling tot op heden nog niet onomstreden is.⁴⁵

Daarmee is niet gezegd dat het louter rozengeur en maneschijn is wanneer vormen van buitengerechtelijke en verkorte afdoening worden gebaseerd op consensualiteit. De bezwaren daartegen en de mogelijke uitwassen wanneer Openbaar Ministerie en verdediging het onderling op een akkoordje gooien, zijn bekend.⁴⁶ Het is dan ook terecht dat de wetgever controlemechanismen inbouwt waar het gaat om vormen van buitengerechtelijke en verkorte afdoening die op wilsovereenstemming zijn gebaseerd. Dit klemmt temeer in zaken die ertoe doen, zoals doorgaans het geval zal zijn bij hoge transacties en

procesafspraken inhoudende een afdoeningsvoorstel. Tegelijkertijd wil de wetgever – anders dan aan het begin van deze eeuw ten tijde van de totstandkoming van de strafbeschikking – kennelijk niet zover meer gaan dat consensualiteit geheel wordt uitgebannen als grondslag voor vormen van buitengerechtelijke en verkorte afdoening. Integendeel, voornoemde ontwikkelingen – inclusief het omarmen van de mogelijkheid zelfmelden, medewerking en zelfonderzoek te belonen met strafvermindering – wijzen veeleer op een herwaardering van deze grondslag.

Vastgesteld moet dan ook worden dat de wetgever niet lijkt te kiezen, wat ook een keuze is. Dat mag evenwel geen vrijblijvende keuze zijn. Een wetgever die op het niveau van de wettelijke regeling geen eenduidige keuzes maakt, verplicht zich daarmee minst genomen de praktijk de weg te wijzen hoe daarmee om te gaan. Zo zou de wetgever duidelijk(er) kunnen maken dat de strafbeschikking zich toch vooral leent voor eenvoudig vast te stellen, veelvoorkomende criminaliteit en wat minder voor de afdoening van meer omvangrijke zaken met behulp van een hoge strafbeschikking. Impliciet lijken de bewindslieden dit ook te onderstrepen met de voorgestelde introductie van de modaliteit van de voorwaardelijke strafbeschikking, die met name wordt gemotiveerd met het argument dat het ontbreken van die modaliteit er thans toe leidt dat zaken aan de rechter moeten worden voorgelegd terwijl hiervoor gezien hun (geringe) ernst eigenlijk geen aanleiding bestaat.⁴⁷ De bezwaren die tegen de strafbeschikking bestaan laten zich ook minder gevoelen in relatief lichte strafzaken dan in zwaardere zaken, wat tussen de regels ook naar voren komt in de recente discussie in de Tweede Kamer over het gewenste (feiten)bereik van de modaliteit van de strafbeschikking naar aanleiding van de door het Openbaar Ministerie aangekondigde geïntensiverde inzet van de strafbeschikking.⁴⁸ Voor zover zwaardere zaken überhaupt in aanmerking komen voor vormen van buitengerechtelijke en verkorte afdoening, liggen vormen die zijn gebaseerd op consensualiteit – de hoge transactie en procesafspraken – meer in de rede, zeker wanneer deze onder rechterlijk of anderszins onafhankelijk toezicht staan.

45 Zie in vergelijkbare zin Verschaeren 2025, p. 10; en A.E. Harteveld & R. Broek, 'Buitengerechtelijke afdoening in Nederlandse strafzaken', in: *Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken in Nederland en België*, Preadvies NVVS, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2019, p. 50 en p. 55-56.

46 Zie in zijn algemeenheid onder meer Crijs 2010, p. 109-118 en K.C.J. Vriend, *Avoiding a Full Criminal Trial. Fair Trial Rights, Diversions, and Shortcuts in Dutch and International Criminal Proceedings* (diss. Amsterdam UvA), Amsterdam 2016. Zie voorts meer toegespitst op de hoge transactie C.M.I. van Asperen de Boer & M.L. van Duijvenbode, 'Schikkingscultuur in fraudezaken ondermijnt de rechtsontwikkeling', *NJB* 2014/521 en Corstens 2019, p. 98-99.

47 Zie de conceptmemorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering, te raadplegen via www.internetconsultatie.nl.

48 In het kader van dat debat werden ook twee moties ingediend met de strekking het huidige feitenbereik in te perken. Zo deden de Kamerleden Six Dijkstra (NSC) en Wijnen-Nass (BBB) het voorstel om de inzet van de strafbeschikking te beperken tot feiten die worden bedreigd met een gevangenisstraf van vier jaar (*Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 932), terwijl Kamerlid Van Dijk (PVV) voorstelde om de delicten in titel XIV (Zeden), titel XVIII (Persoonlijke vrijheid) en titel XX (Mishandeling) van het Wetboek van Strafrecht uit te sluiten van afdoening door middel van een strafbeschikking (*Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 948).

9. Conclusie

In deze bijdrage is op hoofdlijnen een rondje langs de velden van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken gemaakt, met een nadruk op de meest recente ontwikkelingen. Het primaire doel daarvan was de balans op te maken en trends te ontwaren. In dat verband kan worden vastgesteld dat de pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening zich ogenschijnlijk vrij willekeurig tussen de grondslag van eenzijdige schuldvaststelling en de grondslag van consensualiteit lijkt te bewegen. Mede daardoor is inmiddels een tamelijk diffuse situatie ontstaan, die tot op zekere hoogte wordt bestendigd (zo niet verder versterkt) in het conceptwetsvoorstel Eerste aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering. Met name lijken de bewindslieden moeite te hebben te reflecteren op de genoemde grondslagen voor buitengerechtelijke en verkorte afdoening, laat staan dat zij daartussen kunnen kiezen. Bij het ongewijzigd aannemen van de voorstellen zal dit ertoe leiden dat ook in de toekomst een rijk palet aan mogelijkheden voor het buitengerechtig of verkort afdoen van strafzaken voorhanden zal zijn. Dat kan een gewenste uitkomst zijn, maar alleen als duidelijk wordt gemaakt waardoor dit rijke palet wordt gerechtvaardigd en hoe daarmee – mede gelet op de belangen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid – in de praktijk van de strafrechtspleging op eenduidige wijze kan worden omgegaan. Het is aan de betrokkenen bij het wetgevingsproces deze handschoen op te pakken.