



## UvA-DARE (Digital Academic Repository)

### De Wet OM-afdoening geëvalueerd

Blom, T.

**Publication date**

2018

**Document Version**

Final published version

**Published in**

Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht

[Link to publication](#)

**Citation for published version (APA):**

Blom, T. (2018). De Wet OM-afdoening geëvalueerd. *Tijdschrift Praktijkwijzer Strafrecht*, 31, 228-233. [91]. <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00D0F002&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

**General rights**

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

**Disclaimer/Complaints regulations**

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

# De Wet OM-afdoening geëvalueerd

TPWS 2018/91

## 1. Inleiding

Het is goed gebruik in Nederland dat wetten nadat zij zijn ingevoerd na een bepaalde periode worden geëvalueerd. Zo ook de Wet OM-afdoening.<sup>2</sup> De wet is vanaf 1 februari 2008 gefaseerd ingevoerd, te beginnen met de strafbeschikking uitgevaardigd door de officier van justitie (art. 257a Sv). In 2010 kwam daar de politiestrafbeschikking bij (art. 257b Sv) en in 2012 ook de bestuurlijke strafbeschikking (art. 257ba Sv). Hoewel na tien jaar nog steeds niet alle bepalingen uit de Wet OM-afdoening in werking zijn getreden, kregen onderzoekers van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam de opdracht deze wet te evalueren. Het feit dat een nieuw Wetboek van Strafvordering in de maak is waarin (mogelijk) op basis van dit onderzoek een plaats voor de strafbeschikking moet worden ingeruimd, speelde daarbij een belangrijke rol.

Dit artikel bevat de belangrijkste bevindingen van dit evaluatieonderzoek. Eerst zal de structuur van de wet en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten en richtlijnen kort worden beschreven. Vervolgens zullen de doelstellingen, verwachtingen en veronderstellingen die ten grondslag lagen aan deze wet worden behandeld. Daarna wordt de praktijk van de Wet OM-afdoening beschreven aan de hand van een analyse van de registratiegegevens die zijn aangeleverd door het Openbaar Ministerie en het Centraal Justitieel Incasso Bureau, het verrichte dossieronderzoek en de gehouden interviews met diegenen die zijn betrokken bij de uitvoering. Het artikel zal worden afgesloten met de voornaamste conclusies uit ons onderzoek.

## 2. Wet en regelgeving

Door de invoering van de Wet OM-afdoening heeft de officier van justitie de mogelijkheid om voor alle overtredingen en misdrijven waarop een gevangenisstraf van maximaal zes jaar is gesteld, een strafbeschikking uit te vaardigen.<sup>3</sup> Naast de officier van justitie kunnen ook (buitengewone) opsporingsambtenaren en sommige (kortweg) bestuursorganen strafbeschikkingen uitvaardigen.<sup>4</sup>

Uitvaardiging van de strafbeschikking impliceert vaststelling van de schuld van de verdachte aan het gepleegde strafbare feit. Dit betekent dat binnen het strafrechtelijk systeem is gebroken met de gedachte dat alleen de rechter een straf kan opleggen.<sup>5</sup> Hoewel de strafbeschikking in deze zin gelijk staat aan een veroordeling, is formeel gezien sprake van een daad van vervolging. Tegen een strafbeschikking kan de verdachte – ongeacht de uitvaardigende persoon of instantie – in verzet gaan. Wanneer hij dit doet, volgt het strafproces zijn normale gang: de strafrechter beoordeelt het onderliggende strafbare feit op basis van een tenlastelagging, niet op basis van de opgelegde strafbeschikking. De officier van justitie kan door middel van een strafbeschikking een breed scala aan straffen en maatregelen opleggen.<sup>6</sup> Een opsporingsambtenaar en een bestuursorgaan mogen in een strafbeschikking slechts een geldboete opleggen.<sup>7</sup> Bovendien ligt de hoogte van die geldboete vast.<sup>8</sup>

In de memorie van toelichting wordt benadrukt dat de Wet OM-afdoening aansluit bij de bestaande vormen van buitengerechtelijke afdoening. Het uitvaardigen van de strafbeschikking is onderworpen aan beleidsregels waarin uiteen wordt gezet wanneer en onder welke voorwaarden een strafbeschikking mag worden uitgevaardigd. Van belang is dat in de memorie van toelichting reeds wordt verwezen naar de gevolgen die de invoering van de strafbeschikking zal hebben op de ketenpartners. Gesteld wordt dat de uitvoering van de strafbeschikking langs de lijnen van de transactiepraktijk kan geschieden en dat voorts bestaande strafrechtelijke en strafvorderlijke kaders zoveel als mogelijk worden gerespecteerd.<sup>9</sup>

De invoering van de Wet OM-afdoening moest geleidelijk plaatsvinden om een soepele overgang te bewerkstelligen. Inmiddels zijn alle fasen van de Wet OM-afdoening in werking getreden behalve de bepaling waarin de transactie komt te vervallen. Ook de mogelijkheid om de straffen, maatregelen en aanwijzingen op te leggen die volgens de wet aan de strafbeschikking kunnen worden verbonden, is gefaseerd ingevoerd. Bij de eerste strafbeschikkingen kon slechts een kale geldboete worden opgelegd. Vanaf 2009 werd het mogelijk om ook een rijntzegging op te leggen en in 2011 werd daaraan toegevoegd de maatregel onttrekking aan het verkeer en de aanwijzing afstand van voorwerpen die in beslag zijn genomen.<sup>10</sup> Het opleggen van een gedragsaanwijzing, waarbij de reclassering toezicht houdt op de

1 Prof. Mr. T. (Tom) Blom is hoogleraar Straf(proces)recht aan de Universiteit van Amsterdam. Citeerwijze: T. Blom, 'De Wet OM-afdoening geëvalueerd', TPWS 2018/91. Dit artikel bevat een samenvatting van de evaluatie van de Wet OM-afdoening die is uitgevoerd door de afdeling Strafrecht en het Bongers Instituut voor Criminologie van de Universiteit van Amsterdam, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid. D. Abels e.a., *Evaluatie Wet OM-Afdoening*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2018.

2 Overigens bepaalt de Wet OM-afdoening zelf dat een dergelijke evaluatie binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet moet worden geëvalueerd (art. XX1a). Dat wil zeggen binnen vijf jaar nadat alle sanctiemodaliteiten die de wet biedt in de praktijk zijn toegepast. Zoals nog zal blijken zijn nog steeds niet alle sanctiemodaliteiten mogelijk.

3 Art. 257a Sv.

4 Resp. art. 257b Sv (politiestrafbeschikking) en art. 257ba Sv (bestuurlijke strafbeschikking).

5 Zie ook J.B.J. van der Leij, 'Het Nederlandse strafrechtssysteem', in: S.N. Kalidien, N.E. de Heer-de Lange & F.P. van Tulder (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2013*, Boom/Lemma, p. 21-57.

6 Art. 257a, tweede lid, Sv.

7 Art. 257b, eerste lid, Sv en Besluit OM-afdoening.

8 Besluit OM-afdoening, Bijlage I en II.

9 *Kamerstukken II 2004/05*, 29849, 3, p. 2.

10 J.H. Crijns, *T&C Strafvordering*, Titel IV, Inleidende opmerkingen, nr. 10, p. 1224 en de Aanwijzingen OM-strafbeschikking.

naleving ervan is pas sinds 2015 mogelijk.<sup>11</sup> De Aanwijzing OM-straftbeschiikking uit 2017 vermeldt dat nog steeds niet alle sancties waarin de wet voorziet, kunnen worden oplegd. Uit Bijlage 1A en 1B van de Aanwijzing blijkt dat ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (nog steeds) een contra-indicatie is voor het opleggen van een strafbeschiikking.<sup>12</sup> Ook de mogelijkheid om in een strafbeschiikking een taakstraf aan een minderjarige op te leggen is (nog steeds) niet ingevoerd.

De Aanwijzing OM-straftbeschiikking bepaalt wel dat in beginsel alle strafzaken die zich daarvoor lenen door middel van een strafbeschiikking moeten worden afgedaan.<sup>13</sup> Uit de registratiegegevens van het OM blijkt dat de strafbeschiikking inderdaad de transactie grotendeels heeft vervangen in zaken die voorheen door middel van een transactie werden afgedaan.<sup>14</sup>

### 3. Doelstellingen, verwachtingen en veronderstellingen

De drie hoofddoelen van de Wet OM-afdoening zijn: 1) het vergroten van de doelmatigheid van de buitengerechtelijk afdoening; 2) het versterken van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening; en 3) het vergroten van de capaciteit bij de zittende magistratuur.<sup>15</sup> Een doelmatige afdoening van strafzaken buiten de rechter om wordt van belang geacht om tegemoet te komen aan de stijgende behoefte aan rechtshandhaving en veiligheid. Deze wordt geacht slechts te kunnen worden bereikt door consensualiteit niet meer als grondslag van de buitengerechtelijke afdoening te beschouwen. Uitgangspunt daarbij is dat alleen zaken aan de rechter dienen te worden voorgelegd, indien dat noodzakelijk is voor een passende justitiële reactie. Daarvan is slechts sprake indien behoefte bestaat aan het opleggen van een vrijheidsbenemende sanctie, de aard van het strafbare feit dit vergt of een verschil van mening bestaat tussen de verdachte en de officier van justitie.

Verwacht wordt dat de mogelijkheid om geldboetes op te leggen, die bij niet-betaling zonder tussenkomst van de rechter geëxecuteerd kunnen worden, in bulkzaken tot belangrijke doelmatigheidsvoordelen zullen leiden. Verondersteld wordt dat minder vaak gedagvaard hoeft te worden dan in de transactiepraktijk en dat in slechts een relatief gering aantal zaken verzet zal worden ingesteld. Verhaal met of zonder dwangbevel en het dwangmiddel gijzeling worden mogelijk gemaakt om de weigerachtige, maar financieel wel daadkrachtige, verdachte tot daadwerkelijke betaling

aan te zetten. Terwijl de mogelijkheden om taakstraffen tot 180 uur en rijontzeggingen op te leggen, ertoe zullen moeten leiden dat ook een zwaardere categorie misdrijven buiten de rechter om afgedaan kan worden.

De rechtmatigheid wordt bevorderd door strafbeschiikkingen te laten uitvaardigen door – of onder verantwoordelijkheid van – het OM. Gebondenheid aan het opportuniteitsbeginsel, de beginselen van een behoorlijke procesorde en de richtlijnen voor de strafvordering (en daarmee het toezicht door het College van procureurs-generaal) worden gezien als belangrijke instrumenten om de rechtmatigheid te waarborgen.

Wat betreft het vergroten van de capaciteit van de zittende magistratuur, is de verwachting dat door strafzaken weg te houden bij de rechter en af te doen met een strafbeschiikking meer ruimte zal komen voor het afhandelen van zaken die daarvoor meer in aanmerking komen. Verwacht wordt dat driekwart van de strafbeschiikkingen door verdachten zullen worden voldaan. De waarborgen die in acht moeten worden genomen voordat een strafbeschiikking mag worden uitgevaardigd moeten ervoor zorgen het aantal verzetszaken te beperken.<sup>16</sup> De hogere strafeis op de zitting indien er verzet wordt ingesteld zonder opgaaf van redenen, wordt gezien als een ander instrument om het aantal verzetszaken te beperken. Verondersteld wordt dat de rechter deze (verhoogde) eis in voorkomende gevallen ook daadwerkelijk zal volgen.

### 4. Praktijk van de Wet OM-afdoening in cijfers en dossieronderzoek

Om de uitvoeringspraktijk van de wet in kaart te brengen, zijn registratiegegevens geanalyseerd die zijn aangeleverd door het OM en het CJIB van strafbeschiikkingen die zijn uitgevaardigd in het kalenderjaar 2014. Er is gekozen voor zaken uit het peiljaar 2014 omdat wordt aangenomen dat deze zaken ten tijde van het onderzoek, verricht in 2017, (veelal) afgerond zullen zijn. Bovendien is de Wet OM-afdoening in 2014 reeds enige tijd in werking getreden waardoor een enigszins geconsolideerde praktijk kan worden onderzocht. Ter vergelijking zijn eveneens gegevens verzameld van zaken uit 2008 die zijn afgedaan met een transactie.

Uit de analyse van die gegevens blijkt dat het totaal aantal in 2008 overeengekomen transacties (ruim 550.000) aanzienlijk hoger is dan het aantal strafbeschiikkingen dat in 2014 wordt uitgevaardigd (zie figuur 1).<sup>17</sup>

11 Dat moet worden afgeleid uit het feit dat in de Aanwijzing OM-straftbeschiikking 2015 een voetnoot (nummer 13), die wel in de Aanwijzing OM-straftbeschiikking 2013 (*Stcrt.* 2013, 33003) stond, niet meer voorkomt. In deze noot staat: "Het opleggen van een gedragsaanwijzing behoort thans niet tot de mogelijkheden." Kennelijk behoort dat sinds 2015 wel tot de mogelijkheden.

12 Aanwijzing OM-straftbeschiikking (2017A005), *Stcrt.* 2017, 42314, p. 2 en Bijlage 1A en 1B.

13 Aanwijzing OM-straftbeschiikking (2017A005), *Stcrt.* 2017, 42314.

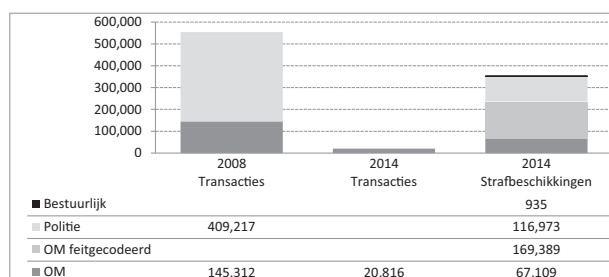
14 Zie figuur 1.

15 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3, p. 1-4.

16 Art. 257c Sv regelt bijvoorbeeld de verplichting tot horen en de bijstand door een raadsman indien wordt overwogen een taakstraf, ontzegging van de rijbevoegdheid, een gedragsaanwijzing of een geldboete van € 2000 op te leggen.

17 Figuur 1 en 2 zijn gemaakt door Annemieke Benschop.

Figuur 1 Aantal transacties en strafbeschikkingen 2008-2014



Uit de onderzochte periode blijkt duidelijk dat zaken die voorheen door middel van een transactie werden afgedaan, geleidelijk steeds meer worden afgedaan door middel van een strafbeschikking.

De meeste in 2014 uitgevaardigde strafbeschikkingen worden voldaan (61%) (figuur 2). Dit percentage is lager dan de verwachte 75%, maar vergelijkbaar met het aandeel OM-transacties uit 2008 dat werd voldaan (63%) en aanzienlijk hoger dan het aantal voldane politietransacties in 2008 (40%).<sup>18</sup>

Tegen 10% van de strafbeschikkingen uit 2014 wordt door verdachten verzet ingesteld. Ongeveer de helft (54%) van die strafzaken zijn uiteindelijk door een rechter ter zitting behandeld.

Figuur 2 Strafbeschikkingen 2014

	OM		OM (feitgecodeerd)		Politie (feitgecodeerd)		Bestuurlijk (feitgecodeerd)		TOTAAL	
<b>TOTAAL</b>	<b>67.109</b>		<b>169.389</b>		<b>116.973</b>		<b>935</b>		<b>354.406</b>	
Gem. sanctiehoogte	€ 384		€ 281		€ 131		€ 954			
<b>Voldaan</b>	43.745	65%	95.875	57%	77.235	66%	601	64%	217.456	61%
<b>Verzet</b>	10.037	15%	12.730	8%	12.776	11%	272	29%	35.815	10%
Sepot	3.000	30%	5.040	40%	4.808	38%	48	18%	12.896	36%
w.o. onvoldoende bewijs	653	7%	2.598	20%	3.183	25%	11	4%	6.445	18%
Naar zitting	6.832	68%	5.907	46%	6.554	51%	182	67%	19.475	54%
Strafoplegging	3.921	39%	3.322	26%	3.272	26%	115	42%	10.630	30%
Vrijspraak	1.404	14%	754	6%	1.035	8%	12	4%	3.205	9%
Overig	1.507	15%	1.831	14%	2.247	18%	55	20%	5.640	16%
Openstaand	46	0%	1.364	11%	1.387	11%	39	14%	2.836	8%
Overig	159	2%	419	3%	27	0%	3	1%	608	2%
<b>Mislukt</b>	13.327	20%	60.784	36%	26.962	23%	62	7%	101.135	29%
Sepot	2.288	17%	2.232	4%	1.315	5%	13	21%	5.848	6%
w.o. oud feit	1.045	8%	703	1%	241	1%	9	15%	1.998	2%
Naar zitting	7.260	54%	16.362	27%	6.792	25%	24	39%	30.438	30%
Strafoplegging	5.666	43%	14.025	23%	5.016	19%	20	32%	24.727	24%
Vrijspraak	467	4%	473	1%	214	1%	0	0%	1.154	1%
Overig	1.127	8%	1.864	3%	1.562	6%	4	6%	4.557	5%
Openstaand	3.753	28%	41.848	69%	18.834	70%	25	40%	64.460	64%
Overig	26	0%	342	1%	21	0%	0	0%	389	0%

Bij 29% van de strafbeschikkingen mislukt de tenuitvoerlegging. Van deze mislukte strafbeschikkingen eindigt 30% op zitting. In 2008 kwamen 81% van de mislukte OM-transacties en 65% van de mislukte politietransacties op zitting. Zaken waarin de tenuitvoerlegging van een strafbeschikking mislukt, eindigen in 2014 dus veel minder vaak op zitting. Van de strafbeschikkingen uit 2014 waarvan de executie is mislukt, liggen veel zaken stil. Veel van de feitgecodeerde OM-strafbeschikkingen en politiestrafbeschikkingen uit 2014 die niet kunnen worden geëind, staan ten tijde van ons onderzoek (2017) nog steeds open (resp. 69% en 70%). In 6% van alle mislukte executies wordt de zaak alsnog geseponeerd, vooral bij OM-strafbeschikkingen veelal op basis van de sepotgrond 'oud feit'. Daaruit kan worden afgeleid dat niets doen (niet voldoen aan de strafbeschikking nog steeds loont.

Het oproepen van verdachten naar aanleiding van verzet tegen strafbeschikkingen heeft in 19.475 terechtzittingen geresulteerd. In 30.438 zaken is er gedagvaard. In totaal werd in 2014 dus in 49.913 zaken een zitting gehouden die aanvankelijk waren afgedaan met een strafbeschikking. Politietransacties en OM-transacties uit 2008 resulteerden tezamen in 204.381 rechtszaken.<sup>19</sup> Zelfs als de circa 67.000 nog openstaande zaken<sup>20</sup> alsnog ter terechtzitting worden behandeld, wordt het aantal zaken uit 2008 bij lange na niet gehaald. Dit onderzoek wijst dus op een forse afname

18 Zie voor deze gegevens D. Abels e.a., *Evaluatie Wet OM-Afdoening*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2018, p. 69 en 90.

19 OM-transacties in 43.928 zaken en politietransacties in 160.453 zaken.

20 Na verzet stonden 2.836 zaken open en na mislukte executie 64.460 zaken, in totaal 67.297 zaken.



van het aantal rechtszaken die gerelateerd kunnen worden aan buitengerechtelijke afdoening sinds de invoering van de Wet OM-afdoening. Daarbij moet echter worden aangetekend dat er in 2014 circa 200.000 strafbeschikkingen *minder* werden uitgevaardigd dan transacties in 2008; een afname van meer dan 30%.<sup>21</sup> Dit kan gezien worden in het licht van over de breedte dalende criminaliteitscijfers: tussen 2007 en 2014 daalde het aantal geregistreerde misdrijven met 23%, het aantal geregistreerde verdachten met 40%, het aantal afgehandelde overtredingen met 35%, en gerapporteerde slachtofferschap daalde in de periode 2005-2014 met 31%.<sup>22</sup>

Als verzet of mislukte executie resulteert in een terechtzitting dan houdt het vonnis vaak een strafoplegging in (zie figuur 2). Rechters leggen na verzet vaker een lagere straf op dan de sanctie die wordt opgelegd in de strafbeschikking. Bij verzet tegen de bestuurlijke strafbeschikking is de kans op een lagere straf het grootst. Maar liefst 38% van de zaken waarin verzet wordt aangetekend, resulteren in een lagere straf (in slechts 5% volgt een hogere straf).<sup>23</sup>

Voor de dossierstudie zijn 200 politiedossiers onderzocht waarin in 2014 een politiestrafbeschikking is opgelegd. Daarnaast zijn 67 dossiers bestudeerd waarin in 2014 een bestuurlijke strafbeschikking is opgelegd door de Omgevingsdienst Noord-Veluwe (ODNV) en de Dienst centraal milieubeheer Rijnmond (DCMR Milieudienst Rijnmond). Een eerste bevinding is de grote mate van zorgvuldigheid die wordt betracht voordat een politiestrafbeschikking of een bestuurlijke strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Die zorgvuldigheid bij de politiestrafbeschikking wordt vooral gerealiseerd door middel van geautomatiseerde werkprocessen. Een bestuurlijke strafbeschikking wordt door de onderzochte diensten slechts opgelegd indien twee functionarissen daarover positief hebben geadviseerd. Dat advies gaat over twee kwesties: de juridische grondslag (is er voldoende bewijs; kan de schuld worden vastgesteld) en de beleidsmatige wenselijkheid (past de strafbeschikking binnen de beleidsafspraken). Een andere bevinding is dat, hoewel het om kleine aantallen gaat, ook uit het dossieronderzoek blijkt dat de meeste politiestrafbeschikkingen (68%) zonder problemen worden geëxecuteerd. Desondanks blijkt uit het dossieronderzoek, net als uit de kwantitatieve analyse van de registratiegegevens dat het loont om verzet aan te tekenen tegen een politiestrafbeschikking omdat zaken als nog worden geseponeerd of de verdachte uiteindelijk door de rechter toch wordt vrijgesproken. Ook niet betalen lijkt te lonen. Ondanks de zorgvuldige procedure die wordt gevolgd voordat een bestuurlijke strafbeschikking wordt opgelegd, blijkt uit het dossieronderzoek dat in veel zaken verzet wordt gedaan. Een mogelijke verklaring hiervoor is de voorgeschreven hoge boete die in de strafbeschikking moet

worden opgelegd. Opvallend is verder dat in 26 zaken gijzeling is gevorderd maar dat in geen van deze zaken daadwerkelijk gijzeling is toegepast.<sup>24</sup>

### 5. **Praktijk van de Wet-OM-afdoening; interviews met bij de uitvoering betrokkenen**

Om de praktijk van de wet in kaart te brengen zijn naast het cijfermateriaal en het dossieronderzoek 42 interviews afgenomen met medewerkers van het Openbaar Ministerie, politie, bestuursorganen, CJIB, leden van de zittende magistratuur, advocaten en burgers. Deze selectie vormt geen representatieve steekproef, maar biedt wel – zeker in onderling verband beschouwd – inzicht in praktijkervaringen met de strafbeschikking. Vrijwel alle respondenten staan in beginsel positief tegenover het instrument van de strafbeschikking. Het wordt als een efficiënt afdoeningsinstrument gezien. Vooral voor de politieagent en de BOA ‘op straat’ vormt het een snelle manier van afdoening die niet goed gemist kan worden. De snelheid waarmee door middel van een strafbeschikking op een strafbaar feit wordt gereageerd, wordt – behalve door de geïnterviewde strafadvocaten – gewaardeerd. Door die snelheid wordt volgens de advocaten regelmatig geen of onvoldoende rekening gehouden met de persoonlijke omstandigheden. Dergelijke omstandigheden worden wel meegenomen door de rechter als er verzet is ingesteld, wat maakt dat verzet instellen loont. De geïnterviewde strafrechters zijn niet principieel tegen de strafbeschikking en menen dat die tot een efficiënte afdoening kan leiden. Zeker als het relatief lichte feiten betreft zien zij in beginsel geen kwaad in afdoening buiten de rechter om.

De in de praktijk ervaren knelpunten bij de uitvoering van de Wet OM-afdoening, zijn voornamelijk gelegen op het terrein van automatisering, doorlooptijden en executie, hoogte van de (vaste) geldboete, ontbreken van voorwaardelijke sanctiemodaliteiten en de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk, het uiteenlopen van LOVS-oriëntatiepunten en OM-strafvorderingsrichtlijnen en terugkoppeling na verzet. De OM-respondenten merken op dat het vanwege automatiseringsachterstanden, niet direct vanaf de invoering van de Wet OM-afdoening mogelijk is geweest om alle sanctiemodaliteiten toe te passen die de wet mogelijk maakte. Medewerkers van het CJIB zien ook een knelpunt in de automatiseringsprocessen, *i.e.* dat de verschillende ketenpartners hun eigen ICT-ondersteuning hebben en dat die processen niet allemaal synchroon lopen, waardoor ook om die reden niet alle modaliteiten die de wet mogelijk maakt in de praktijk tijdig uitgevoerd konden worden.

De lange doorlooptijden worden als groot probleem ervaren. Volgens OM-respondenten zou een knelpunt gelegen zijn in lange doorlooptijden bij de CVOM om zaken op zitting te

21 In totaal 354.406 strafbeschikkingen uit 2014, versus (409.217 + 145.312 =) 554.529 transacties uit 2008.

22 S.N. Kalidien & N.E. de Heer-de Lange (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2014*, Den Haag: CBS, WODC, Raad voor de rechtspraak 2015.

23 Zie voor deze gegevens D. Abels e.a., *Evaluatie Wet OM-Afdoening*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2018, p. 93.

24 Waaron dat zo is, is niet geheel duidelijk geworden. Als weigeringsgrond werd genoemd de betalingsonmacht van de verdachte, maar ook de onduidelijkheid van de dossiers waaruit niet zou kunnen worden opgemaakt of er sprake is van betalingsonwil of betalingsonmacht.

krijgen. De doorlooptijd wordt volgens CVOM-respondenten nadelig beïnvloed door het gebrek aan zittingscapaciteit bij de rechter, zeker waar het zittingen van de economische politierechter betreft. Geïnterviewde medewerkers van bestuursorganen geven aan dat sommige zaken bij de CVOM “op de plank zouden blijven liggen”, hetgeen bij de bestuursorganen leidt tot grote frustratie. Uit interviews met rechters komt naar voren dat het bij verzetszaken en zaken betreffende mislukte executie vaak om behoorlijk oude strafzaken gaat. Dit gegeven zou het volgens de respondenten dan ook moeilijk maken om op zitting een hogere straf op te leggen dan de straf die in de strafbeschikking is opgelegd. Uit interviews met burgers blijkt dat sommigen uit de lange doorlooptijden afleiden dat het aantekenen van verzet ertoe kan leiden dat men uiteindelijk niets meer hoort – en men er derhalve zonder straf vanaf komt.

Het keurslijf van de vaststaande boetebedragen voor de politie- en bestuurlijke strafbeschikking wordt als te strak ervaren. Medewerkers van de politie vinden de boetebedragen “niet goed werkbaar”. Op die wijze kan onvoldoende maatwerk worden geleverd en kan onvoldoende ‘betekenisvol’ worden afgedaan. Ook geïnterviewde medewerkers van bestuursorganen noemen als nadeel van de strafbeschikking dat bij de vaststelling van de boetes geen rekening kan worden gehouden met persoonlijke omstandigheden. De boetes zouden regelmatig te hoog zijn, wat weer tot extra verzet zou leiden, ook omdat de rechter lager zou straffen. Geïnterviewde rechters geven inderdaad aan dat de reden voor verzet kan verschillen, maar dat die vaak gelegen is in de hoogte van de strafbeschikking. Strafadvocaten menen dat “de geldboete vaak niet in verhouding staat tot het feit dat is gepleegd” en wijzen op de verschillen tussen de OM-richtlijnen en de LOVS-oriëntatiepunten. Ook een deel van de geïnterviewde burgers geeft aan verzet te hebben ingesteld vanwege de hoogte van de geldboete.

Het ontbreken van voorwaardelijk sanctiemodaliteiten wordt als gemis ervaren. Het knelpunt van het ontbreken van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit wordt vooral gevoeld bij de rijontzegging. Juist ten aanzien van die sanctie zou rekening gehouden moeten kunnen worden met persoonlijke omstandigheden; een voorwaardelijke modaliteit zou dat mogelijk maken. Advocaten laten weten hun cliënten te adviseren om de zaak op zitting te laten komen en dus verzet in te stellen, omdat de rijontzegging door de rechter wel in voorwaardelijke vorm kan worden opgelegd. Ook rechters beschouwen het ontbreken van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit als een knelpunt van de OM-wetgeving. Het opnemen daarvan sluit ook beter aan bij de LOVS-oriëntatiepunten. Zij benoemen heel specifiek de rijontzegging als een sanctiemodaliteit die in voorwaardelijke vorm opgelegd moet kunnen worden.

Een punt waarvoor vooral door medewerkers van bestuursorganen aandacht wordt gevraagd, is de terugkoppeling van wat er in een zaak gebeurt nadat verzet is ingesteld. Deze respondenten geven aan te willen weten wat de uitkomst van de zaak is en of en welke sanctie de rechter uiteindelijk

heeft opgelegd. De behoefte aan informatie betreft overigens niet slechts de uitkomst van een zaak, maar ook zittingsinformatie (tijd en plaats). OM-respondenten geven aan geen zicht te hebben op de verzetspercentages in hun eigen zaken. Ook politierespondenten merken op geen terugkoppeling te krijgen over de door hen aangeleverde politiestrafbeschikkingen. De behoefte aan terugkoppeling is in deze groep een stuk geringer.<sup>25</sup> Slechts een enkeling wil graag een dergelijke terugkoppeling krijgen.

OM-respondenten noemen het uiteenlopen van de straftoemeting door het Openbaar Ministerie en de rechter als knelpunt. Dit uiteenlopen zou mede het gevolg zijn van het uiteenlopen van de LOVS-oriëntatiepunten en de strafvorderingsrichtlijnen van het Openbaar Ministerie en het reeds genoemde ontbreken van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit in de strafbeschikkingsregeling. Dit zou tevens de kans op verzet vergroten. Ook geïnterviewde strafrechters zien een probleem in de uiteenlopende normering van sanctionering door de rechter en het Openbaar Ministerie. Ook in hun ogen leidt dat tot een onnodig aantal verzetszaken. Strafrechters geven te kennen aansluiting te zoeken bij de LOVS-oriëntatiepunten, ook waar die afwijken van de eis ter zitting en van de richtlijnen strafvordering van het Openbaar Ministerie. Momenteel onderzoekt het College van procureurs-generaal 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”.<sup>26</sup>

## 6. Tot slot

Er zijn belangrijke doelmatigheidsvoordelen bereikt door een strafbeschikking uit te vaardigen in zogenaamde bulkzaken waarbij een geldboete wordt opgelegd die bij niet-betaling zonder tussenkomst van de rechter kan worden geëxecuteerd. De hieraan ten grondslag liggende vooronderstellingen blijken echter niet allemaal te kloppen. Conform de verwachtingen van de Wet OM-afdoening blijkt uit de analyse van registratiegegevens weliswaar dat aanzienlijk minder vaak wordt gedagvaard dan ten tijde van de transactiepraktijk, maar de vraag is waardoor dat komt. Uit de analyse blijkt namelijk ook dat in 2014 veel minder strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd dan transacties in 2008. De veronderstelling dat het aantal verzetszaken gering zou zijn, is niet bewaarheid. In de praktijk van 2014 bedroeg het verzetspercentage bij politiestrafbeschikkingen 11%, bij OM-strafbeschikkingen 15% en bij bestuurlijke strafbeschikkingen zelfs 29%. Ook de veronderstelling dat de inning van de niet-betaalde geldboete minder problematisch is dan bij de niet-betaalde transactie, blijkt niet te kloppen. In 36% van de OM-strafbeschikkingen en in 23% van de politiestrafbeschikkingen mislukt de tenuitvoerleg-

25 Zoals een van de respondenten aangaf: “Ik werk op een afdeling waarbij we met 6 a 7 personen zo’n 2000 zaken op jaarbasis hebben. Wij schrijven dan een boete of een strafbeschikking uit. Als ik daar terugkoppeling op zou moeten ontvangen dan wordt dat een dagtaak”.

26 *Kamerstukken II 2017/18, 29279, 399, p. 3.*

ging. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het dwangmiddel gijzeling, dat is bedoeld om de weigerachtige, maar financieel wel draagkrachtige, verdachte tot daadwerkelijke betaling aan te zetten, niet of nauwelijks wordt ingezet. Waarschijnlijker is echter dat de ontwikkelingen naar meer maatschappelijk verantwoord incasseren en meer maatwerk nog onvoldoende tot wasdom zijn gekomen (de bestaande mogelijkheden om gedragsaanwijzingen te geven wordt nog nauwelijks gebruikt). Bovendien zal het creëren van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit tot hogere slagingspercentages en tot lagere aantallen verzet en mislukte executie leiden. Meer aansluiting zoeken bij de LOVS-oriëntatiepunten zal ook leiden tot een geringer aantal verzetszaken. Tot slot is ook de verwachting dat driekwart van de strafbeschikkingen zal worden voldaan niet uitgekomen. In de praktijk bleek dit in 2014 uit te komen op 61%.

De juridische grondslag van de strafbeschikking ten opzichte van de transactie is wel versterkt. Door de schuld van een verdachte vast te stellen volgens een procedure die in de wet is neergelegd en – afhankelijk van de aard van de sanctie – de verplichting tot het horen van die verdachte en de mogelijkheid van rechtsbijstand, wordt meer rechtsbescherming geboden dan bij de transactie. De zorgvuldigheid waarmee een strafbeschikking tot stand komt blijft wel een punt van aandacht.

Er zijn nog talloze punten die kunnen worden verbeterd en ook moeten worden verbeterd. Er zal nog meer rechtsbescherming moeten komen. De verdachte zal moeten worden gehoord voordat een strafbeschikking mag worden opgelegd en de raadsman zal in veel meer gevallen het recht moeten krijgen om aanwezig te zijn voordat een strafbeschikking mag worden opgelegd. Er zal meer maatwerk moeten worden geleverd. De mogelijkheid om voorwaardelijke straffen op te leggen hoort daarbij. Dat nog steeds niet alle sancties die de wet mogelijk maakt in de praktijk kunnen worden opgelegd, is eigenlijk onverteerbaar. Doorlooptijden zullen moeten worden teruggebracht en terugkoppeling moet de regel worden en niet de uitzondering. De procedure die (bepaalde) bestuursorganen in acht nemen voordat een (bestuurlijke) strafbeschikking wordt opgelegd, kan als voorbeeld dienen voor het opleggen van de andere strafbeschikkingen. Daarmee wordt de zorgvuldigheid waarmee een strafbeschikking tot stand komt (verder) vergroot.

De introductie van de strafbeschikking heeft tot een belangrijke positieve ontwikkeling geleid. Met de strafbeschikking is daadwerkelijk meer capaciteit beschikbaar gekomen bij de zittende magistratuur voor het afhandelen van strafzaken die daarvoor meer in aanmerking komen. De overgebleven zaken hebben echter wel meer om het lijf. De meeste verdachten die verzet hebben gedaan, verschijnen ter terechtzitting en hebben bovendien een verhaal. Daarmee wordt een belangrijke doelstelling van de wet gerealiseerd; de schaarse zittingscapaciteit wordt besteed aan zaken die daartoe aanleiding geven omdat er kennelijk een verschil van opvatting bestaat tussen het Openbaar Ministerie en de verdachte. Geconcludeerd kan worden dat niet

alle (ambitieuze) doelstellingen zijn gehaald, maar ook dat de strafbeschikking als buitengerechtigde afdoeningsmodaliteit niet meer valt weg te denken in ons stelsel van rechtshandhaving.