

Toezicht op de OM-strafbeschikking

**TOEZICHT OP DE
OM-STRAFBESCHIKKING**

Maarten Knol

Dit onderzoek is mede gefinancierd door het Openbaar Ministerie.

Omslagafbeelding: Judith Knol
Omslagontwerp: Nick van Silfhout, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Crius Group, Hulshout

© 2025 Maarten Knol | WJS uitgevers

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 ander manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprerecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprerecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.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 978-94-93458-22-2
NUR 820

wjs-uitgevers.nl

INHOUDSOPGAVE

Hoofdstuk 1	Inleiding	1
1.	De strafbeschikking: een belangrijk, maar omstreden fenomeen	1
1.1	Van verkeersovertreding tot grootschalige belastingontduiking	1
1.2	Aanleiding tot het onderzoek	2
2.	Wat is toezicht?	3
3.	Relevante vormen van toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen	6
4.	Toezicht als lastig te waarderen fenomeen	11
5.	Aanknopingspunten voor de beoordeling van toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen	14
6.	Vraagstelling, methode en beperkingen van het onderzoek	18
6.1	Vraagstelling, onderzoeksopzet en leeswijzer	18
6.2	Methode en beperkingen	19
 DEEL I HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN (HET TOEZICHT OP) DE BUITENGERECHTELIJKE AFDOENING		 25
Hoofdstuk 2	De historische ontwikkeling van (het toezicht op) de buitengerechtelijke afdoening	27
1.	Inleiding	27
2.	Oudvaderlandse submittie en compositie	29
3.	Submittie	31
4.	Transactie	34
4.1	Inleiding	34
4.2	Rechtskarakter en normering van de transactie	35
4.3	Weerstand en debat in de negentiende eeuw	36
4.4	Invoering van de transactie in het Wetboek van Strafrecht	41
4.4.1	Aanvaarding van de transactie door de wetgever	41
4.4.2	Beperkte normering	44
4.4.3	Toezicht op het toepassen van de transactiebevoegdheid	45

4.5	Verdere uitbreiding en normering van de transactiebevoegdheid	49
4.5.1	Uitbreiding OM-transactie	49
4.5.2	Ontwikkeling strafvorderingsbeleid en beginselen van een behoorlijke procesorde	52
4.5.3	Politietransactie	53
4.6	Het functioneren van het toezicht op de transactie nader bezien	54
4.7	Argumenten voor versterking van toezicht	58
4.8	Reactief rechterlijk toezicht op de transactie?	62
4.9	Preventief toezicht op transacties	67
4.9.1	Inleiding	67
4.9.2	Intern preventief toezicht en externe controle door de minister	67
4.9.3	Toetscommissie hoge transacties	69
4.9.4	Preventief rechterlijk toezicht	72
5.	Voorwaardelijk sepot	80
5.1	Inleiding	80
5.2	Beperkte normering	81
5.3	Beperkt toezicht	83
5.4	Voorstellen ter versterking van toezicht	85
5.5	Beleidsmatige beperking	87
6.	Naar eenzijdige strafoplegging op grond van de WAHV	88
6.1	Inleiding	88
6.2	Aanleiding voor de invoering van de WAHV	89
6.3	Eenzijdige boeteoplegging als oplossing	90
6.4	Normering en toezicht	96
6.4.1	Normering	96
6.4.2	Beroep bij de officier van justitie en de rechter	97
6.4.3	Toezicht door de officier van justitie en het College van procureurs-generaal	100
6.4.4	Opvallende aspecten van het toezicht in het kader van de WAHV	101
7.	Concluderende opmerkingen	104

DEEL II INVOERING VAN DE STRAFBESCHIKKING ALS NIEUWE AFDOENINGSMODALITEIT	107
--	------------

Hoofdstuk 3	Naar eenzijdige buitengerechtelijke bestraffing in het strafrecht	109
1.	Inleiding	109
2.	Strafvordering 2001	110

3. Doelstellingen Wet OM-aftoening	112
4. Versterkte verantwoordelijkheid officier van justitie	116
5. De strafbeschikking als omstreden fenomeen	122
6. Het belang van toezicht op de strafbeschikking	126
 DEEL III DE NORMERING VAN DE STRAFBESCHIKKING	 129
 Inleidende opmerkingen	 131
 Hoofdstuk 4 Schuldvaststelling	 135
1. Inleiding	135
2. De materiële vragen van art. 350 Sv als leidraad	136
3. Verhouding tussen schuldvaststelling door de officier van justitie en schuldvaststelling door de rechter	138
4. Vereiste mate van zekerheid	141
5. Enkele aspecten van de schuldvaststelling nader bezien	145
6. Concluderende opmerkingen	149
 Hoofdstuk 5 Beslissing omtrent (de wijze van) vervolging	 151
1. Inleiding	151
2. Beoordeling van de haalbaarheid van de vervolging	152
3. De opportuniteitsafweging	153
4. Verhouding strafbeschikking tot andere afdoeningsmodaliteiten	157
4.1 Variatie in mogelijke afdoeningsbeslissingen	157
4.2 Verhouding tot de transactie	158
4.3 Verhouding tot het voorwaardelijk sepot	163
4.4 Verhouding tot de WAHV	165
4.5 Verhouding tot de dagvaarding en berechting door de strafrechter	167
5. Concluderende opmerkingen	177
 Hoofdstuk 6 Straftoemeting	 179
1. Inleiding	179
2. Sanctiemogelijkheden bij uitvaardiging van een strafbeschikking in kort bestek	179
3. Nadere normering in strafvorderingsbeleid	184
4. Oriëntatie op de rechterlijke straftoemeting	187
4.1 Inleiding	187
4.2 Oriëntatie op de rechter als belangrijk uitgangspunt	188
4.3 Inhoud en vaststelling rechterlijke straftoemeting	189
4.4 Beperkte sanctiemogelijkheden voor de officier van justitie	195
5. Eigen verantwoordelijkheid van het OM bij de straftoemeting	197
6. Concluderende opmerkingen	202

Hoofdstuk 7	Bevoegdheid tot het uitvaardigen van een strafbeschikking	205
1.	Inleiding	205
2.	Hoofdpijnen van de (relatieve) competentie binnen het OM	206
3.	Mandaatverlening binnen het OM	208
3.1	Inleiding	208
3.2	Achtergrond art. 126 Wet RO	209
3.3	Wijze van mandaatverlening	212
3.4	Bevoegdheid tot uitvaardigen strafbeschikking vatbaar voor mandatering?	213
3.5	Aan wie kan mandaat worden verleend?	220
3.5.1	Inleiding	220
3.5.2	Korte schets van de gehanteerde mandaatconstructies	221
3.5.3	Kritiek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad	221
3.5.4	Kanttekeningen bij de opvattingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad	224
4.	Concluderende opmerkingen	232
Hoofdstuk 8	Procedure	233
1.	Inleiding	233
2.	Achtergrond en plaatsbepaling	233
3.	Procedurele eisen aan inhoud en totstandkoming van de strafbeschikking in vogelvucht	240
3.1	Inleiding	240
3.2	Het horen van de verdachte	240
3.3	Inhoud van de strafbeschikking	242
3.4	Motivering	243
3.5	Positie van slachtoffers	245
3.6	Bekendmaking	247
3.7	Rechtsbijstand	248
3.8	Openbaarmaking	249
4.	Van wettelijke waarborgen naar een procedure in de praktijk	249
5.	Concluderende opmerkingen	256
Hoofdstuk 9	Concluderende opmerkingen Deel III	259

DEEL IV HET TOEZICHT OP HET UITVAARDIGEN VAN STRAFBESCHIKKINGEN	263
Hoofdstuk 10 De functies van het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen	265
1. Het belang van toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen	265
2. Functies van toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen	266
3. Implicaties voor het toezicht op de strafbeschikking	268
Hoofdstuk 11 Intern toezicht binnen het OM	271
1. Inleiding	271
2. De (positiefrechtelijke) taak om intern toezicht te houden	272
3. Toezicht door het College van procureurs-generaal	274
4. Toezicht binnen de parketten	276
5. Corrigeren van uitgevaardigde strafbeschikkingen?	278
6. Concluderende opmerkingen	280
Hoofdstuk 12 Het verzet tegen de strafbeschikking	283
1. Inleiding	283
2. Het instellen van verzet	283
2.1 Inleidende opmerkingen	283
2.2 Algemene uitgangspunten	284
2.3 Wanneer staat verzet open?	285
2.4 Bevoegdheid en wijze van instellen van verzet	290
2.5 Concluderende opmerkingen	294
3. Beoordeling van het verzet door de officier van justitie	295
4. Behandeling van het verzet ter terechtzitting	303
5. Beoordeling door de rechter	305
6. Wat zegt het rechterlijk oordeel na verzet (impliciet) over een eerder uitgevaardigde strafbeschikking?	310
6.1 Inleiding	310
6.2 Algemene opmerkingen	311
6.3 Schuldvaststelling	313
6.3.1 Algemene opmerkingen	313
6.3.2 De rechter veroordeelt de verdachte na verzet	314
6.3.3 De rechter komt na verzet niet tot een veroordeling	318
6.3.4 Tussenconclusie	323
6.4 Beslissing over de wijze van vervolging	323
6.5 Strafoplegging	326
6.6 Bevoegdheid en procedure	330

6.7 Het rechterlijk oordeel na verzet op geaggregeerd niveau	333
7. Concluserende opmerkingen	335
Hoofdstuk 13 Rechterlijke toetsing na onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeshiiking	339
1. Inleiding	339
2. De beslissing tot dagvaarden na het uitvaardigen van een strafbeshiiking	340
3. Beoordeling door de rechter	345
3.1 Inleiding	345
3.2 Behandeling ter terechtzitting	345
3.3 Beoordeling door de rechter	345
3.4 Beslissing over de eerder uitgevaardigde strafbeshiiking	349
3.5 Rechterlijke toetsing na onvolledige tenuitvoerlegging op geaggregeerd niveau	350
4. Omzettingsprocedure als alternatief	351
5. Concluserende opmerkingen	356
Hoofdstuk 14 Extern toezicht op het OM	359
1. Inleiding	359
2. Positie en (toezichthoudende) taken procureur-generaal bij de Hoge Raad	360
2.1 Historische ontwikkeling	360
2.2 Huidige positie en taken	363
3. Toezicht op het openbaar ministerie	365
3.1 Een nieuwe, nauwelijks genormeerde taak	365
3.2 Invulling in de praktijk	368
4. Reikwijdte van het toezicht	370
5. Wijze van beoordeling	374
6. Effecten van het toezicht door de procureur-generaal bij de Hoge Raad	379
7. Toezicht door de Nationale ombudsman	385
8. Concluserende opmerkingen	388
Hoofdstuk 15 Concluserende opmerkingen Deel IV	391
DEEL V CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	395
Hoofdstuk 16 Naar waarborging en versterking van het toezicht op de OM-straftbeschiiking	397
1. Inleiding	397
2. Belang, beoordelingskader en functies van toezicht op het uitvaardigen van strafbeshiikingen	398

3. Het toezicht op het uitvoeren van strafbeschikkingen in perspectief	399
4. Intern toezicht binnen het OM	405
5. Rechterlijk toezicht	407
5.1 Algemene opmerkingen	407
5.2 Preventief rechterlijk toezicht	408
5.3 Rechterlijke toetsing na verzet	411
5.4 Rechterlijke toetsing na onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking	418
6. Extern toezicht op het strafproces door de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Nationale ombudsman	419
7. Tot besluit	425
Aangehaalde literatuur	427
Aangehaalde jurisprudentie	467
Lijst van afkortingen	477
Curriculum Vitae	481

HOOFDSTUK I

INLEIDING

I. DE STRAFBESCHIKKING: EEN BELANGRIJK, MAAR OMSTREDEN FENOMEEN

1.1 *Van verkeersovertreding tot grootschalige belastingontduiking*

Op een zonnige vrijdagmiddag in april 2025 rijdt Elisa, filiaalmanager bij een wereldwijd opererende modeketen, van haar werk in Wageningen naar haar huis in Utrecht. De werkdag heeft iets langer geduurd dan haar lief was, omdat het afsluitende teamoverleg als gevolg van een meningsverschil fors uitliep. Gelukkig is het lekker weer en doet zich de eerste gelegenheid van het jaar voor om na thuiskomst nog even te ontspannen op een terras. Rijdend op de A12 wordt Elisa opgehouden door een bestuurder die opzichtig zit te bellen en veel langzamer rijdt dan de maximumsnelheid. Geïrriteerd door het uitgelopen overleg en het asociale rijgedrag van haar voorganger zet Elisa een inhaalmanoeuvre in. Daarbij wijkt zij kortstondig uit naar een rijstrook die blijkens een verlicht rood kruis op de matrixborden boven de weg is afgesloten voor verkeer. Er is toch geen politie in de buurt, zo denkt ze. Dat blijkt een misrekening. Enige kilometers later krijgt Elisa een stopteken van een onopvallend surveillancevoertuig van de politie. Twee agenten blijken Elisa op heterdaad te hebben betrapt en haarscherpe videobeelden te hebben gemaakt van de verkeersovertreding. Enige weken later ontvangt zij een boete van € 290 wegens overtreding van art. 62 jo. 73 onder b RVV 1990.¹

Niet veel later, in mei 2025, maakt het OM in een persbericht bekend dat het aan ABN AMRO Bank N.V. een geldboete van 14 miljoen euro heeft opgelegd. Op basis van onderzoek van de FIOD concludeerde het OM dat ABN AMRO middels periodieke aandelen- en derivatentransacties een andere bank in staat had gesteld 124 miljoen euro aan dividendbelasting te ontduiken. Het OM achtte ABN AMRO daarom medeplichtig aan het opzettelijk doen van onjuiste belastingaangiften.²

De hiervoor besproken verkeersovertreding en omvangrijke belastingontduiking hebben in veel opzichten niets met elkaar gemeen. Beide strafzaken verschillen aanzienlijk in ernst en omvang. De verkeersboete wordt opgelegd na een kort onderzoek van de politie, waar mag worden aangenomen dat aan de hoge boete voor de bank een omvangrijk opsporingsonderzoek voorafging. Aan de verkeersovertreder wordt conform

¹ De voorgaande beschrijving betreft een fictieve strafzaak. Elke gelijkenis met bestaande gebeurtenissen en/of personen berust op louter toeval.

² 'Boete van 14 miljoen euro voor ABN AMRO voor medeplichtigheid aan dividendbelastingontduiking door een andere bank', www.om.nl, 28 mei 2025.

de strafvorderingsrichtlijnen de gebruikelijke boete voor haar vergrijp opgelegd.³ Bij de oplegging van de miljoenenboete is juist sterk rekening gehouden met de omstandigheden van het geval. Tot die omstandigheden behoren blijkens het persbericht de bruto-opbrengsten van de door (rechtsvoorgangers van) ABN AMRO aangegeane aandelen- en derivatentransacties, de door ABN AMRO verleende medewerking aan het onderzoek en de omstandigheid dat het oudere feiten betreft.⁴ En waar de verkeersboete voor het grote publiek onopgemerkt blijft, stelt het OM de buitenwereld juist nadrukkelijk op de hoogte van de miljoenenboete door een persbericht uit te brengen.

Wat beide zaken wel delen, is dat zij met een strafbeschikking zijn afgedaan. De officier van justitie kan blijkens art. 257a lid 1 Sv een strafbeschikking uitvaardigen ter zake van overtredingen en misdrijven waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld. Die bevoegdheid wordt op grote schaal toegepast. Blijkens het meest recente jaarbericht van het OM vaardigde het in 2024 52.900 strafbeschikkingen uit ter zake van misdrijven en 47.700 strafbeschikkingen ter zake van overtredingen.⁵ Het kan daarbij, zoals de gegeven voorbeelden illustreren, om sterk uiteenlopende strafzaken gaan. Naast de genoemde uitersten valt te denken aan delicten als diefstal van tubes tandpasta uit een supermarkt⁶ of belediging van politieambtenaren.⁷

1.2 Aanleiding tot het onderzoek

De strafbeschikking speelt, zo bleek, een belangrijke rol bij de afdoening van strafzaken. Die rol zal in de toekomst naar verwachting nog verder groeien. Het OM is blijkens zijn laatste jaarbericht voornemens in de toekomst meer strafzaken met een strafbeschikking af te doen, in plaats van ze aan de strafrechter voor te leggen.⁸

Het uitvaardigen van een strafbeschikking is een ingrijpende bevoegdheid. Door uitvaardiging van een strafbeschikking komt vast te staan dat de verdachte een strafbaar feit heeft gepleegd. De constatering van een strafbaar feit kan de officier van justitie aanleiding geven om, soms forse, sancties op te leggen. Daarnaast heeft een strafbeschikking onder meer invloed op de mogelijkheden om een Verklaring Omtrent het Gedrag te verkrijgen, die voor veel beroepen noodzakelijk is.⁹ Het uitvaardigen van strafbeschikkingen legt dus een grote verantwoordelijkheid bij de officier van justitie, die, anders dan de rechter, achter gesloten deuren over de afhandeling van strafzaken beslist.

De strafbeschikking is ondertussen geen rustig bezit. Critici menen dat het (vaker) de rechter zou moeten zijn die over schuld en bestraffing van de verdachte oordeelt, en niet de officier van justitie.¹⁰ Daar komt nog bij dat in de media met enige regelmaat valt

³ Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen, uitgave februari 2025, p. 59, www.om.nl.

⁴ 'Boete van 14 miljoen euro voor ABN AMRO voor medeplichtigheid aan dividendbelastingontduiking door een andere bank', www.om.nl, 28 mei 2025.

⁵ OM Jaarbericht 2024, p. 40, 45.

⁶ Hof Amsterdam 5 juli 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:2329.

⁷ Hof Amsterdam 29 mei 2019, ECLI:NL:GHAMS:2019:2173.

⁸ OM Jaarbericht 2024, p. 10-14.

⁹ Zie over de rechtsgevolgen van een strafbeschikking nader hoofdstuk 3.

¹⁰ Zie, reeds voor invoering van de strafbeschikking, bijvoorbeeld Crijs 2004 en meer recent Malsch 2023.

te lezen dat het OM de strafbeschikking onvoldoende zorgvuldig toepast.¹¹ Die berichten zijn vaak gebaseerd op kritische onderzoeken naar de strafbeschikkingenpraktijk, die verschillende tekortkomingen aan het licht brachten.¹² Die onderzoeken brachten het Kamerlid Van Nispen er zelfs toe om te pleiten voor afschaffing van de strafbeschikking.¹³ Zover is het niet gekomen, maar het mag duidelijk zijn dat de strafbeschikkingenpraktijk met argusogen wordt bekeken.

Bij deze stand van zaken komt de vraag op of is voorzien in adequaat toezicht op de wijze waarop het OM strafbeschikkingen uitvaardigt. Dat is, versimpeld weergegeven, de vraag die in dit proefschrift centraal staat. Die vraag kan worden geplaatst tegen de achtergrond van toenemende belangstelling voor toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden. Die belangstelling kwam nadrukkelijk naar voren in het totstandkomingsproces van een nieuw Wetboek van Strafvordering¹⁴ en heeft geleid tot een reeks wetenschappelijke publicaties over toezicht in de context van het strafproces.¹⁵

Zo beknopt en algemeen geformuleerd valt de vraag of het toezicht op de strafbeschikking op orde is niet of nauwelijks te beantwoorden. Voor een deugdelijke beantwoording is een nadere uitwerking van die vraag noodzakelijk aan de hand van enkele vervolgvragen. Wat is toezicht? Wat moet precies worden verstaan onder het uitvaardigen van strafbeschikkingen als onderwerp van toezicht en wie oefent daar (in het kader van dit onderzoek te bestuderen) toezicht op uit? En, niet in de laatste plaats, hoe valt te beoordelen wanneer toezicht adequaat of goed is? Die vragen komen in de navolgende paragrafen successievelijk aan bod.

2. WAT IS TOEZICHT?

Het Nederlands strafprocesrecht kent verschillende rechtsfiguren die in de wet of in de literatuur als toezicht worden aangeduid. Drie voorbeelden kunnen dat illustreren. De rechter-commissaris is op grond van art. 170 lid 2 Sv in het bijzonder belast met “toezichthoudende bevoegdheden” met betrekking tot het opsporingsonderzoek. Art. 257b lid 3 Sv draagt de regering op bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorschriften te geven met betrekking tot het door het College van procureurs-generaal uit te oefenen “toezicht” op de wijze waarop opsporingsambtenaren gebruikmaken van de hun verleende bevoegdheid strafbeschikkingen uit te vaardigen. Ook het “toezicht” van de zittingsrechter op de opsporing in het kader van de toepassing van art. 359a Sv heeft de nodige pennen in beweging gebracht.¹⁶

Wat maakt dat deze onderling uiteenlopende fenomenen alle vormen van toezicht zijn? Beantwoording van die vraag vergt een definitie van het begrip toezicht. Over de vraag hoe toezicht valt te definiëren biedt met name bestuurskundige literatuur

¹¹ Zie bijvoorbeeld ‘Het rommelt in de straffabriek van het OM’, *nrc.next* 4 december 2018.

¹² Zie bijvoorbeeld procureur-generaal bij de Hoge Raad 2014 (*Beschikt en gewogen*).

¹³ *Kamerstukken II* 2018/19, 29 279, nr. 508.

¹⁴ *Kamerstukken II* 2015/16, 29 279, 278, p. 102-104.

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Devroe e.a. 2017; Samadi 2020; Harteveld 2022; Hoving 2024; Hoving & Harteveld 2025.

¹⁶ Zie daaromtrent bijvoorbeeld de uitvoerige conclusie van A-G Bleichrodt voor HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1888 en Samadi 2020.

waardevolle inzichten. De Ridder omschreef toezicht als “een proces, waarbij een actor een andere actor, krachtens een daartoe strekkende bevoegdheid, tracht te behoeden voor misstappen.”¹⁷ Toegespitst op toezicht binnen het openbaar bestuur onderscheidde hij de volgende kenmerken van dat proces:

- “a. tussen twee partijen, de toezichthouder en de onder toezicht gestelde, bestaat een meer of minder reguliere vorm van communicatie, via welke de toezichthouder op de hoogte blijft van het relevante handelen, het voorgenomen handelen, of het voornemen om niet te handelen van de onder toezicht gestelde;
- b. de toezichthouder beoordeelt de relevante handelingen en voornemens van de onder toezicht gestelde op in beginsel continue basis;
- c. de toezichthouder beschikt over een tenminste op een daartoe strekkende bevoegdheid berustend vermogen om de onder toezicht gestelde te beïnvloeden en benut dat vermogen naar behoefte.”¹⁸

De Algemene Rekenkamer nam de kern van deze definitie over¹⁹ en definieerde toezicht als volgt:

“Toezicht is het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.”²⁰

Die definitie werd nadien in tal van beleidsrapporten en wetenschappelijke publicaties overgenomen en lijkt daarmee algemeen geaccepteerd.²¹ Ook ik neem de door de Algemene Rekenkamer geformuleerde definitie van toezicht als uitgangspunt.²²

De definitie van toezicht omvat drie activiteiten. Kort gezegd zijn dat: 1) informatie verzamelen, 2) beoordelen en 3) (eventueel) interveniëren. Die activiteiten kunnen op verschillende manieren vorm krijgen, waardoor “toezicht” een veelomvattend begrip is. De invulling daarvan is sterk afhankelijk van de context waarbinnen het functioneert. Dat zal ik illustreren aan de hand van de drie afzonderlijke elementen van de definitie van toezicht.

Een kernelement van toezicht is dat een toezichthouder het optreden van een ondertoezichtgestelde beoordeelt. Het door de toezichthouder te hanteren

¹⁷ De Ridder 1988, par. 1.

¹⁸ De Ridder 1988, par. 1.

¹⁹ De Ridder 2004, p. 28 stelt althans dat de Algemene Rekenkamer zijn in 1988 geformuleerde omschrijving van toezicht tot de hare heeft gemaakt.

²⁰ Algemene Rekenkamer 1998, p. 8.

²¹ Commissie-Holtslag 1998, p. 10; Ambtelijke Commissie Toezicht (Commissie-Borghouts) 2001, p. 20; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001, p. 7; Werkgroep andere toezichtarrangementen (Commissie-Pennekamp) 2004, p. 12; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005, p. 10; Voermans 2005, p. 70; Robben 2010, p. 7; Winter 2010, p. 7.

²² Dat neemt niet weg dat er ook andere definities van toezicht mogelijk zijn. Mertens 2011, p. 24 definieert toezicht als “wettelijk gelegitimeerde beïnvloeding van bepaalde aspecten van het gedrag van een rechtspersoon teneinde een maatschappelijk gewenst handelingspatroon te waarborgen”. Die definitie heeft als meerwaarde dat daarin sterker dan in de definitie van de Algemene Rekenkamer tot uitdrukking komt dat toezicht steeds een doel dient. De definitie van Mertens brengt echter hooguit impliciet tot uitdrukking dat een toezichthouder het gedrag van de ondertoezichtgestelde beïnvloedt naar aanleiding van een beoordeling van het optreden van die ondertoezichtgestelde.

toetsingskader kan daarbij zeer divers zijn. De toezichthouder kan het optreden van de ondertoezichtgestelde bijvoorbeeld toetsen aan vooraf opgestelde wettelijke normen of in een branche geldende kwaliteitseisen, maar het is ook mogelijk dat de toezichthouder achteraf op basis van zijn eigen expertise naar bevind van zaken oordeelt.²³ Daarbij geldt uiteraard dat de toepasselijke normen afhankelijk zijn van de vraag op wie toezicht wordt uitgeoefend en welke aspecten van diens handelen zijn onderworpen aan toezicht.²⁴ Voor het aanbieden van beleggingsproducten door financiële instellingen gelden bijvoorbeeld geheel andere normen dan voor de beoordeling van de technische veiligheid van fatbikes.

Het door de toezichthouder te hanteren toetsingskader bepaalt welke informatie de toezichthouder nodig heeft om de ondertoezichtgestelde te beoordelen. De wijze waarop de toezichthouder die benodigde informatie vergaart, kan vervolgens uiteenlopen. De toezichthouder kan de voor zijn toezicht vereiste informatie actief vergaren door de ondertoezichtgestelde (periodiek) te bezoeken of om informatie te verzoeken. Daarbij beschikken publiekrechtelijke toezichthouders veelal over wettelijk toegekende (onderzoeks)bevoegdheden om de verlangde informatie desnoods zonder vrijwillige medewerking van de ondertoezichtgestelde te verkrijgen.²⁵ De toezichthouder kan zich ook afwachtender opstellen en pas in actie komen als hem signalen bereiken dat er iets schort aan het optreden van de ondertoezichtgestelde.²⁶

Tot slot zijn verschillende interventies mogelijk. Kenmerkend voor de interventie is dat de toezichthouder een handeling verricht die is gericht op beïnvloeding van het optreden van de ondertoezichtgestelde. Dat kan een zeer directe interventie zijn, zoals het onthouden van de noodzakelijke instemming met een voorgenomen handeling of besluit, het achteraf terugdraaien van een reeds genomen besluit of het opleggen van een boete.²⁷ Toezichthouders kunnen ook gebruikmaken van meer informele interventiemogelijkheden als voorlichting of overleg, al dan niet onder dreiging van een zwaardere interventiebevoegdheid als de meer informele interventie niet tot gedragsverandering leidt.²⁸ Dat gedragsbeïnvloeding het doel is van een interventie maakt dat zelfs de enkele constatering dat een norm niet is nageleefd als interventie kan gelden als met die constatering (mede) wordt beoogd dat de ondertoezichtgestelde zijn handelen aanpast. Zeker wanneer de toezichthouder groot gezag heeft, kan een dergelijke constatering veel effect hebben.²⁹

Vaak is een toezichthouder verantwoordelijk voor het gehele toezichtproces, waarbij hij zowel de vereiste informatievergaring, beoordeling als interventie voor zijn rekening neemt. Zo is de Autoriteit Consument en Markt zelf bevoegd bestuurlijke boetes op te leggen aan ondernemingen die zich naar haar oordeel schuldig maken aan oneerlijke handelspraktijken.³⁰ Het vergaren van informatie, de beoordeling en de (eventuele) interventie kunnen, en daarin is een belangrijke uitbreiding van het begrip

²³ Welp & Van Kempen 2023, p. 24-25.

²⁴ Commissie-Holtslag 1998, p. 19; Mertens 2013, p. 309.

²⁵ Welp & Van Kempen 2023, p. 29.

²⁶ De Ridder 1988, par. 3, De Ridder 2004, p. 29-30; Winter 2010, p. 7-8.

²⁷ De Ridder 1988, par. 4.2, De Ridder 1996, p. 154; Winter 2010, p. 8-10.

²⁸ De Ridder 1988, par. 4.2; De Ridder 2004, p. 17-18, 42; Winter 2010, p. 9-11; Welp & Van Kempen 2023, p. 28; De Winter 2023.

²⁹ De Ridder 1996, p. 153.

³⁰ 'ACM: €1,1 miljoen boete energieleverancier HEM voor ernstige misleiding bij telefonische werving', acm.nl, 3 april 2024.

“toezicht” gelegen, echter ook in een keten worden uitgevoerd. Binnen die keten kan een toezichthouder wel bevoegd zijn informatie over de ondertoezichtgestelde te vergaren en diens optreden te beoordelen, maar niet de bevoegdheid hebben om zelf te interveniëren. Die interventie kan zijn voorbehouden aan een andere actor, zoals de verantwoordelijke minister. Een voorbeeld betreft de Algemene Rekenkamer, die wel onderzoek kan doen naar de inkomsten en uitgaven van het Rijk, maar zelf niet bevoegd is om in te grijpen naar aanleiding van gesignaleerde problemen. Dat is aan de verantwoordelijke minister(s).³¹

De slotsom van deze korte blik op het concept toezicht is dat daar veel onder kan worden begrepen. In dat licht verbaast het niet dat uiteenlopende vormen van toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen vallen te ontwaren.

3. RELEVANTE VORMEN VAN TOEZICHT OP HET UITVAARDIGEN VAN STRAFBESCHIKKINGEN

De vorige paragraaf had betrekking op toezicht in het algemeen. Dit onderzoek heeft echter specifiek betrekking op het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Om te kunnen identificeren welke vormen van toezicht in dat verband relevant zijn, is het eerst zaak het object van toezicht, dat in het voorgaande korthedshalve is aangeduid als “het uitvaardigen van strafbeschikkingen”, nader af te bakenen. Een eerste belangrijke afbakening in dat verband is dat het onderzoek enkel betrekking heeft op strafbeschikkingen die door of (in mandaat) namens de officier van justitie worden uitgevaardigd. Het onderzoek beperkt zich dus tot de OM-strafbeschikking. Naast de officier van justitie kunnen ook daartoe aangewezen opsporingsambtenaren (art. 257b Sv), daartoe aangewezen bestuursorganen (art. 257ba Sv), douane-inspecteurs (art. 10:15 lid 1 Algemene douanewet), het bestuur van ’s Rijks belastingen (art. 76 lid 1 Algemene wet inzake rijksbelastingen) en daartoe aangewezen bevelvoerende militairen (art. 59 Wetboek van Militair Strafrecht) strafbeschikkingen uitvaardigen.³² Het toezicht op die typen strafbeschikkingen blijft in dit onderzoek buiten beschouwing.

³¹ De Ridder 1996, p. 152; Ambtelijke Commissie Toezicht (Commissie-Borghouts) 2001, p. 20; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001, p. 7; De Ridder 2004, p. 28; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005, p. 10. De Ridder definieert toezicht in zijn oratie (De Ridder 2004, p. 18) als “een gespecialiseerde vorm van sociale controle, als aanvulling op een primaire vorm van sociale ordening, gebaseerd op het formele vermogen van een daartoe aangewezen ambt, de toezichthouder, om te interveniëren in de beslissingen of handelingen van anderen die primair verantwoordelijk zijn”. Daarmee lijkt hij, zoals Voermans 2005, p. 70, ook opmerkt, te suggereren dat alleen sprake is van toezicht als de toezichthouder (zelf) ook kan interveniëren. Dat standpunt lijkt, zoals ook Voermans betoogt, niet houdbaar, omdat er ook toezichthouders als de Algemene Rekenkamer zijn waarvan buiten kijf staat dat zij toezicht uitoefenen, terwijl zij niet (zelf) kunnen interveniëren.

³² Zie over de bestuurlijke strafbeschikking Van Setten & Boer 2008; Biezeveld & Dam 2013; Tubbing & Van Ham 2013 en Boer 2016. De fiscale strafbeschikking wordt besproken in De Bont 2005; Steenman 2005; Valkenburg 2006; Drok 2008; Lammers 2010; Fortuin 2011; Paardekooper 2011; Van Immerseel & Vissers 2013; Gorissen & Diepvens 2015 en Den Ouden 2025. Zie over de strafbeschikking in douanestrafzaken Geerts & Ramautarsing 2012.

Het onderzoek richt zich enkel op (het toezicht op) OM-strafbeschikkingen die worden uitgevaardigd tegen meerderjarige verdachten. Het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen tegen minderjarige verdachten valt derhalve buiten het bestek van dit onderzoek.

Een volgende belangrijke beperking schuilt in het feit dat dit onderzoek is gericht op het toezicht op de juridische kwaliteit van het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen. Daarbij is de vraag of het uitvaardigen van strafbeschikkingen voldoet aan het (geschreven en ongeschreven) recht, en het OM zorgvuldig gebruik maakt van de discretionaire ruimte die het recht aan het OM laat. Met ‘het OM’ wordt in dit verband zowel gedoeld op het OM als organisatie als op de individuele officier van justitie die een strafbeschikking uitvaardigt.

Het uitvaardigen van strafbeschikkingen kent ook andere relevante aspecten dan rechtmatigheid. Daarbij valt te denken aan belangen als snelheid, doelmatigheid en een zorgvuldige bejegening van betrokken burgers. Het toezicht op deze niet primair juridische aspecten van het uitvaardigen van strafbeschikkingen blijft in beginsel buiten beschouwing. Zij komen slechts aan bod voor zover zij bij het toezicht op de juridische kwaliteit in beeld komen. Dat is regelmatig het geval. Dat het uitvaardigen van strafbeschikkingen doelmatig verloopt is bijvoorbeeld tot op zekere hoogte een juridische eis, nu strafzaken (in ieder geval) binnen de redelijke termijn als bedoeld in art. 6 EVRM moeten worden afgedaan.³³ Ook het belang van correcte bejegening komt tot uitdrukking in de wet, zo blijkt uit art. 51aa lid 1 Sv. Die bepaling geeft het slachtoffer het recht om, ook als een strafzaak met een strafbeschikking wordt afgedaan, correct te worden bejegend. Bovendien zal blijken dat de wettelijke normering van de strafbeschikking het OM een grote beleidsvrijheid toekent, die het zelf nader dient in te vullen door middel van beleidsregels en beslissingen in individuele zaken. Bij die invulling dient het OM tal van uiteenlopende belangen mee te wegen, waaronder ook belangen als een doelmatige afhandeling van strafzaken en een adequate bejegening van verdachten en slachtoffers.

Ook met voorgenoemde beperkingen in het achterhoofd blijven er verschillende relevante vormen van toezicht over. Er zijn namelijk nogal wat relaties waarin een actor informatie verzamelt over het optreden van een individuele officier van justitie of het OM als geheel bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen en daar een oordeel over velt dat aanleiding kan vormen voor een interventie.³⁴ Die vormen van toezicht kunnen, conform het onderscheid dat Harteveld in zijn oratie maakt, worden onderverdeeld in vormen van toezicht *in* het strafproces (intrasystematisch toezicht) en vormen van toezicht *op* het strafproces, door Harteveld aangeduid als extern toezicht.³⁵ Dat onderscheid valt grotendeels samen met het onderscheid dat Hoving en Harteveld maken tussen zaaksgericht en algemeen toezicht.³⁶ Kenmerkend voor intra-systematisch toezicht is dat het zich veelal richt op de beoordeling van individuele strafzaken, waarbij de toezichthoudende actor doorgaans

³³ Zie daarover nader hoofdstuk 12, par. 3.

³⁴ Het OM oefent binnen het strafproces zelf toezicht uit op actoren buiten de eigen organisatie, met name op het opsporingsonderzoek van de politie dat tot uitvaardiging van een strafbeschikking leidt. Dat toezicht blijft in dit onderzoek buiten beschouwing. Aan het toezicht van het OM op de politie wordt wel uitvoerig aandacht besteed door Samadi 2020.

³⁵ Harteveld 2022, p. 9.

³⁶ Hoving en Harteveld 2025, p. 101-103.

over de bevoegdheid beschikt om middels een interventie invloed uit te oefenen op de uitkomst of het verdere verloop van die strafzaak. Kenmerkend voor extern toezicht is dat het niet is beperkt tot een individuele strafzaak, maar vaak juist op zaaksoverstijgend niveau plaatsvindt.³⁷ Bovendien kan extern toezicht, zoals reeds in die aanduiding besloten ligt en anders dan intra-systematisch toezicht, ook door actoren worden uitgeoefend die niet direct betrokken zijn bij strafzaken waarin een strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Dat zijn vaak ook actoren die niet zelf de bevoegdheid hebben om te interveniëren in de wijze waarop het OM strafbeschikkingen uitvaardigt, maar voor een interventie afhankelijk zijn van het OM zelf of de verantwoordelijke minister.

De door Harteveld aangebrachte rubricering biedt een bruikbaar richtsnoer bij de bestudering van toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Dat toezicht wordt ten eerste uitgeoefend door het OM zelf. Art. 8 Sv bevat een algemeen geformuleerde toezichthoudende taak voor het College van procureurs-generaal. Dat dient te waken voor de “richtige vervolging” van strafbare feiten, waartoe ook het uitvaardigen van strafbeschikkingen behoort. In de praktijk worden bovendien op grond van art. 126 RO veel strafbeschikkingen in mandaat namens de officier van justitie uitgevaardigd. De hantering van een mandaatconstructie brengt een zekere verantwoordelijkheid mee om toezicht te houden op de wijze waarop mandatarissen de aan hen gemandateerde bevoegdheid namens de officier van justitie uitoefenen.³⁸ Deze verantwoordelijkheid om intern toezicht te houden vertaalt zich zowel in toezicht *in* als toezicht *op* het strafproces. De Aanwijzing OM-strafbeschikking biedt een voorbeeld van toezicht *in* het strafproces dat tot uitvaardiging van een strafbeschikking leidt. De Aanwijzing schrijft voor dat “bepaalde ernstige feiten op het vlak van (huiselijk) geweld, zeden en belaging” slechts met instemming van een reclasseringsofficier van justitie met een strafbeschikking mogen worden afgedaan. Ook de oplegging van een gedragsaanwijzing inhoudende ambulante behandeling is slechts toegelaten na instemming van een reclasseringsofficier van justitie.³⁹ Daarnaast voert het OM sinds enkele jaren op zaaksoverstijgend niveau audits uit naar de kwaliteit van de OM-strafbeschikking. Die audits zijn niet zozeer gericht op correctie van individuele beslissingen tot uitvaardiging van een strafbeschikking, maar vooral op kwaliteitsontwikkeling.⁴⁰ Zij zijn dan ook eerder als toezicht *op* dan als toezicht *in* het strafproces aan te merken.

Het OM wordt binnen het strafproces ook van buitenaf gecontroleerd, voornamelijk door de rechter. Die kan langs verschillende wegen worden benaderd om een oordeel te vellen over (deelaspecten van) het strafproces rond het uitvaardigen van een strafbeschikking. De belangrijkste vormen van rechterlijke toetsing zijn de rechterlijke beoordeling nadat de verdachte verzet heeft ingesteld tegen een uitgevaardigde strafbeschikking (art. 257e en art. 257f Sv) en de rechterlijke beoordeling van een strafzaak wanneer een strafbeschikking

³⁷ Het is echter niet uitgesloten dat extern toezicht zich op de afhandeling van individuele strafzaken richt. Zo heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad als externe toezichthouder inmiddels onderzoek gedaan naar een (individueel) steekincident. Zie daaromtrent procureur-generaal bij de Hoge Raad 2024 (*Met zorg aangepakt?*).

³⁸ Zie daarover nader hoofdstuk 7, par. 3.

³⁹ Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003), *Stcrt.* 2022, 9133.

⁴⁰ Zie daarover nader hoofdstuk 11, par. 3.

niet volledig ten uitvoer is gelegd en de officier van justitie besluit om de verdachte te dagvaarden (art. 255a lid 1 Sv). Kenmerkend voor die procedures is dat zij uitmonden in een integrale rechterlijke beoordeling van een strafzaak waarin eerder een strafbeschikking is uitgevaardigd. Bij dat oordeel kan het optreden van het OM ook tot op zekere hoogte aan het oordeel van de rechter zijn onderworpen.⁴¹

Het rechterlijk toezicht in het strafproces beperkt zich niet tot de beoordeling van strafzaken na verzet of onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking. De rechter kan ook bij een specifiek deelaspect van een strafzaak worden betrokken. Daarbij valt te denken aan de rechter-commissaris die, met name tijdens het vooronderzoek dat aan de uitvaardiging van een strafbeschikking voorafgaat, kan oordelen over verschillende aspecten van het optreden van het OM. Zo kan hem worden gevraagd een machtiging te verlenen voor de toepassing van ingrijpende opsporingsbevoegdheden (zie bijvoorbeeld art. 126m lid 5 Sv), dient hij de invezekeringstelling te toetsen op grond van art. 59a Sv en kan de verdachte een klaagschrift indienen wanneer de officier van justitie hem de inzage in processtukken onthoudt (art. 30 lid 3 Sv). Een andere vorm van intrasystematisch rechterlijk toezicht biedt de procedure van art. 12 Sv, waarin het gerechtshof na een klacht van een belanghebbende dient te oordelen of de uitvaardiging van een strafbeschikking een adequate vervolgingsbeslissing vormt.⁴² Voorts valt te wijzen op de mogelijkheid dat de zittingsrechter in een strafzaak waarin de officier van justitie juist geen strafbeschikking uitvaardigt, maar de verdachte dagvaardt, aan de hand van de beginselen van een behoorlijke procesorde beoordeelt of de officier van justitie in plaats van het uitbrengen van een dagvaarding een strafbeschikking had moeten uitvaardigen.⁴³

De grote verscheidenheid in (potentiële) rechterlijke betrokkenheid dwingt binnen het bestek van dit onderzoek tot keuzes. Het onderzoek naar rechterlijk toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen beperkt zich tot de rechterlijke toetsing na verzet en onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking. Anders dan bij andere vormen van rechterlijke toetsing staat in die twee procedures de kern van de strafzaak centraal, waar andere vormen van rechterlijke toetsing zich richten op een deelaspect van een strafzaak. Voor de rechterlijke beoordeling na verzet en onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking geldt ook dat zij kenmerkend zijn voor het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Dat is anders voor andere vormen van intra-systematisch rechterlijk toezicht, zoals de beoordeling door de rechter-commissaris of de toetsing door het gerechtshof in een art. 12 Sv-procedure. Die zijn bijvoorbeeld ook van toepassing wanneer vervolging plaatsvindt door het uitbrengen van een dagvaarding.⁴⁴ Bovendien

⁴¹ Zie daarover nader hoofdstuk 13.

⁴² Kessler 2015, p. 115-117.

⁴³ HR 17 september 2019, ECLI:NL:HR:2019:1356, *Nr* 2019/382. Dat arrest sluit sterk aan bij eerdere jurisprudentie van de Hoge Raad omtrent de beslissing om de verdachte te dagvaarden in plaats van een transactie aan te bieden. Zie over die eerdere rechtspraak nader Duker 2012 en Abels 2018, par. 6.

⁴⁴ Daarbij moet worden aangetekend dat het feit dat vervolging plaatsvindt door het uitvaardigen van een strafbeschikking in plaats van een dagvaarding de beoordeling door de rechter in dergelijke procedures mogelijk wel kan kleuren. Zo achten Schoutsen e.a. 2022, p. 24 de kans op succes in een art. 12-procedure “niet erg aannemelijk” als het om een zaak gaat die met een strafbeschikking is afgedaan. Daarbij wijzen zij op de doorgaans geringe ernst van het middels een strafbeschikking bestrafte feit en het feit dat door het OM weliswaar niet wordt gedagvaard, maar wel een sanctie wordt opgelegd.

brengt het feit dat de strafbeschikking vooral wordt gebruikt voor lichte en eenvoudige strafzaken mee dat andere vormen van rechterlijk toezicht dan die na verzet en onvolledige tenuitvoerlegging relatief weinig voorkomen.

Behalve het toezicht *in* het strafproces is, zoals Harteveld terecht constateert, ten aanzien van het uitvaardigen van strafbeschikkingen naar verhouding relatief veel toezicht *op* het strafproces uitgeoefend.⁴⁵ Het externe toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen dat het meest in het oog springt en het grootste belang heeft voor de strafbeschikkingenpraktijk is het toezicht door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Die heeft op grond van art. 122 Wet RO mede tot taak om toezicht te houden op het OM. In dat verband heeft hij in verschillende rapporten kritische oordelen gevelde over de wijze waarop het OM te werk ging bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Die rapporten hebben aanleiding gegeven tot belangrijke wijzigingen in het beleid van het OM.⁴⁶ Naast de procureur-generaal bij de Hoge Raad oefent de Nationale ombudsman toezicht uit op het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Dat toezicht resulteerde eveneens in kritische rapporten waarin de ombudsman onder andere de informatieverstrekking aan de verdachte onder de loep nam.⁴⁷ Het belang van deze beide vormen van extern toezicht brengt mee dat zij in een onderzoek naar het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen niet mogen ontbreken.

De ruime definitie van het begrip toezicht heeft tot gevolg dat naast het toezicht door de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Nationale ombudsman nog vele andere fenomenen als toezicht op het strafproces kunnen worden aangemerkt. Het uitvaardigen van strafbeschikkingen is bijvoorbeeld onderwerp van wetenschappelijk onderzoek, waarin informatie wordt verzameld over het uitvaardigen van strafbeschikkingen en daarover een oordeel wordt gevelde. Voorbeelden zijn de door onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam uitgevoerde evaluatie van de Wet OM-afdoening⁴⁸ en een door onderzoekers van de Universiteit Leiden uitgevoerd observatieonderzoek naar strafzaken die na het uitvaardigen van een strafbeschikking aan de rechter werden voorgelegd.⁴⁹ De bevindingen van dergelijke onderzoeken kunnen evenzeer als de bevindingen van het toezicht door de procureur-generaal bij de Hoge Raad of de Nationale ombudsman aanleiding zijn voor verandering van regelgeving, beleid of de uitvoering in de praktijk. Hetzelfde geldt voor de resultaten van journalistiek onderzoek naar het uitvaardigen van strafbeschikkingen.⁵⁰

Hoewel deze vormen van toezicht zonder meer van belang zijn, blijven zij in dit onderzoek buiten beschouwing. Die keuze houdt verband met het streven om de vormen van toezicht te bestuderen die de grootste impact op de praktijk hebben. Daarbij geldt dat het toezicht door de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Nationale ombudsman de afgelopen jaren aantoonbaar tot belangrijke veranderingen in het uitvaardigen van

⁴⁵ Harteveld 2022, p. 20.

⁴⁶ Procureur-generaal bij de Hoge Raad 2014 (*Beschikt en gewogen*), Procureur-generaal bij de Hoge Raad 2017a (*Beproefd verzet*), Procureur-generaal bij de Hoge Raad 2017b (*Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen*), Procureur-generaal bij de Hoge Raad 2019 (*Wordt vervolgd: Beproefd Verzet*), Procureur-generaal bij de Hoge Raad 2022 (*Buiten de rechter OM*).

⁴⁷ Nationale ombudsman 2020.

⁴⁸ Abels e.a. 2018.

⁴⁹ Schoutsen e.a. 2022.

⁵⁰ Zie bijvoorbeeld M. Lievisse Adriaanse & D. Stokmans, 'OM bestrafte burgers onterecht', *NRC* 4 december 2018.

strafbeschikkingen hebben geleid. Dat geldt in mindere mate voor andere vormen van extern toezicht. Daarnaast geldt dat het toezicht door de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Nationale ombudsman op een wettelijk kader berusten en institutioneel zijn ingebed. Dat geldt minder voor andere vormen van toezicht op het strafproces. Die andere vormen van toezicht laten zich daardoor vanuit een juridische invalshoek ook minder goed onderzoeken.

Kort gezegd gaat dit onderzoek dus over het toezicht op de juridische kwaliteit van het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen, voor zover dat wordt uitgeoefend door het OM zelf, door de strafrechter na verzet of onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking, en door de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Nationale ombudsman. Een cruciale volgende vraag is hoe valt te beoordelen of dat toezicht adequaat functioneert. Die vraag vergt enige aandacht, omdat een pasklaar referentiekader zich niet meteen aandient.

4. TOEZICHT ALS LASTIG TE WAARDEREN FENOMEEN

Na de vorige paragrafen mag duidelijk zijn dat toezicht een veelomvattend fenomeen is. Zelfs binnen het specifieke terrein van het toezicht op de juridische kwaliteit van het uitvaardigen van strafbeschikkingen omvat het sterk uiteenlopende vormen van toezicht. Dat roept de vraag op wanneer kan worden gezegd dat is voorzien in voldoende toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen en dat toezicht naar behoren functioneert. Het positieve recht biedt slechts tot op zekere hoogte aanknopingspunten voor de beantwoording van die vraag, omdat de verschillende vormen van toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen maar beperkt zijn genormeerd. Zo vloeit ten aanzien van het toezicht door de rechter uit art. 6 EVRM voort dat de verdachte tegen wie een strafbeschikking is uitgevaardigd toegang moet hebben tot de rechter en dat hem daarbij niet te veel obstakels in de weg mogen staan.⁵¹ Bij de vormgeving van die rechterlijke beoordeling bestaat echter weer veel vrijheid.⁵² Ook voor het toezicht door het OM zelf, de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Nationale ombudsman geldt dat het slechts beperkt positiefrechtelijk is genormeerd.⁵³ Daar komt nog bij dat een beoordeling van het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen niet enkel een blik op de afzonderlijke vormen van toezicht vereist. Een belangrijke vraag is namelijk ook of die verschillende vormen van toezicht in onderling verband en samenhang adequaat functioneren. Voor het antwoord op die vraag biedt het positieve recht nog minder aanknopingspunten.

Als het positieve recht geen alomvattende criteria voor adequaat toezicht bevat, zijn die dan elders te vinden? Op het eerste gezicht lijkt dat wel het geval. In beleidsstukken

⁵¹ EHRM 27 februari 1980, ECLI:CE:ECHR:1980:0227JUD000690375 (*Deweert/België*); EHRM 21 februari 1984, ECLI:CE:ECHR:1984:0221JUD000854479 (*Öztürk/Duitsland*).

⁵² Als de verdachte verzet doet tegen een strafbeschikking en de officier van justitie de strafbeschikking niet intrekt, volgt bijvoorbeeld altijd een onderzoek ter terechtzitting. Het EVRM lijkt echter ook een systeem toe te laten waarin niet steeds een behandeling ter zitting volgt, maar – kort gezegd – enkel als de rechter daar, mede in het licht van de door de verdachte opgegeven bezwaren, aanleiding toe ziet. Zie bijvoorbeeld EHRM 23 november 2006, ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301 (*Jussila/Finland*) en EHRM 17 mei 2011, ECLI:CE:ECHR:2011:0517DEC005765508 (*Subadolc/Slovenië*).

⁵³ Zie daarover nader hoofdstukken 11 en 13.

en de literatuur zijn verschillende criteria voor “goed” toezicht te vinden. Ik noem enkele voorbeelden. Volgens een door de regering opgestelde kaderstellende visie op rijkstoezicht dient toezicht onafhankelijk, transparant en professioneel te zijn.⁵⁴ Een tweede kaderstellende visie op toezicht voegde daar de principes van selectiviteit, slagvaardigheid en samenwerking aan toe.⁵⁵ De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) benadrukte het belang van onpartijdigheid, onafhankelijkheid en publieke verantwoording door de toezichthouder.⁵⁶ In de context van markttoezicht formuleerde Ottow de zogenaamde LITER-beginselen, verwijzend naar *legality, independence, transparency, effectiveness* en *responsibility*.⁵⁷

Samadi formuleerde in de dichter bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen gelegen context van toezicht op de naleving van strafprocessuele normen bij de opsporing verschillende eisen waaraan dat toezicht zou moeten voldoen. Zij betoogt dat goed toezicht wordt uitgeoefend op basis van een formeel toegekende bevoegdheid en de drie kernelementen (informatievergaring, beoordeling en interventie) van toezicht omvat. Daarbij dient de toezichthouder het gedrag van de ondertoezichtgestelde “actief en gericht” waar te nemen en te beoordelen aan de hand van de gestelde normen. Samadi benadrukt daarbij dat de toezichthouder zich bij zijn beoordeling moet oriënteren op de onderliggende waarden die aan de gestelde normen ten grondslag liggen en een zekere mate van opheldering of precisering van de norm dient te geven. Dat vereist dat de toezichthouder zowel kennis en vaardigheden als formele bevoegdheden moet hebben om informatie te vergaren en te interveniëren. Ook moet de toezichthouder onafhankelijk zijn, mag hij geen belang hebben bij het resultaat van zijn beoordeling en moet toezicht transparant zijn. Van toezicht wordt volgens Samadi ten slotte “een zekere mate van volledigheid” verlangd.⁵⁸

Deze korte inventarisatie levert een reeks aspecten op die zonder meer van belang zijn bij het uitoefenen van toezicht. Zij zijn echter betrekkelijk algemeen geformuleerd. Dat brengt mee dat zij nadere uitwerking vereisen om bruikbaar te zijn als toetssteen voor de beoordeling van een concrete vorm van toezicht, zoals het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Tracht men tot een dergelijke uitwerking te komen, dan blijkt al snel dat aan de verschillende criteria voor goed toezicht ook potentiële keerzijden kleven die niet uit het oog verloren mogen worden en dat de verschillende criteria voor goed toezicht zelfs met elkaar op gespannen voet kunnen staan. Het vormgeven, en daarmee ook het waarderen, van toezicht vergt dan ook een afweging van verschillende belangen.⁵⁹

Een voorbeeld biedt de eis van transparantie. Een nadere invulling daarvan vergt allereerst dat duidelijk is waarop die eis betrekking heeft. Transparantie kan namelijk

⁵⁴ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001, p. 9-16. Het aan deze kaderstellende visie voorafgaande rapport van de Ambtelijke Commissie Toezicht (Commissie-Borghouts) benadrukte (op p. 23-24, 29-30, 36 en 38) het belang van onafhankelijk en transparant toezicht.

⁵⁵ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005, p. 18-25.

⁵⁶ WRR 2013, p. 137-141.

⁵⁷ Ottow 2015; Ottow 2023. Ottow 2015 geeft in hoofdstuk 3 een overzicht van door andere wetenschappers en beleidsmakers ontwikkelde beginselen.

⁵⁸ Samadi 2020, p. 38-40, 384-385. Op p. 43 stelt zij ook dat toezicht ‘democratisch’ moet zijn, al blijft onduidelijk wat daarmee precies wordt bedoeld. Zie ook Samadi 2016, par. 2.

⁵⁹ Dat is ook zichtbaar in de uitwerking die Ottow 2015 en Ottow 2023 aan de door haar ontwikkelde LITER-beginselen geeft.

betrekking hebben op verschillende facetten van toezicht. Daartoe behoren onder andere het proces van besluitvorming door de toezichthouder, het door de toezichthouder geformuleerde toezichtbeleid, de uitkomsten van het toezicht en de staat van de ondertoezichtgestelde organisatie.⁶⁰ Die verschillende aspecten vereisen niet per definitie dezelfde mate van transparantie. Volledige transparantie ligt bovendien vaak niet zonder meer voor de hand. Zo wordt wel als positief element van transparantie gezien dat ze kan bijdragen aan het vertrouwen van burgers in de toezichthouder en de ondertoezichtgestelde, terwijl transparantie over geconstateerde tekortkomingen van de ondertoezichtgestelde een prikkel tot normnaleving kan vormen.⁶¹ Tegenover die mogelijke voordelen staat echter dat transparantie ook kan leiden tot een onjuist, eenzijdig of achterhaald beeld van de ondertoezichtgestelde in de samenleving, waardoor het vertrouwen van de burger in de ondertoezichtgestelde juist kan slinken.⁶² Transparantie kan bovendien leiden tot risicomijdend gedrag van de ondertoezichtgestelde en een rem vormen op openheid over gemaakte fouten. Dat laatste kan het lerend vermogen van de onder toezicht gestelde organisatie aantasten.⁶³ Het bestaan van die verschillende (potentiële) voor- en nadelen vraagt dan ook om een nadere afweging om te bepalen in hoeverre en in welke vorm transparantie gewenst is.⁶⁴

Dat de inrichting, en daarmee ook de waardering van, toezicht een afweging van belangen vergt, wordt mede ingegeven door het feit dat de middelen voor toezicht niet onbeperkt zijn. Toezicht biedt een waarborg tegen (potentiële) problemen en misstanden, maar veroorzaakt ook administratieve lasten voor de ondertoezichtgestelde en vereist financiële middelen voor de toezichthouder.⁶⁵ De noodzaak om acht te slaan op de lasten van toezicht klinkt ook door in het eerder aangehaalde principe van selectiviteit.⁶⁶ Deze lasten dwingen tot keuzes bij de beantwoording van de vraag of toezicht moet worden ingesteld en geven aanleiding te bezien hoe toezicht doelmatig vorm kan krijgen als tot het instellen van toezicht wordt besloten. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat toezicht over het algemeen daar wordt ingezet waar de risico's het grootst zijn.⁶⁷ Daarnaast wordt gezocht naar wegen om met de beperkte beschikbare middelen voor toezicht een zo goed mogelijk resultaat te bereiken. Een voorbeeld biedt het denken over systeemtoezicht. Daarbij velt de toezichthouder niet (enkel) een oordeel over de onder toezicht staande activiteit, maar beoordeelt hij (mede) de interne systemen binnen de onder toezicht gestelde organisatie die de kwaliteit van de onder toezicht gestelde activiteit moeten garanderen. Daarmee wordt beoogd de impact van toezicht te vergroten door incidentele controle door een externe toezichthouder aan te vullen met een prikkel voor de onder toezicht staande organisatie om zelf zorg te dragen voor de kwaliteit van de onder toezicht gestelde activiteit.⁶⁸

⁶⁰ De Vries 2016, p. 3-7.

⁶¹ Robben 2010, p. 23-24.

⁶² Robben 2010, p. 24; WRR 2013, p. 54-56.

⁶³ Robben 2010, p. 24; Mertens 2011, p. 37; Mertens 2013, p. 326.

⁶⁴ Zie bijvoorbeeld de analyse van de openbaarheidsstrategie van de IGZ en de Inspectie van het Onderwijs van Bokhorst & Van Erp 2018.

⁶⁵ Robben 2010, p. 11-12; Winter 2010, p. 21-23; WRR 2013, p. 38-40, 82-86.

⁶⁶ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005, p. 18-21.

⁶⁷ Mertens 2011, p. 153-154; Mertens 2013, p. 327; WRR 2013, p. 47-49; Welp & Van Kempen 2023, p. 35-36.

⁶⁸ Ambtelijke Commissie Toezicht (Commissie-Borghouts) 2001, p. 25-26, 30, 39-40; Mertens 2011, p. 98-106; Mertens 2013, p. 334-336; WRR 2013, p. 49-50, 127-130; Van Erp & Winter 2020, p. 316-317.

Het uitoefenen van toezicht vergt dus een afweging van verschillende belangen. Die afweging wordt ten dele door de wetgever gemaakt bij het vormgeven van het juridisch kader waarbinnen toezicht functioneert. Vervolgens vergt ook de feitelijke uitoefening van toezicht een afweging van belangen.⁶⁹ Daarbij geldt dat het resultaat van die afwegingen geen statisch gegeven is. Ervaringen met bestaand toezicht en nieuwe inzichten kunnen aanleiding zijn om toezicht te heroverwegen, anders te normeren of in de praktijk anders uit te oefenen.⁷⁰ Het gegeven dat zich geen incidenten voordoen leidt bijvoorbeeld vaak tot de wens om de lasten en kosten van toezicht te verminderen, terwijl toezicht vaak wordt geïntensiveerd als juist wel problemen aan het licht komen.⁷¹

Samenvattend laat toezicht zich moeilijk aan de hand van in abstracto geformuleerde criteria beoordelen. Daarvoor vergt toezicht te veel afwegingen van verschillende betrokken belangen. Die afwegingen dienen steeds te worden gemaakt binnen de context waarin een specifieke vorm van toezicht functioneert. Binnen het bestek van dit onderzoek is dat de context van de juridische kwaliteit van het uitvaardigen van strafbeschikkingen.

5. AANKNOPINGSPUNTEN VOOR DE BEOORDELING VAN TOEZICHT OP HET UITVAARDIGEN VAN STRAFBESCHIKKINGEN

Toezicht kan niet gemakkelijk beoordeeld worden aan de hand van in abstracto geformuleerde algemene criteria. Dat betekent niet dat het onmogelijk is om toezicht te waarderen. Een belangrijk kenmerk van toezicht is namelijk dat het uitoefenen daarvan geen doel op zich is, maar steeds een verder gelegen doel nastreeft, of, anders gezegd, een specifieke functie heeft. Toezicht beschermt steeds bepaalde belangen.⁷² Daarmee biedt de functie of bieden de functies van toezicht een belangrijk richtsnoer bij de waardering van toezicht. Dat geldt dus ook voor het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Idealiter is toezicht zo ingericht dat het zijn functie optimaal vervult.⁷³ Wanneer de functie van toezicht duidelijk is, kan worden onderzocht in hoeverre een bestaande vorm van toezicht daaraan beantwoordt. Daarnaast kan worden gezien of er mogelijkheden zijn om het toezicht te verbeteren in het licht van de functie die het heeft.⁷⁴ Daarbij geldt dat die beoordeling beter valt uit te voeren naarmate de functie van toezicht nader is omlijnd.

Wat met toezicht wordt beoogd kan, afhankelijk van het object waarop het betrekking heeft, het door de toezichthouder te hanteren beoordelingskader en de context waarbinnen het functioneert, sterk variëren. Een greep uit de literatuur levert de volgende voorbeelden

⁶⁹ Robben 2010, p. 19-30 schetst bijvoorbeeld zeven dilemma's die zich voordoen bij de uitvoering van het toezicht door de Inspectie voor de Gezondheidszorg.

⁷⁰ Robben 2010, p. 19-20; Winter 2010, p. 45; WRR 2013, p. 121; Welp, Bokhorst & De Goede 2015, p. 91.

⁷¹ WRR 2013, p. 22-23, 112-113.

⁷² De Ridder 2004, p. 12; WRR 2013, p. 118.

⁷³ Robben 2010, p. 20 stelt bijvoorbeeld dat de inzet van toezichtstijlen afhankelijk is van de situatie en het doel dat men met toezicht wil bereiken. Mertens 2011, p. 141 merkt op dat aan het ontwerpen van toezicht een duidelijke probleemstelling ten grondslag dient te liggen die duidelijk maakt wat met het toezicht moet worden bereikt. De WRR 2013, p. 30 stelt: "De beoogde functies zijn richtinggevend voor de houding waarmee de toezichthouder zijn 'veld' tegemoet treedt en voor zijn manier van kijken daarnaar en zijn leidend voor de inrichting van concrete 'toezichtsarrangementen'."

⁷⁴ WRR 2013, p. 118.

op. Toezicht kan dienen ter bescherming van de samenleving tegen risico's, zoals die bijvoorbeeld aan de orde zijn in de gezondheidszorg of de financiële sector.⁷⁵ Het kan ook zijn gericht op bevordering van marktwerking⁷⁶ of de bevordering van een doelmatige besteding van publieke middelen.⁷⁷ Toezicht kan beogen dat een overheidstaak in overeenstemming met regels en beleid wordt uitgeoefend⁷⁸ of dienen ter signalering van problemen om daarmee een impuls voor kwaliteitsverbetering te bieden.⁷⁹ Het kan tot doel hebben de minister te informeren over de effecten van beleid.⁸⁰ Toezicht kan voornamelijk zijn gericht op controle en correctie van de ondertoezichtgestelde of meer op het leren voor de toekomst.⁸¹ Daar komt bij dat toezicht vaak mede beoogt het vertrouwen van de samenleving in de onder toezicht gestelde activiteit te vergroten.⁸²

De functie van toezicht biedt ook een bruikbaar aanknopingspunt voor het waarderen van het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Dat roept dan wel de vraag op waar dat toezicht toe dient. In algemene zin kan die vraag worden beantwoord als: het borgen van de juridische kwaliteit van de OM-strafbeschikking. Het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen kan ook tegen de achtergrond van het hoofddoel van het strafproces worden geplaatst, omdat toezicht in en op het strafproces zou moeten bijdragen aan het verwezenlijken van dat hoofddoel. De memorie van toelichting bij de totstandkoming van het Wetboek van Strafvordering omschrijft het doel van het strafproces als volgt:

“Een goed ingericht strafproces moet zooveel mogelijk bevorderen de toepassing van de strafwet op den werkelijk schuldige en tevens de veroordeling, kan het zijn, de vervolging van den niet-schuldige naar vermogen verhinderen.”⁸³

De onderzoekers van Strafvordering 2001 gaven een wat verder uitgewerkte omschrijving van het hoofddoel van het strafproces. Zij omschreven dat hoofddoel als “het verzekeren van een adequate overheidsreactie op vermoedelijk gepleegde strafbare feiten”. Het strafprocesrecht beoogt daarbij een juiste toepassing van het materiële strafrecht te verzekeren, waarbij enerzijds schuldigen worden gestraft en anderzijds de bestraffing van onschuldigen wordt voorkomen. Daarnaast heeft het strafproces tot doel willekeur bij de vervolgingsbeslissing en straftoemeting te voorkomen. Tot slot moeten in dat strafproces de rechten van de verdachte, slachtoffers en andere betrokkenen worden geëerbiedigd.⁸⁴

⁷⁵ De Ridder 2004, p. 12; Robben 2010, p. 9-10, 15-16; Winter 2010, p. 17-18.

⁷⁶ De Ridder 2004, p. 12; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005, p. 19; Winter 2010, p. 15.

⁷⁷ De Ridder 2004, p. 12; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005, p. 19.

⁷⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001, p. 5; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005, p. 10, 19.

⁷⁹ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001, p. 5; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005, p. 19; Winter 2010, p. 15.

⁸⁰ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005, p. 10.

⁸¹ Ambtelijke Commissie Toezicht (Commissie-Borghouts) 2001, p. 29; Robben 2010, p. 27-28.

⁸² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2001, p. 5; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2005, p. 19; Mertens 2006, p. 13-14; Mertens 2011, p. 187.

⁸³ *Kamerstukken II* 1913/14, 286, nr. 3, p. 55.

⁸⁴ Groenhuijsen & Knigge 1999, p. 15-16.

Daarmee is enige richting gegeven aan de functie die toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen vervult. Erg concreet is dat doel echter nog niet geworden, terwijl toezicht zich juist beter laat beoordelen naarmate het doel dat met dat toezicht wordt nagestreefd concreter wordt omlijnd. Het is dus zaak om de functies van het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen nauwkeuriger in kaart te brengen. Daarbij zijn twee perspectieven in het bijzonder van belang.

Het eerste betreft het perspectief van (de historische ontwikkeling van) andere vormen van buitengerechtelijke afdoening en het toezicht daarop, waartoe ik ook de zeer nauw met het strafrecht verweven afdoening in het kader van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) reken. De vraag of is voorzien in adequaat toezicht op de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken is niet nieuw, maar nauw verbonden met de lange ontwikkeling die de verschillende vormen van buitengerechtelijke afdoening door de eeuwen heen hebben doorgemaakt en tot op de dag van vandaag doormaken. Die ontwikkeling biedt zicht op de risico's die aan buitengerechtelijke afdoening verbonden zijn, de motieven die ten grondslag lagen en liggen aan de vormgeving van het toezicht op de buitengerechtelijke afdoening en de argumenten die in de loop der tijd in het politieke en wetenschappelijke debat zijn aangedragen om een andere inrichting van dat toezicht te bepleiten. Daarmee biedt die ontwikkeling talrijke aanknopingspunten bij het identificeren van de (precieze) functie(s) van toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen.

Een tweede belangrijk perspectief biedt de strafbeschikking zelf. Het toezicht op de strafbeschikking kan alleen adequaat functioneren als het is afgestemd op de aard van de strafbeschikking en de wijze waarop die is genormeerd. Zo lenen, om een enkel voorbeeld te geven, scherpe normen zich voor toezicht dat vooral is gericht op de vraag of een norm wel of niet is nageleefd, terwijl meer open normen, zoals zorgplichten, toezicht vergen dat mede is gericht op de vraag hoe een norm moet worden ingevuld.⁸⁵

Uit het historisch perspectief en het perspectief van de normering van de strafbeschikking vallen, zo zal in latere hoofdstukken verder worden uitgewerkt, drie functies van toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen af te leiden: een waarborgfunctie, een ontwikkelingsfunctie en een legitimerende functie.⁸⁶ Die functies zijn niet vreemd aan toezicht in het strafvorderlijk systeem. Zij zijn verwant aan de functies die in het algemeen aan rechtsmiddelen worden toegeschreven. Zij vinden bovendien steun in de hiervoor weergegeven bestuurskundige literatuur over toezicht.⁸⁷

Duidelijkheid over de functies van het toezicht op de OM-strafbeschikking maakt het mogelijk om vervolgens te beoordelen in hoeverre de verschillende vormen van toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen, ieder voor zich en als samenhangend geheel, aan die doelen tegemoetkomen. Op basis van die analyse kan eveneens worden gezien of er reden is het bestaande toezicht aan te passen, zodat het de genoemde functies beter kan vervullen. Daarbij verdient nadrukkelijk vermelding dat het gaat om de vraag 'in hoeverre' toezicht aan de genoemde doelen beantwoordt. Het is op voorhand niet zonder meer realistisch om te verwachten dat toezicht volledig tegemoetkomt aan het doel dat het beoogt. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te dragen.

⁸⁵ Mertens 2011, p. 93-96.

⁸⁶ Zie daarover nader hoofdstuk 10.

⁸⁷ Zie daarover nader hoofdstuk 10.

Een belangrijke is dat het niet enkel toezicht is dat invloed heeft op het optreden van de ondertoezichtgestelde. Voor dat optreden zijn nog tal van andere factoren van belang waar de toezichthouder maar beperkt grip op heeft. Het gaat dan bijvoorbeeld om de opleiding van medewerkers die OM-strafbeschikkingen uitvaardigen of de tijd en middelen die beschikbaar zijn om een strafbeschikking uit te vaardigen. Schort het aan dergelijke essentiële randvoorwaarden, dan laten gebreken bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen die daarmee samenhangen zich maar beperkt beïnvloeden door toezicht.

Een tweede belangrijke factor is het al eerder gememoreerde feit dat toezicht ook lasten en kosten meebrengt. In dat opzicht vertoont het debat rond de vormgeving van toezicht in het algemeen gelijkenis met het debat rond de vormgeving van het strafproces. Ook het strafproces is het resultaat van een afweging van verschillende belangen, waarbij de voor de strafvordering beschikbare middelen een belangrijke beperkende factor zijn.⁸⁸ Dat is zeker bij de rechtsfiguur van de strafbeschikking van belang. Een van de twee belangrijke drijfveren voor invoering van die strafbeschikking was de wens om strafzaken snel en efficiënt af te doen.⁸⁹ Toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen gaat ten koste van de efficiëntie daarvan. Dat betekent niet dat het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen om die reden achterwege zou moeten blijven, maar wel dat de lasten ervan in ogenschouw moeten worden genomen.

Er bestaat geen eenduidige standaard om te bepalen of het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen zijn functies voldoende vervult. Een dergelijke maatstaf bestaat logischerwijs evenmin als het gaat om de vervolgvraag of er reden bestaat om het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen te versterken. Het antwoord op die vraag valt wel te beargumenteren aan de hand van de verschillende argumenten en belangen die daarbij een rol spelen. Daarbij geldt dat het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen niet in een vacuüm plaatsvindt, maar kan worden geplaatst tegen de achtergrond van enerzijds het toezicht op andere vormen van buitengerechtelijke afdoening en anderzijds het toezicht op beslissingen door de strafrechter. De inrichting van het toezicht op andere wijzen van buitengerechtelijke afdoening en het toezicht op de juridische kwaliteit van rechterlijke beslissingen en de ervaringen met die vormen van toezicht bieden belangrijke oriëntatiepunten bij de waardering van het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Daarnaast bieden zij inspiratie voor mogelijke versterking van het toezicht op de juridische kwaliteit van de OM-strafbeschikking.

Ik kom tot een afronding. In haar dissertatie duidt Samadi het als “problematisch” dat in de literatuur en de praktijk geen eenduidige en ondubbelzinnige opvatting bestaat over wat dient te worden verstaan onder toezicht in de strafvorderlijke context en welke eisen aan dat toezicht gesteld kunnen en moeten worden.⁹⁰ De constatering dat een dergelijke eenduidige en ondubbelzinnige opvatting ontbreekt onderschrijf ik. De typering van die situatie als “problematisch” onderschrijf ik niet. Het strafprocesrecht omvat een groot aantal deelterreinen, die onderling sterk uiteenlopen en verschillend zijn genormeerd. Dat vraagt om een genuanceerde benadering van strafvorderlijk toezicht. Daarbij bieden

⁸⁸ Keulen & Knigge 2024, p. 9-11.

⁸⁹ Zie daarover nader hoofdstuk 3, par. 3.

⁹⁰ Samadi 2020, p. 380.

de met dat toezicht na te streven doelen een belangrijk ijkpunt van waaruit het mogelijk is beredeneerd te beoordelen of dat toezicht adequaat functioneert en te verkennen of versterking van dat toezicht mogelijk en wenselijk is. Dat levert voor de afzonderlijke deelterreinen van het strafprocesrecht, waar het uitvaardigen van strafbeschikkingen er één van is, een meer passend toezichtregime op dan wanneer iedere vorm van strafvorderlijk toezicht aan dezelfde eisen dient te voldoen.

6. VRAAGSTELLING, METHODE EN BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK

6.1 Vraagstelling, onderzoeksopzet en leeswijzer

In de voorgaande beschouwingen werden de contouren van dit onderzoek reeds zichtbaar. Brengt men de aldus uitgezette lijnen samen, dan draait het om de volgende centrale vraag:

In hoeverre komt het toezicht dat het OM, de strafrechter, de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Nationale ombudsman uitoefenen op de juridische kwaliteit van het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen tegemoet aan de functies die toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen heeft, en bestaat er aanleiding tot versterking of een andere vormgeving van dat toezicht?

Het onderzoek dat tot het antwoord op die vraag leidt, valt uiteen in vijf delen. In het eerste deel (hoofdstuk 2) schets ik de historische ontwikkeling van andere vormen van buitengerechtelijke afdoening dan de strafbeschikking (inclusief de WAHV) en het toezicht op die buitengerechtelijke afdoening. Die schets maakt het mogelijk in kaart te brengen welke functies het toezicht op buitengerechtelijke afdoening vervult, hoe het toezicht dat die functies vervult zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld en wat de ervaringen met en opvattingen over dat toezicht waren en zijn.

Vervolgens verschuift de blik in het tweede en derde deel naar de strafbeschikking. In het tweede deel (hoofdstuk 3) komt de invoering van de strafbeschikking aan bod. Met de invoering van de strafbeschikking voorzag de wetgever in een afdoeningsmodaliteit met een wezenlijk ander karakter dan de transactie en het voorwaardelijk sepot. Dat rechtskarakter onderstreept de noodzaak van adequaat toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Een blik op de totstandkoming van de Wet OM-afdoening laat verder zien dat het toezicht op de OM-strafbeschikking van meet af aan onderwerp van discussie is. Vervolgens komt in het derde deel (hoofdstuk 4 tot en met 9) het juridisch kader rond het uitvaardigen van strafbeschikkingen aan bod. Dat is immers het kader waaraan het optreden van het OM moet worden getoetst en waar het toezicht dus op moet zijn afgestemd. Daarbij komen de vereiste schuldvaststelling, de beslissing omtrent (de wijze van) vervolging, de straftoemeting, de bevoegdheid van de functionaris die een strafbeschikking uitvaardigt en de bij uitvaardiging van een strafbeschikking te doorlopen procedure aan bod. Uit die beschouwing zal blijken dat het toepasselijke recht belangrijke uitdagingen oplevert voor het uitoefenen van toezicht op de juridische kwaliteit van het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen.

De analyses van de historische ontwikkeling van het toezicht op de buitengerechterlijke afdoening en de aard en normering van de strafbeschikking vormen de opmaat naar het vierde deel, waarin het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen aan bod komt. Dat deel vangt aan met een beschouwing over de functies die het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen vervult (hoofdstuk 10). Aan de hand van die functies wordt achtereenvolgens bezien in hoeverre het toezicht door het OM (hoofdstuk 11), de rechter (hoofdstuk 12 over het verzet en hoofdstuk 13 over de rechterlijke beoordeling na onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking), de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de Nationale ombudsman (hoofdstuk 14) die functies vervullen. Daaruit zal blijken dat het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen veel sterke kanten heeft, maar dat ook nog ruimte bestaat voor verdere versterking van dat toezicht (hoofdstuk 15).

Tot slot komen in het laatste deel, dat wordt gevormd door het slothoofdstuk (hoofdstuk 16), de lijnen uit de eerste delen samen. Daar zal ik het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen in perspectief plaatsen ten opzichte van enerzijds het toezicht op andere vormen van buitengerechterlijke afdoening en anderzijds het toezicht op de kwaliteit van rechterlijke beslissingen in eerste aanleg. Daaruit zal blijken dat het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen er niet slecht voor staat, maar dat er wel aanleiding bestaat om dat toezicht op onderdelen te versterken. Daartoe zal ik vervolgens enkele suggesties doen.

De afzonderlijke delen van dit boek vormen gezamenlijk de opmaat richting de beantwoording van de onderzoeksvraag in het slothoofdstuk. De lezer die volledig kennis wenst te nemen van de gronden voor de beantwoording van de onderzoeksvraag wordt dan ook aanbevolen het boek in zijn geheel te lezen. De lezer die specifieke interesse koestert voor (het toezicht op) andere vormen van buitengerechterlijke afdoening dan de strafbeschikking, het rechtskarakter of (delen van) de normering van de strafbeschikking dan wel de vormgeving van (onderdelen van) het toezicht op de OM-strafbeschikking kan uiteraard ook volstaan met afzonderlijke kennisname van de delen of hoofdstukken die daar specifiek betrekking op hebben. Om gedeeltelijke raadpleging van dit boek te faciliteren is naast concluderende opmerkingen per hoofdstuk aan het eind van ieder deel een kort concluderend hoofdstuk of een korte concluderende paragraaf opgenomen, waarin de belangrijkste onderzoeksbevindingen die in het betreffende deel naar voren kwamen worden weergegeven. Aan de hand daarvan kan de lezer van afzonderlijke gedeeltes van dit boek zich in korte tijd een beeld vormen van de belangrijkste bevindingen die daaraan voorafgingen of daarop volgen.

6.2 *Methode en beperkingen*

In de voorgaande schets van het onderzoek ligt reeds besloten dat dit onderzoek een juridisch karakter heeft. De normatieve vraag of is voorzien in adequaat toezicht op het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen wordt vooral beantwoord aan de hand van een klassiek-juridische analyse van wetgeving, jurisprudentie en literatuur. Dat brengt mee dat aan dit onderzoek enkele beperkingen kleven.

Het is in zijn algemeenheid lastig om de effecten van toezicht te meten. Het is namelijk niet eenvoudig om de effecten van toezicht te isoleren van andere factoren die

invloed hebben op het gedrag van de ondertoezichtgestelde.⁹¹ Een dergelijk onderzoek is bovendien gebaat bij empirische vaststellingen omtrent de wijze waarop het toezicht in de praktijk wordt uitgeoefend en de effecten die het heeft op (delen van) het onder toezicht gestelde OM en de samenleving. Voor dergelijke empirische vaststellingen is binnen dit onderzoek echter geen plaats.

Dat beperkingen kleven aan het vaststellen van de werking van toezicht maakt een benadering waarin de doelen van toezicht voorop staan niet vruchteloos. Vrijwel ieder onderzoek naar de effecten van toezicht kent beperkingen. Het is bovendien wel mogelijk om, zoals in juridisch onderzoek gebruikelijk is, aan de hand van juridische argumenten te bepalen of sprake is van adequaat toezicht. Daarbij kan aan de hand van juridische bronnen als rechterlijke uitspraken, toezichtrapporten en beleidsreacties op die toezichtrapporten worden nagegaan wat de effecten van toezicht zijn. Empirisch onderzoek zou in de toekomst in meer detail in kaart kunnen brengen welke effecten van toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen uitgaan.

Een specifiek onderdeel van het onderzoek vereist enige nadere toelichting. Bij de analyse van het verzet tegen de strafbeschikking en de rechterlijke beoordeling na onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking is gebruikgemaakt van een jurisprudentieonderzoek. Aan de hand van de gepubliceerde jurisprudentie is beoordeeld hoe de rechter oordeelt in strafzaken waarin eerder een strafbeschikking is uitgevaardigd. Daarbij is getracht patronen in die rechterlijke beoordeling in kaart te brengen, om vervolgens, mede aan de hand van voorbeelden, te bezien in hoeverre uit die rechterlijke oordelen blijkt of de officier van justitie zorgvuldig te werk is gegaan toen hij eerder een strafbeschikking uitvaardigde.

Het jurisprudentieonderzoek biedt een aanvulling op eerder onderzoek naar de strafbeschikkingenpraktijk. In het verleden verschenen verschillende publicaties waarin (mede) cijfermatig in kaart is gebracht hoe de rechter oordeelt in strafzaken waarin eerder een strafbeschikking is uitgevaardigd.⁹² Dergelijk onderzoek zegt naar de aard der zaak weinig over de redenen waarom de rechter tot zijn oordeel komt. Die redenen komen in de gepubliceerde jurisprudentie wel naar voren.

De procureur-generaal bij de Hoge Raad voerde in het kader van zijn toezichthoudende taak op grond van art. 122 Wet RO zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek uit naar de wijze waarop het OM verzetszaken behandelt. Dat deed hij voornamelijk door dossiers te bestuderen van zaken waarin verzet werd aangetekend tegen een uitgevaardigde strafbeschikking.⁹³ Dat onderzoek verschaftte slechts beperkt inzicht in de wijze waarop de behandeling van het verzet ter terechtzitting verloopt en het daarop gebaseerde oordeel van de rechter.⁹⁴ De in aanvulling op het dossieronderzoek uitgevoerde zittingsobservaties en een groepsinterview met rechters gaven daar wel enig inzicht in, maar met de belangrijke beperking dat het optreden van de rechter geen onderwerp van beoordeling door de

⁹¹ Zie nader over (de methodologie van) onderzoek naar de effectiviteit van toezicht onder andere Robben 2010, p. 31-39; Winter 2010, p. 25-49; Mertens 2011, p. 182-184; WRR 2013, p. 58-63; 120-123; Welp, Bokhorst & De Goede 2015.

⁹² Zie bijvoorbeeld Van Tulder 2016, Abels e.a. 2018 en Schoutsen e.a. 2022.

⁹³ Procureur-generaal bij de Hoge Raad 2017a (*Beproefd verzet*), p. 30-35.

⁹⁴ Procureur-generaal bij de Hoge Raad 2017a (*Beproefd verzet*), p. 36.

procureur-generaal vormde.⁹⁵ Het uitgevoerde jurisprudentieonderzoek richt zich juist wel mede op (een beoordeling van) de wijze waarop de rechter na verzet oordeelt.

Ook in een onderzoek van Schoutsen e.a. werd aandacht besteed aan de wijze waarop de rechter oordeelt in zaken waarin eerder een strafbeschikking is uitgevaardigd. Schoutsen e.a. observeerden zittingen van politierechters in misdrijfzaken waarin een strafbeschikking werd uitgevaardigd en die daarna aan de rechter werden voorgelegd, omdat de verdachte verzet instelde of de officier van justitie de verdachte dagvaardde nadat de strafbeschikking niet volledig ten uitvoer was gelegd. Die observaties resulteerden in kwantitatieve en kwalitatieve gegevens omtrent het oordeel van de rechter in strafzaken waarin eerder een strafbeschikking is uitgevaardigd.⁹⁶ Het uitgevoerde jurisprudentieonderzoek vult het onderzoek van Schoutsen e.a. aan, omdat daarin, anders dan in het onderzoek van Schoutsen e.a., ook rechterlijke oordelen in overtredingszaken zijn betrokken. En waar Schoutsen e.a. zich enkel richtten op de beoordeling van het verzet in eerste aanleg, biedt het jurisprudentieonderzoek de mogelijkheid om – in gevallen waarin een rechtsmiddel is aangewend tegen het oordeel van de rechter na verzet of onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking – te bezien hoe in dezelfde zaak in hoger beroep of cassatie wordt geoordeeld. Dat plaatst het oordeel van de rechter in eerste aanleg enigszins in perspectief.

Bij het verzamelen van de jurisprudentie is op rechtspraak.nl gezocht op de zoekterm “strafbeschikking” en is verder gesorteerd op het rechtsgebied “strafrecht”. Alle gepubliceerde jurisprudentie tot 1 augustus 2024 is in de analyse betrokken. Dat leverde 2156 resultaten (uitspraken en conclusies) op. Vervolgens is aan de hand van een inhoudelijke analyse van die resultaten bezien in welke strafzaken de strafrechter uitspraak deed nadat eerder een strafbeschikking was uitgevaardigd tegen de verdachte. Dat blijkt doorgaans uit het feit dat de rechter een eerder uitgevaardigde strafbeschikking vernietigt of, in geval van een oordeel in cassatie, dat de rechter in een eerdere instantie een strafbeschikking heeft vernietigd.

Uit de analyse bleek dat veel zoekresultaten niet relevant zijn voor dit onderzoek. In veel uitspraken komt het trefwoord “strafbeschikking” enkel voor, omdat de rechter een wetsbepaling (bijvoorbeeld art. 36 lid 1 Sr) of een (bijvoorbeeld op art. 9 WVV toegesneden) tenlastelegging in zijn uitspraak opneemt waarin het woord “strafbeschikking” voorkomt. Daarnaast komt de term “strafbeschikking” in veel uitspraken enkel voor, omdat de rechter opmerkt dat art. 63 Sr van toepassing is of sprake is van recidive, omdat tegen de verdachte eerder een strafbeschikking is uitgevaardigd.⁹⁷ Na inhoudelijke beoordeling resteerden 672 relevante uitspraken, die alle bij het onderzoek zijn betrokken.

Het uitgevoerde jurisprudentieonderzoek heeft nadrukkelijk een kwalitatief karakter. De gepubliceerde jurisprudentie biedt de mogelijkheid om patronen in kaart te brengen en bevindingen te illustreren en nader te verfijnen aan de hand van voorbeelden uit de praktijk. Daarbij is getracht een zo representatief mogelijk beeld van de gepubliceerde jurisprudentie te schetsen. Het jurisprudentieonderzoek heeft niet tot doel kwantitatieve uitspraken te doen over het oordeel van de rechter na verzet tegen of onvolledige

⁹⁵ Procureur-generaal bij de Hoge Raad 2017a (*Beproefd verzet*), p. 37-38.

⁹⁶ Schoutsen e.a. 2022, p. 22-24 en 81-98.

⁹⁷ Frielink 2013, p. 278 had enige tijd geleden een soortgelijke ervaring toen hij een beperkter jurisprudentieonderzoek naar de strafbeschikking uitvoerde.

tenuitvoerlegging van een strafbeschikking. Dat is ook weinig zinvol, omdat er goede redenen zijn om te vermoeden dat de op rechtspraak.nl gepubliceerde jurisprudentie niet representatief is voor alle rechterlijke oordelen na verzet of onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking.

Op rechtspraak.nl wordt slechts een deel van de rechterlijke uitspraken gepubliceerd. Voor die selectie is van belang dat strafbeschikkingen veelal worden uitgevaardigd in relatief eenvoudige, veelvoorkomende strafzaken en de meeste jurisprudentie afkomstig is van lagere gerechten. Dergelijke uitspraken komen op grond van het Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl niet snel voor publicatie in aanmerking.⁹⁸ Het is dan ook aannemelijk dat op rechtspraak.nl vooral de meest uitzonderlijke of meest opmerkelijke uitspraken worden gepubliceerd, terwijl veelvoorkomende eenvoudige strafzaken waarin zich geen noemenswaardige bijzonderheden voordoen ondervertegenwoordigd zijn in de databank. Bovendien moet worden bedacht dat een groot deel van de strafzaken waarin eerder een strafbeschikking is uitgevaardigd door de kantonrechter of politierechter wordt behandeld en niet uitmondt in een uitgewerkt schriftelijk vonnis. Op rechtspraak.nl zijn echter vooral vaak door meervoudige kamers gewezen vonnissen en arresten te vinden die voldoen aan de motiveringsvoorschriften van art. 358 en 359 Sv. Ook dat bevestigt het vermoeden dat zwaardere en meer gecompliceerde strafzaken waarin eerder een strafbeschikking is uitgevaardigd, oververtegenwoordigd zijn op rechtspraak.nl.

Als gezegd valt uit een rechterlijk vonnis doorgaans af te leiden of voorafgaand aan het oordeel van de rechter een strafbeschikking is uitgevaardigd, omdat de rechter in dat geval de eerder uitgevaardigde strafbeschikking dient te vernietigen. Uit een rechterlijke uitspraak valt echter niet steeds af te leiden hoe (na verzet of onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking) een strafzaak waarin eerder een strafbeschikking is uitgevaardigd bij de rechter is terechtgekomen. Beide wegen leiden doorgaans tot vernietiging van de eerder uitgevaardigde strafbeschikking, waarna de rechter zijn eigen oordeel daarvoor in de plaats stelt. Het is dan ook de inhoud van een rechterlijke uitspraak waaruit moet blijken of de strafzaak na verzet of na onvolledige tenuitvoerlegging aan de rechter is voorgelegd. Dat valt vaak te achterhalen, bijvoorbeeld als expliciet wordt vermeld dat de verdachte verzet heeft ingesteld tegen een strafbeschikking of dat een eerder uitgevaardigde strafbeschikking niet volledig ten uitvoer is gelegd. In sommige vonnissen en arresten staat expliciet ter discussie of de verdachte ontvankelijk is in het ingestelde verzet danwel of de officier van justitie bevoegd was de verdachte te dagvaarden nadat eerder een strafbeschikking was uitgevaardigd. Ontbreekt dergelijke informatie, dan tast de lezer van een vonnis of arrest doorgaans in het duister.

Dat niet steeds duidelijk is of de rechter oordeelt na verzet of na onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking is in zoverre niet problematisch dat de inhoudelijke beoordeling van het verzet grotendeels gelijk is aan de inhoudelijke beoordeling na onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking. In beide gevallen concentreert de rechter zich op de beantwoording van de vragen van art. 348 en art. 350 Sv, zodat beide vormen van rechterlijke toetsing grotendeels dezelfde betekenis hebben voor het toezicht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Achter die sterke overeenkomst in toetsing door de rechter schuilen echter wel belangrijke verschillen in de praktijk. Zo

⁹⁸ Besluit selectiecriteria uitsprakendatabank Rechtspraak.nl, te raadplegen via www.rechtspraak.nl.

heeft een strafzaak waarin verzet is ingesteld tegen een strafbeschikking doorgaans een meer tegensprekelijk karakter dan een strafzaak die aan de rechter wordt voorgelegd nadat de executie van een strafbeschikking niet is voltooid.⁹⁹ Komt een strafzaak bij de rechter omdat een strafbeschikking niet volledig ten uitvoer is gelegd, dan staat de beoordeling door de rechter vaker dan na verzet in het teken van de vraag welke sanctie het best in de plaats kan treden van de eerder bij strafbeschikking opgelegde sanctie.¹⁰⁰

Gelet op de mogelijke verschillen in rechterlijke beoordeling na verzet en na onvolledige tenuitvoerlegging van een strafbeschikking is er naar gestreefd om zo goed mogelijk onderscheid te maken tussen rechterlijke uitspraken in beide typen procedures. Dat een dergelijk onderscheid niet eenvoudig te maken valt, brengt het risico mee dat mogelijk een enkele uitspraak in de verkeerde categorie is onderverdeeld. Dat zal het algemene beeld dat uit de jurisprudentie naar voren komt echter slechts beperkt kunnen beïnvloeden.

Een ander gegeven dat vaak niet uit een gepubliceerde uitspraak blijkt, is de aard van een eerder uitgevaardigde strafbeschikking. Dit onderzoek richt zich nadrukkelijk op de OM-strafbeschikking. Daarnaast bestaan echter ook de politiestrafbeschikking (art. 257b Sv), de bestuurlijke strafbeschikking (art. 257ba Sv), de fiscale strafbeschikking (art. 76 AWR), de douanestrafbeschikking (art. 10:15 Algemene douanewet) en de militaire strafbeschikking (art. 59 Wetboek van Militair Strafrecht). Uit een gepubliceerde uitspraak blijkt doorgaans niet expliciet welk soort strafbeschikking aan een beoordeling door de rechter voorafging. De aard van het tenlastegelegde feit biedt daarvoor wel een belangrijke indicatie, omdat de verschillende typen strafbeschikkingen voor uiteenlopende typen delicten kunnen worden uitgevaardigd. Erg dwingend is die indicatie niet, nu het niet om strikt afgebakende competenties gaat. Hier geldt eveneens dat de aard van de eerder uitgevaardigde strafbeschikking beperkt gevolgen heeft voor de beoordeling door de rechter, omdat hij ook na verzet tegen of onvolledige tenuitvoerlegging van een andere strafbeschikking dan een OM-strafbeschikking een oordeel velt aan de hand van de vragen van art. 348 en 350 Sv. Ook hier geldt dat de aard van de strafbeschikking in de praktijk wel invloed kan hebben op de beoordeling door de rechter. Zo gaat het bij politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen om tariefmatige bestraffing aan de hand van richtlijnen, terwijl dat bij de OM-strafbeschikking niet steeds het geval is. Om die reden is er dan ook naar gestreefd om in hoofdstuk 12 en 13 alleen rechterlijke uitspraken op te nemen in zaken waarin een OM-strafbeschikking is uitgevaardigd en rechterlijke oordelen nadat eerder een ander type strafbeschikking is uitgevaardigd van de bespreking uit te sluiten. Dat levert echter geen absolute zekerheid op omtrent de aard van de eerder uitgevaardigde strafbeschikking, zodat mogelijk toch een enkele niet-OM-strafbeschikking in de analyse is betrokken. Ook dat heeft hooguit een geringe invloed op de gepresenteerde resultaten van het onderzoek.

⁹⁹ Zie daarover nader hoofdstuk 12.

¹⁰⁰ Zie daarover nader hoofdstuk 13.

