

Strafbeschikking en ZSM: verschuivingen binnen de strafrechtshandhaving

Eelke Sikkema en François Kristen

1 Inleiding

Sinds begin 2011 wordt door het Openbaar Ministerie (OM) en de politie gewerkt aan het inrichten van een nieuwe werkwijze om strafzaken tegen aangehouden verdachten versneld af te handelen. Het doel van deze operatie is het aanpakken van de (te) lange doorlooptijden bij de afhandeling van strafzaken, door een snelle selectie en afdoening van eenvoudige zaken mogelijk te maken. Verondersteld wordt dat met een snelle afhandeling doelmatiger en effectiever kan worden opgetreden tegen veelvoorkomende criminaliteit (VVC). Dit betreft strafbare feiten waar burgers vaak mee worden geconfronteerd, die vaak duidelijke slachtoffers maken, die concrete schade veroorzaken, en die ergernis en/of emoties oproepen bij slachtoffers en omstanders. Het beeld lijkt te zijn dat de overheid de VVC niet aanpakt dan wel te laat is met haar aanpak, dat zij niet slagvaardig is, dat zij de veiligheid van haar burgers niet garandeert, dat ‘de criminelen’ er mee weggelaten en dat slachtoffers met lege handen blijven staan. Bij dit beeld past de gevolgtrekking dat het strafrecht niet naar behoren functioneert; er wordt niet snel en kordaat genoeg gestraft. De nieuwe werkwijze moet hierin voorzien.

De nieuwe werkwijze staat bekend als de ZSM-aanpak, waarbij de afkorting ZSM staat voor ‘Zo Selectief, Snel, Simpel, Slim, Samen mogelijk’. Zaken worden in een zo vroeg mogelijk stadium afgedaan door politie en Openbaar Ministerie zelf, zodat kan worden voorkomen dat een zaak (verder) ‘in de keten’ wordt gebracht. De beoordeling, de bestraffing en (waar mogelijk) de tenuitvoerlegging worden in elkaar geschoven. De verdere invoering van de OM-afdoening (strafbeschikking) zal hier volgens de minister van Veiligheid en Justitie een belangrijke bijdrage aan leveren.¹ Als het aan de regering ligt, moet bij veel voorkomende criminaliteit snelle afdoening het uitgangspunt worden. Het streven is om in 2015 twee derde van alle eenvoudige (standaard)strafzaken binnen een maand af te handelen met een strafbeschikking of eindvonnis in eerste aanleg.²

1 *Kamerstukken II 2011/12, 29 279, nr. 126 (Actieprogramma ‘Sneller recht doen, sneller straffen’)*, p. 4.

2 N.J.M. Kwakman, Snelrecht en de ZSM-aanpak, *DD 2012, nr. 3, p. 188; Kamerstukken II 2011/12, 29 279, nr. 126 (Actieprogramma ‘Sneller recht doen, sneller straffen’)*, p. 2.

Op dit moment wordt een ‘standaardzaak’³ gemiddeld pas na acht tot negen maanden afgerond.⁴

In deze bijdrage zullen wij betogen dat de ZSM-aanpak en de strafbeschikking daarbinnen van invloed zijn op de positie die de officier van justitie inneemt binnen de strafrechtspleging. Ook heeft de ZSM-aanpak gevolgen voor de positie van de verdediging. Ten behoeve van ons betoog zetten wij de ZSM-aanpak uiteen en geven aan wat de betekenis van de transactie en de strafbeschikking als instrumenten van buitengerechtelijke afdoening daarbinnen is (zie paragraaf 2.3). Daaraan vooraf gaat nog een beschouwing over de achtergronden van de strafbeschikking (paragraaf 2.1) en een vergelijking van overeenkomsten en verschillen tussen de transactie en de strafbeschikking (paragraaf 2.2). Beide werpen licht op de systeemkenmerken van de wettelijke regeling van de strafbeschikking die doorwerken in de positie van de officier van justitie in de strafrechtspleging en in de gevolgen van de ZSM-aanpak voor de verdediging.

De bevoegdheid tot het opleggen van strafbeschikkingen zou namelijk passen bij de magistratelijke rol van de officier van justitie die traditioneel aan hem wordt toebedacht. In de ZSM-aanpak, waarin de strafbeschikking is ingebed, raakt de officier van justitie juist meer direct betrokken bij het werk van de politie. Het is de vraag of hier niet een zekere spanning kan ontstaan tussen de beide rollen die hij heeft te vervullen. Paragraaf 3 is hieraan gewijd. Ook voor de positie van de verdediging kan de ZSM-aanpak van strafzaken belangrijke gevolgen hebben. In de eerste plaats is het de vraag in hoeverre de verdediging over mogelijkheden beschikt om de versnelde afdoening van de zaak tegen te houden. In de tweede plaats kan men zich afvragen of rechtsbescherming van de verdachte binnen de ZSM-aanpak voldoende is geborgd, met name waar het gaat om het recht op toegang tot de rechter en de vrijwilligheid bij het afstand doen van dat recht bij toepassing van de buitengerechtelijke afdoeningsvorm van de strafbeschikking. Beide vragen komen aan bod in paragraaf 4. Wij ronden deze bijdrage af met een afsluitende beschouwing over de implicaties van de ZSM-aanpak en de strafbeschikking voor zowel de officier van justitie als de verdediging (paragraaf 5).

2 Buitengerechtelijke afdoening: strafbeschikking en ZSM

2.1 *Strafvordering 2001: het drie sporen-model en achterliggende gedachten*

De voorstellen van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 hebben in belangrijke mate de aanzet gegeven tot de introductie van de strafbeschikking in het Nederlandse strafprocesrecht. De onderzoeksgroep bepleit een differentiatie in

3 Onder een standaardzaak wordt verstaan een zaak die is afgedaan door de politie, het Openbaar Ministerie, de kantonrechter of de politierechter, zonder gerechtelijk vooronderzoek, terwijl de verdachte niet behoort tot de categorie veelplegers en er geen hoger beroep is aangetekend. Het gaat om 85 procent van de strafzaken. Zie I. Opstelten, *Strafrecht van de toekomst: herkenbaar, krachtig en op maat*, *NJB* 2012, p. 1183.

4 Opstelten 2012, p. 1182.

procedures al naar gelang de ernst van de ten laste gelegde feiten en de zwaarte van de potentiële sancties. Als het gaat om een eenvoudige overtreding die slechts met een geldboete kan worden bestraft, zijn minder waarborgen nodig dan bij de berechting van een zwaar misdrijf waarop een langdurige gevangenisstraf is gesteld.⁵ Bij dit voorstel tot differentiatie heeft het belang van een zo evenwichtig mogelijk gebruik van de beperkte (zittings)capaciteit, waarbij meer ruimte moet worden gemaakt voor de zaken die dat verdienen, zwaar gewogen.⁶ De onderzoeksgroep acht het ‘geenszins onverantwoord’ om het niveau van rechtsbescherming te laten afhangen van hetgeen voor individu en samenleving op het spel staat. Gelet op de schaarse middelen en de beperkte capaciteit van de strafrechtspleging zou dit zelfs een ‘dringende eis’ zijn; er moeten simpelweg manieren worden gevonden om de overbelasting van de strafrechtspleging te keren.⁷ Dit vertrekpunt vindt zijn uitwerking in het voorstel tot introductie van een zogenoemd ‘drie sporen-model’.⁸

Binnen dit model worden drie procesvormen (‘sporen’) onderscheiden, te weten behandeling door een meervoudige kamer (eerste spoor), behandeling door een enkelvoudige kamer (tweede spoor) en een buitengerechtelijke procedure waarbij het Openbaar Ministerie de bevoegdheid krijgt om sancties op te leggen (derde spoor). Wij concentreren ons hier op het derde spoor, nu dat de aanzet heeft gegeven tot Wet OM-afdoening.⁹ Deze wet heeft Titel IVA, Vervolging door strafbeschikking (artikelen 257a-257h Sv), in het Wetboek van Strafvordering geïntroduceerd. Aan de Wet OM-afdoening is een lang voortraject van beraadslagingen in de strafrechtswetenschap, de rechtspraak en de wetgever voorafgegaan.¹⁰ Wij lichten op deze plaats het preadvies van Knigge voor de Nederlandse Juristen-Vereniging in 1994 uit.¹¹

De ideeën van Knigge liggen aan de basis van de hiervoor genoemde voorstellen van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001. Drie aspecten zijn daarbij op deze plaats van belang. Zij zijn bepalend geweest voor de systeemkenmerken van de wettelijke regeling van de strafbeschikking. Die systeemkenmerken werken op hun beurt weer door in de positie van de officier van justitie

5 M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, Algemeen deel, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen 1999, p. 21.

6 Groenhuijsen en Knigge 1999, p. 25.

7 Groenhuijsen en Knigge 1999, p. 28. Vgl. ook A.R. Hartmann, Buitengerechtelijke afdoening, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen 1999, p. 60-69.

8 Groenhuijsen en Knigge 1999, p. 28; Hartmann 1999, p. 69-71; G. Knigge, *Dwangmiddelen en Rechtsmiddelen*. Algemeen deel, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, p. 14-17.

9 *Stb.* 2006, 330.

10 Zie daarvoor o.m. T. Kooijmans, aant. 2 op artikelen 257a-257h (suppl. 160, april 2007), in: A.L. Melai en M.S. Groenhuijsen et al. (red.), *Het wetboek van strafvordering*, Deventer: Kluwer (losbladig).

11 G. Knigge, Strafvordering in het geding, in: *Herbezinning op (de grondslagen van) het Wetboek van Strafvordering*, (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 1994-1), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 37-116.

en de verdachte bij de afdoening van strafzaken met een strafbeschikking, zoals wij hierna in paragraaf 2.2 beogen te demonstreren.

Ten eerste beschouwt Knigge de officier van justitie als een magistraat van wie een onpartijdige opstelling wordt verwacht. De officier van justitie is mede verantwoordelijk voor het voorkomen dat onschuldigen worden gestraft; dat is een publiek belang. Er moet recht worden gedaan op basis van de materiële waarheid. Deze verantwoordelijkheid neemt toe naarmate een zwaardere straf kan worden opgelegd.¹² Bij deze magistratelijke positie van de officier van justitie past niet een transactiebevoegdheid, maar wel de mogelijkheid om bij beschikking of 'strafbevel' een geldboete te kunnen opleggen. In geval van de transactie kunnen namelijk particuliere belangen de overhand nemen, zoals het belang van een verdachte om een openbaar strafproces te vermijden, met als gevolg dat de wetshandhaving eronder lijdt. Dat publieke belang kan wel worden gediend als de officier van justitie een strafbeschikking kan opleggen bij wijze van buitengerechtelijke afdoening in het kader van de strafvordering.¹³ Dat maakt overigens ook dat de positie van de officier van justitie ten opzichte van de rechter verschuift.¹⁴ De officier van justitie kan namelijk zelfstandig strafzaken afdoen en heeft daartoe eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

Ten tweede dient de buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit van de strafbeschikking beperkt te blijven tot eenvoudige strafbare feiten waarbij met een betrekkelijk lage geldboete kan worden volstaan.¹⁵

Ten derde leidt de wijze waarop de rechtsbescherming tegen een opgelegde strafbeschikking is vormgegeven, tot een verschuiving in datgene wat door de rechter wordt getoetst. Volgens Knigge staat met een beroep op de rechter tegen een opgelegde strafbeschikking de rechtmatigheid van die beschikking centraal. Het gaat dan niet meer zo zeer over de ten laste gelegde gedraging(en) van verdachte.¹⁶

In de voorstellen van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 keren deze drie aspecten ook terug, zij het wel enigszins verschoven ten opzichte van de initiële benadering van Knigge. In algemene zin geldt volgens de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 dat de officier van justitie een magistratelijke rol dient te vervullen.¹⁷ Daarbij past kennelijk de bevoegdheid om via een strafbeschikking en daarmee bij wijze van buitengerechtelijke afdoening strafbare feiten af te doen, het zogenoemde derde spoor. Maar daar lijkt het de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 niet in de eerste plaats om te doen geweest. Slechts als laatste argument wordt de magistratelijke rol van de officier van justitie genoemd, naast de bestuurlijke rol van de officier van justitie, en die

12 Knigge 1994, p. 55-56, 58-59.

13 Knigge 1994, p. 59.

14 Vgl. Knigge 1994, p. 66.

15 Knigge 1994, p. 76.

16 Knigge 1994, p. 77.

17 Zie Groenhuijsen en Knigge 1999, p. 36; M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, Algemeen deel, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, p. 99.

magistraalijkheid kan worden versterkt door toekenning van de strafbeschikingsbevoegdheid.¹⁸ Voor de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 is leidend geweest een efficiënt gebruik van de schaarse middelen door voor minder ernstige strafbare feiten een ‘lichtere’ – dat wil zeggen met minder rechtswaARBorgen omklede – afdoeningsvorm te introduceren en daarbij te spiegelen aan de transactie als argument voor invoering van de strafbeschikking en de vormgeving daarvan, zowel wat betreft toepassingsmogelijkheden als toepassingsvoorwaarden.¹⁹ Het derde spoor heeft namelijk vorm gekregen tegen de achtergrond van het aloude probleem van de overbelasting van de strafrechtspleging en de beperkte capaciteit van politie en justitie.²⁰ Een tweede argument voor het derde spoor is dat het kan leiden tot een effectieve en efficiënte afdoening van een strafzaak. ‘De overheid kan door middel van een buitengerechtelijke sanctiebevoegdheid snel reageren op een wetschending, waardoor een slagvaardig “lik-op-stuk-beleid” kan worden gecreëerd [...]’.²¹ Hier blijkt dat de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 ook oog heeft gehad voor snelheid in de afdoeningswijze om als overheid effectief te reageren op strafbare feiten. Deze – niet geëxpliciteerde – premisse ligt ook ten grondslag aan de ZSM-aanpak (zie paragraaf 2.3). Kortom, het terugdringen van de overbelasting van de strafrechtspleging (en het benutten van de beperkte capaciteit voor de zaken die dat verdienen) is de belangrijkste doelstelling geweest van het derde spoor, niet de magistratelijke rol van de officier van justitie.

Op het vlak van de rechtsbescherming tegen de beslissing van de officier van justitie tot oplegging van de strafbeschikking volgt de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 evenmin de benadering van Knigge. De betrokkene moet beroep kunnen instellen bij de enkelvoudige kamer van de rechtbank en daarmee van het ‘derde spoor’ naar het ‘tweede spoor’ kunnen wisselen. Vervolgens moet de strafrechter de zaak in volle omvang beoordelen en zelf de vragen van het beslissingsschema van de artikelen 348-350 Sv beantwoorden. De feitsomschrijving in de strafbeschikking gaat fungeren als tenlastelegging. Deze ‘strafvorderlijke’ invulling van het rechtsmiddel beroep tegen de strafbeschikking maakt dat de strafrechter niet kan volstaan met een rechtmatigheidstoetsing.²²

Ook op een ander vlak is sprake geweest van een ontwikkeling in het denken over de strafbeschikking. Waar de onderzoeksgroep Strafvordering 2001, evenals Knigge, de strafbeschikking aanvankelijk beperkte tot (lage) geldboetes,²³ heeft de onderzoeksgroep later voorgesteld het beschikbare sanctiearsenaal uit te breiden tot hogere geldboetes maar wel met plafondbedragen²⁴ en

18 A.R. Hartmann, Buitengerechtelijke afdoening II, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, p. 177. Vgl. ook Groenhuijsen en Knigge 2004, p. 141.

19 Zie o.m. Hartmann 1999, p. 70-71; Hartmann 2002, p. 163-165, 176.

20 Hartmann 1999, p. 60-69.

21 Hartmann 2002, p. 152.

22 Hartmann 2002, p. 185-188.

23 Zie Hartmann 1999, p. 72.

24 Zie Hartmann 2002, p. 161-162.

andere sancties, zoals de taakstraf, de ontnemingsmaatregel en de schadevergoedingsmaatregel.²⁵

Meer sanctiemogelijkheden betekent ook meer strafbare feiten die via de strafbeschikking kunnen worden afgedaan. Ook hier heeft eenzelfde ontwikkeling in het denken plaatsgehad. Initieel begrensde de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 de toepassing van de strafbeschikking tot de ‘eenvoudige strafbare feiten’. Dat zijn feiten die vanwege hun beperkte ernst in beginsel met een geldboete kunnen worden afgedaan. Dat zijn ook de feiten waarvoor kan worden getransigeerd.²⁶ Volgens het uiteindelijke voorstel komen voor afdoening door een strafbeschikking in aanmerking de feiten van eenvoudige aard en van betrekkelijk geringe ernst. Dat laatste ziet op de straf die de officier van justitie via de strafbeschikking wil opleggen. Die straf bepaalt namelijk ook het feit waarvoor de strafbeschikking wordt opgelegd. De beperkingen die de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 op dat vlak via de beschikbare sancties wil opleggen zijn slechts relatief: het gaat – gelijk bij de transactie – om feiten waarop een gevangenisstraf tot maximaal zes jaar is gesteld. Bovendien moeten, als gezegd, naast de geldboete ook sancties als de taakstraf, de ontnemingsmaatregel, de schadevergoedingsmaatregel mogelijk zijn.

De voorstellen van Strafvordering 2001 zijn in sommige kringen deels kritisch ontvangen.²⁷ Zo zijn er bedenkingen geuit bij het voorstel om het aantal zaken waaraan in het geheel geen rechter meer te pas komt drastisch uit te breiden. Tegen buitengerechtelijke afdoening van geringe en eenvoudig bewijsbare zaken bestaat volgens deze critici geen bezwaar, *mits* de juridische basis een transactie blijft waar de betrokken burger ook van af kan zien. Er moet met andere woorden iets te kiezen zijn voor de burger; consensualiteit is een dragende grondslag. Aan ‘pseudo-rechtspraak’ door de officier van justitie zou geen behoefte bestaan; ‘rolvervaging’ zou moeten worden vermeden.²⁸ In reactie op de kritiek is door de onderzoekers van Strafvordering 2001 onder meer aangevoerd dat het voorgestelde derde spoor vanuit een oogpunt van individuele rechtsbescherming juist de voorkeur verdient boven de bestaande transactie, nu daarin allerlei rechtsbeschermende voorzieningen zijn opgenomen (zoals een hoorplicht) die bij de transactie ontbreken.²⁹ Dat is waar, maar het doet niet af

25 Hartmann 2002, p. 165, 194-195.

26 Hartmann 1999, p. 71.

27 Vgl. o.a. C.H. Brants, P.A.M. Mevis en E. Prakken (red.), *Legitieme strafvordering*, Antwerpen/Groningen: Intersentia 2001; C.H. Brants, P.A.M. Mevis en E. Prakken en J.M. Reijntjes (red.), *Op zoek naar grondslagen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003. Vgl. ook de voordrachten voor de betreffende congressen, gepubliceerd in *DD* 2000, p. 220 e.v.; *DD* 2001, p. 251 e.v.; *DD* 2002, p. 221 e.v.; *DD* 2003, p. 675 e.v.

28 C.H. Brants, P.A.M. Mevis, E. Prakken en J.M. Reijntjes, *Op zoek naar grondslagen*, in: C.H. Brants, P.A.M. Mevis, E. Prakken en J.M. Reijntjes (red.), *Op zoek naar grondslagen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 19-20. Vgl. ook L.F.M. Besselink, *Constitutionele aspecten van de discussie over modernisering van de strafvordering*, in: C.H. Brants, P.A.M. Mevis, E. Prakken en J.M. Reijntjes (red.), *Op zoek naar grondslagen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 50-52.

29 Groenhuijsen en Knigge 2004, p. 174-180.

aan het kritiekpunt dat in het derde spoor geen sprake meer is van consensualiteit. De burger wordt eenvoudigweg geconfronteerd met een strafbeschikking als buitengerechtelijke afdoeningswijze. Hier manifesteert de overheid zich via de officier van justitie en met een strafvorderlijk instrument als handhaver van het recht zonder zeggenschap daarover van de verdachte. Weliswaar kan de vrijwilligheid bij de transactie ook beperkt zijn (zie hierna paragraaf 5), maar de transactie verlangt wel instemming van de verdachte.

2.2 Van transactie naar strafbeschikking

Met de Wet OM-afdoening is de strafbeschikking geïntroduceerd in onze strafrechtspleging. Er is voorzien in een geleidelijke invoering van de strafbeschikking,³⁰ dat geschiedt, zoals dat heet, per zaakstroom.³¹ Dat wil zeggen dat per groepen van delicten de strafbeschikking wordt ingevoerd. Tot dat moment blijft de transactie mogelijk. Aldus bestaan transactie en strafbeschikking een tijd naast elkaar.³²

De wettelijke regeling van de strafbeschikking geeft blijk van een aantal systeemkenmerken die de strafbeschikking typeren en tegelijkertijd ook de overeenkomsten en verschillen met de figuur van de transactie markeren. In die systeemkenmerken keren de in paragraaf 2.1 besproken vertrekpunten of argumenten van Knigge en de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 terug (de magistratelijke rol van de officier van justitie, toepassing bij feiten van eenvoudige aard en rechtsbescherming door de mogelijkheid van toetsing door de rechter). Wat zijn nu die systeemkenmerken?

In de eerste plaats heeft de officier van justitie de bevoegdheid toegekend gekregen om zelf strafbare feiten af te doen via een eenzijdig op te leggen strafbeschikking. De verdachte kan geen invloed uitoefenen op het toepassen van de bevoegdheid; er bestaat slechts een hoorplicht voor de wat 'zwaardere strafbeschikkingen'.³³ Het consensuele element van de transactie is daarmee verdwenen. De officier van justitie kan met een strafbeschikking een of meer sancties opleggen zonder dat de verdachte daarop invloed heeft. Bij de transactie ligt dat anders; daar is – in elk geval naar de wet – instemming vereist met het transactieaanbod. De transactie is immers een publiekrechtelijke overeenkomst.³⁴ Het unilaterale karakter van de strafbeschikking betekent dat de officier van justitie wordt aangesproken op zijn magistratelijke rol. Van hem wordt verwacht dat hij vanuit objectieve gezichtspunten en rekening houdend met publiekrechtelijke belangen het recht handhaaft door oplegging van een strafbe-

30 Zie artikel XXII Wet OM-afdoening, waarover *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 88.

31 Zie de voormalige Aanwijzing OM-afdoening, *Stcrt.* 2011, nr. 10937, p. 5 en Bijlage 1.

32 Zie Aanwijzing OM-afdoening, *Stcrt.* 2012, nr. 8299, p. 3.

33 Zie artikel 257c leden 1-2 Sv, waarover hierna meer.

34 Zie o.m. P. Osinga, *Transactie in strafzaken*, Arnhem: Gouda Quint 1992, p. 198-199; J.H. Crijns, *De strafrechtelijke overeenkomst*, Deventer: Kluwer 2010, p. 36-40, 173-182.

schikking en zich daarbij onpartijdig opstelt.³⁵ Daar komt bij dat correctie vanaf de zijde van de verdachte alleen mogelijk is als deze in verzet gaat (zie hierna).

Saillant is dat het Openbaar Ministerie in het kader van de voorbereiding van de Wet OM-afdoening heeft aangegeven niet de (versterking van de) magistratische rol van de officier van justitie voor ogen te hebben. Volgens het Openbaar Ministerie maakt de toekenning van de strafbeschikkingsbevoegdheid aan de officier van justitie dat het Openbaar Ministerie juist meer een bestuursorgaan wordt.³⁶ De regering pareert dit argument door te wijzen op de toetsing die de strafrechter moet verrichten als de veroordeelde in verzet komt; dat is namelijk een volle toetsing, oftewel een zelfstandige beoordeling van hoe de vragen van 348 en 350 Sv moeten worden beantwoord en is derhalve niet beperkt tot een rechtmatigheidstoetsing van de strafbeschikking als zodanig.³⁷ Dat kan wel zijn, maar daarmee is nog niet iets gezegd over de positie van het Openbaar Ministerie als het gaat om de strafbeschikkingsbevoegdheid en de wijze waarop daarvan gebruik zou moeten worden gemaakt. De inzet van de strafbeschikking in de ZSM-aanpak laat ook zien dat het Openbaar Ministerie de strafbeschikking als een instrument voor het meer op bestuurlijke wijze tegengaan van veelvoorkomende criminaliteit is blijven zien (zie hierna paragraaf 2.3). Voor het Openbaar Ministerie staan snelheid en efficiëntie voorop in een bestuurlijk ingekaderde en uitgedragen aanpak van de VVC (de afkorting alleen al wijst daarop...).

In de tweede plaats kent de wet een hoorplicht voor de 'zwaardere strafbeschikkingen'. Ingevolge artikel 257c leden 1 en 2 Sv moet de officier van justitie de verdachte vóór het opleggen van de strafbeschikking horen ingeval hij voornemens is een strafbeschikking op te leggen die leidt tot, kort gezegd, een taakstraf, ontzegging van de rijbevoegdheid, een aanwijzing inzake het gedrag van betrokkene en/of een geldboete of schadevergoedingsmaatregel van meer dan € 2.000. Een dergelijke hoorplicht kent de wettelijke regeling van de transactie niet (artikel 74 Sr). Maar dat neemt niet weg dat in voorkomende gevallen de officier van justitie wel degelijk contact heeft met de verdachte indien hij een transactie wil aangaan, zeker als hij bijzondere voorwaarden aan de transactie wenst te verbinden dan wel het een grotere zaak betreft.³⁸

In de derde plaats krijgt de rechtsbescherming tegen een opgelegde strafbeschikking vorm door de verdachte de mogelijkheid te geven in verzet te komen tegen de strafbeschikking (artikel 257e Sv). De verdachte moet derhalve 'piepen'. En als hij dat doet, dan moet de strafrechter de strafzaak zelfstandig beoordelen aan de hand van de artikelen 348 en 350 Sv. Daarbij fungeert de strafbeschikking als tenlastelegging. Het gaat derhalve niet om alleen de beoordeling van de strafbeschikking als zodanig.³⁹ Daarin verschilt de rechterlij-

35 Groenhuijsen en Knigge 2004, p. 100-101.

36 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 20.

37 Zie ook hierna en *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 20. Op deze plaats noemt de regering nog een ander argument (ten overvloede), namelijk dat overheidsorganen gebonden zijn aan bestuursrechtelijke beginselen en normen ook al treden zij niet op bestuursrechtelijke terreinen op.

38 Vgl. Crijns 2010, p. 39.

39 Artikel 257f lid 3 Sv; *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 19.

ke toetsing niet van die van de transactie ingeval de verdachte de aangeboden transactie weigert dan wel niet aan de gestelde transactievoorwaarden voldoet en de officier tot dagvaarding overgaat. Maar er zijn op dit punt van de rechtsbescherming ook twee verschillen tussen de strafbeschikking en de transactie. Ten eerste ligt bij de strafbeschikking het initiatief bij de verdachte om in verzet te gaan, terwijl de verdachte bij de transactie kan volstaan met een weigering van hetgeen het Openbaar Ministerie hem aanbiedt. Ten tweede kan een strafbeschikking na ommekomst van de verzettermijn van 14 dagen worden geëxecuteerd (zie artikel 257g lid 1 Sv). Bij een weigering van de transactie moet de officier van justitie daarentegen dagvaarden, waarmee de voldoening van de transactievoorwaarden van de baan is en de uitkomst van het strafproces moet worden afgewacht, dat vervolgens ook nog niet meteen leidt tot een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing.

In de vierde plaats zijn de toepassingsmogelijkheden van de strafbeschikking ruim; zij omvat alle strafbare feiten waarop een maximale gevangenisstraf van zes jaar is gesteld. Dat is gelijk aan de grens die artikel 74 Sr stelt aan de transactie.⁴⁰ Hieruit volgt dat de strafbeschikking voor meer feiten kan worden toegepast dan de typische delicten die tot de VVC worden gerekend. De officier van justitie kan derhalve ook een strafbeschikking opleggen voor bijvoorbeeld meeneed (artikel 207 Sr), kinderpornografie (artikel 240b Sr), schending van geheimen (artikel 272 Sr), en verduistering in dienstbetrekking (artikel 322 Sr).

In de vijfde plaats omvat het beschikbare sanctiearsenaal meer dan alleen financiële sancties. Naast een geldboete kan ook worden opgelegd: (i) een taakstraf tot ten hoogste 180 uur, (ii) onttrekking aan het verkeer, (iii) een schadevergoedingsmaatregel, en (iv) een ontzegging van de rijbevoegdheid voor maximaal zes maanden (zie artikel 257a lid 2 Sv). Daarnaast kunnen nog aanwijzingen worden opgelegd (artikel 257a lid 3 Sv). Daarmee is het palet aan sancties net wat ruimer dan dat van de transactie.

Ten slotte is de strafbeschikking door de wetgever aangemerkt als een daad van vervolging.⁴¹ Dit systeemkenmerk vindt niet als zodanig een basis in de voorstellen van onderzoeksgroep Strafvordering 2001.⁴² Daarmee is een uitbreiding gegeven aan de klassieke interpretatie van het vervolgingsbegrip. Dat ziet op de gevallen waarin de ambtenaar met vervolging belast een onderzoek of beslissing van de rechter heeft uitgelokt.⁴³ Bij een strafbeschikking is daarvan geen sprake. Toch brengt de wetgever de strafbeschikking onder het vervolgingsbegrip en wel om verschillende redenen. Een belangrijke reden is de betekenis die de regering heeft toebedacht aan buitengerechtelijke afdoening van

40 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 66.

41 Zie het titelopschrift 'Titel IVA: Vervolging door strafbeschikking' en *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 15-17.

42 Zie voor andere verschillen tussen de voorstellen van onderzoeksgroep Strafvordering 2001 en de Wet OM-afdoening, *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 54-55.

43 Zie o.m. G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers, Deventer: Kluwer 2011, p. 78; Kristen, aant. 6.2 op artikelen 14-20 (suppl. 118, oktober 2000), in: Melai/Groenhuijsen et al.

strafbare feiten. De strafbeschikking moe(s)t een volwaardige afdoeningsvorm worden ten behoeve van de rechtshandhaving, dus past niet meer de aloude idee dat buitengerechtelijke afdoening ziet op het voorkomen van vervolging.⁴⁴ Een tweede belangrijke reden lijkt te zijn dat burgers de transactie ervaren als een oplegging van een straf en dus ook als daad van vervolging; het consensuele element in de transactie wordt met andere woorden niet herkend.⁴⁵ Verder ziet de regering diverse praktische en systematische voordelen in het aanmerken van de strafbeschikking als daad van vervolging.⁴⁶

Door de strafbeschikking te bestempelen tot een daad van vervolging wordt naar onze mening principieel afgeweken van de transactie die juist niet onder het vervolgingsbegrip valt te brengen. De transactie als buitengerechtelijke afdoeningsvorm strekt er namelijk toe te voorkomen dat een strafzaak voor de rechter wordt gebracht.⁴⁷ Daarmee kantelt het beeld: van een officier van justitie die de verdachte voorstelt een gang naar de rechter te besparen en zijn strafzaak vlot af te wikkelen, naar een officier van justitie die naast de strafrechter strafbare feiten afdoet en bestraft.⁴⁸ En dan valt er voor de verdachte niets te kiezen; hij wordt slechts in bepaalde gevallen gehoord (zie artikel 257c Sv). Ook hierin kan een aanspreken van de officier van justitie op zijn magistratelijke rol worden gezien.

Met het voorgaande hangt samen de visie dat een strafbeschikking een daad van vervolging is die uitmondt in een bestraffing, waarbij de bestraffing is gebaseerd op de vaststelling van schuld aan een strafbaar feit.⁴⁹ Kooijmans heeft de vraag opgeworpen aan welke eisen in dit verband de vaststelling dat een strafbaar feit is begaan moet voldoen. Men kan zich bijvoorbeeld afvragen of het bewijsrecht van artikelen 338 e.v. Sv, dat betrekking heeft op de behandeling van de zaak door de rechter, ook geldt voor de vervolging door middel van een strafbeschikking. Aangezien het hier gaat om een oordeel over de schuld van de verdachte dat kan leiden tot de oplegging van strafrechtelijke sancties, ligt een bevestigend antwoord voor de hand.⁵⁰ In de Aanwijzing OM-afdoening wordt dan ook gesteld dat er voldoende *bewijs* moet zijn voor alle bestanddelen van het strafbare feit, anders mag er geen strafbeschikking worden uitgevaardigd. Verder moet de *schuld* van de verdachte aan het feit voorafgaand aan de uitvaardiging worden *vastgesteld*. Wanneer de verdachte geen verwijt kan worden gemaakt van het feit, mag evenmin een strafbeschikking worden uit-

44 Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 1-2, 4, 15.

45 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 2, 16. Zie ook o.m. Crijns 2010, p. 39.

46 Denk aan het niet stuiten van de verjaring door een transactie, zie verder *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 15-17.

47 Zie o.m. artikel 74 lid 1 Sr; *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 3, 15.

48 Vgl. *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 1, p. 76 en p. 86, waar wordt opgemerkt dat de strafbeschikking wat rechtskarakter meer overeenkomt met een rechterlijke veroordeling.

49 Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 2, 31, 54, 73, 76.

50 T. Kooijmans, *Dat is mijn zaak!* (oratie Tilburg), Tilburg: Tilburg University 2011, p. 43-45.

gevaardigd, zo stelt de Aanwijzing onder verwijzing naar artikel 350 Sv.⁵¹ Indien de strafbeschikking afwijkt van door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, moeten de redenen die daartoe hebben geleid worden toegevoegd aan het verslag van het horen van de verdachte.⁵² Niet alleen de bepalingen over het bewijsrecht, maar ook die met betrekking tot het rechterlijk beslissingsschema en de motivering⁵³ zijn hier kennelijk tot op zekere hoogte van (overeenkomstige) toepassing. Er kan dan ook met recht worden gesteld dat de officier van justitie hier een ‘quasirechterlijke’ taak vervult. Bij de transactie is dat anders. De officier van justitie preludeert dan weliswaar op de verwachte beslissingen van de rechter in het kader van artikel 350 Sv, maar komt niet zelf tot een vaststelling van schuld van de verdachte.

2.3 De ZSM-aanpak

Vanaf begin 2011 wordt gewerkt aan een nieuwe werkwijze om strafzaken tegen aangehouden verdachten versneld af te handelen. Deze zogenoemde ZSM-aanpak wordt op dit moment beproefd in een vijftal pilotregio's⁵⁴ en in de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). Als gevolg van dit project moet een substantiële versnelling van de werkprocessen worden bereikt bij de afhandeling van veelvoorkomende delicten. Het Openbaar Ministerie en de politie beogen met deze versnelde afhandeling van relatief eenvoudige zaken onder meer een ‘substantiële versterking van de slagkracht van professionals in de rechtshandhaving’.⁵⁵ Deze doelstelling sluit nauw aan bij het beleidsprogramma *Nederland Veiliger* van het toenmalige kabinet Rutte-Verhagen⁵⁶ en het daaruit voortvloeiende actieprogramma *Sneller recht doen, sneller straffen*.⁵⁷ Ook past de versnelde afhandeling in de ambities die worden uitgesproken in de OM-strategienota *Perspectief op 2015*. Het uitgangspunt is daarbij dat zaken uit oogpunt van rechtsstatelijkheid en doelmatigheid kwalitatief goed, snel en efficiënt worden afgedaan.⁵⁸ Zowel slachtoffers als daders moeten zo snel mogelijk kunnen weten waar ze aan toe zijn. De financiële schade van het slachtoffer moet snel worden gecompenseerd, bijvoorbeeld door directe betaling

51 Dit is in lijn met de bedoeling van de wetgever, zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 73: als de officier van justitie van de onschuld van de verdachte overtuigd is geraakt, moet de strafbeschikking worden ingetrokken. Deze formulering lijkt er overigens wel op te wijzen dat de officier van justitie a priori mag uitgaan van de schuld van de verdachte, iets dat in strijd met de onschuldpresumptie moet worden aangemerkt.

52 Aanwijzing OM-afdoening, *Stcrt.* 2012, nr. 8299, p. 5-6.

53 Vgl. de tweede volzin van artikel 359 lid 2 Sv.

54 Het gaat in eerste instantie om de regio's Utrecht, Den Haag, Rotterdam, Amsterdam en Den Bosch.

55 Openbaar Ministerie, *Introductie ZSM project. Project versnelde afhandeling van strafzaken*, mei 2011, p. 2.

56 Ministerie van Veiligheid en Justitie, *Nederland Veiliger. Staan voor een veilige en rechtvaardige samenleving*, januari 2011, via <www.rijksoverheid.nl>.

57 *Kamerstukken II* 2011/12, 29 279, nr. 126 (Actieprogramma ‘Sneller recht doen, sneller straffen’).

58 Zie o.a. *Opportuun* 2, februari 2011, p. 14-15.

door de dader via een pinautomaat op het politiebureau of het parket. Vooral bij aanhoudingen op heterdaad wordt waar mogelijk lik op stuk toegepast.⁵⁹

Het Openbaar Ministerie stuurt waar mogelijk op een selectieve inzet van het strafrecht, onder meer door de ‘professionaliteit aan de voorkant’ te versterken. In de ‘frontoffices’ worden daarom ‘hoogwaardige professionals’ naar voren geschoven, die in staat zijn te beslissen of en hoe het strafrecht wordt ingezet.⁶⁰ Dat wil dus zeggen dat – in tegenstelling tot wat nu gebruikelijk is – de inzet en de deskundigheid van de officier van justitie helemaal naar voren worden gehaald. Waar het thans nog administratief medewerkers zijn die zich in het vooronderzoek met de zaak bezighouden, is straks de officier van justitie direct betrokken. Als het tot een dagvaarding komt, kan de officier meteen aangeven welke onderzoekshandelingen er eventueel nog moeten worden verricht. ‘De politieagent ziet dus meteen wat de officier van justitie wil en of zijn procesverbaal adequaat is. Dat versterkt de kwaliteit van het politiewerk.’⁶¹ Voor het daadwerkelijk verwezenlijken van deze beoogde kwaliteitsslag is uiteraard van belang welke officieren van justitie worden ingezet in de ZSM-aanpak. Zijn dat ervaren officieren van justitie of onervaren, vaak jonge officieren van justitie? In het laatste geval kan een ervaren administratief medewerker net zo goed de gewenste kwaliteit bieden en blijft er meer ruimte voor de politie om, evenals voorheen, een leidende rol in het vooronderzoek in te nemen.

Door de selectiviteit te verhogen kan worden gekozen voor de zaken en de interventies met het grootste maatschappelijke effect.⁶² ‘Een snelle afhandeling van de zaak en start van de executie draagt bij aan een zichtbare en merkbare correctie op gedrag.’⁶³ Behalve tot een versnelling en een selectieve inzet van het strafrecht kan de ZSM-aanpak volgens het Openbaar Ministerie ook leiden tot een sterke terugdringing van de administratieve last, doordat gebruik wordt gemaakt van een vereenvoudigd dossier.⁶⁴

De versnelde afhandeling van zaken wordt ingezet bij eenvoudige misdrijven, waarbij een verdachte is aangehouden. Zo spoedig mogelijk na de aanhouding van de verdachte wordt een beslissing genomen over het verdere afdoeningstraject en waar mogelijk wordt ook direct een afdoeningsbeslissing genomen. Aansluitend wordt de tenuitvoerlegging van deze afdoening in gang gezet.⁶⁵ Het uitgangspunt is dat zaken zoveel mogelijk buitengerechtelijk worden afgedaan

59 Openbaar Ministerie, *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*, p. 6 (via <www.om.nl>).

60 Openbaar Ministerie, *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*, p. 7-9 (via <www.om.nl>).

61 Opstelten 2012, p. 1183.

62 Openbaar Ministerie, *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*, p. 7-9 (via <www.om.nl>).

63 Openbaar Ministerie, *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*, p. 16 (via <www.om.nl>).

64 Openbaar Ministerie, *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*, p. 16 (via <www.om.nl>).

65 Politie/Openbaar Ministerie, *Factsheet ZSM*, 30 juni 2011, p. 1.

door politie en Openbaar Ministerie. Daarbij is (in de toekomst) uiteraard een prominente rol weggelegd voor de strafbeschikking, die momenteel geleidelijk wordt geïntroduceerd (zie paragraaf 2.2). De TOM-zittingen (transactie/taakstraf OM) zullen gaandeweg het karakter krijgen van SOM-zittingen (strafbeschikking OM).⁶⁶ Een belangrijk verschil met de transactie en met name de taakstraf is dat de strafbeschikking in beginsel na veertien dagen meteen vatbaar is voor executie,⁶⁷ hetgeen de betrokkene alleen zelf kan voorkomen door verzet aan te tekenen. De minister verwacht dan ook dat met de OM-afdoening winst valt te behalen wat betreft de snelheid en de effectiviteit van de strafrechtelijke interventie.⁶⁸

Uiteindelijk zal in bijna alle reguliere eenvoudige zaken gedurende de eerste zes uren een eerste (en vaak definitieve) beoordeling moeten plaatsvinden. Bij een in verzekeringstelling geldt een termijn van maximaal drie dagen.⁶⁹ De termijn van zes uren houdt verband met de tijd gedurende welke de verdachte voor onderzoek mag worden opgehouden op het politiebureau (artikel 61 Sv). Voor een afdoening binnen deze termijn is noodzakelijk dat op het politiebureau een officier van justitie (dan wel een senior-parketsecretaris) aanwezig is die 'zaken kan doen'. Vaak zijn op de politiebureaus wel (politie)parketsecretarissen aanwezig, die op grond van mandaat in bepaalde gevallen bevoegd zijn namens de officier van justitie tot strafvervolgning te beslissen.⁷⁰ Zij beschikken echter slechts over een relatief beperkt mandaat. De nieuwe aanpak vergt dus de nodige organisatorische aanpassingen, ook om de beschikbaarheid van advocaten te garanderen.⁷¹ De 'directe' afdoening van deze zaken brengt mee dat de beoordeling van de zaak, de strafoplegging en de tenuitvoerlegging zoveel mogelijk in elkaar worden geschoven.⁷² Een beoordeling binnen de genoemde korte termijnen vraagt om een effectief 'triage'-proces van hoge kwaliteit, waarbij ook aan de eisen van EVRM (in het bijzonder het Salduz-arrest) moet kunnen worden voldaan.⁷³ De positie van de verdediging verdient daarbij in het bijzonder de aandacht. De snelle afdoening van de zaak zou immers tot het risico kunnen leiden dat er voor de verdachte en zijn advocaat minder mogelijkheden zijn voor het voeren van een effectieve verdediging.⁷⁴

De ZSM-aanpak omvat niet alleen afdoening via strafrechtelijke instrumenten. Ook moet er ruimte zijn voor 'creatieve modaliteiten' waarmee zaken worden afgedaan, zoals het door de dader direct betalen van schadevergoeding

66 Kwakman 2012, p. 192.

67 Althans na veertien dagen, als de verdachte geen afstand doet van zijn bevoegdheid tot het doen van verzet, zie artikel 257g lid 1 Sv en paragrafen 2.2 en 4.

68 *Kamerstukken II* 2011/12, 29 279, nr. 126 (Actieprogramma 'Sneller recht doen, sneller straffen'), p. 5.

69 *Kamerstukken II* 2011/12, 29 279, nr. 126 (Actieprogramma 'Sneller recht doen, sneller straffen'), p. 4.

70 Zie artikel 126 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie jo. artikel 167 lid 1 Sv. Vgl. bijv. Gerechtshof Amsterdam 28 september 2011, *LJN* BT6539.

71 Kwakman 2012, p. 194, i.h.b. voetnoot 21.

72 Kwakman 2012, p. 194-195.

73 Vgl. EHRM 27 november 2008, Salduz v. Turkije, *NJ* 2009, 214.

74 Zie verder paragraaf 5.

aan het slachtoffer, slachtoffer-dadergesprekken en, bij jeugdige daders, Halt-verwijzingen of zelfs inzet van de school.⁷⁵

Vanwege concentratie op het snel afdoen werkt het Openbaar Ministerie binnen het ZSM-project vanaf één locatie nauw samen met partners als politie, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming, Slachtofferhulp, GGZ, zittende magistratuur en advocatuur. Dat zal onder meer gebeuren door het maken van goede procesafspraken en verruiming van de werktijden ('openingstijden') tot zeven dagen per week, zestien uur per dag. De versnelde afdoening is mede mogelijk dankzij het optimale gebruik van ICT, die bijvoorbeeld het 'telehoren' van verdachten vanuit andere districten mogelijk maakt. Een werkwijze waarin ook de rechter snel wordt ingeschakeld (de zogenoemde 'night courts') is binnen ZSM nog niet gerealiseerd, maar zou volgens de minister de volgende stap kunnen zijn.⁷⁶

Binnen de verschillende pilots worden (nog) verschillende accenten gelegd. Het is de bedoeling om optimaal gebruik te maken van lokale kennis en inzichten, waarna effectief gebleken praktijken landelijk worden 'uitgerold'. Bij wijze van voorbeeld wordt hier wat uitgebreider stilgestaan bij de Utrechtse pilot.⁷⁷ Op het hoofdbureau van politie in Utrecht is een zogenoemde 'wasstraat' ingericht.⁷⁸ Alle verdachten die zijn aangehouden worden hier aangemeld. Direct bij binnenkomst van een zaak wordt aan de 'selectietafel' door politie en Openbaar Ministerie een keuze gemaakt voor het verdere afhandelingstraject. De eerste filtering moet uitwijzen welke zaken bewijstechnisch voldoende helder zijn en geen complicaties kennen in de persoon van de verdachte, het slachtoffer (ingewikkelde schade) of de context. In de praktijk betreft het voornamelijk zaken waarin de verdachte bekent en geen verder onderzoek nodig is.⁷⁹ Bij een relatief eenvoudige zaak met een bereidwillige verdachte volstaat een summier proces-verbaal en is directe afhandeling mogelijk. De zaak schuift dan door naar de 'afdoeningstafel', waar de sancties (geldboetes, taakstraffen, schadevergoeding) worden opgelegd. Aan deze tafel zitten (zo nodig) niet alleen Openbaar Ministerie en politie, maar ook andere betrokken partijen als de balie, zorg, reclassering enzovoort. Die laatste partijen hebben meer en vroeger dan ooit inspraak, maar de uiteindelijke beslissing hangt niet van hen af. Tot slot is er de 'executietafel' waar bijvoorbeeld de opgelegde boete of de schadevergoeding direct kan worden gepind of meteen een afspraak met de reclassering kan

75 Zie Openbaar Ministerie, *Introductie ZSM project. Project versnelde afhandeling van strafzaken*, mei 2011, p. 4, resp. Th. van der Geest, Jeugdcriminaliteit ZSM aanpakken, *Opportuun* 7, juli 2011, p. 28.

76 Opstelten 2012, p. 1183.

77 Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 29 279, nr. 126 (Actieprogramma 'Sneller recht doen, sneller straffen'), p. 4-5.

78 Versnelde afdoening strafzaken, *Blauw* nr. 6, 21 maart 2011, via <www.politievakblad-blauw.nl>.

79 Openbaar Ministerie, *Versnelde afdoening zaken dankzij ZSM*, Persbericht 28 mei 2011, via <www.om.nl>; Pieter Vermaas, De revolutie ZSM, *Opportuun* 5, mei 2011, p. 14-16; *Kamerstukken II* 2011/12, 29 279, nr. 126 (Actieprogramma 'Sneller recht doen, sneller straffen'), p. 4-5.

worden gemaakt over de start van de taakstraf.⁸⁰ Als een zaak zich niet leent voor een OM-afdoening, of als de verdachte bijvoorbeeld in verzet gaat, gaat de zaak direct naar de ‘back office’, waar onder meer de piketkamer een rol heeft. De zaak kan dan leiden tot een AU-dagvaarding,⁸¹ een voorgeleiding of een persoonsgebonden aanpak. Ook dan wordt een snelle afhandeling nagestreefd. Zaken die betrekking hebben op ‘complexe dadergroepen’ (criminele jeugdbendes, veelplegers, huiselijk geweldplegers) kunnen worden doorgesluisd naar de zogenoemde Veiligheidshuizen.⁸²

In de vijf parketten waar de pilot loopt, werd in december 2011 circa 18 procent van de misdrijfzaken versneld afgedaan. In verband met het ZSM-programma en de geleidelijke uitbreiding van het werkingsgebied van de Wet OM-afdoening is het aantal strafbeschikkingen in vergelijking met 2010 meer dan verdubbeld. In 2013 zal de nieuwe werkwijze overal in Nederland zijn ingevoerd.⁸³

Volgens een bedrijfskundige evaluatie van de pilots staan alle betrokkenen over het algemeen positief tegenover het ZSM-project: het is in het belang van de verdachte, het slachtoffer, de samenleving, de politie en het Openbaar Ministerie dat snel duidelijkheid wordt verschaft en maatwerk wordt geleverd. De meeste betrokkenen geven echter ook aan dat te veel nadruk wordt gelegd op de snelle afdoening, namelijk binnen de termijn van zes uur voor het ophouden voor verhoor of binnen de eerste termijn van inverzekeringstelling. Er bestaan dan ook zorgen over de zorgvuldigheid die door de tijdsdruk onder druk kan komen te staan.⁸⁴

3 Gevolgen voor de positie van de officier van justitie

In de inleiding is de vraag opgeworpen wat de gevolgen (kunnen) zijn van de introductie van de strafbeschikking en de ZSM-aanpak voor de rol van de officier van justitie. Leiden deze ontwikkelingen tot een verschuiving van de positie van de officier van justitie binnen het stelsel van strafrechtelijke rechtshandhaving? Traditioneel wordt in Nederland aan de officier van justitie een ‘magistratelijke’ rol toegedicht.⁸⁵ In de woorden van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 is het Openbaar Ministerie ‘[...] verplicht om alle in

80 Toespraak Johan Bac (plv. hoofdofficier van het arrondissementsparket Utrecht en landelijk projectleider directe afdoening OM) ter gelegenheid van de opening van ZSM op 28 februari 2011 te Utrecht.

81 Aanhouden en uitreiken.

82 Kwakman 2012, p. 195-196; *Kamerstukken II* 2011/12, 29 279, nr. 126 (Actieprogramma ‘Sneller recht doen, sneller straffen’), p. 5.

83 Openbaar Ministerie, *Jaarbericht 2011. Cijfers en trends*, mei 2012, p. 2 en p. 13 (via <www.om.nl>). Zie voor cijfers over de periode tot medio mei 2011 ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32780-VI (Wijziging van de begrotingsstaat van het Ministerie van Veiligheid en Justitie voor het jaar 2011), nr. 4 (Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden).

84 Zie de weergave in T. Spronken, *Kroniek van het straf(proces)recht*, *NJB* 2012, p. 1011.

85 Zie hiervoor paragraaf 2.2, de bijdrage van J.M.W. Lindeman in deze bundel en D. van Daele, *Het openbaar ministerie en de afhandeling van strafzaken in Nederland*, Leuven: Universitaire Pers Leuven 2003, p. 133.

aanmerking komende belangen mee te wegen en is eenzijdigheid (“partijdigheid”) uitdrukkelijk in strijd met zijn constitutionele positie.⁸⁶ Voorts moet het Openbaar Ministerie steeds een correcte en evenwichtige toepassing van het recht nastreven.⁸⁷ De magistratelijke rol houdt *in ultimo* in dat het Openbaar Ministerie zich alleen [...] mag oriënteren op de abstracte idealen die aan het concept van de rechtsstaat zijn verbonden.⁸⁸ Het Openbaar Ministerie kan daarom in strikte zin ook niet worden aangemerkt als ‘partij’ in het strafgeding. Officieren van justitie hebben in alle fasen van de strafrechtspleging een magistratelijke rol. Deze gedachte wordt uitgewerkt in het door de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 geformuleerde ‘kernprofiel’ van het Openbaar Ministerie.

De waarborg voor de magistratelijke rol van de leden van het Openbaar Ministerie ligt vooral in de omstandigheid dat het Openbaar Ministerie – anders dan andere bestuursorganen – deel uitmaakt van de *rechterlijke macht*.⁸⁹ Dat betekent dat de opleidingseisen voor de rechterlijke macht van toepassing zijn, dat aanstelling in beginsel plaatsvindt voor het leven en dat de bezoldiging bij wet is geregeld.⁹⁰ Dat stelt het Openbaar Ministerie in staat op een zekere afstand van het politieke bestuur en met een ‘rechterlijke attitude’ te opereren.⁹¹ De magistratelijke rol van de officier van justitie heeft een aantal belangrijke implicaties. Allereerst moet de vervolgingsbeslissing in beginsel onafhankelijk van politieke organen, dat wil zeggen regering en (leden der) Staten-Generaal, en andere bestuursorganen, dat wil zeggen toezichthouders, worden genomen.⁹²

Ten tweede past de bevoegdheid tot het eenzijdig opleggen van een strafbeschikking als wijze van (buitengerechtelijke) afdoening van strafbare feiten bij de magistratelijke rol van de officier van justitie.⁹³

Ten derde mag de officier van justitie niet eenzijdig het vervolgingsbelang behartigen. Voor de verdediging gunstige omstandigheden moet de officier van justitie op gelijke wijze meenemen in de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden als omstandigheden die het vervolgingsbelang kunnen dienen.⁹⁴ Het meest duidelijke voorbeeld daarvan is de verplichting om zowel belastende als

86 Groenhuijsen en Knigge 1999, p. 30. Zie ook Groenhuijsen en Knigge 2004, p. 141.

87 Groenhuijsen en Knigge 2004, p. 99-100.

88 Groenhuijsen en Knigge 2004, p. 100.

89 Zie voor argumenten voor dit standpunt alsook de visie dat het Openbaar Ministerie niet behoort tot de rechterlijke macht, Van Daele 2003, p. 119-128, 133.

90 Groenhuijsen en Knigge 2004, p. 100.

91 J.B.H.M. Simmelink en Y.G.M. Baaijens-Van Geloven, Vervolg en rechtsbescherming, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2001, p. 417.

92 Uiteraard zijn er correctiemechanismen in de vorm van het bezwaarschrift tegen de dagvaarding (artikel 250-252, 262 Sv), het beklag tegen niet verdere vervolging (artikel 12-121 Sv), het geven van algemene en bijzondere aanwijzingen door de minister van Veiligheid en Justitie (artikel 127-128 Wet RO) en de controle door de strafrechter (die via zijn uitspraak aangeeft hoe hij het tenlastegelegde beoordeelt en daarmee zich indirect uitspreekt over de vervolgingsbeslissing).

93 Zie de standpunten van Knigge en de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 zoals weergegeven in paragraaf 2.2.

94 Groenhuijsen en Knigge 1999, p. 36-37.

ontlastende stukken in het dossier te voegen.⁹⁵ Deze verplichting zal zelfs in het Wetboek van Strafvordering worden neergelegd.⁹⁶

Ten slotte moet de officier van justitie toezien op de rechtsstatelijkheid van de strafvordering, waarbij gegeven de positie, de taken en de verantwoordelijkheden van de officier van justitie in de strafvordering, de aandacht met name uitgaat naar het vooronderzoek en de executiefase. Immers, in het huidige Wetboek van Strafvordering heeft de officier van justitie de leiding over het opsporingsonderzoek (artikel 148 Sv) en is het Openbaar Ministerie belast met de tenuitvoerlegging van rechterlijke beslissingen (artikel 553 Sv). Als het gaat om de leiding over het opsporingsonderzoek is de taak van de officier van justitie volgens de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 niet beperkt tot het waken over de rechtmatigheid van de opsporing:

‘De officier van justitie dient garant te staan voor de rechtsstatelijkheid van de opsporing. [...] Hij houdt toezicht en kan ingrijpen als dat nodig is. Hij heeft geen volgende, legitimerende rol, maar een bepalende, sturende, een superviserende rol. Uiteraard zal hij zich doorgaans niet mengen in taktisch-operationele zaken, maar zijn gezag kan op ieder moment worden geactiveerd. [...] En: naarmate het gewicht of de complexiteit van de zaak toeneemt, zal de officier van justitie er in de regel nauwer bij betrokken zijn.’⁹⁷

Deze benadering van de leiding over het opsporingsonderzoek ziet men terug in de wettelijke regeling van de dwangmiddelen en met name bij de bijzondere opsporingsbevoegdheden. Daarin is de officier van justitie degene die het gebruik van veel bijzondere opsporingsbevoegdheden beveelt (bijvoorbeeld de stelselmatige observatie, artikel 126g Sv), die bepaalde (vaak meer ingrijpende) bijzondere opsporingsbevoegdheden zelf uitoefent door te vorderen bij verdachte of een derde (bijvoorbeeld het vorderen van gegevens op de voet van artikel 126nd Sv) en die zorgt voor rechterlijke toestemming voor het aanwenden van de meest ingrijpende bijzondere opsporingsbevoegdheden (bijvoorbeeld het opnemen van vertrouwelijke communicatie van artikel 126l Sv).⁹⁸

De sturende rol van het Openbaar Ministerie houdt niet in dat de officier van justitie zich op operationeel niveau bemoeit met de opsporingstaak van de politie. De officier van justitie is geen speurneus eerste klas.⁹⁹ ‘Het OM is betrokken op het werk van de politie, maar houdt ook distantie om de eigen professionele rol in te kunnen vullen: erop toezien dat de opsporing en vervolging voldoet aan de wettelijke eisen.’¹⁰⁰ In veel (minder ernstige) strafzaken zal er weinig behoefte bestaan aan actieve bemoeienis van de officier van justitie

95 Kooijmans 2011, p. 39-41.

96 Zie artikel 149a lid 2 (nieuw) Sv, *Kamerstukken I* 2010/11, 32 468, nr. A, p. 4.

97 Groenhuijsen en Knigge 2004, p. 99.

98 Zie Y. Buruma, aant. 13 op artikelen 126g-126gg (suppl. 121, april 2001), in: Melai/Groenhuijsen et al.; Groenhuijsen en Knigge 2004, p. 99-100.

99 Simmelink en Baaijens-Van Geloven 2001, p. 419.

100 Openbaar Ministerie, *Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM*, p. 22 (via <www.om.nl>).

met de opsporing en is het *de facto* de politie die de zaak ‘zittingsklaar’ bij het Openbaar Ministerie aanlevert. Dat kan anders liggen in complexe strafzaken, bijvoorbeeld als er bijzondere opsporingsbevoegdheden zijn toegepast.¹⁰¹ Overigens spreekt de wettelijke definitie van ‘opsporing’ (artikel 132a Sv) over het onderzoek ‘onder *gezag* van de officier van justitie’. Aanvankelijk sprak dit artikel over ‘leiding’ van de officier van justitie, maar dit werd vervangen om tot uitdrukking te brengen dat de officier van justitie niet in alle gevallen daadwerkelijk leiding geeft, maar wel telkens de verantwoordelijkheid draagt voor en zeggenschap heeft over het opsporingsonderzoek.¹⁰² Bij dit alles is het de vraag of het Openbaar Ministerie feitelijk wel altijd voldoende zicht heeft op wat er binnen de politieorganisatie gebeurt en of het daarbij wel tijdig wordt betrokken. Het is met andere woorden de vraag of de leidinggevende rol in de praktijk ook altijd daadwerkelijk kan worden waargemaakt.¹⁰³

Als het gaat om de rol van de officier van justitie binnen de strafrechtshandhaving kunnen er – het bovenstaande overziend – twee mogelijke verschuivingen worden ontwaard, die verband houden met de opkomst van de strafbeschikking en de ZSM-aanpak. Enerzijds vraagt de introductie van de strafbeschikking bij uitstek – nog meer dan voorheen – om een *magistratelijke invulling* van deze rol. De officier van justitie schuift als het ware op in de richting van de rechter; hij wordt geacht een quasirechterlijke taak te vervullen. Aan de hand van het beschikbare bewijs stelt hij vast of de verdachte schuldig is aan een strafbaar feit en als dat het geval is legt hij eenzijdig een bindende strafrechtelijke sanctie op.

Anderzijds wordt de officier van justitie als gevolg van de ZSM-aanpak in een zeer vroeg stadium direct betrokken bij de afhandeling van veelvoorkomende criminaliteit (zie paragraaf 2.3). De betrokkenheid van de officier van justitie wordt naar voren gehaald en zijn rol ‘aan de voorkant’ wordt versterkt. Hier komt de officier van justitie dus juist – door zijn aanwezigheid op het politiebureau ook letterlijk – *dichterbij de politie* te staan. Daarbij is het opvallend dat het gaat om eenvoudige en veelvoorkomende delicten, een categorie zaken dus waarbij in het verleden juist geen of nauwelijks sprake was van actieve bemoeienis van de officier van justitie. In zoverre zou ZSM ertoe kunnen leiden dat de officier zijn leidinggevende rol ten opzichte van het opsporingsonderzoek in de praktijk beter kan waarmaken.¹⁰⁴ Dat valt op zichzelf toe te juichen. Aanhakend bij de eerder aangehaalde karakterisering van ‘betrokken distantie’ kan echter de vraag worden opgeworpen of de toegenomen ‘betrokkenheid’ bij het politiewerk niet het risico in zich bergt dat de vereiste ‘distantie’ afneemt. Dit terwijl deze distantie juist een cruciale eigenschap is in het kader van de uitvaardiging

101 Kooijmans 2011, p. 41.

102 M.J. Borgers, De onderzoeksfase: toezicht, controle en opsporing, in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman en M.J.J.P. Luchtman (red.), *Bijzonder strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal recht in Nederland*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011, p. 463, i.h.b. voetnoot 29.

103 Kooijmans 2011, p. 41-42.

104 Vgl. Kooijmans 2011, p. 41 en p. 45.

van een strafbeschikking. Deze taak vraagt immers bij uitstek om een rechterlijke attitude en om een objectieve afweging van de betrokken belangen, waarbij ook de rechtmatigheid van de opsporing – en dus het handelen van de politie – in het geding kan zijn.

Hiermee hangt samen dat de ZSM-aanpak getuigt van een bestuurlijke aanpak van criminaliteit. De ZSM-aanpak zet immers toch vooral in op snelheid in de afdoening, richt zich op de voor de samenleving ergerniswekkende en zichtbare veelvoorkomende criminaliteit, beoogt in die zaken een lik-op-stuk-beleid in te voeren, benadert de selectie van zaken en de daarbij toegepaste afdoeningswijzen als een procesmatige aanpak en positioneert de officier van justitie in het centrum van de ketenpartners in de strafrechtspleging (de politie, reclassering, slachtofferhulp, zittende magistratuur, advocatuur etc.) met wie afspraken zijn of worden gemaakt over de wijze van afdoening.¹⁰⁵ De strafbeschikking is een belangrijke afdoeningswijze binnen de ZSM-aanpak en het is niet zonder reden geweest dat het Openbaar Ministerie in de toekenning van de strafbeschikking een verschuiving van de officier van justitie in de richting van een bestuursorgaan heeft gezien.¹⁰⁶ Bij een dergelijke bestuurlijke aanpak past eerder het beeld van misdaad*bestrijding* dan dat van *rechtshandhaving*. Het signaal dat daarmee in elk geval richting burger en samenleving uitgaat, verdraagt zich minder goed met de magistratelijke rol van de officier van justitie.

Thans bestaat bij sommigen al de indruk dat veel officieren van justitie zich steeds meer lijken op te stellen als ‘crime-fighters’ dan als magistraten.¹⁰⁷ Men zal zich kortom bewust moeten zijn van de spanning die kan ontstaan tussen de beide rollen die de officier van justitie heeft te vervullen: die van ‘speurneus’ en die van magistraat. Als deze spanning niet wordt erkend zou het gevaar kunnen ontstaan dat de beide aangeduide verschuivingen – in tegengestelde richtingen – ertoe leiden dat de officier van justitie in een spagaat raakt tussen twee rolopvattingen.

4 Gevolgen voor de positie van de verdediging

De ZSM-aanpak en met name het beoogde gebruik van de strafbeschikking binnen dat kader heeft gevolgen voor de positie van de verdachte en zijn raadsman. Hier spelen verschillende, samenhangende kwesties. Waar de ZSM-aanpak inzet op snelheid en lik-op-stuk en daarmee suggereert dat de overheid volstrekt eenzijdig reageert op de VVC, hoeven de verdachte en zijn raadsman niet lijdzaam de ZSM-aanpak over zich heen te laten komen. Doordat er aan de transactie en ook de strafbeschikking consensuele elementen kleven, hebben zij (beperkte) mogelijkheden tot beïnvloeding van de wijze en de snelheid van afdoening. Wij zullen dat hieronder weergeven. Tegelijkertijd verdient de positie van de verdachte en zijn raadsman wel aandacht, omdat in de ZSM-

105 Zo valt af te leiden uit de beschrijving van de ZSM-aanpak in paragraaf 2.3.

106 Zie paragraaf 2.2.

107 Vgl. Kwakman 2012, p. 199.

aanpak wel een aantal gevaren schuilt die hun rechten verkorten. Zo kan de strafbeschikking immers een afhouden van de rechter behelzen ingeval de vrijwilligheid onder druk komt te staan die voor een rechtsgeldige afstand van het recht op toegang tot de rechter is vereist. Dit zullen wij hierna illustreren. Het EVRM biedt hier een rechtsbeschermend kader, vandaar dat hierna ook de toepasselijkheid van het EVRM op de strafbeschikking aan bod komt.

Consensuele elementen: beïnvloeding door de verdediging

De mogelijkheid om een zaak via ZSM af te doen is tot op zekere hoogte afhankelijk van de medewerking van de verdachte. Dat is evident als de zaak via een transactie wordt afgedaan; de transactie is immers naar haar aard een consensuele afdoeningswijze (zie paragraaf 2.2). Dit terwijl de strafbeschikking moet worden gezien als een eenzijdige bevoegdheid, waarbij wilsovereenstemming volgens de wetgever zelfs 'in geen enkel opzicht wordt verondersteld'.¹⁰⁸ Toch moet worden erkend dat ook de strafbeschikking consensuele aspecten kent. Een strafbeschikking houdende een taakstraf of een ontzegging van de rijbevoegdheid kan bijvoorbeeld slechts worden opgelegd als de verdachte heeft verklaard bereid te zijn de straf te voldoen (artikel 257c lid 1 Sv). De aanwijzingen die de strafbeschikking op grond van artikel 257a lid 3 Sv kan bevatten, kunnen evenmin zonder de medewerking van de betrokkene ten uitvoer worden gelegd.¹⁰⁹ Het uitvoerdigen van een strafbeschikking is zinloos, als men weet dat er toch niet aan wordt voldaan.¹¹⁰ Als de verdachte niet bereid is om zijn straf te voldoen of zich aan de aanwijzing te houden, dan kan hij rechtstreeks worden gedagvaard.¹¹¹

Bovendien kan de verdachte die prijs stelt op behandeling van de zaak door de rechter de afdoening door middel van een strafbeschikking tegenhouden door (tijdig en op de juiste wijze) verzet te doen. Het uitgangspunt is dat de tenuitvoerlegging pas veertien dagen na de toezending of uitreiking van de strafbeschikking een aanvang kan nemen. Alleen als de verdachte afstand doet van de bevoegdheid tot het doen van verzet, kan de strafbeschikking meteen ten uitvoer worden gelegd (artikel 257g lid 1 Sv). Door verzet tegen de strafbeschikking wordt de tenuitvoerlegging geschorst of opgeschort (artikel 257g lid 2 Sv), mits dat verzet is gedaan binnen veertien dagen nadat het afschrift in persoon aan de verdachte is uitgereikt dan wel de beschikking hem bekend is geworden (artikel 257e lid 1 Sv). De verdachte heeft in zoverre dus een keuzemogelijkheid om al dan niet in te stemmen met de versnelde afhandeling van de zaak.¹¹² Dit roept de vraag op of de versnelde afhandeling die met de ZSM-aanpak wordt nagestreefd niet (vaak) zou kunnen worden gefrustreerd door het uitblijven van de vereiste bereidwilligheid.

108 Kooijmans, aant. 3.2 op artikelen 257a-257h (suppl. 160, april 2007), in: Melai/Groenhuijsen et al.

109 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 24. Zie ook Kooijmans, aant. 5.4 op artikelen 257a-257h (suppl. 160, april 2007), in: Melai/Groenhuijsen et al.

110 Corstens/Borgers 2011, p. 860.

111 Aanwijzing OM-afdoening, *Stcr.* 2012, nr. 8299, p. 5.

112 Vgl. Corstens/Borgers 2011, p. 11-12, over consensuele procedures.

Rechtsbescherming: het EVRM

De afdoening van een zaak door middel van een strafbeschikking moet worden aangemerkt als een ‘criminal charge’ in de zin van artikel 6 EVRM. Het Openbaar Ministerie legt hier immers in een strafrechtelijk kader een sanctie op met een bestraffend, repressief karakter.¹¹³ Van een ‘criminal charge’ is sprake vanaf het moment dat een ‘official notification’ aan iemand wordt gedaan dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit, of als de situatie van de betrokkene ‘has been substantially affected as a result of the suspicion against him’ (het beïnvloedingscriterium). Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer iemand als verdachte wordt aangehouden.¹¹⁴ Dit roept de vraag op in hoeverre de rechtswaarborgen van artikel 6 EVRM in volle omvang toepasselijk zijn op de uitvaardiging van een strafbeschikking. Uit de aard der zaak zal bij deze vorm van *buitengerechtelijke* afdoening vanzelfsprekend geen sprake kunnen zijn van een berechting in het openbaar door een onafhankelijke en onpartijdige rechter. De officier van justitie kan immers niet als een onafhankelijke en onpartijdige rechter in de zin van artikel 6 EVRM worden beschouwd.¹¹⁵ Een dergelijke bestraffing door bestuursorganen wordt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) geaccepteerd, mits de betrokkene de zaak aan een onafhankelijke rechter kan voorleggen, waarbij de rechtswaarborgen van artikel 6 EVRM worden nageleefd.¹¹⁶ In het kader van de OM-afdoening is die mogelijkheid aanwezig in de vorm van de bevoegdheid tot het aantekenen van verzet. Redenerend vanuit de situatie waarin een verdachte inderdaad in verzet is gegaan, kan de daaraan voorafgaande afdoening door politie en Openbaar Ministerie worden gezien als het *vooronderzoek*. Het EHRM heeft geoordeeld dat de eisen van artikel 6 EVRM ook relevant kunnen zijn tijdens het vooronderzoek, ‘if and in so far as the fairness of the trial is likely to be seriously prejudiced by an initial failure to comply with them’ (de Imbrioscia-regel).¹¹⁷ Vormverzuimen in het kader van de strafbeschikking kunnen tot op zekere hoogte – na verzet – worden gecompenseerd tijdens de zitting, waarbij geldt dat de ‘proceedings as a whole’ eerlijk moeten zijn geweest. Als het gaat om een verzuim dat de ‘fairness’ van het proces in zijn geheel dreigt te schaden, en dus niet meer in een latere fase hersteld kan worden, kan in de ‘voorfase’ echter al sprake zijn van een verdragsschending. Zo zullen het zwijgrecht en het recht om zichzelf niet te hoeven incrimineren (*nemo tenetur*) in dit verband zonder meer van toepassing zijn.¹¹⁸ Verder zal in het kader van de OM-afdoening onverkort

113 Vgl. Hartmann 1999, p. 83.

114 E. Sikkema, aant. 5.2 op artikel 27 (suppl. 169, oktober 2008), in: Melai/Groenhuijsen et al.

115 F.W. Bleichrodt, P.A.M. Mevis, B.W.A. Volker, *Vergroting van de slagvaardigheid van het strafrecht; een rechtsvergelijkend perspectief*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2011, p. 138.

116 Hartmann 1999, p. 85-86.

117 EHRM 24 november 1993, Imbrioscia v. Zwitserland, NJ 1994, 459.

118 Zie ook P.H.P.H.M.C. van Kempen, ‘Verdedigingsrechten in het vooronderzoek in Nederland’, *Strafblad* 2011, p. 8-24, i.h.b. p. 12-13.

gelden dat de verdachte reeds vanaf het eerste verhoor door de politie recht heeft op bijstand door een advocaat (Salduz).¹¹⁹

Toegang tot de rechter en vrijwilligheid

Uit artikel 6 EVRM wordt afgeleid dat de verdachte recht heeft op toegang tot de rechter. Het EHRM staat in principe toe dat van dit recht afstand wordt gedaan.¹²⁰ In het voorgaande is reeds gebleken dat de verdachte afstand kan doen van zijn bevoegdheid tot het doen van verzet. Afstand kan worden gedaan door vrijwillig aan de strafbeschikking te voldoen of – bijgestaan door een raadsman – schriftelijk afstand te doen (artikel 257e lid 1 Sv). Het berusten in de door het Openbaar Ministerie opgelegde sanctie kan dus aangemerkt worden als een afstand van recht.¹²¹ Net als ten aanzien van de transactie kan hier uiteraard de vraag rijzen in hoeverre de vrijwilligheid daadwerkelijk is gewaarborgd.¹²²

Volgens het EHRM is voor een afstand van het recht op toegang tot de rechter in elk geval vereist dat sprake is van ‘absence of constraint’.¹²³ Een verdachte kan uit vrije wil uitdrukkelijk of stilzwijgend afstand doen van de garanties van een eerlijk strafproces, maar zodanige afstand moet ondubbelzinnig blijken en omringd zijn met minimale waarborgen die passend zijn gelet op het betrokken belang.¹²⁴ Ten aanzien van het recht op rechtsbijstand heeft de Hoge Raad overwogen dat de afstand van dit recht ondubbelzinnig, desbewust en vrijwillig moet zijn gedaan.¹²⁵

Den Hartog meent dat in de regeling van de strafbeschikking onvoldoende waarborgen zijn gecreëerd om een te vergaande druk van het Openbaar Ministerie op de verdachte tegen te gaan:

‘Een efficiënte afdoening van zaken komt de productiecijfers ten goede en in zoverre heeft het openbaar ministerie er belang bij dat de verdachte de strafbeschikking accepteert. De verdachte (die in de meeste gevallen niet voorzien zal zijn van rechtsbijstand) kan door de officier van justitie of parketsecretaris (door verkeerde of gebrekkige informatie) onder zodanige druk worden gezet dat hij uiteindelijk de straf accepteert. Natuurlijk zullen er officieren van justitie en parketsecretarissen zijn

119 EHRM 27 november 2008, Salduz v. Turkije, *NJ* 2009, 214. Vgl. in dit verband de bijdrage van Annemarieke Beijer en Ildir Peçi in deze bundel.

120 Zie uitgebreid hierover A. den Hartog, aant. III-4 op Algemene beschouwingen bij het onderzoek ter terechtzitting (Afstand doen van rechten) (suppl. 135, juni 2003), in: Melai/Groenhuijsen et al.

121 Knigge 2002, p. 29; Den Hartog aant. III-4.4 op Algemene beschouwingen bij het onderzoek ter terechtzitting (Afstand doen van rechten) (suppl. 135, juni 2003), in: Melai/Groenhuijsen et al.; Aanwijzing OM-afdoening, *Stcrt.* 2012, nr. 8299, p. 2 en p. 10.

122 Vgl. Den Hartog aant. III-4.2 op Algemene beschouwingen bij het onderzoek ter terechtzitting (Afstand doen van rechten) (suppl. 135, juni 2003), in: Melai/Groenhuijsen et al.; Corstens/Borgers 2011, p. 856.

123 EHRM 27 februari 1980, Deweer v. België, *NJ* 1980, 561.

124 Zie o.a. EHRM 27 november 2008, Salduz v. Turkije, *NJ* 2009, 214.

125 HR 17 november 2009, *NJ* 2010, 143.

die de verdachte correct en volledig informeren, maar het is naïef te veronderstellen dat dit voor elke officier van justitie en parketsecretaris in elke situatie zal opgaan.¹²⁶

Datzelfde argument heeft Spronken naar voren gebracht in het verband met de ZSM-afdoening. Volgens haar kan er grote druk op de verdachte komen te staan om snel akkoord te gaan met een bepaalde afdoening, zonder dat deze goed de consequenties kan overzien.¹²⁷ '[D]e verdachte die zijn boete meteen op het politiebureau pinst, kan niet meer in verzet als later blijkt dat hij geen verklaring omtrent het gedrag meer krijgt.'¹²⁸

Daarmee is meteen een ander aandachtspunt ter zake van de vrijwilligheid bij het doen van afstand van het recht op toegang tot de rechter benoemd. Door (vrijwillige) betaling van de strafbeschikking wordt immers afstand gedaan van verzet. In Bijlage 3 bij de Aanwijzing OM-afdoening wordt als uitgangspunt gesteld dat *contante* betaling naar aanleiding van een *aankondiging* van een strafbeschikking bij een '*staandehouding*' alleen in bijzondere gevallen wordt toegestaan. Daarvan is sprake als de verdachte geen woon- of verblijfplaats heeft in Nederland, maar wel een adres in het buitenland. Bij de afwikkeling van deze contante betaling geldt als randvoorwaarde onder meer dat de verdachte door de opsporingsambtenaar moet worden gewezen op de omstandigheid dat hij door directe betaling zijn recht op verzet verspeelt.¹²⁹ Deze beperking laat onverlet dat een verdachte nog steeds afstand kan doen door voldoening aan de strafbeschikking door direct te pinnen op het politiebureau.¹³⁰ Naar onze mening zal het vereiste van een desbewuste en vrijwillige afstand meebrengen dat de opsporingsambtenaar dan wel de officier van justitie ook in dat geval – en niet alleen als de verdachte buiten Nederland woont – zal moeten wijzen op de consequenties die zijn betaling heeft voor zijn mogelijkheid tot het doen van verzet. Uit het vereiste van vrijwilligheid volgt namelijk dat de verdachte zodanig geïnformeerd moet zijn dat hij een weloverwogen beslissing kan nemen.¹³¹

Daarnaast kan het voorzien in rechtsbijstand een waarborg bieden voor het door de verdachte geïnformeerd afstand doen van zijn recht tot toegang tot de rechter. Op grond van de Salduz-rechtspraak heeft de aangehouden verdachte aanspraak op consultatie van zijn raadsman voorafgaand aan het eerste politieverhoor.¹³² Echter, in de ZSM-pilots wordt de advocatuur na het eerste verhoor niet meer actief bij de afwikkeling betrokken.¹³³ Dat betekent dat de verdachte op het moment dat de daadwerkelijke afdoening van zijn zaak aan de orde is

126 Den Hartog aant. III-4.4 op Algemene beschouwingen bij het onderzoek ter terechtzitting (Afstand doen van rechten) (suppl. 135, juni 2003), in: Melai/Groenhuijsen et al.

127 Spronken 2012, p. 1012.

128 Spronken 2012, p. 1012.

129 Aanwijzing OM-afdoening, *Stcrt.* 2012, nr. 8299, p. 16 (Bijlage 3).

130 Kennelijk anders: T. Scheltema, Nieuwe Aanwijzing OM-afdoening legt afrekenpraktijk aan banden, 9 mei 2012, via <www.advocatenblad.nl>.

131 Vgl. Den Hartog aant. III-4.4 en aant. III-9 op Algemene beschouwingen bij het onderzoek ter terechtzitting (Afstand doen van rechten) (suppl. 135, juni 2003), in: Melai/Groenhuijsen et al.

132 EHRM 27 november 2008, Salduz v. Turkije, *NJ* 2009, 214; HR 30 juni 2009, *NJ* 2009, 350.

133 Spronken 2012, p. 1012.

(strafbeschikking, transactie of anderszins) verstoken is van rechtsbijstand. Wil de raadsman zijn cliënt informeren over mogelijke gevolgen van een strafbeschikking (of transactie), dan zal hij dat reeds bij het consultatiemoment voor het eerste verhoor moeten doen. Maar op dat moment hoeft zeker nog niet duidelijk te zijn hoe de zaak tegen verdachte zich zal ontwikkelen en welke afdoeningsvorm zal worden gekozen.

Bij de transactie kan de uitoefening van het recht op toegang tot de rechter nog worden aangetast als de rechter – voor wie de verdachte wordt gedagvaard nadat hij heeft geweigerd in te stemmen met een transactievoorstel of de gestelde transactievoorwaarden niet heeft nageleefd – mede naar aanleiding van een hogere strafeis¹³⁴ stelselmatig veroordeelt tot een (iets) hogere geldboete dan het transactiebedrag.¹³⁵ Dit aspect is onderkend bij strafbeschikking. In de Aanwijzing OM-afdoening is namelijk geregeld dat de officier van justitie ter terechtzitting (na verzet) geen hogere boete zal eisen dan de sanctie van de strafbeschikking, tenzij de bestrafte geen inhoudelijke gronden aanvoert waarop zijn verzet is gebaseerd of na een mislukte executie.¹³⁶ In principe zal de strafbeschikking dus het uitgangspunt zijn bij de eis ter terechtzitting. Alleen als er reden is om aan te nemen dat het verzet uitsluitend is gedaan ter uitstel van de executie of om de procesgang te vertragen, kan een 20 procent hogere sanctie gevorderd worden.¹³⁷ In zoverre is dus niet langer sprake van een dreigende ‘strafverhoging’ die de verdachte van de gang naar de rechter kan weerhouden.

5 Afsluiting

Met de ZSM-aanpak wordt beoogd een snelle overheidsreactie op veelvoorkomende criminaliteit (VVC) te geven. Aldus wordt daders van VVC lik-op-stuk gegeven.¹³⁸ De transactie en de strafbeschikking zijn twee belangrijke buitengerechtelijke afdoeningswijzen die in de ZSM-aanpak centraal staan. Dat is niet verwonderlijk. De transactie biedt het Openbaar Ministerie de mogelijkheid de (trage) gang naar de rechter te vermijden, mits de verdachte de transactie aanvaardt. Dit consensuele element maakt dat niet sprake is van straffen, al wordt dat in de praktijk wel als zodanig ervaren vanwege de druk die van het transactieaanbod kan uitgaan. Die druk is gelegen in de toepassingsmogelijkheden van de transactie, de daaraan te stellen voorwaarden, en de dreiging van alsnog dagvaarding met een hogere strafeis van het Openbaar Ministerie en het risico van een hogere straf opgelegd door de rechter. De strafbeschikking laat het beeld nog meer kantelen. De strafbeschikking maakt snel straffen mogelijk.

134 Het Openbaar Ministerie kent het beleid om een 20% hogere strafeis neer te leggen, aldus Crijns 2010, p. 180.

135 Den Hartog aant. III-4.2 op Algemene beschouwingen bij het onderzoek ter terechtzitting (Afstand doen van rechten) (suppl. 135, juni 2003), in: Melai/Groenhuijsen et al.; Corstens/Borgers 2011, p. 856.

136 Aanwijzing OM-afdoening, *Stert.* 2012, nr. 8299, p. 2.

137 Aanwijzing OM-afdoening, *Stert.* 2012, nr. 8299, p. 9.

138 Om even bestuurlijke taal te bezigen.

Instemming van de verdachte is geen vereiste; de officier van justitie kan eenzijdig beslissen tot opleggen van een strafbeschikking. De toepassingsmogelijkheden zijn ruim, de sanctiemogelijkheden zelfs nog net wat ruimer dan bij de transactie. Door de regeling van het verzet moet de verdachte zelf het initiatief nemen tot de gang naar de rechter en daarmee het verkrijgen van rechtsbescherming. Stilzitten of betalen resulteert in een executeerbare strafbeschikking. De strafbeschikking is een daad van vervolging waarbij de officier van justitie autonoom en naast de rechter strafbare feiten afdoet. De strafbeschikking is mede ingevoerd met het oog op snelheid in afdoening van strafbare feiten; in die zin past de strafbeschikking naadloos in de ZSM-aanpak. De vraag is evenwel of sneller straffen ook werkt.

Het effect van sneller strafrechtelijk ingrijpen op de omvang van de criminaliteit en/of de recidive kan niet of nauwelijks empirisch worden vastgesteld. Naar het effect van de snelheid van straffen is nauwelijks onderzoek gedaan. Het schaarse empirische onderzoek dat wel voorhanden is, biedt geen steun aan de veronderstelling dat van sneller straffen een generaal of speciaal preventief effect uitgaat.¹³⁹ Dat hoeft uiteraard niet te betekenen dat er geen goede redenen kunnen zijn voor een versnelde afhandeling van strafzaken. Door snel op te treden kan de overheid bijvoorbeeld laten zien dat het criminele gedrag wordt afgekeurd en dat de overheid daartegen (direct) optreedt (normbevestiging, symboolwerking). Dat zou het vertrouwen in en het gezag van de overheid kunnen versterken. Deze gedachte komt ook duidelijk tot uitdrukking in de volgende woorden van de minister van Veiligheid en Justitie:

‘Recht dat te lang op zich laat wachten, voelt als onrecht. Voor een *geloofwaardige* rechtsstaat is het van het grootste belang dat justitiabelen snel en doeltreffend hun zaak behandeld krijgen. Een snelle reactie op strafbaar gedrag is van belang met het oog op een effectieve bestraffing: verdachten moeten snel weten waar zij aan toe zijn, daders moet duidelijk worden gemaakt dat normoverschrijdend gedrag niet wordt getolereerd, slachtoffers hebben recht op genoegdoening en compensatie. Ook vanuit *het perspectief van burger en samenleving* is een snelle en adequate aanpak van crimineel gedrag van groot belang. Een goede en tijdige afhandeling van strafzaken is wat de burger van de overheid mag verwachten’ (onze cursiveringen, ES/FK).¹⁴⁰

Het behoud van de geloofwaardigheid van het strafrecht lijkt dus de centrale doelstelling van de ZSM-aanpak te zijn.¹⁴¹ Dat is een doelstelling waarmee wij op zichzelf van harte kunnen instemmen. Dat neemt niet weg dat de versnelde afhandeling van strafzaken via de ZSM-aanpak ook risico's meebrengt en kan

139 Zie onder (veel) meer O.J. Bosker, *Snelrecht. De generaal en speciaal preventieve effecten van sneller straffen* (diss. Groningen), z.p.: 1997; G.J.N. Bruinsma, *Snel straffen vanuit criminologisch perspectief: een paradox in de strafrechtspraktijk*, in: *Snelrecht: hoe sneller, hoe beter?*, Uitgave in het kader van het OM Congres 2010, p. 7-23; Kwakman 2012, p. 203.

140 *Kamerstukken II* 2011/12, 29 279, nr. 126 (Actieprogramma ‘sneller recht doen, sneller straffen’), p. 2.

141 Vgl. ook Opstelten 2012, p. 1182.

leiden tot verschuivingen in de posities van de officier van justitie, de verdachte en zijn raadsman.

In de ZSM-aanpak dreigt de officier van justitie in een spagaat terecht te komen. Enerzijds past de bevoegdheid om strafbare feiten zelf (buitengerechtigd) af te doen bij diens magistratelijke rol. Hij komt daarmee naast de rechter te staan en draagt eenzelfde soort verantwoordelijkheid als het gaat om de beoordeling van de feiten, met gelijk oog voor belastende en ontlastende feiten, het bepalen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, het toepassen van materiele rechtelijke en formeelrechtelijke strafrechtelijke voorschriften, het beoordelen van de rechtmatigheid van de opsporing en het bepalen van de strafmaat. Hier past een oog voor de handhaving van het recht, niet het dienen van enkel een partijbelang. Anderzijds dreigt juist op dit vlak de bedoelde spagaat. De ZSM-aanpak, inclusief de strafbeschikking, brengt de officier van justitie dichterbij de politie. De vermindering van de distantie tussen politie en officier van justitie vergroot diens verantwoordelijkheid voor het leiding geven aan de opsporing. Tegelijkertijd moet de officier van justitie in het kader van de oplegging van een strafbeschikking toezien op de rechtmatigheid van de opsporing. Daar ligt een spanningsveld. Voorts spreekt uit de ZSM-aanpak een bestuurlijke benadering van de VVC gericht op een ketenbenadering waarin snelheid en lik-op-stuk centraal staan; misdaadbesteding staat voorop. De bestuurlijke benadering sluit weer aan bij het standpunt dat het Openbaar Ministerie reeds bij de behandeling van het wetsvoorstel inzake de Wet Omafdoening heeft ingenomen, namelijk dat het accentueert dat het Openbaar Ministerie bestuursorgaan is. Kortom, de ZSM-aanpak, met de strafbeschikking, drijft het Openbaar Ministerie juist af van zijn magistratelijke rol. Op zichzelf is de hybride positie van de officier van justitie in de strafrechtspleging niet iets nieuws. Vanouds dient hij de rollen van magistraat en 'crime-fighter' in zich te verenigen. Als gevolg van de geschetste ontwikkeling komt de spanning tussen deze twee rollen echter meer dan voorheen op scherp te staan. Er zal voor moeten worden gewaakt dat de magistratelijke rol van de officier van justitie niet te zeer onder druk komt te staan als gevolg van de intensievere betrokkenheid bij de politietaken.

Voor de verdachte en zijn raadsman heeft de ZSM-aanpak eveneens gevolgen voor hun positie. Hoewel de strafbeschikking een eenzijdige strafoplegging behelst, kent zij enkele consensuele elementen. Die stellen de verdediging in staat om een versnelde afdoening van de zaak tegen verdachte binnen de ZSM-aanpak te belemmeren. De mogelijkheid van verzet is daarvan het belangrijkste voorbeeld. Daar staat tegenover dat afdoening via de strafbeschikking (of transactie) een buitengerechtigde afdoening inhoudt en dat impliceert dat de verdachte afstand doet van zijn recht op toegang tot de rechter (artikel 6 EVRM) indien hij stilzit of betaalt. Met name in het kader van de ZSM-aanpak kan de vraag rijzen in hoeverre de vrijwilligheid van de afstand van dit recht is gewaarborgd. De druk om te betalen kan groot zijn – betalen via de pinautomaat op het politiebureau – terwijl de verdachte niet of niet voldoende is geïnformeerd over de consequenties daarvan. Hier wreekt zich dat de raadsman in de huidige

Nederlandse praktijk alleen voorafgaande aan het eerste politieverhoor in contact met de verdachte kan zijn; diens mogelijkheden om rechtsbijstand te verlenen op het moment dat in de ZSM-aanpak de beslissing wordt genomen over de afdoeningswijze zijn niet gegarandeerd. Een stevige verankering van de positie van de verdediging en de waarborgen rond de vrijwilligheid binnen de ZSM-aanpak zal er overigens ongetwijfeld toe leiden dat in een flink aantal gevallen de versnelde behandeling zal worden geblokkeerd. De toekomst zal moeten leren in hoeverre dat een belemmering zal blijken te zijn voor het realiseren van de ambitieuze doelstelling van de regering om een zeer groot deel van de strafzaken versneld af te doen.

