

# 163 Toezicht op en in het strafproces<sup>1)</sup>

Prof. mr. A.E. Harteveld \*

## 1. Inleiding

In de Senaatszaal van de Groningse universiteit hangt een groot aantal geschilderde portretten van oud-hoogleraren van de Groningse universiteit, waaronder het portret van mijn oude leermeester, prof. Th. W. van Veen, die tot 1987 hoogleraar straf- en strafprocesrecht was. Ikzelf heb ook nog onder professor Van Veen gewerkt en daarvoor van hem les gehad. Zijn colleges leverden allerlei wijsheden op waarvan ik nu nog denk te profiteren. Eén van die wijsheden gaat over het verschil tussen opsporing en controle, of toezicht. Politieambtenaren beschikken vaak over beide soorten bevoegdheden, bijvoorbeeld op grond van de Wegenverkeerswet: dan mogen zij in het kader van toezicht op de handhaving van de verkeerswetgeving een bestuurder staande houden, om zijn papieren vragen en het voertuig aan een controle onderwerpen.<sup>2)</sup> Veel van die bevoegdheden lijken op de opsporingsbevoegdheden die dezelfde politieman of -vrouw ook mag uitoefenen en die uiteindelijk samen dienen ter handhaving van het verkeersrecht. Maar er is een wezenlijk verschil tussen toezicht en opsporing, aldus professor Van Veen in een van zijn colleges: opsporing gaat er vanuit dat de mensen het fout doen, ze zijn verdachten, terwijl bij toezicht er juist van wordt uitgegaan dat de burgers het goed doen. En het toezicht heeft als functie om de burgers ook het gevoel te geven dat ze het goed doen. Idealiter vinden mensen het plezierig om onderworpen te worden aan een controle, bijvoorbeeld in het verkeer. De bestuurder voelt zich prettig omdat hij inderdaad de verplichte autogordel draagt en, als hij moet blazen voor de controle op alcohol, voelt hij zich helemaal okay, omdat hij, de bob zijnde, niet heeft gedronken. Toezicht bevestigt zodoende de norm, draagt daardoor bij aan de naleving ervan, en voorkomt normoverschrijdend gedrag oftewel werkt generaal preventief. Om die functies te kunnen vervullen, moet wel aan een paar basisvoorwaarden worden voldaan: toezicht moet geregeld plaatsvinden en moet liefst ook zichtbaar zijn voor de rechtsgenoten. Aldus Van Veen.<sup>3)</sup>

## 2. Het onderwerp: toezicht

Dit was de inleiding op het onderwerp van het navolgende: toezicht, maar dan niet toezicht op de burger maar op de actoren die namens de overheid in het strafproces optreden, meer in het bijzonder het Openbaar Ministerie – het OM – en enigszins in het verlengde daarvan de politie. Ik noem de politie hier als een verlengstuk van het OM, want de politie verricht weliswaar veel taken bij de opsporing van strafbare feiten, maar dat is steeds onder toezicht van het OM<sup>4)</sup> en in het strafproces is de politie geen partij. Dat is wel het OM, dat met de vervolging is belast, in de persoon van de officier van justitie.

Het verschijnsel toezicht is de laatste decenia steeds meer in de belangstelling komen te staan. Vooral in de bestuurskundige sferen speelt het begrip toezicht een rol. In Nederland zijn de laatste jaren ook allerlei toezichtsorganen geschapen, ook wel waakhonden genoemd, zoals de AFM en de Autoriteit

Persoonsgegevens. Toezicht is vanwege die toenemende aandacht ook wel vergeleken met zelfrijzend bakmeel, wat volgens mij niet per se positief bedoeld is.<sup>5)</sup>

## 3. Wat is toezicht en wie houden zich daarmee bezig?

Toezicht wordt in de literatuur vaak nogal ruim gedefinieerd, zodat er veel onder valt.<sup>6)</sup> Die vaak geciteerde definitie luidt:

“Toezicht betreft 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”.

Centraal staat in deze definitie de vraag of de handeling van de onder toezicht gestelde voldoet aan 'de daaraan gestelde eisen'. In het strafrechtelijke domein zijn die gestelde eisen, waarop het toezicht het oog heeft, doorgaans de rechtsnormen waaraan het handelen moet voldoen.

\* Sinds 1 september 2018 bijzonder hoogleraar Toezicht op strafvorderlijk overheidshandelen aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Naast deze functie is hij advocaat-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden en redactielid van Verkeersrecht.

1. Onder deze titel sprak Alex Harteveld op 8 april 2022 zijn oratie uit ter gelegenheid van het aanvaarden van de bijzondere leerstoel Toezicht op strafvorderlijk overheidshandelen aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Rijksuniversiteit Groningen. Het hier gepubliceerde artikel is een enigszins bewerkte versie van die rede.
2. Zie art. 160 WW1994.
3. De opvatting van Van Veen vindt (achteraf) ook wel steun in de bestuurskundige literatuur over toezicht, zie daarvoor WRR, *Toezien op publieke belangen*, Amsterdam University Press, Amsterdam 2013, p. 62.
4. Zie art. 12 Politiewet 2012 en art. 148 Sv.
5. Zie o.m. *Toezien op publieke belangen; Naar een verruimd perspectief op het rijkstoezicht*, Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid, Den Haag/Amsterdam:2013, p. 82.
6. F.J.H. Mertens, E.R. Muller, H.B. Winter (red.), *Toezicht, Inspecties en autoriteiten in Nederland*, Deventer:2015, p. 16.

---

## Bij het toezicht op het OM zijn behalve de rechter ook meerdere externe aan de overheid gelieerde instanties betrokken.

---

7. Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de strafrechtketen*, 2012.
8. Zie daarover ook A.E. Harteveld, *De positie van de rechter-commissaris in strafzaken*, diss. RU Groningen, 1990.
9. Bij de Wet van 1 december 2011 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten tot versterking van de positie van de rechter-commissaris (Wet versterking positie rechter-commissaris), Stb. 2011, 600, in werking getreden op 1 januari 2013 (Stb. 2012, 408).
10. Wet van 7 juli 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening), in werking getreden op 1 april 2014 (Stb. 2013, 107).
11. Contourennota Modernisering Strafvordering, par. 2.9: "De vraag kan worden gesteld of met het hierboven kort beschreven samenstel van rechterlijk, intern en extern toezicht de naleving van de geldende wettelijke voorschriften binnen de strafrechtketen adequaat en systematisch wordt gecontroleerd en gestimuleerd."
12. Zie voor een overzicht E. Devroe, M. Malsch, J. Matthijs & G. Minderman, *Toezicht op strafvorderlijk overheids-optreden*, Den Haag: WODC 2017 en M. Samadi, *Normering en toezicht in de opsporing*, diss. Universiteit Leiden, 2020.
13. Vgl. M. Samadi, *Normering en toezicht in de opsporing*, diss. Universiteit Leiden, 2020, p. 400.
14. Marijke Malsch, 'Is het totaal meer dan de som der delen? Toezichtsvormen op strafvorderlijk overheids-optreden', *NJB* 2017, afl. 43, p. 3132 e.v.; M. Samadi, 'Een nieuw beoordelingskader voor de sanctiëring van vormverzuimen: een stap in de goede richting?' *NTS* 2022, nr. 1.
15. HR 1 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:1889, r.o. 2.13.
16. Bijv. S. Brinkhoff, 'De toepassing van artikel 359a Sv anno 2016. Een pleidooi voor herstel van balans en de terugkeer naar echte rechterlijke vrijheid', *DD* 2016/8. Hij spreekt over het minimaliseren door de HR van de ruimte die art. 359a Sv zou moeten bieden.

Het gaat dan om de rechtmatigheidsstoets en niet zozeer over doelmatigheid of de financiële houdbaarheid. We denken als juristen dan in eerste instantie aan de rechter om er op toe te zien dat de strafvorderlijke overheid voldoet aan de daaraan gestelde eisen, te weten of wel rechtmatig wordt gehandeld. In zekere zin en tot op zekere hoogte oordeelt de rechter ook binnen het strafproces over het handelen van die overheid. Ik noem dat gemakshalve intern toezicht, maar eigenlijk is intrasystematisch toezicht een betere term.

Bij het toezicht op het OM zijn behalve de rechter echter ook meerdere externe aan de overheid gelieerde instanties betrokken. Dat zijn – tot nu toe – geen van alle instanties die speciaal daarvoor zijn ingericht. Zo is er de Nationale Ombudsman, die primair kijkt of overheids-optreden niet onbehoorlijk is, en de Rekenkamer, die incidenteel de effectiviteit van de strafrechtketen heeft onderzocht.<sup>7</sup> Er is ook nog de Inspectie Justitie en Veiligheid, maar die is qua toezicht beperkt tot de politie en bestrijkt niet het OM. Tenslotte is er het toezicht van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad (de PG), bij wie het uitoefenen van toezicht op het OM terug te voeren is op een wettelijke bevoegdheid, te weten art. 122 Wet RO. Daarin staat dat de PG bij de Hoge Raad, indien naar zijn oordeel het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert, de Minister van Justitie en Veiligheid daarvan in kennis kan stellen.

### 4. (On)voldoende toezicht op het strafproces?

Is er al met al voldoende toezicht op het handelen van het OM en waar zou het zwaartepunt van dat toezicht moeten liggen?

Een veel gehoorde redenering over het toezicht op het OM is de volgende. In het strafproces, waaronder ook de opsporing van strafbare feiten valt, heeft het Openbaar Ministerie een enorme macht, die de laatste tijd alleen maar groter is geworden. Het OM bepaalt of iemand vervolgd wordt, en waarvoor. Daaraan voorafgaand heeft het OM zoals we zagen ook al de leiding over het onderzoek dat aan de vervolging voorafgaat: het opsporingsonderzoek. In het oorspronkelijk Wetboek van Strafvordering had bij het opsporingsonderzoek de rechter nog een actieve rol in de persoon van de rechter-commissaris die het gerechtelijk vooronderzoek voerde. Maar dat is inmiddels afgeschaft: in 2013 is, nadat het gerechtelijk vooronderzoek al meer en meer was teruggedrongen,<sup>8</sup> het gerechtelijk vooronderzoek helemaal geschrapt uit het Wetboek.<sup>9</sup> Ook iets van de laatste tijd is dat het OM in plaats van de strafrechter nu ook zelf echte straffen kan opleggen, in de vorm van de

OM-strafbeschikking.<sup>10</sup> Kortom, duidelijk is dat de macht van het OM groot is, de rol van de rechter in het strafproces lijkt te zijn teruggedrongen en de vraag dient zich dan aan of op de uitoefening van die macht van het OM wel voldoende toezicht bestaat.<sup>11</sup>

Over het toezicht op het strafvorderlijk handelen is inmiddels door verschillende wetenschappers van alles geschreven en de teneur van de opvattingen van veel van die auteurs is dat het interne toezicht, dat bestaat uit rechterlijk toezicht, tekort schiet.<sup>12</sup> De consequentie die daaruit kan worden getrokken, is dan dat er meer extern toezicht moet komen.<sup>13</sup>

Bij deze globale stellingname wil ik enkele vraagtekens plaatsen.

Het eerste vraagpunt is óf het rechterlijk toezicht tekortschiet. Bij die kwestie valt op dat de meeste auteurs als ze het hebben over het rechterlijk toezicht, zich nogal eenzijdig oriënteren op de mogelijkheid van de zittingsrechter om naar aanleiding van vormverzuimen een processuele sanctie op te leggen.<sup>14</sup> Dat is thans geregeld in art. 359a Sv. Volgens die bepaling zijn zulke sancties de niet-ontvankelijkverklaring van het OM, bewijsuitsluiting en eventueel strafvermindering. De kritiek van veel schrijvers is dat de Hoge Raad de mogelijkheden om bij vormverzuimen een processuele sanctie toe te passen, gaandeweg te veel heeft ingeperkt. En van rechterlijk toezicht op het handelen van OM en – in het verlengde daarvan – de politie komt dus niet veel meer terecht.

Wel, dit is een onderwerp waarover de meningsverschillen hoog op kunnen lopen en in de korte tijd die ik heb kan ik niet op alle aspecten van dit vraagstuk ingaan. Maar ik wijs wel op wat de Hoge Raad over de rol van de strafrechter heeft gezegd in zijn laatste overzichtsarrest over art. 359a Sv, van 1 december 2020:<sup>15</sup>

"In het strafproces staat centraal dat de rechter, met inachtneming van de regels van een eerlijk proces, zoveel mogelijk een inhoudelijk oordeel velt over de beschuldiging die jegens de verdachte wordt geuit en zo recht spreekt in de concrete zaak. Op de strafrechter rust niet de taak en verantwoordelijkheid de rechtmatigheid en de integriteit van het optreden van politie en justitie als geheel te bewaken. De strafrechter is daartoe ook niet in staat."

Ik onderschrijf dit uitgangspunt van de Hoge Raad van harte. Maar betekent dit zoals sommigen zeggen dat het effect van art. 359a Sv te verwaarlozen is?<sup>16</sup> Welnee. Centraal volgens de Hoge Raad staan immers de regels van een eerlijk proces, die hoe dan ook gehandhaafd moeten worden en waarop de

strafrechter wel degelijk toeziet. Daarmee vallen heel wat mogelijk onrechtmatige handelingen in het vooronderzoek wel in het blikveld van de zittingsrechter. Ik noem enkele voorbeelden van zaken waarin de rechter ingrijpt en waarover je in de krant kunt lezen, zoals de Zaanse verhoormeethode,<sup>17)</sup> Mr Big,<sup>18)</sup> uitlokking door opsporingsambtenaren<sup>19)</sup> of onrechtmatig onderzoek in het lichaam.<sup>20)</sup> Allemaal zaken die kunnen leiden tot processuele sancties, zoals niet-ontvankelijkheid van het OM of bewijsuitsluiting. Zeggen dat dit allemaal niks voorstelt, lijkt mij een miskening van de bestaande mogelijkheden.

## 5. Toezicht binnen het strafproces

Belangrijker nog vind ik de vraag of de grote aandacht in de literatuur voor de rol van de sanctionerende zittingsrechter wel terecht is bij het oordeel over het rechterlijk toezicht binnen het strafproces. Als we het strafprocesrecht onder de loep nemen, dan zit dat namelijk tjokvol met toezicht door de rechter, ook als het gaat om het vooronderzoek. Zo is de Rechter-Commissaris, de RC, blijkens art. 170 Sv "in het bijzonder belast met de uitoefening van toezichthoudende bevoegdheden met betrekking tot het opsporingsonderzoek." Een specifiek voorbeeld daarvan is dat de RC binnen drie dagen en 6 uur de rechtmatigheid van de verzekeringstelling toetst.<sup>21)</sup> Verder zijn veel opsporingsbevoegdheden, ook als die onder bevel van de officier van justitie staan, onderworpen aan het vereiste van een machtiging van de RC. Bij het verlenen van zo'n machtiging door de RC staat de vraag naar de rechtmatigheid van de door het OM of de politie uit te oefenen bevoegdheden centraal.

Dat alles is ook toezicht en dergelijk toezicht interfereert veel minder met de doelstellingen van het strafproces dan bij de vraag naar de processuele sancties door de zittingsrechter, die pas aan het eind van de rit aan de orde kunnen komen.

Als er meer toezicht gewenst is op het optreden van het OM en de politie in het vooronderzoek, dan kan naar ik meen ook vrij eenvoudig worden gedacht aan vergroting van de toezichthoudende taak van de RC. Bijvoorbeeld, als zou blijken dat nogal snel wordt gegrepen naar het vrijheidsbenemende dwangmiddel van de verzekeringstelling, zonder dat het belang van het onderzoek dat strikt genomen vereist, dan kan gedacht worden aan het naar voren halen van de toetsing van de rechtmatigheid door de RC, bijvoorbeeld: binnen 24 uur.<sup>22)</sup> Bij andere opsporingsbevoegdheden kan het aantal gevallen waarin een machtiging van de RC is vereist worden uitgebreid. In dat verband is het teleurstellend dat in het ontwerp voor een nieuw Wetboek van Strafvordering – de zogenaamde Modernisering van

Strafvordering – aan die rol van de RC wat weinig aandacht is besteed, en niet wordt voorgesteld om het aantal gevallen waarin een machtiging van de RC nodig is uit te breiden, maar zelfs terug te brengen.<sup>23)</sup> Volgens mij komt dat omdat bij het ontwerpen van het nieuwe wetboek ten onrechte afstand is genomen van een belangrijk beginsel dat aan het huidige wetboek ten grondslag heeft gelegen in 1926, namelijk dat om de criminaliteit effectief te kunnen bestrijden in ruime mate bevoegdheden moeten worden toebedeeld aan de opsporende instanties, maar dat die vergezeld dienen te gaan met evenzovele waarborgen als maar enigszins met het doel van die bevoegdheden in overeenstemming is te brengen. Kort gezegd: ruime bevoegdheden maar ook ruime waarborgen. Goed toezicht door de rechter past in dat schema en als we denken aan bijvoorbeeld bevoegdheden met betrekking tot het vorderen en onderzoeken van gegevens, iets wat in EU-verband nogal speelt, dan past een vergroting van dat toezicht naar ik meen beter in de rechtsontwikkeling dan de lijn van het nieuwe wetboek, waar juist beknopt wordt op de rol van de RC.

Ook in de sfeer van rechtsmiddelen krijgt toezicht door de rechter vorm. Een voorbeeld. Onlangs speelde er bij de Hoge Raad een zaak waarin twee 'influencers' via Instagram vervalste merkkleding te koop aanboden.<sup>24)</sup> Dat liep in de gaten en dat leidde ertoe dat na een inval bij hen thuis door de justitiële autoriteiten het Instagramaccount werd inbeslaggenomen: de passwords werden veranderd en op de account werd een banner geplaatst:

*Dit account is inbeslaggenomen door de FIOD onder leiding van het Openbaar Ministerie. En daarbij werd nog vermeld: Het aanbieden van vervalste kleding is verboden volgens artikel 337 van het Wetboek van Strafrecht.*

Tegen deze inbeslagneming werd namens de beslagenen een klaagschrift op grond van art. 552a Sv ingediend bij de rechtbank, waarbij werd gevraagd om 'teruggave' van het account.

Dat klaagschrift werd door de rechtbank gegrond geacht, omdat volgens de rechtbank een Instagramaccount niet kan gelden als een voorwerp in de zin van de wet. Inbeslagneming op de door het OM aangevoerde gronden was dus niet rechtmatig. Die rechtsvraag belandde vervolgens via een cassatieberoep van het OM bij de Hoge Raad en die was van oordeel dat inbeslagneming van een Instagram-account niet kan. Wel is er een andere mogelijkheid, te weten het ontoegankelijk maken van gegevens op grond van art. 125o of 125p Sv. Via het rechtsmiddel van het bezwaarschrift is er dus, in een geval als dit, effectief toezicht op het OM.

## Strafprocesrecht zit tjokvol met toezicht door de rechter.

17. HR 13 mei 1997, ECLI:NL:HR:1997:ZD0705, NJ 1998/152.
18. HR 17 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:1982 (Kaatsheuvel) en ECLI:NL:HR:2019:1983 (Posbank).
19. Het aloude Tallon-criterium, ontleend aan HR 18 maart 1979, ECLI:NL:HR:1979:AB7429, NJ 1980/356.
20. HR 29 mei 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ8795 (Lijfsvisitatie 100% controles Schiphol o.g.v. art. 17 Douanewet).
21. Art. 59a Sv. Deze voorziening is een 'vertaling' van het Brogan-arrest van het EHRM, over de uiterste termijn waarbinnen een van de vrijheid beroofde persoon moet worden voorgeleid aan een rechter op grond van art. 5 EVRM (EHRM 29 november 1988, NJ 1989/815).
22. Dat de praktijk van de verzekeringstelling wel eens vragen oproept, kan blijken uit een rapport van de Nationale Ombudsman van 13 juni 2017, Rapportnummer: 2017/071. Ook een aanwijzing is het sterk gestegen bedrag aan schadevergoedingen voor ondergane voorlopige hechtenis (waaronder de schade wegens verzekeringstelling is begrepen). Deze stijging komt, zo kan uit de cijfers worden afgeleid, voor een groot deel voor rekening van het aantal vergoedingen voor zeer kort durend voorarrest. In al deze zaken heeft dus vrijheidsbeneming plaatsgevonden zonder dat dit heeft geleid tot een veroordeling door de rechter tot een vrijheidsstraf. Zie de cijfers van het CBS (<https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/37632>): rechters kenden in 2015 bijna 17.600 keer een schadevergoeding toe aan ex-verdachten voor onterechte hechtenis of onterecht gemaakte kosten. Dat is bijna vier keer zoveel als in 2004. Het gemiddelde toegekende bedrag is bijna gehalveerd en gedaald tot € 1.584.
23. Zie de Ambtelijke eindversie van het ontwerp voor de Modernisering van Strafvordering. De machtiging van de RC vervalt bij het onderzoek aan het lichaam bij derden, art. 2.6.6 Ontwerp (thans art. 195 Sv) en bij het onderzoek naar zgn. gevoelige gegevens, art. 2.7.47 Ontwerp, thans art. 126 nf Sv. Anders dan nog in de Contourennota werd voorgesteld, is in de ambtelijke eindversie niet een machtiging van de RC geïntroduceerd voor de 'heimelijke' bevoegdheid infiltratie.
24. HR 24 mei 2022, ECLI:NL:HR:2022:687.

---

*Blinde vlek bij het rechterlijk toezicht als de zaak nooit bij de rechter aankomt.*

---

Een volgende aantrekkelijke verschijningsvorm van het rechterlijk toezicht zie ik in de mogelijkheid om schadevergoeding te vragen bij de rechter, die in de Modernisering van Strafvordering wordt uitgebreid. Daar komt een algemene regeling in te staan voor de vergoeding van schade die is ontstaan door strafvorderlijk optreden van de overheid.<sup>25)</sup> Daarbij kan de grondslag voor de schadevergoeding zowel een onrechtmatige<sup>26)</sup> als een rechtmatige<sup>27)</sup> daad van de overheid zijn. Het nut van deze regeling spreekt allereerst aan in de gevallen waarin er wel een verdenking was, maar die niet heeft geleid tot een verdere vervolging van de verdachte. Bij het rechterlijk toezicht op het strafvorderlijk overheidshandelen bestaat er in het algemeen een blinde vlek als de zaak nooit bij de rechter aankomt. De aparte procedure voor schadevergoeding kan die leemte deels invullen. Ook kan de leemte worden gevuld die aanwezig is als onrechtmatig handelen niet tot een processuele sanctie kan leiden in de zin van art. 359a Sv, bijvoorbeeld omdat er niet een wezenlijke inbreuk op een eerlijk proces is geweest, maar slechts een niet toegestane inbreuk op de privacy van de verdachte.<sup>28)</sup> Compensatie in de vorm van een schadevergoeding wordt dan mogelijk, en is beter te begrijpen dan bijvoorbeeld een vrijspraak om die reden en vermoedelijk ook beter dan strafvermindering.

## 6. Voorlopige conclusie

Als ik het voorafgaande samenvat, dan heb ik betoogd dat er al heel veel vormen zijn van rechterlijk toezicht binnen het strafproces, en dat er ook nog wel meer bij kan komen. Dat relativeert de roep om meer extern toezicht, waar ik in het begin melding van maakte. Kijk bij voorkeur eerst naar vergroting van het rechterlijk toezicht – het strafvorderlijk systeem heeft daar op verschillende plaatsen ruimte voor. Voordeel daarvan is dat het uitvoeren van toezicht dadelijk effect kan hebben, iets wat bij extern toezicht een kwestie is van de lange adem. Ook kan bij het rechterlijk toezicht duidelijkheid ontstaan over de precieze rechtsnorm die geldt bij de uitoefening van bevoegdheden door het OM en de politie. Die duidelijkheid kan tot aan de Hoge Raad aan toe worden verschaft, via de gewone rechtsmiddelen maar ook via het buitengewone rechtsmiddel van cassatie in het belang der wet of, binnenkort, via een prejudiciële vraag die aan de Hoge Raad kan worden gesteld door elke strafrechter – ook door de rechter-commissaris in strafzaken.

## 7. Uitbouw naar de OM-strafbeschikking

Een relativering van extern toezicht wil ik ook aanbrengen bij een gebied waar tot nu

toe naar verhouding veel extern toezicht is uitgeoefend en dat betreft de OM-strafbeschikking. De Procureur-Generaal bij de Hoge Raad heeft daarover in het kader van zijn toezichtstaak tot nu toe twee belangrijke rapporten uitgebracht, steeds met een vervolgrapport daarop en inmiddels is er nog een onderzoek gaande van de PG.<sup>29)</sup> Die belangstelling voor toezicht op de OM-strafbeschikking valt te verklaren omdat daarop nauwelijks rechterlijk toezicht is.

Kort een nadere uitleg van de OM-strafbeschikking. Die bestaat nog niet zo heel lang – sinds 1 februari 2008 – en is een zelfstandige door de Officier van Justitie opgelegde straf, met dezelfde effecten als een door de rechter opgelegde straf. Uit de corona-tijd kennen we de debatten die te maken hadden met de vraag of de overtreding van een coronamaatregel die wordt afgedaan met zo'n OM-strafbeschikking ook in het strafblad moet komen en dan doorwerkt naar de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag. Op zichzelf is dat echter de normale consequentie van de OM-strafbeschikking, die qua effecten gelijk staat met een rechterlijk vonnis. Wel, die OM-strafbeschikking is dus een vergaande bevoegdheid van het OM, er kunnen ook pittige straffen worden opgelegd, niet alleen een geldboete maar bijvoorbeeld ook een taakstraf of een ontzegging van de rijbevoegdheid.<sup>30)</sup> Tegen een opgelegde strafbeschikking is wel iets te doen: de verdachte kan verzet aantekenen en dan wordt de zaak aangebracht bij de politierechter die vervolgens net als bij gewone strafzaken onderzoekt of het feit bewezen is en welke straf daarvoor moet worden opgelegd.<sup>31)</sup>

Het valt goed te verklaren dat juist op de oplegging van de OM-strafbeschikking toezicht nodig was en dat de PG bij de Hoge Raad zich daarop heeft gericht. Het bleek vervolgens uit het onderzoek van de PG dat er wel het een en ander aan te merken was op de wijze waarop de strafbeschikking in de praktijk werd gehanteerd. Ik noem twee punten die uit de toezichtrapporten naar voren komen. Het eerste betreft de bevoegdheid van de ambtenaar die de strafbeschikking uitvaardigt. In een aantal gevallen was de aanwijzing van de bevoegde ambtenaar niet in orde volgens de PG. Parquetambtenaren die in het ene parket werkten werden via een mandaatconstructie als het ware uitgeleend om in een ander parket strafbeschikkingen uit te schrijven. Volgens de PG was dat in strijd met de wet.<sup>32)</sup> De andere kwestie die ik noem is de zogenaamde schuldvaststelling die de Officier van Justitie moet verrichten, voordat hij een strafbeschikking uitvaardigt. De Officier van Justitie moet volgens de wet namelijk eerst vaststellen dat een overtreding of een mis-

25. Boek 6, Titel 61.

26. Art. 6.6.4.

27. Art. 6.6.5.

28. Een financiële schadevergoeding wordt ook mogelijk bij overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in art. 6 EVRM, art. 4.3.12.

29. <https://www.hogeraad.nl/over-ons/bijzondere-taken-hoge-raad-procureur-generaal/toezicht-openbaar-ministerie/>

30. Zie art. 257a Sv.

31. Art. 257\* Sv en art. 257f Sv.

32. Onderzoeksrapport PG bij de Hoge Raad 2017, *Beproefd verzet*, p. II.

drijf is begaan, voordat hij een straf kan opleggen. Echter, bij het toezicht van de PG bleek na bestudering van een aantal dossiers waarin een strafbeschikking was uitgegaan dat in 8% van de zaken die schuldvaststelling gebrekkig was – kort gezegd het bewijs “zat er niet in”. De PG schreef: “het foutpercentage van 8% – hetgeen erop neerkomt dat het bewijs in één op de dertien zaken onder de maat is – komt ongewenst hoog voor. De resultaten van het onderzoek kunnen daarom aangemerkt worden als een ernstige te nemen indicatie dat de grondigheid en de zorgvuldigheid waarmee de schuldvaststelling dient te geschieden, in de praktijk te wensen over laat.”<sup>33)</sup>

Ten aanzien van beide punten was het OM het echter niet helemaal eens met de PG. Dat betrof de juridische uitleg van de bevoegdheidskwestie en wat de schuldvaststelling betreft was het percentage waarin daar iets aan ontbrak niet eens zo gek veel anders dan bij rechterlijke vonnissen. Beide punten leverden intussen wel flink commotie op: in de media kon men lezen dat duizenden strafbeschikkingen onbevoegd waren opgelegd of anderszins onterecht waren. Elders stelden Robroek en ik dat dit soort scherpe oordelen de vrijwillige aanvaarding van de strafbeschikking zeker niet hebben verhoogd.<sup>34)</sup>

Maar, en dat is een cruciale vraag, hoe kan het dat dit soort, volgens de PG ernstige gebreken bij de bevoegdheid of de bewijsbaarheid van het feit, niet ook al door de rechter waren vastgesteld? Dat zit hem in de wijze waarop het rechterlijk toezicht op de strafbeschikking is geregeld in de wet. Cru gezegd: dat is er niet. De oorzaak daarvan ligt in de systematische vormgeving van het verzet tegen de strafbeschikking.<sup>35)</sup> Dat is een rechtsmiddel, maar niet een gewoon rechtsmiddel, in de zin dat daardoor een andere, “hogere” instantie een oordeel geeft over de eerdere beslissing. Bij het verzet is namelijk niet de eerdere strafbeschikking het voorwerp van onderzoek. Het voorwerp van onderzoek is, net als in de gewone strafzaken, het tenlastegelegde feit.

Op geen enkel moment in de verzetsprocedure is de vraag aan de orde of de strafbeschikking bevoegd is opgelegd en is het ook niet de vraag of de Officier van Justitie redelijkerwijze tot een schuldvaststelling heeft kunnen komen.

Ook wordt niet de vraag gesteld of de in de strafbeschikking opgenomen straf redelijk is. De verzetsprocedure kenmerkt zich daardoor dat daarin op geen enkel moment wordt gerefereerd aan de eerdere strafbeschikking.<sup>36)</sup> De politierechter begint gewoon opnieuw, vanaf nul als het ware. Ik vind dat vreemd en het wordt nog vreemder als we zien dat hetzelfde verschijnsel, de

politierechter begint gewoon opnieuw met de strafzaak zonder naar de strafbeschikking te kijken, zich ook voordoet als de verdachte niet heeft voldaan aan de strafbeschikking – hij heeft de boete niet betaald, of de werkstraf niet verricht. Dan zal de OvJ, aangezien de executie van de straf niet mogelijk is gebleken, de zaak toch weer bij de politierechter moeten aanbrenge. De strafbeschikking is op dat moment ten aanzien van de verdachte onherroepelijk – hij heeft geen verzet aangetekend en inmiddels is de termijn daarvoor ook al lang verstreken – maar toch gaat de rechter ook dan de strafzaak helemaal opnieuw onderzoeken zonder daarbij een oordeel te geven over de rechtmatigheid van de strafbeschikking, die eigenlijk al vaststaat.

In geen van beide genoemde procedures bij de rechter volgt dus een oordeel over de strafbeschikking. Ook een hogere rechter, zoals in laatste en hoogste instantie de Hoge Raad, buigt zich als gevolg daarvan nooit over de vraag naar de rechtmatigheid van de strafbeschikking.

In plaats daarvan moeten we het doen met extern toezicht, in casu het oordeel van de PG bij de Hoge Raad. Die is natuurlijk niet de minste, en heeft ook een flink gezag in juridische kwesties, maar is daarvoor toch net niet het hoogste adres.

Als in de verzetsprocedure wel een oordeel zou worden gegeven over de rechtmatigheid van de strafbeschikking, waaronder de vraag naar de bevoegdheid van de oplegger ervan, en de vraag of de schuldvaststelling door de beugel kan, zou in ieder geval een gedeelte van het door de PG bij de Hoge Raad uitgeoefende toezicht overbodig zijn geweest. Ik zeg daarmee niet dat op andere vlakken dat toezicht niet nuttig was, want op allerlei punten bevatten de rapporten die de PG heeft uitgebracht zinvolle observaties, zoals over de doorlooptijden die veel te lang waren en er toe leidden dat na instellen van verzet in heel veel gevallen de redelijke termijn werd overschreden, wat dan weer leidde tot de noodzaak van strafvermindering of zelfs een algeheel sepot, dus intrekking van de strafbeschikking.

Recentelijk is de strafbeschikking via een wetenschappelijk WODC-rapport geëvalueerd<sup>37)</sup> en dat bevat nauwelijks originele kritiekpunten op de strafbeschikking – het gras was al door de PG bij de Hoge Raad wegge-maaid.

Inmiddels zijn er plannen van de wetgever het een en ander aan de strafbeschikking te veranderen.<sup>38)</sup> Dat gaat dan over voorwaardelijke sancties die mogelijk moeten worden gemaakt voor het OM en ook over een aanpassing van de procedure voor het geval de verdachte niet heeft voldaan aan de strafbeschikking.<sup>39)</sup> Maar, het volgens mij meest

*Er is geen rechterlijk toezicht op de strafbeschikking geregeld in de wet.*

33. Onderzoeksrapport PG bij de Hoge Raad 2014, *Beschikt en gewogen*, p. 60.
34. A. Hartevelde, R. Robroek, A. Bailleux, R. Verstraeten, 'Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken in Nederland en België', Preadvies van de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht – Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken in Nederland en België, WLP:2019, p. 75.
35. Zie art. 257f Sv, met name lid 3, dat de regeling voor het afdoen van gewone strafzaken in eerste aanleg van toepassing verklaart.
36. Behoudens de vernietiging van de strafbeschikking, als de rechter tot een einduitspraak komt die anders luidt dan het niet-ontvankelijk verklaren van het verzet.
37. Denis Abels, Annemieke Benschop, Tom Blom, Jill Coster van Voorhout, Dirk J Korf, Nienke Liebrechts, Koen Friend, *Evaluatie Wet OM-afdoening*, Amsterdam: Rozenberg Publishers, 2018.
38. Een conceptwetsvoorstel en de bijbehorende concept-Memorie van Toelichting zijn te raadplegen via [https://www.internetconsultatie.nl/conceptwetsvoorstel\\_naar\\_aanleiding\\_van\\_evaluatie\\_wet\\_om\\_afdoening](https://www.internetconsultatie.nl/conceptwetsvoorstel_naar_aanleiding_van_evaluatie_wet_om_afdoening).
39. Die voorgestelde regeling dreigt echter erg gecompliceerd te worden, zie T.M. Knol, 'Een onnodig complexe regeling voor eenvoudige strafzaken. Kanttekeningen bij voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen', *DD* 2022/29.

---

essentiële gebrek bij de strafbeschikking, te weten dat die uiteindelijk onvoldoende onder toezicht van de rechter staat, wordt in dat wetsontwerp nog steeds niet opgelost, terwijl dat wel zou kunnen en volgens mij ook zou moeten.

---

*Toezicht door de rechter verdient de voorkeur boven toezicht van buitenaf.*

---

## **8. Afronding**

Daarmee kom ik aan mijn afrondende conclusie: er is op allerlei momenten binnen het strafproces toezicht op het opereren van het OM, soms is er wel behoefte aan meer toezicht, maar dat kan meestal heel goed worden uitgeoefend door de rechter en dat verdient wat mij betreft de voorkeur boven toezicht van buitenaf. Die stelling nodigt uit tot nadere wetenschappelijke reflectie op het verschijnsel van toezicht in en op het strafproces. En dat toezicht een goed gevoel kan doen ontstaan, heb ik in het begin al opgemerkt.