

Tilburg University

## Het wetsvoorstel OM-afdoening op het grensvlak van juridische techniek en strafprocessuele uitgangspunten

Groenhuijsen, M.S.; Simmelink, J.B.H.M.

*Published in:*  
Praktisch strafrecht

*Publication date:*  
2005

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

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

Groenhuijsen, M. S., & Simmelink, J. B. H. M. (2005). Het wetsvoorstel OM-afdoening op het grensvlak van juridische techniek en strafprocessuele uitgangspunten. In A. H. E. C. Jordaans, P. A. M. Mevis, & J. Wöretshofer (Eds.), *Praktisch strafrecht: Liber amicorum J.M. Reijntjes* (pp. 171-196). Wolf Legal Publishers (WLP).

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Het wetsvoorstel OM-afdoening op het grensvlak van juridische techniek en strafprocessuele uitgangspunten

M.S. GROENHUIJSEN & J.B.H.M. SIMMELINK\*

## 1. Inleiding

Jan Reijntjes is een collega wiens loopbaan wordt gekenmerkt door mobiliteit. Om te beginnen natuurlijk in geografisch opzicht. Gepromoveerd in het hoge noorden, heeft hij vervolgens lange tijd een uiterst vruchtbaar professoraat vervuld in het diepe zuiden van het land. Gedurende die jaren bewoog hij zich ook gemakkelijk in de richting van Den Haag, en was hij vaak aanwezig bij academische plechtigheden in vrijwel alle universiteitssteden. Over zijn vakmatige uitstapjes naar 'de West' hebben we het dan nog niet eens. Reijntjes ging waar zijn wetenschappelijke belangstelling hem bracht, daarbij slechts beperkt door persoonlijke motieven van hogere orde.

Ook in intellectueel opzicht toont Reijntjes in zijn geschreven werk een ruime horizon. Het is niet nodig hier een beeld te schetsen van het brede oeuvre dat hij tot stand heeft gebracht. Wij vertrouwen er op dat daarvan in de inleiding op deze feestbundel al een goede impressie is gegeven. Vanuit ons persoonlijke perspectief moeten evenwel twee opvallende kenmerken van de publicaties apart worden belicht. Eén is dat Reijntjes behoort tot de meest productieve en kwalitatief beste auteurs van de losbladige commentaar op het Wetboek van Strafvordering (losbladige Melai c.s.). Vanwege de omstandigheid dat niet alle vakgenoten zijn prestaties in deze uitgave hebben opgemerkt, zwaaien wij hem hier de lof toe die hij royaal verdient. Het tweede punt dat ons in het bijzonder is opgevallen is zijn systematische kritische aandacht voor het onderzoeksproject Strafvordering 2001. In verschillende opstellen heeft hij puntig, precies en soms polemisch aangegeven waarom hij van mening verschilt met belangrijke hoofdlijnen van dat onderzoeksproject.<sup>1</sup>

---

\* M.S. Groenhuijsen is hoogleraar strafrecht en strafprocesrecht bij het departement Strafrechtswetenschappen van de Universiteit van Tilburg. Terreinen van wetenschappelijk onderzoek zijn het strafprocesrecht en de victimologie. Tevens is hij als raadsheer-plaatsvervanger actief bij het gerechtshof Arnhem.

J.B.H.M. Simmelink is universitair hoofddocent strafrecht en strafprocesrecht bij het departement Strafrechtswetenschappen van de Universiteit van Tilburg. Zijn wetenschappelijk onderzoek ligt hoofdzakelijk op het gebied van het strafprocesrecht en het verkeersrecht. Tevens is hij actief als rechter-plaatsvervanger bij de Rechtbank Dordrecht en als raadsheer-plaatsvervanger bij het Gerechtshof Den Bosch.

<sup>1</sup> Zie vooral J.M. Reijntjes, 'De toekomst van het voorbereidend onderzoek', *DD* 2001, p. 264-284; en C.H. Brants, P.A.M. Mevis, E. Prakken en J.M. Reijntjes, 'Op zoek naar grondslagen', in: idem (red.), *Op zoek naar grondslagen. Strafvordering 2001 ter discussie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003, p. 1-27.

Jan Reijntjes is een aardige man en een goede collega, maar hij is geen allemansvriend. In het wetenschappelijk debat schuwt hij de controversen niet en kiest dan af en toe voor een robuuste stijl. Wij waarderen dat, vooral omdat we weten dat hij ook zelf een stootje kan hebben. Tegen deze achtergrond lijkt het passend om in dit liber amicorum een opstel te wijden aan de afdoening van strafzaken door het Openbaar Ministerie. Ook dit is immers een onderwerp waarover Reijntjes van harte van mening verschilt met de onderzoeksgroep *Strafvordering 2001*. Kort gezegd komt het er op neer dat Reijntjes niets moet hebben van de voorstellen van de onderzoeksgroep omtrent het zogenoemde 'derde spoor', en dus ook niet van het daarop gelijkende thans ahangige wetsvoorstel *OM-afdoening*. Hij vindt dat de afdoening buiten geding prima kan blijven verlopen door middel van de transactie. Waarschijnlijk met bijna scabreus genoegen – of mild spottend – schrijft Reijntjes: 'Niets is volmaakt; maar de transactie lijkt de volmaaktheid te benaderen.'<sup>2</sup> Naar ons oordeel is zo ongeveer het tegendeel het geval, en dat zullen we nog eens kort toelichten. De hoofdmoot van ons betoog zal echter niet zijn gewijd aan een herhaling van zetten, maar aan een nauwgezette vergelijking tussen het 'derde spoor' van *Strafvordering 2001* en het wetsvoorstel *OM-afdoening*. De voornaamste reden daarvoor is dat op die wijze zowel de principiële achtergrond als de technische finesse van de buitengerechtelijke afdoening het beste over het voetlicht kan worden gebracht.

Het vertrekpunt is dus dat Reijntjes geen wezenlijke verandering wil van het model van buitengerechtelijke afdoening. In wezen is zijn bezwaar van pragmatische aard. De transactie werkt in zijn visie vrijwel probleemloos en waarom zou je daaraan dan gaan tornen? Bezwaren die in de literatuur zijn opgeworpen komen volgens hem 'vrijwel uitsluitend uit academische hoek en hebben dan ook een hoog theoretisch gehalte'.<sup>3</sup>

Is dat nu echt zo? Niets zo praktisch als een levensecht voorbeeld. Een aantal jaren geleden werd een bekende witte boorden-advocaat in strafzaken zelf beschuldigd van heling. Hij zou zich welbewust hebben laten betalen met crimineel geld. Betrokkene ontkende, won een opinie in van een hooggeleerde collega die zijn zienswijze bevestigde, maar ging vervolgens – toen de officier van justitie zich daardoor niet liet overtuigen – toch akkoord met een transactie waarmee tienduizenden oude guldens waren gemoeid. Hij hield zijn onschuld ook toen nog vol, stellende dat hij het zich in zijn positie niet kon permitteren om jarenlang in een strafzaak verwickeld te zijn, die vrijwel zeker bij iedere processuele ontwikkeling de krant zou halen.

Wij vinden dat zoiets niet moet kunnen. De verdachte voelt zich gechanteerd door justitie. Daar is niets theoretisch aan te ontdekken. Omgekeerd meldt de rechtsleer, ook die van Reijntjes, dat de transactie berust op vrijwilligheid. Dat is zelfs minder dan theorie, het is pure fictie. De verdachte betaalt een zeer groot bedrag en houdt vol onschuldig te zijn. Naar geldend transactierecht is er geen schuld vastgesteld. Is dat aanvaardbaar? Waarom incasseert de strafrechtelijke overheid zo'n groot bedrag als er nergens formeel is vastgesteld dat de verdachte 'het' heeft gedaan? Wat is de rechts-

---

<sup>2</sup> J.M. Reijntjes, 'Bestrafing buiten de rechter om. Wat is er mis met de transactie?', *AA* 2004, p. 552-560, p. 554.

<sup>3</sup> Reijntjes 2004, p. 556.

grond van de betalingsverplichting als geen der betrokkenen ooit enig onrecht heeft vastgesteld? Dat is vragen om problemen, en die zijn er dan ook geregeld gekomen. In feite geeft het opstel van Reijntjes zelf al belangrijke elementen aan waarom het zo niet langer kan doorgaan met de transactie. Zo vermeldt Reijntjes dat het doel van de aan transactie verbonden voorwaarden is om, net als bij strafoplegging, de verdachte leed toe te voegen.<sup>4</sup> En hij geeft aan dat ook 'de man op straat' de transactievoorstellen als boetes ervaart. Terecht, aldus de schrijver: 'Er is ook geen reden om te menen dat transactie geen straf is. Dat een sanctie door de verdachte (min of meer) vrijwillig wordt aanvaard, doet aan het strafkarakter niet af; maar van strafoplegging is geen sprake.'<sup>5</sup> Verderop wijst hij op het gegeven dat de meeste afdoeningen buiten geding betrekking hebben op routinezaken, op gevallen waarin er geen slachtoffers zijn en de op te leggen sanctie betrekkelijk gering kan zijn. En dan geldt: 'Confectiezaken vragen om confectieoplossingen'.<sup>6</sup> Dit is allemaal waar en hoogst relevant. Daar komt nog bij dat al lange tijd een verhoudingsgewijs groot deel van de strafbare feiten langs deze weg wordt afgedaan. Precies om al deze redenen is het toch logisch dat wij binnen Strafvordering 2001 hebben gepleit voor een systematisch zuivere regeling van deze rechtsfiguur. Systematisch zuiver houdt onder andere in dat er een solide theoretische grondslag voor de regeling kan worden aangewezen. Het houdt in ieder geval ook in dat het instrument niet berust op – of in overwegende mate werkt met – juridische ficties.<sup>7</sup> Wij hebben er met uitvoerige toelichtingen op gewezen dat de bestaande transactie juridisch ondergenormeerd is, waardoor de rechtsbescherming van verdachten serieus tekort komt. Een heroriëntatie op deze afdoeningsmodaliteit volgens het patroon van het 'derde spoor' biedt in dit opzicht uitkomst. Binnen dit spoor is dan nog differentiatie mogelijk al naar gelang het type zaak waar het om gaat. Bij de massazaken met kleine geldstraffen relatief weinig bijzondere procedurele voorzieningen en waarborgen, terwijl het regiem in geval van zwaardere of meer specifieke vergrijpen kan worden aangekleed (met een hoorplicht, rechtsbijstand, of juridische toetsing) al naar gelang daaraan behoefte bestaat. De wettelijke normering kan dan tegelijk strikt en flexibel zijn, terwijl de door Reijntjes genoemde voordelen van de transactie behouden blijven.

## 2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel OM-afdoening

Volgens het wetsvoorstel wordt de transactie afgeschaft<sup>8</sup> en wordt het voorwaardelijk sepot voor een deel in de OM-afdoening geïntegreerd.<sup>9</sup> Daarvoor in de plaats komt de

<sup>4</sup> Reijntjes, 2004, p. 552.

<sup>5</sup> Reijntjes, 2004, p. 553.

<sup>6</sup> Reijntjes, p. 557.

<sup>7</sup> Zo ook *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 6, p. 4.

<sup>8</sup> 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), *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 2: de art. 74-74c Sr vervallen, art. 77f Sr wordt gewijzigd. Vooralnog wordt in de kamerstukken nog uitgegaan van een overgangperiode waarin beide afdoeningsmodaliteiten naast elkaar bestaan; zie de MvT, *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 3, p. 88.

zogenaamde strafbeschikking, die door de officier van justitie<sup>10</sup> kan worden uitgevaardigd (art. 257a e.v. Sv). Het eerste dat opvalt is de verplaatsing van de regeling van het materiële naar het formele strafrecht. Daarmee wordt recht gedaan aan de werkelijkheid: het gaat net als voorheen primair<sup>11</sup> om een *procedure* waarin delicten – voorschijns buiten de rechter om – worden afgedaan.

De strafbeschikking kan betrekking hebben op dezelfde delicten als waarvoor thans een transactie is toegestaan. De 'voorwaarden' van de transactie worden vervangen door op te leggen 'straffen en maatregelen'. Naast de voor de hand liggende geldboete, onttrekking aan het verkeer en schadevergoedingsmaatregel worden genoemd de taakstraf (maximaal 180 uur) en de ontzegging van de rijbevoegdheid (maximaal 6 maanden). De beschikking kan bovendien 'aanwijzingen' bevatten waaraan de verdachte moet voldoen. Volgens lid 3 van het voorgestelde art. 257b Sv gaat het daarbij onder andere om afstand van in beslag genomen voorwerpen, uitlevering van voorwerpen, ontneming van wederrechtelijk genoten voordeel, en aanwijzingen omtrent het gedrag van de verdachte volgens het model van het vigerende art. 14c lid 2 sub 5 Sr. De schriftelijke en gedagtekende strafbeschikking moet steeds de naam van de verdachte bevatten, alsmede een opgave van het feit als bedoeld in art. 261 Sv of een korte omschrijving daarvan. De beschikking geeft voorts tijd en plaats van de gedraging aan, het strafbare feit dat de gedraging oplevert, de opgelegde sancties, en biedt informatie omtrent de wijze waarop verzet kan worden ingesteld en omtrent de tenuitvoerlegging.

Art. 257c Sv voorziet in bijzondere waarborgen. Taakstraffen en rijontzeggingen kunnen alleen worden opgelegd als de verdachte vooraf is gehoord en zich bereid heeft verklaard aan de straf te voldoen (lid 1). Geldboeten en schadevergoedingsmaatregelen (dus niet: ontnemingsmaatregelen!) van in totaal meer dan € 2000 mogen uitsluitend worden opgelegd nadat de verdachte, bijgestaan door een raadsman, is gehoord door de officier van justitie (lid 2).<sup>12</sup>

Nadat de strafbeschikking de verdachte heeft bereikt<sup>13</sup> kan hij binnen 14 dagen verzet doen bij het parket dat de beschikking heeft uitgevaardigd (art. 257e Sv). Daarbij *kunnen* – niet: moeten – schriftelijke bezwaren tegen de beschikking worden opgegeven. De officier van justitie brengt het verzet en de processtukken vervolgens ter kennis van de rechtbank en roept de verdachte, met inachtneming van een termijn van minstens 10 dagen, voor de zitting op. De behandeling van de zaak vindt dan plaats op de normale wijze.<sup>14</sup> Als het verzet ontvankelijk is, kan dit tot de volgende uitkomst leiden:

<sup>10</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 3 (MvT), p. 24.

<sup>11</sup> Er is ook voorzien in een pendant van de politietransactie: bij AMvB aangewezen opsporingsambtenaren kunnen strafbeschikkingen opleggen, volgens richtlijnen van het college van PG's, zie art. 257b Sv.

<sup>12</sup> Vgl. P. Osinga, *Transactie in strafzaken* (diss. Tilburg), Arnhem: Gouda Quint 1992, p. 197 e.v.: 'Het is zowel een sanctie als een procedure', met nadere bronvermeldingen.

<sup>13</sup> In lid 4 wordt nog in het algemeen bepaald dat voor andere sancties bij AMvB nadere voorwaarden kunnen worden gesteld.

<sup>14</sup> Het uitreiken en betekenen wordt geregeld in art. 257d Sv.

<sup>15</sup> Art. 257f lid 3 Sv: 'De behandeling van de zaak vindt plaats overeenkomstig de zesde, zevende of achtste titel van het Tweede Boek.'

'Indien de rechter de niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie uitspreekt, dan wel de verdachte vrijspreekt, ontslaat van alle rechtsvervolging of veroordeelt, vernietigt hij de strafbeschikking' (art. 257f lid 4 Sv). Hiermee wordt tot uitdrukking gebracht dat de rechter na verzet de zaak echt overneemt. Hij neemt een beslissing ten gronde, die in de plaats komt van de bestreden strafbeschikking.<sup>15</sup> Het verzet heeft opschortende werking, tenzij het evident te laat is aangewend (art. 257g Sv).

Tot zover een – tot het uiterste ingedikte – weergave van de hoofdlijnen van het wetsvoorstel. De grondgedachte, het Openbaar Ministerie wordt bevoegd om zelf een eenvoudige strafzaak af te doen zonder medewerking of instemming van de verdachte, valt samen met die van het zogenaamde derde spoor binnen het project Strafvordering 2001.<sup>16</sup> Maar er zijn ook verschillen.<sup>17</sup> Die worden eveneens uiterst bondig gesignaleerd.

Als een verdachte bezwaar maakt tegen een hem opgelegde boete, kan hij zowel volgens het wetsontwerp als in het derde spoor aanspraak maken op een 'gewone' terechtzitting.<sup>18</sup> Er bestaat evenwel een verschil tussen beide systemen indien de verdachte niets doet, passief blijft, en de opgelegde boete niet kan worden geïnd in het executietraject. Vervangende hechtenis kan dan uiteraard niet worden opgelegd zonder rechterlijke tussenkomst. In het derde spoor heeft deze tussenkomst het karakter van een omzettingsprocedure. Het gaat om de vraag of vervangende hechtenis gerechtvaardigd is, dus is *reformatio in peius* niet mogelijk; anderzijds moet de rechter ambtshalve nagaan of de schuldvaststelling correct is verlopen en of er ook overigens geen redenen zijn om te oordelen dat de boete ten onrechte is opgelegd. Volgens het wetsontwerp daarentegen zou deze passieve verdachte – die niet eens de moeite neemt om verzet te doen – het volle pond moeten krijgen. Er komt gewoon een terechtzitting alsof er niets aan vooraf is gegaan. Dat lijkt ons een beetje veel van het goede.

Het voorgaande punt wordt nog versterkt door een belangrijk verschil bij het openstellen van rechtsmiddelen. In de visie van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 is het bezwaar van de verdachte tegen de boetebeschikking door het OM in beginsel te zien als een vorm van hoger beroep. Dit brengt met zich mee dat de rechter de zaak in

<sup>15</sup> Behoudens het geval dat de rechter zichzelf onbevoegd verklaart. Wij nemen aan dat de zaak dan naar de wel bevoegde rechter gaat, die vervolgens handelt zoals zojuist weergegeven.

<sup>16</sup> Zie voor complete informatie omtrent het voorgestelde derde spoor de volgende vindplaatsen: A. Hartmann, 'Buitengerechtelijke afdoening', deelrapport 1 in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen RUG, 1999, p. 59-90; A.R. Hartmann, 'Buitengerechtelijke afdoening II', deelrapport 1 in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, p. 79-198; G. Knigge, 'Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Algemeen deel', in: Groenhuijsen & Knigge (red.) 2002, p. 26-36 (een synthese en samenvatting); en M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, 'Afronding en verantwoording. Algemeen deel', in: idem (red.), *Afronding en verantwoording. Eindrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, p. 174-180 (een 'reply to critics').

<sup>17</sup> Zie daarover ook expliciet de MvT, p. 53 e.v.

<sup>18</sup> Om deze reden begrijpen wij de voorkeur van Mevis voor het model van beoordeling van de zaak door de rechter overeenkomstig het wetsvoorstel boven het model van Strafvordering 2001 niet zo goed; zie P.A.M. Mevis, 'Strafbeschikking openbaar ministerie, WAHV en "kleine ergerissen"', *DD* 2004, p. 357.

volle omvang behandelt en een eigen oordeel in de plaats stelt van dat van de officier van justitie. Gevolg is onder andere dat de sanctie omlaag, maar ook omhoog kan gaan. Heeft de rechter hierover een beslissing gegeven, dan gaat het stelsel van Strafvordering 2001 er van uit dat de zaak inmiddels twee keer feitelijk en juridisch is beoordeeld, zodat – gelet op de eenvoudige aard van de zaken en op het belang van een zinnige besteding van zittingscapaciteit – verder kan worden volstaan met het openstellen van beroep in cassatie. Daarbij wordt dan nog als ‘veiligheidsklep’ aan de rechtbank de bevoegdheid toegedacht om de zaak naar het tweede spoor te verwijzen indien de zaak te ingewikkeld of te zwaar is om binnen het derde spoor te worden afgedaan, met als gevolg dat er ook nog hoger beroep op het gerechtshof openstaat.<sup>19</sup> In het wetsontwerp is dit laatste standaard het geval. Na verzet tegen de strafbeschikking wordt de zaak door de rechter behandeld, waarna in principe eerst hoger beroep en dan beroep in cassatie openstaat. De memorie van toelichting meldt hieromtrent tamelijk laconiek: ‘Bijzondere voorzieningen op het terrein van de rechtsmiddelen welke specifiek gekoppeld zijn aan het ingeleid zijn van de strafvervolgning door een strafbeschikking, komen niet noodzakelijk of gewenst voor.’<sup>20</sup>

Een derde verschil betreft de hoogte van de boetemaxima die bij buitengerechtelijke afdoening in aanmerking komen. Hier kunnen we kort over zijn. Het wetsontwerp handhaaft het huidige regiem voor transacties, terwijl in Strafvordering 2001 is gepleit voor een meer gedifferentieerd stelsel op basis van het onderscheid tussen commune en economische delicten en tussen natuurlijke en rechtspersonen.<sup>21</sup>

Een laatste verschil is dat het wetsontwerp – anders dan de onderzoekers van Strafvordering 2001 – het voorwaardelijk sepot náást de buitengerechtelijke afdoening laat bestaan. Misschien is dit verschil voor de praktijk niet zo groot, omdat in *beide* projecten het *uitgangspunt* is dat zowel de transactie als het voorwaardelijk sepot opgaan in de strafbeschikking.<sup>22</sup> In de memorie van toelichting wordt gemeld dat het model van art. 244 lid 3 Sv (uitstel van de vervolgingsbeslissing onder voorwaarden) zou moeten worden behouden voor gevallen waarin er een delict is gepleegd waar méér dan 6 jaar vrijheidsstraf op staat (zodat buitengerechtelijke afdoening niet mogelijk is). Dit lijkt op pragmatiek die de wetgever eigen is maar die de systeembouwer vreemd behoort te zijn.

### 3. Vervolging, bestraffing en berechting

Er is vrijwel geen domein waarop zoveel en zo bitter wordt getwist over de betekenis van woorden als dat van de buitengerechtelijke afdoening. In hoeverre is het opleggen van een strafbeschikking te zien als een (onderdeel van) strafvervolgning? Staat de be-

---

<sup>19</sup> G. Knigge, 2002, p. 41.

<sup>20</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 3, p. 45.

<sup>21</sup> De lagere bedragen voor natuurlijke personen en commune delicten beogen de rechtsbescherming te vergroten. Daarbij wordt overigens de kanttekening gemaakt dat rechtsbescherming ook wordt geboden door de officier van justitie te binden aan openbaar gemaakte richtlijnen. Het wetsontwerp hanteert hetzelfde uitgangspunt.

<sup>22</sup> MvT, p. 24-25 (ook omtrent integratie van transactie en voorwaardelijk sepot); A.R. Hartmann, a.w. 2002, p. 189-192 en G. Knigge 2002, p. 29.

schikking gelijk aan het opleggen van straf? En is het dan ook *eo ipso* aan te merken als 'berechting'? Eerlijk is eerlijk, dit soort debatten wordt niet altijd in grote mate van helderheid gevoerd. Soms ontstaat de indruk dat er vooral verbale rookgordijnen worden gevormd om naar een bepaald resultaat toe te kunnen redeneren. Dit speelde bijvoorbeeld ruim twintig jaar geleden bij de invoering van de zogenoemde Wet Vermogenssancties.<sup>23</sup> Ter verdediging van de uitbreiding van de transactiebevoegdheid stelde de minister destijds dat van strafoplegging geen sprake zou zijn 'omdat' alleen de rechter tot straffen bevoegd is; dat een met de officier van justitie overeengekomen voorwaarde geen straf is 'omdat' die niet is genoemd in art. 9 Sr; en dat op de transactie het bestuursrecht evenmin van toepassing is 'omdat' de overeengekomen voorwaarde geen administratieve sanctie is. Reijntjes zegt over dit soort pirouettes terecht: 'We draaien in een cirkel rond.'<sup>24</sup> Het gaat niet zomaar om de abstracte betekenis van termen en begrippen, we moeten op zoek naar de achterliggende belangen en waarden. Kennelijk staat er heel wat op het spel, want het gebeurt niet vaak dat de Raad van State, zoals *in casu*, aspecten van het wetsvoorstel aanmerkt als 'constitutioneel bedenkelijk' en dat het Openbaar Ministerie – jawel: het orgaan dat een prominenter rol krijgt door de voorstellen – spreekt over 'rechtsstatelijke bezwaren'.<sup>25</sup>

Zien wij het goed, dan spelen twee vragen een belangrijke rol op de achtergrond. De eerste betreft het klassieke leerstuk van de machtenscheiding. Kort gezegd: leidt de bevoegdheid tot het opleggen van strafbeschikkingen niet tot een te grote cumulatie van taken in handen van het OM? De tweede vraag is van zuiver grondwettelijke aard: is deze vorm van afdoening verenigbaar met art. 113 Gw, waarin de berechting van strafbare feiten exclusief is opgedragen aan de (zittende) rechterlijke macht?

Eerst het vervolgingsbegrip. Waarom zouden we willen weten of het opleggen van een strafbeschikking een daad van vervolging is? Wat is het materiële belang van deze kwalificatie? De memorie van toelichting geeft het volgende antwoord: 'Het belangrijkste bezwaar tegen een begripsbepaling die buitengerechtelijke afdoening niet als een vorm van strafvervolging aanmerkt, is evenwel dat zij een belemmering vormt voor het buitengerechtelijk opleggen van straffen waarvan de tenuitvoerlegging niet per definitie van de medewerking van de betrokkene afhankelijk is, zoals de geldboete.'<sup>26</sup> In gewoon Nederlands: het moet wel een daad van vervolging zijn, want anders zou executie zonder medewerking van de dader niet mogelijk zijn. Misschien wordt in deze benadering de zaak opnieuw op z'n kop gezet, dus precies van de verkeerde kant benaderd. Volgens de vrijwel algemeen gedeelde doctrine gedurende de afgelopen decennia hangt het vervolgingsbegrip rechtstreeks samen met betrokkenheid van een rechter. Van 'vervolging' zou sprake zijn als de officier van justitie besluit een rechter in de strafzaak te mengen. Vanuit deze benadering zou de vervolging op drie wijzen kunnen beginnen: het vorderen van voorlopige hechtenis, het vorderen van een gerechtelijk vooronderzoek, of het dagvaarden van de verdachte. De tekort-

<sup>23</sup> Zie hieromtrent M.S. Groenhuijsen & A.M. van Kalmthout, 'De wet vermogenssancties en de kwaliteit van de rechtsbedeling', *DD* 1983, p. 8-31, m.n. p. 23-24.

<sup>24</sup> J. Reijntjes 2004, p. 554.

<sup>25</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 6, p. 13.

<sup>26</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 16.



komingen van deze handboekachtige voorstelling van zaken zijn evenwel in de wetenschappelijke literatuur scherp aan het licht gebracht. Vooral Kristen heeft in een diepgravende analyse aangetoond dat de enkelvoudige maatstaf van het al dan niet inschakelen van de rechter zowel historisch als actueel onbruikbaar is.<sup>77</sup> Op basis van diens uiteenzetting concluderen wij drieërlei. Ten eerste. Aan het begrip vervolging is van oudsher een rechtsbeschermende dimensie verbonden, in die zin dat inbreuken op vrijheidsrechten van de verdachte alleen na aanvang van de vervolging mogelijk waren en dat het vanaf dat moment gepast werd geacht om structureel waarborgen aan de verdediging toe te kennen. Dat uitgangspunt is inmiddels – onder andere onder invloed van het EVRM – verlaten. Tegenwoordig gaan we er van uit dat ook de fase van de opsporing toereikende rechtswaarborgen voor de verdachte moet bieden. Ten tweede toont Kristen overtuigend aan dat het begrip vervolging in de huidige omstandigheden een eigen interpretatie dient te krijgen in iedere wettelijke bepaling waarin het wordt gebruikt. Daarbij wordt er terecht de nadruk op gelegd – de derde conclusie – dat nog steeds een belangrijke rol toekomt aan de overgang van het stadium van de opsporing naar dat van de vervolging. Tegen deze achtergrond leidt het naar ons oordeel geen twijfel dat het opleggen van een OM-boete een daad van vervolging is. Doorslaggevend is dat deze reactie plaatsheeft nadat het opsporingsonderzoek geheel is afgerond en dat de beschikking een afronding van de strafzaak beoogt te bewerkstelligen. Aard en ingrijpendheid van de strafbeschikking maken duidelijk dat het hier om een vervolging gaat.

De beschikking is dus een daad van vervolging. Is het ook 'bestrafing'? Jazeker. Het *doel* van de beschikking is immers om punitief te reageren op een normschending. De *functie* van deze inzet van het strafrecht is eveneens in alle opzichten gelijk aan die van de uitkomst van een veroordelend vonnis.<sup>78</sup> Tastbare afkeuring van de daad door een uitgesproken negatieve prikkel waarmee alle oogmerken van de strafrechtspleging worden nagestreefd. Ten slotte valt ook de *perceptie* van de beschikking samen met die van andere vormen van bestraffing. Zowel de betrokkene als ook de omstanders, laten we maar spreken van de rechtsgemeenschap in ruime zin, nemen eenvoudigweg waar dat er corrigerend wordt opgetreden in een strafrechtelijk kader. Wie dan nog wil ontkennen dat er sprake zou zijn van bestraffing, bedient zich van ficties of gaat uit van een wereldvreemd scholastisch begrippenapparaat.

Maar nu de hamvraag. Als de strafbeschikking door het OM zowel vervolging als bestraffing inhoudt, is het dan tevens 'berechting' in de zin van de (grond)wet? Opnieuw: waarom zouden we dit eigenlijk willen weten? Wat is het materiële belang van de vragen achter de grondwettelijke opdracht in art. 113 Gw? Reijntjes schrijft dat de voorgeschreven betrokkenheid van de rechter wordt ingegeven door de behoefte aan

<sup>77</sup> F.G.H. Kristen, aant. 5 e.v. op art. 14-20, in Melai/Groenhuijsen (e.a.), die spreekt van een 'autonome uitleg' van het begrip vervolging. Hij verwijst ook naar E.P. von Brucken Fock, die al in 1983 eveneens stelde dat het begrip vervolging in het wetboek 'een gedifferentieerde betekenis heeft al naar gelang de functie van de bepaling waarin het begrip is vervat'.

<sup>78</sup> Zie in dit verband het bij Nota van wijziging ingevoegde art. 78b Sr: 'Waar van veroordeling wordt gesproken wordt daaronder een strafbeschikking begrepen, ...'; *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 8.

conflictbeslechting enerzijds en de noodzaak een zwakkere partij of een zwakker belang te beschermen anderzijds.<sup>29</sup> Op de achtergrond speelt hier natuurlijk tevens mee de kwestie van een optimale vorm van scheiding respectievelijk verdeling van machten in de samenleving.

Uit de opmerkingen over het vervolgingsbegrip en het strafkarakter van de beschikking vloeit voort dat de gehele procedure allerlei kenmerken met 'rechtspraak' gemeen heeft. Sterker dan dat: indien de rechtsgenoot berust in het oordeel dat in de beschikking is neergeslagen, kan de interventie door het OM inhoudelijk niet wezenlijk van rechtspraak worden onderscheiden. De beschikking houdt immers een schuldordeel in en verbindt daaraan strafrechtelijke consequenties. De reden dat toch niet dwingend moet worden gesproken van 'rechtspraak' in grondwettelijke zin is gelegen in de toegevoegde voorwaarde die eist dat de betrokkene 'berust in het oordeel van het OM'. Wij zijn van mening dat de kern van de zaak wordt gevormd door de omstandigheid dat de rechtsgenoot zich binnen het voorgestelde regiem *eenzijdig kan onttrekken aan de rechtskracht van de strafbeschikking*. Door bezwaar te maken tegen de opgelegde straf – in de wettelijke termen: door verzet te doen – vervalt de rechtskracht van het in de beschikking neergelegde oordeel van het OM. Dat is volgens ons minder goed verenigbaar met het wezen van strafrechtspraak. Bijkomend argument om de oplegging van een strafbeschikking niet te zien als 'berechting' is dat de OM-afdoening niet is omringd met een procedure waarin op basis van hoor en wederhoor door min of meer gelijkwaardige procespartijen door een derde een in beginsel bindende beslissing over de beschuldiging wordt genomen.<sup>30</sup> De strafbeschikking is dus volgens deze gedachtegang eerder te zien als het voorportaal van rechtspraak; een voorportaal dat overigens wel in een groot aantal gevallen de eigenlijke rechtspraak overbodig kan maken. Maar als de betrokkene aandringt op beoordeling door de zittende rechterlijke macht, dan kan dat. Dat dán de echte rechtspraak beschikbaar is, blijkt onder andere ook uit het feit dat het voorwerp van onderzoek in de opvolgende procedure niet is de juistheid van de opgelegde beschikking, maar het gedrag van de betrokken verdachte en de vraag welke consequenties daaraan moeten worden verbonden.<sup>31</sup> Zo bezien maakt de voorgestelde regeling van de OM-boete dus ook geen inbreuk op de in een rechtsstaat vereiste scheiding van machten. Het arrangement

<sup>29</sup> Reijntjes 2004, p. 554.

<sup>30</sup> Zie in dit verband ook de opmerkingen van de minister van Justitie bij een wetgevingsoverleg, *Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 17, p. 23*.

<sup>31</sup> Overigens maakt het vanuit de onderliggende waarden en belangen (conflictoplossing, bescherming van zwakkere partijen) niet veel verschil of het opleggen van de boetebeschikking wordt aangemerkt als het voorportaal van rechtspraak (vanwege de mogelijkheid van verzet bij de rechter) dan wel als een echte vorm van rechtspraak (waarbij dan beroep op de onafhankelijke rechter nodig blijft vanuit grond- en mensenrechtelijk perspectief). Zie in laatstbedoelde zin A.R. Hartmann, a.w. 1999, p. 82: 'De spanning met art. 113 lid 1 Grondwet kan slechts worden weggenomen, indien het begrip 'berechting' op een wijze wordt geïnterpreteerd die ruimte laat voor een invulling waarbij andere organen belast mogen worden met berechting van strafbare feiten, onder de voorwaarde dat beroep op een onafhankelijke rechterlijke instantie open staat. Deze interpretatie van art. 113 lid 1 Grondwet zou aansluiten op de wijze waarop het EHRM een dergelijke wijze van buitengerechtelijke bestraffing in het licht van art. 6 EVRM beoordeelt.'

draagt veeleer bij aan een *verdeling van macht* die rechtswaARBorgen beschikbaar doet zijn op momenten waarop daaraan volgens de rechtsgenoten zelf behoefte bestaat.<sup>32</sup> Wij geven de voorkeur aan deze inhoudelijke wijze van beschouwen boven een meer formele benadering, waarin bijvoorbeeld het karakter van 'rechtspraak' wordt ontkend indien en voorzover aan de OM-beschikking een bestuursrechtelijk karakter wordt toegekend.<sup>33</sup>

#### 4. De straffen, maatregelen en aanwijzingen

De essentie van het wetsvoorstel OM-afdoening is dat de buitengerechtelijke afdoening door middel van de door consensualiteit gedragen transactie wordt vervangen door een zelfstandige bevoegdheid tot bestraffing door het openbaar ministerie. Hiermee zou worden aangesloten bij het 'drie sporen-model', zoals ontwikkeld in het onderzoeksproject Strafvordering 2001 en de daaraan ten grondslag liggende gedachte 'dat strafprocessuele waarborgen moeten worden afgestemd op wat er op het spel staat'.<sup>34</sup> Bij bestudering van het wetsvoorstel kan worden geconstateerd dat de consequenties van de overstap van een transactiemodel naar een bestraffingsmodel door de wetgever bij de vormgeving van de wettelijke regeling onvoldoende zijn doordacht. Enkele onderdelen van het wetsvoorstel lijken namelijk nog te zeer te zijn geënt op afdoening op basis van consensualiteit. De verklaring hiervoor wordt aangereikt door de memorie van toelichting: 'bij de uitwerking van de voorstellen inzake de strafbeschikking (wordt) in sterke mate aangesloten bij het geldend strafrechtelijk en strafvorderlijk kader, alsmede de wijze waarop dit wordt toegepast'.<sup>35</sup> Als gevolg van dit vertrekpunt lijkt de OM-afdoening als zelfstandige afdoeningsmodaliteit van strafbare feiten op twee gedachten te hinken. Benadrukking van het bestraffingskarakter van de OM-afdoening in het licht van de delicten waarvoor deze procedure bedoeld is, impliceert daarentegen dat bij de vormgeving van de wettelijke regeling wat afstand wordt genomen van de geldende regeling en praktijk. Enige distantie kan leiden tot duidelijker keuzes en een meer heldere regeling. In het onderstaande zal dit aan de hand van diverse onderwerpen worden toegelicht.

##### 4.1 De sancties en de aanwijzingen

Zoals in paragraaf 2 aangegeven kunnen bij strafbeschikking enkele straffen en maatregelen worden opgelegd. Daarnaast kunnen in de strafbeschikking 'aanwijzingen' worden opgenomen waaraan de verdachte moet voldoen. Niet alleen is de afbakening tussen enerzijds de op te leggen straffen en maatregelen en anderzijds de op te nemen aanwijzingen niet helder, ook zijn de aard en strekking van de 'aanwijzingen' on-

<sup>32</sup> Zie over een moderne opvatting van machtscheiding ook reeds W.J. Witteveen, *Evenwicht van machten*, (oratie Tilburg), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1991.

<sup>33</sup> Gedurende de parlementaire behandeling zijn diverse vragen gesteld en suggesties in die richting gedaan. Zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 6, p. 2, 5 en 14.

<sup>34</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 7 (Nota naar aanleiding van het verslag), p. 34-35.

<sup>35</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 3, p. 22.

duidelijk. In het bestraffingsmodel ligt het voor de hand om bij de aanduiding van de in de strafbeschikking op te leggen straffen en maatregelen aan te haken bij de straffen en maatregelen die ook door de rechter kunnen worden opgelegd, tenzij er bijzondere redenen bestaan om bepaalde straffen en maatregelen voor oplegging bij strafbeschikking uit te sluiten. Zo'n uitsluiting ligt voor de hand bij de vrijheidsbenemende sancties. Anders ligt dit met betrekking tot confiscatiesancties: de onttrekking aan het verkeer, de verbeurdverklaring en de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel. In het voorgestelde art. 257a Sv kunnen bij strafbeschikking voorwerpen worden onttrokken aan het verkeer. De verbeurdverklaring en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel kunnen echter niet als zelfstandige sanctie, maar alleen over de boeg van de 'aanwijzingen waaraan de verdachte moet voldoen' worden opgelegd. Dat de onttrekking aan het verkeer als maatregel kan worden opgelegd, wordt in de kamerstukken gerechtvaardigd met verwijzing naar het gevaarscriterium van de art. 36c en 36d Sr, de eenvoud van de beslissing en de voor onttrekking geldende eis dat de betrokken voorwerpen in beslag moeten zijn genomen.<sup>36</sup> De verbeurdverklaring en ontneming van voordeel zijn daarentegen niet om principiële redenen, maar als uitkomst van een 'praktische afweging' als 'aanwijzing' opgenomen. Bij deze modaliteiten kunnen volgens de minister 'lastige waarderingsvragen, ook van civielrechtelijke kwesties' aan de orde zijn. Voor verbeurdverklaring is voorts niet vereist dat de betrokken voorwerpen in beslag zijn genomen. Nu deze modaliteiten ook als voorwaarden voor transactie maar weinig worden toegepast en, indien wel gesteld, doorgaans vrijwillig worden nagekomen, is volstaan met een regeling van de verbeurdverklaring en de ontneming als 'aanwijzing'.<sup>37</sup>

Deze argumentatie voor de rubricering van de verbeurdverklaring en ontneming van voordeel onder de 'aanwijzingen' is niet overtuigend. In theorie kunnen bij de verbeurdverklaring en ontneming van voordeel inderdaad waarderingskwesties aan de orde zijn van zodanige aard dat over de toepassing van deze sancties een rechterlijk oordeel op zijn plaats is. Maar geldt dat ook voor de eenvoudige zaken waarvoor de OM-afdoening is bedoeld en die worden gekenmerkt door eenvoud en vatbaarheid voor tariefmatige bestraffing? Voorzover in die zaken voorwerpen verbeurd moeten worden verklaard of voordeel moet worden ontnomen, zijn waarderingskwesties overzichtelijk en zeker niet moeilijker van aard dan bij de onttrekking aan het verkeer<sup>38</sup> of bij de eveneens bij strafbeschikking mogelijke oplegging van de schadevergoedingsmaatregel.<sup>39</sup> Dan de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaring. Deze kan een probleem vormen, indien het betrokken voorwerp niet eerder in beslag is ge-

<sup>36</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 3, p. 23-24.

<sup>37</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 3, p. 24; *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 7 (Nota naar aanleiding van het verslag), p. 32.

<sup>38</sup> Zeker niet als hierbij wordt gedacht aan de 'gezamenlijkheid van voorwerpen' – waaronder afzonderlijke voorwerpen ten aanzien waarvan niet wordt voldaan aan het gevaarscriterium van de art. 36c en 36d Sr – die volgens de jurisprudentie vatbaar is voor onttrekking aan het verkeer. Zie bijv. HR 7 december 1971, *NJ* 1972, 197 en HR 17 januari 1984, *NJ* 1984, 461.

<sup>39</sup> Denk aan de waardering van de 'eigen schuld' van het slachtoffer (art. 6:101 BW) bij de vergoeding van schade wegens mishandeling of openlijke geweldpleging; de begroting van de schade als gevolg van een verkeersongeval; de schatting van de actuele waarde van vernielde goederen, etc.

nomen. Onoplosbaar is dit probleem echter niet, zeker als voor verbeurdverklaring in de OM-afdoening de eis wordt gesteld dat het voorwerp in beslag moet zijn genomen. Zie in dit verband ook de in art. 257a, lid 3 onder a geregeld 'afstand'.<sup>40</sup> Deze is alleen mogelijk als het gaat om voorwerpen 'die in beslag zijn genomen'. In een dergelijk geval is het voorwerp al in de macht van justitie en is de tenuitvoerlegging van de verbeurdverklaring niet problematisch. Met het oog op derden die menen aanspraak te kunnen maken op het betrokken voorwerp, bevat het wetboek diverse waarborgen. Gewezen kan worden op de naspeuringsplicht voor het openbaar ministerie van art. 552ca Sv, het beklag tegen de inbeslagneming (art. 552a Sv) en het beklag tegen verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer (art. 552b Sv). Ten slotte de verwijzing naar de beperkte toepassing van de transactievoorwaarden die corresponderen met de verbeurdverklaring en onttrekking aan het verkeer. Dit argument werpt weinig gewicht in de schaal, aangezien die beperkte toepassing ook opgaat voor de onttrekking aan het verkeer. Uit voorgaande overwegingen volgt dat de indeling van de 'straffen en maatregelen' en de 'aanwijzingen' in art. 257a Sv niet deugdelijk is. Veeleer pleit de kwalificatie van de OM-afdoening als model voor bestraffing ervoor om de verbeurdverklaring en ontneming van voordeel aan te merken als zelfstandig door het openbaar ministerie op te leggen sancties.<sup>41</sup> Derhalve is opname van deze sanctiemodaliteiten in het tweede lid van art. 257a Sv systematisch beter te verantwoorden dan regeling in de sfeer van de 'aanwijzingen'.

#### 4.2 Meer over de 'aanwijzingen'

De regeling van de 'aanwijzingen' in het voorgestelde art. 257a lid 3 Sv heeft veel weg van een vergaarbak. Deels (het betreft de aanwijzingen a. t/m c.) corresponderen deze aanwijzingen met de transactievoorwaarden van art. 74 Sr, anderdeels zijn zij ontleend aan de regeling van de bijzondere voorwaarden van art. 14c lid 2 Sr (de aanwijzingen onder d. en e.) en bedoeld om het voorwaardelijke sepot te integreren in de OM-afdoening. Met deze integratie wordt de mogelijkheid gecreëerd om de verdachte bij strafbeschikking te verplichten tot het vergoeden van schade, zich te houden aan een straat- of contactverbod of zich te gedragen naar de aanwijzingen van de reclasering, een en ander binnen een in de strafbeschikking te bepalen proeftijd van maximaal een jaar.<sup>42</sup>

Deze regeling tot het opleggen van 'aanwijzingen, het gedrag van de verdachte betreffend' doet niet af aan gelijke mogelijkheden in de sfeer van het voorwaardelijk sepot overeenkomstig de art. 167 en 244 Sv. Sterker nog, het werd 'nuttig' bevonden

---

<sup>40</sup> Opmerkelijk is overigens dat de onttrekking aan het verkeer niet alleen kan worden opgelegd als sanctie, maar ook als 'aanwijzing' in de zin dat de verdachte afstand moet doen van voorwerpen die in beslag zijn genomen en die vatbaar zijn voor onttrekking aan het verkeer. De toegevoegde waarde van deze variant is volstrekt onduidelijk en lijkt te moeten worden verklaard uit het klakkeloos overnemen van de transactievoorwaarde van art. 74, lid 2 onder b, Sr in de regeling van de OM-afdoening.

<sup>41</sup> Zie in dit verband ook het rapport van het ministerie van Justitie, *Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken*, p. 16.

<sup>42</sup> MvT, p. 25.

om in het wetsvoorstel in art. 167 lid 2 Sv een expliciete basis te geven aan het voorwaardelijk sepot. Uit dit geheel volgt dat gedragsaanwijzingen aan de verdachte kunnen worden opgelegd in het kader van uitstel van de vervolgingsbeslissing (het voorwaardelijk sepot van de art. 167 en 244 Sv) en in het kader van de vervolging en bestraffing (de strafbeschikking en de voorwaardelijke veroordeling door de rechter). Nu een strafbeschikking alleen maar aanwijzingen kan bevatten als 'straf' ter zake van een bewezen en strafbaar feit en een strafbare dader, heeft deze oplegging van aanwijzingen meer weg van een voorwaardelijke veroordeling dan van een voorwaardelijk sepot. Voorts volgt hieruit dat in een strafbeschikking alleen maar gedragsaanwijzingen mogen worden opgelegd, als het feit vatbaar is voor afdoening door een van de in art. 257a lid 2 opgenomen sancties. Gedragsaanwijzingen als alternatief voor een vrijheidsstraf gaan het kader van de strafbeschikking te buiten; daarvoor moeten de door de art. 167 en 244 Sv geboden bevoegdheden worden benut.

Op basis van deze afbakeningen kan de vraag worden gesteld waarom in de regeling van de OM-afdoening geen plaats is ingeruimd voor een voorwaardelijke veroordeling.<sup>43</sup> Een dergelijke constructie biedt een kader voor de gehoudenheid van de verdachte om zich te gedragen overeenkomstig de opgelegde gedragsaanwijzingen: de aanwijzingen komen in de plaats van (een deel van) de opgelegde straf. Deze relatie tussen aanwijzingen en voorwaardelijk opgelegde straf geeft ook de te bepalen proeftijd betekenis. Juist in deze punten schuilt het inhoudelijke verschil tussen de gedragsaanwijzingen van de strafbeschikking en de aanwijzingen ter voorkoming van de vervolging overeenkomstig de art. 167 en 244 Sv.

Bijkomend praktisch punt is dat aan de mogelijkheid tot voorwaardelijke veroordeling in een strafbeschikking behoefte bestaat. Zo kan bijvoorbeeld de aanwijzing tot vergoeding van schade worden versterkt door de aanduiding van het alternatief: een geldboete die een tikkeltje hoger uitvalt dan de te vergoeden schade. Met een blik op de thans geldende richtlijnen voor de straftoemeting is ook een (deels) voorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid denkbaar. Voor uiteenlopende verkeersdelicten, zoals overtredingen van art. 30 WAM, overschrijdingen van de maximumsnelheid, het verlaten van de plaats van het ongeval en bij rijden onder invloed, worden geregeld (deels) voorwaardelijke ontzeggingen van de rijbevoegdheid gevorderd en door de rechter opgelegd. Aangezien deze delicten in de toekomst in beginsel door het Openbaar Ministerie moeten worden afgedaan, zou het erg merkwaardig zijn als de officier van justitie wel bevoegd zou zijn om onvoorwaardelijke ontzeggingen van de rijbevoegdheid op te leggen, maar voor voorwaardelijke varianten altijd de weg naar de rechter zou moeten inslaan.

### 4.3 Mandaat

In art. 126 RO is aangegeven dat aan de officier van justitie toegekende bevoegdheden vatbaar zijn voor mandatering aan 'een andere bij het parket werkzame ambtenaar'. Deze regeling berust op het uitgangspunt dat de bevoegdheden van de officier van

<sup>43</sup> Opmerkelijk is dat in de parlementaire stukken in het geheel geen aandacht is besteed aan deze kwestie.

justitie in beginsel kunnen worden opgedragen aan andere bij het parket werkzame ambtenaren. Dit is alleen anders als de regeling waarop de bevoegdheid berust of de aard van de bevoegdheid zich verzet tegen mandatering. Van deze uitzonderingsgevallen worden in art. 126 RO specifiek vermeld het optreden ter zitting en de toepassing van de in de art. 52 t/m 126f Sv geregelde dwangmiddelen. Verdere uitsluitingen van de mogelijkheid van mandatering zijn vermeld in art. 2 van het Besluit reorganisatie Openbaar Ministerie en instelling landelijk parket.<sup>44</sup> Het gaat in deze gevallen om bevoegdheden die vanwege de ingrijpende aard of de aan de orde zijnde verhouding tot de rechter door de officier van justitie zelf moeten worden uitgeoefend. Aangezien de bevoegdheden tot het stellen van voorwaarden ter voorkoming van strafvervolgning en het doen uitgaan van een dagvaarding<sup>45</sup> niet van de mogelijkheid tot mandatering zijn uitgezonderd, zijn deze in de praktijk van de strafrechtspleging voor een wezenlijk deel feitelijk uitbesteed aan parketsecretarissen.<sup>46</sup> De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel OM-afdoening gaat er van uit dat deze stand van zaken bij het geven van strafbeschikkingen kan worden gecontinueerd. De gangbare praktijk, waarbij transactievoorstellen en dagvaardingen worden gedaan door parketsecretarissen, 'behoeft slechts in zoverre te veranderen dat alleen een strafbeschikking wordt uitgereikt. ... De mogelijkheid dat de parketsecretaris zaken buitengerechtelijk afdoet, kan derhalve blijven bestaan'.<sup>47</sup>

Wij vragen ons af of met deze bewoordingen de bocht niet veel te kort wordt genomen. Kwalitatief is een transactievoorstel of een dagvaarding toch wat anders dan een strafbeschikking. In tegenstelling tot het vrijblijvende van het transactievoorstel of het enkel beschuldigende van de dagvaarding, bestaat de strafbeschikking uit een vaststelling van schuld en de confrontatie van de verdachte met nadelige consequenties, bestaande uit de oplegging van sancties. Om deze redenen wordt de strafbeschikking niet voor niets gezien als een vorm van 'bestrafing' en van 'vervolgning'. Op grond hiervan menen wij vooralsnog dat het bij de uitvaardiging van een strafbeschikking gaat om een bevoegdheid waarvan de aard zich tegen mandatering verzet.<sup>48</sup> Hieruit volgt dat de behoefte tot voortzetting van de huidige praktijk een wijziging van art. 126 RO vergt, waarin een expliciete grondslag wordt gecreëerd voor het mandateren van het uitvaardigen van strafbeschikkingen aan parketsecretarissen. Bij de uitwerking van de mandaatregeling dient ons inziens betekenis toe te komen aan de aard en concrete ingrijpendheid van de door een parketsecretaris op te leggen sanctie. De oplegging van sancties die door middel van richtlijnen zijn gestandaardiseerd, zoals geldboetes, overzienbare taakstraffen en kortere ontzeggingen van de rijbevoegdheid, en betrekking hebben op eenvoudig bewijsbare feiten, kan zonder bezwaar aan parketsecretarissen worden toevertrouwd. Gaat het daarentegen om sancties waarbij

<sup>44</sup> Besluit van 11 mei 1999, *Stb.* 1999, 197.

<sup>45</sup> Zie de art. 74 Sr en 258 Sv.

<sup>46</sup> Zie J.M. Reijntjes, aant. 7 op art. 167 (suppl. 130), in: Melaij/Groenhuijsen (e.a.), *Het Wetboek van Strafvordering*, en Hoge Raad 12 oktober 2004, *NJ* 2004, 661.

<sup>47</sup> *MvT*, p. 50.

<sup>48</sup> Vgl. HR 23 september 2003, *LJN* AG3621, waarin is beslist dat de bevoegdheid tot inhouding van het rijbewijs van art. 164 VVV 1994 niet vatbaar is voor mandatering aan een parketsecretaris.

de noodzaak van afweging groter is, en dus meer weg heeft van de rechterlijke straf-toemeting (langere taakstraffen,<sup>49</sup> een OBM van meer dan drie maanden, de oplegging van 'aanwijzingen') dan achten wij bemoeienis door de officier van justitie aangewezen.

## 5. OM-afdoening en de rechter

Tegen de oplegging van een strafbeschikking kan de verdachte binnen 14 dagen verzet doen. Bijzonder is dat het verzet niet overeenkomstig de art. 449 e.v. Sv moet worden gedaan bij de griffie van de rechtbank, maar bij het parket.<sup>50</sup> Het gevolg van het verzet is dat de officier van justitie de zaak ter berechting moet aanbrengen bij de rechter.<sup>51</sup> Die berechting geschiedt overeenkomstig de voorschriften voor behandeling van de zaak door de rechtbank, de politierechter of de kantonrechter.<sup>52</sup> In het kader van de tenuitvoerlegging van een strafbeschikking kan het eveneens tot een rechterlijke bemoeienis met de zaak komen. Ter incasso van een opgelegde geldboete staat het openbaar ministerie een nieuw dwangmiddel ter beschikking: de gijzeling. Tot deze vorm van vrijheidsbeneming kan worden overgegaan na daartoe strekkende beslissing van de kantonrechter.<sup>53</sup> Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat bij gebleken onmogelijkheid van executie de zaak alsnog ter berechting wordt voorgelegd aan de rechter.<sup>54</sup> In deze paragraaf zal tegen de achtergrond van strafvorderlijke hoofdregels op enkele onderdelen van de rechterlijke procedures betreffende de OM-afdoening worden ingegaan.

### 5.1 Toezending van de beschikking, termijn voor verzet en tenuitvoerlegging

Voor de bekendmaking van de strafbeschikking aan de verdachte is uitgangspunt dat deze<sup>55</sup> zo veel mogelijk in persoon wordt uitgereikt. Dit uitgangspunt is ingegeven door de huidige 'AU-praktijk', waarbij aan de verdachte na aanhouding al op het politiebureau een transactievoorstel en/of dagvaarding wordt overhandigd. Blijkt uitreiking in persoon niet mogelijk, dan wordt de strafbeschikking aan de verdachte toegezonden per brief of, indien de opgelegde boete en/of schadevergoedingsmaatregel meer bedraagt dan € 2000, per aangetekende brief.<sup>56</sup> Vanwege deze informele wijze van toezending is de termijn voor verzet niet gekoppeld aan de datum van verzending

<sup>49</sup> Vgl. de MvT, p. 29, waar is aangegeven dat taakstraffen tot 120 uur vatbaar worden geacht voor mandaat; boven dat aantal uren wordt een beslissing van de officier van justitie geëist.

<sup>50</sup> Zie art. 257e leden 2 en 3, Sv.

<sup>51</sup> Tenzij de strafbeschikking wordt ingetrokken, zie art. 257e lid 8 Sv.

<sup>52</sup> Zie art. 257f lid 3 Sv.

<sup>53</sup> Zie art. 578b Sv.

<sup>54</sup> Anders dan Brants en Stapert, menen wij dat met deze wegen voor bemoeienis van de rechter met de OM-afdoening voor controle over het optreden van het Openbaar Ministerie geen reden tot zorg bestaat; zie C.H. Brants & B. Stapert, 'Buitengerechterlijke afdoening: discretie en macht', in: M. Boone e.a., *Discretie in het strafrecht*, Den Haag: BJU 2004, p. 262.

<sup>55</sup> Formeel wordt aan de verdachte een 'afschrift' van de strafbeschikking uitgereikt/toegezonden. Gemakshalve wordt in de tekst de aanduiding 'strafbeschikking' aangehouden.

<sup>56</sup> Art. 257d Sv.



van de beschikking, maar aan het moment waarop de strafbeschikking inhoudelijk bij de verdachte bekend is. Dit is de datum van uitreiking in persoon of het moment waarop de verdachte inhoudelijk kennis neemt van de strafbeschikking. Voor de vaststelling van dit laatste is niet van belang dat de strafbeschikking naar het juiste adres (het GBA-adres of de feitelijke woon- of verblijfplaats) is gezonden. Het vermoeden dat de verdachte na een juiste toezending ook wel kennis zal hebben genomen van de strafbeschikking, heeft de wetgever niet aan de regeling van de verzettermijn ten grondslag gelegd.<sup>57</sup> De consequentie is dat het na toezending van de strafbeschikking over de post onduidelijk kan blijven of de verzettermijn al is verstreken en de beschikking onherroepelijk is geworden.<sup>58</sup> Deze onzekerheid is niet van invloed op de mogelijkheid tot tenuitvoerlegging van de strafbeschikking. In dit opzicht kan de strafbeschikking worden vergeleken met een verstekvonnis. Veertien dagen na de uitreiking of toezending kan de strafbeschikking ten uitvoer worden gelegd. Een na die termijn gedaan verzet heeft tot gevolg dat de tenuitvoerlegging wordt geschorst of opgeschort.<sup>59</sup>

Tijdens het wetgevingsoverleg tussen Minister van Justitie en Tweede Kamer is voor strafbeschikkingen waarin maximaal een boete van € 340 is opgelegd een andere regeling van de verzettermijn voorgesteld. Deze is ontleend aan de regeling van de toezending van de WAHV-beschikking en de daarvoor geldende beroepstermijn.<sup>60</sup> In deze gevallen zou de aanvang van de verzettermijn niet worden bepaald door het moment waarop de verdachte kennis neemt van de strafbeschikking, maar door de datum van toezending. Het verzet zou dan moeten worden gedaan binnen zes weken na verzending van de strafbeschikking. Een na die termijn gedaan verzet zou te laat en dus niet-ontvankelijk zijn.<sup>61</sup>

Deze verandering kan niet tot gevolg hebben dat de verdachte wordt opgehadeld met het risico dat een hem toegezonden strafbeschikking niet bereikt, waardoor hij niet tijdig verzet kan doen. Zoals ook geldt voor de WAHV-beschikking, zal moeten worden aangenomen dat het risico van verloren gaan of van vertraging bij de bezorging van de strafbeschikking niet voor rekening van de verdachte komt, maar van de verzender van het poststuk, zijnde het Openbaar Ministerie. Een hiermee samenhangende overschrijding van de verzettermijn moet verontschuldigbaar worden geacht, zodat het verzet toch ontvankelijk is. Voor een dergelijke beslissing ten aanzien van de WAHV-beschikking biedt art. 6:11 Awb een basis. Tijdens het wetgevingsoverleg is niet de gedachte opgekomen om een soortgelijke voorziening te creëren, aansluitend bij de weergegeven verandering van de verzettermijn. Hieruit volgt dat eventuele schuldloze overschrijdingen van de verzettermijn in de jurisprudentie zullen moeten worden opgevangen.<sup>62</sup>

<sup>57</sup> Dit is wel het uitgangspunt voor de regeling van het beroep tegen de oplegging van een boete overeenkomstig de WAHV.

<sup>58</sup> Zie de MvT, p. 36-41.

<sup>59</sup> Zie art. 257g Sv.

<sup>60</sup> Zie de art. 4 WAHV en 6:7 Awb.

<sup>61</sup> *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 17, p. 31.

<sup>62</sup> Hiermee aansluitend bij de rechtspraak over het schuldloos overschrijden van de termijn voor hoger beroep of cassatie; bijv. HR 12 juni 2001, *Nf* 2001, 696, m.nt. JdH.

In het systeem van toezending en bepaling van het beginmoment van de verzettermijn ligt besloten dat een passieve houding van de verdachte tot gevolg kan hebben dat lange tijd onduidelijk blijft of de strafbeschikking al dan niet onherroepelijk is geworden. Een lange tijd na toezending ingesteld verzet zal ontvankelijk moeten worden geacht als de verdachte stelt niet eerder kennis te hebben genomen van de strafbeschikking. Op een afwachtende houding staat echter een prijs. Deze zit verstopt in een wijziging van de art. 24b Sr en art. 572 Sv. Als de strafbeschikking vatbaar is voor tenuitvoerlegging, kan de verdachte tot betaling worden gemaand en kan de officier van justitie bij het uitblijven daarvan verhaal nemen op inkomsten en vermogen van de verdachte. Hiermee gemoeide kosten komen voor rekening van de verdachte, zelfs indien het verzet ontvankelijk blijkt en de strafbeschikking wordt vernietigd.<sup>63</sup> Bijzonder is dat de in het wetsvoorstel opgenomen verplichting tot betaling van de kosten van verhaal niet alleen van toepassing is op de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen, maar ook op rechterlijke beslissingen. Hiermee wordt een belangrijke wijziging aangebracht in de regeling van de executie van vermogenssancties.<sup>64</sup>

Den Hartog betwijfelt of de regeling van de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking in art. 257g lid 1 Sv verenigbaar is met art. 6 EVRM: 'Het artikel biedt immers de mogelijkheid om met de tenuitvoerlegging te beginnen nog voordat de verdachte op de hoogte is dat er een strafbeschikking tegen hem is uitgevaardigd en dus nog voordat hij in de gelegenheid is gesteld zijn recht op toegang tot de rechter te verwezenlijken'.<sup>65</sup> Deze twijfel delen wij niet. Op het moment dat de verdachte op de hoogte raakt met de strafbeschikking heeft hij zonder enige beperking recht op toegang tot de rechter, doordat hem nog steeds de mogelijkheid van verzet ter beschikking staat. Pas op het moment waarop de verdachte kennis draagt van de strafbeschikking begint de verzettermijn te lopen. Als verzet wordt gedaan, volgt een volledige behandeling en beoordeling van de zaak door de rechter. In die rechterlijke procedure kunnen eventuele tekortkomingen in een eerder stadium worden hersteld, zodat de procedure in zijn geheel beantwoordt aan de eisen van art. 6 EVRM.<sup>66</sup>

## 5.2 Verzet, verstek en verhoging van de sanctie

Als een verdachte in de huidige strafrechtspraktijk niet voldoet aan het transactievoorstel en in de daaropvolgende berechting verstek laat gaan, bestaat de neiging om de zaak af te doen met oplegging van een straf die hoger is dan het transactievoorstel. Met deze verhoging wordt beoogd het beroep op de rechter terug te dringen. Deze praktijk berust op de gedachte dat de door de rechter opgelegde straf moet worden aangemerkt als de straf die voor het feit 'staat', en dat het lagere transactievoorstel de status heeft van een 'beloning' van de verdachte. Daarmee is een buitengerechtigde

<sup>63</sup> Let wel: ook na vrijspraak door de rechter is de verdachte gehouden al gemaakte kosten voor verhaal te betalen.

<sup>64</sup> Op het 'waarom' van deze wijziging wordt in de parlementaire stukken geen antwoord gegeven.

<sup>65</sup> J.D. den Hartog, aant. 4.4 in 'Algemene beschouwingen bij het onderzoek ter terechtzitting. III Afstand doen van rechten', in: Melai/Groenhuijsen (e.a.), *Wetboek van strafvordering*.

<sup>66</sup> Vgl. A.E. Harteveld e.a., *Het EVRM en het Nederlandse strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2004, p. 87-88; 114 e.v.

afdoening voor beide 'partijen' profijtelijk: de staat spaart kosten voor een rechterlijke procedure uit, de verdachte ontvangt een beloning voor zijn vrijwillige medewerking aan buitengerechtelijke afdoening. In de memorie van toelichting wordt hierover gesteld: 'Deze praktijk kan onder het regime van de strafbeschikking onverkort worden voortgezet'.<sup>67</sup>

Bij deze ministeriële opvatting willen wij nogmaals opmerken dat een strafbeschikking toch een principieel andere rechtsfiguur is dan een transactievoorstel. Een strafbeschikking is geen vrijblijvend voorstel tot afdoening van de zaak, maar een van het Openbaar Ministerie uitgaande eenzijdige rechtshandeling die in beginsel bindend is. Bij dit rechtskarakter van de strafbeschikking past een straftoemtingsbeleid dat aansluit bij de wijze waarop de strafbare feiten doorgaans worden afgedaan. Die 'gebruikelijke' straftoemting vormt het normatieve vertrekpunt voor de strafoplegging in individuele gevallen. Dit kader biedt geen rechtsgrond voor de toepassing van een korting op grond van 'instemming' met buitengerechtelijke afdoening dan wel een verhoging wegens het niet verschijnen op de terechtzitting. Bovendien staat de strafverhoging op gespannen voet met het karakter van het verzet tegen de OM-afdoening. In het licht van art. 6 EVRM moet het verzet worden beschouwd als een rechtsmiddel waarmee juridische 'tekortkomingen' van de 'eerste aanleg', met name het ontbreken van een beslissing door een rechter, worden gecompenseerd. De strafverhoging bij niet verschijnen na verzet heeft dan de uitstraling van een prijs die moet worden betaald voor het inroepen van rechtswaarborgen. Om deze redenen achten wij een verhoging van de straf een oneigenlijk middel om het gebruik van de gang naar de rechter te beperken. De uit de ministeriële bewoordingen klinkende behoefte aan een dergelijke beperking dient bij voorkeur beslag te krijgen in een specifieke procedurele voorziening. Hierbij kan worden gedacht aan een vorm van zekerheidstelling of een vorm van verkorte afdoening door de rechter.<sup>68</sup> Met zo'n voorziening worden het gebruik van het verzet en de rechterlijke werklast gekanaliseerd, terwijl niet de suggestie wordt gewekt dat de verdachte voor het gebruik van strafvorderlijke rechtsmiddelen wordt 'gestraft'.

### 5.3 *Tenuitvoerlegging, de stilzittende verdachte en de 'gijzeling'*

Vanuit het afdoeningsperspectief is een belangrijk bezwaar van de huidige transactieregeling het gegeven dat het passief blijven van de verdachte in letterlijke zin leidt tot uitstel van executie. Van een verdachte die dit effect wil bereiken wordt bij de OM-afdoening nog actie geëist: hij moet verzet doen. Zoals in paragraaf 2 van deze bijdrage is aangegeven, wordt de beloning van passiviteit in de fase van tenuitvoerlegging van de strafbeschikking in het wetsvoorstel gecontinueerd. Indien tenuitvoerlegging van de bij strafbeschikking opgelegde sancties en/of aanwijzingen niet mogelijk blijkt, kan de officier van justitie de zaak alsnog ter berechting aanbrengen ter terecht-

<sup>67</sup> MvT, p. 42. Zie ook het Verslag van een werkgroepoverleg, p. 27.

<sup>68</sup> Aansluitend bij de wet aanpassing eisen aan motivering van bewezenverklaring bij een bekende verdachte (wet van 10 november 2004, *Stb.* 2004, 580) kan worden gedacht aan een beslissing waaraan geen inhoudelijke motiveringseisen worden gesteld.

zitting.<sup>69</sup> Anders dan in het ontwerp van het 'derde spoor' uit het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* leiden perikelen bij de tenuitvoerlegging, zoals het niet uitvoeren van een opgelegde taakstraf of de onmogelijkheid van incasso van een geldboete, in het wetsvoorstel niet tot een omzettingsprocedure, maar tot een zelfstandige vervolging van het strafbare feit voor de rechter. Die tweede vervolging – of in de woorden van de memorie van toelichting: 'een vervolging in etappes'<sup>70</sup> – heeft tot gevolg dat de strafbeschikking niet verder kan worden tenuitvoergelegd en leidt ertoe dat de rechter de strafbeschikking moet vernietigen.<sup>71</sup> Bij de strafoplegging kan de rechter dan rekening houden met het gegeven dat de eerder in de strafbeschikking opgelegde sanctie niet kon worden tenuitvoergelegd en de verdachte bijvoorbeeld in de plaats van een taakstraf veroordelen tot een vrijheidsstraf.<sup>72</sup>

Voor de wetgever was het belangrijkste argument voor het in het wetsvoorstel opgenomen stelsel dat 'de vaststelling van feiten door het openbaar ministerie, zonder contradictoir proces, niet een toereikende basis vormt voor oplegging van andere, zwaardere straffen die in de procedure voor de strafrechter heel nadrukkelijk in beeld komen'. Bij het opleggen van een vrijheidsbenemende (vervangende) straf zou een rechterlijke feitenvaststelling op zijn plaats zijn.<sup>73</sup>

De keuze van de wetgever om ook na een niet-executabele strafbeschikking te opteren voor een 'full dressed' strafprocedure achten wij om een aantal redenen onjuist. Ons eerste punt betreft de aard van de strafbeschikking en de eenvoud van de feitenvaststelling. De OM-afdoening is bedoeld voor een grote massa eenvoudige strafbare feiten, waarbij de eenvoud met name betrekking heeft op de feitenvaststelling en de straftoemeting. De juistheid van de feitenvaststelling of van de straftoemeting door het Openbaar Ministerie kan de verdachte aanvechten door verzet te doen. Blijft verzet uit, dan is het systematisch logisch en verantwoord<sup>74</sup> om uit te gaan van de onherroepelijkheid van de beslissing van het Openbaar Ministerie. Dit uitgangspunt pleit meer voor enige op maat gesneden procedurele voorzieningen om problemen bij de executie op te vangen,<sup>75</sup> dan de constructie van een 'tweede' vervolging van het wetsvoorstel. De eerste optie ligt niet alleen in lijn met de omvorming van het transactievoorstel in een strafbeschikking, maar verbindt voor de verdachte ook nadelige consequenties aan passiviteit.

<sup>69</sup> Dit ligt besloten in het voorgestelde art. 255a Sv, waarin is bepaald dat alleen een volledig ten uitvoer gelegde strafbeschikking tot gevolg heeft dat de verdachte voor hetzelfde feit niet weer in rechte kan worden betrokken.

<sup>70</sup> MvT, p. 19.

<sup>71</sup> Zie de art. 255a lid 3, en 354a Sv.

<sup>72</sup> Indien de in de strafbeschikking opgelegde sancties gedeeltelijk zijn uitgevoerd, moet de rechter bij de straftoemeting daarmee rekening houden: zie art. 354a lid 2 Sv.

<sup>73</sup> MvT, p. 19.

<sup>74</sup> Begrippen als 'formele rechtskracht' en 'gesloten stelsel van rechtsmiddelen' spelen hierbij een rol.

<sup>75</sup> Zoals de in het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* voorgestelde voorzieningen, gebaseerd op het onderscheid prestatiesancties (zoals taakstraf) en niet-prestatiesancties (zoals geldboete, verbodverklaring en ontzegging van de rijbevoegdheid). Zie nader de in noot 17 genoemde bronnen.

Het tweede bezwaar ontleen wij aan de systematiek van het wetsvoorstel. Na een niet voltooiing van een taakstraf, het uitblijven van incasso van een geldboete of niet-naleving van een aanwijzing wordt de zaak alsnog aangebracht bij de rechter. Houdt de verdachte zich echter niet aan een bij strafbeschikking opgelegde ontzegging van de rijbevoegdheid, dan pleegt hij een nieuw strafbaar feit – een misdrijf zelfs – waarvoor hij zich afzonderlijk heeft te verantwoorden voor de strafrechter. In die vervolging ter zake van art. 9 WVW 1994, het rijden tijdens ontzegging, heeft de rechter niet tot taak om onderzoek te doen naar de juistheid van de eerder bij vonnis of strafbeschikking opgelegde rijontzegging. De consequentie is dat in die tweede vervolging de rechter bij het bewijs van een wezenlijk bestanddeel van art. 9 WVW 1994, namelijk het opgelegd zijn van een ontzegging, uit moet gaan van de feitenvaststelling van het Openbaar Ministerie. Bij een niet te incasseren geldboete van € 200 ter zake van een op heterdaad ontdekte winkeldiefstal moet de rechter de zaak dus inhoudelijk opnieuw doen, omdat de feitenvaststelling van het Openbaar Ministerie kwalitatief onvoldoende zou zijn; bij rijden na ontzegging van de rijbevoegdheid is voor hernieuwde strafoplegging een onderzoek naar de feiten die aanleiding waren voor oplegging van die rijontzegging geen plaats. Voor dit verschil valt geen rechtvaardiging te geven, zeker niet in het licht van de straffen die gebruikelijk zijn bij veroordeling ter zake van art. 9 lid 1 WVW 1994.

Op de derde plaats wijzen wij op de op verzoek van het Openbaar Ministerie in het wetsvoorstel geïntroduceerde 'gijzeling' van art. 578b Sv. Deze gijzeling moet worden gezien als een vrijheidsbenemend dwangmiddel dat kan worden toegepast als in de fase van de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking volledig verhaal van de opgelegde geldboete niet heeft kunnen plaatsvinden en 'dat ertoe strekt degene die wel kan maar niet wil betalen tot betaling aan te zetten'.<sup>76</sup> Toepassing van de gijzeling is mogelijk na verkregen machtiging van de kantonrechter. De duur van de vrijheidsbeneming is maximaal een week. Bij de verlening van de machtiging heeft de kantonrechter niet tot taak onderzoek te doen naar de juistheid van de strafbeschikking van de officier van justitie. Het rechtskarakter van deze nieuwe 'gijzeling' is tamelijk diffuus. Enerzijds wordt in de parlementaire stukken namelijk de suggestie gewekt dat het gaat om een met de 'lijfswang' van art. 577c Sv en de 'gijzeling' van art. 28 WAHV vergelijkbaar incassodwangmiddel, waarvan de toepassing niet in de plaats komt van de opgelegde vermogenssanctie. Anderzijds worden in het wetsvoorstel ook wijzigingen aangebracht in de art. 24c en 27 Sr, die meebrengen 'dat in het geval de rechter de veroordeelde een al dan niet vervangende vrijheidsstraf oplegt, de tijd gedurende welke de betrokkene in verband met verhaal voor een eerder bij strafbeschikking terzake van hetzelfde feit opgelegde geldboete in gijzeling heeft doorgebracht, wordt afgetrokken'.<sup>77</sup> In de vervolging van het strafbaar feit, indien tenuitvoerlegging van de aanvankelijk opgelegde strafbeschikking onmogelijk blijkt, moet de rechter dus reke-

<sup>76</sup> MvT, p. 80-81.

<sup>77</sup> MvT, p. 81. Met deze regeling 'wordt ... bij bestaande regelingen en uitgangspunten van strafrechtelijke aard aangesloten', zo geeft de MvT op p. 81 aan. Gelet op het principiële verschil tussen enerzijds 'lijfswang' en 'gijzeling' en anderzijds de 'vervangende hechtenis' – het vervangende effect – begrijpen wij deze ministeriële opmerking niet zo goed.

ning houden met de 'gijzeling'. Het effect is dat met name betreffende de lichtere strafbare feiten de duur van de 'gijzeling' gelijk zal zijn aan de door de rechter op te leggen (vervangende) straf. Op grond van dit vooruitzicht wordt in de nota naar aanleiding van het verslag aangegeven dat het voor 'die gevallen niet meer in de rede (ligt) dat de verdachte alsnog wordt gedagvaard'.<sup>78</sup> De consequentie is dat de 'gijzeling' feitelijk dus wel werkt als vervanging van de bij strafbeschikking opgelegde geldboete, waarvoor een feitenvaststelling door het openbaar ministerie kennelijk voldoende wordt geacht.

Ten slotte willen wij bij de keuze uit een 'vervolging in etappes' of een omzettingsprocedure wijzen op het gegeven dat ook bij deze laatste de voorafgaande fase niet onttrokken is aan een inhoudelijke toetsing. Met name de beginselen van een behoorlijke procesorde bieden aanknopingspunten om de (wijze van) tenuitvoerlegging van een strafbeschikking te beoordelen. Dat kan er toe leiden dat vanwege een geconstateerde onrechtmatigheid van omzetting van de door het openbaar ministerie opgelegde straf moet worden afgezien.<sup>79</sup> Binnen deze structuur kan ruimte worden gecreëerd voor een inhoudelijke toetsing van de juistheid van de strafbeschikking door de 'omzettingsrechter', zoals is voorgesteld in het 'derde spoor'.<sup>80 81</sup>

Op grond van voorgaande overwegingen menen wij dat een omzettingsprocedure systematisch beter valt te verankeren in het wettelijke systeem dan de door de wetgever gekozen 'vervolging in etappes'. Bij een omzettingsprocedure bestaat ook geen behoefte aan het nieuwe en merkwaardig uitgewerkte 'dwangmiddel' van de 'gijzeling'.

## 6. De WAHV: terug naar de 'moederschoot'?

In de aanloop naar de totstandkoming van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (WAHV) is door diverse schrijvers, reagerend op het rapport van de commissie-Mulder<sup>82</sup>, betoogd dat de doeleinden van de door deze commissie voorgestelde regeling ook zouden kunnen worden gerealiseerd door wijzigingen in het strafprocesrecht.<sup>83</sup> Hierbij zou moeten worden gedacht aan aanpassing van de betekenisregeling, aan een executoirverklaring van de transactie en aan de introductie van een vorm van zekerheidstelling bij de toegang tot de rechter. Door de

<sup>78</sup> Nota naar aanleiding van het Verslag, p. 10.

<sup>79</sup> Zie in dit verband J.W. van der Hulst, 'Verzet onder de WAHV', *VR* 2004, p. 357-360.

<sup>80</sup> M.S. Groenhuijsen & G. Knigge 2002, p. 174-175.

<sup>81</sup> Overigens hoort een toetsing van de rechtmatigheid van de tenuitvoerlegging ook tot de taak van de kantonrechter bij de beoordeling van de vordering tot toepassing van de gijzeling.

<sup>82</sup> Rapport van de Commissie vereenvoudigde afdoening lichte overtredingen van verkeersvoorschriften, Den Haag: Staatsuitgeverij 1985.

<sup>83</sup> Zie o.m. Th.W. van Veen, 'Anders dan strafrechtelijk afdoen', *VR* 1985, p. 359-362; D.H. de Jong, *De afdoening van strafzaken buiten proces*, (preadvies voor de Vereniging voor de vergelijkende studie van het recht van België en Nederland 1985), p. 46-58; idem, 'Het rapport van de commissie-Mulder: een noodzakelijke wijziging?', in: G.J.M. Corstens (red.), *Administratieve afdoening verkeersovertredingen*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1986, p. 21-40; N. Jörg, 'Administratieve afdoening lichte verkeersovertredingen. Commentaar op het rapport van de Commissie vereenvoudigde afdoening lichte verkeersovertredingen', *Trema Special* 1985-1, p. 1-36.

wetgever werden de strafvorderlijke alternatieven voor de WAHV afgewezen. Voor de executoirverklaring en tenuitvoerlegging van de transactie zou geen deugdelijke rechtsgrond kunnen worden aangewezen.<sup>84</sup> Aangezien de OM-afdoening wel aan die eis voldoet, kan de vraag worden gesteld of de WAHV als zelfstandige regeling wel moet worden gehandhaafd of dat de sanctionering van eenvoudige verkeersovertredingen weer moet worden geïntegreerd in het strafprocesrecht. Deze kwestie zal volgens de memorie van toelichting 'op termijn' worden bezien.<sup>85</sup> Daarop vooruitlopend kan worden opgemerkt dat de OM-afdoening voldoet aan de 'ijkpunten' die destijds werden gebruikt ter rechtvaardiging van het stelsel van de WAHV: het terugdringen van de werklust van politie, Openbaar Ministerie en rechter, het bieden van deugdelijke rechtsbescherming aan de overtreder en het verbeteren van de efficiëntie van de tenuitvoerlegging van vermogenssancties. Verder zijn de procedures bij de OM-afdoening en bij de administratieve afdoening van verkeersovertredingen vergelijkbaar. Sancties, met name geldboetes, kunnen worden opgelegd door politieambtenaren en het initiatief voor een rechterlijke procedure wordt bij de verdachte gelegd. De enige procedurele bijzonderheid in de WAHV waarvoor in het strafprocesrecht nog geen plaats is ingeruimd betreft de zekerheidstelling bij de toegang tot de rechter. De eerste kanttekening hierbij is dat in de regeling van de OM-afdoening een andere voorziening is getroffen om 'nodeloze' beroepen op de rechter af te remmen, namelijk de mogelijkheid om de executie van de sanctie door te zetten als het Openbaar Ministerie meent dat een ingesteld verzet niet-ontvankelijk is.<sup>86</sup> Tweede kanttekening is dat in de verzetprocedure een verplichting tot het stellen van zekerheid kan worden gecreëerd. Een dergelijke verplichting is niet onverenigbaar met de strafvorderlijke toegang tot de rechter.<sup>87</sup> Met het oog op reïntegratie van de WAHV in de strafvordering zou deze verplichting kunnen worden beperkt tot overtredingen en aan een bepaalde limiet worden verbonden.<sup>88</sup> Pluspunt van het wederom strafvorderlijk afdoen van verkeersovertredingen is dat tegemoet kan worden gekomen aan enkele bezwaren tegen de strikte scheiding tussen de strafrechtelijke en administratiefrechtelijke handhaving overeenkomstig art. 2 lid 1 WAHV. Gedoeld wordt op de registratie van verkeersovertredingen ter beteugeling van recidive en de mogelijkheid tot het opleggen van een OBM.

In de nota naar aanleiding van het verslag wordt nog de aandacht gevestigd op de regeling van de kentekenaansprakelijkheid van de art. 5 en 5a WAHV.<sup>89</sup> Bijzonder aan deze regeling is dat zij het mogelijk maakt een sanctie op te leggen aan de kentekhouder van het motorrijtuig, ook als deze bekend kan maken wie als bestuurder de overtreder heeft begaan. Met name op dit punt gaan de art. 5 en 5a WAHV verder

<sup>84</sup> *Kamerstukken II 1987/88*, 20 329, nr. 3 (MvT), p. 32-35.

<sup>85</sup> Zie de MvT, p. 6.

<sup>86</sup> Zie art. 257g lid 2 Sv. In het verlengde hiervan volgt uit het nieuwe derde lid van art. 572 Sv dat in een dergelijk geval de kosten van verhaal voor rekening komen van degene aan wie de strafbeschikking is opgelegd.

<sup>87</sup> Zie al D.H. de Jong (1985), p. 47.

<sup>88</sup> Zoals: het bedrag van de sanctie, met een maximum van een bedrag dat in de buurt ligt van de maximaal mogelijke WAHV-boete (thans: € 340,-, zie art. 2 lid 3 WAHV).

<sup>89</sup> *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 7, p. 8.

dan de art. 181 en 182 WVV 1994 bij de strafrechtelijk afhandeling van overtredingen die zijn begaan door onbekend gebleven bestuurders. Deze laatste bepalingen gaan er juist van uit dat de kentekenhouders<sup>90</sup> is bevrijd van zijn aansprakelijkheid als hij de personalia van de bestuurder onthult. Ook ten aanzien van deze materie kunnen geen bezwaren worden aangevoerd die de invoering van een met de art. 5 en 5a WAHV vergelijkbare regeling bij de strafrechtelijke handhaving van verkeersovertredingen onaanvaardbaar doen zijn. Met name het onschuldvermoeden van art. 6 lid 2 EVRM lijkt zich daartegen niet te verzetten.<sup>91</sup> De strafrechtelijke variant van een met de art. 5 en 5a WAHV vergelijkbare kentekenaansprakelijkheid kan worden beperkt tot de verkeersovertredingen die worden afgedaan met relatief beperkte geldboetes. Het risico voor de kentekenhouders tot betaling van dergelijke boetes, voortvloeiende uit zijn beslissing om het op zijn naam geregistreerde motorrijtuig te laten gebruiken door een ander, is niet onredelijk, afgezet tegen de justitiële handhavingslasten die zijn gemoeid met het achterhalen van de bestuurder. Met een dergelijke voorziening ontstaat een 'getrapte' aansprakelijkheid van de kentekenhouders voor verkeersdelicten die zijn begaan door onbekend gebleven bestuurders van een motorrijtuig. Voor de uitsluitend met een geldboete te bestraffen verkeersovertredingen is de kentekenhouders in beginsel gehouden de op het feit gestelde boete te betalen.<sup>92</sup> Voor de ernstiger overtredingen – waarbij de 'ernst' betrekking heeft op de concrete aard van het feit en de op te leggen straffen, zoals een wat hogere geldboete en/of een ontzegging van de rijbevoegdheid – kunnen de straffen worden opgelegd aan de kentekenhouders, tenzij deze de personalia van de bestuurder onthult.<sup>93</sup> Ter zake van verkeersmisdrijven is de kentekenhouders verplicht na een daartoe strekkende vordering bekend te maken wie bestuurder is geweest. De rechtvaardiging van een dergelijke driedeling ligt in de ernst van de betrokken delicten en de zorgplichten die, gelet op de massamotorisering, redelijkerwijs op de schouders van de kentekenhouders kunnen worden gelegd, in relatie tot de beperkte capaciteit van de justitiële organen en de inspanningen die van politie en justitie mogen worden geleverd voor de opheldering van de ernstiger strafbare feiten.

Tegen de achtergrond van de OM-afdoening en de toekomst van de WAHV kan met Mevis worden gevraagd naar de wenselijkheid van invoering van de bevoegdheid voor lagere overheden tot het opleggen van bestuurlijke boetes voor de zogenaamde kleine APV-ergernissen en fout parkeren.<sup>94</sup> Uit systematisch oogpunt kan de afdoening van dergelijke overtredingen beter worden ingepast in de nieuwe structuur van de OM-afdoening. Hiermee wordt voorkomen dat de handhaving van kleine overtredingen door de samenloop van bestuurlijke en strafrechtelijke handhaving onoverzichtelijk wordt en nodeloos wordt versnipperd over meerdere bestuurslagen en rechterlijke

<sup>90</sup> In de wettelijke regeling: de eigenaar of houder van het motorrijtuig. In art. 1 lid 3 WVV 1994 is evenwel aangegeven dat de kentekenhouders mag worden geacht die eigenaar of houder te zijn.

<sup>91</sup> Vgl. EHRM 19 oktober 2004 VR 2005, 1, m.nt. Sl., (Falk v. Nederland).

<sup>92</sup> Uitzonderingen zijn mogelijk in de thans in art. 8 WAHV genoemde gevallen.

<sup>93</sup> Vgl. art. 181 en 182 WVV 1994.

<sup>94</sup> P.A.M. Mevis, 2004, p. 360 e.v. Zie ook het inmiddels ingediende voorstel voor de Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen, *Kamerstukken II 2004/05*, 30 098, nrs. 1-3.



instanties.<sup>55</sup> Daarbij komt dat op praktisch vlak de met de bestuurlijke beboeting van kleine ergernissen en fout parkeren beoogde bemoeienis van lagere overheden bij de rechtshandhaving eveneens kan worden bereikt met toepassing van de OM-afdoening.

## 7. Afronding<sup>56</sup>

Van oudsher zijn alle wezenlijke veranderingen op het gebied van de afdoening buiten geding in de literatuur heftig omstreden. Dat is thans, ten aanzien van het wetsvoorstel omtrent de OM-afdoening, niet anders. Er wordt op dit terrein met weinig terughoudendheid gesproken over 'rechtsstatelijke bezwaren' of over 'grondwettelijke beletselen'. De voordelen van de thans voorgenomen verandering blijven daarentegen in vele geschriften nogal onderbelicht. Reijntjes is één van de auteurs die met passie gepleit heeft voor het behoud van de transactie. Wij hebben in het begin van deze bijdrage nog eens uiteengezet dat de juridische normering van de transactie – en dus ook de bijpassende rechtsbescherming voor de verdachte – strikt ontoereikend is. Het model van het zogenoemde 'derde spoor' binnen het project Strafvordering 2001 beoogt aan deze tekortkomingen tegemoet te komen; hetzelfde is het geval met het wetsvoorstel OM-afdoening. Vandaar dat wij in hoofdzaak positief staan tegenover de grondgedachte achter het wetsvoorstel.

De uitwerking van die grondgedachte laat echter naar ons oordeel problemen over die zowel betrekking hebben op de juridische techniek als op de systematische strafprocessuele uitgangspunten. Wij recapituleren de belangrijkste knelpunten die in de voorafgaande paragrafen zijn gesignaleerd.

Een eerste kwestie betreft de verdachte die volstrekt passief blijft na de opgelegde boetebeschikking. Die wordt volgens het wetsvoorstel – in vergelijking met het 'derde spoor' – teveel beloond voor zijn inactiviteit. Als de executie door gebrek aan medewerking strandt, komt er een 'gewone' terechtzitting in plaats van een simpele omzettingprocedure. Daar komt nog bij dat ook het rechtsmiddelenregiem volgens het ontwerp te genereus is. Na de boetebeschikking volgen in geval van verzet liefst twee feitelijke behandelingen en dan nog eens cassatie. Dat is evident teveel van het goede, omdat de zonder goede gronden dwarsliggende verdachte langs deze weg het systeem in onredelijke mate kan verontreinigen.

Wij hebben gewezen op diverse inconsequenties bij de voorgestelde afbakening van door het OM op te leggen straffen en maatregelen. Zo zouden de verbeurdverklaring

---

<sup>55</sup> Vgl. het in de nota naar aanleiding van het verslag gegeven beeld van versnippering: *Kamerstukken II 2004/05*, 29 849, nr. 7, p. 6-8. Zie in dit verband ook het in de vorige noot genoemde wetsvoorstel. Hierin is sterk aangehaakt bij de regeling van de sanctieoplegging op grond van de WAHV. Beroep tegen de bestuurlijke boete kan worden ingesteld bij de rechtbank; de behandeling geschiedt door de kantonrechter. Vervolgens is beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak Raad van State mogelijk. Bij de 'bestrafing' van verkeersovertradingen gaan wij dus werken met drie naast elkaar staande hoogste rechters: de Hoge Raad, het Hof Leeuwarden en de Raad van State! Onsystematische keuzes zijn nauwelijks denkbaar.

<sup>56</sup> De tekst van deze bijdrage is afgerond op 1 juni 2005. Nadien verschenen literatuur kon niet meer worden verwerkt.

en de voordeelsontneming als zelfstandige sanctie moeten worden aangemerkt en niet onder de algemene noemer van de 'aanwijzingen' moeten worden gerekend. De achtergrond van dit mankement is gelegen in een principiële verkeerde visie op de aard van de onderhavige 'aanwijzingen'. Nadere inspectie heeft ons tot de overtuiging gebracht dat de wetgever de aanwijzingen vooral ziet als een nieuwe verschijningsvorm van het *voorwaardelijk sepot*, terwijl wij menen dat hier meer parallellen zijn met een *voorwaardelijke veroordeling*. Dit gaf ons aanleiding om aan te bevelen de mogelijkheid van een voorwaardelijke veroordeling in een OM-straftbeskikking te openen. Ook op het punt van het toestaan van 'mandaat' bij het opleggen van boetebeschikkingen zien wij onvoldoende aandacht voor het principiële-systematische verschil met de oude transactie. Zou de wetgever de mogelijkheid van mandatering willen behouden, dan is een expliciete machtiging daartoe in art. 126 RO vereist.

Verder vermelden wij nog enkele problemen rond de regeling van het verzet tegen de beschikking. Volgens de in het wetgevingsoverleg geopperde toezending van boetebeschikkingen waarin een beperkte geldboete is opgelegd, kan de verdachte worden belast met het risico dat de hem toegezonden beschikking hem niet bereikt. Anders dan bij de WAHV-beschikking is niet voorzien in een bepaling die dan overschrijding van de verzettermijn verontschuldigbaar doet zijn (vgl. art. 6:11 Awb). Anderzijds loopt de verdachte ten aanzien waarvan lange tijd onduidelijk blijft of de strafbeschikking hem bekend is en dus onherroepelijk is geworden, de kans dat de officier van justitie een aanvang maakt met de executie en dan moet opdraaien voor de daarbij gemaakte kosten. In afwijking van algemene strafrechtelijke uitgangspunten is het wetsvoorstel zelfs zo uitgewerkt dat de verdachte ook de kosten van verhaal moet betalen van rechterlijke beslissingen die volgen op een verzet.

Een volgend punt waarop het principiële-systematische verschil tussen de oude transactie en de nieuwe boetebeschikking onvoldoende doordacht lijkt te zijn betreft de relatie met de eis van het OM ter terechtzitting. De minister stelt dat het uitgangspunt van een hogere strafeis dan in de afdoening buiten geding als voorheen gehandhaafd kan worden. Wij menen dat dit op gespannen voet staat met het karakter van verzet tegen de beschikking. Als er behoefte bestaat aan een zekere ontmoediging van verzet, zijn andere procedurele voorzieningen beter inpasbaar (bijvoorbeeld een zekerheidsstelling).

In art. 578b Sv van het voorstel wordt de 'gijzeling' geïntroduceerd. Wij hebben aangevoerd dat de aard van dit instrument nogal ambivalent of diffuus is. Enerzijds lijkt het een simpel incassodwangmiddel, waarvan de toepassing geen afbreuk doet aan de betalingsverplichting. Maar anderzijds is de rechtsfiguur weer zo uitgewerkt (art. 24c en 27 Sr) dat een 'aftrekgeregeling' er voor zorgt dat er materieel wel degelijk een vervanging van de bij beschikking opgelegde boete plaatsheeft.

Ten slotte hebben we de onvermijdelijke vraag opgeworpen of het wetsvoorstel OM-boete niet met zich zou moeten brengen dat ook de WAHV weer wordt gereïntegreerd in de normale strafvordering. De memorie van toelichting laat dit in het midden: de kwestie zal 'op termijn' worden bezien. Wij begrijpen die houding wel. Er is al heel wat commotie rond het wetsvoorstel ontstaan. Hoewel veel van de ingebrachte bezwaren gewoon ondeugdelijk zijn, zou het tumult alleen maar nodeloos toenemen

als nu al werd aangekondigd dat het lot van de WAHV hiermee natuurlijk ook bezegeld is. Maar wat de minister misschien niet kan zeggen, moet de wetenschapper duidelijk kenbaar maken. De logica achter de OM-boete en de systematische achtergronden van het zogenoemde 'derde spoor' zullen uit de aard der zaak tot gevolg hebben dat we over enkele jaren weer 'gewoon' zullen zien dat het berechten van lichte verkeersovertredingen bestaat uit het toepassen van materieel strafrecht. Vroeger noemden we dat dus strafprocesrecht. Nu het Wetboek van Strafvordering berekend zal zijn op het afdoen van grote aantallen lichte delicten, kan die goede gewoonte in ere worden hersteld.

Nog een laatste woord ter afsluiting. Collega Jan Reijntjes gaat het na zijn emeritaat waarschijnlijk niet rustiger krijgen, maar hij zal wel meer ruimte hebben om zijn tijd te besteden aan de dingen die er werkelijk toe doen. Wij hopen dat voor justitie hetzelfde geldt. Niet langer serieus tijd inruimen voor de duizenden verdachten die te lamlendig zijn om te antwoorden op een transactieaanbod. Geen zittingscapaciteit vrijhouden voor burgers die geen enkel verweer wensen te voeren tegen de hen gemaakte verwijten. Soms is vooruitgang in het recht echt mogelijk. Zelfs in het strafprocesrecht.