

PROCUREUR-GENERAAL

WORDT VERVOLGD:

BIJ DE HOGE RAAD

BEPROEFD VERZET

DER NEDERLANDEN

**WORDT VERVOLGD:
BEPROEFD VERZET**

Een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden
in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht

Onderzoekers

G. Knigge (advocaat-generaal)

M. Peters (wetenschappelijk medewerker)

Den Haag, 2019

Woord vooraf

Het is een goede gewoonte om na de presentatie van onderzoek in het kader van de uitoefening van de in artikel 122 van de Wet op de rechtelijke organisatie neergelegde toezichttaak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad te evalueren of de gedane aanbevelingen ter harte zijn genomen om geconstateerde tekortkomingen weg te nemen. Het onderhavige rapport behelst een dergelijk vervolgonderzoek op Beproefd Verzet. Dat onderzoeksrapport ging over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij de afhandeling van het verzet tegen een OM-strafbeschikking.

Benadrukt moet worden dat dit vervolgonderzoek een beperkt karakter heeft. Of de maatregelen het gewenste effect hebben gesorteerd, is een vraag die buiten beschouwing blijft. Om die vraag te beantwoorden is een ander type onderzoek vereist, een grondige beleidsevaluatie die op dezelfde wijze is opgezet als de onderzoeken die ten grondslag lagen aan de rapporten Beschikt en Gewogen en Beproefd verzet.

In dit rapport worden verscheidene positieve constatering gedaan. Maar niet alle geconstateerde tekortkomingen zijn weggenomen. En op een belangrijk punt bestaat enige zorg over de duurzaamheid van de aanpassingen. Zo geven de onderzoekers naar mijn oordeel niet zonder reden aan dat de beëindiging van het Virtueel Parket kennelijk nog geen afscheid inhoudt van de in de eerdere rapportage bekritiseerde juridische grondslag ervan. Verder is er nog geen afstemming bereikt van de straftoemingsrichtlijnen met de rechterlijke straftoemingspraktijk.

Ik dank advocaat-generaal mr. G. Knigge en wetenschappelijk medewerker mr. M. Peters voor hun toegewijde uitvoering van het onderzoek, de begeleidingscommissie onder leiding van Prof. mr. P.A.M. Mevis voor hun commentaar en gesuggereerde verbeteringen. Tenslotte dank ik het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie voor de loyale medewerking aan deze rapportage.

Mr. J. Silvis
Procureur-generaal bij de Hoge Raad

Inhoud

1	Inleiding	1
1.1	Doel en karakter van het onderzoek	1
1.2	De uitvoering van het onderzoek	3
1.3	De organisatie van het onderzoek	4
2	Beoordeling	5
2.1	Algemeen	5
2.2	Kanttekeningen op onderdelen	8
2.2.1	De registratie van het verzet (vraagpunt 3)	8
2.2.2	Virtueel Parket en relatieve competentie (vraagpunt 5)	9
2.2.3	De doorlooptijden en de integrale herbeoordeling (vraagpunten 7 en 9)	12
2.2.4	Het intrekken van de OM-strafbeschikking (vraagpunt 8)	13
2.2.5	De strafoplegging door het OM en de rechter (vraagpunt 10)	14
3	Conclusie	21
4	Bijlagen	22
4.1	Antwoordbrief van het College van procureurs-generaal, dd. 30 oktober 2018 (excl. bijlagen)	22
4.2	Beleidsreactie 8 augustus 2017	34

1 Inleiding

1.1 Doel en karakter van het onderzoek

In 2015 is in het kader van de toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad onderzoek verricht naar de naleving van de wet door het openbaar ministerie (OM) bij de afhandeling van het verzet tegen een OM-strafbeschikking. Dit onderzoek resulteerde in het rapport *Beproefd verzet*.¹ De belangrijkste constatering betrof de lange tot zeer lange doorlooptijden. Andere bevindingen waren onder meer dat het verzet gebrekkig werd geregistreerd en dat de bij het zogeheten Virtueel Parket werkzame medewerkers zaken afhandelen in strijd met de regeling van de (relatieve) competentie. Ook wezen de onderzoeksresultaten erop dat de grote hoeveelheden geseponeerde zaken na een ingesteld verzet (deels) konden worden herleid tot een gebrek in de zorgvuldigheid waarmee de initiële OM-strafbeschikking was uitgevaardigd. Met deze laatste bevinding werden de resultaten uit het eerdere onderzoeksrapport *Beschikt en Gewogen*,² waarin de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking centraal stond, bevestigd.

Het rapport is op 29 mei 2017 aan de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie aangeboden. Het College van procureurs-generaal (hierna: het College) heeft toentertijd naar aanleiding van de in het rapport beschreven resultaten en aanbevelingen een reactie geformuleerd.³ Van deze reactie heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad kennis genomen.

Thans is een follow-up onderzoek geïnitieerd, wederom in het kader van de toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Dit nieuwe onderzoek is qua doel en opzet gelijk aan het vervolgonderzoek naar *Beschikt en Gewogen*, dat resulteerde in het rapport *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen*.⁴ Dat betekent dat het onderzoek tot doel heeft na te gaan of en zo ja welke stappen inmiddels zijn gezet om de tekortkomingen te verhelpen die in *Beproefd verzet* zijn geconstateerd. Het gaat daarbij enerzijds om een inventarisatie van de maatregelen die zijn genomen naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen uit *Beproefd verzet* en anderzijds om een beoordeling daarvan. De toezichthoudende taak van de procureur-generaal wordt namelijk zo opgevat dat niet wordt volstaan met het publiceren van onderzoeksrapporten en het signaleren van gebreken, maar dat ook 'gemonitord' wordt of iets met die onderzoeksrapporten wordt gedaan. Dat past bij het doel van het toezicht, dat naar zijn aard erop is gericht dat eventuele misstanden worden rechtgezet.

Zoals uit het voorgaande blijkt, heeft dit follow-up onderzoek een beperkt karakter. Het richt zich op de vraag of de aanbevelingen van de procureur-generaal door het College serieus zijn genomen. Bij dit beperkte karakter van het onderzoek past dat het zich richt op de in *Beproefd Verzet* gedane constatering en aanbevelingen die nieuw zijn ten opzichte van de bevindingen in *Beschikt en Gewogen*. Buiten beschouwing blijven dus de onderzoeksresultaten die een bevestiging vormen van de bevindingen in *Beschikt en Gewogen*. Over het aan die bevindingen door het OM gegeven gevolg is reeds gerapporteerd in het rapport *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen*, dat gelijktijdig werd uitgebracht met *Beproefd Verzet*. Er is geen reden daarover opnieuw te rapporteren.

Het verdient in dit verband opmerking dat de Wet OM-afdoening recentelijk is geëvalueerd.⁵ Die evaluatie is, in tegenstelling tot het onderhavige onderzoek, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Die evaluatie is qua doelstelling veel ruimer dan dit onderzoek. Indien nodig zal in dit rapport worden verwezen naar de resultaten van deze evaluatie.

¹ Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beproefd Verzet*, Den Haag: Xerox/OBT 2017.

² Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beschikt en Gewogen*, Den Haag: De Groot drukkerij 2014.

³ Brief van 8 augustus 2017 van het College van procureurs-generaal betreffende de Beleidsreactie rapporten *Beproefd Verzet* en *Wordt Vervolgd: Beschikt en Gewogen* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

⁴ Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen*, Den Haag: Xerox/OBT 2017.

⁵ D. Abels e.a., Evaluatie Wet OM-afdoening, Den Haag: WODC 2018.

Om het beperkte karakter van het onderhavige onderzoek te verduidelijken, wordt nog het volgende opgemerkt. Op 3 december 2018 kopte het NRC-Handelsblad "OM deelde ten onrechte straffen uit"⁶ In het artikel werd, onder meer naar aanleiding van door middel van WOB-verzoeken achterhaalde interne OM-onderzoeken, gerapporteerd dat het OM in de afgelopen jaren "duizenden mensen onterecht bestraft [heeft]". Naar aanleiding hiervan rapporteerde ook het NOS Journaal en Nieuwsuur over de praktijk van de OM-strafbeschikking.⁷ Vanuit onder meer de hoek van de advocatuur⁸ en de politiek⁹ werd scherp gereageerd op deze berichtgeving.

Dat er reden is tot zorg als het gaat om de vraag of OM-strafbeschikkingen op goede gronden worden uitgevaardigd, bleek reeds uit het rapport *Beschikt en Gewogen*. Naar aanleiding van dat rapport zijn door het College veranderingen in gang gezet. Er werd een meerjarig kwaliteitsprogramma opgesteld, waarvan interne audits deel uitmaken. Het gaat daarbij om steekproefsgewijze beoordelingen van zaken die door middel van een OM-strafbeschikking zijn afgedaan. Over dit verbeterprogramma werd door de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het rapport *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen* positief geoordeeld. Daarbij werd onder ogen gezien dat de eerste van deze audits bepaald nog geen verbetering te zien gaven. Positief beoordeeld werd de wil tot verbetering die uit de kritische beoordeling van de eigen praktijk sprak.¹⁰

Het voorgaande illustreert het beperkte karakter van een follow up-onderzoek als het onderhavige. Het gaat om de vraag of beleidsmaatregelen zijn voorgenomen of al in gang gezet die verbetering beogen te brengen in de geconstateerde tekortkomingen. Of de maatregelen het gewenste effect hebben gesorteerd, is een vraag die buiten beschouwing blijft. Om die vraag te beantwoorden is een ander type onderzoek vereist, een grondige beleidsevaluatie die op dezelfde wijze is opgezet als de onderzoeken die ten grondslag lagen aan *Beschikt en Gewogen* en *Beproefd verzet*. Voor dergelijk onderzoek is de tijd nu nog niet rijp.

De berichtgeving in NRC-Handelsblad was gebaseerd op de interne audits die door het OM in het kader van het verbeterprogramma worden gehouden. Voor zover die berichtgeving bedoelde te betogen dat de praktijk sinds het rapport *Beschikt en Gewogen* geen verbetering te zien geeft, kan daarover het volgende worden opgemerkt. Het beperkte karakter van het onderhavige follow up-onderzoek maakt dat op basis daarvan geen uitspraken kunnen worden gedaan over de juistheid van die stelling. Aantekening verdient wel dat de methodologische eisen die gelden voor interne, op verbetering gerichte audits kunnen verschillen van de eisen die moeten worden gesteld aan onderzoek dat door de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van zijn toezichhoudende taak wordt verricht. De onderzoeksresultaten zijn daarom niet zonder meer vergelijkbaar.¹¹

Opmerking verdient ook dat de bevinding dat het bewijs waarop de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking is gebaseerd, in veel gevallen onder de maat blijkt te zijn, hoe zorgelijk op zich ook, niet de conclusie rechtvaardigt dat de desbetreffende verdachten "ten onrechte" zijn bestraft. De bedoelde bevinding rechtvaardigt de conclusie dat het in de gevallen waarin onvoldoende bewijs in het dossier aanwezig was, aan een belangrijke waarborg tegen onjuiste bestraffing heeft ontbroken, zodat het risico dat de desbetreffende verdachte ten onrechte is bestraft, in die gevallen onaanvaardbaar groot is. Of dat risico zich heeft gerealiseerd, en zo ja, hoe vaak, is een andere vraag. In dit verband kan erop gewezen worden dat een verdachte die meent dat tegen hem ten onrechte een strafbeschikking is uitgevaardigd, daartegen in verzet kan gaan bij de rechter.

⁶ <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/12/03/het-rommelt-in-de-straffabriek-van-het-om-a3016864>.

⁷ In deze berichtgeving bleven de eerdere onderzoeken van de procureur-generaal bij de Hoge Raad naar de praktijk van de OM-strafbeschikking onvermeld.

⁸ <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/12/04/advocaten-gestraften-door-om-moeten-hun-zaak-kunnen-openbreken-a3051025>.

⁹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/12/17/als-ik-het-in-mn-centje-kon-beslissen-had-ik-nee-gezegd-tegen-strafbeschikking-a3060990>.

¹⁰ *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen*, p. 3/4.

¹¹ Zie nader hierna, onder 2.1.

1.2 De uitvoering van het onderzoek

Ten behoeve van het onderzoek is een lijst met in totaal elf onderwerpen opgesteld. Deze onderwerpen corresponderen met conclusies en aanbevelingen in het rapport *Beproefd Verzet*. De onderwerpen en de daarop betrekking hebbende vragen zijn voorgelegd aan het College van procureurs-generaal. De onderzoeksmethode is dus primair die van de zelfrapportage. Dat past bij het doel van het onderzoek, te weten het inventariseren en beoordelen van de (al dan niet reeds verwezenlijkte) beleidsvoornemens van het OM. Bij die beoordeling zijn de volgende twee criteria gehanteerd. (1) Onderschrijft het College de conclusies en aanbevelingen uit *Beproefd Verzet* en zo dit niet het geval is, zijn daarvoor steekhoudende argumenten aangevoerd? (2) Zijn de voorgenomen en reeds getroffen beleidsmaatregelen van dien aard dat daarvan in redelijkheid een verbetering kan worden verwacht met betrekking tot de gesignaleerde tekortkomingen?

De lijst met onderwerpen is bij schrijven van 10 juli 2018 aan het College verzonden, waarbij telkens per onderwerp de volgende twee vragen werden gesteld:

- 1) *wat is het standpunt van het OM ten aanzien van de desbetreffende conclusies uit het rapport en;*
- 2) *hebben deze conclusies het OM aanleiding gegeven tot het nemen van maatregelen? Zo ja, welke maatregelen zijn dat en in hoeverre is daaraan reeds uitvoering gegeven?*

Het College heeft bij schrijven van 30 oktober 2018 geantwoord. In dat schrijven wordt onder meer verwezen naar de beleidsreactie van het College op *Beproefd Verzet*, die bij brief van 8 augustus 2017 naar de minister van – toen nog – Veiligheid en Justitie was gestuurd.¹² Bij het schrijven van 30 oktober 2018 zijn voorts drie bijlagen gevoegd. Deze bijlagen bestonden uit de volgende in het kader van het programma Strafvordering 2020 tot stand gekomen beleidsdocumenten: “OM-straftbeslissing; 0-meting”¹³ “OM-straftbeslissing; 1-meting OMSB & 0-meting verzet”¹⁴ en de “Aanvullende meting CVOM overtredingen; 1-meting OM-straftbeslissing; 0-meting verzet”¹⁵ Naar aanleiding van dit schrijven zijn namens de procureur-generaal bij de Hoge Raad op 29 november 2018 aanvullende vragen gesteld. Deze vragen waren gericht op verduidelijking van de antwoordbrief en de daaraan gehechte bijlagen. Op 28 januari 2019 heeft het College die vragen schriftelijk beantwoord.

Op basis van de aldus verkregen informatie is het onderhavige rapport opgesteld. Het rapport is in concept aan het College voorgelegd voor het maken van opmerkingen van feitelijke aard. De reactie van het College is in het rapport verwerkt.

Het schrijven van het College van 30 oktober 2018 en de beleidsreactie van 8 augustus 2017 zijn als bijlage 1 respectievelijk bijlage 2 in dit rapport opgenomen. De brief van de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan het College van 10 juli 2018 is niet als bijlage opgenomen omdat de daarin gestelde vragen integraal zijn weergegeven in het antwoord van het College van 30 oktober 2018. Evenmin zijn als bijlagen opgenomen de genoemde, aan het schrijven van 30 oktober 2018 gehechte bijlagen en evenmin de antwoordbrief van 28 januari 2019 en de reactie van het College op het conceptrapport. De inhoud van deze stukken zal in het rapport worden weergegeven voor zover dat voor een goed begrip ervan is vereist.

¹² Deze beleidsreactie is in andere opmaak en met weglating van de reactie op het rapport *Wördt Vervolgd: Beslisscht en Gewogen*, op 27 november 2017 aan de Tweede Kamer verzonden. Zie Kamerstukken II 2017-2018, 29 279, nr. 399.

¹³ Wat de status van dit document is, is niet helemaal duidelijk. Het colofon vermeldt dat het gaat om een uitgave van het Openbaar Ministerie van november 2016. Pagina 1 vermeldt daarentegen dat het gaat om een ‘definitief concept’ van 9 december 2016. Deze status is kennelijk niet gewijzigd na *Wördt vervolgd: Beslisscht en Gewogen*, zie p. 2, voetnoot 4.

¹⁴ De colofon vermeldt dat het gaat om een uitgave van februari 2018. Pagina 1 vermeldt dat het ‘definitief concept’ van 5 februari 2018 stamt.

¹⁵ Dit betreft blijkens de omslag een definitief document van mei 2018.

In het rapport wordt geen compleet overzicht gegeven van alle maatregelen die het College in zijn schrijven opsomt. Dat is niet nodig nu dat schrijven als bijlage bij het rapport is gevoegd. Daar komt bij dat het gelet op het beperkte vraagstelling van dit onderzoek (kort gezegd: zijn de conclusies en aanbevelingen serieus genomen?) niet nodig om over elke afzonderlijke maatregel een oordeel uit te spreken. In veel gevallen kan met een algemeen oordeel, dat op het geheel van de beleidsvoornemens betrekking heeft, worden volstaan. Alleen waar dat zinvol voorkomt, zullen bij de afzonderlijke maatregelen en beleidsvoornemens kanttekeningen worden geplaatst.

1.3 De organisatie van het onderzoek

Het onderzoek valt onder de verantwoordelijkheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het is in zijn naam verricht door mr. G. Knigge, advocaat-generaal bij de Hoge Raad en door mr. M. Peters, wetenschappelijk medewerker bij de Hoge Raad. De leiding van het onderzoek lag bij mr. Knigge. Het in dit rapport neergelegde oordeel van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is gebaseerd op de bevindingen uit dit onderzoek.

Het onderzoek is begeleid door een commissie onder voorzitterschap van prof. dr. mr. P.A.M. Mevis (Erasmus Universiteit Rotterdam). De overige leden van de commissie waren:

- Prof. dr. mr. D.V.A. Brouwer (JahaeRaymakers en Maastricht University);
- Prof. dr. H.G. van de Bunt (Erasmus Universiteit Rotterdam), ondersteund door dr. W.J. Verhoeven (Erasmus Universiteit Rotterdam);
- Prof. dr. mr. J.B.H.M. Simmelink (Ressortsparket Arnhem-Leeuwarden en Maastricht University).
- Dr. mr. V. Mul (Gerechtshof Amsterdam);

De leden van de begeleidingscommissie hebben op persoonlijke titel en vanuit hun eigen deskundigheid geadviseerd over de opzet en uitvoering van het onderzoek en de vastlegging van het resultaat.

2 Beoordeling

2.1 Algemeen

Na de aanbieding van *Beproefd Verzet* heeft het College bij brief van 8 augustus 2017 aan de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie een beleidsreactie gegeven op *Beproefd Verzet* en het gelijktijdig aangeboden rapport *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen*. Het College onderschrijft in die beleidsreactie de meeste van de gedane conclusies en aanbevelingen. Dat geldt in het bijzonder voor het grootste probleem dat in *Beproefd Verzet* werd geconstateerd, namelijk dat van de lange doorlooptijden, die voor een deel voortvloeien uit het systeem van integrale herbeoordeling na gedaan verzet. Het College geeft vervolgens in de beleidsreactie aan welke consequenties aan de conclusies en aanbevelingen worden verbonden. Daarbij ziet het College een grote rol weggelegd voor het meerjarig kwaliteitsprogramma 'Strafvordering OM2020' dat in 2016 is gestart. Het College schrijft dat de conclusies en aanbevelingen uit *Beproefd Verzet* daarin worden "meegenomen". Daarbij wijst het College er terecht op dat in *Beproefd Verzet* werd signaleerd dat een deel van de gedane aanbevelingen gezien kan worden als een ondersteuning van reeds ingezet beleid. In het genoemde kwaliteitsprogramma was al op basis van een eigen analyse het standpunt ingenomen dat een herbeoordeling zich moet richten op de aangevoerde verzetgronden en dat dus voor een integrale herbeoordeling in alle gevallen geen reden is of althans geen reden zou moeten zijn.

In het schrijven van 30 oktober 2018 waarin het College antwoord geeft op de ten behoeve van dit onderzoek gestelde vragen, wordt per vraagpunt een overzicht gegeven van de genomen maatregelen tot verbetering waartoe de aanbevelingen en conclusies uit *Beproefd Verzet* hebben geleid. Daarbij wordt gesteld dat de inhoud van de beleidsreactie van 8 augustus 2017 "onverminderd van toepassing is" en dat daarnaar bij de beantwoording van de gestelde vragen wordt verwezen. Daarom zijn zoals gezegd de beleidsreactie en het schrijven van 30 oktober 2018 samen als bijlagen bij dit rapport gevoegd. Dat maakt ook dat de inhoud ervan hier niet hoeft te worden weergegeven en dat met een oordeel over het daarin gestelde kan worden volstaan.

Het College heeft op alle vraagpunten antwoord gegeven en uit die antwoorden blijkt dat op nagenoeg alle punten stappen ter verbetering zijn gezet. Het algemene antwoord op de vraag of het College de conclusies en aanbevelingen uit *Beproefd Verzet* serieus heeft genomen, kan daarom niet anders dan positief zijn. De wil om verandering te brengen in de tekortkomingen die de praktijk te zien geeft, is bij het College onmiskenbaar aanwezig. Dat blijkt in het bijzonder uit het al genoemde verbeterprogramma 'Strafvordering OM2020', in welk kader een OM-brede werkgroep is belast met de verbetering van de naleving van de minimale eisen en normatieve uitgangspunten in de OM-strafbeschikkingspraktijk. Daarbij wordt die praktijk gemonitord door middel van collegiale beoordelingen door officieren van justitie van de oplegging van OM-strafbeschikking en de behandeling van het verzet daartegen. In die metingen komen de zogenoemde "grote actiepunten" aan bod, te weten de adequate schuldvaststelling, de verkorting van de doorlooptijden en het reduceren van het aantal verzetzaken.

Op grond van die metingen zijn verbeteringen waargenomen in de prestaties van het OM, aldus het College. Ook op andere, minder grote actiepunten, zijn kwalitatieve verbeteringen zichtbaar. Aldus neemt het College een langzaam stijgende lijn waar in de uitvoeringspraktijk van de OM-strafbeschikking. Gelijktijdig wordt benadrukt dat het bereiken van "het gewenste resultaat" mogelijk nog voeten in aarde heeft en nog ettelijke jaren in beslag zou kunnen nemen. Dat wijst het College aan mogelijk moeizame en tijdrovende nadere aanpassingen van de werkwijze op de parketten. Daarbij wordt betrokken dat de uitvoeringspraktijk van de OM-strafbeschikking zich in een veranderlijke (lokale) omgeving bevindt.

Zoals in de inleiding is gezegd, gaat het in dit onderzoek niet om de vraag of de genomen beleidsmaatregelen het gewenste effect hebben gesorteerd. Dat neemt niet weg dat de resultaten van de metingen bemoedigend zijn. Voor zover het daarbij gaat om cijferanalyses met betrekking tot doorlooptijden en afdoeningsbeslissingen die zijn gebaseerd op het

datamanagementsysteem Phoenix, kan ervan worden uitgegaan dat de metingen een globaal beeld opleveren van de ontwikkelingen in de praktijk.¹⁶ Meer voorzichtigheid is geboden als het gaat om de resultaten van de collegiale beoordelingen. Een oordeel over de vraag of de uitvoeringspraktijk ook in zoverre daadwerkelijk verbetert, kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad alleen geven op basis van een herhaling van het eigen onderzoek. In dit verband verdient opmerking dat de procureur-generaal onvoldoende zicht heeft op de uniformiteit van de door de verschillende officieren van justitie bij de metingen aangelegde beoordelingsmaatstaven en dat er ook methodologische verschillen zijn tussen het onder de verantwoordelijkheid van de procureur-generaal verrichte onderzoek en de collegiale metingen.¹⁷ In die constatering ligt geen kritiek besloten. De verschillen laten zich rechtvaardigen door het verschil in doelstelling. Aan interne metingen die plaatsvinden in het kader van een verbeterprogramma kunnen andere eisen worden gesteld dan aan onderzoek dat in het kader van de toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad wordt verricht. Dat neemt niet weg dat naar het oordeel van de procureur-generaal voorzichtigheid is geboden bij het interpreteren van de resultaten van de collegiale metingen.

Voorzichtigheid is ook om andere redenen geboden. Afgewacht moet worden of het verbeterprogramma alleen voldoende zal zijn om de kwaliteit van de afdoening van strafzaken door middel van een OM-strafbeschikking op het gewenste niveau te krijgen. Zoals reeds in *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen* werd gesteld, zijn veranderprocessen aan financiële en organisatorische randvoorwaarden gebonden.¹⁸ Meer in het bijzonder is de vraag of een adequate beoordeling van de schuldvraag bij de uitvaardiging van OM-strafbeschikkingen en, ingeval van verzet, van de aangevoerde verzetgronden niet noopt tot het stellen van hogere opleidingseisen dan nu het geval is. De financiële en organisatorische randvoorwaarden komen ook in beeld als het gaat om het terugdringen van de doorlooptijden. Het College wijst erop dat die doorlooptijden mede afhankelijk zijn van de zittingscapaciteit die bij de rechtbanken beschikbaar is. Het is in zoverre niet het verbeterprogramma als zodanig dat hier de oplossing kan bieden. Daarvan is het College overigens doordrongen.

In *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen* werd eveneens al opgemerkt dat de transformatie van de vertrouwde transactiepraktijk naar een praktijk waarin het OM verdachten bestraft op basis van vastgestelde schuld een cultuuromslag vergt die zich niet van de ene op de andere dag laat realiseren.¹⁹ In dit verband is van belang hoe precies de stelling van

¹⁶ Overigens kent dit datamanagementsysteem zijn beperkingen. Zie *Beproefd Verzet*, p. 17/18.

¹⁷ In de onderzoeken *Beschikt en Gewogen* en *Beproefd Verzet* is een disproportioneel gestratificeerde steekproef getrokken uit respectievelijk drie en vier zaakstromen. Dat maakte dat geen betrouwbare uitspraken konden worden gedaan over de afzonderlijke parketten en evenmin over het landelijke totaal aan uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen. Wel konden daardoor de verschillende strata met elkaar worden vergeleken, hetgeen het doel van *Beschikt en Gewogen* was. Bij de collegiale metingen is niet per zaakstroom, maar per parket gestratificeerd. Die stratificatie zou proportioneel genoemd kunnen worden (het uitgangspunt is dat de steekproef per parket 3% van de door dat parket uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen betrof), ware het niet dat bij het parket CVOM vanwege het grote aantal zaken een verhoudingsgewijs kleinere steekproef is getrokken. Die aldus ontstane disproportionaliteit maakt dat de ondervertegenwoordiging van CVOM-zaken in het totaal aantal beoordeelde zaken gecorrigeerd had moeten worden om betrouwbare uitspraken te doen over de afdoening van zaken op landelijk niveau. Die correctie is achterwege gebleven. Doordat per parket is gestratificeerd, kunnen in beginsel uitspraken per parket worden gedaan. De vraag is echter of het aantal zaken dat per parket is beoordeeld (dat aantal varieert van 31 tot 53 zaken) niet te klein is om betrouwbare uitspraken te doen. De geringe 'statistische power' maakt in elk geval dat voorzichtigheid hier geboden is. Een ander verschil dat de vergelijking tussen de onderzoeken van de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de collegiale metingen bemoeilijkt, is dat in de eerstgenoemde onderzoeken de zaken waarin de CJIB destijds automatisch een strafbeschikking uitvaardigde, buiten beschouwing moesten blijven (zie *Beschikt en Gewogen*, p. 25). In de collegiale metingen zijn deze zaken (waarin inmiddels geen automatische strafbeschikkingen meer worden opgelegd) wel meegenomen, zoals door het College in zijn antwoordbrief van 28 januari 2019 is bevestigd. Een laatste verschil dat vermelding verdient, is dat in de onderzoeken van de procureur-generaal geen onderscheid werd gemaakt tussen misdrijven en overtredingen, terwijl de collegiale metingen alleen misdrijfzaken betroffen. Daarbij heeft een aparte beoordeling plaatsgevonden van de door het parket CVOM afgedane overtredingen.

¹⁸ *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen*, p. 5.

¹⁹ Idem.

het College moet worden begrepen dat de aanpassing van de werkprocessen bij de parketten moeizaam kan zijn en dikwijls tijdrovend is en dat dit mede komt doordat “ieder parket zijn eigen uitdaging op het vlak van bemensing of verandering van werkwijzen” heeft. Moet daarin gelezen worden dat niet ieder parket de door het College uitgezette beleidslijn ten volle onderschrijft en aan de uitvoering daarvan niet evenveel prioriteit geeft? In zijn reactie op het conceptrapport stelt het College dat dit niet is bedoeld en dat het College enkel het oog had op “praktische belemmeringen”, zoals de personele samenstelling op het parket die het op korte termijn verschuiven van taken belemmert.

Dat het College daarop niet het oog had, neemt uiteraard niet weg dat sprake kan zijn van belemmeringen die ‘tussen de oren’ zitten van de mensen die op het parket werken. Bij het bewerkstelligen van een cultuuromslag kunnen in elk geval ook meer dwingende maatregelen behulpzaam zijn. Herinnerd zij in dit verband aan de conclusie uit *Beschikt en Gewogen* dat de OM-strafbeschikking een zelfstandig document dient te zijn dat de naam vermeldt van, en wordt ondertekend door degene die haar uitvaardigt.²⁰ Die ondertekening kan de desbetreffende parketmedewerker doordringen van zijn verantwoordelijkheid voor de juistheid van de beslissing en zo bijdragen aan het besef dat het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking iets anders is dan het doen van een transactieaanbod.

Een laatste opmerking van algemene aard heeft betrekking op het reduceren van verzet-zaken dat het College als derde grote actiepoint noemt. Voor zover de gewenste reductie eenvoudig het gevolg is van de positieve resultaten die met de beide andere grote actiepointen worden geboekt, kan daartegen geen bezwaar bestaan. Het zou mooi zijn als een grotere zorgvuldigheid bij de schuldvaststelling ertoe leidt dat minder verdachten reden zien om hun zaak aan de rechter voor te leggen. Zo ook zou het goed zijn als de verdachten in de lange doorlooptijden niet langer een motief kunnen vinden om verzet in te stellen. Het derde grote actiepoint lijkt echter meer te behelzen. In paragraaf 2.2.5 wordt daarop teruggekomen. Hier volstaat de opmerking dat het terugdringen van het aantal verzet-zaken bezwaarlijk doel op zich kan zijn. Dat aantal kan tot nul worden gereduceerd door in het geheel geen OM-strafbeschikkingen meer uit te vaardigen. Zo kan vermoedelijk ook een grote reductie worden bereikt door alleen nog OM-strafbeschikkingen uit te vaardigen als de verdachte een bekentenis heeft afgelegd. Noch het een, noch het ander kan de bedoeling zijn. In gevallen waarin op grond van een zorgvuldige beoordeling in redelijkheid niet kan worden getwijfeld aan de schuld van de verdachte, is de uitvaardiging van een OM-strafbeschikking in beginsel aangewezen. Anders verschuift, tegen de bedoeling van de wetgever in,²¹ de werklast (alsnog) naar de zittende magistratuur en is de strafrechtspleging als geheel duurder uit. Daarin is weer een argument gelegen om zo nodig meer te investeren in een adequate buitengerechtelijke afdoening door het OM.

Met het hierboven weergegeven algemene antwoord op de vraag of het College de conclusies en aanbevelingen uit *Beproefd Verzet* serieus heeft genomen, kan ten aanzien van een aantal vraagpunten worden volstaan. In het navolgende wordt dan ook niet meer afzonderlijk ingegaan op de vraagpunten 1, 2, 4, 6 en 11. Bij de andere vraagpunten worden in de volgende paragraaf, in aanvulling op het algemene oordeel dat in beginsel ook voor deze vraagpunten geldt, enkele kanttekeningen geplaatst.

²⁰ *Beschikt en Gewogen*, p. 46 en p. 61. Vergelijk *Wórdt vervolgd: Beschikt en Gewogen*, p. 7/8.

²¹ De wetgever overwoog immers dat de centrale overweging bij het loslaten van het adagium dat alleen de strafrechter een straf mag opleggen is dat schaarse rechterlijke capaciteit alleen in die gevallen wordt gebruikt waarin dat, mede gelet op de ernst van het strafbare feit, noodzakelijk is. Vgl. Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 2.

2.2 Kanttekeningen op onderdelen

Zoals gezegd zullen in dit rapport niet alle voorgenomen en getroffen maatregelen afzonderlijk worden beoordeeld. Volstaan wordt met het plaatsen van kanttekeningen indien dat zinnig voorkomt. Daarbij wordt de volgorde aangehouden van de vraagpunten zoals die aan het College zijn voorgelegd. Tenzij anders vermeld wordt met de brief aan het College de brief van 10 juli 2018 van de procureur-generaal bij de Hoge Raad bedoeld. De door het College gegeven antwoorden zijn telkens vermeld in het schrijven van 30 oktober 2018 (bijlage 1) of, voor zover daarnaar wordt verwezen, de beleidsreactie van 8 augustus 2017 (bijlage 2). Een enkele maal wordt geput uit het aanvullend schrijven van 28 januari 2019. Waar het gezien de antwoorden van het College noodzakelijk is, zullen tevens resultaten uit de door het OM verrichte collegiale metingen worden weergegeven.

2.2.1 De registratie van het verzet (vraagpunt 3)

In *Beproefd Verzet* werd geconstateerd dat in geen van de gevallen het uur van ontvangst op de verzetbrief werd aangekend. Dit is in strijd met de wet. Geconstateerd is voorts dat in de ZSM-zaakstroom en in de arrondissementale zaakstroom in respectievelijk 7,2 en 8% van de gevallen ook het datumstempel op de verzetbrief ontbrak.

Het College heeft op deze constatering gereageerd en maakt daarbij onderscheid tussen het uur en de datum van ontvangst. Er is geen reden afzonderlijk aandacht te besteden aan de reactie op het tweede punt (de datum van ontvangst). Dat is anders met betrekking tot het eerste punt (het uur van ontvangst). Door het College wordt weliswaar erkend dat de wet aantekening van dat uur op de verzetbrief vereist, maar het College meent dat die aantekening desondanks achterwege kan worden gelaten. Volgens het College kan het nut en effect ervan naast de eveneens voorgeschreven registratie van de datum van ontvangst niet worden ingezien. Het College stelt daarbij zich sterk te zullen maken voor wetswijziging.

De in art. 257e lid 3 Sv neergelegde verplichting om op de verzetbrief onverwijld dag en uur van ontvangst aan te tekenen, spoort volgens de wetsgeschiedenis met (onder meer) art. 451, derde lid, Sv.²² Die laatste bepaling heeft betrekking op aangetekende brieven, die door de griffier voor ontvangst moeten worden getekend. Het achterliggende belang van de verplichting om ook het uur van ontvangst te vermelden, zou hier gelegen kunnen zijn in de gedachte dat voor het in ontvangst nemen van aangetekende brieven hetzelfde geldt als voor het afleggen van verklaringen ter griffie, namelijk dat dit een activiteit is die gebonden is aan de openingstijden van de griffie. Dit belang speelt niet bij het aanwenden van rechtsmiddelen op een wijze die niet vereist dat de griffier daarbij persoonlijk aanwezig is. Zo oordeelde de Hoge Raad in 1996 dat het indienen van schrifturen per fax niet gebonden is aan de openingsuren van de griffie omdat het tijdstip van ontvangst hier automatisch wordt geregistreerd.²³ Gewezen kan ook worden op het inmiddels geaccepteerde aanwenden van rechtsmiddelen per e-mail²⁴ en op het doen van verzet door middel van een elektronische voorziening²⁵, waarvoor hetzelfde geldt. Het belang dat wordt gediend met het aantekenen van het uur van ontvangst op niet aangetekend verzonden brieven is zo gezien onduidelijk, zoals al in *Beproefd Verzet* werd geconstateerd.²⁶ Daar komt bij dat doorgaans alleen kan

²² Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr. 3, p. 72.

²³ HR 16 februari 1996, NJ 1977/55

²⁴ HR 22 november 2016, ECLI:NL:HR:2016:2654.

²⁵ Zie in het bijzonder art. 257e lid 4 Sv, dat is ingevoegd bij de Wet digitale processtukken strafvordering, Stb 2016, 90, die in werking is getreden op 1 december 2016 (Stb. 2016, 432). De bedoelde voorziening is nog niet opengesteld

²⁶ *Beproefd Verzet*, p. 55. Daaraan zij nog toegevoegd dat de openingstijden van de griffie moeilijk kunnen gelden voor verzet dat op het parket moet worden gedaan.

worden geregistreerd op welk uur van de dag de postbus werd geleegd.²⁷

Gelet op het voorgaande kan begrip worden opgebracht voor het standpunt van het College dat gestreefd moet worden naar wetswijziging en dat in afwachting daarvan geen energie wordt gestoken in een betere naleving van de wet. Dat laat onverlet dat het niet onmogelijk is om het uur van ontvangst (althans dat wat daarvoor gehouden moet worden) op de verzetbrief aan te tekenen²⁸ en dat het tot de toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad hoort om, als blijkt dat de wet niet wordt nageleefd, dat te signaleren.

2.2.2 Virtueel Parket en relatieve competentie (vraagpunt 5)

In *Beproefd Verzet* werd geconstateerd dat de mandaatregeling voor de parketsecretarissen en administratief juridisch medewerkers die bij het zogenoemde Virtueel Parket werkzaam zijn, niet deugt. Bij dat Virtueel Parket werken zowel ‘eigen’ medewerkers van het parket CVOM²⁹ als door andere parketten ‘uitgeleende’ medewerkers. Het doel is de opgelopen achterstanden van lokale parketten weg te werken. In *Beproefd Verzet* werd geconcludeerd dat de medewerkers van het Virtueel Parket in strijd met het in art. 126 Wet RO strafzaken behandelen van parketten waarbij zij niet werkzaam zijn, en waartoe zij derhalve niet bevoegd zijn. Voor de medewerkers die vanuit de lokale parketten bij het Virtueel Parket zijn gedetacheerd geldt voorts dat zij vanwege hun detachering niet meer werkzaam zijn bij het uitlenende parket, waardoor zij zelfs de bevoegdheid ontberen om zaken van dat parket af te doen.

Vooropgesteld moet worden dat de bovenstaande constatering alleen betrekking heeft op het gebrek aan relatieve competentie bij de medewerkers die onder de vlag van wat het Virtueel Parket wordt genoemd strafbeschikkingen uitvaardigen. In *Beschikt en Gewogen* en in *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen* was een ander competentieprobleem aan de orde. Dat probleem werd veroorzaakt door het feit dat destijds geen wettelijke regeling was getroffen die voorzag in de relatieve competentie van het parket CVOM. De procureur-generaal bij de Hoge Raad oordeelde in deze rapporten eenmaal en andermaal dat de mandaatregelingen die door het OM waren getroffen dit gebrek aan wettelijke bevoegdheid niet konden verhelpen.³⁰ Dit punt is thans niet aan de orde. De procureur-generaal bij de Hoge Raad neemt daarom voor kennisgeving aan dat het College stelt dat het “formele standpunt” van het College dat deze mandaatregelingen wel toereikend waren ongewijzigd is gebleven. Overigens kan met het College worden gesteld dat het bedoelde probleem inmiddels tot het verleden behoort. Met ingang van 1 januari 2019 kent art. 9 Sv een vierde lid dat inhoudt dat de officier van justitie die aangesteld is bij het parket CVOM is belast met de vervolging van strafbare feiten ten aanzien waarvan dat bij algemene maatregel van bestuur is bepaald.³¹ Die aldus aan deze officier van justitie toegekende bevoegdheid kan door de parketmedewerkers die bij het parket CVOM werkzaam zijn in mandaat worden uitgeoefend.

²⁷ Zo er nog parketten zijn waarbij de gebouwelijke voorzieningen het mogelijk maken om een brief buiten de kantoortijden door de brievenbus te doen of onder de voordeur door te schuiven, moet in voorkomende gevallen als uur van ontvangst het moment worden aangehouden waarop de brief ’s ochtend op de deurmat wordt aangetroffen. Het moment waarop de brief feitelijk werd bezorgd, is immers onbekend.

²⁸ Opgemerkt zij dat de griffie van de Hoge Raad bij de registratie van een ingediende cassatieschriftuur zowel het uur als de datum van ontvangst op de brief aantekent.

²⁹ Per 1 januari 2015 trad een wijziging van art. 1, onderdeel b, van de Wet RO in werking. Met die wijziging werd aan onderdeel b een zevende subonderdeel gevoegd waarmee “de CVOM” “het parket CVOM” werd. Vgl. Stb. 2014, 225. In dit rapport wordt, tenzij het onderzoeksresultaten die de periode vóór 1 januari 2015 betreffen, van “het parket CVOM” gesproken.

³⁰ *Beschikt en Gewogen*, p. 49/52; *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen*, p. 9/11.

³¹ Art. 9 lid 4 Sv is ingevoegd bij Wet van 6 december 2017, Stb. 2017, 489.

Het College gaat in zijn beantwoording van dit vraagpunt niet, althans niet met zoveel woorden, in op de positie van het Virtueel Parket. In zijn schriftelijke reactie op het conceptrapport schrijft het College dat de reden daarvoor, anders dan in het conceptrapport voor mogelijk werd gehouden, niet is dat het College van oordeel is dat met het inwerkingtreden van art. 9 lid 4 Sv en de mede daarop gebaseerde algemene maatregel van bestuur ook het bevoegdheidsprobleem dat in *Beproefd verzet* ten aanzien van het Virtueel Parket werd gesignaleerd, tot het verleden behoort. Die reden was, zo schrijft het College, gelegen in het feit dat het College aan het Virtueel Parket per 1 januari 2018 “decharge heeft verleend”. Daarom, zo wordt daaraan toegevoegd, hoefde daarmee bij de inwerkingtreding van art. 9 lid 4 Sv geen rekening te worden gehouden.

Hoe dit laatste precies moet worden begrepen is niet duidelijk. Het College schrijft niet dat de reden voor de opheffing van het Virtueel Parket gelegen was in het in *Beproefd Verzet* gesignaleerde bevoegdheidsprobleem en evenmin dat het onderkent dat de inwerkingtreding van art. 9 lid 4 Sv dit probleem niet heeft opgelost. Het valt dan ook, mede gelet op het bovenvermelde formele standpunt met betrekking tot de aanvaardbaarheid van de destijds getroffen mandaatregelingen, niet uit te sluiten dat het College het in *Beproefd Verzet* gegeven oordeel over het gebrek aan bevoegdheid van het Virtueel Parket niet onderschrijft of althans dat het College het standpunt is toegedaan dat art. 9 lid 4 Sv dit gebrek aan bevoegdheid zou hebben verholpen als het Virtueel Parket nog zou bestaan.

De wijze waarop het College het onderhavige vraagpunt heeft beantwoord, geeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad daarom geen reden om op zijn eerder gegeven oordeel terug te komen. Wel acht hij het opportuun om in te gaan op de vraag of art. 9 lid 4 Sv de juridische situatie heeft veranderd. Het College neemt immers niet principieel afstand van de wijze waarop het Virtueel Parket was geconstrueerd, zodat er rekening mee moet worden gehouden dat in de toekomst bij het parket CVOM vergelijkbare constructies het licht zullen zien.

Art. 2a van de mede op art. 9 lid 4 Sv gebaseerde algemene maatregel van bestuur (hierna: het Besluit)³² luidt als volgt:

“Artikel 2a

- 1. De officier van justitie bij het parket centrale verwerking openbaar ministerie is belast met de vervolging van strafbare feiten waarvoor een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd.*
- 2. Hij is voorts belast met het bij de rechter aanbrengen en behandelen van strafzaken ingeval:*
 - a. tegen de in het eerste lid bedoelde strafbeschikking verzet is gedaan;*
 - b. de in het eerste lid bedoelde strafbeschikking niet of niet volledig ten uitvoer gelegd is kunnen worden.”*

De aan de officier van justitie bij het parket CVOM toegekende vervolgingsbevoegdheid is ruim. Zij strekt zich uit tot alle strafbare feiten, met als enige beperking dat die strafbare feiten met een strafbeschikking moeten kunnen worden afgedaan. De vervolgingsbevoegdheid is dus niet gekoppeld aan de relatieve competentie van enige rechtbank.³³ Dat betekent dat sprake is van een landelijke bevoegdheid. Dat brengt mee dat naast de relatieve – en dus beperkte – bevoegdheid van de officier van justitie die is aangesteld bij een arrondissementsparket om voor een bepaald strafbaar feit een strafbeschikking uit te vaardigen, steeds de landelijke – onbeperkte - bevoegdheid staat van de officier van justitie die bij het

³² *Besluit van 6 mei 2013 houdende regels ten aanzien van het landelijk parket en het functioneel parket, alsmede ten aanzien van het mandateren van bevoegdheden van de officier van justitie* zoals gewijzigd bij Besluit van 12 december 2018; Stb. 2018, 502.

³³ In de Nota van Toelichting op art. 2a van het Besluit wordt vermeld dat de officier van justitie bij het Parket CVOM “niet begrensd” is door de pleegplaats van het strafbare feit. Daaraan had toegevoegd kunnen worden dat evenmin een begrenzing is gelegen in de anders factoren die de relatieve bevoegdheid van de arrondissementsrechtbanken begrenzen, zoals de woonplaats van de verdachte.

parket CVOM is aangesteld.³⁴ Strafbare feiten die tot de relatieve competentie van een arrondissementsparket behoren, kunnen dus, voor zover het om het uitvoeren van strafbeschikkingen gaat, ook door de officier van justitie bij het parket CVOM worden behandeld en tevens – in mandaat – door de parketmedewerkers van het parket CVOM.³⁵

De conclusie die uit het voorgaande kan worden getrokken, is dat het gesignaleerde bevoegdheidsprobleem is opgelost voor zover het daarbij om parketmedewerkers gaat die bij het parket CVOM werkzaam zijn. Alle bij het parket CVOM aangestelde medewerkers – of ze nu opereren onder de vlag van Virtueel Parket of niet – zijn immers, mits daartoe gemandateerd, bevoegd om ten aanzien van alle strafbare feiten strafbeschikkingen uit te vaardigen. Dat betekent dat deze medewerkers kunnen worden ingezet om achterstanden in de verwerking van strafzaken die bij de andere parketten ontstaan, weg te werken.

Het Virtueel Parket bestond echter niet alleen uit parketmedewerkers die bij het parket CVOM werkzaam zijn. Zoals in *Beproefd verzet* is uiteengezet, maakten ook medewerkers van arrondissementsparketten op basis van een uitleenconstructie deel uit van het Virtueel Parket. De vraag waarop het aankomt, is of een dergelijke uitleenconstructie meebrengt dat deze medewerkers in de zin van art. 126 RO “werkzaam” zijn bij het Parket CVOM. Alleen dan namelijk maakt art. 126 RO het mogelijk dat de officier van justitie bij het parket CVOM zijn landelijke vervolgingsbevoegdheid mandateert aan deze medewerkers. De wetgever heeft deze beperking aan de mogelijkheid om bevoegdheden te mandateren niet voor niets gesteld. Die beperking vormt een garantie dat de gemandateerde bevoegdheid daadwerkelijk, zoals art. 126 lid 2 RO eist, “in naam en onder verantwoordelijkheid” van de mandaterende officier van justitie worden uitgeoefend. Die beperking maakt ook dat een medewerker bij een arrondissementsparket niet een ruimere bevoegdheid kan hebben dan de officieren van justitie die bij datzelfde parket zijn aangesteld. De grenzen die aan de relatieve competentie van de officier van justitie zijn gesteld, hebben ook te gelden voor de medewerkers van zijn parket, zodat die grenzen niet kunnen worden omzeild door aan die medewerkers bevoegdheden te mandateren van officieren van justitie die bij een ander parket zijn aangesteld.

Deze ratio legis maakt dat de gehanteerde uitleenconstructie kritisch moet worden gezien. In *Beproefd Verzet* is geconstateerd dat de medewerkers van arrondissementsparketten die deel uitmaakten van het Virtueel Parket niet fysiek bij het parket CVOM werkten, maar dat zij zich vanachter hun bureau op het arrondissementsparket begaven in de virtuele werkomgeving waarin het Virtueel Parket opereerde.³⁶ Dat roept de vraag op naar het realiteitsgehalte van de uitleenconstructie. Misschien kan art. 126 RO zo worden uitgelegd dat fysieke aanwezigheid op het Parket CVOM geen noodzakelijk vereiste is om te kunnen spreken van een bij dat parket werkzame ambtenaar. Het gebrek aan fysieke aanwezigheid zal dan echter moeten worden gecompenseerd door andere factoren, die maken dat het werkzaam zijn bij dat parket levende werkelijkheid is, en niet een constructie die alleen op papier bestaat. Bij die andere factoren kan onder meer gedacht worden aan de vraag of sprake is van een geïndividualiseerd detachingsbesluit, of de detachering van een afgebakende duur en omvang is, of de desbetreffende ambtenaar bij de uitoefening van zijn werkzaamheden daadwerkelijk alleen onder het gezag van de hoofdofficier van het parket CVOM valt, of hij alleen werkzaamheden verricht die onder de bevoegdheid van het parket CVOM vallen³⁷ en of alle door hem uitgevaardigde strafbeschikkingen geregistreerd worden als strafbeschikkingen van het parket CVOM. Er is nader onderzoek nodig om een gefundeerd

³⁴ De Nota van Toelichting op art. 2a van het Besluit houdt in: “Volledigheidshalve wordt ten slotte opgemerkt dat hetgeen in dit artikel is opgenomen ten aanzien van het Parket CVOM de bevoegdheden van de arrondissementsparketten onverlet laat.”

³⁵ Dat geldt ook als de desbetreffende strafbare feiten behoren tot de competentie van de beide andere landelijke parketten, te weten het Landelijk parket en het Functioneel parket.

³⁶ *Beproefd Verzet*, p. 16.

³⁷ Tijdens de detachering is de desbetreffende ambtenaar werkzaam bij het parket CVOM en niet op het arrondissementsparket waar zijn bureau staat. Dat betekent dat hij geen strafbare feiten mag behandelen waarvoor geen strafbeschikking kan worden uitgevaardigd. Ook mag hij geen andere vervolgingshandelingen verrichten dan die in art. 2a Besluit staan vermeld.

oordeel te kunnen geven over het realiteitsgehalte van de gehanteerde uitleenconstructie. Hier volstaat de conclusie dat betwijfeld kan worden of die constructie veel meer was dan een papieren werkelijkheid en dus of de mandatering van bevoegdheden in overeenstemming was met art. 126 RO.

In de beleidsreactie van 8 augustus 2017 stelt het College, doelend op de toen nog op handen zijnde wijziging van art. 9 Sv, dat bij of in “die nieuwe wettelijke regeling buitengewoon helder tot uitdrukking dient te worden gebracht dat het OM een landelijke organisatie onder leiding van het College is dat bevoegd is om zowel officieren van justitie als andere gekwalificeerde medewerkers van het OM in te zetten voor de behandeling van strafzaken, waar dan ook in Nederland en zonder dat daarvoor ingewikkelde mandaatconstructies nodig zijn”. Over deze claim valt veel te zeggen, maar hier volstaat de opmerking dat de recente wijziging van art. 9 Sv de gewenste “buitengewoon heldere” regeling niet heeft gebracht. Aan medewerkers bij arrondissementsparketten zal pas de bevoegdheid kunnen worden gemandateerd om voor in beginsel alle strafbare feiten OM-strafbeschikkingen op te leggen als aan de officieren van justitie bij die parketten een landelijke vervolgingsbevoegdheid wordt toegekend. In die toekenning voorziet het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering dat in voorbereiding is.³⁸

2.2.3 De doorlooptijden en de integrale herbeoordeling (vraagpunten 7 en 9)

Tussen de kwaliteit en de reproduceerbaarheid van de schuldvaststelling bij de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking, de noodzaak van een integrale herbeoordeling na gedaan verzet en het probleem van de veel te lange doorlooptijden bestaat naar het zich laat aanzien een nauw verband. Als de kwaliteit van de initiële beoordeling zodanig verbetert dat daarop na een gedaan verzet vertrouwd kan worden, kan een integrale herbeoordeling achterwege blijven, waardoor de doorlooptijden aanzienlijk kunnen worden verkort. Uit de beantwoording van de vragen blijkt dat het College zich van deze samenhang terdege bewust is. De inspanningen die zijn geleverd om de initiële beoordeling te verbeteren hebben, zo blijkt uit de gegeven antwoorden en uit de collegiale metingen waarop die antwoorden zijn gebaseerd, echter nog niet geleid tot het achterwege laten van de integrale herbeoordeling. Alleen in Oost-Nederland vindt geen integrale herbeoordeling meer plaats.³⁹

Deze stand van zaken heeft aanleiding gegeven tot het stellen van aanvullende vragen. Het College heeft daarop bij brief van 28 januari 2019 antwoord gegeven. Dat antwoord luidt als volgt:

“Een verklaring voor het feit dat in de parketten een herbeoordeling van de zaak bij een ingediend verzet plaatsvond, kan worden gevonden in de wens om het zogeheten vierogenprincipe na te streven. Het (nieuwe) beleid om niet standaard meer een integrale herbeoordeling te laten plaatsvinden is opgenomen in de nieuwe aanwijzing OM-strafbeschikking die 1 januari 2019 in werking is getreden.”

Op 1 januari 2019 is een nieuwe Aanwijzing OM-strafbeschikking (2018A010) in werking getreden die de daarvoor bestaande Aanwijzing heeft vervangen. Onder punt 3.3 (“Herbeoordeling van de zaak”) wordt het volgende vermeld:

³⁸ Zie het concept Wetsvoorstel tot vaststelling van Boek 1 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering Strafvordering in het algemeen, onder art. 1.3.2.6, via www.rijksoverheid.nl.

³⁹ Rapport “OM-strafbeschikking; 1-meting OMSB & 0-meting verzet”, p. 45/46. Van een effect van deze beleidswijziging op de doorlooptijden blijkt uit de meting niet. De verklaring daarvoor is vermoedelijk dat die wijziging heeft plaatsgevonden op een zodanig laat moment dat het effect daarvan nog niet in de metingen, die de jaren 2016 en 2017 betreffen, nog niet kan zijn terug te vinden.

“Naar aanleiding van het verzet vindt een herbeoordeling van de zaak plaats. Deze herbeoordeling is met name gericht op de door de bestrafte aangevoerde gronden van verzet en behelst niet zozeer een integrale herbeoordeling van de eerder genomen beslissing, tenzij het verzet daartoe aanleiding geeft.”

Deze aanwijzing stemt overeen met het beleid dat het College vanaf 2016 heeft voorgestaan. Des te opmerkelijker is het dat het College zich in zijn aanvullende antwoord lijkt te beroepen op het “vierogenprincipe”. Dat principe lijkt immers haaks te staan op het door het College voorgestane beleid. Mogelijk moet het aanvullende antwoord zo begrepen worden dat de “wens” om het vier ogen-principe toe te passen, niet bij het College leefde, maar wel bij de desbetreffende parketten. Dat antwoord moet in dat geval kennelijk gelezen worden in het licht van de in het schrijven van 30 oktober 2018 betrokken stelling dat “ieder parket zijn eigen uitdaging op het vlak van bemensing of verandering van werkwijzen” heeft.

Opgemerkt moge zijn dat er een goede – niet expliciet door het College aangevoerde – reden kan zijn waarom de meeste parketten nog lang aan het vier ogen-principe hebben vastgehouden. Die reden hangt samen met de hiervoor genoemde samenhang tussen de zorgvuldigheid van de initiële beoordeling en de noodzaak van een integrale herbeoordeling. Zolang een parket nog niet op de initiële beoordeling durft te vertrouwen, is het begrijpelijk, zo niet juist, dat aan het vier ogen-principe wordt vastgehouden. Dat gebrek aan vertrouwen in de initiële beoordeling onderstreept dan tegelijk dat er mogelijk nog een lange weg is te gaan.

2.2.4 Het intrekken van de OM-strafbeschikking (vraagpunt 8)

In *Beproefd Verzet* is geconstateerd dat de OM-strafbeschikking na verzet veelvuldig werd ingetrokken. Een reden daarvoor bleek de ouderdom van de zaak. Voorts werd geconstateerd in de CVOM-zaakstroom dat vanwege de leeftijd van de zaak oneigenlijke sepotscodes werden gebruikt en er opruimacties werden gehouden zonder dat de beleidslijn “technisch sepot voor beleidssepot” in acht werd genomen.

In het schrijven van 30 oktober 2018 stelt het College dat het aantal OM-strafbeschikkingen dat wordt ingetrokken nadat daartegen verzet is ingesteld, een dalende trend laat zien. Kennisneming van de door het datamanagementsysteem Phoenix⁴⁰ geproduceerde cijfers, die zijn te vinden in de bijlagen die bij het genoemde schrijven zijn gevoegd, leert dat deze stelling lijkt te kloppen. Voor de misdrijfzaken geldt dat het percentage sepots na verzet in 2015 20% betrof en in 2016 18%.⁴¹ Met die daling correspondeert een stijging van het aantal verdachten dat werd opgeroepen voor het onderzoek ter terechtzitting. In 2015 was dat 76% en in 2016 78%.⁴² Voor de overtredingszaken geldt dat het aandeel onvoorwaardelijke sepots na verzet fors is gedaald: van 52,5% in de tweede helft van 2016 naar 28,3% in de tweede helft van 2017. Daarmee correspondeert weer een stijging van het percentage verdachten dat wordt opgeroepen voor de zitting: van 44,7% naar 62,4%.⁴³

⁴⁰ Phoenix registreert - kort gezegd - landelijk (onder meer) de verschillende afdoeningsbeslissingen van het OM. Zie *Beproefd Verzet*, p. 17/18. Voor de duidelijkheid: deze cijfers betreffen niet de resultaten van de door het OM verrichte collegiale metingen.

⁴¹ In 2017 betrof dit 15%; dat percentage moet met voorzichtigheid worden gehanteerd omdat die cijfers het tijdvak 1 januari tot 1 november 2017 betreffen.

⁴² In 2017 is dit 79%, wederom betreft dit niet het volledige jaar.

⁴³ Zie het rapport ‘Aanvullende meting CVOM overtredingen’ van mei 2018, p. 8. Tevens wordt de categorie “OM-strafbeschikking” gehanteerd bij de weergave van deze cijfers (van 9,3% naar 2,8%). Navraag hierover leerde dat deze categorie zowel gewijzigde OM-strafbeschikkingen als nog niet herbeoordeelde OM-strafbeschikkingen na verzet betreft.

Minder goed te volgen zijn de opmerkingen die het College maakt over de toepassing van de verschillende sepotcodes en de conclusies die het daaraan verbindt. Het gaat daarbij in het bijzonder om de codes “oud feit” en “onvoldoende bewijs”. Met betrekking tot de geseponeerde misdrijfzaken wordt aangegeven dat het gebruik van de sepotcode “oud feit” stijgt⁴⁴ en dat er minder sepotcodes worden gehanteerd waaruit blijkt dat er (achteraf bezien) onvoldoende wettig en overtuigend bewijs is.⁴⁵ Aan de afname van het percentage technische sepots wordt de conclusie verbonden dat dit een indicatie oplevert dat de oplegging van de (OM-)strafbeschikking is verbeterd. De overtredingszaken van het parket CVOM laten juist een stijging van het aandeel sepots wegens gebrek aan bewijs zien: van 31,4% in de tweede helft van 2016 naar 56,3% in de tweede helft van 2017. Het gebruik van de sepotcode ‘oud feit’ laat tegelijk een forse relatieve daling zien: van 58,9% in de tweede helft van 2016 naar 12,9% in de tweede helft van 2017. Ook die verschuiving wordt door het College positief geduid. Het oneigenlijk gebruik van de sepotcode ‘oud feit’ zou zijn afgenomen.

Het is niet uitgesloten dat beide duidingen correct zijn.⁴⁶ Het in *Beproefd Verzet* geconstateerde oneigenlijk gebruik van de sepotcode ‘oud feit’ deed zich vooral bij de (toenmalige) CVOM voor. Het zou dan ook goed kunnen dat de geconstateerde verschuiving verklaard wordt door een correcter gebruik van de sepotcodes. Of die verklaring klopt, kan echter alleen op grond van een (steekproefsgewijs uitgevoerde) inhoudelijke beoordeling van de desbetreffende zaken worden vastgesteld. Ook de positieve duiding die het College geeft aan de verschuiving in tegenover gestelde richting die bij de misdrijfzaken te zien is, kan kloppen. De veronderstelling is dan wel dat de sepotcodes hier correct zijn gebruikt. Dat wordt door het College overigens onderkend. Het maakt melding van een kanttekening die in het desbetreffende rapport is gemaakt en die inhoudt dat de collegiale toetsing opleverde dat de beoordelaars in 39% van de beoordeelde misdrijfzaken een andere sepotcode zouden hebben gebruikt. Daar komt bij dat het gaat om percentuele verschuivingen binnen de groep geseponeerde zaken. Die verschuiving kan ook veroorzaakt zijn doordat er in de steekproef over het jaar 2016 meer oude zaken voorkwamen.⁴⁷ Het komt de procureur-generaal bij de Hoge Raad al met al voor dat grote terughoudend geboden is bij het trekken van conclusies uit verschuivingen in het gebruik van sepotcodes.

2.2.5 De strafoplegging door het OM en de rechter (vraagpunt 10)

Afstemming op de rechterlijke straftoemeting (algemeen)

In *Beproefd Verzet* werd geconstateerd dat de in de OM-strafbeschikkingen gehanteerde boetetarieven door rechters in een aantal gevallen buitenproportioneel worden geacht. Daarnaast bestond bij de rechters de indruk dat er bij de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking weinig oog lijkt te zijn voor de persoon van de verdachte. Dit terwijl de officier van justitie op de zitting hiervoor wel veel aandacht lijkt te hebben. In *Beproefd Verzet* werd mede gelet hierop aanbevolen om bij het bepalen van de straf in de OM-strafbeschikking met dezelfde maat te meten als de rechter.

⁴⁴ Van 14,4% in 2015 (N=452) naar 23,2% in 2016 (N=904), zie het rapport “OM-strafbeschikking; 1-meting OMSB & 0-meting verzet”, p. 63/64. Deze percentages betreffen het totaal aantal ingetrokken OM-strafbeschikkingen voor misdrijven na gedaan verzet.

⁴⁵ Van 43,8% in 2015 (N=452) naar 32,9% in 2016 (N=904), zie het rapport “OM-strafbeschikking; 1-meting OMSB & 0-meting verzet”, p. 63/64. Deze percentages betreffen het totaal aantal ingetrokken strafbeschikkingen voor misdrijven na gedaan verzet.

⁴⁶ In dit verband wordt opgemerkt dat de metingen tot dusver twee jaar beslaan. Mogelijk is het daarom nog te vroeg een voortdurende ontwikkeling te identificeren.

⁴⁷ Navraag leerde dat dit inderdaad het geval was. In de antwoordbrief van 28 januari 2019 vermeldt het College dat de over 2015 gehouden 0-meting betrekking had op strafbeschikkingen die ná 1 januari 2015 zijn uitgevaardigd. Dat betekent dat er tussen de uitvaardiging en de intrekking van de strafbeschikking minder dan een jaar verschil zit, hetgeen de kans dat het om oude feiten gaat, verkleint. De cijfers over 2016 hebben betrekking op strafbeschikkingen die in 2015 en 2016 zijn uitgevaardigd en die in 2016 zijn ingetrokken. De tijd tussen uitvaardiging en intrekking kan hier bijna twee jaar zijn.

Deze aanbeveling kwam overeen met een beleidslijn die door het College in 2016 in het Programma Strafvordering OM2020 was uitgezet. Daarin is vermeld dat de straf in de strafbeschikking waar mogelijk moet worden gebaseerd op de rechterlijke straftoemeting en dat daarbij indien nodig afgeweken kan worden van de richtlijnen. Het College gaf daarbij opdracht om de hoogte van de richtlijnen te evalueren.⁴⁸ Het hoeft zo gezien niet te verbazen dat het College de door de procureur-generaal bij de Hoge Raad gedane aanbeveling onderschrijft. Dat heeft inmiddels zijn neerslag gevonden in de op 1 januari 2019 in werking getreden nieuwe Aanwijzing OM-strafbeschikking (2018A010). Daarin is de volgende passage opgenomen, die met weglating van de voetnoot (waarover aanstonds meer) luidt:

“Ter ondersteuning van de eenduidige afdoening van strafzaken beschikt het OM over richtlijnen voor strafvordering. Uitgangspunt bij het opleggen van een OM-strafbeschikking is een strafoplegging die voor de verdachte gunstiger is dan de te verwachten strafeis op zitting. De officier van justitie houdt daarbij rekening met de rechterlijke straftoematingspraktijk.”

In de beleidsreactie van 8 augustus 2017 en in het schrijven van 30 oktober 2018 wordt geen melding gemaakt van een evaluatie van de hoogte van de richtlijnen. Op de nadere vraag of het bij “rekening houden met de rechterlijke straftoematingspraktijk” ook gaat om het zo nodig aanpassen van de tarieven of (vooral) om het leveren van maatwerk, heeft het College bij brief van 28 januari 2019 geantwoord. In dat antwoord wordt vooropgesteld dat bij de straftoemeting altijd een beoordeling van de individuele zaak plaats dient te vinden. Vervolgens wordt herhaald wat in hoofdstuk 3 van de Aanwijzing wettelijk kader voor strafvordering en OM-afdoeningen (2015A001) staat geschreven over de vraag hoe strafvorderingsrichtlijnen moeten worden toegepast. Aangezien in die Aanwijzing met zoveel woorden van “maatwerk” wordt gesproken, was de conclusie dat het daarom gaat snel getrokken. In zoverre, zo lijkt de boodschap te zijn, bevat de geciteerde passage uit de nieuwe Aanwijzing OM-strafbeschikking niet iets nieuws. De toegevoegde waarde ervan moet gezocht worden in het feit dat niet (alleen) de eigen richtlijnen van het OM richtinggevend zijn, maar (ook) de ‘rechterlijke straftoematingspraktijk’. Die formulering is volgens het College “bewust gekozen”. Het gaat daarbij, gelet op de toevoeging van het College dat “een officier van justitie vaak goed inzicht [heeft] in de rechterlijke straftoemeting van diverse feiten”, kennelijk om meer dan om afstemming op de LOVS-oriëntatiepunten alleen.

In het op 29 januari 2019 gegeven antwoord wordt niet ingegaan op een mogelijk noodzakelijke aanpassing van de tarieven. Dat is in zoverre begrijpelijk dat helder is dat de nieuwe Aanwijzing daarop geen betrekking kan hebben. Die richt zich tot de officier van justitie, terwijl aanpassing van de tarieven een zaak van het College is. Desalniettemin is een vraag die zich opdringt, hoe de officier van justitie dient te handelen als de richtlijnen afwijken van de rechterlijke straftoematingspraktijk en of, als dergelijke afwijkingen zich voordoen, de richtlijnen niet zouden moeten worden aangepast. Daarover gaat het volgende.

(Geen) evaluatie van de richtlijnen

Het College stelt in de beleidsreactie van 8 augustus 2017 dat het in richtlijnen vastgelegde strafvorderingsbeleid van het OM in grote lijnen overeenkomt met de LOVS-oriëntatiepunten. In het schrijven van 30 oktober 2018 heet het dat die oriëntatiepunten de richtlijnen voor een aanzienlijk deel overlappen en in de antwoordbrief van 28 januari 2019 dat die oriëntatiepunten dikwijls niet afwijken van de richtlijnen. Daaraan wordt dan, telkens in iets andere bewoordingen, de verzuchting toegevoegd dat het voor het OM lastig is zich op de rechterlijke straftoematingspraktijk te richten. Dit omdat volgens het College moet worden geconcludeerd dat de oriëntatiepunten geen goed beeld geven van die straftoematingspraktijk.

⁴⁸ *Beproefd Verzet*, p. 124.

Waarop het College die laatste conclusie baseert, is niet duidelijk. Voor het geval het College mocht menen dat zij volgt uit de constatering in *Beproefd Verzet* dat de rechters substantieel lager straffen dan het OM (terwijl het OM zich aan de met de oriëntatiepunten corresponderende richtlijnen houdt), lijkt sprake te zijn van een misverstand. In *Beproefd Verzet* wordt gesteld dat op grond van het dossieronderzoek geen verklaring kan worden gegeven aan het geconstateerde verschil in straftoemeting.⁴⁹ Van de mogelijke verklaringen die vervolgens worden aangedragen, is een verschil in opvattingen over de tarieven zeker niet de belangrijkste. Een veel grotere rol lijken de doorlooptijden te spelen, die maken dat de zaak tegen de tijd dat die op de zitting komt, oude feiten betreft. Een andere factor kan zijn dat de rechter in gevallen waarin de verdachte verschijnt, meer geneigd is rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte dan de parketsecretaris of de officier van justitie van achter zijn bureau kan doen. Opgemerkt zij dat uit het dossieronderzoek ook bleek dat de officier van justitie in de ZSM-zaakstroom en de arrondissementale zaakstroom in meer dan een derde van de gevallen een lagere straf vordert dan in de OM-strafbeschikking was opgelegd. Daaruit kan niet de conclusie worden getrokken dat deze officieren van justitie zich niet aan de richtlijnen houden. Zo ook kan uit de lagere bestraffing door de rechter niet worden afgeleid dat de rechters zich niet door die oriëntatiepunten laten leiden.⁵⁰

De vraag is overigens of de stelling dat de LOVS-oriëntatiepunten en de richtlijnen van het OM elkaar grotendeels overlappen, wel correct is. Want als dat werkelijk het geval is, kan, nu het OM zich naar de rechterlijke straftoemeting wenst te richten, de conclusie moeilijk een andere zijn dan dat de richtlijnen grotendeels overbodig zijn. Die conclusie is echter niet juist. Het College heeft diverse strafvorderingsrichtlijnen opgesteld.⁵¹ Deze variëren van richtlijnen voor specifieke strafbare feiten, zoals de richtlijnen voor heling, belediging en art. 248b Sr⁵², tot meer algemene richtlijnen zoals de richtlijn voor strafvordering Binnenvaart⁵³ en de richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen.⁵⁴ De door de rechterlijke macht gepubliceerde LOVS-oriëntatiepunten hebben een veel beperkter bereik; zij richten zich op “een aantal vaak voorkomende delicten”.⁵⁵ De overlap is dus minder groot dan het College doet voorkomen. De in *Beproefd Verzet* onderzochte CJIB en CVOM-zaakstromen bestaan nagenoeg geheel uit overtredingen waarin de LOVS-oriëntatiepunten niet voorzien.

Als gekeken wordt naar de misdrijven die in zowel de richtlijnen van het OM als in de oriëntatiepunten voorkomen, kan worden geconstateerd dat de uitgangspunten (de basistarieven) inderdaad dikwijls overeenkomen.⁵⁶ Opvallende verschillen zijn er wél als het gaat

⁴⁹ *Beproefd Verzet*, p. 120 e.v.

⁵⁰ Het kan ook zijn dat het College deze conclusie baseert op eigen onderzoek. In een bijlage bij het hierna nog te noemen interne memo dat betrekking heeft op een expertmeeting van 2 maart 2018 wordt verslag gedaan van een door een medewerker van het Parket-Generaal ingesteld onderzoek naar de vraag hoe de rechtspraak omgaat met de eigen oriëntatiepunten. Dit onderzoek, dat betrekking heeft op een beperkt aantal misdrijven en waarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen misdrijven die wel en die niet voor afdoening door middel van een strafbeschikking in aanmerking komen, laat zien dat de rechters veelvuldig afwijken van de richtlijnen. Hoe groot die afwijkingen zijn en waardoor zij worden veroorzaakt, blijkt uit het onderzoek niet. Aan het slot wordt gesteld dat “het niet verantwoord [is] om op basis van deze exercitie uitspraken te doen over hoe rechters in het algemeen omgaan met de oriëntatiepunten van de LOVS”.

⁵¹ Voor een totaaloverzicht zie: <https://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/overzicht-0/index/>.

⁵² Respectievelijk 2016R016, 2015R007 en 2015R054.

⁵³ 2015R028.

⁵⁴ 2017R005.

⁵⁵ <https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Orientatiepunten-en-afspraken-LOVS.pdf>, p. 1. De daarin vermelde strafbare feiten uit het Wetboek van Strafrecht betreffen alleen misdrijven. De in de bijzonder wetten vermelde feiten betreffen zowel misdrijven als overtredingen. Zie ook R. Robroek, OM-strafbeschikking. Strafvorderlijk kader, Den Haag: Openbaar Ministerie, 13 september 2016, p. 53/54.

⁵⁶ De ten behoeve van deze rapportage uitgevoerde vergelijking heeft zich beperkt tot misdrijven die in de zaken die zijn bestudeerd in *Beproefd Verzet*, veel voorkomen. Dit betreft onder meer belediging (art. 266 jo 267 Sr), eenvoudige mishandeling (art. 300 Sr) en diefstal (art. 310 Sr). Deze feiten waren met name prevalent in de ZSM-zaakstroom. Zie *Beproefd Verzet*, p. 40/41.

om de wijze waarop wordt gedifferentieerd. Het OM legt bijvoorbeeld bij een eenvoudige winkeldiefstal een hogere boete op als het gestolen goed meer waard is. Dat kan oplopen tot € 1100,- (bij een winkelwaarde van € 1000,- tot € 2500,-). Als de winkelwaarde nog hoger is, kan zelfs een aanzienlijke taakstraf volgen. In de LOVS-oriëntatiepunten wordt niet gedifferentieerd naar winkelwaarde en blijft het basistarief € 200,- euro, tenzij er sprake is van strafverzwarende omstandigheden zoals recidive of eenvoudig geweld. Die strafverzwarende omstandigheden zijn ook in de richtlijnen van het OM relevant, maar de strafverzwaring komt hier bovenop de verzwaring die op grond van de waarde van het gestolen goed wordt toegepast. De stelling dat de richtlijnen en de oriëntatiepunten goeddeels op hetzelfde neerkomen, behoeft derhalve ook in de gevallen waarin zij elkaar wat het bereik ervan betreft overlappen, nuancering.

Tot welke conclusie leidt dit alles? In de eerste plaats tot de conclusie dat het College gelijk lijkt te hebben met zijn stelling dat het lastig is om zicht te krijgen op de rechterlijke straftoemeting. Dit echter niet omdat de rechters zich weinig gelegen laten liggen aan de LOVS-oriëntatiepunten. De procureur-generaal bij de Hoge Raad kan uiteraard niet uitsluiten dat dit het geval is⁵⁷, maar kan wel stellen dat dit niet een conclusie is die op *Beproefd Verzet* kan worden gebaseerd. De reden voor het gelijk van het College is veeleer gelegen in het feit dat de LOVS-oriëntatiepunten een beperkt bereik hebben. Daardoor kan het OM, in het bijzonder voor zover het de stroom overtredingen betreft die door het parket CVOM worden verwerkt, daaraan geen houvast ontleen. Daar komt bij dat de straftoemeting door de rechter in zoverre bijna uitsluitend in verzetzaken plaatsvindt, en door de lange doorlooptijden veelal oude feiten betreffen. Daardoor valt uit die straftoemeting moeilijk op te maken hoe de rechter oordeelt over het tarief dat bij de initiële strafoplegging is gehanteerd.

De conclusie die in de tweede plaats uit het voorgaande kan worden getrokken, is dat het gebrek aan zicht op de rechterlijke straftoemeting geen reden oplevert om niet kritisch naar de hoogte van de gehanteerde tarieven te kijken. In *Beproefd Verzet* werd gesteld dat er aanwijzingen zijn dat de rechters de gehanteerde tarieven te hoog vinden. Die aanwijzingen werden gevonden in het met rechters gehouden groepsinterview. Voor het doen van harde uitspraken biedt een dergelijk interview geen voldoende basis. Vandaar dat slechts van aanwijzingen werd gesproken. Het is goed mogelijk dat de geventileerde onvrede niet algemeen wordt gedeeld. Mogelijk is ook dat die onvrede sterk werd gekleurd door de met betrekking tot enkele specifieke delicten opgedane ervaringen en dus niet de tarieven over de hele linie betroffen.⁵⁸ Dat alles neemt niet weg dat de gevonden aanwijzingen het OM reden zouden kunnen geven om te bezien of in elk geval bepaalde tarieven bijstelling behoeven. Dit te meer in gevallen waarin de onvrede enige steun vindt in verschillen tussen de richtlijnen en de LOVS-oriëntatiepunten. De ondervraagde rechters meenden dat de opgelegde geldboeten voor belediging van een ambtenaar in functie (art. 266 jo 267 Sr) de “spuigaten uit[lopen]”:⁵⁹ De OM-richtlijn pakt hier zwaarder uit (€ 150,- +200% = € 450,-) dan de LOVS-oriëntatiepunten (€ 150,- +33% tot 100% = maximaal € 300,-).

Zoals gezegd gaat het College in zijn op 29 januari 2019 gegeven antwoord niet in op een mogelijk noodzakelijke aanpassing van de tarieven. In zijn reactie op het conceptrapport stelt het College dat de evaluatie waartoe het College opdracht gaf wel degelijk heeft plaatsgevonden, maar dat de resultaten daarvan door een misverstand niet tijdig aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad ter beschikking zijn gesteld. Dat laatste is alsnog gebeurd. In het toegezonden “Memo” wordt verslag gedaan van een op 30 oktober 2017 gehouden expertmeeting getiteld ‘Heroriëntatie op de toepassing van de straftoemeting-richtlijnen

⁵⁷ In dit verband verdient opmerking dat de LOVS-oriëntatiepunten volgens de Hoge Raad geen recht vormen waaraan de rechter is gebonden. Zie o.m. HR 31 januari 2017, ECLI:NL:HR:2017:114.

⁵⁸ Genoemd werden in het bijzonder lichte milieudelicten. De vraag die daarbij gesteld kan worden is of het hier wel ging om verzet tegen OM-strafbeschikkingen.

⁵⁹ Zie *Beproefd Verzet*, p. 112

bij het opleggen van de strafbeschikking'. Aan dat verslag is een advies aan het College gekoppeld. Of dat advies in zijn volle breedte door het College is overgenomen, blijkt niet. Kennisneming van het memo leert dat tijdens de expertmeeting vooral is gesproken over de vraag wat de functie is van de strafvorderingsrichtlijnen ten aanzien van de strafoplegging bij strafbeschikking en hoe moet worden omgegaan met verschillen tussen die richtlijnen en de rechterlijke straftoemingspraktijk. De richtlijnen zelf zijn echter niet geëvalueerd. Het enige dat daarover wordt opgemerkt, is dat door de Landelijke Commissie Strafvorderingsrichtlijnen "na een bepaalde periode kan (...) worden geëvalueerd welke strafmaat het meest passend wordt gevonden en kunnen evt. de strafvorderingsrichtlijnen worden aangepast". Daar komt dan nog bij dat het advies alleen betrekking heeft op niet feitgecodeerde misdrijven en overtredingen en dus sowieso niet ziet op de tarieven die worden gehanteerd in zaken die wel feitgecodeerd zijn.

De conclusie kan moeilijk een andere zijn dan dat de inhoudelijke evaluatie van de hoogte van de richtlijnen waartoe in 2016 door het College werd besloten, is uitgebleven. De vraag is waarom dit zo is. Meer in het bijzonder is de vraag waarin, als de rechterlijke straftoemering leidend is, de bestaande verschillen tussen de richtlijnen en de LOVS-oriëntatiepunten hun rechtvaardiging vinden.

Het bedoelde memo werpt intussen wel enig licht op de moeilijkheden die zich voordoen bij een aanpassing van de strafvorderingsrichtlijnen aan de rechterlijke straftoemingspraktijk. De strafvorderingsrichtlijnen zijn niet opgezet als straftoemingsrichtlijnen. Zij vervullen een rol in het debat op de terechtzitting over de op te leggen straf. In dat debat is plaats voor verschil van inzicht tussen de rechter en het OM. Het OM mag in dat debat pleiten voor bijstelling van het rechterlijke straftoemingsbeleid in deze of gene richting. Als sprekend voorbeeld wordt in het memo de verhoging genoemd in zogenaamde VPT-zaken, waarbij VPT staat voor Veilige en Publieke Taak. Het OM hanteert een verhoging van 200%, de LOVS past een verhoging toe van 30-100%.

De procureur-generaal veroorlooft zich in dit verband een tweetal opmerkingen. De eerste is dat de vraag is of de verschillen tussen de strafvorderingsrichtlijnen en de LOVS-oriëntatiepunten in alle gevallen voortvloeien uit grote verschillen in inzicht over het straftoemingsbeleid. Voor zover dit niet het geval is, blijft de vraag waarom de strafvorderingsrichtlijnen niet worden aangepast. De tweede opmerking betreft gevallen waarin wel sprake is van grote verschillen in inzicht met betrekking tot het straftoemingsbeleid, zoals in VPT-zaken. Het is zeer de vraag of die verschillen een goede reden opleveren om af te wijken van het uitgangspunt dat het rechterlijke straftoemingsbeleid leidend is voor de strafoplegging door middel van een strafbeschikking. Het staat het OM uiteraard vrij om, als het meent dat aldus geen adequate strafoplegging kan worden gerealiseerd, van het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking af te zien en om de verdachte in plaats daarvan te dagvaarden om aldaar via die weg de vraag naar de adequate strafoplegging aan de rechter voor te leggen.

Geen voorwaardelijke ontzegging van de rijbevoegdheid mogelijk

Een betere afstemming op de rechterlijke straftoemering kan ertoe leiden dat minder vaak verzet wordt gedaan. Dat echter is niet de enige, en ook niet de belangrijkste reden waarom die afstemming wenselijk is. Het OM dient ervoor te waken straffen op te leggen die gezien het rechterlijk straftoemingsbeleid niet verdiend of althans niet op hun plaats zijn. Aandacht in dit verband verdient dat het College in de beleidsreactie van 8 augustus 2017 erop wijst dat het OM wettelijk gezien niet de mogelijkheid heeft om de bijkomende straf van ontzegging van de rijbevoegdheid voorwaardelijk op te leggen. Dit heeft volgens het College tot gevolg dat bij OM-strafbeschikking een onvoorwaardelijke ontzegging wordt opgelegd en dat het dan gelet op de richtlijnen en uitgangspunten "voor de betrokkene loont om in verzet te gaan". Daarbij wordt opgemerkt dat het afzien van een ontzegging

vanuit een oogpunt van rechtsgelijkheid geen optie is.⁶⁰ Het komt de procureur-generaal bij de Hoge Raad voor dat het grootste probleem hier niet is dat de verdachte in verzet gaat. Het probleem is veeleer dat een straf wordt opgelegd die rechtsongelijkheid schept en daarom niet valt te rechtvaardigen. Als de OM-strafbeschikking niet in een passende bestrafing kan voorzien, is dat reden om van de uitvaardiging ervan af te zien en de verdachte te dagvaarden. In zijn reactie op het conceptrapport stelt het College dat in de bedoelde gevallen “thans” tot dagvaarding wordt overgegaan.

Ontmoediging van verzet door hogere strafeis

In de beleidsreactie van 8 augustus 2017 wordt ook gesteld dat “op dit moment” de mogelijkheid wordt onderzocht of met het verlagen van de straftoemeting bij strafbeschikking ten opzichte van de eis ter terechtzitting “een zinvolle en verantwoorde bijdrage kan worden geleverd aan het terugdringen van de aantallen zaken waarin verzet wordt ingesteld”. Het vraagstuk waarvoor dit een oplossing zou kunnen bieden, is volgens het College dat het uitgangspunt dat bij transacties gold, namelijk dat het transactiebedrag 20% lager was dan de eis ter zitting, is losgelaten met de komst van de strafbeschikking “en de daarbij behorende OM-beoordeling ‘als ware de zaak door een rechter behandeld’”. Deze probleemanalyse verbaast enigszins. De Aanwijzing OM-strafbeschikking die destijds van kracht was, hield namelijk in dat ter terechtzitting een tot maximaal 20% hogere geldboete kan worden gevorderd als de verdachte verzet had gedaan zonder daarvoor inhoudelijke gronden aan te voeren. Daarover werd in *Beproefd Verzet* mede op grond van de wetsgeschiedenis geoordeeld dat niet gezegd kon worden dat dit in strijd is met het recht.⁶¹

In de nieuwe, op 1 januari 2019 in werking getreden Aanwijzing OM-strafbeschikking komt de bedoelde passage niet meer voor. In plaats daarvan is kennelijk de volgende, hiervoor al geciteerde zin gekomen: “Uitgangspunt bij het opleggen van een OM-strafbeschikking is een strafoplegging die voor de verdachte gunstiger is dan de te verwachten strafeis op zitting”. Bij die zin is een voetnoot geplaatst die inhoudt dat “dit” niet geldt voor onder meer de afdoening van feitgecodeerde misdrijven en overtredingen en dat daarvoor de Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en Mulder-gedragingen geldt. Deze op 1 januari 2018 in werking getreden Aanwijzing (2017A009) verwijst op haar beurt naar de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen. In de meest recente versie van deze Richtlijn staat, voor zover hier van belang, vermeld:

“Als er redenen zijn om aan te nemen dat verzet uitsluitend is gedaan ter uitstel van de executie of om de procesgang te vertragen, kan in beginsel een hogere sanctie worden gevorderd. Een dergelijke situatie kan voorkomen wanneer de bestrafte in het verzetschrift geen gronden heeft aangegeven en eveneens verstek laat gaan ter terechtzitting, dan wel verschijnt maar geen inhoudelijk verweer voert. In deze gevallen kan een tot maximaal 20% hogere sanctie worden gevorderd.”⁶²

Dit is precies de passage die voorkwam in de Aanwijzing OM-strafbeschikking die tot 1 januari 2019 van kracht was. Het beleid is dus ten aanzien van de feitgecodeerde misdrijven en overtredingen niet veranderd. Dat lijkt te betekenen dat daartegen volgens het College geen principiële bezwaren bestaan en dat dus, anders dan de beleidsreactie van 8 augustus 2017 doet vermoeden, het verhogen van de eis ter terechtzitting verenigbaar wordt geacht met het type beoordeling dat bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen van het OM wordt gevraagd. De gedeeltelijke koerswijziging lijkt haar grond derhalve te vinden in pragmati-

⁶⁰ Het College spreekt daarbij de verwachting uit dat dit vraagstuk bij de (toen nog) lopende evaluatie van de Wet OM-strafbeschikking zal worden betrokken. Die verwachting is uitgekomen, maar een concrete oplossing wordt niet aangedragen. Zie D. Abels e.a., *Evaluatie Wet OM-afdoening*, Den Haag: WODC 2018, m.n. p. 34/35 en p. 133 e.v.

⁶¹ *Beproefd Verzet*, p. 50/51.

⁶² Stcrt. 2018, 67769-n1, p. 3.

sche overwegingen die meer met de verpakking dan met de inhoud te maken hebben. Of nu lager wordt gestraft dan ter zitting wordt geëist, dan wel hoger wordt geëist dan eerst werd gestraft, maakt in wezen niet uit. Ten aanzien van de tot 1 januari 2019 bestaande situatie is er echter wel verschil. De straffen die bij OM-strafbeschikking worden opgelegd voor strafbare feiten die niet feitgecodeerd zijn, worden als de Aanwijzing OM-strafbeschikking in acht wordt genomen, verlaagd; er moet volgens die Aanwijzing lager gestraft worden dan de strafvorderingsrichtlijnen aangeven. Bij de feitgecodeerde strafbare feiten vindt geen verlaging van het strafniveau plaats. Als de gedachte is geweest dat een systeem waarbij lager wordt gestraft dan de richtlijnen aangeven, meer effect sorteert als het om het reduceren van verzetten gaat dan een systeem waarbij met strafverhoging wordt bedreigd, is de vraag waarom bij feitgecodeerde zaken aan dat laatste systeem wordt vastgehouden. Doorzichtig is het gewijzigde beleid in elk geval niet.

3 Conclusie

Het onderzoek richtte zich op de vraag of het OM de conclusies en aanbevelingen uit *Beproefd Verzet* serieus heeft genomen. Het antwoord op die vraag is positief. Het College van procureurs-generaal onderschrijft de meeste conclusies en aanbevelingen en heeft maatregelen ter verbetering genomen. Dat geldt ook ten aanzien van de grootste tekortkoming die in *Beproefd Verzet* werd geconstateerd, namelijk de lange doorlooptijden in combinatie met de praktijk van integrale herbeoordeling in de zaken waarin de verdachte verzet instelt. Het gaat hier om een van de “grote actiepunten” waarop het verbeterprogramma ‘Strafvordering OM2020’ betrekking heeft. De aanbevelingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad kunnen in zoverre worden gezien als een ondersteuning van reeds ingezet beleid.

Of het bedoelde verbeterprogramma het gewenste effect zal sorteren, is een vraag die niet op basis van dit onderzoek kan worden beantwoord. Beoordeeld is slechts of van dit kwaliteitsprogramma verbetering mag worden verwacht. Dat is inderdaad het geval. De resultaten die de collegiale metingen en de op het datamanagementssysteem van het OM gebaseerde cijferanalyses te zien geven, kunnen over het algemeen bemoedigend worden genoemd. Tegelijk is geconstateerd dat voorzichtigheid moet worden betracht bij het interpreteren van deze resultaten. Niet uit te sluiten valt dat het verbeterprogramma uiteindelijk niet voldoende zal blijken te zijn om de kwaliteit van de afdoening van strafzaken door middel van een OM-strafbeschikking op het gewenste niveau te krijgen. Zo is de vraag of daarvoor niet ook een verandering van de financiële en organisatorische randvoorwaarden nodig is. Daarbij kan gedacht worden aan het stellen van hogere opleidingseisen aan de parketmedewerkers die met de beoordeling zijn belast en aan een vergroting van de voor het behandelen van verzetzaken beschikbare zittingscapaciteit. De vraag is ook of cultuuromslag die de transformatie van een transactiepraktijk naar een praktijk van strafoplegging lijkt te vereisen, niet vraagt om aanvullende maatregelen die deze transformatie in de praktijk van alledag manifest maken. Daarbij kan in het bijzonder gedacht worden aan de ondertekening van de OM-strafbeschikking door de medewerker die haar heeft uitgevaardigd.

Het College constateert zelf dat de aanpassing van de werkprocessen bij de parketten moeizaam kan zijn en dikwijls tijdrovend is en dat dit mede komt doordat ieder parket zijn eigen uitdaging op het vlak van bemensing of verandering van werkwijze kent. Dit wordt geïllustreerd door het feit dat nog maar één parket de integrale herbeoordeling na een gedaan verzet heeft afgeschaft. Dat lijkt erop te wijzen dat de meeste parketten nog onvoldoende vertrouwen hebben in de kwaliteit van de initiële beoordeling van de zaak.

Niet op alle punten valt de beoordeling positief uit. De conclusie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad dat het zogenaamde Virtueel Parket in de onderzochte periode de relatieve bevoegdheid miste om achterstanden weg te werken die bij de verschillende parketten zijn ontstaan en dat de getroffen mandaat- en detacheringsregeling dat bevoegdheidsgebrek niet kon verhelpen, lijkt door het College niet te worden onderschreven. De procureur-generaal bij de Hoge Raad handhaaft zijn standpunt en tekent daarbij aan dat, hoewel het Virtueel Parket met ingang van 1 januari 2018 blijkt te zijn opgeheven, de op 1 januari 2019 in werking getreden wetwijziging geen bevoegdheidsgrondslag biedt voor vergelijkbare constructies in de toekomst. Voor de medewerkers die ‘uitgeleend’ waren aan het parket CVOM geldt dat zeer de vraag is of de gehanteerde uitleenconstructie de toets der kritiek kan doorstaan.

Het College onderschrijft de aanbeveling dat de rechterlijke straftoemingspraktijk maatgevend dient te zijn voor de strafoplegging in de OM-strafbeschikking en heeft dit standpunt ook neergelegd in de op 1 januari 2019 in werking getreden Aanwijzing OM-strafbeschikking (2018A010). Aan het aanvankelijk geuite beleidsvoornemen om de eigen strafdorderingsrichtlijnen kritisch te bezien, is kennelijk nog geen gevolg gegeven. Voor zover het College de opvatting mocht zijn toegedaan dat die richtlijnen al voldoende overeenstemmen met het rechterlijke straftoemingsbeleid ontbreekt daarvoor een inzichtelijke en deugdelijke onderbouwing.

4 Bijlagen

4.1 Antwoordbrief van het College van procureurs-generaal, dd. 30 oktober 2018 (excl. bijlagen)

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der
Nederlanden, mr. J. Silvis
D.t.v. mr. G. Knigge
Postbus 20303
2500 EH 's-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16

2595 AJ Den Haag

T +31 88 699 11 00

www.om.nl

Datum	30 oktober 2018	Bij beantwoording de datum en
Onderdeel	Beleid & Strategie	ons kenmerk vermelden.
Ons kenmerk	PaG/B&S/17901	
Contactpersoon		
Doorkiesnummer(s)		
Uw kenmerk	UIT-PG/2018/1536	
Bijlage(n)	<ol style="list-style-type: none">1. Rapport 'OM-strafbeschikking, nulmeting' van december 2016;2. 'Landelijk rapport OMSB' van februari 2018 (1-meting en 0-meting verzet); en3. Rapport 'Aanvullende meting CVOM overtredingen' van mei 2018	
Onderwerp	Rapportage in het kader van uw vervolgonderzoek Beproefd Verzet	

Geachte heer Silvis,

In uw brief van 10 juli 2018 hebt u, in het kader van uw voornemen om vervolgonderzoek te verrichten om na te gaan welke stappen door het Openbaar Ministerie zijn gezet naar aanleiding van het rapport 'Beproefd Verzet', een elftal vraagpunten aan het College van procureurs-generaal voorgelegd.

In deze brief verschaft het College de informatie ter beantwoording van deze vraagpunten. Daarbij wordt hierna eerst een algemene toelichting gegeven. Vervolgens worden de vraagpunten in de door u aangegeven volgorde afzonderlijk behandeld. Ten behoeve van de leesbaarheid, is telkens eerst het betreffende vraagpunt geciteerd.

Inleiding

In de afgelopen jaren is de aandacht voor (de toepassing van) de OM-strafbeschikking groot geweest. U hebt in het kader van uw toezichthoudende taak jegens het OM een belangrijke bijdrage geleverd aan de verdere kwalitatieve verbetering van het werk van het OM op dat specifieke werkgebied. Het College

Datum: 30 oktober 2018
Ons kenmerk: PaG/B&S/17901
Pagina: 2/16

werkt dan ook met overtuiging mee met het vervolgonderzoek naar aanleiding van het rapport 'Beproefd Verzet', aangezien het van groot belang is om zicht te blijven houden op de prestaties van het OM op het gebied van de OM-strafbeschikking. Uw eerdere gedegen onderzoeken¹, uitgevoerd naar de strafbeschikkingspraktijk, bieden inzicht in knelpunten die tot verbetermaatregelen hebben geleid en zijn van belangrijke aanvullende meerwaarde gebleken voor het OM bij het verbeteren van de toepassing van de OM-strafbeschikking zowel op lokaal als op landelijk niveau.

Zoals u weet is het OM in september 2016 het meerjarige verbeterprogramma 'Programma Strafvordering OM2020' gestart om de strafvorderlijke kwaliteit van het werk van het OM te bevorderen en te ontwikkelen. In dit kader is een OM-brede werkgroep opgericht die moet bijdragen aan het landelijk naleven van de minimale eisen en normatieve uitgangspunten waaraan de uitvoering van de strafbeschikking dient te voldoen. Daarnaast heeft intussen een drietal collegiale metingen plaatsgevonden, uitgevoerd door een pool van officieren waarin elk parket is vertegenwoordigd. De metingen zijn een belangrijk instrument om de ontwikkeling van de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk te kunnen volgen en zo nodig bij te sturen. In het najaar van 2016 is onderzoek gedaan naar de wijze waarop de OMSB in de praktijk op de parketten wordt toegepast (0-meting van de OMSB). Vervolgens is in het najaar van 2017 gekeken in welk opzicht de toepassing van de OMSB is verbeterd (1-meting). In deze meting is ook een 0-meting naar verzet uitgevoerd bij alle arrondissementsparketten, het FP en Parket CVOM. Ten opzichte van de 0-meting laten de uitkomsten van de 1-meting een verbetering zien van de geleverde juridische kwaliteit in de toepassing van OM-strafbeschikkingen. Op belangrijke thema's, zoals onder meer de *adequate schuldvaststelling*, de *verkorting van de doorlooptijden* en het *reduceren van het aantal verzetszaken*, zijn de prestaties van het OM verbeterd en wordt in toenemende mate voldaan aan de kwaliteitsvereisten. De resultaten en conclusies (op landelijk niveau) van de vervolgmeting zijn verwerkt in het rapport van februari 2018. Aangezien de voornoemde metingen primair zien op OM-strafbeschikkingen opgelegd voor misdrijven, terwijl de grootste zaakstroom van het Parket CVOM echter betrekking heeft op overtredingen, is nog een aanvullende meting verricht om tot een meer representatief beeld te komen voor dit parket. De uitkomsten van dit onderzoek zijn in mei 2018 vastgelegd in het rapport 'Aanvullende meting CVOM overtredingen'.² In de hierna geformuleerde

¹ Zie het rapport 'Besocht en Gewogen' van 2014, het rapport 'Wordt Vervolgd: Besocht en Gewogen' van 2017 en het rapport 'Beproefd Verzet' van 2017, van de P-G bij de Hoge Raad (onderzoeker: G. Knigge e.a.).

² Om een zo compleet mogelijk beeld te kunnen geven van de positieve ontwikkelingen die reeds zijn gemaakt en nog zullen worden gemaakt t.b.v. de toepassing van de OM-strafbeschikking en m.b.t. de daarmee samenhangende verzetsprocedure, alsmede ter verduidelijking van de beantwoording van de vraagpunten in deze brief (waarin slechts plaats is voor een kernachtige weergave van de behaalde resultaten uit de rapporten), zijn de rapportages van de metingen, te weten het rapport 'OM-strafbeschikking, nulmeting' van

Datum 30 oktober 2018
Ons kenmerk PaG/B&S/17901
Pagina 3/16

antwoorden wordt verwezen naar de bevindingen uit de verschillende rapporten, welke als bijlage bij deze brief zijn gevoegd. Het is daarbij van belang goed in de gaten te houden naar welk rapport wordt verwezen.

Naast de hiervoor genoemde 'grote actiepunten' – de adequate schuldvaststelling, de verkorting van de doorlooptijden en het reduceren van het aantal verzetszaken – hebben ook talloze andere in de praktijk getroffen maatregelen (gedoeld wordt op bijvoorbeeld lokale verbeteracties) een bijdrage geleverd aan de kwalitatieve verbetering van de (toepassing van de) OM-straftbeschiikking. Van belang is om op deze plaats te benadrukken dat de betrokkenheid en de inzet binnen het OM groot is om de toepassing van de OM-straftbeschiikking als afdoeningsmodaliteit voor de officier van justitie te verbeteren. Uit de metingen, de gang van zaken zoals hiervoor uiteengezet en hetgeen hierna uit de beantwoording van de vraagpunten zal blijken, heeft het OM de afgelopen tijd dan ook met forse inzet en voortvarendheid gevolg gegeven aan uw in de rapportages opgenomen aanbevelingen. Er is een langzaam stijgende lijn waarneembaar op het gebied van de OM-straftbeschiikking en dat is positief te noemen. Tegelijkertijd is het besef dat er nog veel slagen kunnen en moeten worden gemaakt en dat het proces wellicht nog jaren in beslag kan nemen totdat de gewenste resultaten zijn bereikt. Bepaalde verbeteringen vergen namelijk een verdere aanpassing van werken bij de parketten en die ontwikkeling kan moeizaam zijn en is doorgaans tijdrovend. De uitvoering van de OM-straftbeschiikking vindt immers plaats in werkomgevingen die op veel fronten in beweging zijn. Gelet op de verschillende uitgangssituaties per parket en de geleidelijke weg van verandering, bevinden parketten zich in verschillende fasen van transitie en heeft ieder parket zijn eigen uitdaging op het vlak van bemensing of verandering van werkwijzen. Daar komt bij dat de parketten onder druk staan om de balans tussen kwaliteit en productie te bewaken. In die dynamiek hebben parketten al veel in gang gezet en diverse verbeteringen gerealiseerd. Naast de invoering van landelijke maatregelen laten de metingen bovendien zien dat de parketten ook steeds zelf intensief op zoek blijven naar manieren om de uitvoering van de OM-straftbeschiikking te verbeteren.

In uw brief van 10 juli 2018 verwijst u onder andere naar de beleidsreactie van het College van procureurs-generaal van 8 augustus 2017. Aangezien de inhoud van die brief van het College nog onverminderd van toepassing is, wordt in de beantwoording hieronder verwezen naar deze beleidsreactie. De onderstaande beantwoording van de vraagpunten moet derhalve worden gelezen als een nadere uitwerking van de wijze waarop door het OM reeds gevolg is gegeven c.q. nog

december 2016, 'het Landelijk rapport OMSB' van februari 2018 (1-meting en 0-meting verzet) en het rapport 'Aanvullende meting CVOM overtredingen' van mei 2018, als bijlage bij deze brief gevoegd.

voortvarend gevolg zal worden gegeven aan de conclusies en aanbevelingen uit het rapport *Beproefd Verzet*.

I. De procedurele geschreven en ongeschreven waarborgen

1. *"Vastgesteld werd dat, hoewel de aan de verdachte verstrekte informatie doorgaans afdoende is, die informatie inhoudt dat veertien dagen na toezending 'vast komt te staan dat u zich schuldig heeft gemaakt aan het/de strafba(a)r(e) feiten.'" Dit wekt de met de wet strijdige indruk dat de strafbeschikking in alle gevallen veertien dagen na verzending door het CJIB onherroepelijk wordt."*

Het College is het eens met de conclusie dat de toelichtende informatie bij oplegging van OM-strafbeschikking strijdig lijkt met de wet. Er zijn gesprekken gevoerd met het CJIB, waarin onder meer dit punt aan de orde is gesteld. Het CJIB heeft te kennen gegeven de bedoelde zinsnede, inhoudende dat veertien dagen na toezending 'vast komt te staan dat u zich schuldig heeft gemaakt aan het/de strafba(a)r(e) feit(en)', uit de aan de verdachte verstrekte toelichting bij de strafbeschikking te zullen schrappen. Dat zal naar verwachting in het eerste kwartaal van 2019 worden geëffectueerd.

2. *"De aan de verdachte verstrekte informatie vermeldt één parket waarbij schriftelijk verzet kan worden gedaan. Dit is het parket dat de strafbeschikking heeft uitgevaardigd. Daarnaast kan volgens de verstrekte informatie verzet in persoon worden gedaan bij het "dichtstbijzijnde" parket. Het verdient overweging om in de strafbeschikking te vermelden dat het parket waarbij schriftelijk verzet moet worden gedaan, het parket is dat het verzet zal behandelen."*

Het College is het eens met de aanbeveling om in de strafbeschikking te vermelden dat het parket waarbij schriftelijk verzet moet worden gedaan, het parket is dat het verzet zal behandelen. In de gesprekken met het CJIB is het punt omtrent het belang van de expliciete vermelding van het behandelend parket besproken. De aan de verdachte verstrekte toelichting zal in die zin worden aangevuld dat daarin wordt opgenomen dat het parket waarbij schriftelijk verzet moet worden gedaan tevens het parket is dat het verzet zal behandelen. Naar verwachting zal voornoemde aanpassing in het eerste kwartaal van 2019 worden ingevoerd.

3. *"In alle gevallen werd geconstateerd dat het uur van ontvangst van het verzet niet werd aangetekend. Dit is in strijd met de wet. In de ZSM en arrondissementale zaakstroom is geconstateerd dat in 8% van de gevallen zelfs het datumstempel op de verzetsbrief ontbrak."*

Datum 30 oktober 2018
Oms kenmerk PaG/B&S/17901
Pagina 5/16

In de praktijk wordt nagelaten het tijdstip (uur) van ontvangst van het verzet te registreren. Het is een terechte constatering dat dit in strijd is met de wet³. Het College heeft hierover beraadslaagd en geoordeeld dat de vermelding van een tijdstip bij registratie van het verzet desondanks achterwege kan worden gelaten, met name nu het nut en effect van een dergelijke vermelding, naast de datum van instellen van verzet, niet kan worden ingezien. Gelet hierop zal richting de Minister de wens worden geuit om de wet op dit punt aan te passen. Vooruitlopend op een mogelijke wetwijziging zal de huidige werkwijze derhalve in stand worden gelaten: bij ontvangst van een verzet wordt het tijdstip dus niet aangetekend.

Een ernstiger verzuim dat u hebt vastgesteld is dat in 8% van de gevallen de datumstempel op de verzetsbrief ontbrak. De ontvankelijkheidsvraag is daardoor lastig te beoordelen, aangezien niet vast te stellen is wanneer de verzetsbrief is ontvangen en dus niet helder is of verzet binnen de termijn is ingesteld. In het rapport van februari 2018 is vermeld dat uit de onderzochte zaken is gebleken dat op verzetschriften regelmatig een datumstempel (33% van de zaken) ontbreekt. Deze uitkomst laat dus een nog minder positief beeld zien op dit punt dan is weergegeven in uw onderzoek. Alle parketten zijn op dit gebrek gewezen en daarbij is benadrukt dat een verzetsbrief altijd van een datumstempel moet worden voorzien. Daarnaast wordt gewerkt aan het verder verbeteren van de werkwijze in de verzetsprocedure en de bedoeling is dat deze OM-breed op schrift worden gesteld, zodat de gang van zaken in de verzetsprocedure onder de aandacht blijft bij de parketten. Beoogd wordt dat alle parketten eenzelfde werkwijze hanteren (uniformiteit) met betrekking tot de behandeling van een ingekomen verzet. Opgemerkt wordt dat het ontbreken van de datumstempel op het verzetschrift in de praktijk in het voordeel van de bestrafte wordt uitgelegd. Uit de meting is gebleken dat het OM soepel omgaat met de ontvankelijkheidstoets.

4. *"In de dossierstudie is geconstateerd dat in een groot aantal gevallen de van het verzet op te maken akte gebreken vertoonde. Geconstateerde gebreken betroffen (onder meer) het vermelden van een onjuiste datum van het verzet, het ontbreken van de handtekening van degene die de akte opmaakt, het niet correct vermelden van de wijze waarop verzet werd ingesteld en het onjuist registreren van de persoon die verzet instelde. Dat laatste deed zich in het bijzonder voor ten aanzien van een derde, niet zijnde de verdachte of zijn raadsman, die namens de verdachte verzet instelt."*

³ Ingevolge art. 257e lid 3 Sv dient op de verzetsbrief onverwijld dag en uur van ontvangst te worden aangetekend.

Datum 30 oktober 2018
Ons kenmerk PaG/B&S/17901
Pagina 6/16

Het College is het eens met de constatering dat de akte die naar aanleiding van een verzet wordt opgemaakt nog te vaak gebreken vertoont. Deze constatering wordt in het rapport van februari 2018 bevestigd. Het is duidelijk dat de naleving van de formele vereisten in de verzetsprocedure verbeterd moet worden. Ten aanzien van de formele eisen die gesteld worden aan de verwerking van verzetten zijn verschillende tekortkomingen geconstateerd. Het meest voorkomende gebrek op de akte is het ontbreken van de naam van de opsteller en ondertekening door de opsteller daarvan. De naam van de opsteller ontbreekt in 81% van de onderzochte zaken en de ondertekening door de opsteller ontbreekt in 15% van de onderzochte zaken. Ook de naam van degene die verzet heeft ingesteld ontbreekt regelmatig.⁴

Naar aanleiding van het voorgaande is begonnen met het verbeteren van de verzetsprocedure. Zoals uiteengezet (zie hiervoor onder 3) zal de verzetsprocedure op schrift worden gesteld teneinde een uniforme werkwijze te bewerkstelligen binnen de parketten (óók m.b.t. de registratie van verzet). Ook zal in een (nog te ontwikkelen) cursus de verzetsprocedure onder de aandacht van de medewerkers worden gebracht.

5. *"Geconstateerd werd dat de mandaatregeling voor de parketsecretarissen en administratief juridisch medewerkers die bij het zogenoemde – bij de CVOM ondergebrachte – Virtueel Parket werkzaam zijn, niet deugt. Bij dat Virtueel Parket werken zowel 'eigen' medewerkers van de CVOM als door andere parketten uitgeleende" medewerkers. Het doel is de opgelopen achterstanden van lokale parketten weg te werken. In Beproefd verzet werd geconcludeerd dat de medewerkers van het Virtueel Parket in strijd met het in art. 126 Wet RO strafzaken behandelen van parketten waarbij zij niet werkzaam zijn, en waartoe zij derhalve niet bevoegd zijn. Voor de medewerkers die vanuit de lokale parketten bij het Virtueel Parket zijn gedetacheerd geldt voorts dat zij vanwege hun detachering niet meer werkzaam zijn bij het uittlenende parket, waardoor zij zelfs de bevoegdheid ontberen om zaken van dat parket af te doen."*

Ten aanzien van de mandaatkwestie bij Parket CVOM is het formele standpunt van het College, zoals verwoord in de beleidsreactie op de rapporten 'Beproefd Verzet' en 'Wordt Vervolgd: Beschikt en Gewogen'⁵, ongewijzigd gebleven. De bevindingen uit het rapport 'Beschikt en Gewogen' hebben ertoe geleid de mandatering van de CVOM-medewerkers te regelen in de lokale mandaatbesluiten van de hoofdofficieren van de arrondissementsparketten. In januari 2015 is

⁴ Zie het Landelijk rapport OMSB, februari 2018, p. 10, 59 en 62.

⁵ Brief van de voorzitter van het College van procureurs-generaal aan de minister van Veiligheid en Justitie d.d. 8 augustus 2017, kenmerk: PaG/B&S/17692.

daaraan uitvoering gegeven.⁶ Met de komende inwerkingtreding van het gewijzigde artikel 9 Sv⁷ (dat strekt tot het regelen van de (relatieve) competentie van de officieren van justitie van het Parket CVOM) zal de mandaatkwestie van Parket CVOM worden opgelost. In (de totstandkoming van) die bepaling dient het belang van een landelijke inzetbaarheid van gekwalificeerde medewerkers van het OM⁸ bij de behandeling van strafzaken uit het hele land voor ogen te worden gehouden. Zolang de AMvB, als bedoeld in het gewijzigde artikel 9 Sv, waaraan de officier van justitie van Parket CVOM zijn bevoegdheid kan ontlelen nog niet in werking is getreden, blijft de huidige mandateringsconstructie van kracht. Gelet op de bedoeling van de wetgever en op het feit dat Parket CVOM als zelfstandig, eigen, parket opereert, wordt de huidige mandaatregeling, waaraan parketsecretarissen en de administratief juridisch medewerkers van Parket CVOM hun bevoegdheid bij het uitvoeren van een strafbeschikking ontlelen, toereikend geacht.

6. *"In zijn algemeenheid werd geconstateerd dat de regeling aangaande de tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen goed werd nageleefd. Een ingesteld verzet heeft in beginsel tot gevolg dat de tenuitvoerlegging moet worden geschorst of opgeschort. Alleen in het geval dat het OM oordeelt dat het verzet evident tardief is, wordt de executie voortgezet op grond van art. 257g, tweede lid, Sv. Van deze bevoegdheid werd slechts sporadisch gebruik gemaakt. Hier van belang is dat in een enkel geval geconstateerd werd dat bij het hervatten van de executie verhogingen van het boetebedrag werden toegepast. Deze werkwijze kon worden toegeschreven aan de opvatting dat indien het OM oordeelt dat het verzet evident tardief is, de OM-strafbeschikking daarmee onherroepelijk is geworden in de zin van art. 24b Sr. Die opvatting is onjuist. De rechter oordeelt over de ontvankelijkheid, waardoor ook in die gevallen waarin de executie terecht wordt hervat vanwege een evident tardief verzet, geen verhogingen mogen worden toegepast totdat de rechter over de ontvankelijkheid van het verzet een oordeel heeft uitgesproken."*

⁶ Zie het besluit van het College van procureurs-generaal van 6 januari 2015, kenmerk: PaG/HR/B314, ondertekend door A.H. van Wijk. Zie voorts: Landelijk rapport OMSB, februari 2018, p. 40 (over mandaat CVOM).

⁷ Art. 9 lid 4 (nieuw) Sv. Zie Kamerstukken II, 2016/17, 34 720 (Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten strekkende tot aanpassing van enkele bepalingen betreffende de uitvoering van bijzondere opsporingsbevoegdheden en tot regeling van enkele bijzondere procedures van strafvorderlijke aard en aanverwante onderwerpen met het oog op een doeltreffende uitvoeringspraktijk), nr. 2 (Voorstel van wet), artikel I, onder A. Ook: Kamerstukken II, 2016/17, 34 720, nr. 3 (MvT), p.8.

⁸ De betreffende medewerkers zijn aangesteld en gekwalificeerd om onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie strafzaken te behandelen waarin een OM-strafbeschikking kan worden uitgevaardigd.

Datum 30 oktober 2018
Ons kenmerk PaG/B&S/17901
Pagina 8/16

Er mogen geen wettelijke verhogingen van het boetebedrag worden toegepast in het geval waarin de executie terecht wordt hervat vanwege een evident tardief ingesteld verzet. Het College heeft in dit kader ten aanzien van de (praktijk van) tenuitvoerlegging de toezegging gedaan in te zetten op verbetering. De uitvoering daarvan raakt het informatiesysteem van het CJIB. Het CJIB, de aangewezen instantie die de executie verzorgt, is reeds meermalen op de hoogte gebracht van de problematiek m.b.t. de tenuitvoerlegging van wettelijke verhogingen na een te laat ingesteld verzet. Het OM is momenteel samen met het CJIB bezig om deze aanpassing te realiseren.

- 7. "In veel zaken werden lange tot zeer lange doorlooptijden geconstateerd, waarbij overigens een grote verschillen tussen de bestudeerde zaakstromen vielen te ontwaren. Met name de CVOM-zaakstroom sprong er in negatieve zin uit. In het rapport zijn verschillende doorlooptijden bestudeerd, waaronder het totale verloop van de zaak in eerste aanleg en de tijd die verstrijkt tussen het instellen van het verzet en de afdoeningsbeslissing door het OM. In de eerste plaats bleek dat de afdoeningsbeslissing vaak lang op zich laat wachten. In een groot aantal zaken bleek nog in het geheel geen afdoeningsbeslissing te zijn genomen. In de tweede plaats bleek dat in zaken waarin tot oproeping werd besloten, veel tijd verstreek tussen het verzet en de concrete oproeping. Dit werd door het OM toegeschreven aan te weinig zittingscapaciteit bij de rechtbanken. Bij dit alles werd geconstateerd dat de lange doorlooptijden grote gevolgen hebben voor de uitkomst van de verzetprocedure. Veel zaken werden vanwege het tijdsverloop geseponeerd. De ouderdom van de zaak had bovendien invloed op het onderzoek ter terechtzitting en de naar aanleiding daarvan te nemen beslissingen, in het bijzonder die met betrekking tot het bevelen van nader onderzoek, de ontvankelijkheid van het verzet, de bewijsvraag en de strafoplegging."*

Het College deelt de zorg over het probleem van de lange doorlooptijden alsmede in grote lijnen de analyse van de oorzaken, zoals beschreven in het rapport 'Beproefd Verzet'. Uit de resultaten van het rapport uit februari 2018 kan worden afgeleid dat sprake is van een positieve ontwikkeling in de verkorting van de doorlooptijden.⁹ De parketten laten in 2017 een verbetering zien in de doorlooptijd tussen registratie verzet en akkoord herbeoordeling. Zo steeg het aandeel zaken dat vanaf de registratie verzet binnen een maand leidt tot een akkoord herbeoordeling van 20% in 2016 naar 30% in 2017. Een verbetering van de kwaliteit en reproduceerbaarheid van de schuldvaststelling en straftoemeting

⁹ Zie het Landelijk rapport OMSB, februari 2018, p. 8. De 1-meting ondersteunt het beeld uit het onderzoek 'Beproefd Verzet' van P-G bij de Hoge Raad inhoudende dat de doorlooptijden tussen het gepleegd feit en de tenuitvoerlegging te lang zijn.

en hiermee samenhangende dossiervorming zijn factoren die van gunstige invloed zijn geweest op deze doorlooptijd.

Ook de cijfers uit de aanvullende meting CVOM overtredingen laten een duidelijke verbetering zien in de doorlooptijden. Vanaf juni 2017 is Parket CVOM een nieuwe werkwijze gestart, gericht op het versnellen van de doorlooptijden, de zogeheten *fast lanes*. Er zijn fast lanes ingevoerd voor de zaakstromen: SBA (Schuld vaststellen, Beoordelen, Afdoen), ZSM, verzet en mislukte executies. Uitgangspunt is dat alle zaken die instromen meteen worden beoordeeld, zodat in de betreffende zaakstromen geen voorraden meer ontstaan.¹⁰ Zowel uit de kwantitatieve (cijfer)analyse als uit het dossieronderzoek komt naar voren dat de doorlooptijd tussen het plegen van het feit en de 1^e beoordeling van strafbeschikkingen die Parket CVOM heeft opgelegd voor overtredingen is verbeterd in 2017. In de 2^e helft van 2017 werd bij 15.850 overtredingszaken bij de 1^e beoordeling besloten tot het opleggen van een OMSB. Bij 58,8% van deze zaken bedroeg de doorlooptijd tussen het plegen van het feit en de 1^e beoordeling minder dan 3 maanden. In de 2^e helft van 2016 ging het om 11.431 overtredingszaken, waarbij de genoemde doorlooptijd in het overgrote deel meer dan 3 maanden bedroeg (80,9%; slechts 19,1% < 3 maanden). Uit het dossieronderzoek blijkt het volgende. In de dossiers waarbij in de 2^e helft van 2017 een OMSB is opgelegd is bij 30% van de onderzochte zaken binnen 10 dagen na het eerste verhoor een OMSB opgelegd. In zaken uit de 2^e helft van 2016 was dit percentage maar 16%. Het is aannemelijk dat de verbetering van de doorlooptijden in de hiervoor bedoelde fase het gevolg is van de invoering van de fast lanes, nu er geen andere ontwikkeling bekend is die daarop grote invloed zou kunnen hebben.¹¹ De impact van de nieuwe werkwijze is dus beslist positief te noemen.

Daarnaast laten de doorlooptijden van verzetten die door Parket CVOM zijn behandeld een aanzienlijke verbetering zien. Van belang is om hier op te merken dat de doorlooptijd tussen registratie verzet en akkoord herbeoordeling in de 2^e helft van 2017 (1.594 zaken herbeoordeeld bij verzet en de herbeoordeling vond bij 64,2% binnen 3 maanden na registratie van het verzet plaats) aanzienlijk beter is dan in de 2^e helft van 2016 (2.170 zaken herbeoordeeld bij verzet en bij meer dan de helft van deze verzetten was de doorlooptijd tussen registratie verzet en akkoord herbeoordeling langer dan 1 jaar). Het is aannemelijk dat het werken met fast lanes ook een gunstig effect heeft op deze doorlooptijd. De verzetszaken komen in de zaakstroom 'verzet' en krijgen een snelle herbeoordeling.¹²

¹⁰ Zie het rapport 'Aanvullende meting CVOM overtredingen' van mei 2018, p. 3.

¹¹ Zie het rapport 'Aanvullende meting CVOM overtredingen' van mei 2018, p. 5.

¹² Zie het rapport 'Aanvullende meting CVOM overtredingen' van mei 2018, p. 6.

Datum 30 oktober 2018
Ons kenmerk PaG/B&S/17901
Pagina 10/16

De cijferanalyse in het aanvullend rapport CVOM overtredingen laat verder zien dat in de 2^e helft van 2017 in 1.348 verzetszaken een eindbeslissing is genomen (betreft een sepot of rechterlijke uitspraak), waarbij de doorlooptijd van de registratie verzet tot aan de eindbeslissing in 12,2% van de zaken een termijn van meer dan twee jaar bedroeg. Dit betekende een positieve daling ten opzichte van de 2^e helft van 2016, waar het om 1.408 verzetszaken ging en in 26,4% van de zaken een overschrijding van de 2-jaarstermijn kon worden genoteerd. Dit beeld wordt door het daarnaast verrichte dossieronderzoek bevestigd: in alle zaken waarin in de 2^e helft van 2017 na verzet vonnis is geweest, is dat vonnis binnen 1 jaar na het instellen van het verzet geweest. Ten aanzien van de zaken uit de 2^e helft van 2016 was het verzet in 71% meer dan 1 jaar voor het gewezen vonnis ingesteld. Voor deze doorlooptijd heeft, naast de invoering van de fast lanes, ook de invoering van themazittingen voor verzet door Parket CVOM bijgedragen aan de gerealiseerde verbetering.

Een serieuze bedreiging voor de handhaving van de verbeterde doorlooptijd tussen de registratie van verzet en de eindbeslissing vormt echter het gebrek aan zittingscapaciteit bij de rechtbanken. Wanneer een verzetszaak na een snelle herbeoordeling niet binnen afzienbare tijd op zitting gepland kan worden, zal de doorlooptijd tot de eindbeslissing toenemen en kan dit in het uiterste geval leiden tot sepot van de zaak wegens tijdsverloop.¹³ Op 1 maart 2018 is bij Parket CVOM sprake van een voorraad van 2.333 verzetszaken en een voorraad van 3.449 mislukte executies die nog op zitting moeten worden gepland.¹⁴ Deze zaken zijn reeds door het OM herbeoordeeld en dus volledig klaar om op zitting te worden gepland.

Ook de arrondissementsparketten hebben aangegeven te maken te hebben met een gebrek aan zittingscapaciteit. Ook in het rapport van februari 2018 wordt het gebrek aan zittingscapaciteit als belangrijk knelpunt genoemd met betrekking tot de doorlooptijd van verzetszaken. Door gebrek aan zittingscapaciteit kan de voorraad niet worden weggewerkt en kunnen nieuwe verzetszaken evenmin snel op zitting worden gepland. Bij meerdere parketten is sprake van een relatief grote voorraad verzetszaken wachtend op vonnis waarbij een aanzienlijk deel betrekking heeft op zaken uit 2016 (38%).¹⁵ Dat zijn dus zaken die reeds door het OM zijn beoordeeld en wachten op behandeling ter zitting.

Op het moment wordt bekeken hoe in aansluiting op lopende maatregelen het landelijk programma kan bijdragen aan het verkorten van de doorlooptijden en tevens het verbeteren van zicht op het executietraject bij het CJIB (de ingezette

¹³ Zie het rapport 'Aanvullende meting CVOM overtredingen' van mei 2018, p. 8-9.

¹⁴ Zie het rapport 'Aanvullende meting CVOM overtredingen' van mei 2018, p. 10 en 11.

¹⁵ Zie het Landelijk rapport OMSB, februari 2018, p. 7-8 en 46-47.

interventies, oorzaken van mislukte executies en verwachte her instroom van zaken).

Uit cijfers van het rapport uit februari 2018 blijkt overigens dat ten opzichte van de 0-meting een lichte landelijke daling is waar te nemen in het aandeel verzetten dat is ingesteld tegen de opgelegde strafbeschikkingen van 14,6% in 2015 naar 12,6% in 2016. De verzetspercentages variëren wel sterk tussen de parketten onderling (tussen de 7,5% en 24% in 2016).¹⁶

II. De inhoudelijke herbeoordeling van de zaak door het OM

8. *"Geconstateerd werd dat het OM, anders dan het geval is met betrekking tot het wijzigen van OM-strafbeschikkingen, veelvuldig overgaat tot het intrekken van OM strafbeschikkingen. Een belangrijke reden bleek de ouderdom van de zaak. Daarbij werd geconstateerd dat in de CVOM-zaakstroom voor de intrekking vanwege de leeftijd van de zaak oneigenlijke sepotcodes werden gebruikt. Bovendien werden opruimacties gehouden zonder dat de beleidslijn technisch sepot voor beleidssepot in acht werd genomen."*

In het rapport 'Beproefd Verzet' is geconstateerd dat in het verlengde van de lange doorlooptijden veel zaken zijn geseponeerd wegens de ouderdom van de feiten. Aangegeven is dat bij opruimacties de beleidslijn 'technisch sepot voor beleidssepot' veelal niet in acht is genomen. Het College onderschrijft de constatering dat zorgvuldiger moet worden omgegaan met toepassing van de verschillende sepotcodes. Het wekt geen bevreemding dat het moeilijk is om het overzicht met betrekking tot (het gebruik van) de sepotcodes te bewaren, gelet op de veelheid van sepotcodes voor het OM. De keuze voor een sepotcode moet duidelijk en niet willekeurig zijn. De wens bestaat de lijst van sepotgronden in te perken en te verduidelijken. Dit vergt nader onderzoek en zal worden uitgezet.

Ten aanzien van het gebruik van verschillende sepotcodes kan nog het volgende worden opgemerkt. Als er geseponeerd wordt, gebeurt dit in misdrijfzaken in toenemende mate op grond van de ouderdom van het feit ('oud feit') en in mindere mate op de grond dat sprake is van onvoldoende wettig en overtuigend bewijs. Dat is een indicatie dat de kwaliteit van de opleggen van de strafbeschikking is verbeterd. Hierbij wordt in het rapport wel een kanttekening gemaakt betreffende de betrouwbaarheid van de geregistreerde sepotcodes, nu uit het dossieronderzoek naar voren is gekomen dat de reviewers in 41 zaken

¹⁶ Zie het Landelijk rapport OMSB, februari 2018, p. 8 en 58-59.

Datum 30 oktober 2018
Ons kenmerk PaG/B&S/17901
Pagina 12/16

(39%) van de 106 zaken waarin was geseponeerd hebben aangegeven dat zij een andere sepotcode zouden hanteren.¹⁷

In het rapport van februari 2018 laat het aandeel intrekkingen een dalende trend zien. Na verzet blijkt het aantal sepotbeslissingen door het OM te zijn gedaald van 20% in 2015 naar 18% in 2016. De cijfers over 2017 laten een verdere daling zien.

Ook blijkt uit het rapport van februari 2018 dat na mislukte executie minder is geseponeerd (van 32% in 2016 naar 24% in 2017).¹⁸

Uit de aanvullende meting CVOM overtredingen kan worden opgemaakt dat in 2016 42% van de initieel door Parket CVOM afgehandelde overtredingszaken werd afgedaan met een onvoorwaardelijk sepot, in 2017 is het aandeel onvoorwaardelijk sepot gedaald naar 34%.¹⁹ Ook in de wijze van afdoening van verzetten door Parket CVOM na herbeoordeling van verzetszaken tegen strafbeschikkingen voor overtredingen kan een positieve verschuiving worden waargenomen. Het aandeel onvoorwaardelijke sepots is duidelijk afgenomen van 52,5% in de 2^e helft van 2016 naar 28,3% in de 2^e helft van 2017.²⁰

Uit de cijferanalyse in de aanvullende meting CVOM overtredingen kan worden afgeleid dat - kort samengevat - in 2017 een flinke daling van het aandeel sepots met de sepotcode 'oud feit' heeft plaatsgevonden (van 58,9% in de 2^e helft van 2016 naar 12,9% in de 2^e helft van 2017) en dat het aandeel sepots vanwege gebrek aan bewijs is gestegen (van 31,4% in de 2^e helft van 2016 naar 56,3% in de 2^e helft van 2017). Hoewel het absolute aantal sepots wegens gebrek aan bewijs in de 2^e helft van 2017 lager was (254) dan in de 2^e helft van 2016 (358), blijft het in relatie tot de kwaliteit van de schuldvaststelling van belang dat Parket CVOM blijft monitoren op welke gronden wordt geseponeerd. In het dossieronderzoek wordt de zojuist geschetste verschuiving bevestigd. In 2016 werd in het merendeel van de onderzochte zaken de sepotcode oud feit gebruikt en een enkele keer de sepotcode onvoldoende bewijs. In de dossiers uit 2017 is de sepotcode oud feit echter niet gebruikt en opvallend is daarbij de variëteit aan gebruikte sepotcodes.

Cijfers uit het aanvullend CVOM onderzoek laten ook daar een daling van het aantal sepots na een mislukte executie zien (18,4% in de 2^e helft van 2017 t.o.v. 36,8% in de 2^e helft van 2016). Van deze sepots na mislukte executie betrof 47%

¹⁷ Zie het Landelijk rapport OMSB, februari 2018, p. 63.

¹⁸ Zie het Landelijk rapport OMSB, februari 2018, p. 7-8 en 62-63.

¹⁹ Zie het rapport 'Aanvullende meting CVOM overtredingen' van mei 2018, p. 3-4.

²⁰ Zie het rapport 'Aanvullende meting CVOM overtredingen' van mei 2018, p. 8.

een sepot oud feit. Daarmee is het aandeel sepot oud feit beduidend lager dan in de 2^e helft van 2016 (77%).

9. *"In Beproefd verzet werd aanbevolen om te breken met de door het OM gehanteerde integrale herbeoordeling van de zaak nadat de verdachte verzet instelt. Deze aanbeveling is gegrond op de volgende redenen. De wet vereist niet dat er standaard een integrale herbeoordeling door het OM plaatsvindt. De strekking van het instellen van verzet door de verdachte is immers dat de zaak aan de rechter wordt voorgelegd. Eigenlijk is alleen in gevallen waarin nieuwe feiten en omstandigheden zijn aangedragen, voor een herbeoordeling door het OM reden. De noodzaak die kennelijk wordt gevoeld om elke zaak opnieuw te beoordelen, lijkt gelegen te zijn in het gebrek aan vertrouwen dat het OM heeft in de zorgvuldigheid waarmee de initiële OM-strafbeschikking is opgelegd. Het achterwege laten van een standaard-herbeoordeling kan daarom bijdragen aan het besef dat bij de uitvaardiging van de initiële beschikking zorgvuldigheid moet worden betracht. Zwaar weegt ten slotte dat de integrale herbeoordeling die standaard wordt uitgevoerd, de belangrijkste oorzaak is van de zeer lange doorlooptijden. Het achterwege laten van die herbeoordeling kan dus helpen bij het terugdringen van die lange doorlooptijden."*

Het College onderschrijft de aanbeveling dat een integrale herbeoordeling na het instellen van verzet achterwege kan blijven. In het kader van het hiervoor genoemde verbeterprogramma zijn diverse acties verricht om de kwaliteit van de schuldvaststelling en de reproduceerbaarheid van beslissingen bij de uitgevaardigde OM-strafbeschikking sterk te verbeteren, zodat een zaak in een later stadium bij verzet niet meer integraal hoeft te worden herbeoordeeld.²¹ Het werkproces is verder gestroomlijnd: zo maken alle arrondissementsparketten en het FP gebruik van zogenaamde registratieformulieren en zijn er intern afspraken gemaakt om aan de minimale registratievereisten te voldoen. Deze registratie omvat onder meer een korte opsomming van de bewijsmiddelen, een beoordeling van eventuele verweren, de relevante contextinformatie, een (korte) motivering van de opgelegde straf en naam en functie van degene die de beslissing heeft genomen. Aan de hand van een dergelijk registratieformulier wordt mogelijk gemaakt dat de gedachtegang die tot een bepaalde beslissing heeft geleid in de strafbeschikking beter te volgen is (conform de eisen van het Sv-kader en de uitgebrachte adviezen van de PG-Hoge Raad).²²

²¹ Zie de onder voetnoot 1 genoemde beleidsreactie, p. 2 en 3.

²² Zie het Landelijk rapport OMSB, februari 2018, p. 8-9 en 27-31.

Datum 30 oktober 2018
Ons kenmerk PaG/B&S/17901
Pagina 14/16

Het standpunt van het College is dat in beginsel geen integrale herbeoordeling van de zaak dient plaats te vinden bij een ingediend verzet, tenzij de aangevoerde verzetsgronden tot een ander oordeel nopen (nieuwe argumenten kunnen tot wijziging of intrekking van de strafbeschikking leiden). Dit betreft een standpunt dat binnen het OM nog verdere aandacht verdient, aangezien in het rapport van februari 2018 immers is te lezen dat in bijna alle parketten (nog) een volledige herbeoordeling plaatsvond bij verzetszaken.²³

Over de conclusie in het rapport 'Beproefd Verzet' dat de lange doorlooptijden in de verzetsfase grotendeels kunnen worden verklaard door de integrale herbeoordeling wordt opgemerkt dat het College van oordeel is dat het grote gebrek aan voldoende zittingsruimte tevens als oorzaak van de lange doorlooptijden moet worden aangewezen (hiervoor reeds onder 7 besproken).

III. Het oordeel van de zittingsofficier en de rechter

10. *"In het groepsinterview kwam naar voren dat de door het OM bij het uitvaardigen van OM strafbeschikkingen gehanteerde boetetarieven door leden van de rechterlijke macht buitenproportioneel worden geacht. Daarnaast was de indruk dat er bij die uitvaardiging weinig oog lijkt te zijn voor de persoon van de verdachte. Dit terwijl de officier op zitting hiervoor juist wel veel aandacht lijkt te hebben. Aanbevolen werd ook om bij het bepalen van de straf in de OM-strafbeschikking met dezelfde maat te meten als de rechter"*

De aanbeveling dat het wenselijk is dat het OM bij het opleggen van de strafbeschikking meer rekening houdt met de straf die een rechter zou opleggen, wordt door het College onderschreven. Aanpassing van de straftoemeting bij het uitvaardigen van de OMSB zou immers een zinvolle en verantwoorde bijdrage kunnen leveren aan het terugdringen van het aantal verzetszaken. Er zijn inmiddels voorstellen gedaan om met het oog op deze kwestie de Aanwijzing OM-strafbeschikking aan te passen. Met betrekking tot de strafoplegging bij OMSB zal de volgende zinssnede in de Aanwijzing worden opgenomen:

"Ter ondersteuning van de eenduidige afdoening van strafzaken beschikt het OM over richtlijnen voor strafvordering. Uitgangspunt bij het opleggen van een OM-strafbeschikking is een strafoplegging die voor de verdachte gunstiger is dan de te verwachten strafeis op zitting²⁴. De officier van justitie houdt daarbij rekening met de rechterlijke straftoemetingspraktijk."

²³ Zie het Landelijk rapport OMSB, februari 2018, p. 10.

²⁴ Dit geldt niet voor feltgecodeerde misdrijven en overtredingen en evenmin voor de afdoening van strafbare feiten begaan door minderjarigen.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het voor het OM lastig is zich op de rechterlijke straftoemingspraktijk te richten. Wanneer het klopt dat de door het OM opgelegde straffen substantieel lager zijn dan door de rechter opgelegde straffen dan is het de vraag, nu de oriëntatiepunten voor de straftoemering voor een aanzienlijk deel overlappen met de richtlijnen voor strafvordering, of de rechterlijke straftoemering wel juist door de rechterlijke oriëntatiepunten wordt beschreven.

In de aangepaste versie van de Aanwijzing OM-strafbeschikking zal dus gehoor worden gegeven aan de wens om bij het bepalen van de straf in de strafbeschikking meer aansluiting te zoeken bij de rechterlijke straftoemering. Thans moeten de gedane wijzigingsvoorstellen nog worden voorzien van een nadere toelichting, waarna de definitieve tekst aan de minister van Justitie en Veiligheid kan worden voorgelegd. De verwachting is dat in dit najaar een brief dienaangaande aan de Minister kan worden aangeboden.

IV. Datamanagement

11. "Geconstateerd werd dat de door het OM op centraal niveau gebruikte datamanagementsystemen niet altijd informatie opleveren waarvan de betrouwbaarheid kan worden gegarandeerd. Daarbij werd aandacht gevraagd voor het feit dat de uitoefening van de toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad hierdoor wordt bemoeilijkt."

Met betrekking tot de geconstateerde 'problemen' met betrekking tot het datamanagementsysteem, merkt het college op deze problemen gedeeltelijk te herkennen.

Kort samengevat noemt de procureur-generaal bij de Hoge Raad een aantal bezwaren waarmee de onderzoekers geconfronteerd zijn tijdens het onderzoek:

- Eerdere beslissingen worden overschreven door een latere beslissing;
- Een strafzaak stroomt niet formeel of herkenbaar opnieuw in bij het OM;
- Een deel van de zaken is pas zichtbaar in de systemen van het OM, als er sprake is van verzet of indien executie niet mogelijk is.

Al ten tijde van het onderzoek heeft het OM, zoals in de tekst van het rapport vermeld, aangegeven dat afdoeningsbeslissingen in de managementinformatie niet meer worden overschreven, maar dat alle beslissingen in een individuele strafzaak zichtbaar gemaakt kunnen worden. Daarmee is dat probleem verholpen. Het punt van de herinstroom is een terecht punt. Het OM kent geen formeel en herkenbaar moment dat een strafzaak, bijvoorbeeld na een verzet of een mislukte executie, opnieuw instroomt. Deze wens vergt dusdanige wijzigingen in de primaire bronssystemen dat het voorlopig niet te verwachten is dat dit probleem

Datum 30 oktober 2018
Ons kenmerk PaG/B&S/17901
Pagina 16/16

wordt opgelost. Overigens is deze wijziging voor de operationele sturing van het strafproces niet persé nodig, omdat de zaken na het retour automatisch weer tevoorschijn komen in GPS.

Wat betreft de "onzichtbare" CJIB-stroom; Dit betreft strafzaken van het parket CVOM die in de Transactiemodule (TM) van het politiesysteem beoordeeld worden door een OM-medewerker. Afhankelijk van de beslissing wordt de zaak overgeheveld naar GPS en wordt in GPS een beslissing genomen (circa 45.000 strafzaken) óf wordt de zaak in de TM goedgekeurd, de schuld vastgesteld en vanuit de TM doorgezet naar het CJIB (circa 100.000 strafzaken). Het gaat in dat laatste geval om strafbeschikkingen waarbij een geldboete wordt opgelegd voor lichte overtredingen met een vast tarief. Zaken die vanuit TM naar GPS over worden gehaald zijn zwaardere zaken waar geen vast boetebedrag voor is vastgesteld of zaken waar geen strafbeschikking met een vast boetebedrag kan volgen, bijvoorbeeld vanwege recidive of het feit dat de verdachte een beginnend bestuurder is.

Op dit moment zijn parket CVOM en het CJIB in gesprek over de managementinformatie om goed inzicht te krijgen in de laatste zaakstroom. Op hoofdlijnen is al managementinformatie voor het OM beschikbaar gemaakt, maar het parket CVOM heeft de wens deze managementinformatie te verfijnen. Deze informatie kan mogelijk in de toekomst gebruikt worden bij de uitoefening van de toezichthoudende taak door de procureur-generaal bij de Hoge Raad

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht u naar aanleiding van de verschaft informatie nog vragen hebben, dan kunt u contact opnemen met

Hoogachtend,

Het College van procureurs-generaal,



M. Otte

4.2 Beleidsreactie 8 augustus 2017

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

De Minister van Veiligheid en Justitie
S.A. Blok
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum	8 augustus 2017	Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.
Onderdeel	Beleid & Strategie	
Ons kenmerk	PaG/B&S/17692	
Contactpersoon		
Doorkiesnummer(s)		
E-mail		
Uw kenmerk		
Bijlage(n)	-	
Onderwerp	Beleidsreactie rapporten <i>Beproefd Verzet</i> en <i>Wordt Vervolgd: Beschikt en Gewogen</i> van de procureur-generaal bij de Hoge Raad	

Geachte heer Blok,

Het College van procureurs-generaal heeft kennis genomen van de inhoud van de twee recente rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het rapport *Beproefd Verzet* richt zich op de behandeling door het openbaar ministerie van het verzet tegen een opgelegde strafbeschikking. In het rapport *Wordt Vervolgd: Beschikt en Gewogen* wordt verslag gedaan van de wijze waarop door het OM gevolg is gegeven aan de aanbevelingen uit het in 2014 verschenen rapport *Beschikt en Gewogen* over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie (OM) bij het uitvoeren van strafbeschikkingen.

Beide rapporten zijn vervaardigd in het kader van de "algemene, aanvullende toezichthoudende taak (...) jegens het Openbaar Ministerie"¹, welke taak ingevolge artikel 122 van de Wet op de rechterlijke organisatie (RO) toekomt aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

De op basis van die onderzoeken geformuleerde conclusies en aanbevelingen vormen wederom een gewaardeerde bijdrage aan de kwalitatieve verbetering van het werk van het OM. Met deze wijze van invulling van de toezichthoudende taak van de procureur-generaal wordt een verdere bijdrage geleverd aan de kwaliteit van rechtspleging.

¹ Kamerstukken II, 1996-1997, 25 392, nr. 9, p. 11.

Datum 8 augustus 2017
Oms kenmerk PaG/B&S/17692
Pagina 2/7

Naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport *Beschikt en Gewogen* uit 2014 heeft het OM voortvarend gevolg gegeven én prioriteit toegekend aan de kritiekpunten waarop in dat rapport het zwaarste accent lag. Mede in het verlengde daarvan is binnen het kader van het door het College vastgestelde "Strafvorderlijk kader OM-straftbeschikking" een meerjarig kwaliteitsprogramma gestart waarin onder meer eerder gesignaleerde kritiekpunten zijn geadresseerd en de conclusies en aanbevelingen uit de beide thans verschenen rapporten worden meegenomen.²

Hieronder wordt door het College, aan de hand van de conclusies en aanbevelingen uit beide rapporten, aangegeven of en welke consequenties daaraan worden verbonden. Allereerst wordt het terecht geconstateerde probleem van de lange doorlooptijden behandeld, gevolgd door de daarmee samenhangende aanbeveling die ziet op de straftoemeting. Vervolgens komen de overige onderwerpen, waaronder de kwestie van het mandaat en de bevoegdheid, aan de orde.

Doorlooptijden en herbeoordeling na ingesteld verzet

In *Beproefd Verzet* wordt geconcludeerd dat de doorlooptijden bij verzetzaken te lang en in de CVOM-zaakstroom dramatisch zijn. De lange doorlooptijden hebben grote gevolgen voor de uitkomsten van de verzetprocedure. Onmiskenbaar is dat de ouderdom van de zaak gevolgen heeft voor de opgelegde straf bij zaken die aan het oordeel van de rechter worden onderworpen. Daarnaast zijn in de onderzochte periode veel zaken geseponeerd vanwege de ouderdom van de feiten, omdat de zaken niet meer tijdig aan de rechter kunnen worden voorgelegd.

Het College onderschrijft dat de lange doorlooptijden een groot probleem vormen alsmede in grote lijnen de analyse van de procureur-generaal bij de Hoge Raad van de oorzaken. Mede op basis van de eigen analyse van het OM is hieraan in het op 1 september 2016 door het College vastgestelde "Programma Strafvordering OM2020: OM-straftbeschikking" (verder te noemen 'verbeterprogramma') nadrukkelijk aandacht besteed.³

In het rapport *Beproefd Verzet* wordt geconcludeerd dat de verklaring voor de lange doorlooptijden grotendeels wordt gevonden in de tijd die het kost om tot een herbeoordeling te komen.⁴ Het College tekent daarbij het volgende aan. In het kader van het verbeterprogramma is actie ondernomen om de kwaliteit van de schuldvaststelling en de reproduceerbaarheid daarvan sterk te verbeteren. Dat leidt tot (tijd)winst als verzet wordt ingesteld. De zaak hoeft dan immers niet meer integraal te worden beoordeeld. Ten behoeve van *Beproefd Verzet* zijn zaken onderzocht betreffende grotendeels dezelfde periode als waarop het onderzoek *Beschikt en Gewogen* betrekking had. Daardoor vormen de feitelijke bevindingen van procureur-generaal bij de Hoge Raad begrijpelijkerwijs een bevestiging van de eerdere bevindingen. De door het OM inmiddels getroffen maatregelen konden immers geen effect hebben op de zaken uit de onderzoeksperiode juli 2013 tot en met juni 2014. Indien door de verdachte bij het verzet argumenten worden aangevoerd die bij het opleggen van de beschikking nog niet bekend waren, dan zullen deze wel moeten worden beoordeeld.⁵ Deze kunnen immers reden zijn voor wijziging of

² Zie ook *Wordt vervalgd: Beschikt en Gewogen*, blz. 2,3.

³ *Beproefd Verzet*, blz. 124.

⁴ *Beproefd Verzet*, blz. 122.

⁵ Evenals de door de betrokkene aangevoerde redenen na een mislukte tenuitvoerlegging.

Datum 8 augustus 2017
Oms kenmerk PaG/B&S/17692
Pagina 3/7

zelfs intrekking van de beschikking. Daarmee wordt ook voorkomen dat het strafrechtelijk apparaat verder onnodig wordt belast, doordat een zorgvuldige en goede afweging van de nieuw aangevoerde argumenten heeft plaatsgevonden en zaken niet onnodig bij de rechter worden aangebracht. Een dergelijke afweging behoort tot de magistratelijke rol van de officier van justitie, ook wanneer al eerder is besloten tot vervolging door middel van het uitvaardigen van een strafbeschikking.

Daarnaast zijn er nog andere omstandigheden die van invloed zijn op de herbeoordeling in samenhang met de lange doorlooptijden. Idealiter vindt een (beperkte) herbeoordeling plaats zo snel mogelijk nadat het verzet is ingesteld en wordt de zaak vervolgens snel bij de rechter aangebracht, als de door de verdachte aangevoerde omstandigheden niet tot wijziging of intrekking van de strafbeschikking leiden. Het snel aanbrengen bij de rechter kan echter alleen als daarvoor voldoende zittingsruimte beschikbaar is. Dat is op dit moment in vergaande mate niet het geval. Ook na een voortvarende inhoudelijke herbeoordeling kan een zaak nog zeer lang 'op de plank' blijven liggen wegens gebrek aan zittingsruimte. Dat heeft dan tot gevolg dat op het moment dat wel zittingsruimte beschikbaar is, bij veel zaken beoordeeld moet worden of de redelijke termijn niet is verstreken of dat overtredingen niet verjaard zijn. Is dat wel het geval dan zal de zaak geseponeerd (moeten) worden. In dit verband wordt er nog op gewezen dat ook gebleken is dat bij verzetzaken een groot aantal verdachten op zitting verschijnt om de zaak toe te lichten. Dat aantal is veel hoger dan voorheen bij een behandeling van de zaak bij de rechter voordat de wet OM-afdoening in werking trad. Dientengevolge kunnen er minder zaken per zitting worden behandeld en zijn er dus meer zittingen nodig. In het kader van het genoemde verbeterprogramma zijn en worden verschillende initiatieven genomen om het aantal verzetzaken terug te dringen. Daaronder is begrepen het verbeteren van de interne sturing op de doorlooptijden, het wegwerken van bestaande voorraden, maar ook het in overleg met de rechtspraak treden over het zo effectief mogelijk gebruiken van de beschikbaar gestelde zittingsruimte alsmede het uitbreiden van de zittingscapaciteit om bestaande voorraden weg te werken. Daarnaast zijn er ook andere verbetermaatregelen. Deze zijn gericht op het voorkomen van verzet en het verkorten van de doorlooptijden, zoals het wél beperken van de herbeoordeling, het verhogen van de kwaliteit van de beoordeling, het verder stroomlijnen van het werkproces en heroriëntatie op de toepassing van straftoematingsrichtlijnen bij het opleggen van de strafbeschikking (zie hieronder). Het College verwacht dat de verschillende maatregelen tot een sterke verbetering van de doorlooptijden zullen leiden. In het kader van het verbeterprogramma met een looptijd tot 2020 zal dit nauwlettend door het College worden gevolgd.

Straftoemeting

De aanbeveling⁶ dat het wenselijk is dat het OM bij de straftoemeting (meer) met dezelfde maat meet als de rechter wordt door het College onderschreven. Zeker ook omdat een te groot verschil in straftoemeting tot onnodig hoge aantallen verzetzaken leidt. Daarbij wordt wel aangetekend dat het strafvorderingsbeleid van het OM, vastgelegd in richtlijnen, in grote lijnen overeenkomt met de LOVS-oriëntatiepunten die binnen de rechtspraak worden gehanteerd. Wanneer de rechter lager straft dan richtlijnen én oriëntatiepunten voorschrijven, betekent dat dus dat de LOVS-oriëntatiepunten geen adequaat beeld vormen van de straftoemetingspraktijk. De sturingsmogelijkheden voor het OM zijn daardoor beperkt. Dat neemt niet weg dat er op onderdelen echter wel verschillen zijn, bijvoorbeeld bij rijden onder invloed als het gaat om de ontzegging van de

⁶ *Beproefd Verzet*, blz. 124.

Datum: 8 augustus 2017
Oms kenmerk: PaG/B&S/17692
Pagina: 4/7

rijbevoegdheid. De wet⁷ biedt het OM op dat punt echter niet de mogelijkheid om deze straf bij strafbeschikking voorwaardelijk op te leggen. De rechter heeft die mogelijkheid wel en dat verschil komt dan ook tot uitdrukking in de te hanteren richtlijnen en de uitgangspunten. Dat heeft tot gevolg dat als de officier van justitie bij strafbeschikking een ontzegging heeft opgelegd het voor de betrokkene loont om in verzet te gaan. Het achterwege laten van een ontzegging bij verdachten die daarvoor op basis van de OM-richtlijnen (en ook de LOVS-uitgangspunten) in aanmerking komen is uit het oogpunt van rechtsgelijkheid geen optie. Het wel opleggen van een ontzegging van de rijbevoegdheid leidt dientengevolge bij een aantal van die zaken wel tot het instellen van verzet met als gevolg vrijwel per definitie een lagere straftoemeting. De verwachting is dat dit vraagstuk bij de lopende evaluatie van de Wet OM-afdoening zal worden betrokken.

Een ander vraagstuk hierbij is dat bij transacties de verdachte vervolging kon voorkomen door betaling van een geldboete, waarbij als uitgangspunt gold dat het transactiebedrag 20% lager was dan de gebruikelijke eis op zitting. Met de komst van de strafbeschikking en de daarbij behorende OM-beoordeling 'als ware de zaak door een rechter behandeld' is dat uitgangspunt losgelaten en wordt in de regel bij strafbeschikking de geldboete opgelegd die vervolgens ook bij de rechter als uitgangspunt wordt genomen. Los van de vraag wat de wetgever destijds voor ogen stond, is het gevolg daarvan in de praktijk dat bij de behandeling van de zaak door de rechter de officier van justitie in beginsel dezelfde straf eist als bij de bestreden beschikking is opgelegd. Op dit moment wordt onderzocht of met het verlagen van de straftoemeting bij strafbeschikking ten opzichte van de eis ter terechtzitting na behandeling van het verzet een zinvolle en verantwoorde bijdrage kan worden geleverd aan het terugdringen van de aantallen zaken waarin verzet wordt ingesteld.

De mandaatregelingen

In *Beschikt en Gewogen* is gewezen op een aantal problematische kwesties op het gebied van de bevoegdheid van sommige OM-medewerkers bij het uitvaardigen van een strafbeschikking in bepaalde werkstromen. Die bemerkingen hebben het College ertoe gebracht de mandateringsconstructie van de CVOM-medewerkers in januari 2015 te herzien. Hetzelfde geldt voor mandaterings- en detacheringsconstructie ten behoeve van het door CJIB-medewerkers uitoefenen van OM-taken. Daarbij is door het College aansluiting gezocht bij de Wet op de rechterlijke organisatie en voor wat betreft de aanstelling en rechtspositie van andere dan rechterlijke ambtenaren bij het voor die categorie medewerkers geldende ARAR.

De procureur-generaal bij de Hoge Raad acht echter op beide onderdelen de genomen maatregelen niet toereikend en merkt op dat de problemen door de voorgenomen wijziging van artikel 9 Sv tot het verleden zullen behoren. Het College kan zich vinden in de daarmee samenhangende observatie - gedaan in *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen* - dat de hele kwestie, door de komende wetswijziging⁸, die voor een integrale oplossing kan zorgen⁹ niet van groot belang is.

Daarbij merkt het College op dat bij de totstandkoming van - en voor zover noodzakelijk in - die nieuwe wettelijke regeling buitengewoon helder tot uitdrukking dient te worden gebracht dat het OM een landelijke organisatie onder leiding van het College is dat bevoegd is om zowel officieren van justitie als

⁷ Art 257a, tweede lid, aanhef en onder f Sv

⁸ Kamerstukken II, 2016/17, 34 720, nr. 2, artikel I, aanhef en onder A.

⁹ *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen*, blz. 11.

Datum: 8 augustus 2017
Ons kenmerk: PaG/B&S/17692
Pagina: 5/7

andere gekwalificeerde medewerkers van het OM in te zetten voor de behandeling van strafzaken, waar dan ook in Nederland en zonder dat daarvoor ingewikkelde mandaatconstructies nodig zijn. Die inzet betreft immers een louter organisatorische aangelegenheid, daar waar het uitgangspunt van die landelijke inzetbaarheid ook nu al bij officieren van justitie in de Wet op de Rechterlijke organisatie tot uitdrukking wordt gebracht doordat zij van rechtswege tevens plaatsvervangend-officier van justitie zijn bij elk ander dan het 'eigen' parket. Het College merkt daarbij nog op dat met een landelijke inzetbaarheid van medewerkers bij de behandeling van zaken uit het hele land op geen enkele wijze afbreuk wordt gedaan aan de relatieve bevoegdheid van rechtbanken met betrekking tot de behandeling van die zaken.

Schuldvaststelling, dossiervorming en intrekking van OM-strafbeschikkingen

In het rapport *Beproefd Verzet* komt de procureur-generaal bij de Hoge Raad tot de vaststelling dat de resultaten van het in dat kader uitgevoerde onderzoek de bevindingen uit *Beschikt en Gewogen* ondersteunen. Bij de (her)beoordeling van de zaken waarin verzet is ingesteld wordt in een relatief groot aantal gevallen door het OM geconstateerd dat het bewijs niet toereikend is voor een veroordeling en volgt intrekking van de OM-strafbeschikking en seponering van de zaak. Deze constatering is niet verrassend, mede gelet op de onderzoeksperiode die betrekkelijk kort ligt na de onderzoeksperiode waarop *Beschikt en Gewogen* zag. Deze vaststelling is dan ook in lijn met hetgeen in *Wordt Vervolgd: Beschikt en Gewogen* is geconstateerd, waarin wordt verwezen naar de resultaten van de eerste strafvorderlijke review, uitgevoerd in het najaar van 2016 in het kader van het voornoemde meerjarige kwaliteitsprogramma Strafvordering OM2020. De inmiddels in het kader van dat verbeterprogramma gezette stappen, specifiek gericht op de kwaliteit van de schuldvaststelling, dossiervorming en registratiediscipline zullen naar verwachting van het College leiden tot een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van de uitgevoerde OM-strafbeschikkingen, evenals de procureur-generaal in zijn vervolgrapport over de recente verbeteringen binnen het OM zelf constateert. Dat zal ook naar verwachting zijn weerslag hebben op het aantal vrijspraken, dat in *Beproefd Verzet* wordt toegeschreven aan de onvoldoende zorgvuldige beoordeling van de zaak bij het uitvaardigen van de strafbeschikking. De prestaties van de onderdelen van het OM op dit vlak zullen door het College nauwlettend worden gevolgd.

Tenuitvoerlegging van wettelijke verhoging na te laat ingesteld verzet

De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft geconstateerd dat in een aantal gevallen de wettelijke verhoging van de boete, op grond van het bepaalde in artikel 24b van het Wetboek van Strafrecht, met het oog op de tenuitvoerlegging van de opgelegde sanctie is toegepast voordat de rechter onherroepelijk heeft geoordeeld dat het verzet te laat is ingesteld. Het ging hierbij om zaken waarin het verzet naar het oordeel van de officier van justitie te laat is ingesteld en waarbij sprake kan zijn van toepassing van de verhoging voordat het verzet kenbaar is ingesteld. In die gevallen zal in het kader van de tenuitvoerlegging het oordeel van de rechter over de (niet-)ontvankelijkheid van het verzet moeten worden afgewacht -en mogen wettelijke verhogingen niet worden toegepast - zolang het oordeel van de rechter daarover niet onherroepelijk is. De praktijk van de tenuitvoerlegging zal hiermee in lijn worden gebracht.

Informatieverstrekking aan de verdachte

Op het punt van de informatieverstrekking aan de verdachte is geconstateerd dat de bij de strafbeschikking verstrekte informatie in het algemeen voldoende is, maar dat het gedeelte van de informatie inhoudende dat veertien dagen na toezending "vast komt te staan dat u zich schuldig heeft gemaakt aan het/de

Datum 8 augustus 2017
Ons kenmerk PaG/B&S/17692
Pagina 6/7

strafbare feiten" een onjuiste indruk wekt omdat het op voorhand niet zeker is dat dit daadwerkelijk het geval zijn. Ook moet worden vermeld dat ter zitting een zwaardere straf kan worden geëist. De tekst van de aan de verdachte te verstrekken informatie zal op dit onderdeel worden aangepast. Tevens zal in dit kader aandacht worden besteed aan het verbeteren van de aan de verdachte te verstrekken informatie over het strafbare feit en de juridische kwalificatie, alsmede aan het uniformeren van de informatie over waar men verzet kan indien.

Identiteitsvaststelling

Het College is verheugd dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad in *Wardt vervolgd: Beschikt en Gewogen* vaststelt dat er stappen zijn gezet om te bewerkstelligen dat opsporingsambtenaren de vaststelling van de identiteit van de verdachte steeds op de voorgeschreven wijze uitvoeren. Hetzelfde geldt voor de constatering dat het in voorkomende gevallen volstaan met een alternatieve wijze van vaststelling van de identiteit van de verdachte niet in strijd met de wet is. De opgeworpen vraag of schuldvaststelling op basis van een dergelijke identificatie aanvaardbaar is, wordt door het College positief beantwoord, met dien verstande dat bij een zorgvuldige beoordeling van de compleetheid van het dossier en de daarin vervatte informatie ook de vraag of het (met een voldoende aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid) de juiste verdachte betreft uiteraard ook dient te worden beantwoord.

Jeugdige verdachten

Het College is eveneens verheugd dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad bevestigt dat met de aanpassing van de op jeugdigen van toepassing zijnde OM-beleidsregels, waarmee de verplichting is komen te vervallen om ook bij overtredingen ouders op te roepen, de eerder geconstateerde onduidelijkheden zijn weggenomen.

Overige onderwerpen

De hierna op te sommen onderwerpen zijn (eveneens) geadresseerd binnen het verbeterprogramma Strafzending OM 2020. Dat betekent dat binnen dat programma voor elk van deze onderwerpen de noodzakelijke verbeteringen worden onderzocht, waar mogelijk voorzien van een oplossing in het werkproces van het OM en in voorkomende gevallen ook van het CJIB en in sommige gevallen door aanpassing van ICT-applicaties. Het gaat om:

- de kenbaarheid van de verantwoordelijke functionaris;
- de registratie van het ingesteld verzet met vermelding van datum en tijdstip;
- de vermelding van het behandelend parket;
- de ondertekening van de strafbeschikking en het vermelden van de naam en de functie van de straf opleggende functionaris;
- het toezenden van een afschrift van de strafbeschikking in plaats van een 'kennisgeving', alsmede het aan het dossier toevoegen van de strafbeschikking zelf.

Binnen het verbeterprogramma zal de voortgang worden bewaakt en zal daarover aan het College worden gerapporteerd.

Meer in het algemeen merkt het College nog op dat binnen het meerjarige kwaliteitsprogramma Strafzending OM2020 de OM-strafbeschikking als 'kritisch proces' is aangemerkt. Als gevolg daarvan wordt forse inzet gepleegd op het verbeteren van dit proces en daarbij worden de conclusies en aanbevelingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad ter harte genomen. Binnen het kader van dat programma, dat een looptijd heeft tot eind 2020, wordt de voortgang bewaakt, o.m. door het uitvoeren van metingen en audits.

Datum 8 augustus 2017
Oms kenmerk PaG/B&S/17692
Pagina 7/7

Daarnaast ziet het College uit naar uitkomsten van de lopende evaluatie naar de Wet OM-afdoening, in de hoop dat de bevindingen uit dat onderzoek een verdere bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de wettelijke procedures en de werkprocessen betreffende de OM-strafbeschikking.

Tenslotte heeft het College goede notie genomen van de opmerking van de procureur-generaal bij de Hoge Raad dat de bij het in OM in gebruik zijnde datamanagementsystemen niet altijd de gewenste betrouwbare gegevens opleveren.

Het bezwaar van de procureur-generaal bij de Hoge Raad dat delen van de zaakstromen niet voorkomen in het managementinformatiesysteem Phoenix van het OM, heeft evenwel niet te maken met de kwaliteit van het managementinformatiesysteem op zich, maar met het gegeven dat een deel van de zaken nog in ander systemen (bij CJIB en in BOSZ) wordt geregistreerd. Onderzocht wordt momenteel op welke wijze daarvoor een adequate oplossing kan worden gevonden.

Hoogachtend,
Het College van procureurs-generaal

G.W. van der Burg



Procureur-generaal bij de Hoge Raad
der Nederlanden

Korte Voorhout 8
Postbus 20303
2500 EH Den Haag

070 361 12 67
www.hogeraad.nl