

Vergaderjaar 2017–2018

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 399

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 27 november 2017

Op 29 mei jl. heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden mij twee rapporten aangeboden in het kader van diens toezichthoudende taak jegens het openbaar ministerie (OM). In deze brief reageer ik op de bevindingen en aanbevelingen van de procureur-generaal, zoals verzocht in de procedurevergadering van de vaste commissie voor Veiligheid en Justitie van 31 mei 2017.

In 2011 heeft het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (hierna: het College) de procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: de procureur-generaal) verzocht inhoud te geven aan zijn toezichttaak. Artikel 122 van de Wet op de rechterlijke organisatie bepaalt dat indien naar het oordeel van de procureur-generaal het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert, hij de Minister daarvan in kennis kan stellen. Als onderwerp van de eerste thematische analyses is in overleg met het College gekozen voor de naleving door het OM van de regelgeving rond de OM-strafbeschikking, onder meer omdat deze afdoening van strafzaken door het OM zich goeddeels buiten de openbaarheid voltrekt en slechts in beperkte mate is onderworpen aan rechterlijke toetsing.

In het eerste in mei aangeboden rapport *Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen*¹ doet de procureur-generaal verslag van de wijze waarop het OM gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het in 2015 gepresenteerde rapport *Beschikt en gewogen*, waarover uw Kamer eerder is geïnformeerd². In deze twee rapporten staat de naleving van de wettelijke voorschriften rond het uitvaardigen van strafbeschikkingen centraal. Het andere in mei aangeboden rapport, *Beproefd verzet*³, is gericht op de wijze waarop het OM omgaat met een door de verdachte gedaan verzet tegen een strafbeschikking. Het College en ik hebben de rapporten

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Kamerstuk 29 279, nr. 225.

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

bestudeerd en stellen vast dat de procureur-generaal zicht biedt op knelpunten die tot verbetermaatregelen nopen en daarmee een gewaardeerde bijdrage levert aan kwaliteitsverbetering bij het OM.

Algemeen

De procureur-generaal concludeert in het rapport *Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen* dat het OM met grote inzet en voortvarendheid gevolg heeft gegeven aan de aanbevelingen uit het rapport *Beschikt en Gewogen*, waarbij het voorrang heeft gegeven aan de belangrijkste kritiekpunten. Zo zijn gerichte maatregelen genomen om te voorkomen dat strafbeschikkingen worden uitgevaardigd zonder dat de schuldvaststelling voldoende is vastgelegd, is de zorgvuldigheid waarmee de bewijsbeoordeling plaatsvindt vergroot en zijn er stappen gezet om te verzekeren dat de identiteitsvaststelling van de verdachte steeds op de voorgeschreven wijze plaatsvindt.

De algemene conclusie van de procureur-generaal in *Beproefd verzet* is dat het OM zich op veel punten houdt aan de regels die het geschreven en ongeschreven recht voorschrijven met betrekking tot de verzetsprocedure bij strafbeschikkingen. Van belang is dat de onderzochte periode van *Beproefd verzet*, 1 juli 2013 tot 30 juni 2014, grotendeels gelijk is aan de periode die in het kader van het eerdere rapport *Beschikt en gewogen* is onderzocht. Dat brengt met zich dat de effecten van inmiddels getroffen verbetermaatregelen na het in 2015 uitkomen van *Beschikt en Gewogen*, niet zichtbaar zijn in de resultaten van het meest recente onderzoek van de procureur-generaal. Die maatregelen zijn onderdeel van het verbeterprogramma «Programma Strafvordering OM2020: OM-strafbeschikking», dat mede naar aanleiding van de uitkomsten van *Beschikt en gewogen* is gestart. De OM-strafbeschikking is door het College als «kritisch proces» aangemerkt. Als gevolg daarvan wordt er forse inzet gepleegd op de verbeteringen en wordt de voortgang van die verbeteringen bewaakt met metingen en audits.

Hieronder behandel ik de belangrijkste bevindingen van de procureur-generaal in *Beproefd Verzet* en licht ik toe welke verbetermaatregelen reeds zijn getroffen en nog zullen worden doorgevoerd naar aanleiding van de bevindingen van de procureur-generaal.

Doorlooptijden en herbeoordeling na ingesteld verzet

De procureur-generaal heeft onderzocht in hoeverre het OM een gedaan verzet voldoende voortvarend afhandelt. Op basis van de jurisprudentie met betrekking tot de redelijke termijn van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, gaat de procureur-generaal er vanuit dat de behandeling van een strafzaak in eerste aanleg binnen twee jaar moet zijn afgerond. Naar het oordeel van de procureur-generaal heeft het OM in de onderzochte periode ingesteld verzet met weinig voortvarendheid afgehandeld. Met name de doorlooptijden van verzetten die door het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) werden verwerkt,⁴ namen volgens de procureur-generaal dramatische vormen aan. Bij het Parket CVOM werd de redelijke termijn in 76% van de gevallen niet gehaald, terwijl volgens de procureur-generaal van het OM mag worden verwacht dat het de verzetsprocedure zodanig organiseert dat een overschrijding van de redelijke termijn niet meer dan een zeldzaam incident is. Als oorzaken van de lange doorlooptijden noemt de procureur-generaal de zittingscapaciteit en de tijd die het OM nodig heeft voor de

⁴ Het gaat hier om zogenoemde feitgecodeerde zaken: veelvoorkomende overtredingen en misdrijven waarvoor het OM vaste boete-tarieven hanteert.

herbeoordeling van een zaak nadat een verdacht verzet heeft ingesteld. In andere zaakstromen werd de redelijke termijn minder vaak overschreden. Bij CVOM-zaken waarin de strafbeschikking door het CJIB werd opgelegd gebeurde dat in 36,8% van de gevallen, bij de arrondissementsparketten was dat 12,8% en in geval van een ZSM-afdoening werd de redelijke termijn in 12% van de zaken overschreden.

Een te lange doorlooptijd staat haaks op het uitgangspunt om straffen zo snel mogelijk op te leggen en heeft ook gevolgen voor de afloop van de zaak; de procureur-generaal stelt dat veel zaken werden geseponeerd vanwege de ouderdom van de feiten.⁵ De ouderdom van de zaak speelt ook mee bij de beoordeling van de ontvankelijkheid van het verzet, de vraag of het zin heeft om nader onderzoek te bevelen en bij de straftoemeting.

Het College onderschrijft deze problematiek en heeft in het kader van het genoemde verbeterprogramma actie ondernomen. Zo is de kwaliteit van de schuldvaststelling en de reproduceerbaarheid verbeterd, waardoor een zaak na het instellen van verzet niet meer volledig opnieuw hoeft te worden beoordeeld. Ook is de kwaliteit van de managementinformatie verbeterd en zijn er extra prestatie-indicatoren geformuleerd die een betere beheersing van het werkproces ondersteunen. Mede daardoor wordt beter gestuurd op doorlooptijden en op het wegwerken van voorraden. Tevens is het werkproces verder gestroomlijnd. Een voorbeeld is het invoeren van een controle op de kwaliteit van processen-verbaal nog voordat deze bij het OM worden ingediend. Voorts maakt het College afspraken met de rechtspraak om de beschikbaar gestelde zittingsruimte zo effectief mogelijk te gebruiken en voert het overleg over het uitbreiden van die capaciteit om bestaande voorraden weg te werken.

Straftoemeting

Verzet van de verdachte tegen een strafbeschikking leidt tot een herbeoordeling van de zaak door het OM. De officier van justitie brengt, tenzij hij de strafbeschikking intrekt of de bestrafte vrijwillig voldoet aan een gewijzigde strafbeschikking, het verzet en de processtukken ter kennis van de rechtbank. Het strafproces neemt daarna zijn normale gang. Uit het onderzoek van de procureur-generaal over de straftoemeting blijkt dat de rechter in het merendeel van de onderzochte zaken lager straffe dan de straf die de officier van justitie oorspronkelijk bij strafbeschikking oplegde. Factoren die van invloed blijken te zijn op de strafmaat, zijn de moeite die de verdachte neemt om naar de zitting te komen en het verzet te motiveren, de doorlooptijd van de zaak en de hoogte van de door het OM gehanteerde boetetarieven.

Op basis hiervan komt de procureur-generaal tot de aanbeveling dat het wenselijk is dat het OM bij de straftoemeting ter zitting (meer) met dezelfde maat meet als de rechter. Het College onderschrijft dit, zeker ook omdat een te groot verschil in straftoemeting tot onnodig hoge aantallen verzetzaken leidt. Daarbij tekent het College aan dat het strafvorderingsbeleid reeds in grote lijnen overeenkomt met de oriëntatiepunten die binnen de rechtspraak worden gehanteerd. Wel onderzoekt het College of aanpassing van de straftoemeting bij het uitvaardigen van de strafbeschikking een zinvolle en verantwoorde bijdrage zou leveren aan het terugdringen van de aantallen zaken waarin verzet wordt ingesteld. Denkbaar is dat de officier van justitie bij het uitvaardigen van een

⁵ Deze waarneming is ook opgenomen in de door uw Kamer ontvangen factsheets over de ontwikkelingen in de strafrechtketen over 2015 en 2016 (bijlagen bij Kamerstuk 29 279, nrs. 333 en 389)

strafbeschikking een lagere straf hanteert dan wanneer de zaak na verzet aan de rechter wordt voorgelegd. Dit zou aansluiten bij de eerdere praktijk met transacties, waarbij de verdachte vervolging kon voorkomen door betaling van een geldboete die lager was dan de gebruikelijke eis op zitting. Ook is van belang dat in toenemende mate in een zo vroeg mogelijk stadium op basis van de beschikbare informatie over de verdachte, wordt gezocht naar de meest passende straf. Bij een verdachte met grote schulden zou het opleggen van een taakstraf bijvoorbeeld meer voor de hand liggen dan een geldboete.

Een tweede waarneming van de procureur-generaal op het terrein van de straftoemeting betreft het relatief hoge aantal vrijspraken in de onderzochte periode. De procureur-generaal schrijft dit onder andere toe aan de onvoldoende zorgvuldige beoordeling van zaken waarin initieel een strafbeschikking werd uitgevaardigd. Zoals de procureur-generaal vaststelt in het vervolgrapport Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen, heeft het OM de opvolging van het rapport uit 2015 zeer serieus genomen. Voor wat betreft de beoordeling van zaken vertaalt zich dat een hogere kwaliteit van de schuldvaststelling, dossiervorming en registratiediscipline. Deze zullen naar verwachting van het College leiden tot een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van de door het OM uitgevaardigde strafbeschikkingen en mogelijk tot minder vrijspraken.

Mandaatregelingen

In *Beschikt en gewogen* is gewezen op enkele problematische kwesties op het gebied van de bevoegdheid van sommige OM-medewerkers bij het uitvaardigen van een strafbeschikking. Dit heeft het College er begin 2015 toe gebracht de mandateringsconstructie van de CVOM-medewerkers te herzien. Ook is de mandaterings- en detachingsconstructie voor door CJIB-medewerkers uitgeoefende OM-taken, aangepast. Hoewel de procureur-generaal zich op het standpunt stelt dat de gewijzigde mandaatconstructies de eerder geconstateerde gebreken niet verhelpen, stelt hij tegelijkertijd dat de hele kwestie niet van groot belang is omdat deze problemen definitief tot het verleden zullen behoren wanneer de thans bij uw Kamer aanhangige wijziging van artikel 9 van het Wetboek van Strafvordering tot wet wordt verheven en dit in werking treedt.⁶

De procureur-generaal is er niet van overtuigd dat daarmee ook de bevoegdheid van het zogeheten «Virtueel parket» om strafzaken voor alle parketten te behandelen voldoende is geregeld. Opgemerkt wordt dat dit «Virtueel parket» geen afzonderlijk organisatorisch onderdeel van het OM is. Het betreft een interne werkwijze om capaciteit optimaal in te kunnen zetten, wat past binnen de ontwikkeling van het OM als landelijke organisatie, onder leiding van het College van procureurs-generaal met bevoegdheden voor zowel officieren van justitie als andere gekwalificeerde medewerkers om in het hele land zaken te kunnen behandelen. Naar aanleiding van de in gang gezette modernisering van het Wetboek van Strafvordering bezie ik momenteel of deze ontwikkeling aanleiding is voor nadere regeling hetzij in de Wet op de rechterlijke organisatie of in het Wetboek van Strafvordering. Naast de overwegingen van de procureur-generaal betrek ik daarbij de bevindingen van de evaluatiecommissie Wet herziening gerechtelijke kaart, die aan het einde van dit jaar worden verwacht.

⁶ Kamerstuk 34 720, nr. 2 (artikel I, aanhef en onder A).

Tot slot

Met de procureur-generaal ben ik van mening dat het College na het verschijnen van diens eerste onderzoeksrapport in 2015 met grote inzet en voortvarendheid gevolg gegeven aan daarin opgenomen aanbevelingen. De nieuwe bevindingen van de procureur-generaal vormen door het hanteren van dezelfde onderzoeksperiode begrijpelijkerwijs deels een bevestiging van de eerdere bevindingen, maar zoals ik in deze brief heb toegelicht is er ook nu aanleiding om verschillende verbeteringen door te voeren.

Het College en ik vinden het van groot belang om zicht te houden op de prestaties van het OM op het vlak van de OM-strafbeschikking. Alle in deze brief genoemde verbeteringen zijn daarom onderdeel van het bredere programma Strafvordering OM2020, waarin de borging van de strafvorderlijke kwaliteit in de kritische werkprocessen van het OM centraal staat. In het kader van dat programma is in 2016 een nulmeting verricht, waarbij steekproefsgewijs zaken werden beoordeeld die door de verschillende parketten door middel van een OM-strafbeschikking zijn afgedaan. Die beoordeling richtte zich onder meer op de vraag of de verschillende maatregelen die naar aanleiding van *Beschikt en Gewogen* zijn genomen, worden nageleefd en het gewenste effect hebben gesorteerd. De nulmeting zal dit najaar worden opgevolgd door een nieuwe meting, die zicht zal bieden op de voortgang van de verbetermaatregelen en de resultaten die deze in de praktijk opleveren. Over de uitkomsten zal ik uw Kamer in de eerste helft van 2018 informeren. Ik zal dan tevens ingaan op de standpuntbepaling van het College met betrekking tot het straftoemings- en strafvorderingsbeleid.

Tot slot zullen de bevindingen van de procureur-generaal en de uitkomsten van de meting die het OM dit najaar verricht, worden betrokken bij de beleidsreactie op de evaluatie van de Wet OM-afdoening die in 2018 zal worden afgerond. In die beleidsreactie zal worden ingegaan op de verschillende vormen van buitengerechtelijke afdoening, waaronder de transactie.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus