

Rapportage Nulmeting OM-strafbeschikking

OM-
STRAFVORDERI
NG 2020

COLLEGIALE REVIEW
OM-STRAFBESCHIKKING

OPENBAAR MINISTERIE

Colofon

Afzendgegevens

Contactpersoon:

Projectnaam: Nulmeting OMSB

Versiebeheer

Status
Concept
Auteurs

Versie	Datum	Omschrijving	Aanpassingen
0.1	21/11/2016	Dit rapport bevat de weergave van de analyse en conclusies inzake het dossieronderzoek en review gesprekken in het kader van de nulmeting OMSB	

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	4
2. Doel nulmeting	4
3. Aanpak Collegiale review; dossieronderzoek en gesprekken	4
3.1 Dossieronderzoek	4
3.2 Reviewgesprekken	5
4. Bevindingen OMSB - het landelijk perspectief.....	6
4.1 Inleiding	6
4.3 Juridisch perspectief	7
5. Uitvoeringspraktijk OMSB parketten	18
5.1 Inleiding	18
5.2 Beelden parketten	19
Bijlage 1: Uitwerking hoofdelementen onderzoek.....	22

1. Inleiding

Op 29 maart jl. werd het programma Strafvordering OM2020 (verder Sv OM2020) ingericht door het College. Aan dit programma wordt onder leiding van een Stuurgroep op dit moment uitvoering gegeven. Het programma is uitgewerkt in een werkplan 'Strafvordering OM 2020'. Het College heeft besloten de OM-strafbeschikking (verder OMSB) als eerste door te lichten. De hier uitgewerkte nulmeting is het resultaat van de daartoe uitgevoerde review.

In het onderstaande worden kort doel en aanpak besproken en geven we vervolgens de resultaten weer van de dossieranalyses en de gesprekken die op alle parketten hebben plaatsgevonden. Het rapport is gericht op de landelijke analyse en conclusies. Tegelijkertijd met dit landelijke rapport worden korte rapporten over de bevindingen per parket opgeleverd.

2. Doel nulmeting

Op 1 september jl. stelde het College het strafvorderlijk kader OMSB vast. In het besluit geeft het College aan dat het programma Sv OM2020 de implementatie van het strafvorderlijk kader OMSB dient uit te voeren in nauwe samenwerking met de parketten. Er is in het kader van het programma door de officierenpool een nulmeting uitgevoerd om vast te stellen waar de parketten staan ten opzichte van het strafvorderlijk kader OMSB en op welke onderwerpen verbeterpunten kunnen worden benoemd. Daartoe is een collegiale review georganiseerd bestaande uit dossieranalyses en twee gesprekken (operationeel en bestuurlijk) op ieder parket. Doel van de collegiale review OMSB is het door middel van het onderzoeken van zaaksdossiers OMSB en het voeren van gesprekken te bezien op welke wijze het OM het strafvorderlijk kader in praktijk brengt en welke leerervaringen daarbij worden opgedaan. Onderdeel van de review is tevens de wijze waarop de parketten de o.a. door Procureur Generaal Hoge Raad (PG HR) Knigge geconstateerde tekortkomingen door middel van maatregelen en aanpassingen hebben opgepakt. Vanwege de wens het lerend vermogen van de organisatie te stimuleren is ervoor gekozen de OvJ (i.c. de officierenpool) een centrale rol te laten vervullen bij de uitvoering van de review.

3. Aanpak Collegiale review; dossieronderzoek en gesprekken

3.1 Dossieronderzoek

Steekproef dossiers

Het dossieronderzoek richtte zich op de zaken die daadwerkelijk met een OM-strafbeschikking zijn afgedaan. Het aantal onderzochte dossiers dient het programma in staat te stellen representatieve uitspraken te kunnen doen over de toepassing van de strafbeschikking door de parketten afzonderlijk en het OM als geheel. Daartoe is een representatieve steekproef getrokken. De uitkomsten zijn op die wijze valide en bruikbaar voor interne verbetering, maar ook voor externe onderbouwing voor de ontwikkeling van het OM ten aanzien van de strafbeschikking. Afhankelijk van het aantal uitgevaardigde strafbeschikkingen, hield dit in dat per parket circa 35-70 dossiers zijn doorgelicht.

Werkwijze analyse dossiers

Kwaliteitsofficieren, die deel uitmaken van de officierenpool, hebben op een ander dan het eigen parket beoordeeld of in de dossiers is voldaan aan de wettelijke vereisten, met als juridische kernvraag of sprake is van een reproduceerbare schuldvaststelling. De vragenlijst is initieel opgezet door het landelijk overleg van rechercheofficieren en aansluitend na het beschikbaar komen van het

Strafvorderlijk kader OMSB nader aangescherpt door de onderzoekers. De vragenlijst bestaat uit 3 onderdelen: a) kenmerken strafbeschikking, b) verhoor en rechtsbijstand en c) bewijsvoering en schuldvaststelling. Door middel van ca. 30 vragen zijn deze onderdelen per onderzoeksdossier belicht. Op deze wijze zijn in totaal 530 dossiers onderzocht, bevindingen vastgelegd en centraal geanalyseerd.

3.2 Reviewgesprekken

Gesprekken met kwaliteitsteam en parketleiding

Naast de analyse van de dossiers hebben de officieren uit de pool op de parketten een tweetal gesprekken gevoerd met collega's die deel uitmaken van het lokale kwaliteitsteam OMSB en de parketleiding. Doel van de gesprekken was om een beeld te krijgen van de huidige uitvoeringspraktijk binnen het parket en om te verkennen wat de implementatie van het Strafvorderlijk kader OMSB betekent in termen van impact voor het parket. Om de uitvoeringspraktijk OMSB adequaat te kunnen bespreken en naderhand te analyseren zijn in de gespreksagenda 2 hoofdelementen onderscheiden: a) het juridisch inhoudelijke perspectief en b) organisatorische inbedding en randvoorwaarden.

Operationeel en bestuurlijk gesprek

De gesprekken hebben zo mogelijk plaatsgevonden aansluitend op de dossieranalyse en met een selectie van collega's uit de gremia hiervoor genoemd. Het gesprek met het kwaliteitsteam was met name operationeel van aard terwijl met de parketleiding meer bestuurlijke vragen zijn besproken. Op deze manier is een compleet beeld verkregen van de huidige wijze van uitvoering (werkproces, personele inzet, beleidskeuzes) binnen het parket en is verkend of zich knelpunten voordoen en welke oplossingen volgens het parket van toepassing zijn bij de implementatie en uitvoering van het vastgestelde strafforderlijk kader OMSB. Om de gesprekken te stroomlijnen en te zorgen voor voldoende uniformiteit in de aanpak van de gesprekken is voorafgaand aan de bezoeken van de parketten een gespreksagenda opgestuurd. In bijlage 1 is meer in detail weergegeven welke onderwerpen zijn besproken. Het programma heeft onder meer met ondersteuning van business controllers vanuit de parketten bij de gesprekken en verschillende specialistische medewerkers bij de dossieranalyses gezorgd voor de vastlegging van alle informatie.

Tijdens een voorbereidingsbijeenkomst voor de collegiale review met de officierenpool heeft het programma een training verzorgd over dossieranalyse en interviewtechnieken. Daarnaast zijn in verband met hun ondersteunende rol ook de business controllers geïnstrueerd.

De resultaten uit de dossieranalyses en de gesprekken zijn door de Audit Groep in samenwerking met de Fact Factory geanalyseerd en gerapporteerd aan het programma OM Sv 2020. Het programma verzorgt de besluitvorming door het College en de informatielijn in de richting van de Groepsraad en de parketten.

4. Bevindingen OMSB - een landelijk beeld

4.1 Inleiding

Deze overkoepelende rapportage is bedoeld om op het niveau van de totale organisatie inzicht te bieden in de huidige stand van de uitvoeringspraktijk afgezet tegen het strafvorderlijk kader OMSB. Uit het onderzoek van PG HR Knigge en intern onderzoek naar OMSB kan worden afgeleid dat er op dit punt verschillen zijn in de organisatie die ruimte voor verbetering bieden. Om die reden zijn er per parket kwaliteitsteams ingericht met de opdracht om invulling te geven aan de gewenste verbetering. De uitkomsten uit de nulmeting vormen een hulpmiddel daarbij. Afspraak is dat in het najaar 2017 een audit wordt uitgevoerd waarmee de voortgang en het effect van de implementatie van het strafvorderlijk kader OMSB zal worden beoordeeld.

Analoog aan het strafvorderlijk kader OMSB wordt in het onderstaande op hoofdpunten weergegeven waar de organisatie staat op dit moment. We belichten als eerste de algemene indrukken van de officieren over hoe de parketten te werk gaan inzake OMSB, opgedaan tijdens de dossieranalyse. Daarnaast worden de bevindingen uit de dossieranalyse en de gesprekken beschreven in een onderdeel 'juridisch inhoudelijk perspectief' en een onderdeel 'organisatorische inbedding/bedrijfsvoering'.

4.2 Algemeen beeld van de uitvoeringspraktijk OMSB

De kwaliteitsofficieren hebben bij de uitvoering van de dossieranalyse een beeld gekregen van de parketten die ze hebben bezocht. In het kader van het onderzoek is aan hen gevraagd welke indruk zij kregen van de uitvoeringspraktijk inzake OMSB bij de parketten. De meest opvallende zaken vermelden we hier voorafgaand aan de analyse van het verzamelde materiaal.

Zeer bepalend beeld is dat de parketten verschillend omgaan met de uitvoering van de OMSB. Zo wordt aangegeven dat de identiteitsvaststelling bij OMSB voor de parketten lastig is. Als gevolg daarvan worden door parketten verschillende documenten geaccepteerd als (geldig) document voor het aantonen van de identiteit van de verdachte. Dit varieert van kopieën van paspoorten en andere identiteitsbewijzen, kopieën van politiedossiers tot zelfs een kopie van een facebook-account die als geldig bewijs is geaccepteerd. De OMSB wordt vaak niet GPS in geregistreerd - zo bleek bij het onderzoek van de dossiers in GPS – maar is alleen traceerbaar in BOSZ. Voor de steekproef zijn op verschillende parketten dossiers getrokken uit BOSZ nadat GPS deze dossiers niet bleek te bevatten. Vraag is of deze wijze van registreren legitiem is. Het valt de officieren ook op dat het voorbereidingsformulier vaak niet aanwezig is in GPS en soms annotatie-overzichten, aantekeningen van een telefoongesprek of een beslisboom worden gebruikt als alternatief. In veel gevallen is onduidelijk en in de dossiers ook niet te controleren of een OMSB ter plaatse is uitgereikt of opgestuurd. Regelmatig is niet te achterhalen uit een dossier wie de beoordelaars/beslisser is geweest. Verder is de indruk van de officieren dat het slachtoffer er nog wat bekaaid afkomt in OMSB. Zo is het moeilijk te achterhalen of met de wensen van het slachtoffer rekening is gehouden bij het opleggen van een OMSB.

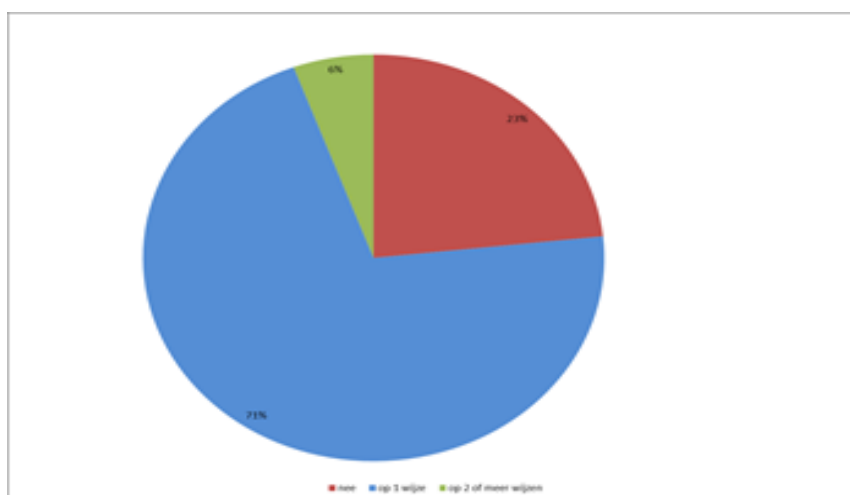
Algemene indruk is dat OMSB bij voorkeur wordt toegepast in geval een geldboete wordt opgelegd of een (lichte) taakstraf en dat veel wordt afgeweken van strafvorderingsrichtlijnen zonder een expliciete motivatie.

4.3 Juridisch inhoudelijk perspectief

A) Identiteitsvaststelling

Op basis van het strafvorderlijk kader is in de vragenlijst ten behoeve van de dossieranalyse opgenomen op welke wijze de identiteitsvaststelling bij de parketten plaatsvindt. Uit de bevindingen komt naar voren dat de indruk van een aantal officieren op dit onderwerp wordt bevestigd, namelijk dat op verschillende manieren de identiteit wordt vastgesteld. Onderstaande grafiek geeft weer hoe de parketten hierbij over geheel te werk gaan.

Grafiek 1: ID-Vaststelling parketten



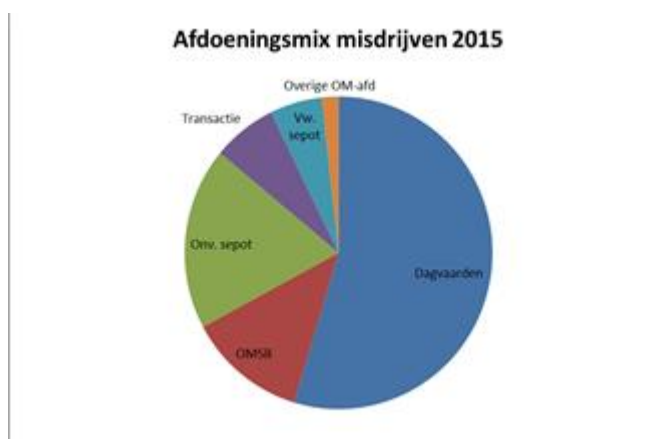
Het materiaal laat zien dat in ruim 70% van de onderzochte dossiers er op 1 wijze de identiteit wordt vastgesteld, hetgeen reproduceerbaar is in het dossier. In 6% van de dossiers gebeurt dat op verschillende manieren, veelal kopieën van identiteitsbewijzen. Niet duidelijk is geworden of in bepaalde gevallen is volstaan met het tonen van een paspoort door een verdachte zonder dat in het dossier vast te leggen. Opmerkelijk is in ieder geval dat in 23% van de dossiers geen identiteitsbewijs werd aangetroffen.

B) Reikwijdte van de strafbeschikking

Kernpunt vanuit het strafvorderlijk kader OMSB betreft een buitengerechtelijke afdoening met als doel de transactiepraktijk terug te dringen en de ZM te ontlasten.

Uit een meting over de toepassing van OMSB in relatie tot andere afdoeningsmodaliteiten door F&F komt naar voren wat in 2015 de stand was voor de gehele organisatie. Deze afdoeningsmix is in volgende grafiek weergegeven.

Grafiek 2: Landelijke afdoeningsmix misdrijven 2015

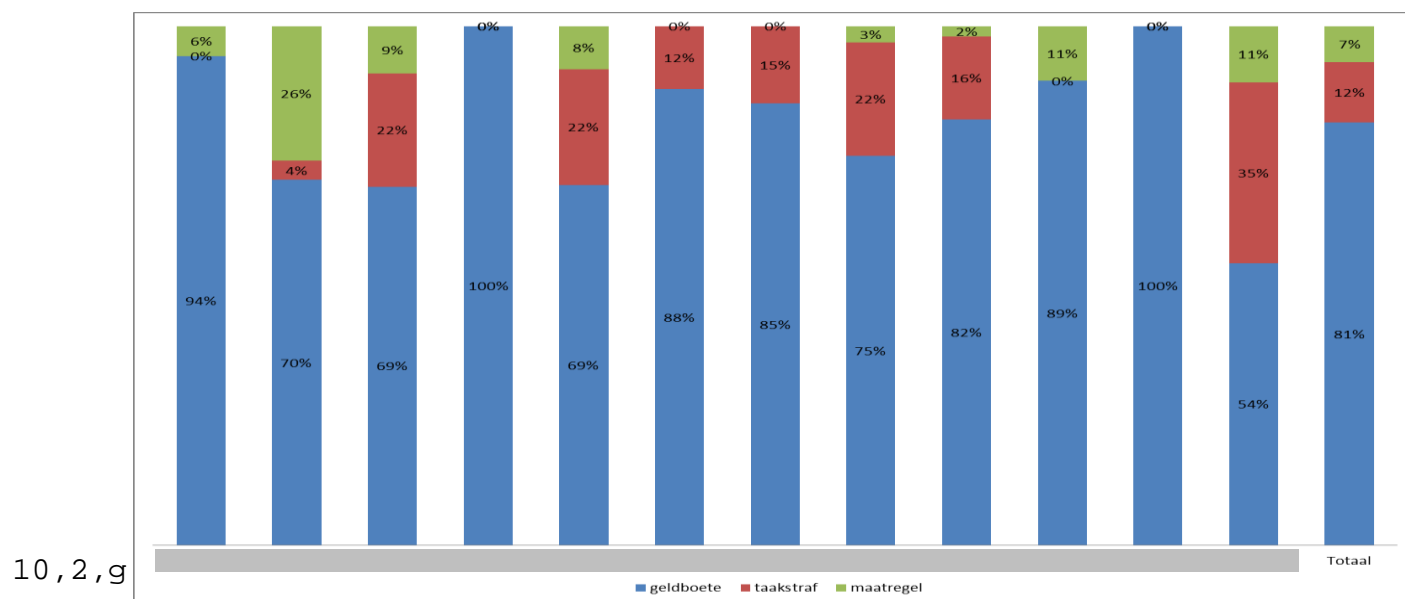


Ruim de helft (54,6%) van de misdrijven werd in 2015 afgedaan met een dagvaarding. Het aandeel OMSB afdoeningen bedroeg 12,4%. In de analyse van deze cijfers is geconstateerd dat er op dit punt verschillen zijn tussen de parketten, het varieert van 7,9% (ap [redacted]) tot 17,5 % (ap [redacted]). Over het geheel genomen kan worden opgemerkt dat de OMSB in 2015 nog beperkt werd toegepast. Uit de analyse van F&F over het jaar 2016 zal blijken of er verbeteringen zijn opgetreden. Deze landelijke uitkomsten zijn te beschouwen als het beginpunt (de nulsituatie) voor het OM waartegen in de toekomst de ontwikkelingen kunnen afgezet.

Uit de gesprekken komt naar voren dat parketten terughoudend zijn bij de toepassing van OMSB indien de verdachte ontkent en het verwachte gevolg mogelijk verzet zal zijn. Verzet betekent namelijk een extra belasting voor de organisatie. Denk aan langere doorlooptijden, zaken die uiteindelijk toch naar zitting gaan en (gelet op het tijdsverloop) een lagere straf of zelfs een sepot opleveren. Een mogelijke verklaring voor deze teneur is dat parketten strategisch omgaan met de toepassing van OMSB om o.a. de extra belasting te vermijden en dan andere afdoeningsmodaliteiten toepassen.

De analyse van de dossiers laat zien dat de inzet van OMSB verschilt naar de aard van de sanctie.

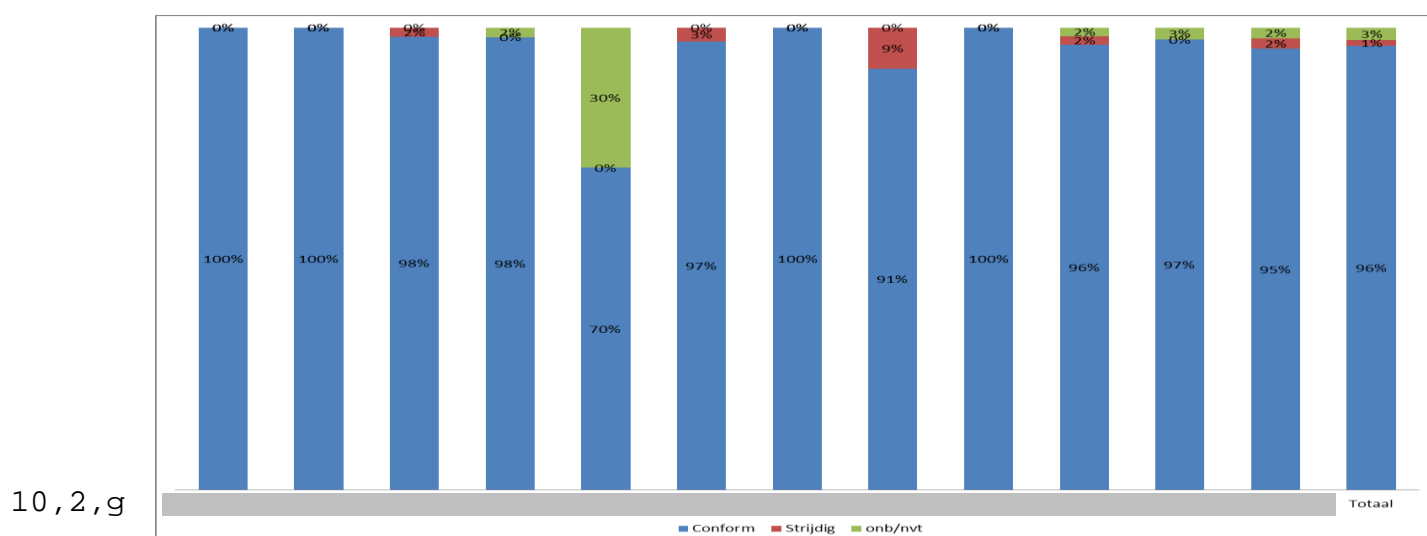
Grafiek 3; Verdeling OMSB naar de aard van de sanctie.



Landelijk geldt dat in 81% van de OMSB een geldboete wordt opgelegd en in 12% van de zaken lage taakstraffen (niet hoger dan 100 uur). Zie grafiek hierboven. Ook uit deze cijfers lijkt er terughoudendheid naar voren te komen om OMSB af afdoening te hanteren. Dit terwijl OMSB mogelijkheden biedt voor een bredere toepassing (gedragsaanwijzing, reclasseringstoezicht, schadevergoedingsmaatregelen, zwaardere taakstraffen). Uit de gesprekken komt soms naar voren dat men, zeker voor wat zwaardere zaken, een rechterlijke beslissing prefereert boven de OMSB.

In de volgende grafiek brengen we in beeld in welke mate de parketten de OMSB toepassen conform de Aanwijzing.

Grafiek 4: Toepassing OMSB conform de aanwijzing



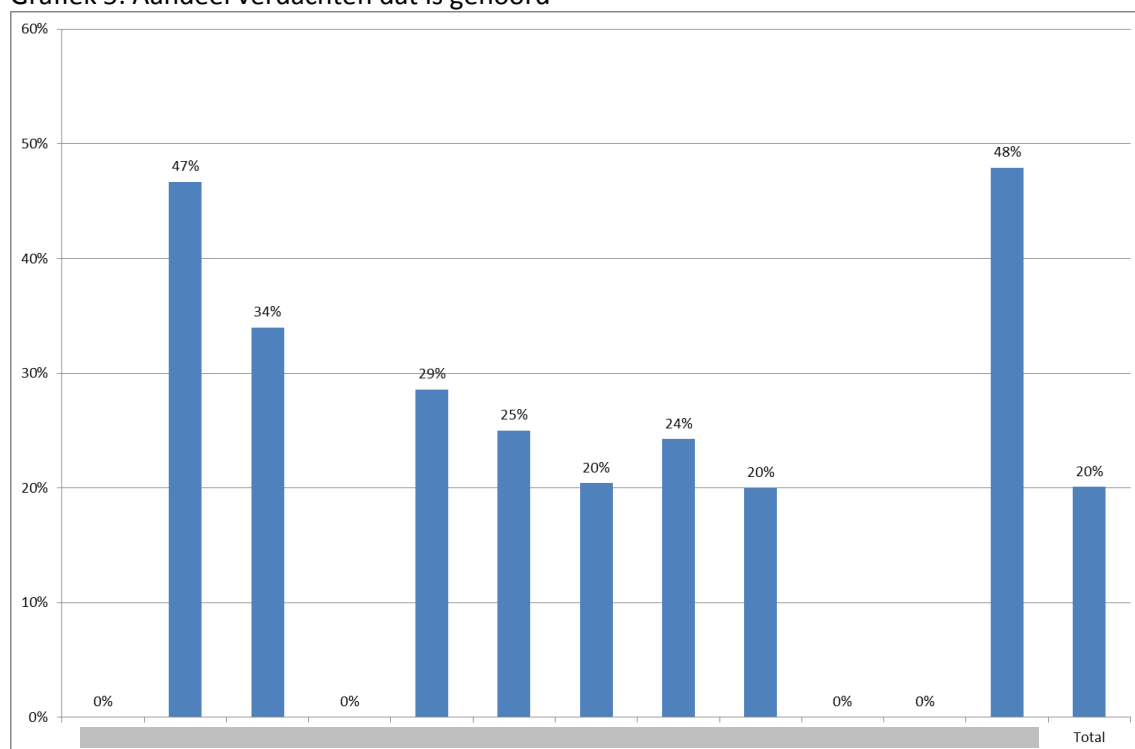
Uit de dossieranalyse blijkt dat de parketten, met uitzondering van parket [] bij OMSB in hoofdzaak conform de aanwijzing te werk gaan.

C) Het strafvorderlijk beleid t.a.v. het horen van verdachten

Sv kader: horen van verdachten is uitzondering (buiten hoorplicht)

In de kern is de lijn in het strafvorderlijk kader OMSB dat 'horen een uitzondering' dient te zijn. Uit zowel de gesprekken als de dossieranalyse komt naar voren dat deze beleidslijn nog niet overal wordt toegepast. In de onderstaande grafiek op basis van de dossieranalyse komt het volgende naar voren:

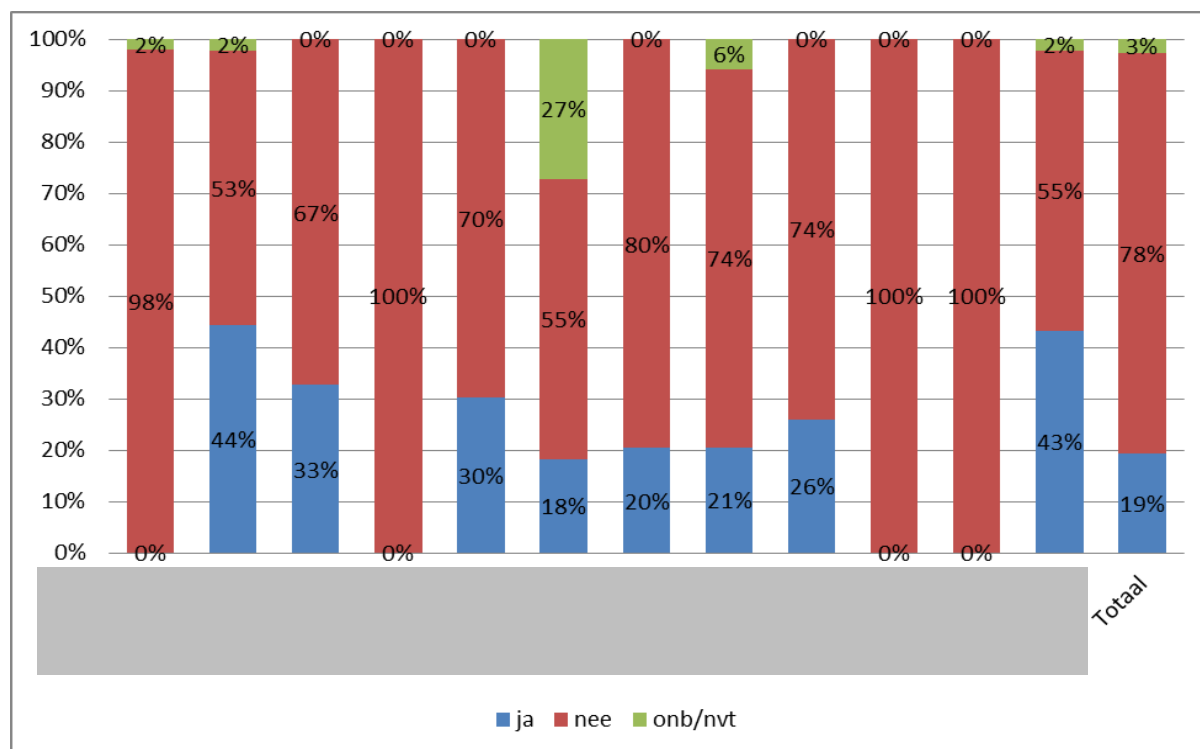
Grafiek 5: Aandeel verdachten dat is gehoord



Sommige parketten zitten al wel op de gewenste lijn. Zo blijkt uit de dossieranalyse dat 5 parketten meer dan het landelijk gemiddelde (20%) horen. In de gesprekken geven enkele parketten aan niet de beleidslijn te delen ten aanzien van horen. Uit de gesprekken blijkt verder dat de mogelijkheden voor telehoren gestaag verbeteren en dat de parketten verwachten dat met het op orde komen hiervan het horen zal verbeteren. Voorts wordt gevraagd naar betere faciliteiten en ondersteuning bij hoorzittingen naast specifieke opleidingen voor secretarissen en ass. OvJ 'n. Opmerkelijk is hier dat bepaalde parketten in plaats van horen kiezen voor een lichte afstemming (een telefoontje) om na te gaan of verdachte de OMSB accepteert en wat diens draagkracht is.

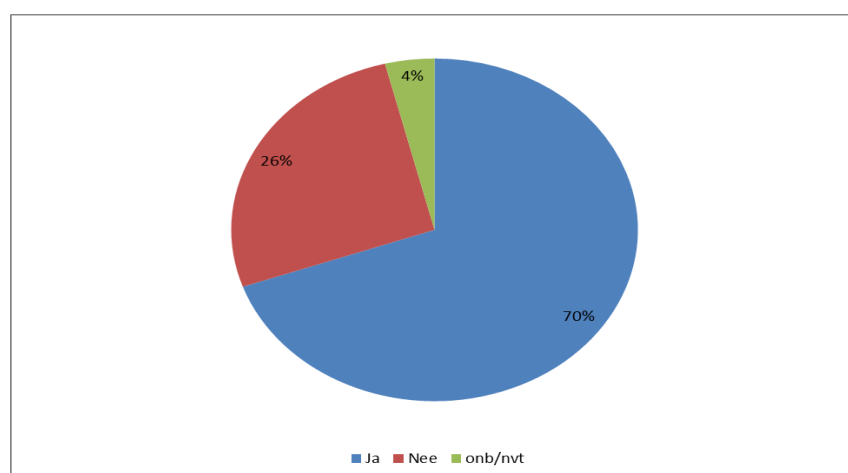
Onderstaande grafieken laten zien in welke mate ten aanzien van de onderzochte OMSB dossiers verdachten door de parketten zijn gehoord (grafiek 6) en in welke mate het verhoor in die gevallen verplicht was (grafiek 7).

Grafiek 6: Is verdachte door het OM verhoord?



Hier blijkt dat in 19% van alle OMSB zaken er door het OM is verhoord, Als dan wordt gezien of het verhoren verplicht was in de zaken waarin is verhoord dan komt het volgende beeld naar voren:

Grafiek 7: Was verhoren verplicht?



In 70% van de zaken is conform het strafvorderlijk kader verhoord. De rest van de verhoren is een keuze geweest door de officieren. Er lijkt ruimte voor verbetering.

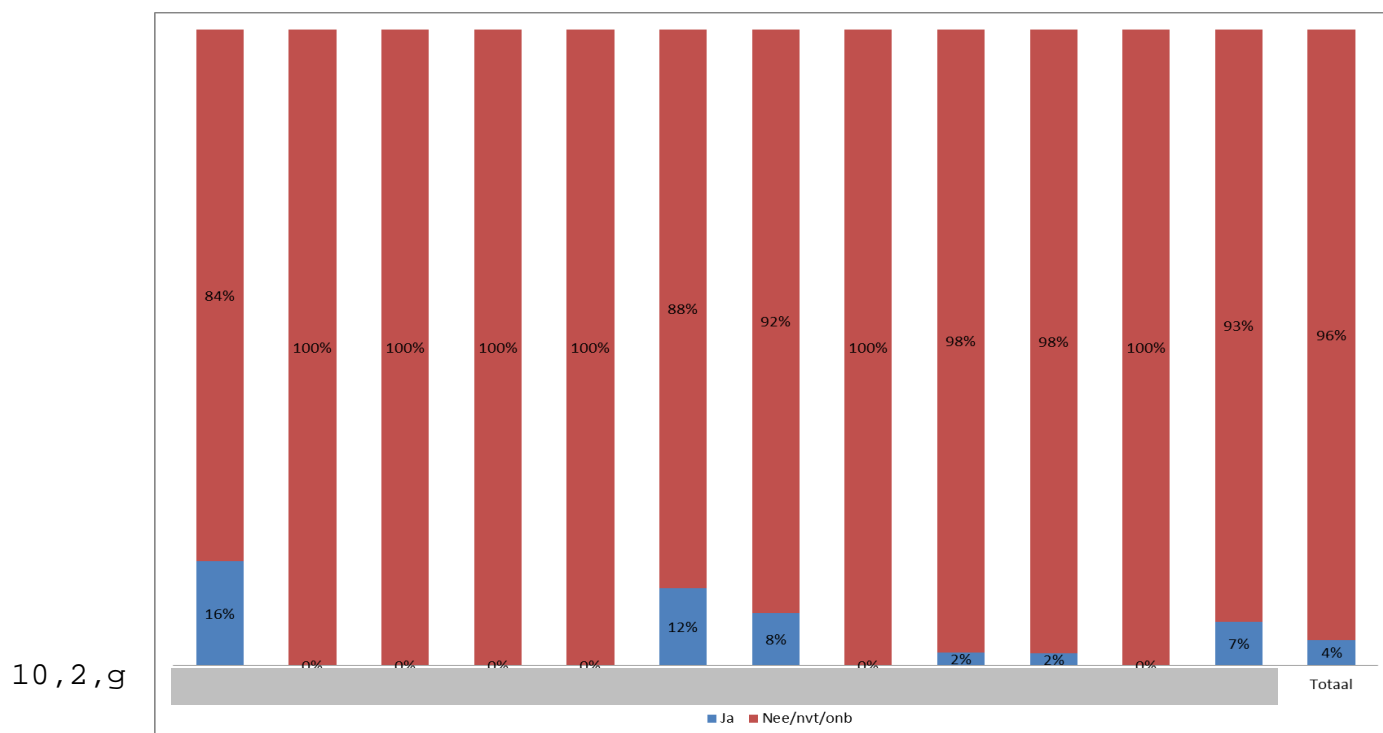
Over het geheel genomen is er een gedragen beeld dat horen iets oplevert voor de zaak. Horen wordt gezien als oplossing voor het beschikken over te weinig informatie om te kunnen beslissen en lijkt ten dele een ondervanging van het aanleveren van te schaarse informatie door de politie.

Belangrijke vraag die zich op basis van het voorgaande opdringt is in hoeverre deze ontwikkeling bijdraagt aan de reductie van horen zonder hoorplicht (en de gevoelde noodzaak hiertoe). Parketten maken hierbij een eigen afweging en die lijkt meer bepalend dat het strafvorderlijk kader.

D) Bejegening verdachte bij OMSB en informeren verdachte en slachtoffer

Naast het horen is in de review aandacht besteed aan de wijze waarop wordt omgegaan met verdachten met een buitenlandse afkomst, de wijze waarop minderjarige verdachten worden bejegend, het wijzen op de mogelijkheid voor het toevoegen van een raadsman. Daarnaast is gezien of verdachten en ook slachtoffers die daarom hebben verzocht een afschrift van de OMSB toegezonden hebben bekregen.

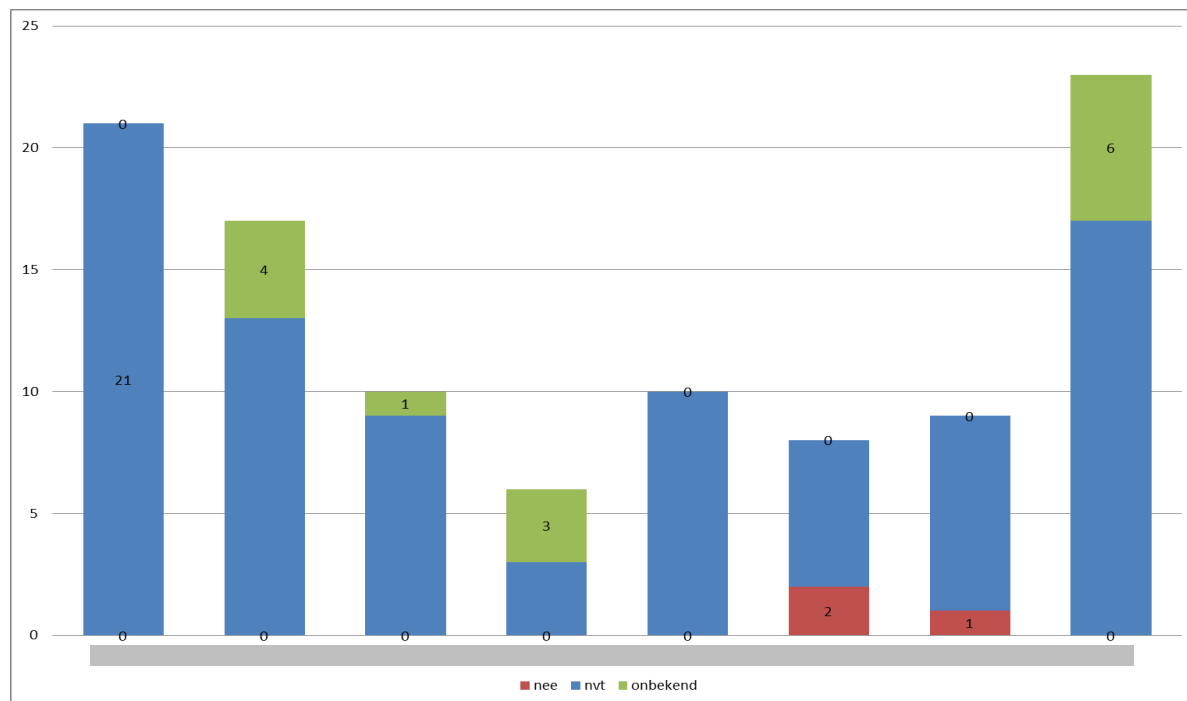
Grafiek 8: Is de OMSB vertaald?



Uit de grafiek blijkt dat de OMSB in de meeste gevallen niet wordt vertaald, veelal omdat de verdachte toch voldoende Nederlands spreekt of begrijpt. In een klein aantal gevallen wordt bij verhoor een tolk toegewezen.

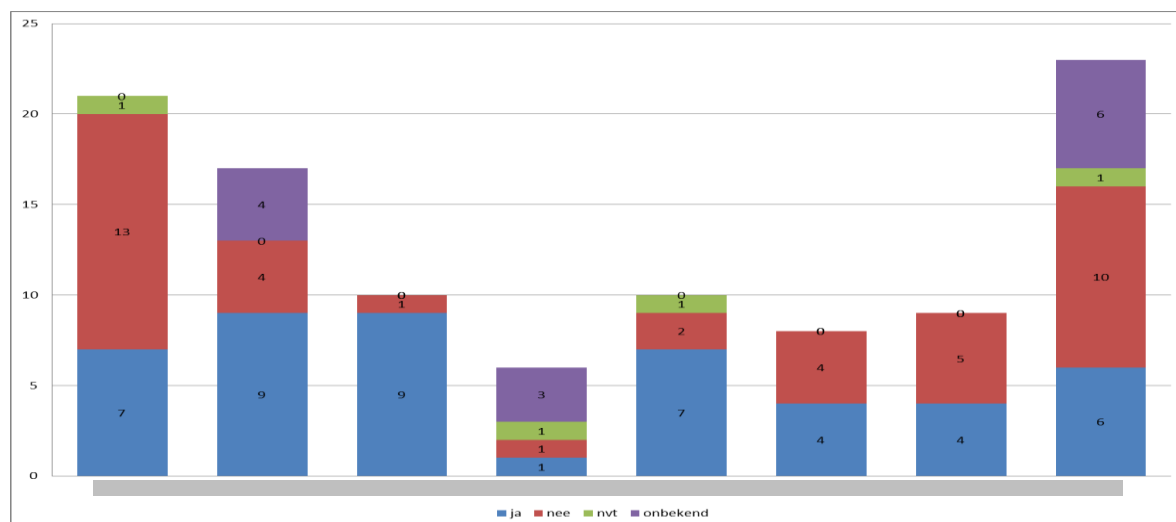
In de volgende grafiek is zichtbaar gemaakt in welke mate bij minderjarige verdachten de ouders worden uitgenodigd bij een OMSB. Deze cijfers lenen zich vanwege de kleine aantallen niet voor uitspraken over het gehele OM en evenmin voor een vergelijking op parketniveau. In een beperkt aantal gevallen blijken bij minderjarige verdachten de ouders niet te zijn uitgenodigd.

Grafiek 9: Ouders minderjarige verdachten uitgenodigd



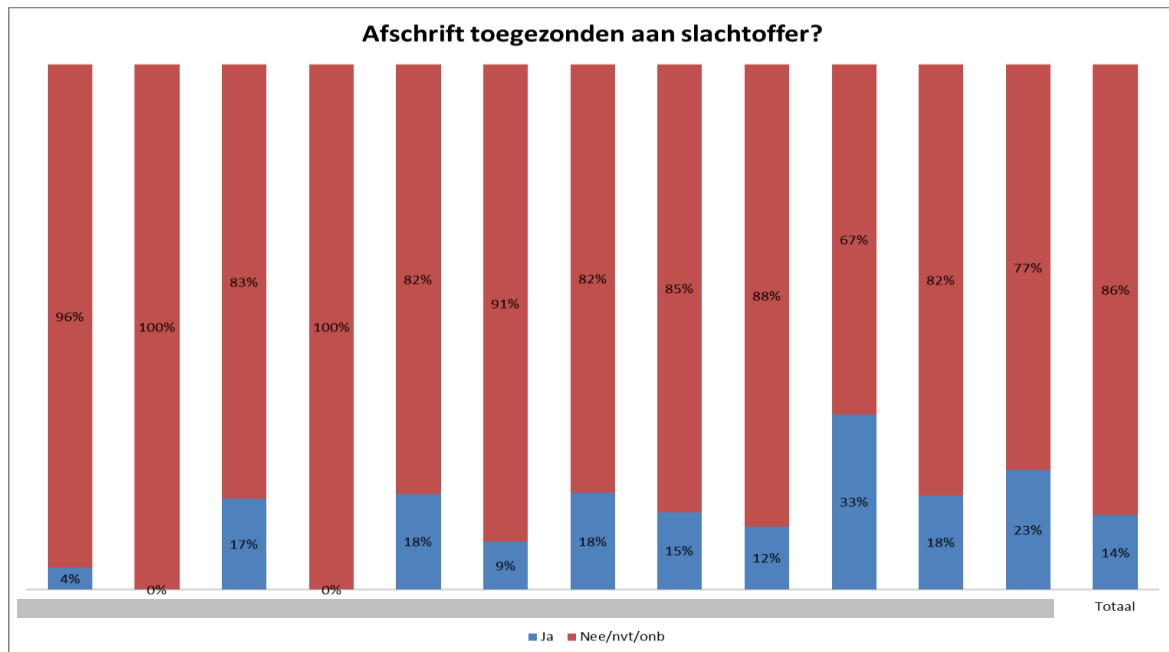
Het wijzen op rechtsbijstand aan de verdachten als een taakstraf, een OBM of een aanwijzing betreffende het gedrag is opgelegd vloeit voort uit het strafvorderlijk kader. In de onderstaande grafiek is in beeld gebracht hoe het OM dit uitvoert op basis van de onderzochte dossiers.

Grafiek 10: Is aan de verdachte gewezen op de toevoeging van een raadsman



Ook voor de voorgaande cijfers geldt de beperking dat deze slechts indicatief zijn voor de gehele organisatie omdat het onderzoek te kleine aantallen van deze gegevens heeft opgeleverd. De resultaten laten zien voor de parketten waar is verhoord dat er niet consequent wordt gewezen op de mogelijkheid voor rechtsbijstand.

Grafiek 11: Afschrift OMSB gestuurd aan slachtoffer



E) Herbeoordelen

Sv kader: voornamelijk richten op ingediende verzetsgronden of reden van de mislukte executie.

De Aanwijzing staat toe een individuele koers te varen bij de herbeoordeling na verzet. Er komen in het onderzoek verschillen naar voren in wijze van het organiseren van een herbeoordeling. Onder andere ten aanzien van welke functionaris deze rol dient op te pakken, een OvJ, een ass. OvJ of een beoordelaar. Niet duidelijk wordt of het zaakseigenaarschap hier wordt gevolgd en of parketten zich met name richten op het voorkomen dat een OvJ een eigen zaak herbeoordeelt.

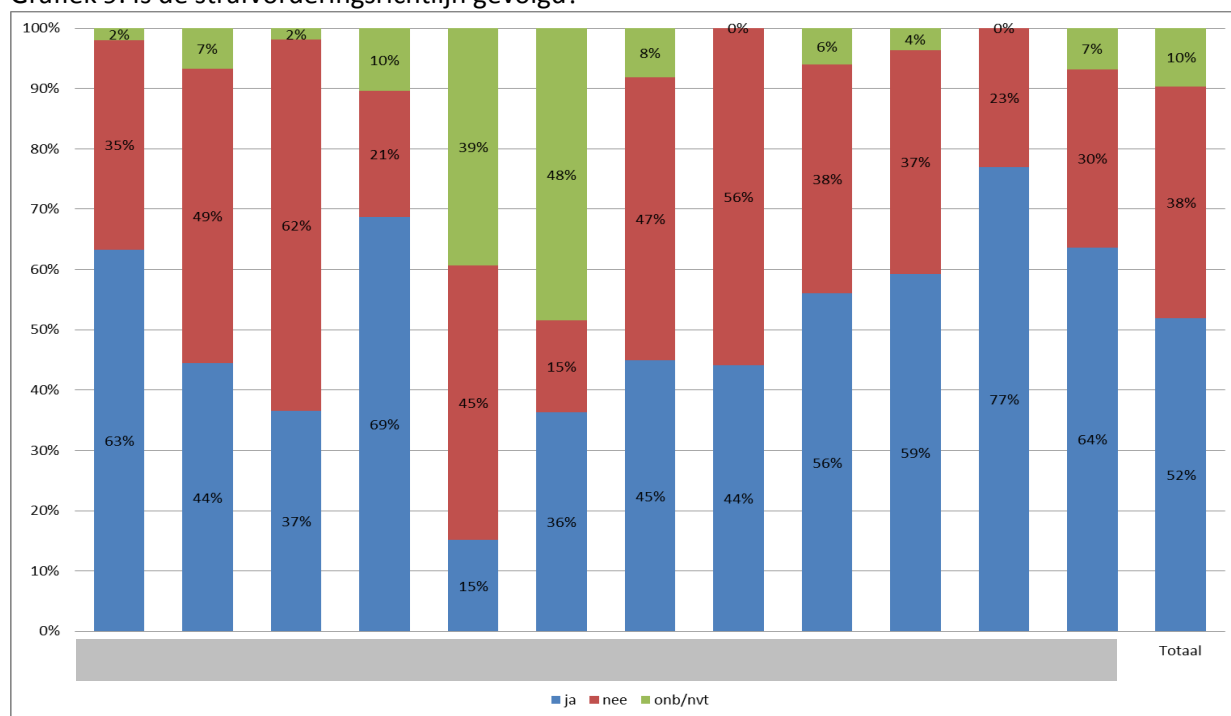
Ondanks de te geringe aandacht in de gesprekken en de dossieranalyse voor verzet wordt wel scherp dat verzet en vervolgens dagvaarden thans veel rework oplevert. Het beschikbaar zijn en de volledigheid van OMSB dossiers, inclusief onderbouwing en schuldvaststelling alsmede de afwegingen voor de strafmaat, kan dat aanzienlijk verbeteren.

F) Straf OMSB en strafeis op zitting

SV kader: De straf in de strafbeschikking (waar mogelijk) op de rechterlijke straftoemeting baseren (en indien nodig af te wijken van de richtlijnen) en bij de strafeis ter zitting in beginsel slechts rekening te houden met de bezwaren die in het verzetschrift reeds naar voren zijn gebracht.

In de onderstaande grafiek is in beeld gebracht in welke mate parketten bij het opleggen van een straf de strafvorderingsrichtlijnen volgen.

Grafiek 9: Is de strafvorderingsrichtlijn gevolgd?



Uit het voorgaande beeld blijkt dat gemiddeld voor het gehele OM geldt dat in 38% van de gevallen de strafvorderingsrichtlijnen niet worden gevolgd. In een belangrijk deel van deze gevallen ontbreekt een onderbouwing voor de afwijking van de richtlijnen. In de gesprekken komt naar voren dat rekening wordt gehouden met het feit dat een rechtbank vaak lager straft en evt. lagere LOVS (Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht) oriëntatiepunten (bij bepaalde delicten). Belangrijke factor voor lagere straftoemeting van de ZM is het tijdsverloop van de zaak.

10,2,9

Uit het voorgaande blijkt een noodzaak tot nader onderzoek over het onderwerp herbeoordeling OMSB na verzet waarbij aandacht wordt besteed aan de strafeis (maatwerk vs de richtlijn uit het strafvorderlijk kader) en aan de afstemming tussen de richtlijnen en de LOVS oriëntatiepunten.

4.4 Organisatorische inbedding/bedrijfsvoering

A) Het vastleggen van de afdoeningsbeslissing door het OM
Maatregelen n.a.v. rapport 'Beschikt en Gewogen' (24 juni 2015). De afdoeningsbeslissing van het OM in ZSM-verband moet terug te voeren zijn tot de (arrondissements)officier die beslissing heeft genomen of onder wiens verantwoordelijkheid de beoordeling heeft plaatsgevonden. De afdoeningsbeslissing bevat een korte opsomming van bewijsmiddelen en beoordeling van eventuele verweren, contextinformatie en de motivering van de toepassing van strafvorderingsrichtlijnen.

Reproduceerbaarheid in GPS

In de nulmeting komt naar voren dat er geen uniforme vastlegging van de OMSB (in GPS) plaatsvindt. De initiële beoordeling geschiedt op basis van de documenten in BOSZ. De dossier review leert dat de vastlegging in GPS van feiten en afwegingen m.b.t. kwalificatie, bewijzen, schuldvaststelling en strafmaat, inclusief de motivering van toepassing strafvorderingsrichtlijnen, is niet of onvoldoende volledig, waardoor het reproduceren van een OMSB (de onderbouwing hoe tot de afdoeningsbeslissing is gekomen), veelal niet goed mogelijk is. Kanttekening daarbij is dat toelichtingen en annotaties op verschillende plaatsen in GPS mogelijk is. Hierdoor kan het zijn dat bij de dossier review m.b.t. de volledigheid niet op alle daarvoor gehanteerde plaatsen is gezocht. Het voorberekingsformulier is in de helft van de onderzochte dossiers aangetroffen. Parketten [REDACTED] en [REDACTED] hanteren een aangepast formulier. Parket [REDACTED] heeft naar aanleiding van het rapport Knigge een formulier ontworpen. Hierop worden de bewijsmiddelen aangegeven en welke verweren er ter zitting verwacht kunnen worden. ZSM [REDACTED] gebruikt het politie-coördinator formulier (zgn. POCO-formulier) bij de verdachten in verzekerde bewaring van de zgn. vast-tafel. Dit formulier is opgesplitst in een deel dat door de politie wordt ingevuld en een deel dat het OM voor z'n rekening neemt. Parket [REDACTED] heeft gekozen voor een laagdrempelige oplossing: bemerkingen t.b.v. de reproduceerbaarheid van de afwegingen worden in GPS vastgelegd onder 'het telefoontje'.

Volledigheid GPS

Veel is in de gesprekken naar voren gekopmen dat de huidige ICT het proces en met name de registratie onvoldoende ondersteunt. Het SV-kader schrijft niet voor dat alle documenten uit BOSZ in GPS beschikbaar moeten zijn; het -handmatig- overhevelen van de relevante BOSZ-stukken naar GPS is dan ook niet strikt noodzakelijk (en niet efficiënt), zolang een geautomatiseerde voorziening hiertoe tussen BOSZ en GPS ontbreekt. Anders wordt het indien wordt gedagvaard, in dat geval moet een compleet dossier met getekende PV's aanwezig zijn. Niettemin is de noodzaak van een minimale set gegevens en documenten in GPS evident, waarbij de aanwezigheid van de strafbeschikking en een samenvatting die de reproductie van de afdoeningsbeslissing mogelijk maakt, vanzelfsprekend zijn.

B)

8. Uniformiteit vastlegging OMSB gerelateerde informatie en bijbehorende ICT ondersteuning (met gevolgen voor reproduceerbaarheid, zicht op kwaliteit/stuurinformatie en efficiëntie)

Wat komen we tegen?

- a) Moeilijk volledig zicht op OMSB dossier te krijgen (reproduceerbaarheid):
 - Waar bevindt zich dossier? Dossiers inzien is veelal combinatie van geheel of gedeeltelijk in BOSZ, GPS of papier.
 - Niet altijd volledig digitaal dossier beschikbaar (en niet altijd volledig in GPS, zie boven)
 - Identiteitsvaststelling m.n. vast te stellen in BOSZ/politiedossier
- b) Verschillen in wat wordt geregistreerd en op welke wijze:
 - wel/geen vastlegging van afwegingen m.b.t.:
 - o schuldvaststelling
 - o strafmaat en motivering afwijkingen van OM-richtlijnen
 - o horen zonder hoorplicht

- wel/geen voorbereidingsformulier, beslissboom, annotatieoverzicht, OM-journaal, aantekeningen in vrij veld 'telefoontje', gebruik van formulieren zoals POCO formulier () en Knigge formulier
- Niet altijd aantekening als OMSB ter plaatse is uitgereikt
- Afschrift OMSB slachtoffers, wensen slachtoffers veelal niet terug te vinden.
- c) Efficiëntie
 - dubbele invoer (BOSZ, GPS)
 - tijdrovend om dossier te complementeren (bij verzet tijdswinst mogelijk door uniforme registratie + goede vastlegging van motivering/ afwegingen)
- d) GPS:
 - ondersteuning verwerken van schuldvaststelling en bewijsvoering
 - ondersteuning registreren afwegingen
 - stabiliteit
 - Naam + functie van beoordelaar/ beslisser (naam wordt automatisch geregistreerd van degene die invoert, geen functie en niet correct als degene die invoert niet heeft beslist)
 - Inhoud en proces automatische brieven slachtoffers: brieven te laat, geen goede taal, geen aanpassingen mogelijk, bv reden: 'overig'

Oorzaken die naar voren komen:

- Op sommige elementen ontbreekt landelijk vastgesteld beleid tav registratie (Beleid)
 - o o.a. uitwerken welke dossiervereisten
- Waar het beleid er wel is, zijn richtlijnen niet altijd bekend of worden de richtlijnen niet overal nageleefd (zonder consequentie): (HR, sturing, cultuur)
- Verschillende werkwijzen komen terug in verschillen in registraties (proces, bemensing)
- Geen koppeling BOSZ-GPS: dubbele invoer, administratieve belasting (ICT)

9. Prijs van kwaliteit toepassing OMSB

- Belangrijk om kostenkant in beeld te krijgen tbv afwegingen: wat kost kwaliteit OMSB?
 - o registratie afwegingen
 - o competente bezetting (ervaringsniveau, dedicated ZSM, rouleren, ruimte voor feedback, intervisie en opleiding)
 - o voldoende capaciteit (toegenomen zaakstroom, ruimte voor afwegingen, overleg ketenpartners, 4-ogen, feedback, koppeling met andere, eerdere zaken)
 - o advocatuur op ZSM (met tevens goede informatieverschaffing door OM)

Slachtoffers

- informatie wordt niet goed vastgelegd in systemen (afschrift slachtoffers, wensen)
- brieven moeten beter (geen aanpassingsmogelijkheid, gaan automatisch uit/timing, taal niet goed)

proces buitenlandse verdachten niet goed geregeld.

evt. toevoegen Inleiding rapporten:

- Met nulmeting wil je een beeld van huidige situatie. Echter nulmeting is feitelijk combinatie van dossierreview met dossiers vanaf maart 2016 met daarin tussentijdse beleidswijzigingen (Knigge-brief, werkgroep () sv kader). Daardoor wordt soms nu anders gedaan, dan in dossiers is terug te vinden. In gesprekken, ja toen deden we zo, maar nu .. anders
- nulmeting is start/ bewustwording/ hoofdlijn uitgangssituatie

- Aangeven dat niet op alle punten parketten goed te vergelijken zijn. [] veel geldboetes (winkeldiefstal, toeristen), andere parketten breder scala. Dit niet te groot maken, het is juist eerder 80/20
- Nu alleen gekeken naar afdoening OMSB in dossierreview en niet afwegingen afdoening/afdoeningsmix. (wel in gesprekken)
- Ieder parket ander pad naar uniformiteit, niet oordelend..

Doel donderdag 17 nov:

- o meenemen op rode draden
- o vraag: landelijk – lokaal
- o vraag: prioritering (bv eerst werken aan terugdringen doorlooptijd executie, dan horen?)

Conclusie strafvorderlijk perspectief

Enkele parketten hebben aangegeven (wat komt uit dossierreviews + FF informatie) al behoorlijk te werken in de richting die het strafvorderlijk kader voor de OMSB aangeeft: de SB als uitgangspunt waar mogelijk, het horen als uitzondering en geen of weinig transacties meer. [] heeft aangegeven dat de gewenste werkwijze reeds nagenoeg volledig in de praktijk is gebracht. Ook daar aandachtspunten..

Op andere parketten wijkt praktijk nog behoorlijk af. belangrijkste punten..

Conclusie bedrijfsvoeringsperspectief.

5. Uitvoeringspraktijk OMSB parketten

5.1 Inleiding

Alle parketten zijn in de maanden oktober en november bezocht door de officierenpool voor het voeren van gesprekken en het analyseren van de dossiers. Deze exercitie is vooral bedoeld voor het krijgen van een beeld van de huidige situatie op de parketten ten aanzien van de uitvoering van de OMSB. Nadrukkelijk wordt hier geen oordeel geformuleerd en daarnaast is een ieder duidelijk dat parkettelijke vergelijkingen nog met terughoudend moeten worden geïnterpreteerd. De hier gegeven informatie dient vooral de kwaliteitsteams van de parketten te ondersteunen bij de verbeteracties die op het onderwerp OMSB worden genomen.

Hieronder wordt in de kern aangegeven hoe we de analyse van de informatie van de parketten hebben geanalyseerd en vervolgens wat we per parket hebben geconstateerd.

Op basis van de gesprekken

Op basis van de uitkomsten van de gesprekken geven we in het rapport per parket weer wat de belangrijkste resultaten zijn langs de lijn van a) juridisch inhoudelijk en b) bedrijfsvoering, welke best practices zijn te herkennen en welke kwetsbaarheden.

Ad a) Voor elk parket wordt aangegeven wat de beleidskeuzes zijn t.a.v. OMSB, hoe de uitvoeringspraktijk juridisch inhoudelijk functioneert t.a.v. verschillende aspecten (aard van de SB, bijzondere parkettelijke richtlijnen, ingezette maatregelen n.a.v. onderzoek PG HR Knigge, knulpunten en oplossingen).

Ad b). Ten aanzien van bedrijfsvoering gaat het om de huidige stand van zaken en mogelijke knelpunten, de (facilitaire/beleidsmatige) ondersteuning OMSB en de beheersing vanuit de lijn.

Op basis van de dossiers

De analyse van dossiers levert inzicht in hoe parketten omgaan met de uitvoering van OMSB in de zin van juridisch juist en deugdelijk. Concreet staan we stil bij de volledigheid van de OMSB dossiers, de toepassing van verhoor en rechtsbijstand, bewijsvoering en schuldvaststelling en nadere bijzonderheden bij de uitvoering door de parketten.

Conclusies.

Over de bevindingen per parket worden conclusies getrokken.

Na bespreking in de Groepsraad wordt aan elk parket gevraagd een managementreactie te geven op de bevindingen. Deze wordt opgenomen in het rapport en vormt zo een duidelijk referentiepunt voor de audit die in 2017 zal plaatsvinden.

5.2 Beelden parketten

- Parket [REDACTED]

Gesprekken

Uit de gesprekken in het [REDACTED] parket die plaatsvonden op 9 november komt het volgende naar voren.

Aard en reikwijdte OMSB

Bij de strafmaat voor de OMSB wordt in [REDACTED] uitsluitend gekozen voor het opleggen van geldboetes. Dit is zo blijkt uit de gesprekken ingegeven door het ontbreken van voldoende telehoorvoorzieningen en daarnaast door het feit dat parket [REDACTED] en een goedlopende transactiepraktijk taakstraffen kent. De SB wordt niet gericht op specifieke doelgroepen, mensen afkomstig buiten NL wordt niet een SB opgelegd. Er wordt gebruik gemaakt van een journaal bij politie en OM. Dit is een soort voorbereidingsformulier van de politie dat wordt geüpload in GPS en mede als basis voor het requisitoir dient.

Horen en rechtsbijstand

Het parket heeft een vooruitstrevende samenwerking met de advocatuur. Er draait op dit moment een pilot op de inzet van advocaten op ZSM. Bij grote evenementen (bijv. het Dance Event) is een advocaat aanwezig op de ZSM locatie. Het resultaat daarvan is positief. Ook indien een verdachte geen vaste woon-verblijfplaats heeft wordt geen SB uitgevaardigd. Veelal past politie/OM lik op stuk beleid toe.

Knigge maatregelen

Naar aanleiding van het rapport Knigge is een formulier ontworpen. Hierop worden de bewijsmiddelen aangegeven en welke verweren er ter zitting verwacht kunnen worden. Dit formulier is opgehangen in GPS en inmiddels c.a. 1 jaar in gebruik.

Verzet

Het beoordelen van verzetszaken gebeurt door groep collega's. Deze hebben inmiddels dermate veel expertise dat zij kunnen aangeven dat zaken niet geschikt zijn om naar zitting te gaan. vaste club. Daarbij komt het voor dat er zaken tussen zitten die echt niet naar zitting

Bedrijfsvoering

Op het gebied van bedrijfsvoering is opmerkelijk dat het parket een goede personeelsplanning heeft ingericht (scope van een halfjaar) en uitgebreide opleidingsmogelijkheden aanbiedt.

Dossieranalyse

De dossieranalyse bij parket [REDACTED] (uitgevoerd d.d. 28 oktober j.l.) levert enkele opmerkelijke inzichten op inzake de uitvoeringspraktijk. In de dossiers valt op dat OMSB vrijwel niet in GPS wordt geregistreerd. Naderhand wordt het GPS dossier alsnog gevuld. Het dossier bevat geen feitomschrijving en SB wordt alleen toegepast als een geldboete wordt opgelegd. Wat uit de analyse verder blijkt is dat het parket de ID-vaststelling doet op basis van het politiedossier. Uit de dossiers blijkt dat het parket de rechtsbijstand goed heeft geborgd, GPS vermeldt geen slachtoffergegevens in [REDACTED]. Verder wordt in het parket afgeweken van de strafvorderingrichtlijnen zonder dit te motiveren.

Conclusies

Over de werkwijze van [REDACTED] kan worden geconcludeerd dat men (nog) niet geheel conform het strafvorderlijk kader OMSB toepast. Het parket kiest ervoor alleen OMSB toe te passen als een geldboete wordt opgelegd, mede omdat telehoren onvoldoende functioneert en daarnaast transacties bij taakstraffen kunnen worden opgelegd.

- Parket [REDACTED]

De gesprekken bij parket [REDACTED] op 11 november leveren een beeld op van een vooral praktische aanpak van OMSB. Zo wordt vaak gekozen voor telefonisch afstemmen door de OvJ met de verdachte waarbij bijvoorbeeld wordt gevraagd naar draagkracht zodat daarmee kan worden rekening gehouden. De ass. OvJ speelt een belangrijke rol bij de afhandeling van OMSB in [REDACTED]. Verzetten worden beoordeeld door de ass. OvJ waarbij aantallen verzetszaken zijn gequoteerd per ass. OvJ. De ass. OvJ beoordeelt uitsluitend de zaken van collega's (dus geen 'eigen' zaken) en stemt daarbij zoveel mogelijk af met de initiële beoordelaar.

De dossieranalyse laat zien dat het parket de registratie van OMSB in GPS tamelijk goed op orde heeft, hierin is de voorbereiding opgenomen evenals het politiedossier. Ook het [REDACTED] parket laat een ongemotiveerde afwijking van de strafvorderingsrichtlijnen zien.

De coördinator ZSM geeft aan behoefte te hebben aan verduidelijkend OM-breed geldend beleidskader SB. Verder lijkt het haar nuttig om gebaseerd op dit kader in opleidingen te voorzien.

- Parket [REDACTED]

- Parket [REDACTED]

- Parket [REDACTED]

- Parket ██████████

- Parket █████

- Parket ███ █████

- Parket █████ █████ █████

- █████

- █████ █████

Bijlage 1: Uitwerking hoofdelementen onderzoek

De 2 brillen waarmee we vanuit de kwaliteitsborging kijken naar de uitvoering van OMSB werken we in het onderstaande verder uit.

A) Juridisch inhoudelijke prestaties. Dit element houdt in dat de focus ligt op de juridisch inhoudelijke uitvoering vanuit de normatieve uitgangspunten strafvordering, verwoord in de Aanwijzing OMSB en het Strafvorderlijk kader. In de kern gaat het om:

> Reproduceerbare schuldvaststelling;

Dit betekent of op een behoorlijke wijze is vastgesteld dat de verdachte schuldig is aan de strafbare gedraging. Het wettig bewijs dient toereikend te zijn om tot schuldvaststelling te komen.

> procedurele rechtstatelijke waarborgen inzake het uitvaardigen van de strafbeschikking:

- juiste functionaris beslist (incl. mandatering);
- wettelijke verplichtingen rondom horen opgevolgd;
- verdachte wijzen op rechtsbijstand.

> Naleving wettelijke vormvereisten;

De wijze waarop/mate waarin wordt voldaan aan formele vereisten van de strafbeschikking (cf art 257 a lid 6 Sv). Dit wil zeggen dat er een dagtekening en ondertekening op de strafbeschikking is vermeld, een beschrijving van het strafbare feit en de juridische kwalificatie.

> Verhouding tot normatieve uitgangspunten college;

De wijze waarop de Aanwijzing OM-SB wordt gebruikt (richtinggevend is) ten aanzien van de bevoegdheden van de officier van justitie.

B) Organisatorische inbedding/randvoorwaarden. Dit element betreft samengevat hoe OM-SB in de parketten is georganiseerd en geborgd. Aspecten die hierbij aan de orde zijn:

> Inrichting proces; De wijze waarop OM-SB in een parket is belegd, bij welke afdeling/sectie, welke functionaris(sen) etc.

> ICT; ondersteuning gebruik informatie (systemen, ontwikkeling en beheer).

> HR; personele inzet, functies en competenties.

> Cultuur/Gedrag; hoe gaat de organisatie om met de toepassing en stimulering van OM-SB.

> Sturing/control en AO/IC; de wijze waarop op de kwaliteit van de uitvoering OM-SB wordt gestuurd en hoe processen worden geborgd.

OPENBAAR MINISTERIE

Uitgave
Openbaar Ministerie
Postbus 20305
2500 EH Den Haag
www.om.nl

November 2016