

College van procureurs-generaal

Voorzitter

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag.

Aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad
de heer J.W. Fokkens
Postbus 20303
2500 EH Den Haag

Bezoekadres:

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)88 699 1100
Telefax +31 (0)88 699 0165

Onderdeel
Contactpersoon
Doorkiesnummer(s)
Datum
Ons kenmerk
Uw kenmerk
Bijlage(n)
Onderwerp

Beleid & Strategie

[REDACTED]
[REDACTED]

11 juli 2016
PaG/B&S/17514
UIT-PG/2016/614 28 april 2016

Stand van zaken uitvoering conclusies en aanbevelingen
rapport 'Beschikt en Gewogen'
Rapport "Beschikt en Gewogen"

Bij beantwoording de
datum en ons kenmerk
vermelden. Wilt u slechts
één zaak in uw brief
behandelen.

Geachte heer Fokkens,

In antwoord op uw brief van 28 april jl. informeer ik u hierbij over de wijze waarop door het OM uitvoering is gegeven aan de conclusies en aanbevelingen van uw rapport 'Beschikt en Gewogen'. Per vraagpunt wordt uitvoerig aangegeven hoe de op dat vraagpunt genomen maatregel(en) zijn aangepakt. De wijze waarop de maatregelen zijn ingevoerd is bij de parketten identiek in opzet, maar kunnen in de uitvoering wat uiteen lopen door het gebruik van verschillende werkformulieren om de schuldvaststelling vast te leggen en formele vereisten na te lopen. Een aantal van die documenten is bijgevoegd.

Alvorens dieper in te gaan op de door u geformuleerde vragen, hecht ik er aan u te informeren over een aantal initiatieven waarin de uitkomsten van het rapport 'Beschikt en Gewogen' zijn verdisconteerd, zodat deze structureel bijdragen aan het verbeteren van het proces van beoordelen van strafzaken, waaronder begrepen de zaken die met een strafbeschikking worden afgedaan.

De uitkomsten van het onderzoek naar de handhaving en uitvoering van de wettelijke voorschriften betreffende de OM-strafbeschikking hebben geleid tot de reactie van het College van procureurs-generaal, zoals verwoord in de beleidsreactie van 22 januari

2015¹. Kern van die beleidsreactie is dat de in het rapport genoemde kritiekpunten ter harte worden genomen en dat de benodigde maatregelen zullen worden getroffen. Zoals ook in de reactie aangegeven wordt het onderzoek beschouwd als een waardevol leermoment in een periode dat de OM-strafbeschikking nog volop in ontwikkeling is.

Hoewel het rapport 'Beschikt en Gewogen' ziet op de wijze waarop het OM de strafbeschikking toepast, is een aantal constatering (en aanbevelingen) ook geldend voor andere (buitengerechtelijke) wijzen van afdoen van strafzaken door het OM. In die zin hebben de constatering ook geleid tot een breder besef dat het reguliere proces van beoordeling van strafzaken structureel kritisch gevolgd en geborgd moet worden om altijd - zowel formeel als materieel - op het vereiste niveau te presteren. Concrete maatregelen in de werkprocessen zijn vorig jaar op de parketten doorgevoerd en hebben tot verbeteringen geleid. Op dit moment is een interne audit op de uitvoering van die maatregelen in voorbereiding, waarbij door middel van een eerste steekproef uit de afgedane strafzaken een meting van de resultaten zal plaatsvinden. De opzet van die audit wordt in nauwe samenwerking tussen de vergadering van rechercheofficieren en de auditafdeling van het Parket-Generaal uitgewerkt. De audit wordt zodanig uitgevoerd dat een voldoende representatief en betrouwbaar beeld wordt verkregen van de wijze waarop de verschillende maatregelen zijn geïmplementeerd en worden uitgevoerd. De in uw brief van 28 april jl. opgenomen vraagpunten komen in die audit aan de orde. Daarnaast wordt in de reguliere cyclus van planning en control onder verantwoordelijkheid van het College expliciet aandacht besteed aan de kwaliteit van de uitvoering van de wet OM-afdoening en de opvolging van de maatregelen naar aanleiding van het rapport 'Beschikt en Gewogen'. Na uitvoering van de audit zullen hardere gegevens beschikbaar zijn over de wijze van uitvoering van de verschillende maatregelen en kunnen zo nodig aanvullende maatregelen worden genomen.

Verder wordt gewezen op twee andere initiatieven die zullen bijdragen aan structurele verbetering van de kwaliteit van het proces van beoordeling van strafzaken, waaronder begrepen de schuldvaststelling voorafgaand aan het uitvaardigen van strafbeschikkingen.

Binnen het OM start binnenkort het programma Strafvordering OM2020 waarin de borging van de strafdorderlijke kwaliteit in de kritische werkprocessen van het OM centraal staat. Het programma richt zich op het onderkennen en beheersen van

¹ Zie bijlage 1

mogelijke kwetsbaarheden in de gevoelige processen, op de verbetering van de ondersteuning van de professional en op strakkere normering van prestaties en kwaliteit. Tot die kritische processen behoort de OM-strafbeschikking en dit proces wordt vanaf 2016 met voorrang aangepakt met als doel te komen tot een bestendige uitvoering op kwalitatief hoog niveau van de werkzaamheden binnen dit kritische proces,

Hoewel geen onderdeel uitmakend van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport heeft het College in de hierna te noemen brief van 24 juni 2015 aangegeven dat 'mede in het licht van de constatering van de PG bij de Hoge Raad' het door de bestrafte direct voldoen van een OM-strafbeschikking, in principe alleen nog mogelijk kan zijn na adequate rechtsbijstand. Inmiddels werken OM, politie, departement, Raad voor de Rechtsbijstand en de NOvA samen aan een regeling waarbij rechtsbijstand op ZSM structureel zal worden vormgegeven. De Minister zal dit jaar nog nader ingaan op de wijze waarop de organisatie van de rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek zal worden vormgegeven, in samenhang met de aanbevelingen van de Commissie Wolfsen en de invoering van het recht op rechtsbijstand tijdens het politieverhoor per 1 maart jl..

Beantwoording van de vragen

Door het College, maar ook breder binnen het OM², is uitgebreid gesproken over de wijze waarop de conclusies en aanbevelingen uit het rapport kunnen worden omgezet in maatregelen die het werkproces kunnen verbeteren. Dat heeft onder meer geleid tot de brief van het College van 24 juni 2015³, waarin een aantal maatregelen zijn aangekondigd, die uiterlijk 1 oktober 2015 in het werkproces van OM en politie geïmplementeerd dienden te worden. Hieronder is per vraagpunt beschreven op welke wijze opvolging is gegeven aan de bevindingen uit het rapport.

² In bijeenkomsten met officieren van justitie en parketsecretarissen

³ Zie bijlage 2.

I. Ten aanzien van de schuldvaststelling

1. Geconstateerd werd dat niet alle strafdossiers compleet waren. Daarnaast werd geconstateerd dat strafbeschikkingen werden uitgevaardigd voordat de onderliggende processen-verbaal waren ingestuurd en/of ondertekend. Dit deed zich het vaakst voor in de ZSM-zaakstroom.

Arrondissementsparketten

In de ZSM-werkwijze wordt de strafzaak door de OM-beoordelaar beoordeeld in BVH/BOSZ⁴. Stukken die niet in BVH/BOSZ zijn opgenomen worden ingescand en in GPS geplaatst (niet alleen bij zaken waarin een OM-strafbeschikking is uitgevaardigd, maar ook bij een beleidssepot of een transactievoorstel). De algemene werkwijze vanaf 1 oktober 2015 houdt in dat - voorafgaand aan een te nemen afdoeningsbeslissing - alle opgemaakte schriftelijke stukken in BVH/BOSZ aanwezig en raadpleegbaar dienen te zijn. Deze digitaal te raadplegen stukken zijn dan nog niet altijd van een handtekening voorzien om reden dat dan die stukken eerst uitgeprint moeten worden, dan van een handtekening moeten worden voorzien en vervolgens weer ingescand moeten worden. Dit is administratief erg omslachtig, omdat (ongeveer) 50% van de zaken door het OM buitengerechtelijk worden afgedaan. De afspraak is dat alle informatie die van belang is voor de te nemen afdoeningsbeslissing (waaronder alle verrichtte opsporingshandelingen) schriftelijk worden vastgelegd. Indien het OM de informatie onvolledig acht, dan dient aanvullend proces-verbaal te worden opgemaakt. Als de zaak naar zitting⁵ gaat, wordt een volledig strafdossier samengesteld, inclusief ondertekende processen-verbaal.

De in "Beschikt en Gewogen" onderzochte zaaksdossiers uit ZSM hadden destijds allemaal betrekking op de zaakstroom aangehouden verdachten. In een later stadium zijn ook zaken met *ontboden* verdachten (de niet-vast zaken) via de ZSM werkwijze in behandeling genomen. In deze niet-vast zaken kan er sprake zijn van een strafzaak waarin verdachte nog ontboden dient te worden voor verhoor dan wel een strafzaak die geheel compleet wordt ingezonden (zgn. 'loopzaken'). In beide varianten wordt er een afdoeningsbeslissing genomen op basis van een volledig dossier (dus inclusief verhoor van de ontboden verdachte) waarin alle voor de afdoeningsbeslissing relevante informatie schriftelijk is vastgelegd.

⁴ BVH is het primair processysteem van de politie, de daarin ingevoerde informatie (processen-verbaal e.d.) is in BOSZ in de OM-module raadpleegbaar voor beoordelaars.

⁵ Dit geldt zowel voor OM (hoor)zittingen, als voor ZM zittingen.

[REDACTED]

In de ZSM-werkstroom van CVOM-zaken (ZSM-centraal) wordt de afdoeningsbeslissing genomen op basis van schriftelijk (veelal digitaal) vastgelegde en voor de beoordelaar beschikbare informatie. Deze moet er zijn op het moment dat een afdoeningsbeslissing wordt genomen. Indien de aangeleverde informatie onvolledig is, wordt de betreffende opsporingsinstantie verzocht deze aan te vullen. De afdoeningsbeslissing wordt in dat geval niet eerder dan na ontvangst van de aanvullende informatie genomen. De originele (fysieke) stukken worden vervolgens nagezonden en in het dossier gevoegd. Op de daadwerkelijke ontvangst van deze fysieke stukken vindt vervolgens nog controle plaats.

Voor de overige zaakstromen van [REDACTED] geldt eveneens dat een afdoeningsbeslissing enkel wordt genomen op basis van een volledig dossier waarin alle voor de afdoeningsbeslissing relevante informatie schriftelijk is vastgelegd.

2. In een aantal gevallen werd het bewijs ontoereikend geoordeeld om de schuldvaststelling te kunnen dragen, terwijl dat gebrek niet viel toe te schrijven aan een incompleet dossier. In de zaakstromen ZSM en [REDACTED] werd een foutpercentage van 8 % geconstateerd. Die onderzoeksbevinding werd aangemerkt als een ernstig te nemen indicatie dat de grondigheid en de zorgvuldigheid waarmee de schuldvaststelling in de bedoelde zaakstromen geschiedt, te wensen overlaat.

Arrondissementsparketten

Alle arrondissementsparketten maken inmiddels gebruik van een werkformulier. De beoordelaar is verplicht dit werkformulier te gebruiken. De schuldvaststelling wordt gedocumenteerd doordat de beoordelaar moet aangeven (samenvattend) welke bewijsmiddelen in het dossier aanwezig zijn die leiden tot de conclusie dat er sprake is van wettig en overtuigend bewijs dat verdachte het feit heeft gepleegd. Tevens moet worden gemotiveerd (als er een beroep op wordt gedaan) waarom eventuele verweren (bv. noodweer-verweer) kunnen worden verworpen. Bij een aantal parketten, zo blijkt uit de werkformulieren⁶, dient ook een motivering te worden gegeven voor de gekozen afdoeningsmodaliteit en wanneer er wordt afgeweken van de strafvorderingsrichtlijnen.

⁶ Zie bijlage 3

[REDACTED]

In het kader van ZSM-Centraal wordt al geruime tijd gebruik gemaakt van verkorte (standaard) processen-verbaal voor rijden onder invloed en snelheidsovertredingen. In het kader van ZSM-Centraal is inmiddels ook een standaard verkort proces-verbaal voor artikel 9 WvW94-zaken ontwikkeld. Hierdoor wordt in elk van de zaakstromen die momenteel via ZSM Centraal worden afgedaan gewerkt met een gestandaardiseerd proces-verbaal. Daarnaast wordt vanuit [REDACTED] momenteel eveneens richting de Openbaar Vervoersbedrijven gestuurd op standaardisering van processen-verbaal betreffende zwartrijden in het openbaar vervoer. Standaardisering van deze processen-verbaal draagt bij aan de kwaliteit en de reproduceerbaarheid van het bewijs en de volledigheid van de informatie in de processen-verbaal.

Door de oprichting van 'project *' (zie onder punt 11) wordt een directe kwaliteitsimpuls gegeven aan de door de politie aangeleverde processen-verbaal. Dit project leidt eveneens tot een leerproces bij de aanleverende instanties. Naast bovenstaande ontwikkelingen is door het [REDACTED] het afgelopen jaar geïnvesteerd in de nauwere relatie tussen officieren van justitie en beoordelaars ter verbetering van de kwaliteit van de beoordeling en toetsing van de kwaliteit van processen-verbaal en een grondige en zorgvuldige schuldvaststelling.

Anders dan de arrondissementsparketten maakt [REDACTED] geen gebruik van de hierboven genoemde werkformulieren. De reden hiervoor is gelegen in de bijzondere kenmerken van de zaakstroom van [REDACTED]. Het gaat hier doorgaans om feiten van geringe ernst, die eenvoudig van aard zijn en op eenduidige wijze zijn vast te stellen. Het dossier heeft een geringe omvang en de bewijsmiddelen zijn daaruit veelal eenvoudig en eenduidig op te maken. Het gebruik van een werkformulier heeft om die reden nauwelijks toegevoegde waarde.

Medewerkers maken bij de beoordeling van dossiers gebruik van eenvoudige werkinstructies. Deze bieden de medewerker handvatten om op een grondige, zorgvuldige en eenduidige wijze tot vaststelling van schuld te komen.

Daarnaast kent een aanzienlijk deel van de zaken een afdoeningsbeslissing conform de strafvorderingsrichtlijnen en/of de vaststaande bedragen die in de Tekstenbundel voor feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen (Tekstenbundel) zijn opgenomen. Enkel indien in specifieke gevallen wordt afgeweken van deze strafvorderingsrichtlijnen of vaststaande bedragen wordt dit gemotiveerd in het GPS-

systeem vastgelegd, zodat de inhoud en motivering van de beslissing reproduceerbaar is.

3. Los van punt 2 werd geconstateerd dat in een betrekkelijk groot aantal dossiers niet bleek van het door de wet voorgeschreven onderzoek naar de identiteit van de verdachte.

Vooropgesteld wordt dat het primair de taak en verantwoordelijkheid van de opsporingsinstanties is om het onderzoek naar de identiteit van de verdachte op de voorgeschreven wijze uit te voeren. In de brief van het College aan de Minister van Veiligheid en Justitie van 22 januari 2015 is aangegeven dat het College bij de politie en andere opsporingsinstanties hiervoor uitdrukkelijk aandacht zal vragen.

De politie heeft daarop toegezegd te zullen investeren in een beter identificatie, o.m. door een groter aantal zgn. ID-zuilen op de politiebureaus te plaatsen, medewerkers beter op te leiden en de werkwijze te uniformeren. Met het door de politie inmiddels, in het kader van het programma Mobiel Effectiever op Straat (MEOS), in gebruik nemen van smartphones met een directe koppeling met o.m. de Basis Registratie Personen (BRP) wordt vaststelling van de juiste identiteit van de verdachte bevorderd.

Arrondissementsparketten

Bij de vaststelling van de identiteit van aangehouden verdachten geldt als uitgangspunt dat deze geschiedt in overeenstemming met het op de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (Stb. 2009, 317) gebaseerde Protocol identiteitsvaststelling (strafrechtshet) d.d. 24 april 2013.

Bij alle arrondissementsparketten worden geen zaken meer in behandeling genomen als uit het dossier niet blijkt van identiteitsvaststelling door de politie⁷ op de voorgeschreven wijze. Dit moet blijken uit opname van het SKN

(Strafrechtshetnummer) van verdachte in het dossier en een bijgevoegde ID staat. In uitzonderingssituaties wordt hiervan afgeweken: (uitgangspunt, altijd SKN-nummer en ID staat tenzij ...) Bij absolute onmogelijkheid om volgens de voorgeschreven wijze de identiteit van verdachte vast te stellen wordt daarvan proces-verbaal opgemaakt en op andere wijze geprobeerd de identiteit vast te stellen.

⁷ Door middel van de Progis-identificatiezuil.

[REDACTED]

Een groot deel van de strafzaken die door [REDACTED] worden behandeld betreft zaken waarin geen sprake is van een aangehouden verdachte. De verdachte is enkel staande gehouden. In die gevallen waarin sprake is van de onmogelijkheid om volgens de voorgeschreven wijze de identiteit van verdachte vast te stellen is het aanhouden van de verdachte enkel om die reden in de regel niet proportioneel. In die gevallen wordt door de opsporingsambtenaar getracht op andere wijze met voldoende zekerheid de identiteit van de verdachte vast te stellen. Controle van de wijze waarop identiteitsvaststelling heeft plaatsgevonden vindt plaats bij de beoordeling van het dossier.

In de hierboven omschreven gevallen, waarbij vaststelling van de identiteit niet mogelijk is zonder vrijheidsbenemende maatregelen, acht het College de hier omschreven wijze van werken correct.

II. Ten aanzien van de procedurele waarborgen

- | |
|---|
| <p>4. Vastgesteld werd dat de Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen onduidelijk is. Bovendien werd geconstateerd dat in de (weinige) gevallen waarin de waarborgen van art. 489 Sv en die van de Aanwijzing van toepassing waren deze niet in acht zijn genomen.</p> |
|---|

Dit punt omvat twee te onderscheiden elementen.

Het eerste element betreft de ongeclausuleerde beschrijving in de genoemde Aanwijzing (en de opvolgende Richtlijn⁸) van de verplichting ouders op te roepen wanneer de verdachte wordt uitgenodigd voor een OM-zitting. Als gevolg daarvan lijkt die verplichting ook bij overtredingen te bestaan.

In de beleidsreactie van het College is ten aanzien van dat laatste aspect aangegeven dat de betreffende regels op korte termijn zouden worden herzien.

Het tweede element ziet op de uitvoering van het uit artikel 489 Sv voortvloeiende recht op rechtsbijstand voor de minderjarige, ook bij overtredingen, bij het voornemen om een strafbeschikking uit te vaardigen met een taakstraf van meer dan 20 uur of een geldboete van meer dan 115 euro.

⁸ Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2014R008)

In verband met de samenhang met het lopende traject rond de implementatie van de EU-Richtlijn minimumregels voor het recht op rechtsbijstand in strafprocedures, worden deze elementen betrokken bij de aanpassing van de werkwijze en de daarop van toepassing zijnde beleidsregels van het OM.

Het voorstel tot wijziging van genoemde OM-Richtlijn ligt nu gereed voor besluitvorming, waarbij met het bovenstaande rekening is gehouden. De vermelding van de verplichting tot toevoeging van een raadsman zal zich beperken tot misdrijven. Wanneer het voornemen bestaat om bij strafbeschikking een geldboete op te leggen zal de Richtlijn geen OM-zitting meer voorschrijven. Bij de taakstraf tot 20 uur wordt dat voorschrift wel in de Richtlijn gehandhaafd, omdat de aard en de uitvoering van die straf naar het oordeel van het OM meebrengt dat de minderjarige verdachte en diens ouders/verzorgers in de gelegenheid moeten worden gesteld om zich daarover uit te laten.

5. Doorgaans bleek uit het dossier niet door welke functionaris de strafbeschikking was uitgevaardigd, zodat niet nagegaan kon worden of de beslissing door een daartoe bevoegde persoon was genomen.

Zoals in het rapport vermeld, zijn er geen aanwijzingen dat beslissingen zijn genomen door medewerkers van het OM die daartoe niet bevoegd zijn. Door de interne werkwijze binnen de parketten is ook niet goed denkbaar dat dergelijke beslissingen onbevoegd worden genomen of dat de naam van de betreffende functionaris niet in het GPS-systeem is geregistreerd of op het werkformulier. Daarbij wordt nog het volgende opgemerkt.

Elk parket kent een “mandaatregeling” waarbij is aangegeven welke (groepen van) medewerkers (onder mandaat) welke beslissingen kunnen nemen. Bij de ZSM-werkwijze vindt een eerste selectie van de inkomende zaken door de aanwezige officier van justitie plaats. Deze bepaalt of de zaak in behandeling kan worden genomen. Daarna kan een arrondissementsofficier zelf, een assistent-officier van justitie, parketsecretaris of administratief-juridisch medewerker⁹ feitelijk belast zijn met de beoordeling van de strafzaak en het aanmaken van een OM-strafbeschikking (of transactie of (beleids)sepot) in het GPS systeem.

⁹ Uiteraard alleen voor zover de mandaatregeling van het betreffende parket daarin voorziet

Arrondissementsparketten

Op de werkformulieren moet altijd de naam worden vermeld van de persoon die de beslissing tot het uitvaardigen van een OM-straftbeschiiking heeft genomen. De naam van de verantwoordelijke functionaris is dus te achterhalen via het werkformulier. De naam van degene die de beslissing in GPS invoert staat in het systeem geregistreerd. Dat kan dezelfde persoon zijn maar ook degene die onder verantwoordelijkheid van de beoordelaar de beslissing registreert.

Bij strafbeshiikkingen die door de officier van justitie op een OM-zitting zijn uitgevaardigd staat de betreffende functionaris, in deze gevallen altijd een (assistent) officier van justitie, vermeld in het verslag van de OM-zitting. Dit verslag maakt deel uit van het dossier.

In die gevallen waarin, met gebruikmaking van het GPS-systeem, wordt beslist tot een (geldboete)strafbeshiikking, die niet op een OM-hoorzitting wordt uitgevaardigd maar door het CJIB wordt verzonden, wordt de naam van de functionaris die hiertoe heeft beslist in het GPS systeem geregistreerd.

Bij de categorie *-feiten met een vast boetebedrag, die voorheen langs geheel geautomatiseerde weg door het CJIB werd verzonden wordt nu als volgt gehandeld; De functionaris die, voorafgaand aan verzending van de strafbeshiikking door het CJIB, de schuld aan een strafbaar feit heeft vastgesteld en beslist tot uitvaardiging van een strafbeshiikking, vermeldt zijn of haar naam in het systeem (doorgaans de transactiemodule) van waaruit de zaak aan het CJIB ter verzending van de strafbeshiikking wordt aangeleverd.

In die gevallen waarin de zaak door middel van een papieren proces-verbaal (de zgn. 'combibon') wordt aangeleverd, vermeldt de functionaris zijn of haar gegevens op deze combibon.

Door de hier beschreven werkwijzen, in combinatie met de onder 1. beschreven maatregelen ten behoeve van een correcte wijze van schuldvaststelling, wordt thans bij elke zaak geregistreerd door welke functionaris de beslissing tot uitvaardiging van de strafbeshiikking is genomen.

III. Ten aanzien van de inhoud van de strafbeschikking

6. In samenhang met vraag 5 werd geconcludeerd dat de OM-strafbeschikking in de meeste gevallen niet de naam en de functie vermeldt van de verantwoordelijke functionaris en niet door deze wordt ondertekend. Hoewel de wet dit niet expliciet vereist, werd geconcludeerd dat ondertekening onder vermelding van naam en functie wel aanbeveling verdient.

Op de door het OM uitgevaardigde strafbeschikking staat onderaan de officier van justitie genoemd als de functionaris die de strafbeschikking heeft uitgevaardigd. Evenals de dagvaarding wordt deze niet voorzien van een naam en handtekening. Zoals hierboven aangegeven is de naam van de functionaris die de beslissing tot uitvaardigen van de strafbeschikking heeft genomen te achterhalen en veelal ook in het bedrijfsprocessensysteem vastgelegd. Technisch is het niet eenvoudig om deze aanbeveling tot ondertekening onder vermelding van naam en functie te realiseren¹⁰. Ondertekening is overigens ook niet mogelijk in de gevallen dat het CJIB de OM-strafbeschikking uitstuurt. Aan de aanbeveling om ondertekening met vermelding van de naam en functie wel te laten plaatsvinden is om de hier aangegeven redenen geen uitvoering gegeven.

De in verband hiermee in paragraaf 5.3 van het rapport gedane suggesties, tot aanpassing van de wet met betrekking tot de ondertekening en het wegnemen van praktische bezwaren door invoering van het digitale dossier, zullen bij de komende evaluatie van de Wet OM-afdoening, in ieder geval tijdens het OM, worden betrokken.

7. Geconstateerd werd dat in de gevallen waarin het CJIB de verdachte van de strafbeschikking in kennis stelt, niet de datum wordt vermeld waarop de beschikking is uitgevaardigd. Geconcludeerd werd dat van toezending van een afschrift van de strafbeschikking in deze gevallen in feite geen sprake is.

Het College onderkent dat de datum van uitvaardiging van de strafbeschikking in deze gevallen niet wordt vermeld. Het vermelden van die datum stuit echter op praktische

¹⁰ Het plaatsen van een (niet-elektronische) handtekening in een geautomatiseerd proces waar bovendien de beslissing tot het uitvaardigen van een strafbeschikking (veelal) niet op dezelfde plaats, datum en tijd plaats vindt als daar waar de strafbeschikking wordt uitgeprint en verzonden, is niet eenvoudig.

en technische bezwaren die zonder vergaande aanpassing van systemen niet kan worden gerealiseerd. De uitgevaardigde strafbeschikkingen worden niet altijd op dezelfde dag geprint en verstuurd, soms zit er een aantal dagen tussen. Om te voorkomen dat de termijn van verzet tegen de strafbeschikking daardoor mogelijk wordt ingeperkt wordt een datum vermeld waarop bestrafte redelijkerwijs kennis kan hebben van de strafbeschikking.

De 'schending' van dit voorschrift heeft voor de bestrafte als voordeel dat de (latere) datum waarop de strafbeschikking ter kennis van de bestrafte komt, geldt als aanvangsdatum voor de termijn waarbinnen verzet kan worden gedaan.

Gelet op het voorgaande acht het College aanpassing van de werkwijze met betrekking tot het vermelden van de datum niet aangewezen.

Verder merkt het College op dat in alle gevallen het document dat aan de bestrafte wordt toegezonden alle uiterlijke kenmerken, alsmede de inhoudelijke componenten van de strafbeschikking bevat, waardoor materieel gezien sprake is van toezending van een afschrift van de strafbeschikking.

8. Daarenboven werd vastgesteld dat de feitsopgave in de OM-strafbeschikking doorgaans summier is. Tevens werd geconstateerd dat de beschikking zelden de door de wet voorgeschreven correcte kwalificatie van het feit bevat. Doorgaans is de gegeven kwalificatie slechts een herhaling van de feitsopgave.

Arrondissementsparketten

De wens tot verbetering op dit punt heeft geleid tot versterkte aandacht bij de parketten en verschillende concrete acties die tot verbetering leiden. Een aantal parketten maakt in GPS handmatig een tenlasteleggingstekst aan die in de strafbeschikking wordt afgedrukt. Andere parketten voeren in GPS de kwalificatie van het strafbare feit in, die ook in die strafbeschikking wordt afgedrukt, eventueel aangevuld met nadere informatie over de aard van het goed, naam slachtoffer etc. (zie bijlagen).

Opgemerkt wordt dat in zaken waarin de strafbeschikking door het CJIB wordt verzonden, de feitsopgave niet aangevuld wordt. Daarvoor is een aanpassing van GPS noodzakelijk, die niet op korte termijn gerealiseerd kan worden.

De komende audits zullen inzicht moeten verschaffen in de wijze waarop de beoordelaars handmatig de feitomschrijving en kwalificatie van het feit aanpassen in de het GPS-systeem en daarmee op de strafbeschikking.

Daarnaast zal in de komende periode worden gezien of een aanpassing van GPS binnen afzienbare tijd kan plaats vinden.

De Commissie Feiten en Tarieven (CFT), een adviescommissie van het College die onder meer verantwoordelijk is voor de Tekstenbundel, heeft naar aanleiding van de constatering dat de feitsopgave op de strafbeschikking doorgaans te summier is, meerdere van de in de Tekstenbundel opgenomen feitcode-omschrijvingen herzien. Naast herziening van de in het rapport aangehaalde omschrijving van feitcode F055, zijn bijvoorbeeld tevens de omschrijvingen van feitcodes F060, F175 en F225 aangepast¹¹. Hetzelfde is gebeurd voor verschillende feitomschrijvingen van politiestrafbeschikkingsfeiten zoals opgenomen in Bijlage I van het Besluit OM-afdoening. Aan voornoemde constatering is gevolg gegeven door de verschillende gedragingen nader te differentiëren in afzonderlijke feitomschrijvingen en feiticoderingen. Hierdoor zien de feitomschrijvingen op slechts een van de gedragingen.

Voorts is het inmiddels staand beleid en praktijk dat, in geval van formulering van nieuwe feitomschrijvingen, gedragingen altijd worden gedifferentieerd en derhalve geen alternatieve gedragingen bevatten.

Nu in deze zaakstroom (feitgecodeerde zaken) de in de Tekstenbundel opgenomen feitomschrijving bepalend is voor de feitsopgave op de strafbeschikking, hebben de hier omschreven aanpassingen een meer eenduidige omschrijving van de feitsopgave op de strafbeschikking tot gevolg

IV. Ten aanzien van de (relatieve) bevoegdheid van [REDACTED] en het CJIB

9. Geconcludeerd werd dat de mandaatregeling ten behoeve van [REDACTED] niet deugde. Bovendien werd vastgesteld dat dit gebrek niet werd gerepareerd door de Wet van 19 juni 2014, Stb. 225. Hoewel deze wet [REDACTED] een wettelijke status gaf, werd geen relatieve bevoegdheid gecreëerd.

¹¹ Zie feitenboekje, uitgave 1 januari 2016: blz. F 2, F 13 en F14: de hierboven genoemde feitcodes zijn gesplitst met verschillende feitomschrijvingen. In bijlage 4 zijn de teksten uit 2015 en 2016 opgenomen.

[REDACTED]

Het College is naar aanleiding van deze conclusie met het departement in gesprek gegaan over de noodzakelijke wettelijke aanpassingen op dit punt. De verwachting is dat de wijziging van artikel 9 Wetboek van Strafvordering per 1 januari 2017 zal worden gerealiseerd. In afwachting hiervan heeft het College bij besluit van 6 januari 2015 vastgesteld dat al het personeel dat binnen [REDACTED] belast is met het uitvaardigen van strafbeschikkingen of dat anderszins één of meer officiersbevoegdheden uitoefent, die werkzaamheden (in mandaat) verricht ten behoeve van de gehele OM-organisatie.

Bovenstaande is via een zogenaamd wijzigingsbesluit aan de medewerkers, die op moment van het besluit in dienst waren, bekend gemaakt¹².

In het bredere perspectief van de landelijke organisatie van het OM acht het College heroverweging van de algemene regeling van artikel 9 Sv betreffende de (beperkende) relatieve bevoegdheid van officieren van justitie op zijn plaats. Deze heroverweging zal binnen het lopende traject van modernisering van het Wetboek van Strafvordering plaats dienen te vinden.

10. Wat in vraag 9 voor [REDACTED] werd geconstateerd, gold ook voor het CJIB. Omdat het Wetboek van Strafvordering niet voorziet in overdracht van de relatieve competentie in strafzaken, kon ook die mandaatconstructie de toets der kritiek niet doorstaan.

[REDACTED]

Naar aanleiding van enerzijds deze conclusie en anderzijds het gegeven dat de landelijk strafbeschikkingsofficier (Lsbo) als officier van justitie deel is gaan uitmaken van de formatie van [REDACTED] is de mandaats- en detacheringsconstructie van onbezoldigde OM-medewerkers bij het CJIB herijkt. Daartoe heeft het College d.d. 19 januari 2015 beslist¹³. Als gevolg van die beslissing zijn de onbezoldigd OM-medewerkers bij het CJIB (onverminderd) gedetacheerd vanuit het CJIB naar de OM-organisatie. Aan deze onbezoldigd OM-medewerkers wordt (onverminderd) mandaat verleend om in naam en onder verantwoordelijkheid van de Lsbo besluiten te nemen en bevoegdheden uit te oefenen. De reikwijdte van het mandaat is gespecificeerd in een zogenoemd model mandaatbesluit OM-afdoening bij het CJIB 2015.

¹² Zie bijlage 5

¹³ Die beslissing is vastgelegd in het verslag van de vergadering van het College van 3 februari 2015

De hoofden van de arrondissementsparketten en het hoofd van het functioneel parket hebben vervolgens uitdrukkelijk ingestemd met het verlenen van dit mandaat aan de onbezoldigd OM-medewerkers bij het CJIB ¹⁴.

V. Ten aanzien van de automatische uitvaardiging van OM-strafbeschikkingen door het CJIB

11. In het onderzoeksrapport is bovendien vastgesteld dat *-feiten met een vast boetebedrag via geheel geautomatiseerde weg door het CJIB worden verzonden, zonder een voorafgaande schuldvaststelling door een daartoe bevoegde functionaris. Dit werd in strijd geoordeeld met de grondgedachte van de wet.

Na de constatering in het onderzoeksrapport dat de werkwijze rond een gedeelte van de OM-feiten in strijd is met de grondgedachte van de Wet OM-afdoening is een project gestart rondom de schuldvaststelling in deze feitgecodeerde OM-feiten. Dit project, genaamd 'Project *', heeft onder meer tot doel vorm en inhoud te geven aan het vereiste dat, voorafgaand aan een door het CJIB uit te sturen OM-strafbeschikking, altijd een vaststelling van schuld plaatsvindt door een daartoe bevoegde functionaris.

In januari 2015 is gestart met het inhoudelijk beoordelen door een OM-medewerker van processen-verbaal opgemaakt door politie na staandehouding vanwege een OM-feit, alvorens deze aan het CJIB worden ingezonden. Bij aanvang van het project betrof dit enkel de fysieke stroom 'combibonnen', ingezonden door politie, waarin sprake was van staandehouding. Na de start op één politielocatie heeft deze manier van werken vanaf mei 2015 landelijk navolging gekregen.

Vanaf oktober 2015 is het, door een wijziging in de transactiemodule (TM) van de politie, ook mogelijk om de via MEOS¹⁵ opgemaakte zaken te beoordelen op schuld. In het laatste kwartaal van 2015 is eenzelfde wijziging ook doorgevoerd in de transactiemodule van het CJIB, dat door de overige opsporingsinstanties wordt gebruikt voor de aanlevering van processen-verbaal aan het OM (door tussenkomst van het CJIB). Sinds het moment dat de nieuwe release van dit systeem is doorgevoerd (april 2016), zien de OM-medewerkers ook alle door buitengewoon

¹⁴ Zie bijlage 7

¹⁵ Zie voor beschrijving blz. 8

opsporingsambtenaren opgemaakte processen-verbaal voor genoemde OM-feiten, waarin sprake is van een staande gehouden verdachte, alvorens een OM-straftbeschiikking wordt uitgevaardigd.

Als laatste grote wijziging wordt thans in nauwe samenwerking met het CJIB een proces ingericht voor de zaken waarin geen sprake is van een staande gehouden verdachte, maar van constatering van een strafbaar feit 'op kenteken' (kentekenzaken). In dat proces is het uitgangspunt dat, voorafgaand aan de beoordeling van schuld door een OM-medewerker, een onderzoek naar de feitelijke bestuurder is uitgevoerd door de opsporingsambtenaar (van het CJIB). De uitrol hiervan zal naar het zich laat aanzien op zijn vroegst in het laatste kwartaal van 2016 gerealiseerd kunnen worden. Wanneer deze laatste fase is uitgerold is daarmee gerealiseerd dat te allen tijde voorafgaand aan het uitvaardigen van een OM-straftbeschiikking schuldvaststelling aan een strafbaar feit door een daartoe bevoegde functionaris plaatsvindt.

VI. Overigens

12. Geconstateerd werd dat van de uitreiking of verzending van de OM-straftbeschiikking geen aantekening werd gemaakt in een landelijk register.

Artikel 2.2 lid 1 Besluit OM-afdoening stelt dat "van elke uitreiking in persoon of toezending van het afschrift van de strafbeshiikking wordt overeenkomstig dit artikel in daarvoor bestemde landelijke geautomatiseerde registers aantekening gehouden door degene die de strafbeshiikking heeft uitgevaardigd".

In de praktijk wordt een OM-straftbeschiikking niet in persoon betekend. De wet schrijft dat ook niet verplichtend voor, tenzij de strafbeshiikkingen betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en schadevergoedingsmaatregel inhouden die afzonderlijk of gezamenlijk meer belopen dan € 2.000. Dan wordt de strafbeshiikking bij aangetekende brief toegezonden (artikel 257d, vierde lid Sv).

Overeenkomstig de bedoeling van de wetgever wordt in de geautomatiseerde systemen van het OM (GPS) en het CJIB geregistreerd wanneer een strafbeshiikking wordt uitgevaardigd. In gevallen waarin het OM de strafbeshiikking direct overhandigt aan de gestrafte vindt de uitvaardiging en uitreiking op dezelfde dag plaats. In gevallen waarin het CJIB de - uitgevaardigde - OM-straftbeschiikking verstuurt, zal dat in de regel één of enkele dagen na de uitvaardiging plaats vinden per gewone post.

Het College is van oordeel dat, hoewel niet in één landelijk register, op deze wijze correct in de daarvoor bestemde landelijke geautomatiseerde registers van het OM en CJIB aantekening wordt gemaakt van de uitgevaardigde strafbeschikkingen.

Tenslotte

Ik hoop u hiermee voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd over de stappen die zijn gezet naar aanleiding van de inhoud van uw rapport “Beschikt en Gewogen” en het College stelt voor om in de loop van 2017, mede aan de hand van de dan beschikbare gegevens, nader met u van gedachten te wisselen over de effecten van de genomen maatregelen.

Met vriendelijke groet,

Het College van procureurs-generaal,



Betreft handtekening H.J. Bolhaar