

Memo verbeterplan strafbeschikking

Van: [REDACTED]

Afgestemd met: [REDACTED]
[REDACTED]

In september 2016 heeft het College het strafvorderlijk kader OM-strafbeschikking vastgesteld. Aan de hand daarvan heeft bij alle parketten een review plaatsgevonden waarbij dit kader als uitgangspunt is genomen alsmede de 'Knigge'-brief van juni 2015. In het Afstemmingsoverleg Operatiën van 3 november 2016 is afgesproken dat elk parket op hoofdlijnen een verbeterplan opstelt¹. Dit memo bevat een daartoe voorstel.

Landelijk kader

Het College heeft op 13 september 2016 het strafvorderlijk kader OM-strafbeschikking vastgesteld. De voornaamste punten:

1. Herbekrachtiging uitgangspunten strafbeschikking:
 - a. buitengerechtelijk afdoen is uitgangspunt;
 - b. terugdringing transactiepraktijk (niet voor grotere zaken)
 - c. horen verdachten buiten hoorplicht alleen bij uitzondering, alleen bij strafvorderlijke noodzaak
2. Herbeoordeling op basis van ingediende verzetsgronden of reden van mislukte executie (niet integraal dus)
3. De straf in de strafbeschikking en de eis ter zitting zich zodanig tot elkaar te laten verhouden dat instellen van verzet louter met oog op uitstel executie wordt ontmoedigd en het tijdig opgeven van verzetsgronden wordt aangemoedigd
4. Straf bij strafbeschikking zoveel mogelijk op rechterlijke straftoemeting baseren (en dus waar nodig afwijken van de richtlijnen) en bij strafeis ter zitting alleen rekening houden met bezwaren die in het verzetschrift naar voren zijn gebracht
5. Verdachte in gelegenheid stellen wens kenbaar maken gehoord te willen worden (al dan niet telefonisch)

Stand van zaken

- Het parket [REDACTED] legt via ZSM strafbeschikkingen op in de vorm van geldboetes en werkstraffen. Soms wordt een OBM opgelegd; van de mogelijkheid een gedragsaanwijzing op te leggen wordt niet tot nauwelijks gebruik gemaakt.

¹ Op 10 februari heeft PG bij de HR Knigge een tweetal concept-rapporten overhandigd: Het eerste rapport betreft het onderzoek naar de wijze waarop opvolging is gegeven aan de bevindingen en aanbevelingen uit het rapport Beschikt en Gewogen dat eind 2014 is uitgebracht. Het tweede rapport betreft een (nieuw) onderzoek over de uitvoering van de wet bij de afhandeling van het verzet tegen een OM-strafbeschikking. Inhoud nog niet bekend; [REDACTED] vanuit Operationeel ZSM Overleg (landelijk) betrokken bij College-reactie naar minister.

- Voor vastzittende verdachten geldt sinds september 2016 de afspraak dat de (assistent-)officier verdachten hoort als dit capacitair tot de mogelijkheden behoort, terwijl Strafvordering voorschrijft dat horen alleen nodig is bij geldboete boven 2000 euro en werkstraffen. In praktijk gebeurt dit altijd door de officier of de assistent-officier. Dit kost geen extra capaciteit want het betreft de al ingeroosterde functionarissen.
 - Alle officieren geven desgevraagd aan dit horen als toegevoegde waarde op het zsm-proces te beschouwen: het leidt volgens hen tot meer inzicht in de verdachte, meer draagvlak voor hun beslissingen (minder verzet) en meer rekening houden met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Er is geen administratieve ondersteuning bij het verhoor.
- Via de TOM-zittingen en de zogeheten Kroonstraatzitting (ook TOM) worden op dit moment vaker (bijna altijd) transacties opgelegd dan strafbeschikkingen; dit heeft de logistieke reden dat het in GPS aangemaakte forum de afdoening bepaalt;
- De politie maakt alleen (eind)PV op na verzoek van OM als verzet is ingesteld. De officier op ZSM bepaalt de SB als voorgenomen afdoening; de ZSM-beoordelaar beoordeelt zelfstandig de vraag of er wettig en overtuigend bewijs is op basis van de beschikbare (concept-)stukken in BOSZ en BVH; dit is conform de College-richtlijnen van juni 2015 (Knigge-brief)
- De beoordelaar maakt de SB aan via GPS en vult daar ook het voorbereidingsformulier in (dient voor alle afdoeningen te worden ingevuld m.u.v. technisch sepots die in BOSZ blijven; ook dit conform Knigge-brief).

Conclusies nulmeting

Landelijk beeld

- Reproduceerbare schuldvaststelling in 6 procent niet orde: geen verbetering tov Knigge
- Dossiervorming: grote mate diversiteit van wat wordt vastgelegd en welke wijze en plaats (BVH, GPS en binnen GPS op verschillende plekken).
- ID-vaststelling: in 8 procent van de zaken niet orde
- Frequent afwijken van strafforderingsrichtlijnen (37 procent) en weinig onderbouwing daarbij (slechts 21 procent)
- Regionale verschillen reikwijdte strafbeschikking: varieert van 6 tot 19 procent
- In 56 procent van de verhoren bij geldboetes via SB wordt niet gewezen op mogelijkheid rechtsbijstand; bij werkstraffen is dat 37 procent
- In 86 procent dat verdachte geldboete direct betaalt (slechts in 2 procent van de gevallen) gebeurt dit zonder rechtsbijstand (86 procent).

Nulmeting

De reviewers hebben 33 zaken onderzocht. Dat betreft een reeks willekeurige strafbeschikkingen.

De lokale bevindingen van de nulmeting zijn als volgt samen te vatten:

Algemeen

- We leggen iets minder SB's op dan landelijk gemiddelde (geen cijfer genoemd); laatste landelijke ZSM-cijfers november 2016: 87 SB's (8% in december, 6% in november, 9% in oktober 2016, 9 % in sept, 12 % in aug, 11 % in juli, 11% in juni > kortom, dalende tendens)
- Niets wordt op mondelinge informatie afgedaan
- Direct afdoen (betalen) alleen bij rechtsbijstand
- We kijken met een magistratelijke pet en dus kritisch naar de schuldvaststelling
- Er wordt geregeld rekening gehouden met LOVS-richtlijnen bij strafbepaling

Schuldvaststelling & reproduceerbaarheid

- De reproduceerbare schuldvaststelling en bewijsvoering zijn voor verbetering vatbaar. In 33 procent van de dossiers blijkt dat de verdachte het in de SB genoemde feit heeft gepleegd, in 6 procent bleek dat niet het geval naar het oordeel van de reviewers. In 61 procent kon dit niet worden beoordeeld omdat er geen dossier in GPS stond; in 9 procent van de gevallen zijn de onderliggende dossierstukken (PV of SB zelf) niet in GPS aangetroffen
- Bij ontkennende verdachten wordt er niet snel gekozen voor SB

ID-vaststelling

Nav Knigge is per 1 oktober 2015 doorgevoerd dat voor elke verdachte de ID-staat in het dossier moet zitten en dat de ID op de juiste wijze is vastgesteld. Reviewers constateren dat in 24 procent van de gevallen de ID-staat in dossier in aangetroffen, in 3 procent niet. In de overige 73 procent was dit onbekend omdat door reviewers niet in de Digitale werkmappen op ZSM is gekeken.

In 64 procent van de gevallen is niet duidelijk of de ID op de voorgeschreven wijze is vastgesteld, wegens dossiers niet geraadpleegd in de digitale werkmappen op ZSM.

Citaat: 'Wel is de vraag of het OM in deze zaken over voldoende informatie beschikte om de ID-vaststelling door de politie te controleren'.

Strafoplegging en strafeis

- Er wordt kritisch gekeken op ZSM of de SB kans van slagen heeft; bij ontkennende verdachte terughoudend; ook wordt gekeken naar de haalbaarheid van de executie. Dat is ook reden van horen.

Algemene conclusie

past SB op ruime schaal toe voornamelijk bij bekende verdachten; ook wordt aan de voorkant gekeken naar de haalbaarheid van de executie. Conclusie uit het rapport: 'GPS wordt slechts bij verzet ingevuld. Daardoor kan de reproduceerbaarheid en schuldvaststelling niet worden vastgesteld. Tijdens de review is BOSZ niet geraadpleegd en kon informatie niet worden achterhaald. De kwaliteit van de reproduceerbare schuldvaststelling is niettemin een aandachtspunt. Dit geldt ook de landelijke aandachtspunten zoals de registratie van de beslisser, de dossierstukken van de ID-vaststelling, motivering van afwijking van de richtlijnen en omgang met slachtoffers in het SB-proces'.

Opmerking: het is niet juist dat GPS slechts bij verzet wordt ingevuld. Elke SB wordt aangemaakt in GPS met invulling van het voorberekingsformulier. Er zit echter pas een PV in GPS als er verzet is ingesteld, een PV op basis waarvan de schuldvaststelling in de review kon worden beoordeeld.

Consequenties

De nulmeting heeft beperkte waarde voor onze totale operatie aangezien alleen GPS (waar alleen PV's staan van verzetszaken) is bekeken en niet de Digitale Werkmappen op ZSM met daarin de informatie uit BOSZ en BVH op basis waarin het OM op ZSM de beslissing tav de SB neemt. Daarmee is het leeuwendeel van de zaken waarin een SB oplegt buiten beschouwing gelaten en kunnen de conclusies tav de schuldvaststelling (6 procent niet reproduceerbaar), de ID-vaststelling (3 procent niet), de afwijking van de richtlijnen (niet gekwantificeerd) en de omgang met slachtoffers (niet gekwantificeerd) moeilijk breder worden getrokken.

Alvorens een lokaal verbeterplan te kunnen opstellen, zullen eerst in ieder geval onderstaande vragen moeten worden beantwoord:

- Wordt het huidige voorberekingsformulier altijd en volledig ingevuld (tll en juridische kwalificatie) door de beoordelaar?
- Is het huidige voorberekingsformulier helder en volledig?
- Zijn er voldoende schriftelijke stukken om de schuld vast te stellen (BOSZ)?
- Wordt de ID tijdens ZSM-proces altijd voldoende vastgesteld en is er altijd een ID-staat beschikbaar bij OM?
- Op basis van welke criteria vindt in de herbeoordeling van verzetszaken plaats?
- Moet doorgaan met in principe altijd horen van (vastzittende) verdachten? Of moeten we terug naar alleen horen als de wet dit voorschrijft?
- Hoe wordt aan de wens van een verdachte om te worden gehoord tegemoet gekomen.
- Hoe wordt in omgegaan met ontkennende verdachten tav opleggen SB?
- Wat is het doel van het horen: komen tot consensus tav schuldvaststelling en/of toetsen draagkracht? Of verduidelijking van/of begrip / besef voor verdachtes situatie. De SB brief is nogal summier.
- Is datum SB duidelijk ivm verzetstermijn?
- Hoe wordt de hoogte van de SB vastgesteld? Richtlijnen OM of verwacht vonnis ter zitting (LOVS)?
- Hoe wordt verhoor vastgelegd?
- Hoe gaan we om met slachtoffers in het SB-proces/schadevergoedingsmaatregel in GPS?
- Hoe dringen we (stoppen we met) transactiepraktijk terug op de Kroonstraatzittingen en de TOM-zittingen?

- Voeren we aparte OM-hoorzitting in en wat gebeurt er met de huidige TOM-zittingen; hoe verhoudt de Kroonstraat zitting zich tot de TOM-zittingen op rechtbank [REDACTED] en in [REDACTED] welke criteria worden gehanteerd?
- Welke factoren bepalen het dalende percentage SB's en (dus) het stijgende percentage dagvaardingen? Welke mogelijkheden zijn er het dagvaardingspercentage te laten dalen.

Omdat de SB in principe ook voor Onderzoekszaken opgelegd moet worden en ook daar de transactiepraktijk dient te worden teruggedrongen, is het voorstel ook een vertegenwoordiging van de afdeling Onderzoeken deel te laten nemen aan de werkgroep.

Voorgesteld wordt om een interne werkgroep Strafbeschikking in te stellen om deze (en nadere) vragen te beantwoorden. Deze werkgroep zal uiterlijk 1 april het verbeterplan opleveren en voorleggen aan het MT. De volgende leden zullen deel uitmaken van deze werkgroep:

- [REDACTED] teamleider Interventies
- [REDACTED], teamleider Onderzoeken
- [REDACTED] teamleider administratie
- [REDACTED], kwaliteitsofficier Interventies
- [REDACTED] kwaliteitsofficier Onderzoeken
- [REDACTED], parketsecretaris Interventies