

Strafvordering

OM2020

OM-STRAF BESCHIKKING

NULMETING

OPENBAAR MINISTERIE

OM-strafbeschikking

Nulmeting

Versie	Datum	Omschrijving	Auteurs + Revisie:
0.1	02/12/2016	Concept versie op basis van: - dossierreviews, verslagen - bijeenkomsten officierenpool, bedrijfsvoering en procestrekkers Sv OM2020	- Programmamanagement - Fact Factory - Auditgroep PaG - Communicatie PaG
0.2	09/12/2016	Definitief concept	- ██████████ - Programmaleiding: ○ ██████████ ○ ██████████ - Officierenpool - Procestrekkers OMSB: ○ ██████████ ○ ██████████

10/2/e Wob

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	3
Inleiding	3
Conclusies per thema	4
Hoofdconclusie	9
Verbeterthema's en vervolgaanpak	11
Leeswijzer.....	13
Bevindingen nulmeting landelijk	14
1. Algemeen beeld onderzochte zaken	14
2. De schuldvaststelling	19
3. Reproduceerbaarheid en dossiervorming	23
4. Identiteitvaststelling	29
5. Strafvaststelling en strafeis	32
6. Reikwijdte OM-strafbeschikking.....	38
7. Kwaliteitsborging: professionele gesprek	43
8. Kwaliteitsborging – Proces en bemensing	48
9. Horen van verdachten.....	51
10. Rechtsbijstand	61
11. Verzet, mislukte executie en herbeoordeling	64
12. Informatiesystemen (ICT)	69
Bijlage 1. OMSB 2013-2016	72
Bijlage 2. Aanpak programma en nulmeting	76

Managementsamenvatting

Inleiding

Dit najaar zijn in het kader van Programma Strafvordering OM2020 de eerste stappen gezet in de verbetering van de toepassing van de OM Strafbeschikking. Op 1 september 2016 heeft het College het 'strafvorderlijk kader OM-strafbeschikking' vastgesteld. In dit kader zijn op basis van bestaande wet- en regelgeving de minimale eisen en de normatieve uitgangspunten bepaald waaraan in de uitvoering dient te worden voldaan. In oktober en november heeft de officierenpool van het programma vervolgens onderzoek gedaan naar de wijze waarop de OM Strafbeschikking in de huidige praktijk wordt toegepast op de parketten.

De officieren uit de pool hebben deze nulmeting uitgevoerd door middel van een collegiale review, bestaande uit dossieranalyses en twee gesprekken (operationeel en bestuurlijk) bij de tien arrondissementsparketten, het Functioneel Parket (FP) en het parket Centrale Verwerking OM (CVOM). Vanuit het College en het programma bestaat veel waardering voor de getoonde flexibiliteit en betrokkenheid waarmee deze, voor zowel ontvangende als bezoekende partijen intensieve, onderzoeken mogelijk zijn gemaakt.

De uitkomsten geven inzicht in de landelijke en lokale uitvoeringspraktijk in relatie tot het strafvorderlijk kader. Voor u ligt de rapportage van het landelijke beeld. Ieder parket ontvangt een eigen versie van voorliggende rapportage met daarin een specifieke toevoeging over de geconstateerde toepassingspraktijk van het eigen parket.

Plaats van de nulmeting in de verbeteraanpak

Met het strafvorderlijk kader zijn de contouren van de beoogde toepassing van de strafbeschikking geschetst. In de nulmeting wordt op elk parket geanalyseerd in hoeverre de uitvoering voldoet aan de gestelde wettelijke eisen en uitgangspunten van het strafvorderlijk kader. De uitkomsten van de nulmeting vormen de basis voor, een met elkaar te bepalen, landelijke verbeteraanpak en lokale maatregelen. In bijlage 2 vindt u meer informatie over de onderzoeksopzet van de nulmeting en de verbeteraanpak van Programma Strafvordering OM2020.

De nulmeting heeft een verbetergericht karakter en is daarmee niet gericht op een oordeel over de lokale praktijk van parketten. De opzet van de nulmeting, met een steekproef op dossiers en twee gesprekken, kan niet in alle nuances recht doen aan de situatie op een parket. De uitkomsten vormen dan ook het startpunt voor het gesprek over de te realiseren landelijke en lokale verbeteringen. Elk parket kent vervolgens een uniek ontwikkel- en tijdspad om verbeteringen te realiseren. Uiteindelijk moet het ontwikkelproces leiden tot een uitvoeringspraktijk waarin de OMSB wordt toegepast zoals beoogd door de wetgever, waarmee tevens tegemoet wordt gekomen aan eerder geconstateerde tekortkomingen door de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad (rapport Knigge). In dit ontwikkelproces wordt zoveel mogelijk gebruik gemaakt van succesvol gebleken handelwijzen en ervaringen van professionals op de parketten.

Dossieronderzoek: algemeen beeld onderzochte zaken

De dossieranalyse richt zich op zaken die zijn afgedaan met een OM-strafbeschikking in de periode tussen 1 januari en 1 september 2016. De officieren hebben in de dossierreview in totaal 530 dossiers beoordeeld, variërend van 33 tot 58 per parket. Vrijwel alle bestudeerde strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd ter zake van één enkel strafbaar feit. Ruim de helft van de zaken betreft commune misdrijven, waarvan in 44% eenvoudige diefstal. Andere veel voorkomende delicten waarvoor de strafbeschikking is opgelegd, zijn vernieling en doorrijden na aanrijding. Er bestaan substantiële verschillen tussen parketten in de aard van de zaken waarvoor strafbeschikkingen worden opgelegd. Bij landelijke onderdelen [] en [] vloeit dit voort uit de specifieke taakopdracht, maar dit geldt niet voor de arrondissementsparketten.

Conclusies per thema

Onderstaand zijn de conclusies weergegeven per thema. Deze thema's omvatten zowel strafvorderlijke als bedrijfsvoeringsaspecten.

Reproduceerbare schuldvaststelling in 6% niet op orde: geen verbetering t.o.v. Knigge

Bij het uitvaardigen van een strafbeschikking dient op een behoorlijke wijze te worden vastgesteld dat de verdachte schuldig is aan de strafbare gedraging. Eén van de belangrijkste bevindingen uit het onderzoek van de Hoge Raad (Knigge, Beschikt en Gewogen) was dat de onderzoekers in een aantal van de onderzochte zaken tot het oordeel kwamen dat het voor hen raadpleegbare wettig bewijs ontoereikend was om tot schuldvaststelling te komen.

In de nulmeting blijkt dat in 15% van de onderzochte zaken de reviewer niet de schuld van verdachten heeft kunnen vaststellen op basis van het dossier¹. De schuld is niet, althans niet goed, gedocumenteerd volgens de reviewers. Als de zaken buiten beschouwing blijven waarin dossierstukken ontbraken in GPS, komt het aandeel met ontoereikend bewijs van schuldvaststelling uit op 6%. Deze uitkomst komt ongeveer overeen met de bevinding van de PGHR in 2015. In dat onderzoek werden dertig zaken gevonden waarin het bestudeerde dossier niet voldoende bewijs bevatte om de schuldvaststelling te kunnen dragen. Hierin zijn zaken die eenvoudig gecompleteerd konden worden buiten beschouwing gelaten. Dit komt overeen met 8% van alle onderzochte dossiers. Hierbij kan worden aangetekend dat het onderzoek van de PGHR niet was gebaseerd op een representatieve steekproef; de review wel. Als de drie zaakstromen die de PGHR onder de loep heeft genomen (ZSM, CVOM en overige) door weging representatief worden gemaakt, komt het aandeel met ontoereikend bewijs uit op 4%. Dat is lager dan het nu gevonden percentage.

Een en ander leidt tot de conclusie dat - ondanks de genomen maatregelen op dit vlak - de huidige praktijk van de strafbeschikking geen verbetering vertoont ten opzichte van de door de PGHR onderzochte periode (medio 2013 - medio 2014).

Dossiervorming: hoge mate van diversiteit en registraties moeten beter

Het OM heeft in de beleidsreactie naar aanleiding van het rapport van de PGHR aangegeven dat er geen OMSB wordt uitgevaardigd als er geen *reproduceerbare* schuldvaststelling onder ligt. De maatregelen naar aanleiding van het Knigge rapport hebben bijgedragen aan een betere reproduceerbaarheid van de schuld- en strafvaststelling. Tegelijkertijd laat de nulmeting op dit vlak een hoge mate van variëteit zien in *wat* wordt vastgelegd, in de *wijze* waarop dit geschiedt en de *plaats* waar informatie en dossierstukken zich bevinden (BVH, GPS, CJIB en binnen GPS op verschillende plekken). Het blijkt daarmee lastig om in het dossieronderzoek volledig zicht te krijgen op de (al dan niet) beschikbare dossierstukken en daarmee de vraag te beantwoorden in welke mate afdoeningsbeslissingen reproduceerbaar, toetsbaar en transparant zijn. Ook in de zaken waar reviewers meer mogelijkheden hadden om het dossier te completeren is de reproduceerbaarheid in sommige zaken niet op orde. De registratiediscipline moet omhoog. De dossierreview wijst uit dat er in meerdere zaken sprake is van ontoereikende registraties bij de onderbouwing van de schuld- en strafvaststelling, de motivering van afwijking van strafvorderingsrichtlijnen, de verslagen van OM-horen, het registreren van de beslisser (naam en functie) en het registreren van wensen van slachtoffers.

Registratie grondslag schuldvaststelling

In de 'Knigge-brief' is aangegeven dat beknopte vastlegging nodig is waarmee de grondslag van de genomen afdoeningsbeslissing te reconstrueren is. Uit de gesprekken en dossierreview blijkt dat in de praktijk op verschillende wijze invulling is gegeven aan de implementatie van deze maatregel. De interne Knigge-maatregel biedt deze ruimte ook. Alhoewel sommige parketten hetzelfde formulier zijn gaan gebruiken, is er veel diversiteit in de feitelijke informatie die wordt vastgesteld en waar dit wordt vastgelegd: 'voorbewerkingsformulier, Knigge formulier, afdoeningsformulier, POCO formulier, vrije veld telefoonnotities, beslisboom GPS). De reviewers constateren grote verschillen tussen parketten in hetgeen gevraagd wordt vast te leggen inzake de

¹ Bij deze resultaten kan worden aangetekend dat 1) niet elke reviewer dezelfde mogelijkheden (BOSZ toegang) of kennis had (van alle mogelijke registraties) of inspanningen heeft geleverd om dossiers te completeren (bijvoorbeeld met dossierstukken uit BVH/BOSZ) en 2) de betreffende vraag in de dossierstudie specifiek betrekking had op het feit waarvoor de strafbeschikking is opgelegd.

schuld- en strafvaststelling, in de mate waarin deze registratie ook daadwerkelijk plaatsvindt en of deze registratie voldoet om de grondslag van de schuldvaststelling te reconstrueren.

Registratie dossierstukken

Uit de dossierreview blijkt tevens dat in een substantieel aantal zaken onderliggende stukken niet in GPS zijn opgenomen (zoals processenverbaal of de strafbeschikking zelf). Dit speelt in 28% van de onderzochte zaken en er zijn grote verschillen tussen parketten onderling. Deze verschillen in het wel of niet in GPS opnemen van de onderliggende dossierstukken met betrekking tot bijvoorbeeld de opsporingshandelingen zijn niet in strijd met het strafvorderlijk kader (geen uitspraak hierover) en de Knigge-maatregelen.

Registratie beslisser

De Knigge brief geeft aan dat de afdoeningsbeslissing terug te voeren moet zijn tot de (arrondissements-)officier die zelf de beslissing heeft genomen, dan wel onder wiens verantwoordelijkheid de zaak is beoordeeld. In de praktijk zien we veel verschillende manieren van vastlegging en blijkt de registratie van naam en functie in de systemen en op de strafbeschikking zelf nog niet op orde. In welke mate dit geldt, is niet betrouwbaar vastgesteld door reviewers als gevolg van de verschillende manieren van vastlegging.

Identiteitvaststelling in 8% van de zaken niet op orde

Op basis van de dossierreview kan geconcludeerd worden dat de identiteitvaststelling in veel zaken niet op orde is. In een kwart van de zaken kan niet worden vastgesteld dat de verdachte correct is geïdentificeerd; in minder dan de helft van de zaken is een ID-staat in het dossier aangetroffen en het aantreffen van een SKN is eerder uitzondering dan regel. Hierbij geldt de nuancering dat dit aspect lang niet altijd nagegaan kon worden doordat dossiers niet in GPS stonden. Niet elke reviewer had de mogelijkheid of heeft in BOSZ gekeken naar onderliggende stukken. In totaal is volgens reviewers in driekwart van alle onderzochte zaken de identiteit van de verdachte adequaat vastgesteld. Het ontbreken van dossiers of van relevante gegevens maakte het in 17% van de zaken onmogelijk om de ID-vaststelling te controleren.

Van een niet deugdelijke of twijfelachtige wijze van identificatie is sprake in 3% van de zaken, terwijl in circa 5% de ID-vaststelling kennelijk achterwege is gebleven. Dus in 8% van de zaken kan niet worden gesproken van een adequate ID-vaststelling.

Strafvaststelling en strafeis: nader onderzoek nodig

Bij het opleggen van de strafbeschikking wordt frequent afgeweken van de strafvorderingsrichtlijnen (37%). Dit wordt maar in weinig zaken onderbouwd (21%). Er is in de toepassing van de OMSB onderscheid te maken in waar die behoefte om af te wijken van de richtlijnen vandaan komt. Enerzijds houdt dit verband met de ervaringen met een lagere straftoemingspraktijk op de rechtbanken. Deze praktijk is in lijn met het strafvorderlijk kader, waarbij overigens nog een korting verleend zou moeten worden op hetgeen in de rechtbank gevonnist zou worden. Anderzijds geven sommige parketten aan dat wordt afgeweken van de richtlijnen op basis van meegewogen persoonlijke omstandigheden (vermogenspositie, betalingsbereidheid en anderszins). Dit kan in lijn zijn met het draagkrachtbeginsel en herziening van de strafvorderingsrichtlijnen. Echter de betalingsbereidheid is van een andere orde.

Discrepancies tussen de strafvorderingsrichtlijnen en LOVS-oriëntatiepunten worden als knelpunt ervaren. Lagere straftoemeting van de ZM, zorgt ervoor dat in verzet gaan loont. Sommige parketten vaardigen voor bepaalde type delicten om deze reden geen OMSB meer uit, maar zetten deze zaken meteen door naar zitting.

Voor zicht op de strafeis ter zitting is nader onderzoek nodig. Interessant daarbij is hoe deze strafeis zich verhoudt tot de oorspronkelijk straf in de opgelegde OMSB en de opgelegde straf door de ZM. De strafeis wordt echter niet (of niet betrouwbaar) geregistreerd.

Strafbeschikkingen worden vooral gebruikt om geldboetes op te leggen. Van iedere honderd strafbeschikkingen bevatten er 84 een boete. Het opleggen van taakstraffen gebeurt veel minder vaak door middel van een strafbeschikking. Deze sanctiemodaliteit wordt nog altijd veelvuldig als transactie toegepast. Uit de gesprekken komt naar voren dat er behoefte is om de wettelijke mogelijkheden van de OMSB meer te benutten en dat dit op sommige parketten in toenemende mate plaatsvindt (meer taakstraffen via OMSB naast alleen geldboetes, het opleggen van schadevergoedingsmaatregelen, gedragsaanwijzingen en verkenning van ontneming via OMSB).

De vraag is hoe zich dit verhoudt tot de beoogde lichte, snelle en efficiënte procedure van de OMSB, omdat er mogelijk meer context nodig is voor het opleggen van deze sancties.

Het arsenaal aan strafmodaliteiten voldoet niet altijd bij de OMSB. Met name de mogelijkheid om een deel van de straf voorwaardelijk op te leggen wordt gemist.

Reikwijdte OMSB: grote verschillen, nog breed geldt instemming als basis voor OMSB

Er bestaan al sinds de invoering grote verschillen tussen parketten in de mate waarin, de reikwijdte en het tempo waarop (de wettelijke mogelijkheden van) de strafbeschikking is ingevoerd. Dit zien we terug in verschillen in de afdoeningsmix tussen parketten. Ogenscheinlijk ligt de keuze voor een strafbeschikking bij het ene parket meer voor de hand dan bij een ander parket. Het aandeel van zaken dat wordt afgedaan met een strafbeschikking varieert in 2016 bij de parketten van 6% tot 19%. Bij de [] en [] is dat aandeel hoger maar dat hangt vooral samen met de aard van de zaken.

In 7 van de 12 parketten is consensus of instemming de basis voor het uitvaardigen van een OMSB. Als verdachte ontkent of het niet eens is met de afdoeningskeuze wordt afgezien van het uitvaardigen van een OMSB. Dit is niet in overeenstemming met het strafvorderlijk kader.

De toepassing van de OMSB lijkt in de praktijk verder te worden verbreed van geldboetes naar werkstraffen en naar strafmodaliteiten zoals gedragsaanwijzingen, schadevergoedingen. Er lijkt meer behoefte aan toepassing van de wettelijke mogelijkheden (o.a. wordt ontneming genoemd) en passende GPS ondersteuning daarvan.

Het komt in het dossieronderzoek 1 keer voor (<1%) dat een OMSB is opgelegd voor feiten met een maximale strafdreiging van meer dan zes jaar of in strijd met contra-indicaties uit de OM-Aanwijzing.

Professionele gesprek over afwegingen: lerend vermogen nog onvoldoende geborgd

Het lerend vermogen op de afwegingen die bepalend zijn voor de strafvorderlijke kwaliteit is nog onvoldoende (structureel) geborgd in de uitvoeringspraktijk. Daarentegen zien we dat dit wel aandacht heeft binnen parketten en dat op verschillende manieren getracht wordt om binnen de mogelijkheden van de bezetting hier invulling aan te geven.

De interventieomgeving is nog in transitie. Er is nog geen volwassen model waarin strafvorderlijk leiderschap en ieders rol hierin is uitgewerkt en het ontbreekt aan hulpstructuren om als OM te werken aan vakinhoudelijke kwaliteit. De uitgangspunten voor de ontwikkeling van de professionele standaard, zoals beschreven in het strafvorderlijk kader worden nog onvoldoende actief uitgedragen. Meerdere parketten zouden graag zien dat er meer voorlichting/ opleiding beschikbaar is over de strafbeschikking.

De mate en wijze waarop het 'professionele gesprek' plaatsvindt, verschilt tussen parketten. De individuele leidinggevende of verantwoordelijke arrondissementen(officier) drukt een belangrijke stempel op hoe hiermee om wordt gegaan. De (assistent) officier die de strafbeschikking uitvaardigt handelt vaak alleen en lang niet altijd is er ruimte voor directe terugkoppeling/feedback. In combinatie met doorgaans onervaren mensen is dit kwetsbaar. Directe feedback is niet per se dagelijks nodig als op basis van ervaring met de beslissingen van een bepaalde officier er op vertrouwd kan worden dat de juiste afwegingen gemaakt worden en als er aanvullend andere werkwijzen zijn om dit ook doorlopend de ondersteunen. Deze hulpstructuren zijn echter nog in ontwikkeling. Er vindt daarnaast weinig terugkoppeling plaats over het verdere verloop van de zaak (verzet, executie) aan de eerste beoordelaar.

Om de strafvorderlijke kwaliteit van de juridische afwegingen te borgen moet er zicht zijn op de kwaliteit van de beslissingen die medewerkers maken. Dit zicht wordt nog onvoldoende gegenereerd vanuit de informatiesystemen op basis van de beschikbare informatie. Hierbij compliceren de verschillende registratiewijzen de realisatie van betrouwbare landelijke query's. Registratie van *afwijkingen* van de strafvorderlijke uitgangspunten met betrekking tot de strafbeschikking (zoals andere afdoeningskeuze als feit zich leent voor OMSB, wel horen buiten hoorplicht) vindt bijna niet plaats. Registratie van de *motivering* van schuld- en strafvaststelling vindt beperkt plaats. De focus ligt op reproduceerbaarheid van de grondslag voor de schuld- en strafvaststelling.

Bemensing en proces: nog veel diversiteit in procesgang en inzet van functies

De uitvoering van de strafbeschikking vindt plaats in werkomgevingen die op veel fronten in beweging zijn. Bijvoorbeeld ten aanzien van de invoering van het landelijk ZSM-concept, inclusief de permanente aanwezigheid van daarin benoemde functies en rollen. Dit betekent dat elk parket eigen uitdagingen kent op het vlak van bemensing of verandering van werkwijzen.

In de nulmeting komt naar voren dat er nog geen sprake is van landelijke uniformiteit in de procesgang en de inzet van functies en rollen. Het realiseren van een competente bezetting die over voldoende ruimte beschikt om kwalitatief het werk te aan te kunnen is bijna in elk parket een doorlopend actueel thema.

De processen met betrekking tot de ontboden verdachten en buitenlandse verdachten zijn nog minder uitgekristalliseerd dan bijvoorbeeld het ZSM-proces van de aangehouden verdachte.

Horen van verdachten: in meerdere parketten consensueel en standaard horen

In lijn met eerdere constatering ten aanzien van de toepassing van de strafbeschikking wordt in bijna de helft van de parketten bij het horen van verdachten getoetst of verdachte instemt met de afdoeningskeuze. Alleen als verdachte instemt, wordt op deze parketten een OMSB uitgevaardigd. Dit is niet in overeenstemming met het strafvorderlijk kader. Redenering hierachter is dat de verzetten door deze werkwijze dalen en mislukte executies afnemen. Deze gedachte speelt op bijna de helft van de parketten. Ook het idee van maatwerk leveren en betekenisvol afdoen wordt in deze context naar voren gebracht.

Het strafvorderlijke uitgangspunt dat horen van verdachte buiten de wettelijke hoorplicht uitzondering dient te zijn, wordt (nog) niet overal gedragen en/of opgevolgd. Twee parketten verhoren de verdachte standaard (beleidsautomatisme) bij het overwegen van een strafbeschikking en meerdere parketten geven aan meer te horen dan noodzakelijk volgens uitgangspunt van het strafvorderlijk kader. De volgende redenen komen hierbij naar voren:

- Onbekendheid met strafvorderlijk kader en onderliggen motivering voor het uitgangspunt omtrent horen van verdachten
- Horen wordt ervaren als strafvorderlijke kwaliteit leveren; betekenisvol afdoen met voldoende kennis van context (in brede zin). In de ZSM-omgeving zijn officieren aangemoedigd om maatwerk te leveren op basis van voldoende zaaks- en persoonsgebonden contextinformatie.
- In navolging van het vorig jaar in het afstemmingsoverleg operaties gedeelde advies van de werkgroep OMSB zien een aantal parketten dat standaard horen van de verdachte bijdraagt aan succesvolle executie.
- De behoefte om te horen kan ook samenhangen met de kwaliteit van de instroom; te weinig informatie. Het zou in sommige parketten veel schelen als de politie informatie over bij voorbeeld draagkracht aanlevert (op basis van het sociaal verhoor).

Uit de dossierreview komt naar voren dat in 19% wordt gehoord, maar deze cijfers zijn minder betrouwbaar door verschillende registratiewijzen. Bovendien begrijpen we uit gesprekken dat enkele parketten recent meer zijn gaan horen dan in de onderzochte dossierperiode. Wel betrouwbaar is het beeld dat meestal wordt gehoord in verband met het opleggen van een taakstraf of OBM. Een kwart van de verhoren die de reviewers in de systemen hebben aangetroffen was niet verplicht. De mate waarin wordt gehoord verschilt tussen de parketten en ook de wijze waarop. Parketten horen verdachte door direct te horen op ZSM (via telehoren of telefoon, met fysieke aanwezigheid met of zonder camera) of via OM-hoorzittingen. Er bestaan ook pragmatische tussenoplossingen zoals aan de voorkant even kort mondeling afstemmen met verdachte (telefonisch of via politie). Dat laatste wordt in de praktijk niet altijd gezien als horen van de verdachte. Op een tweetal parketten ontbreken nog goede voorzieningen voor telehoren.

Uit de review blijkt verder dat in negen van de tien zaken waarin de reviewer heeft geconstateerd dat de verdachte is verhoord, het dossier de naam en/of de functie van de verhoorder vermeldt. In een op de tien zaken ontbreken deze gegevens (deels doordat dossiers niet in GPS beschikbaar waren). In verreweg de meeste zaken waarin het verhoor door een officier moest worden afgenomen, is dit gebeurd door een ovj of assistent-ovj. In twee van dergelijke zaken (8%) is in strijd met de regelgeving verhoord door een parketsecretaris en in één zaak (4%) is de functie van de verhoorder niet duidelijk.

Uit de beschikbare informatie valt niet altijd op te maken of verdachten die het Nederlands onvoldoende beheersen, tijdens het verhoor gebruik kunnen maken van een tolk. Een van de

oorzaken hiervoor is het ontbreken van verhoorverslagen of van complete dossiers in GPS. Verslaglegging van verhoren vindt plaats door het uploaden van verslagen of in telefoonnotities. In drie zaken (3%) blijkt uit het verhoorverslag niet dat de cautie is gegeven. Uit de verhoorverslagen komt tot slot naar voren dat als een taakstraf of rijontzegging wordt opgelegd, de verdachte in verreweg de meeste gevallen de sanctie accepteert.

Rechtsbijstand: nog niet structureel georganiseerd, belang wordt breed onderschreven
Parketten onderschrijven het belang van het structureel vorm geven van rechtsbijstand (op ZSM). Daarmee gaat het aantal verzetten omlaag, de efficiëntie omhoog en direct afdoen wordt makkelijker. Rechtsbijstand blijkt in de praktijk echter nog niet structureel georganiseerd. Enkele parketten hebben dit wel kunnen realiseren. Financiering is echter een issue.

Uit de *verhoorverslagen* blijkt dat bij sancties zoals een taakstraf of rijontzegging de verdachte lang niet altijd wordt gewezen op de mogelijkheid van rechtsbijstand. Deze omissie komt vaak voor bij OBM's (56%) en ook geregeld bij taakstraffen (37%).

Geldsom-strafbeschikkingen worden zelden direct betaald (2%) en als dit wel gebeurt, krijgt de verdachte gewoonlijk geen rechtsbijstand (86%). Van een verplichting tot het verlenen van rechtsbijstand is in geen van de onderzochte zaken gebleken.

Verzet loont, executie is kwetsbaar en meeste parketten integrale herbeoordeling
Het loont doorgaans voor verdachten om in verzet te gaan. Indien een verdachte in verzet gaat tegen de strafbeschikking blijkt uit de cijfers dat het OM vaak tot een sepotbeslissing komt. Indien een rechter zich buigt over de verzetszaak dan leidt dat in een hoger dan gebruikelijk aantal zaken tot een vrijspraak of een ontslag van rechtsvervolgning. De lange executietermijnen spelen een rol in lagere straftoemeting door de rechter of de sepotbeslissing van het OM zelf wegens oud feit.

De meeste parketten geven aan dat ze een integrale herbeoordeling uitvoeren op de dossiers van verzetszaken. Diverse parketten benoemen ook dat een investering in de reproduceerbaarheid van de grondslag van schuld- en strafvaststelling en bijbehorende afwegingen zou helpen bij een snelle herbeoordeling. Op basis van een goed dossier durft men ook meer te vertrouwen op de voorganger. Dat is nu niet altijd het geval (op basis van ervaringen). Ook de aanwezigheid van een advocaat op ZSM draagt bij aan reductie van het aantal verzetten.

Bijna alle parketten wijzen op de kwetsbaarheid van het executieproces. Hierbij komt vooral het beperkte zicht op het executietraject ter sprake en het tijdsverloop van de executie. Om goed te kunnen anticiperen op executieproblemen moet het zicht op het executietraject worden verbeterd. Het bepalen van de datum waarop de strafbeschikking onherroepelijk is, blijkt lastig te bepalen voor de strafbeschikking die verzonden wordt omdat niet helder is wanneer de OMSB bekend mag worden verondersteld bij verdachte (ingangsdatum verzetstermijn).

ICT-ondersteuning is niet optimaal

De ICT ondersteuning voor de toepassing van de OMSB is niet optimaal. ICT verbeteringen zouden zich vooral kunnen richten op goede ondersteuning van een reproduceerbaar, toetsbaar en transparant dossier en verbeteringen in de efficiëntie van het werkproces.

Wensen en behoeftes die naar voren komen, zijn:

- Koppeling tussen GPS en BVH/BOSZ ter voorkoming van dubbele invoer van gegevens
- Digitaal proces dossier ter vervanging van fysieke stukkenstromen tussen NP en OM
- Betere managementinformatie uit BOSZ
- Verbetering van het zicht op het executietraject en berichtenverkeer tussen CJIB en GPS
- Ondersteuning van de strafbeschikking in GPS maatwerk/COMPAS
- Verbetering van de stabiliteit en betrouwbaarheid van GPS (snelheid, uitval, haperingen)
- Verbetering van functioneel beheer
- Verbetering van de geautomatiseerde brieven uit GPS

Hoofdconclusie

Uitvoeringspraktijk OMSB bevindt zich in een omgeving in transitie

De uitvoering van de OM strafbeschikking vindt plaats in werkomgevingen die op veel fronten in beweging zijn. Vanwege de verschillende Ausgangssituaties per parket en de geleidelijke weg van verandering, bevinden parketten zich in verschillende fasen van transitie en hebben ze hierin elk hun eigen uitdaging op het vlak van bemensing of verandering van werkwijzen.

Op termijn vervallen bepaalde functiegroepen en in een bijpassend tempo moet in nieuwe functiegroepen zoals de assistent officieren worden geïnvesteerd zodat kennis en ervaring op niveau blijft. Tegelijkertijd ervaren beoordelaars en officieren dat de administratieve belasting toeneemt door bezuinigingen op de administratieve ondersteuning en bij gebrek aan adequate ICT. De uitvoeringspraktijk heeft te maken met verouderde informatiesystemen en bijbehorende inefficiënties in het werkproces. Daarnaast spelen diverse andere verbetertrajecten zoals de taskforce OM-ZM en het kwaliteitsplan NP-OM. Parketten staan al met al onder druk om de balans tussen kwaliteit en productie te bewaken.

In deze dynamiek hebben parketten veel in gang gezet en diverse verbeteringen gerealiseerd naar aanleiding van het rapport van de PGHR (Knigge). Naast de invoering van landelijke maatregelen laat de nulmeting zien dat parketten ook steeds zelf intensief op zoek blijven naar manieren om de uitvoering te verbeteren binnen het OM zelf en in gesprek met ketenpartners. De betrokkenheid en inzet is groot.

Aantal kanttekeningen van Knigge / tekortkomingen wettelijke eisen nog actueel

Uit de nulmeting blijkt dat in de onderzochte periode van 1 januari 2016 tot en met 1 september 2016, ondanks genomen maatregelen, er geen verbetering is te constateren in de mate waarin bestudeerde dossiers voldoende bewijs bevatten om de schuldvaststelling te kunnen dragen.

Op basis van de dossierreview kan daarnaast geconcludeerd worden dat in een beperkt aantal zaken niet wordt voldaan aan wettelijke eisen. Belangrijke aandachtspunten op basis van deze cijfers zijn realisatie van een adequate identiteitvaststelling (in 8% van de zaken onvoldoende informatie om de identiteitvaststelling van de politie te toetsen) en onduidelijkheden en onvolkomenheden ten aanzien van de registratie op basis waarvan herleid kan worden wie de beslissing heeft genomen, dan wel onder wiens verantwoordelijkheid de zaak is beoordeeld.

De huidige uitvoeringspraktijk kijkt op wezenlijke punten af van het Sv kader

Belangrijke constatering is dat de huidige uitvoeringspraktijk in behoorlijke mate afwijkt ten opzichte van de uitgangspunten van het strafvorderlijk kader. In meer dan de helft van de onderzochte parketten komt in de gesprekken naar voren dat consensus of instemming de basis is voor het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking. Als verdachte ontkent of het niet eens is met de afdoeningskeuze wordt afgezien van het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking en gekozen voor dagvaarding. De strafbeschikking wordt daarnaast voornamelijk toegepast voor geldboetes en nog relatief weinig voor taakstraffen. In bijna de helft van de parketten worden verdachten standaard gehoord, dan wel meer gehoord dan strafvorderlijk noodzakelijk, en wordt daarnaast in het verhoor getoetst of verdachten instemmen met de afdoeningskeuze en bereid zijn de sanctie te voldoen. De meeste parketten geven aan dat ze een integrale herbeoordeling uitvoeren op de dossiers van verzetszaken.

Een aantal afwijkingen van het kader worden ervaren als leveren van kwaliteit

In de toelichtingen van parketten op bovenstaande afwijkingen ten opzichte van het strafvorderlijk kader komen de onderstaande twee redeneringen meermaals naar voren.

1) Investeren in de voorkant: verzetten dalen en mislukte executies worden voorkomen.

In verzet gaan loont voor degene die verzet aantekent. Onderzoek van de Fact Factory bevestigt dit beeld dat door de praktijk wordt ervaren. Om het extra werk van herbeoordelingen te voorkomen of de doorlooptijd daarvan te verkorten, investeren parketten over de hele linie aan de voorkant van het proces om het rework aan de achterkant terug te dringen. Dit start met zorgvuldige (voor)selectie en bewijsbeoordeling door ervaren officieren en goede afspraken met de politie over de kwaliteit van de instroom. Daarna is een kwalitatief juridisch inhoudelijke schuldvaststelling en strafoplegging van belang. Meerdere parketten investeren in opleiding en goede selectie van assistent officieren en zoeken in de dagelijkse uitvoering naar ruimte en geschikte manieren om zicht te krijgen op de kwaliteit van individuele beslissingen. Er is een toenemende behoefte om op medewerkersniveau te kijken naar de prestaties, zoals het aantal

verzetten. Tot slot investeren parketten (ondanks geconstateerde gebreken) in verschillende maatregelen die bijdragen aan een de juridisch inhoudelijke kwaliteit van dossiers met daarin een reproduceerbaarheid grondslag voor de schuld- en strafvaststelling.

Tot dusver kwaliteitsmaatregelen in lijn met het strafvorderlijk kader. Meerdere parketten kiezen echter ter voorkoming van verzet en mislukte executie ook voor het standaard (of meer dan strafvorderlijk noodzakelijk) horen van (of afstemmen met) verdachten en toetsen hiermee de haalbaarheid van de strafbeschikking. Dit gaat in bijna de helft van de parketten verder dan het draagkrachtbeginsel. Deze parketten toetsen of verdachten instemmen met de afdoeningskeuze en kijken naar de te verwachten proceshouding van verdachte. Als een verdachte ontkent of het niet eens is met de afdoeningskeuze wordt afgezien van het uitvaardigen van een OMSB en gekozen voor dagvaarding. Deze praktijk is niet in overeenstemming met hoe de wetgever de strafbeschikking heeft beoogd.

De inspanning zou meer gericht kunnen worden op de oorzaken die ertoe leiden dat in verzet gaan loont, zonder dat hiervoor aanvullende inhoudelijke verzetsgronden zijn ingebracht. En, op eerder genoemde maatregelen die zich richten op een reproduceerbare goede beoordeling en schuldvaststelling waarmee rework in de herbeoordelingen afneemt als gevolg van een heldere en snel terug te vinden schuldvaststelling en een herbeoordeling op alleen de verzetsgronden of executiedrempels.

2) Betekenisvol afdoen en op maat straffen is maatwerk: persoonlijke omstandigheden van belang
De andere redenering luidt dat strafvorderlijke kwaliteit betekent dat het OM kiest voor het betekenisvol afdoen met maatwerk in de strafoplegging. Als gevolg daarvan zijn voor de juiste afdoeningskeuze de persoonlijke omstandigheden van belang. Deze informatie volgt uit de samenwerking met ketenpartners en het verhoor van verdachten. De toets van strafvorderlijke kwaliteit is voortbordurend op deze redenering: ga ik het bij de rechter halen? Niet alleen ten aanzien van de juridische bewijsbaarheid, maar ook ten aanzien van de hoogte van de straf en eventueel maatwerk afhankelijk van persoonlijke omstandigheden. De keuze om op basis van bovenstaande redenering standaard te horen en persoonlijke omstandigheden mee te wegen, is niet in overeenstemming met het strafvorderlijk kader omdat de strafvorderlijke noodzaak ontbreekt om standaard te horen omwille van dit doel. Wel is in dit verband in het kader opgenomen dat de verdachte in de gelegenheid gesteld moet worden om zijn wens kenbaar te maken om –al dan niet telefonisch- te worden gehoord. Daarbij ligt het initiatief bij de verdachte.

De huidige uitvoeringspraktijk loopt sterk uiteen

De huidige uitvoeringspraktijk loopt sterk uiteen tussen de parketten. Dit is van toepassing op de registratie en dossiervorming, de procesgang en inzet en rolinvulling van functies, maar ook op de gehanteerde uitgangspunten voor de toepassing van de strafbeschikking, de afdoeningmix en de mate en scope van het verhoor van verdachten. Het gebrek aan uniformiteit compliceert het genereren van betrouwbare stuurinformatie, verantwoording en vergelijking tussen parketten en meer fundamenteel doet geen recht aan het rechtsgelijkheid beginsel.

Hoofdconclusie

De nulmeting laat zien dat de uitvoeringspraktijk in de verschillende parketten sterk uiteenloopt en dat de huidige praktijk op een aantal wezenlijke punten afwijkt van het strafvorderlijk kader. Daarbij valt op dat dit bewuste keuzes zijn van parketten. Verschillende parketten geven aan dat ze met de gekozen werkwijze juist werken aan kwaliteit. Kwaliteit in de zin van betekenisvol maatwerk en het voorkomen van rework als gevolg van verzetten en mislukte executies. Daarnaast is te constateren dat enkele aandachtspunten die in het rapport van de PGHR (Knigge) naar voren zijn gekomen nog steeds actueel zijn.

Verbeterthema's en vervolgaanpak

Op basis van de nulmeting komen een aantal verbeterthema's naar voren. Samen met de uitvoering zal in de komende periode bekeken worden wat de belangrijkste verbeterthema's zijn, welke daarvan landelijk of lokaal opgepakt worden en welke prioritering en volgorde passend is op basis van de verwachte impact op de strafvorderlijke kwaliteit en de benodigde inspanning/tijd. Onderstaand zijn op basis van de nulmeting een aantal relevante verbeterthema's weergegeven.

- *Uniform registratiebeleid (met bijbehorende ICT ondersteuning en registratiediscipline)*
De kwaliteit en reproduceerbaarheid van de schuldvaststelling vereist uniform registratiebeleid en eenduidige afspraken over *wat* te registreren (vereiste dossierstukken, uniforme standaardformulieren), op *welke wijze*, op *welke plek* en *waar* de dossierdata en dossierstukken zich bevinden (GPS, BOSZ/BVH, CJIB). Dit draagt bij aan reproduceerbare, transparante en toetsbare dossiers. Nodig voor verantwoording, stuurinformatie en sturing op kwaliteit. Naast het bestaan van dit registratiebeleid moet het bekend zijn, op gestuurd worden en adequaat ondersteund worden vanuit de ICT. De ICT-ondersteuning zou de administratieve last zoveel als mogelijk kunnen beperken en daarmee bijdragen aan een efficiënt werkproces. Samen met de praktijk kan bekeken worden of en hoe registratie van motivering van schuldvaststelling en strafvorderlijke noodzaak van uitzonderingen wenselijk is.
- *Professionele gesprek over afwegingen, en breder: invulling van strafvorderlijk leiderschap*
Het structureel borgen van lerend vermogen op de afwegingen die bepalend zijn voor de strafvorderlijke kwaliteit draagt bij aan de kwaliteit van uitvoering. Het gesprek over elkaars afwegingen staat hierbij centraal. Meerdere factoren spelen hierin een rol. De juiste competenties van betrokken leidinggevendenden (coaching, leren, monitoring, sturing), beschikbaarheid van informatie op parketniveau en over individuele beslissingen, beschikbaarheid van hulpstructuren/ kwaliteitsinstrumenten (intervisie, debriefing etc.), capacitaire ruimte voor 'learning on the job', het uitdragen en opleiden in het strafvorderlijk kader en strafvorderlijk leiderschap en invullen van heldere rollen op het vlak vakinhoudelijk leiderschap. Landelijk zouden de afwegingsfactoren die de officieren lokaal van belang achten kunnen worden gedeeld en vertaald naar een afwegingskader met bijbehorende hulpmiddelen die behulpzaam kunnen zijn bij toekomstige keuze voor de afdoeningsmodaliteit.
- *Draagvlak uitgangspunten Sv-kader → beleid parketten meer in overeenstemming brengen*
Zonder een gedragen gemeenschappelijk beeld over wat strafvorderlijke kwaliteit inhoudt, wordt het moeilijk om de uitvoeringspraktijk te ontwikkelen in lijn met het strafvorderlijk kader. Het gesprek hierover is nodig. Kennis over de achtergrond van de wet OM afdoening kan helpen in het bij elkaar brengen van verschillende visies. Er lijkt echter ook een spanningsveld te bestaan tussen de kwaliteitsgedachte binnen ZSM-context (betekenisvol maatwerk) en de lichte staande procedure van de OSMB. En er is een spanningsveld tussen het idee van investeren aan de voorkant ter voorkoming van verzet en mislukte executie en de niet-consensuele aard van de strafbeschikking.
- *Verbeteren tijdsverloop en zicht executie en discrepantie richtlijnen; aanpak 'verzetsbonus'*
Om de executie beter te begrijpen en te verbeteren is een verdiepingsslag wenselijk op de verzetspercentages en mislukte executies. Tevens is nader onderzoek nodig om de geconstateerde lagere rechterlijke straftoemeting aan te pakken. Oorzaken kunnen onder meer gevonden worden in discrepanties voor bepaalde type delicten tussen de strafvorderingsrichtlijnen van het OM en de LOVS-oriëntatiepunten en de lange doorlooptijd van de executie van strafbeschikkingen. Naast het tijdsverloop van executie is verbetering nodig van het berichtenverkeer tussen CJIB en het OM en is het zicht op de executie voor het OM beperkt in individuele zaken, maar ook t.b.v. ervaringsregels en algemene executie barrières. OM te anticiperen op executieproblemen is tevens zich nodig op het individuele strafrechtelijk verleden van verdachte.
- *ICT verbetering*
ICT verbeteringen zouden zich vooral kunnen richten op goede ondersteuning van een reproduceerbaar, toetsbaar en transparant dossier en verbeteringen in de efficiëntie van het werkproces. Dit betekent ook dat parketten uniformeren moeten gaan werken en registreren.

- *Eisen stellen aan de kwaliteit van de instroom (politie)*
De politie is verantwoordelijk voor een kwaliteits- en eindtoets op het opgemaakte proces-verbaal. Aan de basis van een kwaliteitstoets door de politie dienen eenduidige dossiereisen te staan van de kant van het OM. Er wordt in dit verband gewerkt aan een standaard model PV voor de veelvoorkomende misdrijven. Hierop moet het programma meekijken. Het OM heeft vervolgens in de selectie van instroom de taak om de verantwoordelijkheid van de politie ook daar te laten. De kwaliteit van sociaal verhoor kan bijdragen aan een verminderde noodzaak tot horen omwille van draagkrachtinformatie.
- *Horen van verdachten*
Het goed in de praktijk kunnen brengen van de uitgangspunten 'niet horen, tenzij..' en 'niet consensueel horen' hangt samen met hierboven genoemde maatregelen op het vlak van gedeelde visie over strafvorderlijk kwaliteit, terugdringen doorlooptijd executie en aanpakken discrepantie richtlijnen OM en oriëntatiepunten ZM, en een goed sociaal verhoor door de politie (kwaliteit instroom). Daarnaast zijn heldere afspraken nodig over definities 'direct horen' en 'OM-horen', 'afstemmen met verdachte' en verschillende wijze van horen: wel of niet face to face met of zonder camera, telehoren, via telefoon.
- *Vormgeven rechtsbijstand*
Parketten onderschrijven het belang van rechtsbijstand (op ZSM). Daarmee gaat het aantal verzetten omlaag, de efficiëntie omhoog en direct afdoen wordt makkelijker. Programma kan bekijken in hoeverre de huidige initiatieven om rechtsbijstand structureel en betaalbaar vorm te geven, versneld kunnen worden.
- *Uniform protocollering van het werkproces*
In navolging van het in overeenstemming brengen van beleid op de parketten, is het wenselijk om de procesgang op hoofdlijn te uniformeren (in samenhang met OM2020 werkomgevingen).
- *Vaststellen KPI's en normering en invulling geven aan dagelijkse monitoring*
In het veranderproces is ontwikkeling van KPI's en geleidelijke scherpstelling van normering wenselijk om op wezenlijke onderdelen van de strafvorderlijke kwaliteit te monitoren, leren en (bij) te sturen.
- *Verbetering stuurinformatie (o.b.v. uniforme registraties)*
Op basis van uniforme registraties kan gewerkt worden aan de beschikbaarheid van betrouwbare stuurinformatie op individueel, parket- en landelijk niveau.
- *Uitbreiding strafmodaliteiten*
In lijn met het strafvorderlijk kader kunnen mogelijkheden onderzocht worden.
- *Verbetering GPS brieven*
Verbeteringen zijn nodig in taal en snelle aanpassingsmogelijkheden van inhoud en wel/niet laten uitgaan.
- *Slachtoffers in de strafbeschikkingspraktijk*
De mate waarin het slachtoffer een rol zou moeten vervullen in de strafbeschikkingspraktijk zou nader onderzocht kunnen worden. Aandacht in de huidige praktijk lijkt nodig op vlak van registratie van slachtoffers en wensen, kopie van uitreiking van de strafbeschikking aan slachtoffers, brieven die slachtoffers ontvangen en mogelijkheden voor schadevergoeding.

Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk zijn de uitkomsten van de nulmeting per thema weergegeven. Elk thema start als introductie met hetgeen over dit thema is opgenomen in het strafvorderlijk kader of indien van toepassing in de interne Knigge brief vanuit het College aan de hoofdofficieren.

De uitkomsten van de dossierreview zijn weergegeven door middel van cijfers en grafieken en waar relevant met citaten van reviewers. De uitkomsten van de dossierreview geven inzicht in de praktijk in de periode van 1 januari 2016 tot en met 1 september 2016.

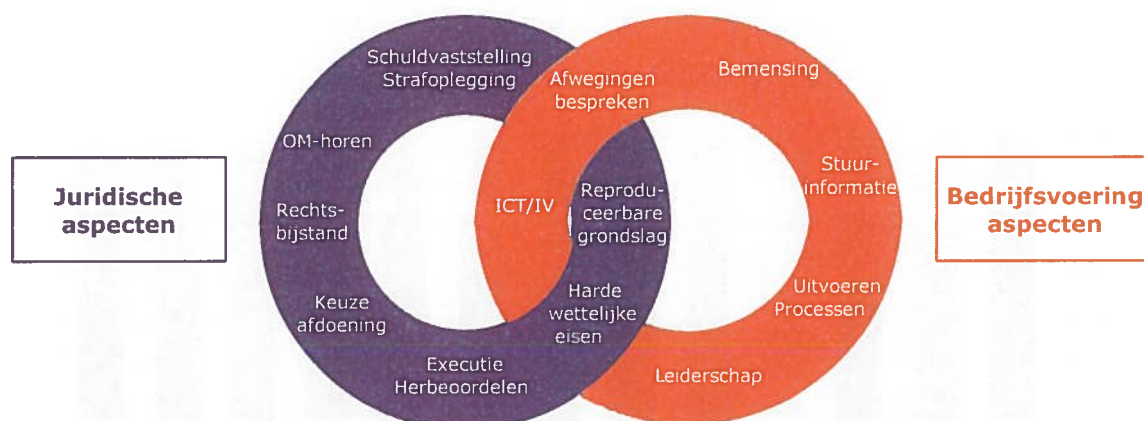
Daarnaast zijn bevindingen over de huidige praktijk weergegeven op basis van de gesprekken op de parketten. Ter illustratie van de uitvoeringspraktijk zijn citaten opgenomen uit deze gesprekken. In de gesprekken wordt gesproken over de huidige praktijk, die soms gewijzigd is ten opzichte van de periode waarin dossiers zijn onderzocht.

De opzet van de nulmeting met een steekproef op dossiers en twee gesprekken doet niet in alle nuances recht aan de situatie op een parket. De uitkomsten vormen dan ook het startpunt voor het gesprek over de te realiseren landelijke en lokale verbeteringen.

Resumerend sluit elk thema af met de bevindingen en conclusies die zijn gebaseerd op de verhouding tussen de uitvoeringspraktijk en de uitgangspunten van het strafvorderlijk kader. Daarbij worden aanvullend de factoren genoemd die van invloed zijn op de geconstateerde bevindingen.

Bevindingen nulmeting landelijk

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit het nulmeting-onderzoek weergegeven. Dit hoofdstuk start met een algemeen beeld van de onderzochte zaken. In de daarop volgende paragrafen wordt per thema aangegeven wat hierover in het strafvorderlijk kader is opgenomen. De bevindingen en conclusies in deze nulmeting zijn gebaseerd op de vergelijking tussen de uitvoeringspraktijk (op basis van dossierreviews- en gesprekken) en de uitgangspunten uit het strafvorderlijk kader, zoals vastgesteld door het college begin september. De nulmeting incorporeert ook de toetsing van de maatregelen die zijn uitgevaardigd naar aanleiding van het rapport 'Beschikt en gewogen' van de PGHR, zoals beschreven in de Knigge brief van 24 juni 2015 aan de Hoofdofficieren. Deze maatregelen zijn in lijn met het strafvorderlijk kader.



In paragraaf 2 tot en met 13 komen de volgende thema's aan de orde: schuldvaststelling, dossiervorming, ID-vaststelling, strafvaststelling, reikwijdte, professionele gesprek, proces en bemensing, horen van verdachten, rechtsbijstand, herbeoordeling en ICT.

1. Algemeen beeld onderzochte zaken

De dossierreview richt zich op de zaken die daadwerkelijk met een OM-strafbeschikking zijn afgedaan. In de review zijn in totaal 530 dossiers beoordeeld, variërend van 33 tot 58 dossiers per parket naar rato van het aantal zaken dat op een parket wordt behandeld. Deze steekproef omvat strafbeschikkingen voor misdrijven die tussen 1 januari en 1 september 2016 zijn opgelegd. De uitkomsten van de nulmeting kunnen landelijk representatief worden beschouwd. Hierbij kan worden aangetekend dat de betrouwbaarheid door uiteenlopende registratiewijzen is beïnvloed. In 28% van de onderzochte zaken zijn onderliggende stukken, waaronder het proces-verbaal, niet in GPS opgenomen. Reviewers zijn hier verschillend mee omgegaan. In de bevindingen waar dit een rol speelt, is dit in het rapport aangegeven. De aantallen gereviewde zaken zijn voldoende groot om op de hoofdvragen uit de dossier-vragenlijst resultaten te genereren die voldoende betrouwbaar zijn om tot methodologisch verantwoorde uitsplitsingen per OM-onderdeel te komen. Voor vervolgvragen zijn de uitkomsten alleen op landelijk niveau voldoende betrouwbaar.

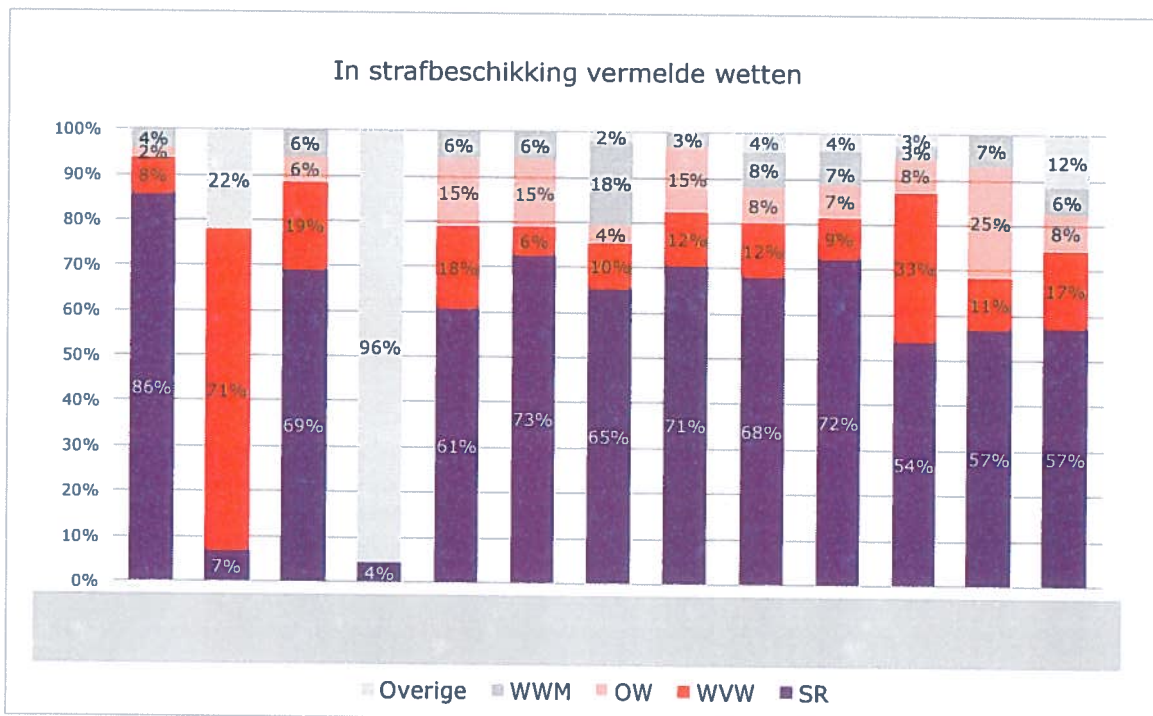
Aantal en aard van de strafbare feiten

Vrijwel alle bestudeerde strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd ter zake van één enkel strafbaar feit. Van de 530 gereviewde zaken waren er 491 (93%) met één feit, 28 (5%) met twee feiten en acht (2%) met drie feiten. In drie zaken (1%) is het aantal feiten niet duidelijk.

De vragenlijst bevatte ook vragen over de aard van de strafbare feiten, maar de antwoorden zijn lastig te analyseren doordat de vraagstelling niet eenduidig was. Daarom wordt voor deze

deelanalyse voornamelijk geput uit Phoenix.² De meeste strafbeschikkingen worden opgelegd voor commune misdrijven; in 302 van de onderzochte zaken (57%) wordt een feit uit het Wetboek van strafrecht vermeld (zie grafiek op de volgende pagina).³ De Wegenverkeerswet komt op de tweede plaats met 92 vermeldingen (17%), gevolgd door de Opiumwet met 43 vermeldingen (8%) en de Wet wapens en munitie (31 zaken; 6%). De overige 62 strafbeschikkingen (12%) zijn voor feiten uit een twintigtal andere wetten.

Uit de grafiek kan worden afgelezen dat het aandeel commune delicten waarvoor een strafbeschikking is opgelegd bij de arrondissementsparketten uiteenloopt van 54% in [] tot 86% in []. Bij parket [] ligt het accent op verkeersmisdrijven. Dit type delicten varieert bij de arrondissementsparketten van 6% in [] tot 33% in []. Strafbeschikkingen voor drugsmisdrijven worden relatief vaak opgelegd in [] (25%) terwijl dit nauwelijks voorkomt in [] (2%) en bij de landelijke onderdelen. Het aandeel strafbeschikkingen voor wapenmisdrijven loopt bij de arrondissementsparketten uiteen van 3% in [] en [] tot 18% in []. Bij het [] worden strafbeschikkingen voornamelijk toegepast voor economische delicten.

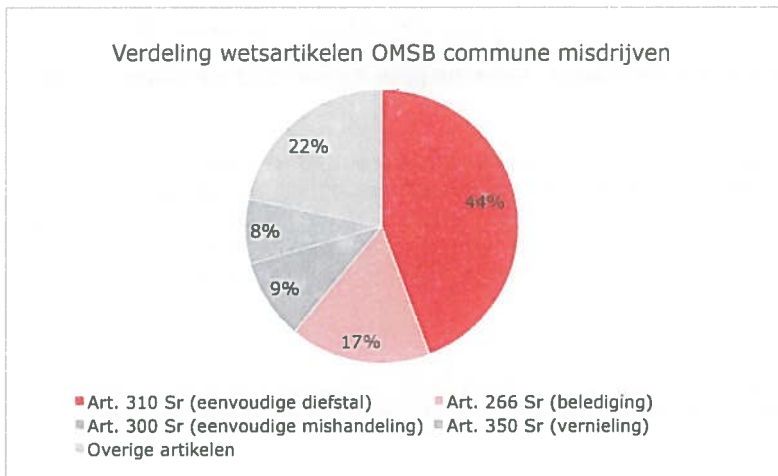


Er kan nog worden ingezoomd op specifieke wetsartikelen. Als alleen naar commune misdrijven wordt gekeken, blijkt dat strafbeschikking voor eenvoudige diefstal (art. 310 Sr) het vaakst voorkomt (134 keer; 44%). Op de tweede plaats komt belediging (art. 266 Sr; 51 keer; 17%). Vervolgens komen eenvoudige mishandeling (art. 300 Sr; 29 keer; 9%) en vernieling (art. 350 Sr; 23 keer; 8%). Andere artikelen uit het Wetboek van Strafrecht staan vermeld in 66 zaken (22%).

Bij de Wegenverkeerswet komen in de onderzochte dossiers slechts twee artikelen veelvuldig naar voren, te weten doorrijden na aanrijding (art. 7 WVV) in 50 zaken (54%) en rijden onder invloed (art. 8 WVV) in 40 zaken (43%). Bij drugsmisdrijven gaat het in de eerste plaats om softdrugs (art. 3 OW; 21 zaken; 49%) gevolgd door harddrugs (art. 2 OW; 17 zaken; 40%). Bij wapenmisdrijven worden strafbeschikkingen voornamelijk opgelegd voor vervaardigen (art. 13 WWM; 18 zaken; 58%), gevolgd door voorhanden hebben (art. 26 WWM; 11 keer; 35%).

² Behalve voor de vijf zaken waarin een koppeling niet mogelijk was.

³ Er is steeds alleen gekeken naar het eerste feit.

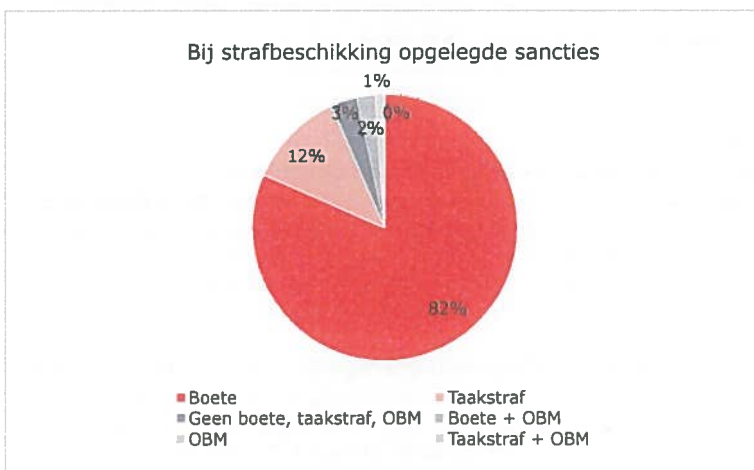


De nulmeting laat zien dat strafbeschikkingen veelal worden opgelegd in zaken waarin sprake is van één strafbaar feit. Ruim de helft van de zaken betreft commune misdrijven (en dan vaak eenvoudige diefstal). Andere veel voorkomende delicten zijn vernietiging en doorrijden na aanrijding.

Er bestaan substantiële verschillen tussen parketten in de aard van de zaken waarvoor strafbeschikkingen worden opgelegd. Bij de landelijke onderdelen [] en [] vloeit dit voort uit de specifieke taakopdracht maar dit geldt niet voor de arrondissementsparketten.

Sancties

De meest voorkomende sanctie in de onderzochte OM-strafbeschikkingen is de geldboete. Deze is in totaal 444 keer opgelegd (84% van de zaken), waarvan 432 keer (82%) als enige sanctie en 12 keer (2%) gecombineerd met een OBM (Ontzegging van de Bevoegdheid Motorrijtuigen te besturen). De taakstraf is in totaal 64 keer opgelegd (12%) waarvan één keer samen met een OBM (0,2%). De ontzegging van de rijbevoegdheid is 18 keer (3%) toegepast, waarvan 12 keer (2%) gecombineerd met een boete, en één keer gecombineerd met een taakstraf (0,2%). In 17 zaken is geen van de genoemde sancties opgelegd. Bij tien van deze zaken (2%) is een verplichting tot schadevergoeding opgelegd. In de overige acht gevallen (2%) is volgens de review wel een sanctie opgelegd maar wordt de aard ervan niet duidelijk of is geen enkele sanctie opgelegd.



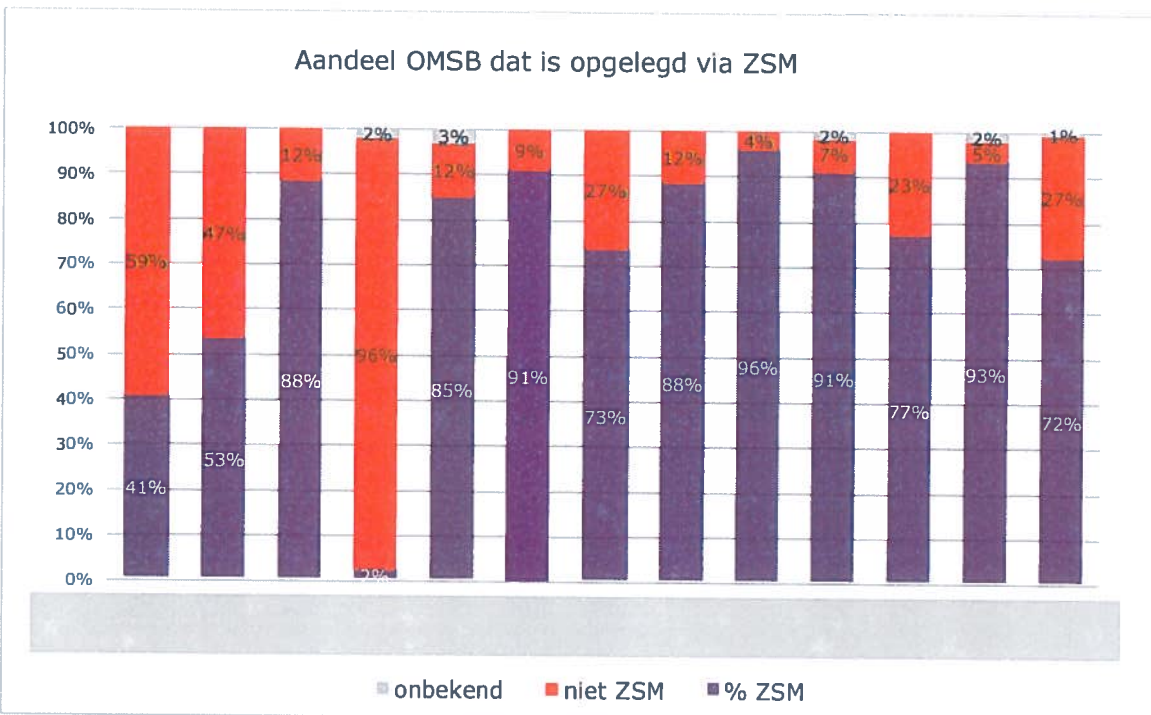
Over de hoogte c.q. duur van de opgelegde sancties bevat slechts een beperkt deel van de door reviewers ingevulde vragenlijsten gegevens. Uit Phoenix blijkt dat de hoogte van de geldboetes uiteenloopt van 50 tot 3500 euro met een gemiddelde van 417 euro en een mediaan van 350

euro.⁴ Van de geldboetes bedraagt 80% minder dan 500 euro. De duur van de opgelegde taakstraffen varieert van 8 tot 140 uur. Het gemiddelde komt uit op 39 uur en de mediaan op 28 uur. Bij de OBM ligt de duur tussen 15 en 187 dagen. Gemiddeld bedraagt de duur 84 dagen; de mediaan ligt bij 60 dagen.⁵

Concluderend worden strafbeschikkingen in de huidige praktijk vooral gebruikt om geldboetes op te leggen. Van iedere honderd strafbeschikkingen bevatten er 84 een boete. Het opleggen van taakstraffen gebeurt veel minder vaak door middel van een strafbeschikking. Uit Phoenix blijkt dat deze sanctiemodaliteit nog altijd veelvuldig als transactie wordt toegepast (zie bijlage 1). Ontzeggingen van de rijbevoegdheid en schadevergoedingen worden ook niet vaak middels een beschikking opgelegd.

OMSB via ZSM

Toepassing van de strafbeschikking vindt grotendeels plaats in de werkomgeving interventies en productie. In onderstaande grafiek is het aandeel zaken uit de steekproef weergegeven dat is opgelegd via de ZSM-werkwijze.



Status van de opgelegde strafbeschikkingen

In de review is niet gekeken naar de huidige stand van zaken rond de opgelegde strafbeschikkingen. Uit Phoenix zijn wel gegevens over de status te halen⁶. Er wordt onderscheid gemaakt naar vier categorieën, te weten: voldaan, lopend, verzet en mislukt. De peildatum is medio oktober 2016. Omdat de dossierstudie betrekking heeft op strafbeschikkingen die tussen 1 januari en 1 september 2016 zijn opgelegd, is het een momentopname kort na afloop van de onderzoeksperiode. De cijfers kunnen de komende tijd nog behoorlijk wijzigen.⁷

De resultaten worden hieronder per OM-onderdeel grafisch gepresenteerd. Van de 530 gereviewde zaken zijn er 235 (44%) voldaan. Het aandeel geëxecuteerde beschikkingen loopt uiteen van 35% in [redacted] tot 69% in [redacted]. Landelijk gezien is de tenuitvoerlegging nog bezig bij 189 beschikkingen (36%). Het aandeel lopend varieert per OM-onderdeel van 22% in [redacted]

⁴ De mediaan is de middelste waarde in de verdeling. De ene helft van de waarnemingen ligt onder de mediaan en de andere helft erboven.

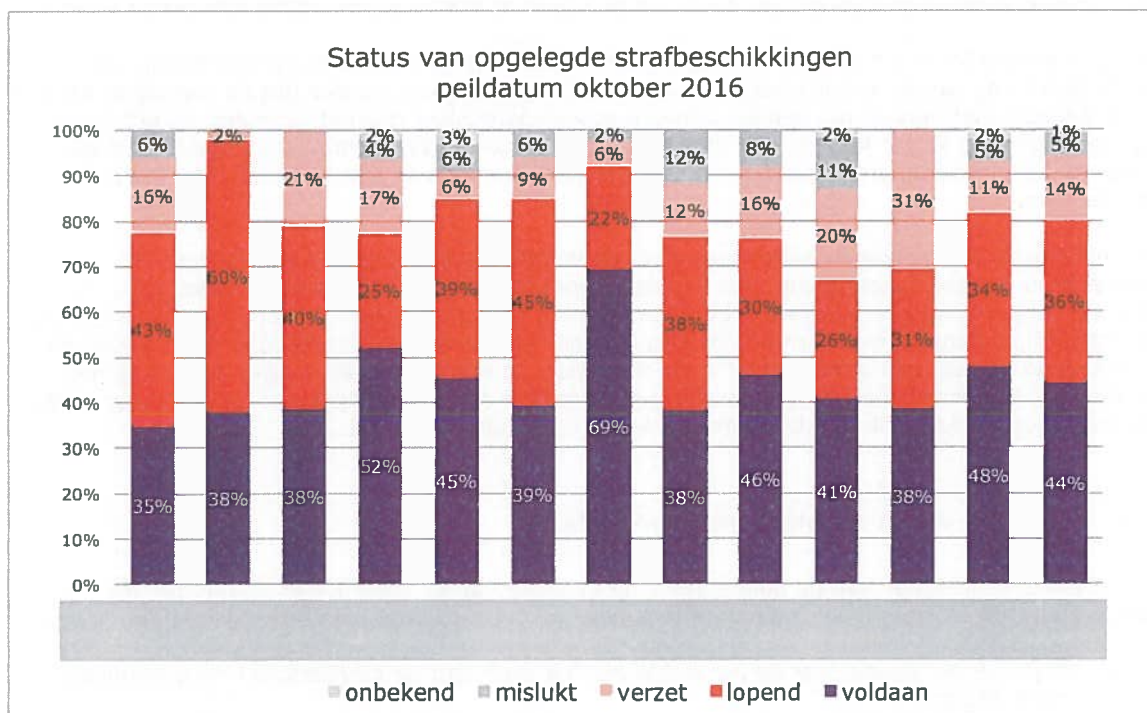
⁵ Over de hoogte van schadevergoedingen zijn te weinig gegevens beschikbaar.

⁶ Behalve over de vijf niet koppelbare zaken. Van één van deze zaken geeft reviewer aan dat de OMSB is betaald.

⁷ Daarom is het methodologisch niet verantwoord om vergelijkingen met eerdere metingen te maken.

tot 60% bij parket [redacted] Verzet is aangetekend tegen 76 strafbeschikkingen (14%). Bij de [redacted] komt het percentage verzet het laagst uit, namelijk 2%, en in [redacted] het hoogst: 31%. Het aantal strafbeschikkingen dat door het CJIB retour is gezonden in verband met het falen van de executie komt uit op 26 (5%). Bij drie OM-onderdelen zijn nog geen mislukte executies van de gereviewde zaken geregistreerd: [redacted] De hoogste percentages strafbeschikkingen met mislukte tenuitvoerlegging hebben [redacted] (11% en 12%).

Er bestaan forse verschillen tussen OM-onderdelen wat betreft de actuele status van opgelegde strafbeschikkingen. Wel moet rekening worden gehouden met de omstandigheid dat een substantieel deel van de executies nog niet is afgerond. De statusverhoudingen kunnen daarom nog behoorlijk veranderen.



2. De schuldvaststelling

2.1 Wat zegt het strafvorderlijk kader?

Bij het uitvaardigen van een strafbeschikking dient op een behoorlijke wijze te worden vastgesteld dat de verdachte schuldig is aan de strafbare gedraging. Het strafvorderlijk kader stelt dat het openbaar ministerie wat schuld- en strafvaststelling betreft een rechterlijk niveau dient te halen en daarbij een zekere rechterlijke gerichtheid dient te hebben. In procedurele zin moet een eigen 'staande' procedure gevolgd worden die slechts aan minimale randvoorwaarden voldoet om het rechterlijk niveau en de rechterlijke gerichtheid te borgen. De noodzaak van iedere extra belasting zou bepaald kunnen worden aan de hand van de vraag of daar een strafvorderlijke reden voor is.

In tegenstelling tot een transactie berust een strafbeschikking op een schuldvaststelling; een strafbeschikking wordt niet uitgevaardigd als niet vastgesteld kan worden dat de verdachte het feit heeft begaan. Het belang van een deugdelijke schuldvaststelling is groot. Immers, bij uitblijven van tijdig gedaan verzet kan een OM-strafbeschikking voor de verdachte verstrekkende gevolgen hebben, die in meerdere opzichten gelijk zijn aan de gevolgen van een veroordeling door de strafrechter.

Een belangrijk aandachtspunt uit het rapport van PGHR Knigge betreft de geconstateerde gebreken in de schuldvaststelling, dan wel de reproduceerbaarheid hiervan. In de intern uitgevaardigde Knigge maatregelen is opgenomen dat het uitgangspunt is dat uit het dossier, c.q. de schriftelijk vastgelegde informatie *blijkt dat er een strafbaar feit is gepleegd en dat wettig en overtuigend kan worden bewezen dat verdachte daaraan schuldig is*. In alle gevallen dient het strafbare feit geconcretiseerd en gekwalificeerd te zijn in de strafbeschikking: de verdachte moet duidelijk weten voor welk feit de strafbeschikking wordt uitgevaardigd.

2.1 Wat zien we in de uitvoeringspraktijk?

In het dossieronderzoek van de nulmeting is de kwaliteit van de schuldvaststelling door de officieren uit de officierenpool (hierna: 'reviewers') getoetst op basis van de volgende drie vragen:

- *Blijkt uit het dossier dat de verdachte het feit waarvoor de strafbeschikking is opgelegd heeft begaan?*
- *Blijkt uit het dossier dat dit feit te kwalificeren is als het strafbare feit waarvoor de strafbeschikking is opgelegd?*
- *Blijkt uit het dossier dat de verdachte strafbaar is?*

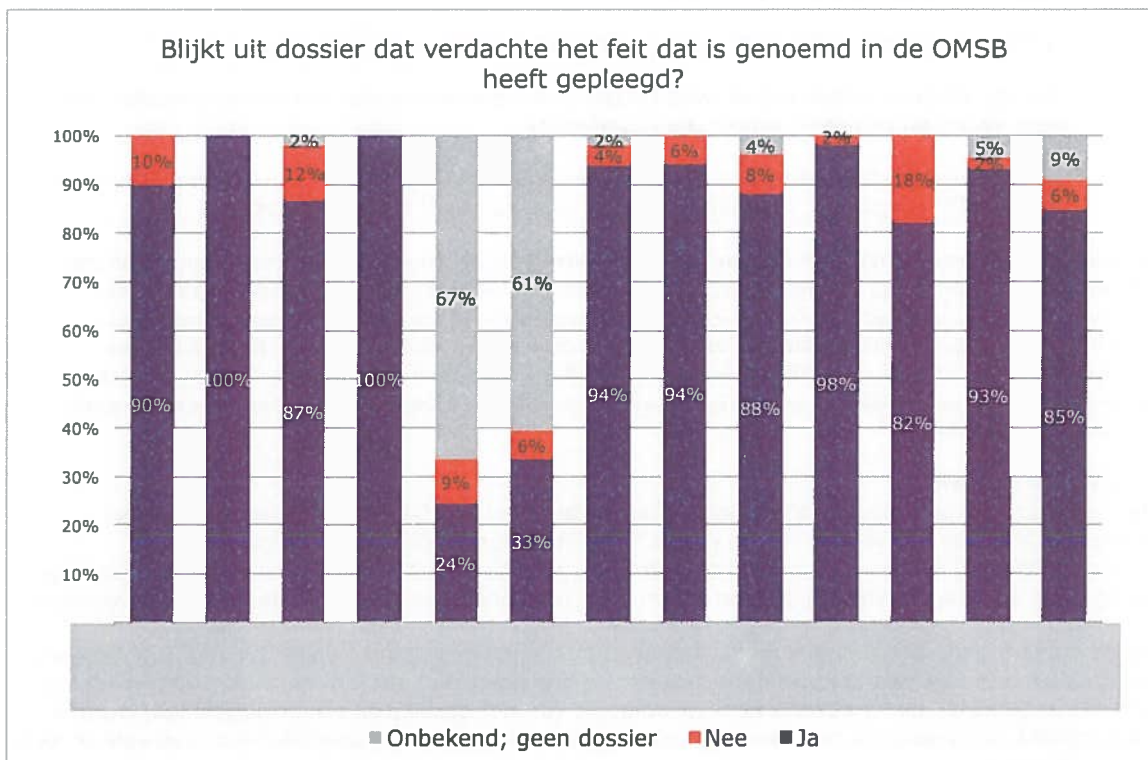
Uit de reacties van reviewers blijkt dat in 48 zaken (9%) deze vragen niet kunnen worden beantwoord doordat dossiers ontbreken in GPS (zie paragraaf 3). In de overgrote meerderheid van de zaken waarvan een dossier in GPS beschikbaar was, worden alle drie vragen bevestigend beantwoord. In enkele gevallen is op de vraag naar de schuldvaststelling positief gereageerd maar worden in de toelichting twijfels geuit:

- *'Ja ingevuld, maar wel met de aantekening dat het hier om de overtuiging zal gaan. Verdachte ontkent het opzet, verklaart onder invloed van alcohol te zijn geweest (wat ook blijkt uit het verzoek van zijn advocaat om hem op het bureau door een arts te laten bezoeken) en ook vanwege ruzie met zijn vriendin vergeten te zijn dit ene artikel af te rekenen. Wellicht was direct aan een rechter voorleggen een betere afdoening geweest. Verdachte heeft later echter wel de OMSB voldaan.'*
- *'In dossier aantekening: in overleg met dhr... geen 6wvw. Arbitrair: nu pv voor art 5 + 8 wvw.'*
- *'Maar er kan wel twijfel bestaan over de bewijsbaarheid. Verdachte ontkent en er is slechts sprake van minimale bewijsondersteuning. De zaak zal nu na verzet op een PR-zitting*

komen en dan zal een rechter zich hierover buigen. Hiervoor had wellicht al meteen gekozen moeten worden.'

Vanwege de eisen die gesteld dienen te worden aan de schuldvaststelling, zijn deze zaken in de analyse beschouwd als 'schuldvaststelling blijkt niet uit dossier'.

In de volgende grafieken zijn de resultaten op deze onderwerpen verwerkt. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de zaken waarin het dossier ontbreekt in GPS en die waarin om andere redenen de schuld niet uit het dossier blijkt.



De grafiek laat zien dat in 449 zaken (85%) de reviewer van oordeel is dat de schuld correct is vastgesteld. In 6% van de zaken blijkt dit volgens de reviewer niet uit het (wel aanwezige) dossier in GPS. Dit aandeel varieert van 0% bij de [redacted] en [redacted] tot 18% bij [redacted]. Als ontbrekende dossiers buiten beschouwing worden gelaten, valt het aandeel zonder adequate schuldvaststelling ook hoog uit bij [redacted] en [redacted].

Bij deze resultaten kan worden aangetekend dat de vraag specifiek betrekking had op het feit waarvoor de strafbeschikking is opgelegd. Diverse reviewers merken op dat verdachte volgens het dossier weliswaar een delict had gepleegd, maar niet het feit dat in de beschikking staat. Enkele voorbeelden zijn diefstal die eigenlijk verduistering zou moeten zijn en schuldheiling waar de strafbeschikking voor opzetheling is opgelegd. Er is ook een reviewer die in een vergelijkbare situatie oordeelt dat de schuld wel afdoende is vastgesteld en die hierbij de volgende toelichting geeft: *'verdenking diefstal lokfiets. VE ontkent diefstal. Bekent kopen van onbekende persoon voor weinig. Opzet heling TLL is schuld heling. Is verdedigbaar.'* De toelichting geeft aanleiding te twijfelen aan de schuldvaststelling bij het opleggen van de OMSB.

Vermeldenswaard zijn ook een aantal toelichtingen bij dossiers waarvan de reviewer vindt dat die onvoldoende grond voor de schuldvaststelling biedt:

- *'verweer VE: wist niet dat de verkoop vd kaarten niet ten goede kwamen van-fonds. Kan niet worden weerlegd op basis dossier.'*
- *'verdachte geeft aan dat hij de flesjes gekregen heeft van een collega, die hij kan aanwijzen, niet onderzocht, toch schikking opgelegd'*

- *'SB: bedreiging en belediging. Voorbewerkingsformulier geeft aan belediging en huisvredebreuk'*
- *'In het dossier bevinden zich een aangifte en geconstateerde schade. Daar staan tegenover ontkennende verklaring van verdachte en ontkennende verklaring van een getuige.'*
- *'twijfel. Er is 1 getuige die ziet dat VE met auto tegen auto benadeelde rijdt. Benadeelde zegt schade aan de auto te hebben. Getuige verklaart niet dat zij gezien heeft dat er schade is veroorzaakt (of zelf gezien)'*
- *'alleen verklaring, geen test, geen pv "de mij ambtshalve bekende geur van..."'*
- *'heling. Volgens verklaring VE wist hij ten tijde verwerving niet dat laptop gestolen was, daar kwam hij pas later achter. PV onvolledig?'*
- *'althans verklaringen spreken elkaar tegen en intrekking van SB en intrekken oproeping zitting NIET toegelicht, ook geen info mbt tot eventueel nader onderzoek.'*

Niet alle reviewers hebben hun oordeel uitgebreid toegelicht. In een aantal toelichtingen wordt verwezen naar een enkel bewijsmiddel (bijv. *'verdachte bekent'*, *'PV determinatie aantreffen goederen bagage VE'*) terwijl niettemin wordt geoordeeld dat sprake is van een toereikende schuldvaststelling. Een en ander zou erop kunnen duiden dat de betreffende respondenten (mogelijk te) welwillend over het werk van hun collega's hebben geoordeeld. Omdat er niet specifiek naar bewijsmiddelen is gevraagd, zijn deze zaken in de analyse geteld in de categorie *'schuld blijkt uit dossier'*.

Kwalificatie van het feit

Het antwoordpatroon bij de vraag naar de kwalificatie van het feit vertoont een behoorlijke overeenkomst met dat van de vorige vraag.⁸ In 97% van de zaken met een correcte schuldvaststelling is ook sprake van een correcte kwalificatie. Dit was te verwachten omdat in de vraag naar de schuldvaststelling is verwezen naar het specifieke feit dat in de OMSB was vermeld.

Bij de ontkennende antwoorden op de schuldvaststellingsvraag is de kwalificatievraag nogal eens overgeslagen of niet van toepassing verklaard. In ongeveer de helft van de zaken waar de schuld aan het in de beschikking beschreven feit op basis van het dossier niet overtuigend kon worden vast gesteld, is volgens de reviewer ook geen sprake van een ander strafbaar feit, dus valt er niets te kwalificeren.

Bij ontbrekende dossiers in GPS hebben reviewers deze vraag veelal overgeslagen. Eén van hen heeft dat niet gedaan. Bij een zevental zaken heeft deze collega bevestigend en bij een zestal zaken ontkennend geantwoord, waarbij steeds dezelfde toelichting is vermeld: *'Geen sb. Gezien doc wel sb voor sr feit kan worden bewezen.'* In diverse zaken waarbij de schuldvaststelling als ontoereikend is beoordeeld, wordt bij de vervolgvraag opgemerkt dat de kwalificatie klopt *'indien dit feit (door de rechter) bewezen wordt geacht'*.

Duidelijk feit voor verdachte

Diverse parketten geven aan dat de opgave van het feit ontbreekt in de strafbeschikking omdat GPS dit onderdeel niet ondersteunt. Het blijkt lastig om handmatig in de systemen een *beschrijving* van het feit toe te voegen. De strafbeschikking omvat enkel de kwalificatie aldus deze parketten (o.a. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] en [REDACTED] en feiten zijn voor verdachten niet altijd duidelijk op basis van de kwalificatie zonder een beschrijving van het feit. Een aantal parketten heeft geopperd om ter verduidelijking de tekst van de tenlastelegging in de beschikking op te nemen. Het aanmaken van de tenlastelegging is echter optioneel.

Strafbaarheid verdachte

De vraag naar de strafbaarheid van verdachte vertoont qua antwoordpatroon eveneens forse overeenkomsten met de reacties op de andere vragen in dit blok. Zo leidt een ontkennende reactie op de vraag of het feit is gepleegd dat in de OMSB staat bijna automatisch tot een analoog antwoord op de strafbaarheidsvraag. Alleen een foutieve kwalificatie staat strafbaarheid lang niet altijd in de weg.

⁸ Daarom worden de antwoorden hier niet grafisch weergegeven.

Uit de review komt naar voren dat bij 5% van de onderzochte zaken de strafbaarheid van verdachte niet blijkt uit het dossier en bij nog eens 8% kon de strafbaarheid niet worden vastgesteld (veelal vanwege het ontbreken van het dossier).

2.3 Bevindingen en conclusies

In 15% van de onderzochte zaken heeft de reviewer niet de schuld van verdachten kunnen vaststellen op basis van het dossier. De schuld is niet, althans niet goed, gedocumenteerd volgens de reviewers. *Bij deze resultaten kan worden aangetekend dat 1) niet elke reviewer dezelfde mogelijkheden had om het dossiers te completeren (bijvoorbeeld met dossierstukken uit BVH/BOSZ) en 2) de betreffende vraag in de dossierstudie specifiek betrekking had op het feit waarvoor de strafbeschikking is opgelegd.*

Als we de zaken buiten beschouwing laten waarin dossierstukken ontbraken in GPS, komt het aandeel met ontoereikend bewijs uit op 6%.

Deze uitkomst komt ongeveer overeen met de bevinding van de PGHR in 2015. In dat onderzoek werden dertig zaken gevonden waarin het bestudeerde dossier niet voldoende bewijs bevatte om de schuldvaststelling te kunnen dragen. Hierin zijn zaken die eenvoudig gecompleteerd konden worden buiten beschouwing gelaten. Dit komt overeen met 8% van alle onderzochte dossiers. Hierbij kan worden aangetekend dat het onderzoek van de PGHR niet was gebaseerd op een representatieve steekproef; de review wel. Als de drie zaakstromen die de PGHR onder de loep heeft genomen (ZSM, CVOM en overige) door weging representatief worden gemaakt, komt het aandeel met ontoereikend bewijs uit op 4%. Dit is lager dan het nu geconstateerde percentage zaken waarin het dossier niet voldoende bewijs bevatte om de schuldvaststelling te dragen.

Een en ander leidt tot de conclusie dat - ondanks de genomen maatregelen op dit vlak - de huidige praktijk van de OMSB geen verbetering vertoont ten opzichte van de door de PGHR onderzochte periode (medio 2013 – medio 2014).

Factoren van invloed

In de nulmeting komen de volgende factoren naar voren die van invloed zijn op de kwaliteit van de schuldvaststelling:

- Reproduceerbaarheid: registratie en dossiervorming, zie paragraaf 3
- Professionele gesprek over afwegingen, zie paragraaf 4
- Bemensing en proces, zie paragraaf 6
- Horen van verdachten, zie paragraaf 8
- Selectie, rolvastheid, Kwaliteit instroom politie, zie paragraaf 9

3. Reproduceerbaarheid en dossiervorming

3.1 Wat zegt het strafvorderlijk kader?

Het strafvorderlijk kader stelt dat de officier van justitie bij uitvaardiging van de strafbeschikking niet hoeft te beschikken over een dossier waarop een rechterlijke veroordeling gebaseerd kan worden, maar de beschikbare informatie moet wel waarschijnlijk maken dat een dergelijk dossier na verzet gepresenteerd kan worden. Dat maakt mondelinge informatie kwetsbaar en om die reden niet toelaatbaar. Op schrift gestelde informatie die nog niet in de wettelijke vorm is opgemaakt zou wel voldoende moeten zijn.

In het strafvorderlijk kader is opgenomen dat de interne Knigge maatregelen in lijn zijn met het kader en gecontinueerd moeten worden. Het College van procureurs-generaal heeft richting de politie, alsmede intern onderstreept dat in die gevallen waarin de schuldvaststelling niet op een reproduceerbaar dossier kan worden vastgesteld er geen strafbeschikking kan worden uitgevaardigd. Het OM moet reproduceerbaar, toetsbaar en transparant kunnen aantonen dat een beslissing tot uitvaardiging van een strafbeschikking op basis van wettig en overtuigend bewijs tot stand is gekomen.

Knigge-maatregelen t.a.v. opsporingshandelingen

Met de politie zijn de volgende afspraken gemaakt voor het aanleveren van stukken bij een OMSB afdoening: de opgemaakte stukken (pv aanhouding, pv verhoor, aangifte, getuige, FO-rapport) worden via BOSZ ingestuurd aan het OM. Stukken die niet in BVH staan worden ingezonden naar het OM. *(toelichting: stukken die niet in BVH staan, denk aan bewijsmiddelen, foto, bonnetje e.d. staan niet in het BVH systeem - dit is namelijk geen digitaal dossier systeem, maar bevat alleen PV's - worden fysiek verstuurd of vervoerd naar het OM).*

Vooralsnog is het niet nodig dat de stukken voorzien zijn van handtekeningen (aldus Knigge brief en Sv-kader). Indien op een later moment wordt overgegaan tot dagvaarding, dan wel oproeping voor een OM-zitting, dan wordt door de politie, op verzoek van het OM, alsnog een volledig proces-verbaal samengesteld en ingestuurd. Mondelinge informatie van ketenpartners binnen de ZSM context hoeft niet aan de voorkant van het ZSM-proces schriftelijk te worden vastgelegd en reproduceerbaar te zijn.

De volgende passage in de Knigge brief: *"de opgemaakte stukken (pv aanhouding, pv verhoor, aangifte, getuige, FO-rapport) worden via BOSZ ingestuurd aan het OM.."* kan op meerdere manieren worden geïnterpreteerd. Terug naar de totstandkoming van de Knigge brief blijkt de beschreven maatregel in de Knigge brief ruimte te bieden om bij de strafbeschikking de losse processen verbaal te laten staan in BOSZ/BVH (en niet beschikbaar te maken in GPS). Er was destijds geen draagvlak om het scherper te stellen in verband met de benodigde capaciteit hiervoor. Tevens speelde hierbij de vooruitzichten van de koppeling BOSZ/BVH – GPS een rol.

Knigge maatregelen t.a.v. vastlegging afdoeningsbeslissing OM

De afdoeningsbeslissing moet terug te voeren zijn tot de (arrondissements-)officier die zelf de beslissing heeft genomen, dan wel onder wiens verantwoordelijkheid de zaak is beoordeeld (schuld- en strafvaststelling). Beknopte vastlegging is noodzakelijk zodat de grondslag van de genomen afdoeningsbeslissing te reconstrueren is. Dat betekent een korte opsomming van bewijsmiddelen en beoordeling van eventuele verweren (strafuitsluitingsgronden), relevante contextinformatie en een (korte) motivering van de toepassing van strafvorderingsrichtlijnen. Dit kan puntsgewijs worden vastgelegd in een vrij veld in GPS (of COMPAS), maar ook een uittreksel van de zaak kan hiervoor benut worden.

In de monitoring van harde eisen en schuldvaststelling wordt in het strafvorderlijk kader gesteld dat veel verwacht mag worden van de formulieren die ieder dossier dient te bevatten waarop de belangrijkste formaliteiten kunnen worden afgevinkt en waarin dient te worden aangegeven waarop de schuldvaststelling is gebaseerd.

3.2 Wat zien we in de uitvoeringspraktijk?

Meerdere parketten geven aan dat de maatregelen naar aanleiding van het PGHR rapport hebben bijgedragen aan het verbeteren van de reproduceerbaarheid van de schuld- en strafvaststelling. Door de aandacht voor de eis van reproduceerbaarheid is er bovendien meer bewustzijn ontstaan over het fundamentele verschil tussen een transactie en de OM-strafbeschikking. Tegelijkertijd wordt op sommige parketten onderkend dat de registratie-discipline (te) laag is en blijkt uit gesprekken een wisselende mate van sturing op registratie.

In de dossierreview constateren de reviewers een hoge mate van variëteit in wat wordt vastgelegd, in de wijze waarop dit geschiedt en de plaats waar informatie en dossierstukken zich bevinden. Het bleek daarmee lastig om in het dossieronderzoek volledig zicht te krijgen op de (al dan niet) beschikbare dossierstukken.

Registratie grondslag voor schuld- en strafvaststelling

In de 'Knigge-brief' is aangegeven dat beknopte vastlegging nodig is waarmee de grondslag van de genomen afdoeningsbeslissing te reconstrueren is. Uit de gesprekken en dossierreview blijkt dat in de praktijk op verschillende wijze invulling is gegeven aan de implementatie van deze maatregel.

Reviewers zien verschillende werkwijzen ten aanzien van waar de vastlegging plaatsvindt (in lijn met Knigge-brief; zoek een vrij veld). In sommige parketten wordt het voorberekingsformulier gebruikt dat zich in GPS bevindt, in andere parketten wordt het vrije veld voor telefoonnotities: 'icoon telefoontje' gebruikt voor toelichtingen en annotaties en sommige parketten hebben een apart formulier ontwikkeld dat wordt ingevuld en geüpload in GPS (afdoeningsformulier, Knigge formulier, POCO formulier). In sommige van deze formulieren wordt ook informatie opgenomen over de opsporingshandelingen (POCO formulier [REDACTED], opsporingsjournaal [REDACTED]). Onderstaande quotes uit de gesprekken geven meer beeld hierbij:

- AP [REDACTED] "Naar aanleiding van Knigge is een formulier ontworpen. Hierop worden de bewijsmiddelen aangegeven en welke verweren er ter zitting verwacht kunnen worden. Dit is opgehangen in GPS. Formulier is ca. 1 jaar in gebruik. Toevoegen van dit formulier is een verbetering. Bij bv HG zaken geeft deze veel informatie"
- AP [REDACTED] "Er wordt meer aandacht besteed (sinds Knigge) aan het inzichtelijk maken van de achtergrond van de genomen beslissing. GPS bevat een voorberekingsformulier, waarin de casus, de te verwachten verweren, bewijsvoering, beslissing, reden voor de gekozen (hoogte van de) OMSB en overwegingen worden geduid. Ook wordt de OVJ die de beslissing heeft genomen, genoteerd."
- AP [REDACTED] "Reproduceerbaarheid kan op drie manieren binnen [REDACTED] 1) Het parket is al begonnen met het voorberekingsformulier in GPS voordat Knigge dit heeft aanbevolen. Hier zit namelijk de reproduceerbaarheid in (bewijsmiddelen, motivering voor eis, toelichten waarom wordt afgeweken etc.). Reproduceerbaarheid kan via deze voorbereking die volgens afspraak voor iedere zaak gemaakt moet worden. 2) Daarnaast werken de politie en het OM sinds half jaar in een gezamenlijk opsporingsjournaal waarin voortgang en belangrijke gegevens staan beschreven. 3) de derde manier om een deel reproduceerbaarheid te achterhalen is via de verslagen van het horen van de verdachte. Wellicht kan op termijn de voorbereking met het journaal worden"
- AP [REDACTED] "Reproduceerbaarheid van de beslissing is verbeterd n.a.v. Knigge. "Het parket houdt een digitaal journaal bij waarin de afwegingen voor de OMSB worden vastgelegd. In eerste instantie wordt dit met politie-informatie gevuld, waarbij afhankelijk van de afdoening verder wordt ingevuld. voordelen m.b.t. at 12 Sv." "Template voor registratiediscipline is in ontwikkeling in de werkmap ZSM zodat er meer verplichte velden worden opgenomen en de OvJ meer 'sturend' door dit formulier wordt geleid. Dit ondersteunt het proces van de (motivering en daarmee reproduceerbaarheid van de) schuldvaststelling voor de OvJ aan het begin van het proces."
- AP [REDACTED] "Er moet een aanleiding zijn om af te wijken van het kader. De afwijking en bewijsvoering wordt sinds kort in het door het parket zelf ontwikkelde "Knigge-formulier" vastgelegd. Dit formulier is echter tijdrovend gebleken en blijkt niet altijd ingevuld vanwege werkdruk. Afspraak is nu; vastlegging onder het 'telefoontje' in GPS, is laagdrempelig. [REDACTED] heeft intern een dossierreview gedaan en vond het ook lastig om

te achterhalen welke afwegingen de officier heeft gemaakt t.a.v. de schuldvaststelling en de reproduceerbaarheid in geval van afwijkingen ontbreekt. Verslagen zijn zeer summier, geen afwijkingen verslagen door gebrek aan ondersteuning"

- AP [] "alle beslissingen en onderbouwingen worden nu vastgelegd op het afdoeningsformulier. Het formulier wordt ingescand (scanner op ZSM) en geüpload in GPS. Het wachten is op een digitale oplossing"
- AP [] "de OvJ baseert de beoordelingsbeslissing op basis van de info van de politie coördinator op het zgn. POCO-formulier. Daarna gaat de zaak ter verwerking naar de secretaris of assistent, die het dossier leest en ruggenspraak houdt". "Poco formulier betreft een groeidocument met duidelijk onderscheid in een deel dat door de politie wordt ingevuld en een deel OM." "In het 'memoformulier' wordt een toelichting op de beslissing ingevuld en contract-indicatie. Juridische onderbouwing is op deze wijze reproduceerbaar (niet per se de afweging).

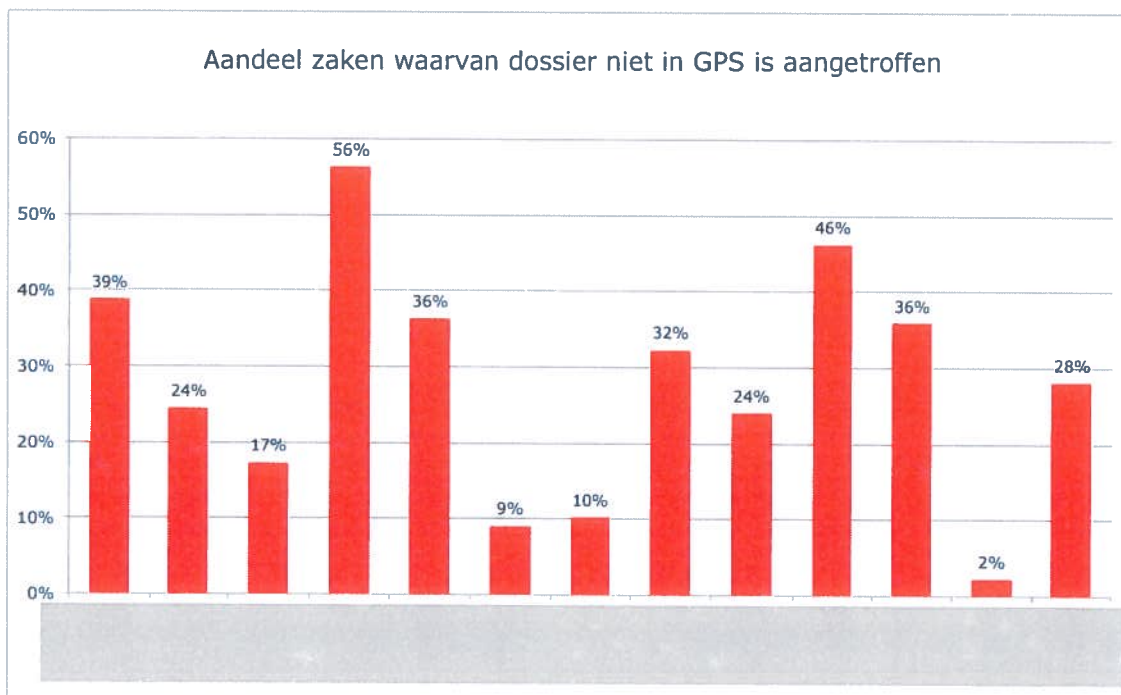
Alhoewel sommige parketten hetzelfde formulier zijn gaan gebruiken, is er veel diversiteit in de feitelijke informatie die wordt vastgelegd. Er is geen standaard 'Knigge formulier' ontworpen, maar bovenstaande formulieren worden hier in de praktijk mee bedoeld.

In de dossierreview is gevraagd 'is in het dossier een voorberekingsformulier of samenvatting van de zaak gemaakt'. Dit is in 60% van de zaken het geval. Gezien bovenstaande praktijk, bevestigt dit vooral het verschil in werkwijze en zegt dit minder over de reproduceerbaarheid van de schuld- en strafvaststelling.

Samenvattend, constateren de reviewers grote verschillen tussen parketten in hetgeen gevraagd wordt vast te leggen inzake de schuld- en strafvaststelling, in de mate waarin deze registratie ook daadwerkelijk plaatsvindt en of deze registratie voldoet om de grondslag van de schuldvaststelling te reconstrueren.

Registratie dossierstukken

Uit de dossierreview blijkt dat in een substantieel aantal zaken onderliggende stukken, waaronder bijvoorbeeld processenverbaal of de strafbeschikking zelf, niet in GPS zijn opgenomen (zie grafiek). Dit speelt in 28% van de onderzochte zaken. Er zijn grote verschillen tussen de parketten; het aandeel ontbrekende dossiers varieert van 2% in ZWB tot 46% bij ONL en 56% bij het []



Reviewers constateren verschillend beleid ten aanzien van de vastlegging van schriftelijke (concept)stukken met betrekking tot de opsporingshandelingen. De Knigge-brief geeft hier zoals gezegd ook de ruimte voor. Onderstaande passages betreffen voorbeelden van verschillend beleid.

- AP ██████████: "er wordt pas in GPS geregistreerd als sprake is van verzet. De beoordeling vindt in beginsel dus in BOSZ/BVH plaats en bij verzet volgt verzoek aan politie om het einddossier en wordt er geregistreerd in GPS. Dit was o.a. een efficiëntieslag (bij OM en politie). De stukken zijn er wel, maar het parket heeft ze niet."
- AP ██████████ "in geval van een werkstraf SB wordt gelijk het PV opgevraagd en in GPS geüpload (n.a.v. Knigge)"
- AP ██████████ voorlopige stukken, op grond waarvan beoordeling is gedaan, worden i.t.t. politiedossier later, niet geüpload in gps."

De verschillen in het wel of niet in GPS opnemen van de onderliggende dossierstukken met betrekking tot de opsporingshandelingen zijn niet in strijd met de Knigge-maatregelen en verklaarbaar door verschil van interpretaties. Hierbij spelen ook de verschillende uitgangssituaties per parket een rol. In het verleden is op het vlak van vastlegging in GPS verschillend omgegaan met de invoering van de strafbeschikking en de ontwikkeling en implementatie van de ZSM-methodiek.

Registratie beslisser

De Knigge brief geeft aan dat de afdoeningsbeslissing terug te voeren moet zijn tot de (arrondissements-)officier die zelf de beslissing heeft genomen, dan wel onder wiens verantwoordelijkheid de zaak is beoordeeld (schuld- en strafvaststelling). In de praktijk zien we verschillende manieren van vastlegging, variërend van vastlegging in BOSZ in vrije velden (door bijvoorbeeld KPC-er, ass. OvJ, beoordelaar), in GPS in het vrije veld 'telefoontje', vastlegging in het voorberekings- of Knigge-formulier in GPS tot de geautomatiseerde vastlegging van degene die registreert in GPS (niet per se de beslisser en geen rol/functie vermelding). Voor die geautomatiseerde vastlegging geldt dat wanneer je in GPS een zaak raadpleegt, bij het veld 'beslissing genomen door:' degene staat die de beslissing heeft verwerkt. Daarnaast is niet duidelijk wie nu geregistreerd moet worden als beslisser. Is dit de arrondissementsofficier onder wiens verantwoordelijkheid de zaak is beoordeeld of de daadwerkelijke beslisser (bv een assistent officier) in de zaak.

Het dossieronderzoek geeft geen betrouwbare uitkomst op de vraag: 'Is de strafbeschikking op basis van het (al dan niet digitale) dossier terug te leiden welke bij naam genoemde functionaris deze heeft uitgevaardigd'. Uit de toelichting blijkt dat antwoorden (naam en functie) deels zijn gehaald uit GPS en niet uit de strafbeschikking zelf.

Enkele reviewers constateren elders in het onderzoek dat de strafbeschikking zelf als document alleen beschikbaar is bij het CJIB indien de strafbeschikking niet direct is uitgereikt in persoon. Bij het zoeken naar de naam en functie in GPS (en dus niet op de strafbeschikking zelf) compliceren bovenstaande verschillen in werkwijze het vinden van de naam en functie van de beslisser. Onderstaande quotes uit toelichtingen van reviewers of gesprekken geven beeld bij de praktijk:

- AP ██████████ "de registratie-discipline is laag. Daar moet op worden ingezet (bv registratie welke functionaris de beslissing heeft genomen, dan kan het aantal verzetten per persoon worden gemeten)".
- AP ██████████ "de beslissing tot een OMSB wordt altijd genomen door de juiste functionaris. In BOSZ is vermeld welke ovj de beslissing heeft genomen (1^e tafel). In GPS is/kan dit een andere beoordelaar zijn."
- AP ██████████: "moeilijk herleidbaar wie de functionarissen zijn geweest die beslissing hebben genomen, wel namen, geen functie genoemd".
- En uit toelichtingen uit de dossierreview:
 - "alleen naam in GPS, geen functie, OMSB niet ondertekend, naam ook niet weergegeven"
 - "in GPS twee andere namen dan op OMSB"
 - "naam beoordelaar is vermeld, maar niet de beslissende officier"

- o "wel naam in GPS, geen functie en op OMSB geen naam"
- o "op kopie OMSB staat slechts 'de officier van justitie', geen naam"
- o "volgens politiedossier beslissing van OvJ Bult. In GPS staat als accordeerder 'dhr x (geanonimiseerd)"
- o "beoordelaar genoemd in ingescand dossier is een andere dan de beoordelaar in GPS"

Registratie slachtoffers en uitreiking OMSB

Slachtoffertrajecten zijn veelal moeilijk te herleiden. Er is onvoldoende zicht uit de systemen of afschrift OMSB is toegezonden aan slachtoffers die daarom hebben verzocht. Slachtoffers worden ook niet altijd ingevoerd in de systemen.

De uitreiking of toezending van de OMSB blijkt soms moeilijk te herleiden uit de registraties. Parketten maken verschillende keuzes op dit vlak. ██████ geeft aan ervoor te kiezen de OMSB naar het huisadres te verzenden omdat de brief buiten zicht kan zijn als die is meegegeven aan de verdachte. De dossierreviewer geeft aan dat het niet is vast te stellen of de OMSB is uitgereikt in persoon. ██████ geeft hier over aan dat veelal uitreiking in persoon plaatsvindt via ZSM.

3.3 Bevindingen en conclusies

De maatregelen naar aanleiding van het Knigge rapport hebben bijgedragen aan een betere reproduceerbaarheid van de schuld- en strafvaststelling. De eis van reproduceerbaarheid heeft daarnaast op sommige parketten bijgedragen aan bewustzijn ten aanzien van de verschillen tussen de OM-strafbeschikking en de transactie.

Geen eenduidige registratiepraktijk

In de dossierreview constateren de reviewers een hoge mate van variëteit in *wat* wordt vastgelegd, in de *wijze* waarop dit geschiedt en de *plaats* waar informatie en dossierstukken zich bevinden (BVH, GPS, CJIB en binnen GPS op verschillende plekken). Het blijkt daarmee lastig om in het dossieronderzoek volledig zicht te krijgen op de (al dan niet) beschikbare dossierstukken en daarmee de vraag te beantwoorden in welke mate afdoeningsbeslissingen reproduceerbaar, toetsbaar en transparant zijn. Wel blijkt dat ook in de zaken waar reviewers meer mogelijkheden hadden om het dossier te completeren (via BOSZ, verschillende vrije velden in GPS) de reproduceerbaarheid in sommige zaken niet op orde is.

De Registratiediscipline

De registratiediscipline is laag. De dossierreview wijst uit dat hier sprake van is ten aanzien van de onderbouwing van de schuld- en strafvaststelling, de motivering van afwijking van strafvorderingsrichtlijnen, de verslagen van OM-horen, het registreren van de beslisser (naam en functie) en het registreren van wensen van slachtoffers.

Registratie grondslag schuldvaststelling

In de 'Knigge-brief' is aangegeven dat beknopte vastlegging nodig is waarmee de grondslag van de genomen afdoeningsbeslissing te reconstrueren is. Uit de gesprekken en dossierreview blijkt dat in de praktijk op verschillende wijze invulling is gegeven aan de implementatie van deze maatregel. De Knigge-maatregel biedt deze ruimte ook. Alhoewel sommige parketten hetzelfde formulier zijn gaan gebruiken, is er veel diversiteit in de feitelijke informatie die wordt vastgesteld en waar dit wordt vastgelegd: 'voorbewerkingsformulier, Knigge formulier, afdoeningsformulier, POCO formulier, vrije veld telefoonnotities, beslisboom GPS). De reviewers constateren grote verschillen tussen parketten in hetgeen gevraagd wordt vast te leggen inzake de schuld- en strafvaststelling, in de mate waarin deze registratie ook daadwerkelijk plaatsvindt en of deze registratie voldoet om de grondslag van de schuldvaststelling te reconstrueren.

Registratie opsporingshandelingen

Uit de dossierreview blijkt tevens dat in een substantieel aantal zaken onderliggende stukken over de opsporingshandelingen (processen-verbaal) niet in GPS zijn opgenomen. Dit speelt in 28% van de onderzochte zaken en er zijn grote verschillen tussen parketten onderling. Deze verschillen in het wel of niet in GPS opnemen van de onderliggende dossierstukken met betrekking tot de opsporingshandelingen zijn niet in strijd met het strafvorderlijk kader (geen uitspraak hierover) en de Knigge-maatregelen.

Registratie beslisser

De Knigge brief geeft aan dat de afdoeningsbeslissing terug te voeren moet zijn tot de (arrondissements-)officier die zelf de beslissing heeft genomen, dan wel onder wiens verantwoordelijkheid de zaak is beoordeeld. In de praktijk zien we veel verschillende manieren van vastlegging en is het niet duidelijk wie nu geregistreerd moet worden als beslisser. Is dit de arrondissementsofficier onder wiens verantwoordelijkheid de zaak is beoordeeld of de daadwerkelijke beslisser (bv een assistent officier) in de zaak. De geautomatiseerde vastlegging van de beslisser in GPS betreft degene die de beslissing verwerkt.

Factoren van invloed

- Eenduidig landelijk registratiebeleid. Dit omvat:
 - wat te registeren/vast te leggen: eenduidige dossiervereisten, standaard formulieren
 - waar bevinden zich de dossierdata en dossierstukken: GPS, BOSZ, CJIB
 - op welke wijze, op welke plek (document, veld) in welk systeem registreren, uploaden
 - wie voert vastleggingshandelingen uit
- Bekendheid met registratiebeleid
- Registratiediscipline en sturing hierop
- Adequate GPS ondersteuning
- Verschillende uitgangssituaties per parket qua registratie (historie van beleidskeuzes en werkwijzen t.a.v. registratie in ZSM-context en bij invoering OMSB)
- Administratieve last in relatie tot capaciteit
- Koppelingen tussen systemen (op het vlak van data m.b.t. besluiten en documenten)

4. Identiteitvaststelling

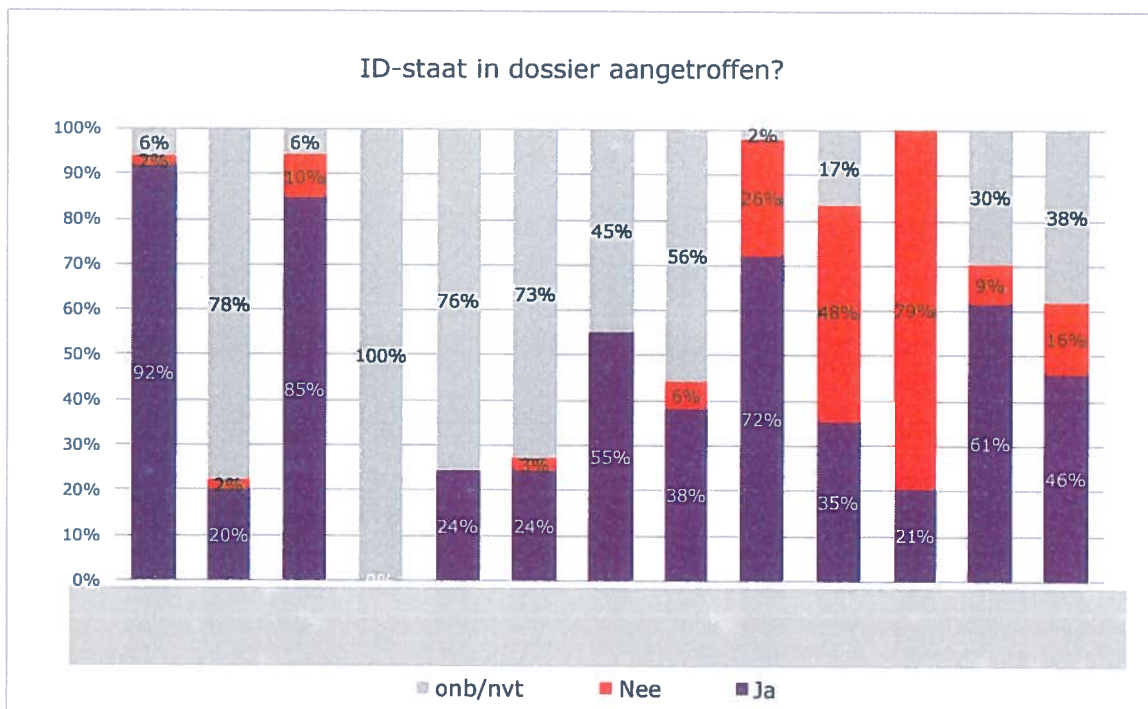
4.1 Wat zegt het strafvorderlijk kader?

Identiteit vaststelling van de verdachte is primair de verantwoordelijkheid van de politie. Met de politie zijn inmiddels afspraken gemaakt dat de politie de geldende regels op dit vlak zal hanteren. Het OM vergewist zich er van dat door de politie de identiteit van de verdachte is vastgesteld op de voorgeschreven wijze en in het proces-verbaal bij elke verdachte een SKN nummer staat vermeld en de bijbehorende ID staat aanwezig is. Door het OM kan alleen een afdoeningsbeslissing worden genomen indien bovenstaande gegevens in het dossier aanwezig zijn (Knigge-brief).

4.2 Wat zien we in de uitvoeringspraktijk?

Uit de dossierreview blijkt dat in een substantieel aantal zaken onderliggende stukken, waaronder het proces-verbaal, niet in GPS zijn opgenomen. Dit speelt, zoals in paragraaf 3 reeds besproken, in 28% van de onderzochte zaken. De meeste reviewers hebben niets ingevuld bij de vraag of het SKN is vastgelegd. Als alleen wordt gekeken naar de bevestigende reacties, blijkt dat slechts 30 keer aan de orde, ofwel 6% van alle onderzochte zaken.⁹ Alleen in [] is deze vraag voor het grootste deel van de zaken ingevuld. Daar blijkt in 42% van de zaken wel en in 38% geen SKN te zijn aangetroffen. Bij de overige 20% is geen antwoord op de vraag gegeven.

In bijna de helft van de zaken (46%) is een ID-staat aangetroffen. Hierbij kan worden aangetekend dat dit aspect lang niet altijd nagegaan kon worden doordat dossiers niet in GPS stonden. Niet elke reviewer had de mogelijkheid of heeft in BOSZ gekeken naar onderliggende stukken. Het aandeel zaken waarin reviewers hebben geconstateerd dat een ID-staat ontbrak, komt uit op 16%. De verschillen tussen parketten zijn zeer groot; zie grafiek. Het aandeel zaken waarin een ID-staat is gevonden, varieert van 0% ([]) tot 92% ([]). Het lage aandeel bij het [] laat zich voor een deel verklaren door de omstandigheid dat het bij dit parket relatief vaak gaat om rechtspersonen als verdachten (31% versus 4% landelijk gemiddeld).



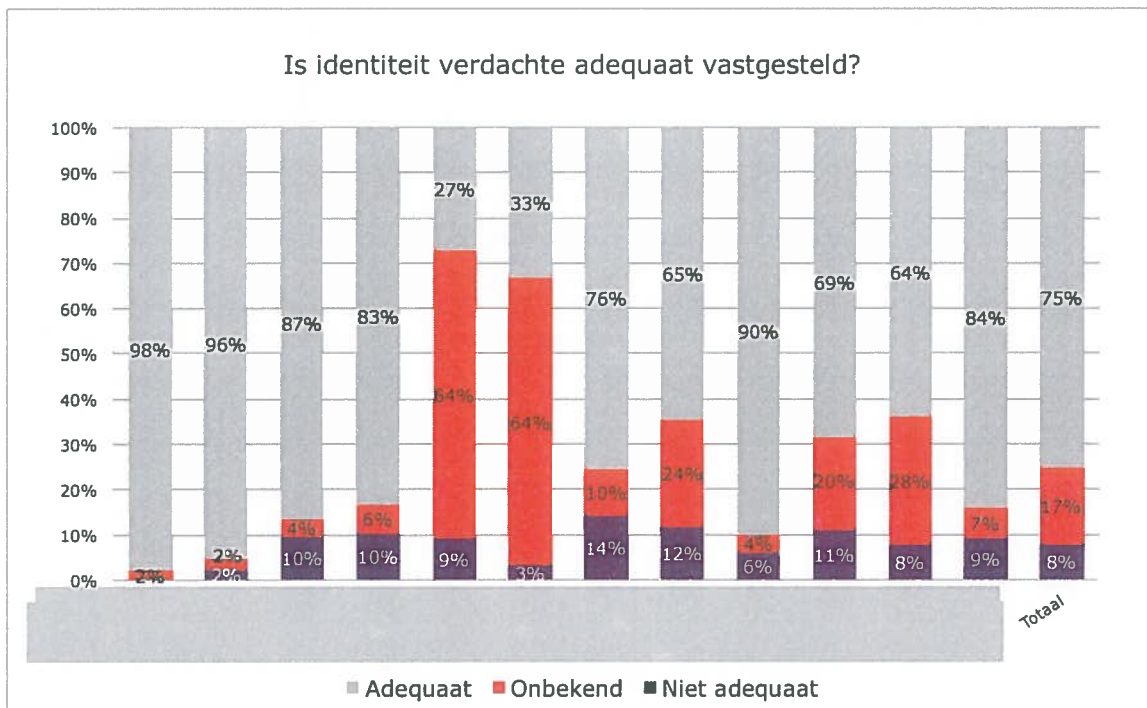
⁹ Het aantal ontkennende reacties is eveneens laag: 26 (5%).

Het komt sporadisch (1%) voor dat de identiteit van verdachten door middel van ambtshalve herkenning is vastgesteld. Andere vormen van ID-vaststelling worden veel vaker genoemd. Relatief frequent genoemd zijn rijbewijzen, paspoorten en identiteitskaarten (resp. 8%, 4% en 4%). Ook wordt gerefereerd aan biometrie (2%). In een aantal zaken (2%) maken reviewers melding van kopieën van identiteitsbewijzen. Niet altijd helder is of dit erop duidt dat de verdachte zich met zo'n kopie heeft getracht te legitimeren dan wel dat de kopie in het dossier zit ten bewijze dat de verdachte is geïdentificeerd met het originele document.

Uit een aantal reviews komt naar voren dat de identiteitsvaststelling niet op reguliere wijze is geschied. Zo wordt gemeld dat verdachten zich hebben getracht te legitimeren met een zorgpas en een OV-kaart. De volgende antwoorden geven een beeld:

- 'geen identiteitsbewijs getoond. Opgegeven identiteit geverifieerd in GBA'.
- 'geen SKDB, verklaring verdachte wel en getuigenverklaringen ook bevestiging, wel GBA-check'
- 'door aangever via facebook'
- 'in het dossier staat: "verdachte identificeerde zich met een vreemdelingendocument". Er staat niet vermeld welk document of wat het nummer ervan is.'
- 'probleem, via kenteken en getuigenverklaringen en verhoor uiteindelijk ID aangenomen....'
- 'uit onderzoek is gebleken", maar niet geverbaliseerd welk onderzoek en hoe ID is vastgesteld'.

In totaal is volgens reviewers in driekwart van alle onderzochte zaken de identiteit van de verdachte adequaat vastgesteld. Het ontbreken van dossiers of van relevante gegevens maakte het in 17% van de zaken onmogelijk om de ID-vaststelling te controleren. Van een niet deugdelijke of twijfelachtige wijze van identificatie is sprake in 3% van de zaken, terwijl in circa 5% de ID-vaststelling kennelijk achterwege is gebleven. Dus in 8% van de zaken kan niet worden gesproken van een adequate ID-vaststelling. In de volgende grafiek staan de scores per parket.



Uit de grafiek blijkt dat het aandeel niet adequate ID-vaststellingen uiteenloopt van 0% in [REDACTED] tot 14% in [REDACTED]. [REDACTED] en [REDACTED] vallen op door het grote aandeel zaken waarin de ID-vaststelling niet kon worden gecontroleerd (beide 64%).

ID vaststelling politie

Ten aanzien van de werking van de Progris zuilen (speciaal ingerichte 'identificatiezuil' waar agenten controleren, op basis van vingerafdrukken, een foto en de identiteitspapieren, of de verdachte is wie hij/zij zegt te zijn) noemt AP [REDACTED] dat de Progris-paal sinds enkele weken pas optimaal functioneert en dat daarom de ID-vaststelling in veel gevallen niet plaats heeft gevonden. AP [REDACTED] geeft aan dat de Progris zuilen al voor Knigge operationeel waren. De extra eis t.a.v. ID-vaststelling levert geen verandering op voor werkwijze op ZSM. Wel is een extra check opgenomen op het beoordelingsformulier voor de aanwezigheid van de ID staat.

4.3 Bevindingen en conclusies

Op basis van de dossierreview kan geconcludeerd worden dat de identiteitvaststelling in veel zaken niet op orde is. In een kwart van de zaken kan niet worden vastgesteld dat de verdachte correct is geïdentificeerd; in minder dan de helft van de zaken is een ID-staat in het dossier aangetroffen en het aantreffen van een SKN is eerder uitzondering dan regel. Hierbij geldt de nuancering dat dit aspect lang niet altijd nagegaan kon worden doordat dossiers niet in GPS stonden. Niet elke reviewer had de mogelijkheid of heeft in BOSZ gekeken naar onderliggende stukken.

In totaal is volgens reviewers in driekwart van alle onderzochte zaken de identiteit van de verdachte adequaat vastgesteld. Het ontbreken van dossiers of van relevante gegevens maakte het in 17% van de zaken onmogelijk om de ID-vaststelling te controleren.

Van een niet deugdelijke of twijfelachtige wijze van identificatie is sprake in 3% van de zaken, terwijl in circa 5% is de ID-vaststelling kennelijk achterwege is gebleven. Dus in 8% van de zaken kan niet worden gesproken van een adequate ID-vaststelling in die zin dat het OM over voldoende informatie beschikt om de identiteitvaststelling van de politie te toetsen.

Factoren van invloed:

- Eenduidigheid registratiebeleid (waar bevindt zich het dossier)
- Sturing op check aanwezigheid ID staat
- Werking Progris zuilen

5. Strafvaststelling en strafeis

5.1 Wat zegt het strafvorderlijk kader?

Korting ten opzichte van dagvaarding

Afdoening door middel van een strafbeschikking dient volgens de wetsgeschiedenis een korting op te leveren ten aanzien van de strafeis bij dagvaarding. De verwachting was dat daarmee de strafrechter zou kunnen worden ontlast. Onder meer de lagere strafopleggingen door de rechter zorgen ervoor dat de verwachtingen van de wetgever niet zijn uitgekomen. Daaraan zou tegemoet kunnen worden gekomen door bij het bepalen van de straf voor de strafbeschikking niet de richtlijnen maar rechterlijke straftoemingspraktijk als uitgangspunt te nemen en daar een korting op te verlenen. De strafvorderingsrichtlijnen kunnen wel weer het uitgangspunt vormen voor de eis ter zitting.

Strafvorderingsrichtlijnen

Voor de overgrote meerderheid van de misdrijven heeft het OM specifieke strafvorderingsrichtlijnen. Door het afschaffen van Bos-Polaris en de herziening van de strafvorderingsrichtlijnen is de ruimte voor de professional de afgelopen periode vergroot, opdat beter kan worden ingespeeld op de specifieke kenmerken van iedere zaak. Zo kan de hoogte van de geldsom worden verlaagd als bij de verdachte sprake is van schulden. Daarom dient de term 'afwijken van richtlijnen' te worden gelezen als het niet conform het uitgangspunt van een strafvorderingsrichtlijn opleggen van een strafbeschikking. Het hoeft dus niet te betekenen dat in strijd met die richtlijn is gehandeld. In de Knigge-brief is opgenomen dat een (korte) motivering moet worden vastgelegd van de toepassing van strafvorderingsrichtlijnen.

Strafeis ter zitting

De strafeis ter zitting zou als een drempel kunnen werken tegen verzetten die zijn ingegeven vanwege het verkrijgen van uitstel van executie (door een hogere sanctie). Hiervoor is relevante informatie over het executietraject nodig. De verhoging in de eis zou in verzetszaken niet langer afhankelijk kunnen worden gemaakt van de verzetsgronden zoals die ter zitting naar voren worden gebracht, maar van de verzetsgronden die in het verzetsschrift zijn opgetekend (aansporing om verzetsgronden binnen verzetstermijn kenbaar te maken).

Strafmodaliteiten

Mogelijke sancties van de OMSB zijn (afhankelijk van delict en verdachte): taakstraf van maximaal 180 uren, een geldboete, onttrekking aan het verkeer, een schadevergoedingsmaatregel en een OBM van maximaal 6 maanden. Tevens zijn een aantal gedragsaanwijzingen mogelijk. Het wordt als een gemis gevoeld dat het niet mogelijk is om voorwaardelijke sancties en vervangende hechtenis op te leggen. Dit compliceert bovendien de vergelijking tussen strafvorderingsrichtlijnen en oriëntatiepunten. Uit analyse blijkt dat het verschil tussen de oorspronkelijke straf in de OMSB en de opgelegde sanctie na verzet door de rechtbank (bijv. na tijdsverloop) voor een groot deel een omzetting van dat verschil van onvoorwaardelijke naar voorwaardelijke sanctiemodaliteiten betreft, zie bijlage 1).

5.2 Wat zien we in de uitvoeringspraktijk?

Volgen van de strafvorderingsrichtlijnen

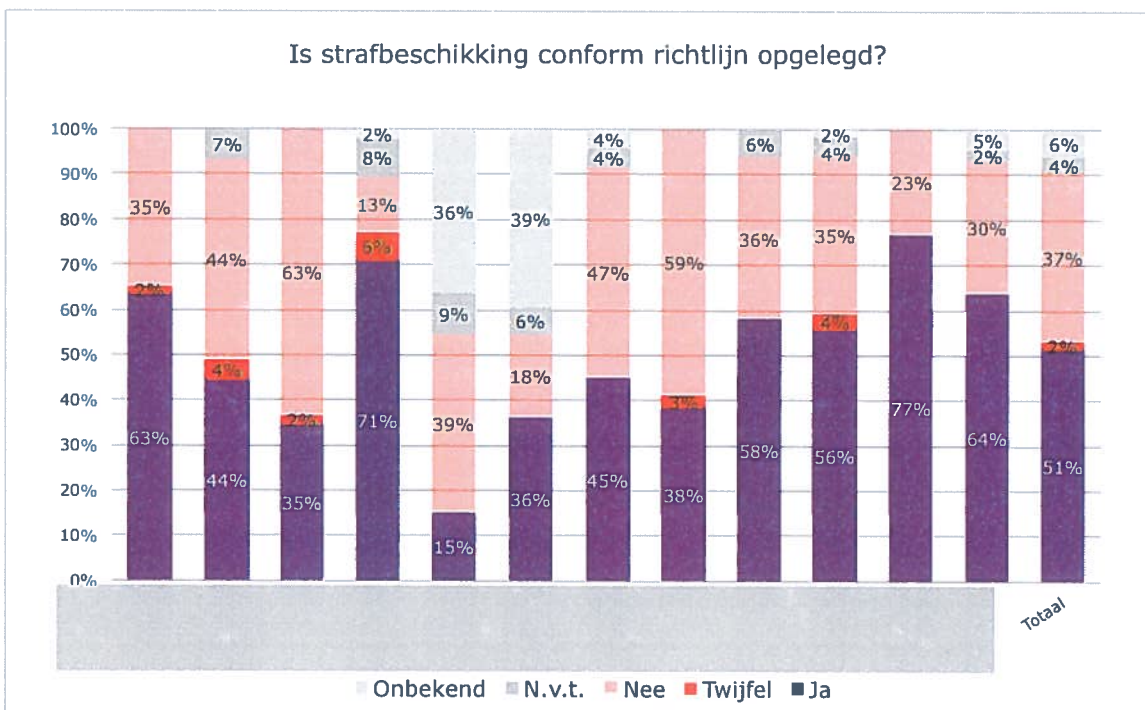
In de dossierreview is nagegaan in hoeverre de strafvorderingsrichtlijnen in de praktijk van de OMSB zijn toegepast, en of eventuele afwijkingen worden onderbouwd.

In de helft van de onderzochte zaken zijn de strafvorderingsrichtlijnen gevolgd. Afwijking van de richtlijnen is geconstateerd bij 37% van de zaken. In een klein aantal zaken (2%) geeft de reviewer aan dat de OMSB conform de richtlijn is opgelegd, maar dat de hoogte van de opgelegde geldboete is gematigd. Andere reviewers hebben evenwel dezelfde toelichting gegeven bij het antwoord dat niet conform de richtlijn is gehandeld. Daarom zijn de eerdergenoemde zaken in de analyse als twijfelgevallen bestempeld. In 6% van de reviews is deze vraag niet beantwoord vanwege het ontbreken van het dossier.

Reviewers die op basis van het bestuderen van het dossier van oordeel zijn dat er geen strafbaar feit is gepleegd, vinden veelal ook dat er in zo'n situatie geen strafvorderingsrichtlijn van toepassing is. Bijvoorbeeld:

- "het ging om smokkelen van hennep de PI in. Bedrag is maatwerk. Geen richtlijn voorhanden."

In de volgende grafiek worden de verdelingen van de antwoorden per parket weergegeven. Hieruit blijkt dat het aandeel OMSB dat conform richtlijnen is opgelegd, uiteenloopt van 15% in [] tot 77% in []. Het lage cijfer van [] houdt verband met het grote aandeel ontbrekende dossiers. Het aandeel afwijkingen (inclusief twijfelgevallen) van richtlijnen varieert van 18% in [] tot 65% in []. Ook voor [] geldt dat het lage cijfer samenhangt met het grote aandeel ontbrekende dossiers.



Veel parketten benoemen als knelpunt de discrepantie tussen opgelegde straffen volgens OM-strafvorderingsrichtlijnen en de opgelegde straffen door ZM op zitting. Omdat straffen op de zitting veelal lager uitpakken, wil de advocatuur altijd naar zitting: 'verzetsbonus'. (Dit houdt overigens ook verband met de lange doorlooptijden van executie). Sommige parketten vaardigen voor bepaalde type delicten daarom geen OMSB meer uit, maar zetten deze zaken meteen door naar zitting (zie tevens paragraaf 6. reikwijdte strafbeschikking).

De behoefte om de OM-richtlijnen en de LOVS oriëntatiepunten dichter bij elkaar te brengen op de type delicten waar dit ver uiteen ligt, wordt breed onderschreven. In dit verband noemen parketten delicten zoals bedreiging en belediging van ambtenaren, verzet bij aanhouding en delicten tijdens grote evenementen. Parketten geven aan dat er ruimte nodig is om (gemotiveerd) af te wijken van de richtlijnen. Zo geeft AP [] aan: "Richtlijnen moeten beter aansluiten bij het rechterlijk bedrijf. Nodig zijn brede richtlijnen, uitgangspunten waarvan kan worden afgeweken, naast gedetailleerde richtlijnen voor de standaardzaken zoals bijvoorbeeld voorwaardelijke ontzegging rijbewijs"

Er is in de toepassing van de OMSB onderscheid te maken in waar die behoefte om af te wijken van de richtlijnen vandaan komt. Enerzijds houdt dit verband met de hierboven genoemde ervaringen met een lagere straftoemettingspraktijk bij de rechtbanken. In dit verband wordt aangegeven dat op basis van zittingservaring beter kan worden ingeschat in welke mate men zou moeten afwijken:

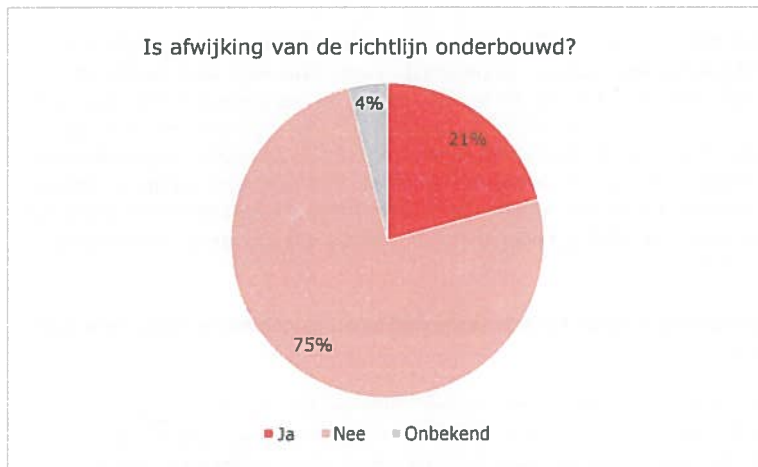
- AP ██████ "de zittingservaring is van belang in verband met het afwijken van de richtlijnen, en het hierin mee laten wegen wat op zitting zou zijn gevolgd."
- AP ██████ "Qua afdoening wordt vaak een geldstraf of taakstraf opgelegd, conform de richtlijnen. Er wordt vaak wel rekening gehouden met de constatering dat de rechtbank vaak lager straft (LOVS-richtlijnen zijn vaak ook lager dan de OM-richtlijnen) en met wat er op zitting geëist zou worden."
- AP ██████ "de landelijke richtlijnen worden vooral door jonger personeel als basis genomen. De zittingservaring helpt bij het toepassen van het LOVS gevoel bij beoordeling van zaken."

Anderzijds geven sommige parketten aan dat wordt afgeweken van de richtlijnen op basis van meegewogen persoonlijke omstandigheden (vermogenspositie, betalingsbereidheid, en anderszins). Dit is in lijn met het draagkrachtbeginsel, tenminste als het gaat om de draagkracht. Echter betalingsbereidheid ligt meer in de lijn van instemming/consensus. Er moeten aanwijzingen bestaan om de verdachte te horen om executieproblemen te voorkomen (draagkracht), tenzij de sanctie binnen de hoorplicht valt.

- AP ██████ "de toets is: 'ga ik het bij rechter halen'. Niet alleen qua juridische bewijsbaarheid, maar ook ten aanzien van de hoogte van de straf en eventueel maatwerk afhankelijk van persoonlijke omstandigheden"
- AP ██████ "de afwijking van de strafmaat hangt af van de vermogenspositie van de verdachte. Hierover zijn geen harde afspraken gemaakt"

Motivering afwijking strafvorderingsrichtlijnen

De vraag of een afwijking van de richtlijn in het dossier is onderbouwd, wordt door reviewers in 148 (75%) van de zaken ontkennend beantwoord (zie grafiek hieronder). Slechts een op de vijf afwijkingen wordt wel adequaat verantwoord. In de 8 gevallen (4%) is geen onderbouwing gevonden omdat het dossier ontbrak.



Hieronder enkele reacties van reviewers:

- "De opgelegde GB 160 euro wijkt naar beneden af van de richtlijnen. In het verslag van de hoorzitting is niet gemotiveerd waarop dit berust. Bovendien staan op de OMSB nog steeds beide strafbare feiten vermeld."
- "De richtlijn geeft bij een schade tussen 500 en 1.000 euro aan: een GB 325 euro voor een first-offender, naast het vergoeden van de schade. In dit geval is de GB helemaal geschrapt, wellicht i.v.m. de flinke schadevergoeding die is opgelegd, maar ik lees nergens een onderbouwing voor deze afwijking."
- "Niet onderbouwd, wel begrijpelijk."

- *"Niet bekend waarom boete is verlaagd, mogelijk vanwege leeftijd/financiële status VE; giswerk."*

Slechts een op de vijf afwijkingen (41 zaken) wordt verantwoord. Hierbij wordt relatief vaak verwezen naar draagkracht/financiële positie van de verdachte. Minder vaak voorkomende, argumenten die worden vermeld zijn persoonlijkheid, leeftijd (hoog/laag), doorlooptijd, recidive, andere sancties (ontzegging rijbevoegdheid, schadevergoeding). Enkele voorbeelden:

- *"VE is gehoord en heeft rijbewijs nodig vandaar verhoogde GB"*
- *"Overweging blijkt duidelijk uit voorbereking. Verhoging gelet op gevaarzettend karakter. gezien pleegdatum en houding VE matiging."*
- *"Impliciet blijkt uit het verslag dat rekening is gehouden met psychische problemen van de verdachte."*
- *"Wel heel summier toegelicht. WS 14u opgelegd omdat VE geen financiële middelen heeft, maar nergens blijkt waarom WS 14u."*
- *"In de voorbereking staat dat de geldboete is gematigd i.v.m. 'de geringheid van het feit' (lijkt mij niet juist) én i.v.m. de financiële situatie van de verdachte (dan had ook voor een andere strafmodaliteit (werkstraf) gekozen kunnen worden."*
- *"rekening gehouden met betalen schade"*
- *"iets minder i.v.m. met twee feiten, cumulatief/afnemend strafnut"*
- *"€300 i.p.v. €600 (toel. 'onredelijke richtlijn')"*
- *"50% verhoging i.v.m. vervoer gevaarlijke stof"*

Strafeis ter zitting

In de dossierreview is de strafeis (bij verzet) niet onderzocht omdat de doorlooptijd tussen het aantekenen van verzet tegen een OMSB en een vonnis gemiddeld meer dan een jaar bedraagt (2015: 383 dagen; 1^e helft 2016: 388 dagen). Overigens is de strafeis in de dossiers ook niet, of niet betrouwbaar (wijzigt soms nog op zitting a.g.v. nieuwe informatie) vastgelegd. In ruim een kwart (27%) van alle door de rechter in 2015 en de eerste helft van 2016 afgedane misdrijfzaken is de eis van het OM niet in de bronssystemen terug te vinden. Van de wel geregistreerde strafeisen bedraagt de hoogte in 71% van de zaken nul of één euro. De geringe hoogte duidt er mogelijk op dat het bedrag niet de werkelijke strafeis ter zitting representeert, maar als zodanig is vastgelegd omdat het in GPS een verplicht veld betreft.

In de gesprekken komt geen eenduidig beeld naar voren. De volgende parketten hebben iets over de hoogte van de strafeis aangegeven:

- *AP [REDACTED] " volgens aanwijzing zou de eis na verzet 20% hoger moeten liggen dan de opgelegde OMSB. Daar wordt slechts in sommige gevallen toepassing aan gegeven. Mislukte executie a.g.v. niet betalen (zonder verder motivering door gestrafte) komen tot zitting, als verdachte niet is verschenen met een verhoging van de boete 20%. Goed onderbouwde verzetten uiteraard geen verhoging."*
- *AP [REDACTED] : "aangegeven wordt dat parket zich houdt aan de richtlijnen m.b.t. hoogste strafeis en op zitting niet merken dat ZM lager vonnist. Wellicht komt dat omdat de advocaten in dit arrondissement (anders dan in andere arrondissementen) niet aan verdachten uitdragen om niet in zee te gaan met voorstel/eis OvJ."*
- *AP [REDACTED] : "uitgangspunt van de parketleiding is 'bij verzet geen strafverhoging'. Parketleiding ziet in dit opzicht overeenkomst tussen verzet en hoger beroep en verschil tussen verzet na OMSB (beoordeling in tweede instantie) en dagvaarding na transactie (afkopen van wederzijds procesrisico). Uitgangspunt is niet vertaald in werkafspraken"*

Strafmodaliteiten

In de onderzochte zaken van de dossierreview is in 82% alleen een geldboete opgelegd en in 12% van de zaken lage taakstraffen (niet hoger dan 100 uur). De dossierreview levert beperkte gegevens op over de hoogte c.q. duur van de opgelegde sancties. Uit Phoenix blijkt dat de hoogte van de geldboetes uiteenloopt van 50 tot 3500 euro met een gemiddelde van 417 euro en een mediaan van 350 euro. De duur van de taakstraf bedraagt gemiddeld 39 uur en de mediaan komt uit op 28 uur. In 95% van de zaken waarin een taakstraf is opgelegd, komt de duur niet uit boven 100 uur. In drie zaken (5%) is dat wel het geval.

Uit de gesprekken blijkt bij veel parketten dat de toepassing van de OMSB geleidelijk is uitgebouwd van geldboete naar werkstraffen. Soms is meteen overgegaan op taakstraffen via OMSB (i.p.v. via transactie), maar vaak volgde pas in een later stadium het opleggen van taakstraffen via de OMSB (zie ook paragraaf 6. Reikwijdte OMSB). Uit de gesprekken constateren we dat parketten ook de andere wettelijke mogelijkheden van de OMSB aan het toepassen of verkennen zijn, of dat hier deze behoefte bestaat. Denk aan opleggen van gedragsaanwijzingen, voegen en opleggen van schadevergoedingsmaatregelen en ontneming:

- AP [REDACTED]: *"verbeterpunt is: uitbreiden arsenaal OSMB met ontneming (in ICT mogelijk maken), 9aSr (geen straf i.v.m. persoonlijke omstandigheden) en gedragsaanwijzing (persoonlijke omstandigheden)*
- AP [REDACTED]: *"[REDACTED] wil gedragsaanwijzing doorvertalen naar OMSB: het gaat immers om het betekenisvol afdoen i.s.m. ketenpartners. T.a.v. slachtoffers daarom ook de OMSB uitbreiden met mogelijkheden tot voegen en schade (als hoogste bedrag bekend is)."*
- AP [REDACTED]: *"Schade nu ook in GPS opgenomen. Daardoor wordt meer toegekomen aan de OMSB. Slachtofferhulp kan de schade vrij snel in kaart brengen. Er is 7 dagen nodig om de schade inzichtelijk te maken."*

De wens om de OMSB uit te breiden met de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden of voorwaardelijke straffen op te leggen wordt in de gesprekken door een aantal parketten genoemd. AP [REDACTED] geeft aan dat bij de TOM-zitting nu veel voorwaardelijk wordt geseponeerd, dat is de enige manier om voorwaarden te stellen. De verdachten komen er dan gemakkelijk mee weg.

Voor de zwaardere sancties zoals gedragsaanwijzingen, hogere geldboetes, de OBM en de taakstraf bestaat een hoorplicht. Deze strafmodaliteiten vragen voor het opleggen van een passende sanctie doorgaans meer context en kennis van persoonlijke omstandigheden. In de professionele afweging is het in elke zaak de vraag hoe de balans ligt tussen een strafbeschikking van een rechterlijk niveau en een beoogde lichte, snelle en efficiënte procedure van de strafbeschikking.

5.3 Bevindingen en conclusies

Bij het opleggen van de strafbeschikking wordt frequent afgeweken van de strafvorderingsrichtlijnen (37%). Dit wordt maar in weinig zaken onderbouwd (21%). Er is in de toepassing van de OMSB onderscheid te maken in waar die behoefte om af te wijken van de richtlijnen vandaan komt. Enerzijds houdt dit verband met de hierboven genoemde ervaringen met een lagere straftoemingspraktijk op de rechtbanken. In dit verband wordt aangegeven dat op basis van zittingservaring beter kan worden ingeschat in welke mate men zou moeten afwijken. Deze praktijk is in lijn met het strafvorderlijk kader, waarbij overigens nog een korting verleend zou moeten worden op hetgeen in de rechtbank gevonnist zou worden.

Anderzijds geven sommige parketten aan dat wordt afgeweken van de richtlijnen op basis van meegewogen persoonlijke omstandigheden (vermogenspositie, betalingsbereidheid en anderszins). Dit kan in lijn zijn met het draagkrachtbeginsel en herziening van de strafvorderingsrichtlijnen. Echter de betalingsbereidheid is van een andere orde.

Discrepancies tussen de strafvorderingsrichtlijnen en LOVS-oriëntatiepunten worden als knelpunt ervaren. Lagere straftoemeting van de ZM, zorgt ervoor dat in verzet gaan loont. Sommige parketten vaardigen voor bepaalde type delicten om deze reden geen OMSB meer uit, maar zetten deze zaken meteen door naar zitting.

Voor zicht op de strafeis ter zitting is nader onderzoek nodig. Interessant daarbij is hoe deze strafeis zich verhoudt tot de oorspronkelijk straf in de opgelegde OMSB en de opgelegde straf door de ZM. De strafeis wordt echter niet (of niet betrouwbaar) geregistreerd.

In de onderzochte zaken is in 81% een geldboete opgelegd en in 12% lage taakstraffen. Uit de gesprekken komt naar voren dat er behoefte is om de wettelijke mogelijkheden van de OMSB meer te benutten en dat dit op sommige parketten in toenemende mate plaatsvindt (meer taakstraffen via OMSB naast alleen geldboetes, het opleggen van schadevergoedingsmaatregelen, gedragsaanwijzingen en verkenning van ontneming via OMSB). De vraag is hoe zich dit verhoudt tot de beoogde lichte, snelle en efficiënte procedure van de OMSB, omdat er mogelijk meer context nodig is voor het opleggen van deze sancties.

Het arsenaal aan strafmodaliteiten voldoet niet altijd bij de OMSB. Met name de mogelijkheid om een deel van de straf voorwaardelijk op te leggen wordt gemist.

Factoren van invloed

- Lagere straftoemeting ZM: afwijkingen tussen OM-richtlijnen en oriëntatiepunten
- Lagere straftoemeting ZM: tijdsverloop executie
- Geen mogelijkheid voorwaardelijke OMSB en vervangende hechtenis
- Zittingservaring van beslisser strafvaststelling
- Vernieuwde richtlijnen
- Helder registratiebeleid: vastleggen motivering (op welke plek)
- Wens om in ZSM context betekenisvol af te doen: persoonlijke omstandigheden kennen, maatwerk leveren

6. Reikwijdte OM-strafbeschikking

6.1 Wat zegt het strafvorderlijk kader?

Het uitvaardigen van een strafbeschikking is *het uitgangspunt bij feiten waarvoor dat wettelijk gezien mogelijk is* en behoudens gevallen waarvan afdoening door middel van een strafbeschikking in OM-beleid is uitgezonderd.

De toepassing van de transactie is in strijd met de bedoeling van de wetgever. De achtergrond daarvan ligt in het gebrek aan waarborgen waarmee de transactiepraktijk is omgeven en de zwakkere wetshandhaving die met een transactie valt te verwezenlijken. De in de strafbeschikking in tegenstelling tot de transactie vereiste schuldvaststelling komt aan zowel het aspect van rechtswaARBorg als wetshandhaving tegemoet. Daarmee is transigeren voorbehouden aan uitzonderingsgevallen.

De bedoeling van de wetgever is om de handhaving van de lichtere delicten, met een maximum strafbedreiging van 6 jaar, waarvoor de strafbeschikking bedoeld is op niveau te laten plaatsvinden in een lichte - niet rechterlijke - strafvorderlijke procedure en wel zodanig dat *de strafrechter wordt ontlast*. Met de strafbeschikking heeft de wetgever de mogelijkheid gecreëerd om zonder tussenkomst van de strafrechter een straf op te leggen waarvan de tenuitvoerlegging niet van de medewerking van de verdachte afhankelijk is. Buiten de wettelijke contra-indicaties en de contra-indicaties vervat in OM-beleid, dient dagvaardingen in de gevallen waarin een OM-strafbeschikking mogelijk is uitzondering te zijn.

De professionele beslissingsruimte te kiezen voor een andere afdoeningsmodaliteit dan de strafbeschikking zou verboden kunnen worden aan de vraag in hoeverre strafvorderlijke redenen noodzakelijk tot een van de bedoeling van de wetgever afwijkende keuze.

6.2 Wat zien we in de uitvoeringspraktijk?

De dossierreview richt zich op de zaken die daadwerkelijk met een OM-strafbeschikking zijn afgedaan. Daarmee is in de dossierreview niet de vraag aan bod gekomen of terecht is gekozen voor de afdoeningsmodaliteit strafbeschikking of waarom in het geval van dagvaarding of transactie, niet is gekozen voor afdoening via een strafbeschikking indien het feit zich hiervoor leent. In de gesprekken is echter wel de afdoeningsmix van het parket besproken en de verklaring die het parket heeft voor eventuele afwijkingen ten opzichte van het landelijk gemiddelde.

Uit de data-analyses van de fact factory (zie bijlage 1) blijkt dat er verschil zichtbaar is in de afdoeningsmix tussen parketten. Ogenscheinlijk ligt de keuze voor een strafbeschikking bij het ene parket meer voor de hand dan bij een ander parket. Het aandeel van zaken dat wordt afgedaan met een strafbeschikking varieert in 2016 van 6% tot 19% bij de parketten. Bij de [] en [] is dat aandeel hoger maar dat hangt vooral samen met de aard van de zaken.

Eén van de verklaringen voor de uiteenlopende percentages is dat er sinds de invoering van de OMSB grote verschillen bestaan in de mate waarin en het tempo waarop (de wettelijke mogelijkheden van) de strafbeschikking is omarmd door de afzonderlijke parketten. Ook in de huidige praktijk zien we dat er geen sprake is van uniform beleid ten aanzien van de toepassing van de strafbeschikking. De volgende passages geven een indruk van de verschillende stadia van invoering van de OMSB:

- AP []: *"Vanaf 2012 is overgegaan op de OMSB voor geldboetes en werkstraffen"*
- AP []: *"wij kenden een late omschakeling van TOM-zittingen (transacties) naar OMSB. Vanaf begin 2016 wordt de OMSB voor meer soorten feiten ingezet en wordt er voor meerdere soorten strafmodaliteiten gekozen (naast geldboete, ook taakstraffen en gedragsaanwijzingen)"*
- AP []: *"we hebben toepassing van de OMSB actief gepromoot. De OMSB wordt steeds meer toegepast. Dit is positief beïnvloed door de inzet van ass. officieren. []"*

_____ ziet wel een spagaat/spanningsveld tussen de productie leveren en de kwalitatief goede behandeling (magistratelijheid)."

- AP _____ "In _____ is destijds gekozen voor alleen OMSB geldboetes door het ontbreken van telehoren en anderzijds door de goedlopende transactiepraktijk met betrekking tot werkstraffen. Om de strafbeschikking ook voor afdoening van andere strafmodaliteiten in volle omvang in te voeren staat niet veel meer in de weg."
- AP _____ : "In verleden is weinig gebruik gemaakt van de OMSB, _____ was geen voorstander van de OMSB. Nu wel. Toch verliezen we met de vermindering van transactie mogelijkheden.."
- AP _____ "Het parket transigeert bijna niet, de OMSB wordt vaak ingezet." En: "Er is gekeken naar de TOM-zittingen. Daar werd in beginsel vaak getransigeerd; er is onderzocht of er tijdens een TOM-zitting ook een OMSB kan worden opgelegd. Dat blijkt te kunnen (ook technisch). Deze keuzemogelijkheid en de werkwijze wordt op dit moment uitgerold en dat maakt de TOM-zitting flexibeler."
- _____ : "_____ is in de ontwikkeling naar OMSB reeds sinds 2008 transactieloos voor het misdrijf rijden onder invloed. Vanaf 2011 is _____ voor de zogenaamde *-feiten overgegaan op OMSB en vanaf december 2013 voor snelheidsovertredingen."
- AP _____ "we kennen bijna geen transacties meer"
- AP _____ " Op parket _____ is vroegtijdig gestart met de OMSB geldboete, maar werd in de ZSM beginfase vaker dan nu gekozen voor de transactie. Inmiddels is transactie restcategorie voor geldboete."
- AP _____ L: "Er is uitdrukkelijk gekozen om geen OMSB werkstraffen uit te vaardigen, omdat telehoren voorzieningen ontbreken, er te weinig ass officieren zijn en we vinden dat minimaal een ass ovj moet horen en vanwege praktische ervaring dat advocaten standaard adviseren om in verzet te gaan. Daarom wordt bij werkstraffen gekozen voor dagvaarden of transactie (m.n. bij minderjarigen)."
- AP _____ : "Parket heeft OMSB gefaseerd ingevoerd in gelijke tred met ontwikkeling GPS. De laatste toevoeging in GPS is de mogelijkheid van gedragsaanwijzing. Vanaf 1 januari 2016 geen TOM/Transactie meer, tenzij hennep met ontneming, voor de rest dus alles OMSB"

Een aantal parketten noemt ook de rol van de economische afweging als gevolg van schaarse zittingscapaciteit op de afdoeningsmix en keuze om zaken af te doen via een strafbeschikking:

- AP _____ : "parket scoort hoger dan landelijk gemiddelde met percentage OMSB. Oorzaak ligt mogelijk in de krappe zittingscapaciteit"
- AP _____ : " De zittingscapaciteit is schaars. De prioriteit ligt qua zittingen bij een grote voorraad MK zittingen, waardoor weinig ruimte overblijft voor PR-zaken. Ambitie is om minder te dagvaarden en meer OMSB toe te passen"
- AP _____ : "er is weinig zittingsruimte en deze moet ook worden gebruikt voor het wegwerken van voorraden. OMSB waar mogelijk inzetten"

Parket _____ benoemt daarnaast dat men bezig is met een inhaalslag om de productieafspraken te realiseren. Zo wordt er gestuurd op het accorderen van nog openstaande strafbeschikkingen. Bij het wegwerken van deze openstaande strafbeschikkingen is accorderen soms nog het enige dat moet gebeuren. Deze tellen dan vervolgens mee als productie. Deze werkwijze kan voor hele land gunstig zijn. Dit legt een ander probleem bloot. De Fact Factory heeft geconstateerd dat er enkele duizenden strafbeschikkingen wel zijn opgelegd, maar nog niet definitief bevestigd. Dit beïnvloedt de snelheid van executie.

Tot slot wordt aangegeven dat een laagdrempelig karakter van de OM-hoorzittingen bij kan dragen aan een hoger percentage uitgevaardigde strafbeschikkingen. Dit veronderstelt dat het opkomstpercentage van deze OM-hoorzittingen hoger ligt en dat bij niet opdagen automatisch een

dagvaarding volgt. Bij AP [redacted] vinden hoorzittingen plaats in de vier veiligheidshuizen in het arrondissement. In [redacted] wordt als verbeterpunt genoemd om te kijken naar mogelijkheden om de hoorzittingen ook op het politiebureau te kunnen doen waardoor deze hoorzittingen laagdrempeliger worden.

Contra-indicatie voor de OMSB: bij ontkenning/ geen akkoord: geen strafbeschikking

De nulmeting geeft ook inzicht in een aantal in de praktijk toegepaste contra-indicaties. Zo blijkt consensus (in strijd met strafvorderlijk kader) op sommige parketten de basis te zijn voor het uitvaardigen van een OMSB. Als de verdachte ontkent of het niet eens is met de afdoeningskeuze, dan wordt afgezien van het uitvaardigen van een OMSB:

- "In [redacted] wordt een OMSB of DIP opgelegd afhankelijk van het standpunt van verdachte en de advocaat. Als verdachte niet akkoord gaat met het voorstel, of niet verschijnt, wordt die meteen op zitting gepland. Het college streeft niet naar consensus in de afdoening: in de praktijk is dat echter wel efficiënt, omdat anders de kans op verzet heel hoog is. De persoonlijke omstandigheden zijn van belang: het betekenisvol afdoen en op maat straffen is maatwerk."
- [redacted] "Bij veel rechtspersonen is absoluut behoefte aan een consensus model." En, [redacted] neemt contact op met verdachte over betalingsbereidheid om executieproblemen te voorkomen en uit oogpunt van efficiëntie. Liever het PV 1 keer lezen in plaats van nogmaals lezen bij het beoordelen van ingesteld verzet.
- AP [redacted] "In het algemeen wordt in [redacted] bij opleggen van een OMSB goed gekeken naar de persoonlijke omstandigheden. Indien verdachte uitdrukkelijk ontkent wordt geen OMSB uitgevaardigd."
- AP [redacted] "Voorheen werd de OMSB 'gewoon' uitgevaardigd, nu is men zich meer bewust van de proceshouding van de verdachte. Bij een ontkennende verdachte wordt er niet snel voor een OMSB gekozen, maar eerder voor een dagvaarding. Dat is wellicht niet bij alle parketten het geval"
- AP [redacted]: "als verdachte niet akkoord gaat met voorstel, of niet verschijnt, wordt die meteen op zitting gepland"
- [redacted]: "Indien verdachte uitdrukkelijk ontkent, wordt geen OMSB uitgevaardigd."
- AP [redacted] "In [redacted] is een ontkennende verdachte reden voor dagvaarding (ter voorkoming van ongewenste tijdsverloop)"

Andere contra-indicaties die worden genoemd zijn:

- Geen vaste woon of verblijfplaats (facultatieve contra indicatie OM-aanwijzing): In [redacted] en [redacted] vindt in deze gevallen lik op stuk plaats en wordt geen OMSB uitgevaardigd. Indien advocaat is betrokken, dan wel SB in [redacted].
- [redacted]: bij mishandeling en noodweer wordt vaak geen OMSB uitgevaardigd.
- Type delicten met hoog verzetspercentage en 'verzetsbonus': In [redacted] wordt geen OMSB uitgevaardigd bij sommige delicten gelet op het verzetspercentage en oriëntatiepunten LOVS (belediging Ambtenaar in functie, wederspanningheid).
- Type delicten met hoog verzetspercentage en 'verzetsbonus': In AP [redacted] is uit analyse van verzet gebleken dat verzet relatief vaak voorkomt bij belediging, bedreiging van ambtenaren in functie en verzet bij aanhouding. In dit soort zaken wordt geen SB meer opgelegd.
- Wens van slachtoffer om schade te verhalen: In [redacted] s de wens van het slachtoffer om schade te verhalen reden om te dagvaarden. In sommige andere parketten zien we dat schadevergoeding aan het slachtoffer inmiddels via de OMSB wordt geregeld.

Wettelijke buitengrenzen en contra-indicaties Aanwijzing OM-straftbeschiikking

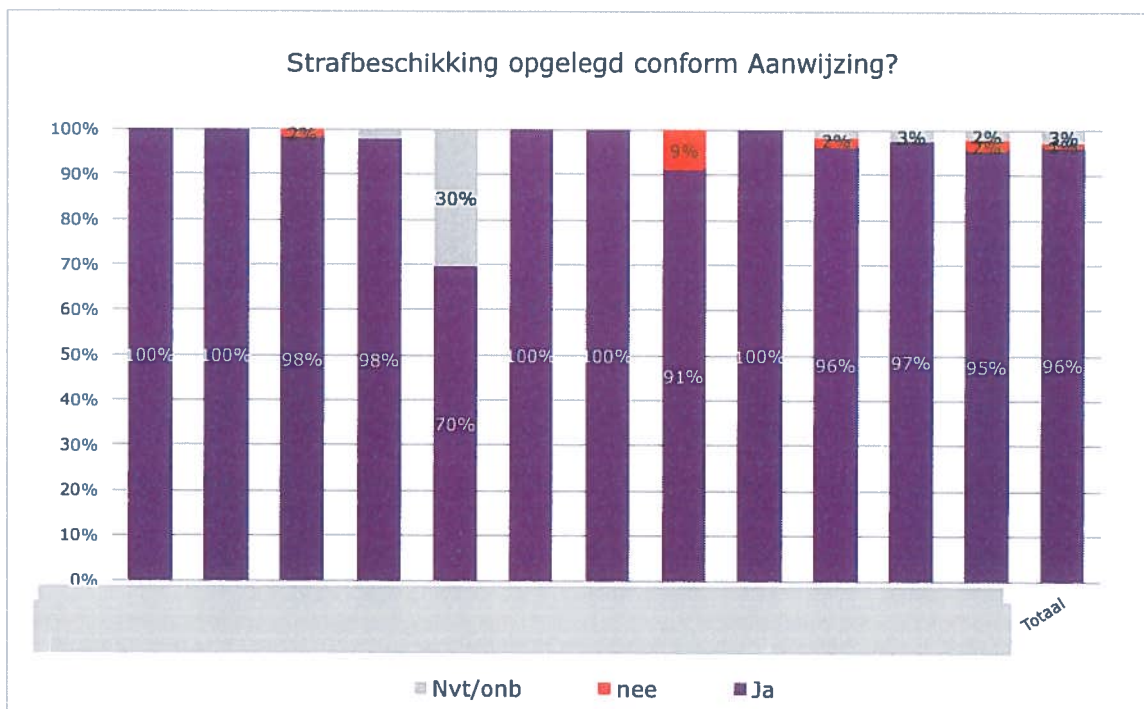
Een strafbeschiikking mag alleen worden opgelegd voor feiten met een maximale strafdreiging van zes jaar gevangenisstraf. De reviewers zijn nagegaan of het voorkomt dat strafbeschiikkingen voor zwaardere feiten zijn opgelegd. Tevens is gecontroleerd of de Aanwijzing strafbeschiikkingen is gevolgd.

In bijna alle gevallen (520 zaken; 98%) bevestigt de review dat bij het opleggen van de strafbeschiikking rekening is gehouden met de maximale strafdreiging van zes jaar celstraf. In vier zaken (1%) is deze vraag niet of met 'nvt' beantwoord en in nog eens zes zaken (1%) wordt ontkennend gereageerd. In één zaak is de beschiikking opgelegd in verband met overtreding van artikel 5 van de Wet gevaarlijke stoffen. Dit feit is strafrechtelijk gesanctioneerd door art. 1a onder 1 Wet op de economische delicten (WED) met een maximale sanctie van zes jaar gevangenisstraf. Uit de toelichtingen bij twee zaken valt af te leiden dat het antwoord is ingegeven door het ontbreken van het dossier in GPS. Raadpleging van Phoenix leert dat de strafbeschiikkingen zijn opgelegd voor art. 310 en art. 300. Dit zijn feiten met een maximale strafdreiging van respectievelijk vier jaar en zes jaar.

In de toelichting bij een andere zaak staat '310', waaruit eveneens kan worden afgeleid dat de maximale strafdreiging van zes jaar niet wordt overschreden. In een andere zaak is niet duidelijk dat een feit met een strafdreiging van meer dan zes jaar van toepassing zou zijn, omdat door de reviewer geen concreet wetsartikel wordt vermeld. Uit managementinformatie blijkt dat de sb is opgelegd voor art. 13 WWM, een feit met een maximale strafdreiging van acht jaar.

In één zaak waarin de reviewer deze vraag ontkennend heeft beantwoord is geen toelichting gegeven. De strafbeschiikking in deze zaak is volgens Phoenix opgelegd voor verduistering (max. drie jaar). Per saldo blijft één zaak over waarin een strafbeschiikking is opgelegd voor een feit met een maximale strafdreiging van meer dan zes jaar.

Bij 510 van de 530 onderzochte zaken (96%) is de beschiikking conform de Aanwijzing opgelegd (zie grafiek).



In enkele gevallen wordt in de toelichting op het antwoord wel enige twijfel geuit:

- "Al lijkt feitelijk verblijf op opgegeven adres niet onderzocht (nagevraagd bij VE)."
- "Maar door combinatie en zwaarte van feiten zou ik het zelf niet gedaan hebben (2x)."

Bij 14 zaken (2%) is de betreffende vraag opengelaten of met 'niet van toepassing' beantwoord. Dit komt met name voor bij parket [] en betreft veelal zaken waarin GPS geen onderliggende dossierstukken bevat.

Bij 6 zaken (1%) is volgens de review sprake van strafbeschikkingen die niet conform de Aanwijzing zijn opgelegd. Het betreft uiteenlopende typen misdrijven (belediging ambtenaar, bedreiging + eenvoudige mishandeling, winkeldiefstal, kraken, wapenbezit). Ook de gegeven toelichtingen zijn uiteenlopend van aard:

- *"Asielzoeker zonder legitimatie + geen OMSB in persoon."*
- *"Schulden, VE ontkent, deponeert SB in prullenbak."*
- *"Twijfels schuldvaststelling/TLL."*
- *"Veel te ernstig feit, voorgeleidingswaardig ook voor first offender."*

6.3 Bevindingen en conclusies

In 7 van de 12 parketten is consensus of instemming de basis voor het uitvaardigen van een OMSB. Als verdachte ontkenst of het niet eens is met de afdoeningskeuze wordt afgezien van het uitvaardigen van een OMSB.

Er is verschil zichtbaar in de afdoeningsmix tussen parketten. Ogenscheinlijk ligt de keuze voor een strafbeschikking bij het ene parket meer voor de hand dan bij een ander parket. Het aandeel van zaken dat wordt afgedaan met een strafbeschikking varieert in 2016 van 6% tot 19% bij de parketten. Bij de [] en [] is dat aandeel hoger maar dat hangt vooral samen met de aard van de zaken. Er bestaan al sinds de invoering grote verschillen tussen parketten in de mate waarin, de reikwijdte en het tempo waarop (de wettelijke mogelijkheden van) de strafbeschikking is ingevoerd.

De toepassing van de OMSB lijkt in de praktijk verder te worden verbreed van geldboetes naar werkstraffen en naar strafmodaliteiten zoals gedragsaanwijzingen, schadevergoedingen. Er lijkt meer behoefte aan toepassing van de wettelijke mogelijkheden (o.a. wordt ontneming genoemd) en passende GPS ondersteuning daarvan.

Het komt niet vaak voor (<1%) dat een OMSB wordt opgelegd voor feiten met een maximale strafdreiging van meer dan zes jaar of in strijd met contra-indicaties uit de OM-Aanwijzing.

Factoren van invloed

- Historie beleidskeuzes en draagvlak m.b.t. toepassing strafbeschikking per parket
- Schaarse zittingscapaciteit
- Toepassing van wettelijke mogelijkheden strafmodaliteiten OMSB
- Wijze van invulling van anticiperen op executieproblemen
- Enkele duizenden strafbeschikkingen zijn wel opgelegd, maar nog niet definitief bevestigd. Dit beïnvloedt de cijfers van de afdoeningsmix en snelheid van executie.

7. Kwaliteitsborging: professionele gesprek

7.1 Wat zegt het strafvorderlijk kader?

Strafvorderlijke kwaliteit OMSB wordt bepaald door de individuele professionele afweging

De kern van de strafvorderlijke kwaliteit van de strafbeschikking ligt bij klassieke afwegingen omtrent schuld en straf, maar ook bij afwegingen die betrekking hebben op de maatschappelijke effectiviteit. Kernpunten voor de toepassing van de strafbeschikking vanuit de richting die uit de wetsgeschiedenis volgt zijn dat buitengerechtelijke afdoening via een strafbeschikking het uitgangspunt is, dat de transactiepraktijk moet worden teruggedrongen en dat het horen van verdachte buiten de gevallen waarin een hoorplicht bestaat uitzondering dient te zijn.

Wanneer het uitgangspunt is om zaken af te doen via een strafbeschikking zonder de verdachte te horen, zou ervoor kunnen worden gekozen om bij iedere extra belasting van het strafrechtelijk apparaat te vergen dat rekenschap wordt gegeven van de strafvorderlijke noodzaak van die extra belasting. Strafvorderlijke kwaliteit zou in dit verband minder op een beleidsmatig automatisme kunnen berusten maar meer op de individuele beoordeling van de officier van justitie.

Strafvorderlijke kwaliteit betreft daarmee de individuele professionele en strafvorderlijk gemotiveerde afweging om in sommige gevallen wel te horen, terwijl dat niet is voorgeschreven of om in een bepaalde zaak niet tot uitvaardiging van een strafbeschikking over te gaan terwijl het delict daarvoor wel de mogelijkheid biedt (keuze sepot, transactie of dagvaarden). Het wettelijke regime is het uitgangspunt en afwijkingen van dat regime zijn een professionele verantwoordelijkheid (en geen beleidsautomatismen). Wordt gekozen voor de strafbeschikking dan dient die inhoudelijk te deugen, wordt daarvan afgezien dan dient rekenschap te (kunnen) worden gegeven van de strafvorderlijke noodzaak van het afzien.

Spreken over en leren van (elkaars) kwalitatieve afwegingen

Het rekenschap geven van de strafvorderlijke noodzaak voor die extra belasting kan middels een korte opgave van redenen en in de formulieren die door de parketten in ZSM-zaken worden gehanteerd. Deze aanpak biedt, naast een kwaliteitsimpuls de mogelijkheid zicht te krijgen op de factoren die door de officieren bij hun afwegingen worden betrokken. Aan de hand daarvan kan zowel intern als extern het professionele gesprek worden aangegaan over de strafvorderlijke afwegingen die worden gemaakt. De factoren die daarbij een rol spelen kunnen handzaam zijn bij toekomstige afwegingen. Te ontwikkelen hulpmiddelen (scorekaart, beschikwijzer) kunnen de officier behulpzaam zijn bij de keuze voor de afdoeningsmodaliteit.

Gebruik van managementinformatie

Het spreken over en leren van elkaar kwalitatieve afwegingen gaat niet alleen over de inhoud van de OMSB, maar ook over de afweging wel of niet horen, de herbeoordelingen leidend tot wijziging/sepot (vanwege verzetsgronden of mislukte executie in relatie tot het tijdsverloop) en op beslissingen te transigeren of te dagvaarden. Afhankelijk van de praktijk per parket (data Fact Factory) kan de focus van het professionele gesprek per parket verschillen:

- Bij een hoog percentage geslaagde strafbeschikkingen zou vooral bezien kunnen worden of de strafbeschikkingen kwalitatief voldoen.
- Een hoog verzetspercentage, een hoog percentage mislukte executies en een hoog percentage sepot na verzet of mislukte executie zouden daarentegen de blik kunnen laten verschuiven naar de redenen daarvan en of dat had kunnen worden voorkomen door de schuldvaststelling te verbeteren, of beter te anticiperen op executieproblemen en/of het oordeel van de strafrechter. Deugden de strafbeschikkingen inhoudelijk, is niet te snel lichtvaardig voor de strafbeschikking gekozen en is niet te snel afgezien van het horen van verdachten?
- Bij een laag verzetspercentage, een laag percentage mislukte executies en een laag aantal sepot na verzet/mislukte executie zou kunnen worden bezien of niet te makkelijk voor het horen van verdachte is gekozen en of niet te snel is gedagvaard.

Motiveringsplicht

Het strafvorderlijk kader laat de verantwoordelijkheid voor de professionele afwegingen bij de officier. De aanbeveling daarbij luidt om officieren hierover blijvend rekenschap te laten geven zodat daar zicht op ontstaat, als basis om het professionele gesprek daarover aan te jagen, om op termijn handvatten te kunnen geven bij toekomstige afwegingen. Naast de harde eisen van de strafbeschikking zou de kwalitatieve borging gericht moeten zijn op de strafvorderlijke afwegingen die officieren maken omtrent de schuld- en strafvaststelling, het wel of niet horen en de keuze voor de afdoeningsmodaliteit. Het college heeft vooralsnog niet ingestemd met de voorgestelde motiveringsplicht in geval wordt afgeweken van de norm, maar laat dit meenemen in de ontwikkeling van kwaliteitsborging (vanuit programma Strafvordering OM2020).

7.2 Wat zien we in de uitvoeringspraktijk?

Spreken over en leren van (elkaars) kwalitatieve afwegingen wordt in het strafvorderlijk kader omschreven als één van de belangrijkste pijlers in de borging van strafvorderlijke kwaliteit. Er is een aantal natuurlijke momenten gedurende het dagelijks werk waarop dit soort gesprekken kunnen plaatsvinden. Denk aan de doorlopende informele afstemming met collega's onderling en de individuele terugkoppeling van de (arrondissements)officier onder wiens verantwoordelijkheid beslissingen worden genomen. Daarnaast kunnen afwegingen onderwerp van gesprek zijn in de personeelscyclus (gesprek over resultaatafspraken en prestaties), in de periodieke bespreking van managementinformatie of in aparte intervisiesessies.

Informele afstemming en directe feedback gedurende het werk

De nulmeting geeft het volgende beeld (uit gesprekken) over de informele afstemming en directe feedback op afwegingen:

- AP [redacted]: "kwetsbaar is het wel dat 1 beoordelaar de beslissing neemt; die beoordelaars zijn wel juridisch geschoold (ass ovj met mr titel), dus gewoon maar accepteren, al blijft het goed om die beslissingen wel te monitoren. Capaciteit is punt van zorg. Door in de P&C cyclus ook aandacht te hebben over resultaatafspraken met deze beoordelaars (bijv. over de hoogte van het aantal verzetten) kan er verbetering bewerkstelligd worden."
- [redacted] "er sprake is van een harde terugkoppeling na de zitting aan de beoordelaars (secretaris/ajm'er), maar ook: "er is geen sprake van een terugkoppeling op de beoordeling. Als een beoordelaar bijv. 100 euro onder de richtlijn zit tov andere beoordelaars wordt niet opgemerkt tijdens een controle."
- AP [redacted]: "officieren overleggen geregeld onderling met collega's hoe men handelt en wat de afwegingen zijn bij de keuzes. Maar ook: "de professionele ruimte is er wel maar ervaringen worden niet gestructureerd gedeeld. En: De Ovj vertrouwt de beoordelaar wel, maar heeft toch de behoefte vanuit professionaliteit het dossier zelf te lezen."
- AP [redacted] "bij een OM-zitting wordt de beoordeling maar door 1 paar ogen gezien, maar het is wel efficiënt. Rol 2^e paar ogen is van belang bij zwaardere zaken. Er zijn veel onervaren officieren, maar het heeft een groot lerend effect."
- AP [redacted]: "door capaciteitsgebrek is er alleen nog 1 (Ass)ovj op OM-hoorzitting, zonder administratieve ondersteuning. dat is kwetsbaar. Deze dient ook alles in GPS te zetten. Als verdachte niet akkoord gaat met voorstel, of niet verschijnt, wordt die meteen op zitting gepland."
- AP [redacted] L: "In [redacted] beslist de ovj op basis van een journaal waarin een samenvatting van de feiten is gemaakt door de politie. De beslissing van de ovj wordt door een beoordelaar op basis van het proces-verbaal uit BOSZ in GPS ingevoerd. Mocht de beoordelaar op problemen stuiten (bijv. in de bewijsvoering) dan volgt terugkoppeling naar de ovj.". "Het parket kent m.b.t. ZSM een relatief onervaren club mensen door het "up or out"-principe, hierdoor geen "back bone" van ervaren mensen die blijven zitten."
- AP [redacted]: "onderlinge terugkoppeling over reproduceerbaarheid tussen (ass)ovj en beoordelaar vindt plaats, doorgaan in informele setting en afstemmomenten"

- AP [REDACTED]: "Ovj aan voorkant baseert de beoordelingsbeslissing obv info van de politie coördinator op het POCO formulier. Daarna ter verwerking naar secretaris of assistent ovj die het dossier leest en ruggenspraak houdt. Per dienst is er 1 ovj en 3 ass ovj's. Ass ovj neemt zelfstandig besluiten en overlegt als nodig is met de ovj. De arrondissementsofficier behoudt overzicht en heeft de regie op ZSM, daar is een goede OvJ voor nodig."
- AP [REDACTED]: "ervaren OvJ routeren de zaak. Ass ovj hebben zittingservaring en kunnen steeds meer zelfstandig de zaak beoordelen."

De mate en wijze van feedback verschilt tussen parketten onderling. De officier heeft in de interventieomgeving op basis van diens (eind)verantwoordelijkheid een coachende en sturende rol naar de degene die de afwegingen maken en beslissingen nemen. De mate waarin en de manier waarop beoordelaars feedback krijgen op hun beslissingen en afwegingen is dan ook voor een deel afhankelijk van de officier in kwestie en de competenties of affiniteit die deze officier heeft met deze meer coachende rol. Deze officier geeft feedback, moet zicht krijgen op de strafvorderlijke kwaliteit van beslissingen en moet besluiten of iemand er al aan toe is om zelfstandig besluiten te nemen. Dit vraagt andere competenties van de arrondissementsofficier. AP [REDACTED] zegt hierover: "De arrondissementsofficier heeft de regie op ZSM, daar is een goede OvJ voor nodig. De benodigde competenties van een OvJ zijn aanmerkelijk groter dan in de onderzoeksomgeving (allround). Niet iedere ervaren OvJ kan dit."

De (assistent) officier die de strafbeschikking uitvaardigt handelt vaak alleen en niet altijd is er ruimte voor directe terugkoppeling/feedback. In het ontwerp-principe van de interventieomgeving is opgenomen dat de officier beslist welke handelingsruimte en verantwoordelijkheid de assistent officier krijgt in een zaak; van het voorbereiden en verwerken van een zaak tot en met het beslissen over de afdoening. Directe feedback of 4-ogen principe is daarmee niet per se nodig als op basis van ervaring met beslissingen van een bepaalde officier er op vertrouwd kan worden dat de juiste afwegingen gemaakt worden en als er aanvullend andere werkwijze zijn om dit ook doorlopend te ondersteunen. De officier van justitie en assistent officieren hebben gezamenlijk een verantwoordelijkheid over de kwaliteit van de beslissing, waarbij de betrokkenheid van de officier van justitie bij het nemen van de beslissing situationeel en afhankelijk van de inschatting van zowel de officier van justitie als de assistent officier is. Om deze inschatting te maken, moet een officier wel zicht hebben op de afwegingen die medewerkers maken.

In de nulmeting komt naar voren dat het onlangs vastgestelde strafvorderlijk kader zelf nog onvoldoende bekend is en actief wordt uitgedragen, c.q. gepromoot. Alleen als er een gedeeld beeld bestaat over de basisuitgangspunten van strafvorderlijke kwaliteit ten aanzien van de strafbeschikking, kunnen afwegingen met elkaar worden gewogen ten opzichte van het kader. Diverse parketten geven aan behoefte te hebben aan verduidelijking van het OM-breed geldend beleidskader, dan wel het opnemen van strafvorderlijke kader en strafvorderlijk leiderschap in opleiding.

Professionele gesprek op basis van stuurinformatie

Wezenlijke vraag is hoe je als (arrondissementsofficier of teamleider voldoende zicht realiseert op de kwaliteit van de beslissingen en afwegingen die worden gemaakt (afdoeningskeuze, wel/niet horen, afwegingen schuld- en strafvaststelling etc). Factoren van invloed hierop zijn de bezetting en drukte op een ZSM-locatie (de ruimte voor learning on the job) en competenties van de officier/teamleider, maar ook de beschikbaarheid van informatie. In dit verband zien we al langer (in ieder geval in ZSM context) de behoefte om grip te krijgen op welke beslissingen mensen nemen en een zoektocht om goede operationele stuurinformatie uit de systemen te krijgen. Dit wordt gecompliceerd door de verschillende registratiewerkwijzen.

Maandelijks zijn productiecijfers beschikbaar, die de afdoeningsmix, oftewel de 1^e afdoeningskeuze weergeven. Ten behoeve van sturing zou je echter liever per dag of week willen weten welke beslissingen zijn genomen, en bijvoorbeeld ook op medewerkersniveau. Sommige parketten houden Excel lijstjes bij. Om ook het beeld te completeren voor de afwegingen die van belang zijn voor de strafvorderlijke kwaliteit van de strafbeschikking zou, zoals gezegd, motivering van de afwijkingen kunnen plaatsvinden. Daar blijkt uit de nulmeting in de praktijk momenteel nog geen sprake van.

In het strafvorderlijk kader wordt tevens het belang van managementinformatie op parketniveau aangehaald voor het bepalen van de *focus* van het professionele gesprek. In de nulmeting geven meerdere parketten aan behoefte te hebben aan betere stuurinformatie op de prestaties van het

parket in vergelijking met landelijk beeld en op medewerkersniveau. Sommige parketten hebben dit zelf georganiseerd. Onderstaande voorbeelden geven meer inzicht:

- AP [REDACTED]: "in MT wordt structureel gekeken naar voortgang (aantallen en % verzetten etc) OMSB. Meer cijfermatig inzicht (actuele cijfers OMSB, verzet, zodat sneller kan worden gestuurd op ontwikkelingen) wordt gemist. Dit kan helpen in sturen en verbeteren. Het parket heeft ook graag landelijk cijfermatig inzicht over de mate waarin de strafeis verschilt van wat rechtbank oplegt. Mbt ao/ic; zou goed zijn als er een landelijk set controlqueries beschikbaar komt om per medewerker (met rugnummer dus) te zien hoeveel septs per medewerker e.d."
- AP [REDACTED]: "Het is belangrijk om relevante gegevens uit systemen te kunnen halen. De ervaringen zijn daarmee goed. De landelijke AO/IC query's worden gebruikt. Bij de datasets zou het mooi zijn als je kunt differentiëren en zelf onderscheid kunt maken in waar je naar kijkt. er is namelijk diepgaandere informatie nodig om trends te kunnen herkennen en herleiden. Logistiek zijn er werkinstructies, die via de query's worden gemonitord."
- AP [REDACTED]: "er is geen formeel regulier overleg over OMSB, maar de taarten met cijfers komen wel in het interventie-overleg aan de orde. In bila's tussen het hoofd interventies en het bestuur wordt over de stand van zaken OMSB gesproken. Het hoofd interventies wil graag managementinformatie op de persoon hebben. Dit kan door het leereffect leiden tot minder verzetten."
- AP [REDACTED]: "de registratie-discipline is laag. Daar moet op worden ingezet (bv registratie welke functionaris de beslissing heeft genomen, dan kan het aantal verzetten per persoon worden gemeten)".
- AP [REDACTED]: "er is behoefte aan managementinformatie over het verloop van de zaak (zaak-verzet- zitting)"
- AP [REDACTED]: "In dit parket leveren twee procesexperts cijfers over de dagproductie (wordt dagelijks ververst), over trends (weekcijfers), voorraadbeheer (obv werkbakkenoverzicht) en cijfermatig inzicht in percentages tbv tactisch niveau"
- AP [REDACTED]: "monitoring en sturing lopen langs de lijn van de P&C gesprekken. Vijfhoek ZSM. Daarbij wordt oa gekeken naar de landelijke ZSM cijfers. Voor managementinformatie intern wordt het interne_sturingsmodel gehanteerd en dit wordt veelvuldig gebruikt"
- AP [REDACTED]: "doorlooptijden en voorraad verzet is in beeld. Periodiek nav knigge"
- [REDACTED]: "een verbeterpunt zou zijn: vaker informatie zoals bijgevoegde taartpunten, ook om te vergelijken met andere parketten. De managementinformatie dan ook voorzien van normen."

Feedback na herbeoordeling

Er lijkt geen gangbare praktijk te bestaan waarin de initiële beoordelaar een terugkoppeling ontvangt naar aanleiding van een herbeoordeling van een zaak en de uitkomst daarvan (sepot, dagvaarding, uitspraak ZM). Deze werkwijze kan uiteraard alleen plaatsvinden als de initiële beoordelaar terug te vinden is. Overigens zijn er ook voorbeelden waarin wel contact wordt gezocht met de initiële beoordelaar. Enkele praktijkvoorbeelden:

- AP [REDACTED]: "verzetten worden beoordeeld door een ass. ovj. Voor de aantallen verzetszaken zijn quota gesteld per ass. ovj. Verder beoordeelt de ass ovj uitsluitend de zaken van collega's (en dus geen eigen zaken) en overlegt hij/zij bij afwijkende bevindingen met de initiële beoordelaar"
- [REDACTED]: "horen wordt ook veel telefonisch uitgevoerd door de officier bij verzet en wanbetaling." De beoordelaar toetst bij verzetszaken op relevante zittingsgronden en legt dit in een memo vast. Hierbij wordt tevens afgestemd tussen beoordelaar en officier"
- AP [REDACTED]: ".. bij de herbeoordeling zitten er zaken tussen die echt niet naar zitting kunnen". Het is niet duidelijk of de initiële beoordelaar hier een terugkoppeling over ontvangt.

- AP [REDACTED] "feedback op individuele basis vindt plaats in het 6-wekenoverleg (overleg of zaak naar zitting kan). Door het uitgebreide werkgebied van [REDACTED] worden dossiers regelmatig overgedragen aan collega's"
- AP [REDACTED] "als de strafzaak afgedaan wordt met een straf die ook via een SB opgelegd had kunnen worden krijgen Assistent OvJ 's op zitting regelmatig de vraag van de rechters waarom in eerste instantie niet is gekozen voor een OMSB i.h.k.v. dat een verdachte eerst recht heeft op 'het mindere', te weten het voldoen via een OMSB i.p.v. in het openbaar terechtstaan."

7.3 Bevindingen en conclusies

Het lerend vermogen op de afwegingen die bepalend zijn voor de strafvorderlijke kwaliteit is nog onvoldoende (structureel) geborgd in de uitvoeringspraktijk. Daarentegen zien we dat dit wel aandacht heeft binnen parketten en dat op verschillende manieren getracht wordt om binnen de mogelijkheden van de bezetting hier invulling aan te geven.

De interventieomgeving is nog in transitie. Er is nog geen volwassen model waarin strafvorderlijk leiderschap en ieders rol hierin is uitgewerkt en het ontbreekt aan hulpstructuren om als OM te werken aan vakinhoudelijke kwaliteit. De uitgangspunten voor de ontwikkeling van de professionele standaard, zoals beschreven in het strafvorderlijk kader worden nog onvoldoende actief uitgedragen. Meerdere parketten zouden graag zien dat er meer voorlichting/ opleiding beschikbaar is over de strafbeschikking.

De mate en wijze waarop het 'professionele gesprek' plaatsvindt, verschilt tussen parketten. De individuele leidinggevende of verantwoordelijke arrondissements(officier) drukt een belangrijke stempel op hoe hiermee om wordt gegaan. Er vindt weinig terugkoppeling plaats over het verdere verloop van de zaak (verzet, executie) aan de eerste beoordelaar.

De (assistent) officier die de strafbeschikking uitvaardigt handelt vaak alleen en lang niet altijd is er ruimte voor directe terugkoppeling/feedback. In combinatie met doorgaans onervaren mensen is dit kwetsbaar. Directe feedback is niet per se dagelijks nodig als op basis van ervaring met de beslissingen van een bepaalde officier er op vertrouwd kan worden dat de juiste afwegingen gemaakt worden en als er aanvullend andere werkwijzen zijn om dit ook doorlopend te ondersteunen. Deze hulpstructuren zijn echter nog in ontwikkeling.

Om de strafvorderlijke kwaliteit van de juridische afwegingen te borgen moet er zicht zijn op de kwaliteit van de beslissingen die medewerkers maken. Dit zicht wordt nog onvoldoende gegenereerd vanuit de informatiesystemen. Registratie van afwijkingen van de strafvorderlijke kernuitgangspunten met betrekking tot de strafbeschikking (zoals andere afdoeningskeuze als feit zich leent voor OMSB, wel horen buiten hoorplicht) vindt bijna niet plaats. Registratie van de motivering van schuld- en strafvaststelling vindt beperkt plaats. Focus ligt op reproduceerbaarheid van de grondslag voor de schuld- en strafvaststelling.

Factoren van invloed:

- Stand van transitie interventieomgeving
- Toepassing en ontwikkeling van referentiemodellen voor de werkomgevingen
- Capaciteit bezetting (voldoende ruimte voor learning on the job) zie paragraaf 8
- Competenties bezetting (o.a. zittings- en ZSM-ervaring voor ZSM zaken): zie paragraaf 8
- Profiel leidinggevende
- Roulatie en zaakseigenaarschap
- Strafvorderlijk leiderschap en als onderdeel uitdragen van Sv-kader door management
- Doorontwikkeling professionele standaard → normen
- Opleiding (strafvorderlijke kaders, vakinhoudelijk leiderschap)
- Werving & selectie
- Personeelsgesprekscyclus
- Kwaliteitsinstrumenten
- Cultuur: veilige leeromgeving (kwetsbaar kunnen zijn), leren van fouten, durven vertrouwen op kwaliteit andere collega's
- Beschikbaarheid (management)informatie op parketniveau en per medewerker

8. Kwaliteitsborging – Proces en bemensing

8.1 Wat zegt het strafvorderlijk kader?

In de Knigge brief wordt aangegeven dat in de komende jaren de doorontwikkeling van de ZSM-werkwijze (of breder: de ontwikkeling van de interventieomgeving van het OM) uitdrukkelijk aandacht zal moeten worden besteed aan het verhogen en borgen van de kwaliteit van het werk.

Twee van deze aangrijpingspunten die in dit verband in de brief worden genoemd, betreffen:

- Het toepassen van het landelijk ZSM-concept, inclusief de permanente aanwezigheid van daarin benoemde functies en rollen, garandeert dat de beste mensen de beste beslissingen kunnen nemen.
- De komende jaren zal het vakmanschap in de interventieomgeving verder ontwikkeld worden, in nauwe afstemming met de ketenpartners. Hierbij hoort het ontwikkelen van concepten rond eigenaarschap van de zaak, kwaliteitsoverleg, natuurlijke tegenspraak en het toepassen van strafvorderingsrichtlijnen.

8.2 Wat zien we in de uitvoeringspraktijk?

Toepassing van de strafbeschikking vindt grotendeels plaats in de werkomgeving interventies en productie (naast economische en milieudelicten en afdoening via strafbeschikking in de onderzoeksomgeving). Daarmee vindt de uitvoering van de strafbeschikking plaats in een omgeving midden in de (personele en kwaliteits-) transitie. Vanwege de verschillende uitgangssituaties per parket en de geleidelijk weg van verandering, bevinden parketten zich in verschillende fases van transitie en hebben ze hierin elk hun eigen uitdaging op het vlak van bemensing of verandering van werkwijzen. De nulmeting laat in deze context dan ook veel verschil zien in bezetting, inzet van mensen en werkwijzen. Deels verklaarbaar vanuit bovenstaande transitie, deels ook gelegen in bewuste beleidskeuzes met implicaties voor bezetting en procesgang.

Processen

De reviewers hebben uit de gesprekken en dossierreview diverse verschillen meegekregen in de procesgang, maar dit is niet diepgaand onderzocht. Parketten realiseren al werkendeweg ook verschillende lokale oplossingen. Ter illustratie werkt [] sinds kort met een 'ketenmonitor', waarbij de officier de zaakstroom aan de voorkant differentieert en labelt (groen, oranje, rood) op basis van een check in de systemen, waarna andere eisen volgen ten aanzien van het opvragen van informatie bij ketenpartners. Soms worden goed werkende oplossingen opgepakt door ander parketten. In de nulmeting worden twee specifieke processen meerdere keren genoemd als een proces waar nog verdere ontwikkeling en optimalisatie op nodig is:

- *Het ZSM proces m.b.t. de ontboden verdachte:* Dit proces is minder uitgekristalliseerd dan het proces met betrekking tot de aangehouden verdachte.
- *De strafbeschikking in geval van buitenlandse verdachten:* [] en [] geven aan dat de toepassing van de strafbeschikking diverse problemen oplevert (horen en executie)

Bemensing

Parketten kennen allemaal zo hun eigen uitdagingen als het gaat om de bemensing (kwalitatief en kwantitatief) en ook op dit vlak zien reviewers verschillen in de stand van transitie. Bijvoorbeeld als het gaat om de beschikbaarheid van voldoende en goede opgeleide assistent officieren en (senior) ZSM-officieren, de mate waarin zaakseigenaarschap toegepast wordt, de mate waarin toegewezen bezetting te realiseren is op de interventieomgeving en de mate van gerealiseerde administratieve ondersteuning. Ook zien reviewers verschillen in de rolinvulling van bepaalde functies zoals de KPC-er, of de inzet van assistent officieren en de bemensing van de verhoren van verdachten en het herbeoordelen van zaken (zie de paragrafen over horen en herbeoordelen).

Competente bemensing

De volgende passages geven een indruk van de uitdagingen en inzet die parketten leveren om de kwaliteit van de bezetting te waarborgen:

- AP [] "de inrichting van ZSM bij de selectietafel is ook relevant; daar zitten stevige arrondissementsofficieren die beslissingen nemen (geen assistent officieren – overigens niets ten nadele van die functiegroep). Bovendien investeert de politie ook in goede mensen. Er is een handleiding voor de ZSM-ovj, waarin de werkwijze en toepassing van de OMSB ook is benoemd."
- AP [] "het parket kent m.b.t. ZSM een relatief onervaren club mensen door het up or out principe. Hierdoor geen back bone van ervaren mensen die blijven zitten. Tot 2^e helft 2017 zijn er te weinig assistent officieren (daarom geen OM-horen)"
- AP [] "kwetsbaar is het wel dat 1 beoordelaar beslissing neemt; die beoordelaars zijn wel juridisch geschoold (mr. titel), dus gewoon maar accepteren, al blijft het goed om die beslissingen wel te monitoren. [] ziet dat in ZSM steeds meer ass ovj hun zittingservaring meenemen in beoordeling van zaken."
- AP [] : "de kwaliteitsbewaking wordt door de kwaliteitsofficier gewaarborgd. In de breedte kan de kwaliteitsofficier veel betekenen om het niveau van jonge officieren normeren."
- AP [] " [] is voorstander van de functie van assistent officier, veel in geïnvesteerd (juiste mensen, juiste opleiding). De ass ovj behandelt eigen zaken op zitting (zaakseigenaarschap). Ten aanzien van de (arrondissements)officier stelt [] dat de benodigde competenties van een OvJ aanmerkelijk groter (allrounder) zijn dan in de onderzoeksomgeving. Niet iedere officier kan dit. Het bestuur is daarom geen voorstander van een verplicht roulatiesysteem. Persoonlijke ontwikkeling is van belang. De onderzoeks-officieren draaien in de weekenden mee op ZSM om de roosters rond te krijgen."
- [] : "ook ovj van andere teams dan het zsm team draaien ZSM diensten en komen zo met de OMSB in aanraking. Dit heeft gezorgd voor een snellere bewustwording en gebruik van de OMSB binnen de teams van de backoffice en onderzoeken."
- AP [] "transitie naar ass. ovj verloopt gestaag. bewuste keuze. parket heeft 21 ass ovj in dienst. Op zsm veel jonge mensen die deze processen snel tot zich nemen. [] is een opleidingsparket en heeft een stevige opleidingsclub in de interventie omgeving. Dit is breder dan de OMSB en geldt voor gehele interventie omgeving. Het gaat daarbij om klasjes die over bepaalde onderwerpen gaan. Van belang is te zorgen voor een goede personeelsplanning. [] buigt zich nu over het zittingsrooster maart 2017."
- AP [] : "wordt breder dan OMSB kwaliteitsslag gemaakt. Als voorbeeld wordt genoemd leeratelier: hierin werken OM-medewerkers samen met ketenpartners aan de verbetering van de werkwijze bij de thema's "huiselijk geweld" en "als er een kind door mijn dossier loopt".
- AP [] : "In de transitie naar de werkomgeving interventies is nadrukkelijk ook aandacht geweest op HRM aspecten (goede mensen met de goede competenties op de juiste plek) , houding en gedrag, AO/IC, werkprocessen. Het parket noemt bij kwetsbaarheden/knelpunten: Er zou dmv gerichte cursussen kunnen worden geïnvesteerd op de kwaliteit van de beoordeling/beoordelaars gericht op achtergrond en doelstellingen van de OMSB en er is behoefte aan cursus voor parketsecretarissen op vlak van OM-horen, dat was er voorheen wel."
- [] : "Ass ovj hebben zittingservaring en kunnen steeds meer zelfstandig de zaak beoordelen. Bij een OM-zititng wordt de beoordeling door maar 1 paar ogen gezien, maar het is wel efficiënt. Rol 2^e paar ogen is van belang bij zwaardere zaken. Er zijn veel onervaren officieren, maar het heeft een groot lerend effect."
- AP [] [] en [] [] - [] "Er is behoefte aan stuurinformatie per medewerker; bijvoorbeeld aantal verzetten en sepots per medewerkers"

- *medewerkers beheersen het juiste niveau. Bij [] en [] worden veel lichte zaken gedaan door AJM-ers. Dit zijn geen juisten en dit moet zo blijven"*

Capaciteit

Ook de capaciteit komt diverse keren terug in de gesprekken als kritisch punt in de borging van strafvorderlijke kwaliteit. Met name de administratieve ondersteuning wordt als (te) krap ervaren, waardoor (assistent) officieren extra belast worden. In dit verband wordt de administratieve ondersteuning bij OM-horen genoemd en de administratieve verwerking van beslissingen. Maar ook de beoordelaarscapaciteit zelf is op sommige parketten een punt van zorg.

8.3 Bevindingen en conclusies

In de nulmeting komt naar voren dat er nog geen sprake is van landelijke uniformiteit in de procesgang en de inzet van functies en rollen. Het realiseren van een competente bezetting die over voldoende ruimte beschikt om kwalitatief het werk aan te kunnen is bijna in elk parket een doorlopend actueel thema.

Parketten bevinden zich in verschillende fasen ten aanzien van de invoering van het landelijk ZSM-concept, inclusief de permanente aanwezigheid van daarin benoemde functies en rollen.

De processen met betrekking tot de ontboden verdachten en buitenlandse verdachten zijn nog minder uitgekristalliseerd dan bijvoorbeeld het ZSM-proces van de aangehouden verdachte.

Factoren van invloed

- Stand van transitie: historische uitgangssituaties parketten en geleidelijke verandering
- Verschillende (lokale) beleidskeuzes

9. Horen van verdachten

9.1 Wat zegt het strafvorderlijk kader?

Wet OM-afdoening

De Wet OM-afdoening was er op gericht de strafrechter te ontlasten, door bepaalde zaken zelfstandig door het OM af te laten doen. Verwacht werd dat verzetszaken vooral zaken zouden zijn waarin er bij de verdachte behoefte bestond zijn zienswijze ter terechtzitting toe te lichten. Wanneer een verdachte zijn zienswijze niet aan een rechter wenst op te geven, werd de toegevoegde waarde van betrokkenheid van een rechter in de procedure beperkt geacht. En wanneer er geen behoefte bestaat aan het doen van het verhaal aan een rechter, zo ligt in het verlengde daarvan, zal er helemaal geen behoefte bestaan aan het geven van zienswijzen, ook niet aan de officier van justitie. Bij deze aan de wetsgeschiedenis ontleende verwachting past geen benadering waar in iedere zaak de verdachte voorafgaand aan de strafbeschikking wordt gehoord.

'Niet horen, tenzij..'

Het horen van verdachte, buiten de gevallen waarin een hoorplicht bestaat, dient daarom uitzondering te zijn. Met het oog op het uitvaardigen van de strafbeschikking is het ter zake van sommige feiten verplicht de verdachte te horen. Bij andere feiten is het uitgangspunt *'niet horen, tenzij'*. Bij die feiten zou een strafvorderlijke noodzaak als vereiste kunnen gelden, bijvoorbeeld een zorgvuldige schuldvaststelling en/of strafoplegging.

Die noodzaak lijkt in ieder geval te bestaan indien de verdachte zelf kenbaar maakt te willen worden gehoord in het kader van de schuldvaststelling of strafoplegging. Op grond daarvan zou er voor kunnen worden gekozen de verdachte daartoe in een periode voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking in de gelegenheid te stellen.

Horen niet richten op het bereiken van consensus, c.q. instemming

Het horen van de verdachte dient niet primair gericht te zijn op het bereiken van consensus. In zekere zin is er sprake van afstemming maar niet meer dan dat en de wet vereist zeker geen instemming. Als het gaat om de schuldvaststelling dient het verhoor gericht te zijn op *waarheidsvinding*. Als het gaat om de strafoplegging hangt het af van de aard van de voorziene sanctie. Bij geldboetes staat de vraag centraal of de verdachte aan de betalingsverplichting *kan* voldoen. Bij de taakstraf, de OBM en de gedragsaanwijzing staat zowel de vraag centraal of de verdachte daaraan *kan* voldoen als de vraag of hij daaraan *wil* voldoen.

Horen kan in de gevallen zonder hoorplicht inhoudelijk aangewezen zijn vanwege vragen over de feiten. Wanneer de schuldvaststelling geen probleem oplevert, dient een strafbeschikking houdende een geldboete slechts achterwege te blijven indien de verdachte die geldboete niet kan voldoen. Het horen zonder hoorplicht is slechts aangewezen indien vragen over die mogelijkheid. Een strafbeschikking houdende een taakstraf, een OBM of een gedragsaanwijzing dient achterwege te blijven zowel bij niet kunnen als bij niet willen voldoen.

Afstemming met verdachte.

Om tot mislukte executie gedoemde strafbeschikkingen te voorkomen, zou in gevallen waarin het risico van mislukte executie hoog wordt bevonden (uit ervaring of na raadpleging van specifieke informatie omtrent de verdachte) contact met de verdachte kunnen worden gelegd. Daarbij dient de vraag te worden betrokken of een *'alternatieve werkstraf'* geïndiceerd is, alsmede de vraag of executie van een geldboete bij voorbaat kansloos moet worden geacht zonder de mogelijkheid van vervangende hechtenis. Waar nodig en mogelijk kan met verdachte afstemming plaatsvinden over straf en tenuitvoerlegging t.b.v. vermindering mislukte executies.

Hoorplicht

In een aantal gevallen heeft de wetgever verplicht gesteld de verdachte te horen. Die verplichting heeft de wetgever willen bewaren voor de zwaardere sancties. De hogere geldboetes, de OBM en de taakstraf kunnen niet met een strafbeschikking worden opgelegd zonder de verdachte te hebben gehoord (bij de hogere geldboetes is zelfs rechtsbijstand een verplichte eis). De hoorplicht geldt eveneens voor een aanwijzing betreffende het gedrag van de verdachte.

9.2 Wat zien we in de uitvoeringspraktijk?

Uitgangspunt horen van verdachten is uitzondering

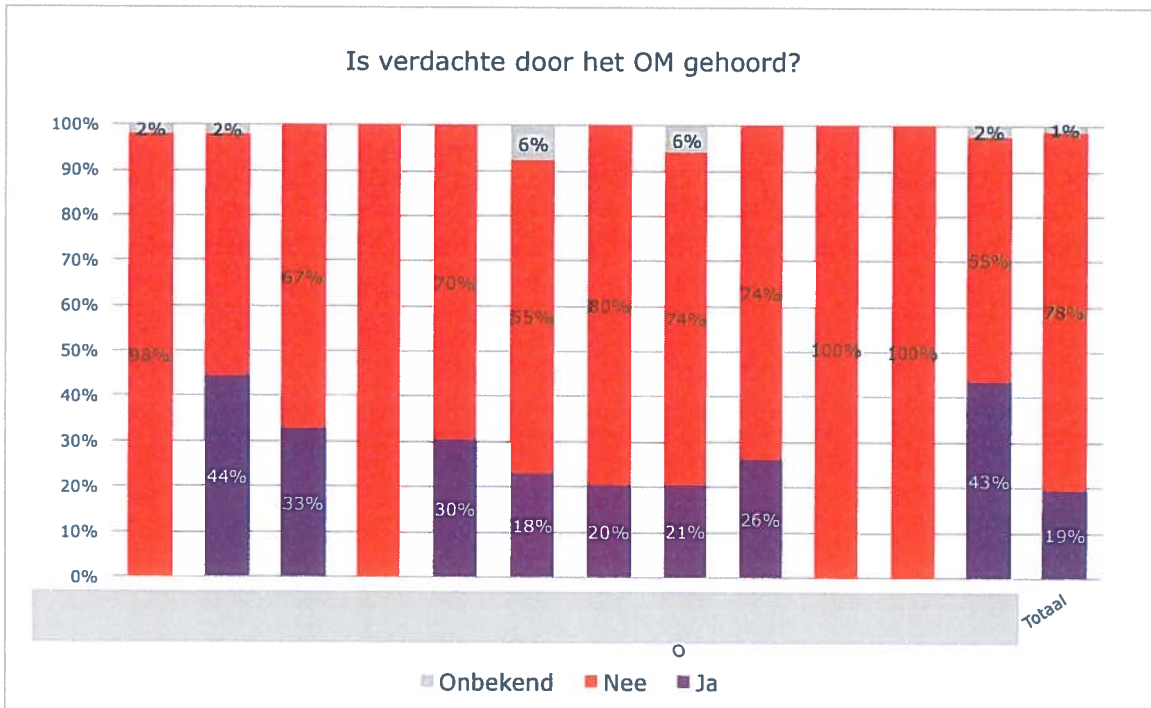
Parketten gaan verschillend om met het horen van verdachten buiten de hoorplicht. Sommige parketten geven aan dat ze zich goed kunnen vinden in de beleidslijn en dit grotendeels ook zo toepassen. Er zijn echter ook parketten die in de huidige praktijk standaard altijd horen (beleidsautomatisme) wanneer een OMSB wordt overwogen. En parketten die aangeven dat er vanuit een kwaliteitsgedachte (in ZSM-context betekenisvol maatwerk) nog veel wordt gehoord, ook wanneer dit niet verplicht is. Deze werkwijze was in lijn met eerdere adviezen vanuit de werkgroep OMSB gericht op het verminderen van verzet en mislukte executie, maar is in strijd met het collegebesluit/ strafvorderlijk kader. Er is een brede overtuiging dat het horen van de verdachte bijdraagt aan een betere kans op succesvolle executie en afname van verzet. AP [] heeft in tegenstelling tot deze overtuiging en bijbehorende cijfers in een pilot juist de ervaring opgedaan dat het verzetspercentage stijgt, bij toename van het horen van de verdachte. De volgende voorbeelden geven een beeld bij de uitvoeringspraktijk waarin standaard of 'veel' wordt gehoord:

- AP [] *"Sinds een aantal maanden wordt vaker de verdachte gehoord, ook als dat niet verplicht is voorgeschreven. Dit is in nauwe afstemming met de parketleiding ingezet. Het horen kan namelijk zorgen voor het verhogen van de acceptatiegrens van de OMSB. Op een later moment gaat het parket meten of het aantal verzetten ook daadwerkelijk daardoor gedaald is. Het parket is horen ook gaan vastleggen. Daar zijn goede faciliteiten voor, zoals scherpe camera's. Tot nu toe vindt de politie het ook geen probleem om hierin te ondersteunen."*
- AP []: *"neiging bestaat teveel te horen. Ook wanneer het niet verplicht is. De groep medewerkers die dit werk verricht zijn kwalitatief zeer gedreven. "*
- AP []: *"er wordt altijd gehoord in zaken waarin een OMSB wordt overwogen. Dus ook in boete-zaken. Door te horen moet de kwaliteit van werken verbeteren. Door horen is er minder verzet en daalt percentage mislukte executie."*
- AP []: *"in geval van een mogelijke OMSB wordt de verdachte gehoord voor de camera"*
- AP [] *"Belangrijk is na te gaan of verdachte in staat is om aan de opgelegde beschikking te voldoen. Bij twijfel wordt verdachte gehoord ook als dat niet verplicht is, zodat bijvoorbeeld een werkstraf opgelegd kan worden. Met kijkt per zaak naar de haalbaarheid. Lager percentage verzetten tov landelijk gemiddelde komt door kwaliteit van de (ass) OvJ's, zorgvuldigheid en de toets op haalbaarheid aan de voorkant (en gezagsgetrouwheid provincie). [] is van mening dat horen ook in de gevallen waar dat niet is voorgeschreven, kan bijdragen aan de slagingskans van OMSB "*

De review brengt aan het licht dat in 102 van de 530 onderzochte zaken (19%) sprake is van het horen van de verdachte door het OM (zie grafiek). In 414 zaken (78%) is niet gehoord en in de overige 7 zaken (1%) is dit niet bekend (veelal i.v.m. het ontbreken van dossiers in GPS).¹⁰

Uit de grafiek kan worden afgeleid dat er grote verschillen zijn tussen parketten ten aanzien van het horen van verdachten. Bij vier parketten ([]) wordt de verdachte aan wie een OMSB wordt opgelegd niet gehoord. Het aandeel horen varieert bij de overige parketten van 18% ([]) tot 44% ([])

¹⁰ De antwoorden uit de review komen niet geheel overeen met gegevens uit Phoenix. In zes zaken (6%) is in GPS de indicatie Horen niet aangevinkt terwijl er volgens de reviewer wel is gehoord. Het omgekeerde komt ook voor.



In de meeste zaken waarin het OM de verdachte heeft verhoord (71; 70%) gaat het om een formele verplichting.¹¹ Niet verplicht horen heeft plaatsgevonden in 27 zaken (26%). In de overige vier zaken (4%) is deze vraag niet beantwoord. Het verplichte horen houdt veelal verband met het opleggen van een taakstraf (53 zaken; 75%) of een OBM (17 = 24%). Aan één verplicht gehoorde verdachte is zowel een taakstraf als een aanwijzing (meldplicht) opgelegd (1%).



Betrouwbaarheid

Bij het horen van verdachte is onderscheid te maken in de verschillende manieren van horen en registratie (camera, in telefoonnotitie, uploaden bestand). Dit beïnvloedt de betrouwbaarheid van bovenstaande review-uitkomsten. De constatering dat [redacted] bijvoorbeeld de verdachte niet hoort indien een OMSB wordt opgelegd, komt niet overeen met de gesprekken.

¹¹ De vraag of het verhoor verplicht was, is in één zaak bevestigend beantwoord terwijl de betreffende verdachte niet is gehoord. Gegevens uit Phoenix duiden erop dat het vaker (nl. 7 keer = 8%) voorkomt dat horen verplicht is (m.n. bij taakstraffen) maar toch niet heeft plaatsgevonden.

Dit wordt mogelijk verklaard doordat [redacted] aangeeft geen OM-horen zittingen toe te passen en het mogelijk ook niet registreert in GPS als 'direct horen': "in geval van OMSB, wordt verdachte gehoord voor de camera en tot 20.00 is rechtsbijstand geregeld en een advocaat op de dienst. [redacted] kent niet de zogenaamde OM-horen zittingen. Pragmatische handelend wordt regelmatig een vraag aan de verdachte via de politie voorgelegd." Blijkbaar is ofwel de praktijk anders of is deze werkwijze niet goed terug te vinden in de systemen en hebben reviewers dit niet op de te verwachten plaats in GPS gevonden. In GPS bestaat de mogelijkheid om 'direct horen' of 'OM-hoorzitting' aan te vinken.

Afstemmen met verdachte, direct horen of OM-hoorzitting

Ten aanzien van het horen of afstemmen met de verdachte bestaan de volgende uitvoeringsvarianten:

- 1) *Mondeling afstemming met de verdachte aan de voorkant (even bellen zelf of via politie) over met name de betalingsbereidheid en financiële positie. Dit wordt doorgaans niet ervaren als het horen van de verdachte. De draagkrachttoets kan echter ook reden zijn om wel te horen door het OM: via direct horen of via een OM-hoorzitting.*
- 2) *Direct horen op ZSM (uit inrichtingskader/ontwerpprincipe interventieomgeving); omdat het voorbereiden van een OM-zitting relatief minder intensief is en minder tijd in beslag neemt, kan er in een aantal gevallen ook gekozen worden voor direct horen, aldus het inrichtingskader interventies. Wanneer de verdachte nog op het politiebureau aanwezig is, kan de (assistent) officier op de ZSM-locatie gebruik maken van telehoor-voorzieningen, maar ook behoort telefonisch horen tot de mogelijkheden. Dit is een efficiëntere wijze dan het houden van een zitting met fysieke aanwezigheid. Toch moet het belang van de OM-zitting niet worden onderschat; daarom is zittingsvaardigheidsbewijs verplicht. (In de praktijk wordt ook horen met fysieke aanwezigheid op ZSM-locatie beschouwd als direct horen).*
- 3) *De OM-Hoorzitting: OM-zitting met fysieke aanwezigheid van verdachte (via oproep van verdachte).*

Voorbeelden van de toepassing van deze varianten, naast die van [redacted] zijn:

- *AP [redacted] "het horen gebeurt altijd face to face, meestal via camera en anders in persoon. De afspraak is dat de OvJ een verslag maakt van het verhoor en dat komt in het dossier"*
- *AP [redacted]: "niet horen, tenzij.." passen we wel toe, maar vooraf wordt er wel bij verdachte (mondeling) gepolst over betalingsbereidheid/ mogelijkheden om in termijnen te betaling. Deze toetsing (wat geen OM-horen is), vindt op ZSM plaats en zorgt voor verlaging verzetten door aan de voorkant te kijken wat haalbaar is (scheelt enorm in zittingen)."*
- *AP [redacted]: "Officieren zien frequent af van direct horen van verdachten tijdens de ZSM dienst. Het horen wordt dan verplaatst naar de OM-hoorzitting. Dit brengt extra werk mee (stukken moeten opnieuw worden gelezen). Daarnaast is er bij het horen tijdens ZSM dienst gelegenheid om ook de ketenpartners te raadplegen. Bij de OM-hoorzitting is die gelegenheid er niet en is er meer werk nodig om dezelfde informatie te krijgen van ketenpartners. Naarmate de beslissing later volgt, stijgt bovendien de kans op verzet en verzet brengt ook extra werk met zich mee."*
- *Een aantal parketten geeft aan dat een laagdrempelig karakter van de OM-hoorzittingen bij kan dragen aan een hoger percentage uitgevaardigde strafbeschikkingen. Bij AP [redacted] vinden hoorzittingen plaats in de vier veiligheidshuizen in het arrondissement. In [redacted] wordt als verbeterpunt genoemd om te kijken naar mogelijkheden om de hoorzittingen ook op het politiebureau te kunnen doen waardoor deze hoorzittingen laagdrempeliger worden.*

Voorzieningen telehoren

In de meeste parketten zijn de telehoor voorzieningen goed voor elkaar. De parketten [redacted] en [redacted] geven aan dat de voorzieningen voor telehoren nog niet op orde zijn:

- *AP [redacted] "telehoren vindt nog summier plaats. Door de politie wordt invoering afgehouden, dit is nog discussiepunt met de eenheidsleiding. ZSM is nog teveel op afstand van het politiebureau waardoor er geen cellencomplex in de nabijheid is. Dit verandert*

binnenkort. ZSM zal dan wel op een politiebureau gesitueerd worden, waardoor in elk geval een korte lijn ontstaat met 1 van de drie arrestantenlocaties.”

- AP [] "in [] hebben we te maken met vijf politiedistricten. Het ontbreekt aan de technische ICT middelen voor telehoren op alle locaties. Telefonisch horen werkt onvoldoende”

Draagkrachttoets: sociaal verhoor NP, afstemmen of verhoren verdachte

Er zijn verschillen tussen parketten hoe om wordt gegaan met de draagkrachttoets en of deze toets op informatie van de politie berust (sociaal verhoor) of dat hierop zelf afstemming, dan wel verhoor nodig is. Sommige parketten sturen actief op goede informatie vanuit de politie op dit vlak, andere kiezen voor korte afstemming aan de voorkant (telefoontje, via politie vraag voorleggen) of voor verhoor op ZSM locatie of een formele OM-hoorzitting (evt. in combinatie met andere redenen voor verhoor).

- AP [] "belangrijk om na te gaan of verdachte in staat is om aan de opgelegde OMSB te voldoen. Bij twijfel wordt verdachte gehoord, zodat bijvoorbeeld een werkstraf opgeld kan worden. Men kijkt per zaak naar de haalbaarheid”
- AP [] "Een praktische vorm van horen is afstemmen, waarbij de ovj kort telefonisch contact heeft met de verdachte en bv informeert naar diens draagkracht, zodat hiermee rekening kan worden gehouden.”
- AP [] "je moet niet het politie werk over willen doen”
- AP [] : "Projectmatig heeft het parket een periode met alle verdachten die verzetschrift hadden ingediend telefonisch contact opgenomen om na te gaan hoe het met betalingsbereidheid is of dat er bijv. een betalingsregeling kon worden getroffen. Deze 'toetsing' vindt nu op zsm plaats en zorgt voor verlaging verzetten door aan de voorkant te kijken wat haalbaar is (scheelt enorm in zittingen). Aangegeven wordt, dat het wenselijk zou zijn, als er vanuit de politie meer contextinfo ter beschikking is, zodat er genoeg gegevens zijn en een OM-horen niet noodzakelijk meer is.”
- [] neemt contact op met verdachte over betalingsbereidheid om executieproblemen te voorkomen en uit oogpunt van efficiëntie. Liever het PV 1 keer lezen in plaats van nogmaals lezen bij het beoordelen van ingesteld verzet.
- AP [] "indien gevarieerd kan worden in de hoogte van de boete bij telehoren en je de verdachte dus ziet, wordt geschat of de verdachte gaat betalen. Het ondervragen van de politie wordt als een nadeel gezien.”
- AP [] "bij een bekende en draagkrachtige (check bij politie) wordt de OMSB (geldboete) vrijwel altijd standaard toegepast, mits binnen de grenzen toelaatbaar”

Doel van het verhoor

Qua doel van het verhoor, maakt [] het onderscheid in 1) het horen van de verdachte om tot de beste afdoeningsmodaliteit te komen op basis van context van de zaak. Horen is dan onderdeel van de beoordeling wanneer er nog geen besluit is genomen tot het opleggen van een OMSB. En 2) het horen van de verdachte om een SB op te leggen; achter persoonlijke omstandigheden van verdachte komen. ZSM is contextgericht en dit moet volgens [] voldoende zijn om de OMSB op te leggen. [] hoort daarom niet met het doel om persoonlijke omstandigheden te achterhalen. Het OM is geen rechter en je moet niet het politiewerk over willen doen, aldus [] (en het Sv-kader).

De mate waarin het eerstgenoemde doel van verhoor (waarheidsvinding, context van de zaak) noodzakelijk is, hangt mede af van de kwaliteit van de opsporingshandelingen en bijbehorende vastlegging. Een belangrijke voorwaarde voor deugdelijke schuldvaststelling betreft de kwaliteit van processen-verbaal. Zoals in de Knigge-brief aangegeven is er met het kwaliteitsplan politie-OM (en inmiddels in het programma Herijking opsporing) veel aandacht hiervoor. De reviewers constateren op basis van gesprekken dat de kwaliteit van instroom nog steeds een actueel thema.

Enkele voorbeelden geven dit weer:

- AP [redacted]. "m.b.t. kwaliteit van het verhoor: verhoren door politie gaan op de gangbare wijze; wel lastiger om objectieve informatie naast draagkracht in het PV-verhoor te verkrijgen."
- AP [redacted] "kwaliteit pv is politie verantwoordelijk voor. OM moet niet het werk van de politie overdoen."
- AP [redacted] "in de samenwerking met de politie moet het OM de verantwoordelijkheid van de politie daar ook laten. In het kader van het Kwaliteitsplan NP-OM is de POCO-functie ingericht. Dit loopt heel goed: er is een actieve uitgangscntrole waardoor de kwaliteit van de aanlevering door de politie is verbeterd."
- AP [redacted]: "In [redacted] kent met het opsporingsjournaals waarin informatie van losse PV's is opgenomen en wordt geüpdatet gedurende het proces"
- AP [redacted] "Het parket heeft al snel na invoering van de OMSB de lijn uitgezet dat er niets op mondelinge info wordt afgedaan; alles moet op schrift. Dit is een belangrijke kwaliteitsslag geweest en die is nog scherper geworden door Knigge 1." En: "De kwaliteit van de politie [redacted] is niet zo hoog (bij DR gaat het beter); de relatie met ZSM is moeizaam. Met de politie in [redacted] gaat dat beter. Bij verzoek om een aanvulling voor het dossier, is de bereidheid bij [redacted] minder groot dan bij [redacted] En; "wordt regelmatig geseponeerd omdat kritisch wordt gekeken naar het bewijs en de schuldvaststelling"
- AP [redacted] "er zijn relatief veel technisch sepot die aan OM worden aangeboden. Via kwaliteitsplan wordt hier aan gewerkt. Politie is beperkt aanwezig op ZSM: een groot deel van de ingangscntrole op ZSM komt op conto van het OM. Ook hier wordt aan gewerkt. Beide hebben effect op kwaliteit van de instroom op ZSM"
- AP [redacted]: "zit veel tijd tussen aanvraag informatie politie en levering daarvan."
- [redacted] "voor het aandeel onvoorwaardelijke sepot geldt dat het [redacted] vindt dat de opsporing aan de voorkant verbeterd dient te worden. Als het PV niet voldoet aan de kwaliteitseisen gaat het PV retour. De kwaliteit aan de voorkant moet omhoog met als resultaat een goed PV waarbij het feitencomplex serieus wordt genomen. OM moet meer naar de voorkant in de opsporing. [redacted] is daar al mee bezig bij de BOD-en"

Horen gericht op instemming en voorkoming van verzet en mislukte executie

Een aantal parketten richt zich op consensus in de afdoening via een strafbeschikking (zie paragraaf 6) en includeert in het horen van de verdachte ook de toets of verdachte instemt met de afdoeningskeuze:

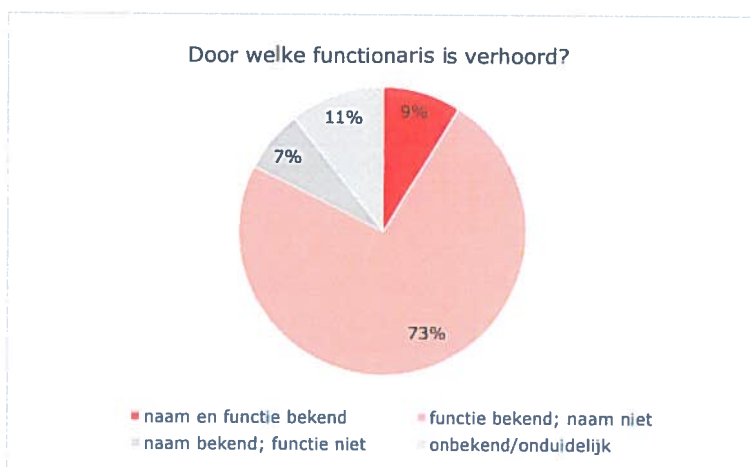
- AP [redacted] "als verdachte niet akkoord gaat met voorstel, of niet verschijnt, wordt die meteen op zitting gepland"
- AP [redacted] "consensus is niet de bedoeling, maar geeft wel een grotere kans op acceptatie, anders meer kans op mislukte executie. Het parket noemt als kritiek punt: als advocatuur het er niet mee eens is, is de kans groot op een dagvaarding i.p.v. het afdoen van de OMSB. Het % dagvaardden stijgt dan weer. De advocatuur heeft een ander belang. De rol van de advocatuur is heel belangrijk i.v.m. draagvlak. Wanneer afstand wordt gedaan van verzet kan tevens de executie worden versneld."
- AP [redacted] " het is efficiënter om vooraf in circa 5 minuten te horen en akkoord van verdachte en advocaat te toetsen alvorens OMSB op te leggen, dan om het risico te lopen dat de verdachte in verzet gaat en dan zittingsruimte en capaciteit claimt. Dit is niet conform wetgever/het college maar is veel praktischer"
- AP [redacted] "Het college streeft niet naar consensus in de afdoening: in de praktijk is dat echter wel efficiënt, omdat anders de kans op verzet heel hoog is. De persoonlijke omstandigheden zijn van belang: het betekenisvol afdoen en op maat straffen is maatwerk"

- *Richtlijnen in overeenstemming brengen: zolang de balie vertegenwoordigende advocaten in [] actief in de social media uitdragen dat in verzet gaan loont (omdat de ZM lagere straffen oplegt dan het OM in de SB), zullen maatregelen als horen, nauwelijks effectief zijn, terwijl ze wel een enorme impact hebben op het werkproces.*

Voert de juiste functionaris het verhoor uit?

In de dossierreview is ook onderzocht of duidelijk was welke functionaris het verhoor heeft gehouden. De antwoorden geven aan dat in 91 zaken (=89% van de zaken met verhoor) de naam en/of de functie van de verhoorder bekend is (zie grafiek op volgende pagina). In de meeste gevallen (75 zaken; 74%¹²) geeft de reviewer alleen de functie aan¹³. Zowel naam als functie staan vermeld in 9 dossiers (=9%). Een kleine minderheid van de dossiers (7 zaken; 7%) vermeldt wel een naam maar niet de functie. Ten slotte zijn er nog 11 zaken (11%) waarin zowel de naam als de functie van de verhoorder ontbreken of waarin het dossier niet duidelijk aangeeft om welke functionaris het ging.

Het horen van verdachten dient te worden gedaan door een officier van justitie, behalve bij het opleggen van een geldsomstrafbeschikking en een taakstraf van hooguit 120 uur. Volgens de review was er in 25 zaken (24%) sprake van een dergelijke verplichting. In de meeste zaken (58; 57%) kon het verhoor ook door een andere functionaris zijn afgenomen. Bij de overige zaken (19; 19%) kon uit het dossier niet worden opgemaakt of het horen verplicht door de betreffende verhoorder gedaan had moeten zijn. Deze categorie omvat een aantal zaken waarin wel de naam maar niet de functie van de verhoorder bekend is.



Als vervolgens wordt gekeken wat de functie van de betreffende verhoorders was, blijkt dat in 17 van de 25 zaken (68%) ging om een officier van justitie en in vijf zaken (20%) om een assistent-ovj. In twee zaken (8%) is het verhoor afgenomen door een parketsecretaris, terwijl hierbij verhoor door een officier verplicht was en in één zaak (4%) is onduidelijk door wie is verhoord terwijl wel is aangegeven dat het qua functie ging om een verplichting.

Uit de gesprekken komt naar voren dat de capaciteit om te horen of de administratieve ondersteuning bij het horen in diverse parketten onder druk staat. De vraag is of deze parketten op basis van het strafvorderlijk kader ook met minder horen strafvorderlijke kwaliteit kunnen leveren. Ook is er vraag naar opleiding om te horen. Enkele voorbeelden zijn:

- AP [] : *"er is maar 1 iemand op zitting van OM, dus naast OVJ geen administratieve ondersteuning meer."*

¹² Door een fout van Excel staat 73% in de grafiek (vermoedelijk omdat de percentages opgeteld boven 100 uitkomen).

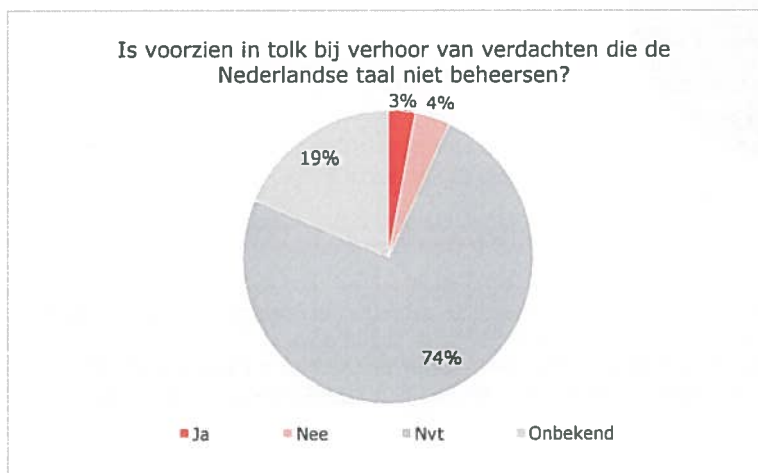
¹³ Er is niet expliciet naar de naam gevraagd. In zeven van deze zaken is de vraag simpelweg met 'ja' beantwoord. Aangenomen wordt dat dit erop duidt dat de functie (en niet de naam) van de verhoorder in het dossier vermeld is.

- AP [redacted]: "Bij de hoorzitting wordt verslag gelegd m.b.v. een standaard 'streepjesformulier'. Het formulier wordt gescand en opgeslagen.. De administratieve last hiervan ligt bij de assistent officier. Dat is niet efficiënt, maar ondersteuning door een administratief medewerker is op dit moment niet mogelijk vanwege gebrek aan capaciteit"
- AP [redacted] "het horen wordt gedaan door ovj of ass ovj. keuze: 1 persoon. Dat is druk, want zowel vragen stellen als antwoorden registreren. Er is een noodknop voor onveiligheid. Bij voorkeur zou je twee mensen willen per verhoor tbv kwaliteit en veiligheid. Het komt soms voor dat er geen vastlegging plaatsvindt van horen, via verslag of aantekening bij telefoontje in gps. Na horen moet verslag komen, maar dit is arbeidsintensief en daarom ziet ovj er wel eens vanaf om direct te horen. Dit is te ondervangen door vaker dan nu een ass ovj tijdens zsm horen te laten uitvoeren (delegeren naar assistent officier of een assistent officier in ZSM dienst mee laten draaien voor horen, frequenter telehoren gebruiken en delegeren van administratieve afwikkeling."
- AP [redacted] "princiële keuze van parketleiding om voor OM-horen tenminste ass. ovj's in te zetten vanwege juridische senioriteit/ zittingservaring: magistratelijkheid. OMSB is in aard wezenlijk anders dan transactievoorstel."

Is er een tolk ingeschakeld wanneer dit verplicht was?

De meeste verdachten spreken Nederlands. Maar als dat niet of onvoldoende het geval is, hoort bij het verhoor een tolk te worden ingeschakeld. Uit de dossierreview komt naar voren dat dit in drie zaken is gebeurd (3%) en in vier zaken (4%) niet (zie grafiek). Een van de reviewers merkt hierbij op: "het is onduidelijk of VE NL voldoende beheerst + tegenstrijdigheden dossier."

Bij 76 verhoren (74%) was deze kwestie niet aan de orde omdat de verdachte het Nederlands voldoende beheerste. In de overige 19 zaken (19%) kon deze vraag niet worden beantwoord (veelal omdat dossiers of verhoorverslagen ontbraken). Een van de toelichtingen luidt: "Verdachte heeft verklaard maar uit het verslag blijkt niet dat er een tolk was. Er was wel een tolk opgeroepen."



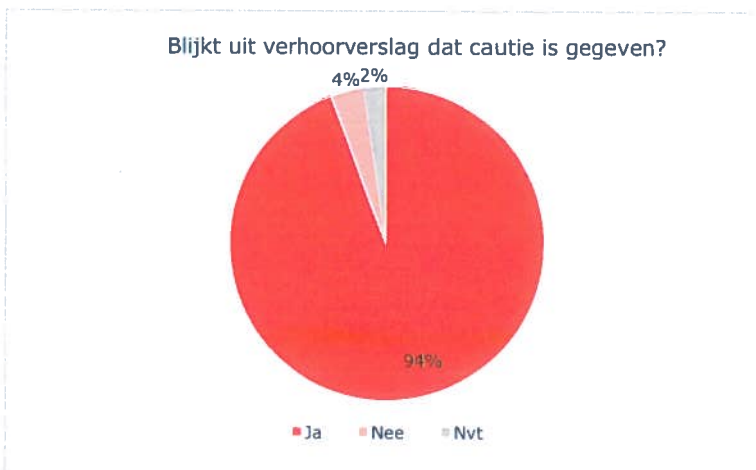
Is een schriftelijk verhoorverslag in het dossier opgenomen?

In 87 van de 102 zaken (85%) waarin is vastgesteld dat de verdachte is verhoord, is een schriftelijk verhoorverslag in het dossier opgenomen (zie grafiek). Zo'n verslag ontbreekt in twee dossiers (2%) en in 13 zaken (13%) is de betreffende vraag in de review niet beantwoord.



Is de cautie gegeven?

Voor zaken met een schriftelijk verhoorverslag is in de dossierstudie de vraag gesteld of uit dat verslag blijkt dat de cautie is gegeven. De antwoorden op deze vraag zijn bij 82 zaken (94%) bevestigend. Drie reviews (3%) leiden tot een ontkennend antwoord en twee keer (2%) is deze vraag met 'n.v.t.' beantwoord (zonder toelichting).



Bereidheidsverklaring taakstraf of OBM

Uit het verhoorverslag kan naar voren komen of de verdachte aan wie een taakstraf of ontzegging van de rijbevoegdheid is opgelegd, zich bereid verklaart om deze sanctie na te leven. Van de 54 zaken waarin een taakstraf is opgelegd bevatten er 51 (94%) een dergelijke verklaring en drie (6%) niet. Bij de OBM gaat het om 16 zaken, waarbij 14 verdachten (88%) de sanctie zeggen te accepteren en twee (13%) niet.

9.3 Bevindingen en conclusies

Consensueel horen

In lijn met eerdere constatering ten aanzien van de toepassing van de strafbeschikking op basis van consensus en instemming geven meerdere parketten in gesprekken aan dat ook bij het horen van verdachten in het verhoor wordt getoetst of verdachte instemt met de afdoeningskeuze. Alleen als verdachte instemt, wordt een OMSB uitgevaardigd. Redenering hierachter is dat de verzetten door deze werkwijze dalen en mislukte executies afnemen. Deze gedachte wordt breder gedeeld. Ook het idee van maatwerk leveren en betekenisvol afdoen wordt in deze context naar voren gebracht.

Standaard horen

Het strafvorderlijke uitgangspunt dat horen van verdachte buiten de wettelijke hoorplicht uitzondering dient te zijn, wordt (nog) niet overal gedragen en/of opgevolgd. Twee parketten verhoren de verdachte standaard (beleidsautomatisme) bij het overwegen van een strafbeschikking en meerdere parketten geven aan meer te horen dan noodzakelijk volgens uitgangspunt van het strafvorderlijk kader. In de nulmeting komen de volgende redenen hiervoor naar voren:

- Onbekendheid met het strafvorderlijk kader en achterliggende redenering voor het uitgangspunt omtrent horen van verdachten
- Horen wordt ervaren als strafvorderlijke kwaliteit leveren; betekenisvol afdoen met voldoende kennis van context (in brede zin). In de ZSM-omgeving zijn officieren aangemoedigd om maatwerk te leveren op basis van voldoende zaaks- en persoonsgebonden contextinformatie.
- In navolging van het vorig jaar in het afstemmingsoverleg operaties gedeelde advies van de werkgroep OMSB zien een aantal parketten dat standaard horen van de verdachte bijdraagt aan succesvolle executie. (In een pilot in ██████████ zijn overigens tegengestelde resultaten gezien en steeg het verzet toen er meer gehoord werd.)
- De behoefte om te horen kan ook samenhangen met de kwaliteit van de opsporingshandelingen, dan wel vastlegging door politie; te weinig informatie. Het zou in sommige parketten veel schelen als de politie informatie over draagkracht en betalingsbereidheid levert (sociaal verhoor).

Uit de dossierreview komt naar voren dat in 19% wordt gehoord, maar deze cijfers zijn minder betrouwbaar door verschillende registratiewijzen. Bovendien geven sommige parketten aan dat de huidige praktijk soms anders is dan de onderzochte periode in het dossieronderzoek. Wel betrouwbaar is het beeld dat meestal wordt gehoord in verband met het opleggen van een taakstraf of OBM. Een kwart van de verhoren die de reviewers in de systemen hebben aangetroffen was niet verplicht.

De mate waarin wordt gehoord verschilt tussen de parketten en ook de wijze waarop. Parketten horen verdachte door direct te horen op ZSM (via telehoren, fysieke aanwezigheid, met camera ter vervanging van verslaglegging) of via OM-hoorzittingen. Er bestaan ook pragmatische tussenoplossingen zoals aan de voorkant even kort mondeling afstemmen met verdachte (telefonisch of via politie). Dat laatste wordt in de praktijk niet altijd gezien als horen van de verdachte. Afhankelijk van de aard van de vragen is dit terecht of niet, lijkt toch ook op omschrijving van direct horen? Op een tweetal parketten ontbreken nog goede voorzieningen voor telehoren.

Uit de review blijkt verder dat in negen van de tien zaken waarin de reviewer heeft geconstateerd dat de verdachte is verhoord, het dossier de naam en/of de functie van de verhoorder vermeldt. In een op de tien zaken ontbreken deze gegevens (deels doordat dossiers niet in GPS beschikbaar waren). In verreweg de meeste zaken waarin het verhoor door een officier moest worden afgenomen, is dit gebeurd door een ovj of assistent-ovj. In twee van dergelijke zaken (8%) is in strijd met de regelgeving verhoord door een parketsecretaris en in één zaak (4%) is de functie van de verhoorder niet duidelijk.

Uit de beschikbare informatie valt niet altijd op te maken of verdachten die het Nederlands onvoldoende beheersen, tijdens het verhoor gebruik kunnen maken van een tolk. Een van de oorzaken hiervoor is het ontbreken van verhoorverslagen of van complete dossiers in GPS. Verslaglegging van verhoren vindt plaats door het uploaden van verslagen of in telefoonnotities (of op camera?). In drie zaken (3%) blijkt uit het verhoorverslag niet dat de cautie is gegeven. Uit de verhoorverslagen komt tot slot naar voren dat als een taakstraf of rijontzegging wordt opgelegd, de verdachte in verreweg de meeste gevallen de sanctie accepteert.

Factoren van invloed:

- Executietermijn en discrepantie richtlijnen (verzet loont)
- (On)bekendheid strafvorderlijk kader
- Standaard horen van verdachten en consensueel horen t.b.v. verminderen verzet en voorkomen mislukte executie en t.b.v. betekenisvol maatwerk
- Helder registratiebeleid en afspraken over verschillende vormen van horen en afstemmen

10. Rechtsbijstand

10.1 Wat zegt het strafvorderlijk kader?

In het strafvorderlijk kader is opgenomen bij welke sancties welke rechtsbijstandbepalingen gelden:

- Bij taakstraf, OBM of gedragsaanwijzing geldt hoorplicht en bereidverklaring verdachte. Het OM moet de verdachte wijzen op de mogelijkheid toevoeging raadsman.
- Bij natuurlijke personen bij een geldboete vanaf €2000 geldt: horen met raadsman
- Bij rechtspersonen (economische delicten) bij een geldboete vanaf €10.000 geldt horen met raadsman.
- Bij minderjarige verdachte geldt: raadsman toevoegen bij taakstraf van meer dan 20 uur of geldboete van meer dan €115.

In de Knigge brief is opgenomen dat het openbaar ministerie in samenwerking met politie, departement, Raad voor de Rechtsbijstand en de Nederlandse Orde van Advocaten werkt aan een regeling waarbij rechtsbijstand op ZSM structureel zal worden vormgegeven. Tevens is de maatregel opgenomen dat elke verdachte (zowel aangehouden als ontboden) een folder krijgt die ingaat op het verloop van het ZSM proces, op de verschillende afdoeningen, maar ook op de mogelijkheid van rechtsbijstand. De implementatie van deze maatregelen is niet in de review onderzocht. Ten aanzien van het direct voldoen van de sanctie in de strafbeschikking geldt tot slot dat dit in principe alleen is toegestaan na adequate rechtsbijstand.

10.2 Wat zien we in de uitvoeringspraktijk?

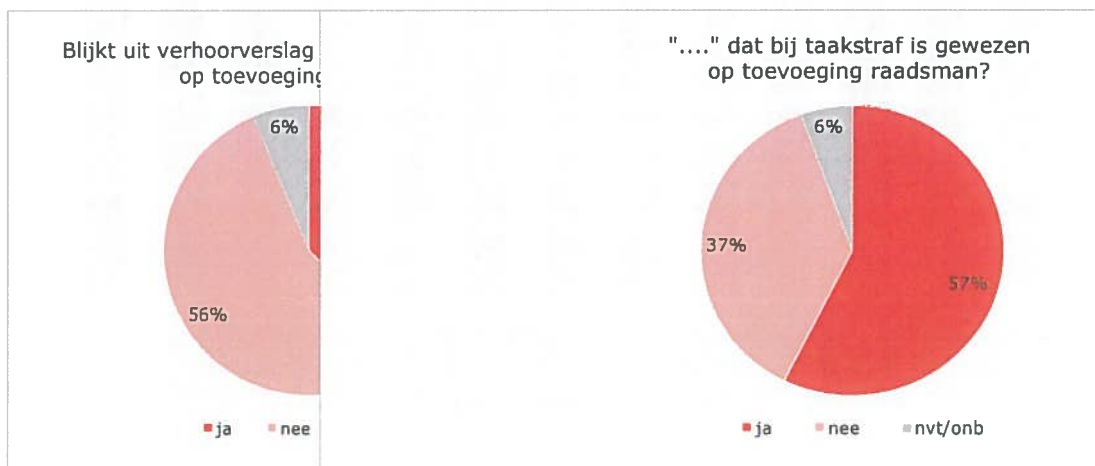
Rechtsbijstand op ZSM

Parketten onderschrijven het nut van het structureel vorm geven van rechtsbijstand op ZSM. Dit blijkt in de praktijk nog niet structureel georganiseerd. Parketten hebben over het thema rechtsbijstand het volgende opgemerkt in de gesprekken:

- AP [] : "tot 20.00 uur is rechtsbijstand en advocaat aanwezig. [] heeft rechtsbijstand georganiseerd op ZSM"
- [] : "bij grote evenementen (bijv. ADE) is een advocaat aanwezig op de ZSM-locatie. Een advocaat is wenselijk bij ZSM, aangezien dit de snelheid bevordert en de belangen van de verdachte waarborgt. Met aanwezigheid van een advocaat kan veel efficiënter gewerkt worden."
- AP [] " Vorig jaar heeft pilot gedraaid met rechtsbijstand (advocatenpool op locatie). Advocaten waren nauw betrokken bij de besluitvorming rondom een zaak. Hier was geen financiering meer voor, dus de pilot is beëindigd. Het parket vindt dat jammer, omdat het echt meerwaarde had. Contacten zijn verbeterd en meer begrip gekomen en vertrouwen in de wijze waarop het parket de OMSB inzet"
- AP [] : "Parket [] geeft bij aanbevelingen aan om 7x14 een raadsman op zsm locatie aanwezig te laten zijn."
- AP [] "niet langer is advocatuur aangesloten bij ZM. De pilot is op initiatief van de advocatuur beëindigd. [] merkt verder op dat voorheen mediation veel werd toegepast, nu niet meer door wegvallen van financiering en dat wordt gemist"
- [] : "Bij hogere bedragen moet gehoord worden en verplichte rechtsbijstand speelt daarbij een rol. Het zijn toch de meer specialistische advocaten die moeten worden ingeschakeld voor relatief eenvoudige zaken."

Wettelijke bepalingen

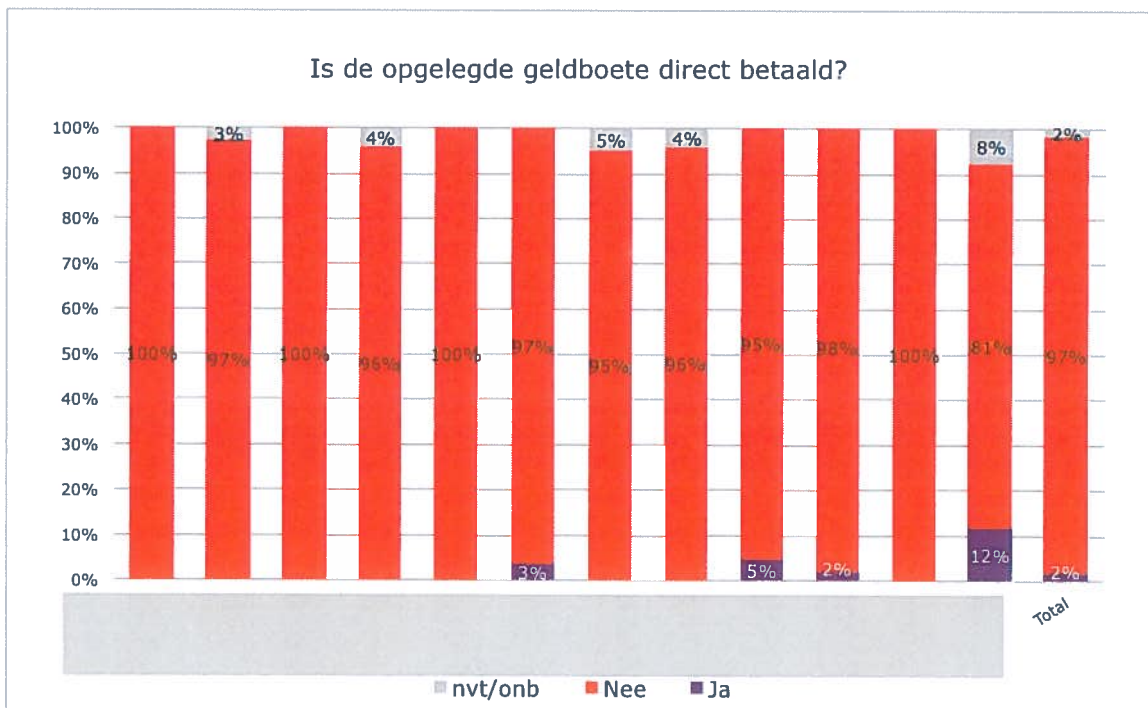
Uit het verhoorverslag kan worden opgemaakt of de verdachte is geweest op de mogelijkheid van toevoeging van een raadsman. Bij de opgelegde taakstraffen via OMSB blijkt dit gebeurd te zijn in 31 van de 54 zaken (57%; zie grafiek).¹⁴ In 20 zaken (37%) is dit volgens de review niet het geval en in de overige drie (6%) is dit niet bekend. Van de gevallen waarin een ontzegging van de rijbevoegdheid is opgelegd, komt uit het verhoorverslag naar voren dat zes verdachten (38%) wel en negen (56%) niet zijn geweest op de mogelijke toevoeging van een raadsman (zie grafiek). In één zaak (6%) is dit gegeven niet bekend geworden.



De steekproef die voor de dossierreview is gerealiseerd, bevat vier zaken waarin de verdachte op de pleegdatum minderjarig was. Een van de vragen in de review gaat over het uitnodigen van de ouders en de minderjarige voor het OM-verhoor, maar in geen van deze zaken is de betreffende vraag beantwoord. Deze vraag was alleen aan de orde ingeval de verdachte daadwerkelijk was gehoord en dat is in geen enkele zaak gebeurd. In één zaak had er volgens de reviewer wel verhoord moeten zijn. Het ging om een minderjarige die een boete van €250 kreeg in verband met overtreding van art. 8 WVV. Na verzet is de zaak geseponeerd (i.v.m. oud feit).

In zaken waarin een geldsom-straftbeslissing is opgelegd, is het van belang te weten of die direct is betaald en zo ja, of de verdachte rechtsbijstand heeft ontvangen. Uit de review blijkt dat het heel weinig voorkomt dat een boete direct wordt afgerekend. Slechts zeven keer (2%) is dit aan de orde (zie grafiek). In de overige zaken waarin een geldsom-sb is uitgevaardigd wordt de betreffende vraag ontkennend (437 keer; 97%) beantwoord of reageert de reviewer met 'n.v.t.' of niet (8 keer; 2%). Direct betalen komt relatief vaak voor in (drie zaken; 12%).

¹⁴ In één zaak is zowel een taakstraf als een gedragsaanwijzing (meldplicht) opgelegd. Deze zaak wordt verder niet afzonderlijk besproken.



Slechts in één van de zeven zaken waarin sprake is van directe betaling van een geldsom-strafbeschikking, heeft de verdachte rechtsbijstand gekregen (14%). Volgens de reviewers was bijstand niet verplicht in zes zaken (86%); in het zevende geval (14%) is deze vraag niet beantwoord. In de zaak waarin (zonder verplichting) rechtsbijstand is verleend, was de raadsman niet toegevoegd.

Parket [] geeft aan dat er in de praktijk BOA's met PV's werken die nog geen standaardtekst over consultatiebijstand bevatten.

10.3 Bevindingen en conclusies

Parketten onderschrijven het nut van het structureel vorm geven van rechtsbijstand op ZSM. Daarmee gaat aantal verzetten omlaag, de efficiëntie omhoog en direct afdoen wordt makkelijker. Dit blijkt in de praktijk nog niet structureel georganiseerd. Financiering is een issue.

Uit de *verhoorverslagen* blijkt dat bij sancties zoals een taakstraf of rijontzegging de verdachte lang niet altijd wordt gewezen op de mogelijkheid van rechtsbijstand. Deze omissie komt vaak voor bij OBM's (56%) en ook geregeld bij taakstraffen (37%).

Geldsom-strafbeschikkingen worden zelden direct betaald (2%) en als dit wel gebeurt, krijgt de verdachte gewoonlijk geen rechtsbijstand (86%). Van een verplichting tot het verlenen van rechtsbijstand is in geen van de onderzochte zaken gebleken.

Factoren van invloed:

- Beleid en financiering borging rechtsbijstand
- Bekendheid en sturing/ discipline inzake rechtsbijstand

11. Verzet, mislukte executie en herbeoordeling

11.1 Wat zegt het strafvorderlijk kader?

Het slagen van de tenuitvoerlegging is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van CJIB en OM. Wanneer ingezoomd wordt op het OM gaat het erom dat de officier bij het opleggen van de straf rekenschap moet geven van de mogelijkheden van de tenuitvoerlegging. Daarbij kunnen algemene ervaringsregels van dienst zijn alsmede specifieke informatie over de executie van andere straffen ten aanzien van verdachte. De tenuitvoerlegging van de strafbeschikking kan aanvang nemen vanaf veertien dagen na uitreiking of toezending, of eerder indien afstand is gedaan van verzet. Veertien dagen is ook de termijn waarbinnen een verdachte verzet kan aantekenen na uitreiking in persoon of na het zich voordoen van een omstandigheid waaruit blijkt dat de OMSB hem bekend is.

Het OM kan op drie manieren reageren op verzet: het intrekken van de strafbeschikking, het wijzigen van de strafbeschikking of het ter kennis van de rechtbank brengen van het verzet en de processtukken met oproeping van de verdachte. Hoewel de wet geen herbeoordeling voorschrijft, ligt dat natuurlijk wel voor de hand. Het verbaast dan ook niet dat de aanwijzing bepaalt dat naar aanleiding van het verzet een herbeoordeling van de zaak plaatsvindt. Hoever die herbeoordeling strekt wordt niet nader ingevuld.

Wanneer het uitreiken van de strafbeschikking met minder zorgvuldigheid geschiedt, valt misschien wat te zeggen voor een standaard herbeoordeling. De herbeoordeling filtert dan op een hoger niveau de foute strafbeschikkingen eruit of die waarin bij nader inzien de executie toch problematisch voorkomt. Als ervan uit wordt gegaan dat de beslissing inhoudelijk deugt, hetgeen de wetgever uitdrukkelijk eist, is het echter niet nodig een soort intern appel te creëren en kan de rechterlijke beoordeling als het echte rechtsmiddel fungeren dat als veiligheidsventiel herstellend kan werken. Naar aanleiding van nieuwe informatie moet worden bekeken of het vervolg een sepotbeslissing, wijziging van de strafbeschikking of het uitbrengen van een dagvaarding moet zijn. Ook hier geldt dus dat geëist zou kunnen worden dat de extra belasting van het strafrechtelijk apparaat alleen geschiedt wanneer daar een strafvorderlijke noodzaak toe is.

Wijziging van de strafbeschikking is aangewezen in die gevallen waarin de wijziging ertoe leidt dat de verdachte het ingestelde verzet intrekt dan wel na de wijziging vrijwillig aan de strafbeschikking wil voldoen. Daarvoor is dan wel het verhaal van de verdachte nodig, op grond waarvan het voor de hand ligt om herbeoordeling na verzet te beperken tot de gevallen waarin bezwaren worden geuit tegen de strafbeschikking (eventueel nadat de verdachte in de gelegenheid is gesteld in het kader van het verzet te worden gehoord of daartoe wordt gecontacteerd). Herbeoordeling zou zich dan kunnen beperken tot de ingediende bezwaren, terwijl in zaken waarin ongemotiveerd verzet is ingesteld direct een dagvaarding kan worden uitgereikt.

Concluderend: De wetgever heeft geen standaardherbeoordeling willen creëren maar slechts een informele procedure om evident onjuiste strafbeschikkingen te voorkomen alsmede strafbeschikkingen die niet kunnen worden geëxecuteerd. *Herbeoordeling dient zich bij verzet dan ook te richten op de verzetsgronden en bij niet executeerbare strafbeschikking op die executiedrempels.* Ook hier zou van een extra belasting van het strafrechtelijk apparaat in de vorm van de herbeoordeling gevergd kunnen worden dat die alleen met strafvorderlijke redenen plaatsvindt, net zoals gerechtshoven dat behoren te doen in het kader van het voortbouwende appel. Dit past bij de positie van de strafbeschikking met magistratelijke inhoud en komt het inhoudelijk gezag van de strafbeschikking ten goede.

Het strafvorderlijk kader geeft daarnaast aan dat de mogelijkheid en wenselijkheid om de executietermijn te verkorten onderzocht zou moeten worden, oftewel eerder de executie van de strafbeschikking als mislukt aanmerken teneinde bij de herbeoordeling minder met oude zaken te worden geconfronteerd. (Het CJIB kan een periode van 2 jaar benutten voor de executie van strafbeschikkingen.)

Nuancering in de interpretatie van verzet- en sepotpercentages

Een sepotbeslissing na verzet of mislukte executie hoeft niet altijd een foutieve eerste beslissing te betekenen. Een sepotbeslissing kan ook zijn ingegeven door nieuwe informatie die aanvankelijk niet beschikbaar was en voor het openbaar ministerie ook niet beschikbaar hoefde te zijn omdat het openbaar ministerie de verdachte niet in alle gevallen hoeft te horen.

De vraag is verder of het percentage vrijspraken/geen straf op het geheel van de beslissingen om via een strafbeschikking te vervolgen substantieel hoger zal zijn dan het percentage vrijspraken/geen straf na de beslissing te vervolgen via een dagvaarding.

Maar ook als het percentage vrijspraken van de zaken waarin verzet is ingesteld als uitgangspunt wordt genomen, kan als relativerende kanttekening worden geplaatst dat de verzetzaken een hoger aandeel zaken zullen bevatten waarin de verdachte en de officier van justitie het niet eens zijn over de schuldvraag. Dat zal ook de kans op een vrijspraak doen toenemen waardoor (een deel van) het verschil tussen het aandeel vrijspraken in dagvaardingszaken en in verzetzaken verklaard zou kunnen worden. Bovendien geldt ook hier dat de officier van justitie bij herbeoordeling niet altijd over alle informatie zal beschikken waarover de rechter ter zitting beschikt, zodat niet altijd gezegd kan worden dat het openbaar ministerie fouten heeft gemaakt bij beoordeling én herbeoordeling van de zaak. Ten slotte valt ook het verzetpercentage mee in vergelijking met het appelpercentage van de rechter in eerste aanleg.

11.2 Wat zien we in de uitvoeringspraktijk?

Cijfers verzet en mislukte executie

In bijlage 1 zijn de cijfers opgenomen over verzetspercentages en mislukte executies in de periode 2013 tot september 2016. Uit deze cijfers komt naar voren dat het aandeel geslaagde strafbeschikkingen tussen de parketten varieert van 48% () tot 64% (). Dit aandeel hangt uiteraard samen met het verzetspercentage. In () ligt het aandeel verzet op 25%, in () is het aandeel verzet 13%. Indien een verdachte in verzet gaat tegen de strafbeschikking, blijkt uit de cijfers dat het OM vaak tot een sepotbeslissing komt. Zeker in de laatste twee jaar zijn veel verzetszaken afgedaan met een sepot. Dit aantal neemt bij recent opgelegde strafbeschikkingen wel af. Indien een rechter zich buigt over de verzetszaak dan leidt dat in een hoger dan gebruikelijk aantal zaken tot een vrijspraak of een ontslag van rechtsvervolging. Het aantal vrijspraken neemt ook in 2016 nog steeds toe.

Bemensing en reikwijdte van de herbeoordeling

Veel parketten hebben een vast team of een aantal mensen die geormerkt zijn om de herbeoordelingen uit te voeren om zodoende tempo en kwaliteit te realiseren. De meeste parketten geven, wanneer dit ter sprake is gekomen, aan dat het integrale dossier in de herbeoordeling wordt bekeken. Enkele voorbeelden uit de praktijk hoe om wordt gegaan met de organisatie van de herbeoordelingen van zaken:

- AP () "voor de herbeoordeling van verzet zaken heeft () een vast team van 2 officieren en 2 of 3 beoordelaars. Niet executeerbare straffen worden geseponeerd op oud feit. Herbeoordeling gaat snel met dit dedicated team. Voor de behandeling wordt het volledige dossier nogmaals gelezen (integrale check). Daarbij komt het voor dat er zaken tussen zitten die echt niet naar zitting kunnen. De vraag is of beoordelen van uitsluitend verzetsgronden veel winst op gaat leveren."
- AP () "mensen hebben taakaccent op herbeoordelingen. Bij herbeoordeling heb je inmiddels wel een volledig dossier, terwijl je bij ZSM alleen de stukken hebt die in BOSZ zitten. Dat kan nog wel sporadisch leiden tot een ander inzicht dan bij de eerste beoordeling"
- () "horen wordt ook veel telefonisch uitgevoerd door de officier bij verzet en wanbetaling." De beoordelaar toetst bij verzetszaken op relevante zittingsgronden en legt dit in een memo vast. Hierbij wordt tevens afgestemd tussen beoordelaar en officier"
- AP () : "na verzet behandelt een geormerkt parketsecretaris alle verzetsschriften. Als die seponeert wordt niet teruggekoppeld aan ovj, zou misschien beter zijn om door ass ovj te laten doen en voor te schrijven in landelijk werkproces."
- AP () : "verzetszaken worden beoordeeld door dedicated ovj's"

- AP [REDACTED] "we hebben vaste beoordelaars die verzetten beoordelen"
- AP [REDACTED]: "verzetten worden beoordeeld door ass. ovj. Voor de aantallen verzetszaken zijn quota gesteld per ass. ovj. Verder beoordeelt de ass ovj uitsluitend de zaken van collega's (dus geen eigen zaken) en overlegt bij afwijkende bevindingen met de initiële beoordelaar. Merendeel van verzetten leidt tot dagvaarding, waarvoor slachtoffers eveneens uitnodiging ontvangen. Betreft integrale beoordeling. Mislukte executie agv niet betalen (zonder verder motivering door gestrafte) komen tot zitting, als verdachte niet is verschenen met een verhoging van de boete 20%. Goed onderbouwde verzetten uiteraard geen verhoging. Oudere zaken > 2jaar worden niet zonder beoordeling en alleen op grond van ouderdom geseponeerd. Bij sterke aanwas van de voorraad verzetten volgt een reactieve intensivering met een gezamenlijke aanpak."

Investeren aan de voorkant

Om de doorlooptijd van herbeoordelingen te verkorten òf om deze te voorkomen, zien we over de hele linie dat parketten investeren aan de voorkant van het proces om het rework aan de achterkant terug te dringen. Dit start uiteraard met een goede schuld- en strafvaststelling, waar verschillende parketten initiatieven kennen om de kwaliteit van de instroom te bewaken, maar ook bewust investeren in opleiding en selectie van assistent officieren en coaching on the job. In het verlengde hiervan is er een toenemende behoefte om op medewerkersniveau te kijken naar de prestaties. Het aantal verzetten wordt in dit verband vaak genoemd. Meerdere parketten kiezen ter voorkoming van rework (en betekenisvol maatwerk) voor het standaard horen van verdachten en houden rekening met de instemming van verdachte of de te verwachte proceshouding. Voor deze parketten is ontkenning reden om geen OMSB uit te vaardigen. Bijna alle parketten investeren tot slot in het toetsen van draagvlak en betalingsbereidheid om hiermee het aantal verzetten te reduceren en mislukte executie te voorkomen. Deze praktijk is terug te lezen in een aantal van de voorgaande paragrafen. Hieronder volgen nog enkele passages die deze gedachte weergeven:

- AP [REDACTED] "aan de voorkant dient de eerste beoordeling op orde te zijn. Een volledige toets is arbeidsintensief maar levert efficiency op in het vervolgetraject (minder verzet, tweede beslissing sneller)."
- AP [REDACTED]: "[REDACTED] investeert aan de voorkant om aan de achterkant zo weinig mogelijk rework te hoeven doen. Verzet en wat daarop volgt brengt veel kosten met zich mee."
- AP [REDACTED] "het aantal vrijspraken is laag, omdat in voortraject veel wordt afgevangen. veel sepots."
- AP [REDACTED] "er wordt kritisch gekeken aan de voorkant of een OMSB kans van slagen heeft, ook omdat het een bewerkelijk traject is als er of verzet komt of de executie mislukt."
- AP [REDACTED]: "projectmatig heeft het parket een periode met alle verdachten die verzetschrift hadden ingediend telefonisch contact opgenomen om na te gaan hoe het met betalingsbereidheid is of dat er bijv. een betalingsregeling kon worden getroffen. Deze toetsing (wat geen OM-horen is), vindt nu op ZSM plaats en zorgt voor verlaging verzetten door aan de voorkant te kijken wat haalbaar is (scheelt enorm in zittingen)."

Diverse parketten noemen dat investering in de dossiervorming door betere reproduceerbaarheid van de grondslag van schuld- en strafvaststelling en bijbehorende afwegingen zou helpen in de snelheid van herbeoordelingen. Op basis van een goed dossier durft men ook meer te vertrouwen op de voorganger. Dat is nu niet altijd het geval (op basis van ervaringen).

Ook wordt genoemd dat bij dagvaarding de tenlastelegging alsnog moet worden opgemaakt in het dossier omdat dit optioneel is in GPS. Dat kost tijd. Meerdere parketten geven ook aan dat het bijzonder is dat het OM zelf niet over de strafbeschikking in het dossier beschikt als CJIB de strafbeschikking heeft verzonden. Ook de aanwezigheid van een advocaat op ZSM draagt bij aan reductie van het aantal verzetten.

Executie

Bijna alle parketten wijzen op de kwetsbaarheid van het executieproces. Hierbij komt vooral het beperkte zicht op het executietraject ter sprake en het tijdsverloop van de executie. Om te kunnen anticiperen op executieproblemen kunnen algemene ervaringsregels van dienst zijn alsmede specifieke informatie over de executie van andere straffen ten aanzien van verdachte, aldus het strafvorderlijk kader. Hiervoor is goede terugkoppeling van CJIB nodig, ondersteunt door een goed werkend berichtenverkeer. Dit lijkt nog niet op orde. Diverse parketten benoemen ook een issue bij de start van de tenuitvoerlegging. Het bepalen van de datum waarop de strafbeschikking onherroepelijk is, blijkt namelijk lastig te bepalen voor de strafbeschikking die verzonden wordt omdat niet helder is wanneer de OMSB bekend mag worden verondersteld bij verdachte (ingangdatum verzetstermijn). Hieronder volgen enkele passages over het executietraject:

- AP [] "het proces van executie is kwetsbaar. Het zicht daarop ligt volledig bij het CJIB. Het is een langlopend traject, wat transparanter zou moeten zijn en ingekort zou moeten worden. Zo staat in de terugkoppeling van CJIB niet vermeld waarom de executie is mislukt."
- [] "de executietermijn bij CJIB is lang. Als er dan sprake is van een mislukte executie en de zaak moet naar zitting ben je al ruim twee jaar verder. [] heeft veel zaken met rechtspersonen. Merkwaaardige constatering dat (ook bij binnenlandse rechtspersonen) de executie mislukt, waarbij [] niet altijd op de hoogte is en waarbij veelal blijkt dat CJIB niet meer dan een enkele inning en aanmaningspoging heeft gedaan. CJIB doet kennelijk niets met beslag via deurwaarder etc. terwijl er meer mogelijkheden worden verwacht. Bij een mislukte executie en daaropvolgend dagvaarden leidt dit hooguit tot wederom een geldboete vonnis en schieten we er ogenschijnlijk weinig mee op (zonder vervangende hechtenis dus ook nog.)"
- AP [] "[] Balie adviseert altijd verzet in te stellen. [] gaat starten met het houden van verzetszittingen met meer recente zaken en hoopt hiermee dat dit een signaal is voor advocatuur, te weten: instellen verzet loont niet, want niet op lange baan geschoven en eindigt niet in sepot oud feit of vanwege tijdsverloop in lagere straf van rechter. In operationeel gesprek wordt aangegeven dat de specifieke verzetszittingen niet vaak voorkomen (mogelijk nog vanwege recente start?)" En verder: "het duurt lang voordat informatie van het CJIB terug komt." En; "Er gaan niet veel zaken naar zitting waarin executie is mislukt, worden geseponeerd".
- [] "advocatuur adviseert om in verzet te gaan. Verzet loont bij sommige delicten altijd (discrepantie richtlijnen). Verzetstermijn in zaken waarin OMSB is toegezonden is wassen neus, want moment van kennisneming kan niet vastgesteld worden. Dit verlengt de doorlooptijden. Door verzet lopen doorlooptijden enorm op. OMSB haalt tempo uit ZSM"
- AP [] "als gevolg van lange doorlooptijd bij het CJIB vinden er relatief veel sepots oud feit plaats. Overleg met CJIB nodig om meer grip te krijgen (vindt wel plaats over ontnemingen, niet over OMSB)" En, "het is nu niet mogelijk om een geldboete om te zetten in een werkstraf."
- Reviewers: "het bedrag van de OMSB wordt opgehoogd met de administratieve kosten 9 euro en wijkt dus af van het opgelegde bedrag. Dit helpt niet ter voorkoming van verzet"
- Verschillende parketten opperen mogelijkheden om de doorlooptijd van executie te verkorten zoals: bij het OM-horen meteen de zaak plannen op zitting en zittingsdatum noemen op de OMSB, een gefaseerde ophoging van de betaling (stuk lagere geldboete als je snel betaalt, zoals in Canada), raadsman inzetten, "rechter van dienst" op ZSM locatie, en meteen schade doorgeven door slachtoffer.

11.3 Bevindingen en conclusies

Het loont doorgaans voor verdachten om in verzet te gaan. Indien een verdachte in verzet gaat tegen de strafbeschikking, blijkt uit de cijfers dat het OM vaak tot een sepotbeslissing komt. Indien een rechter zich buigt over de verzetszaak dan leidt dat in een hoger dan gebruikelijk aantal zaken tot een vrijspraak of een ontslag van rechtsvervolging. De lange executietermijnen spelen een rol in lagere straftoemeting door de rechter of de sepotbeslissing van het OM zelf wegens oud feit.

De meeste parketten geven aan dat ze een integrale herbeoordeling uitvoeren op de dossiers van verzetszaken.

Om de doorlooptijd van herbeoordelingen te verkorten of om deze te voorkomen, zien we over de hele linie dat parketten investeren aan de voorkant van het proces om het rework aan de achterkant terug te dringen. In het verlengde hiervan is er een toenemende behoefte om op medewerkersniveau te kijken naar de prestaties. Het aantal verzetten wordt in dit verband vaak genoemd. Meerdere parketten kiezen ter voorkoming van rework (en betekenisvol maatwerk) voor het standaard horen van verdachten en houden rekening met de instemming van verdachte of de te verwachte proceshouding. Voor deze parketten is ontkenning reden om geen OMSB uit te vaardigen. Bijna alle parketten investeren tot slot in het toetsen van draagvlak en betalingsbereidheid om hiermee het aantal verzetten te reduceren en mislukte executie te voorkomen.

Diverse parketten benoemen ook dat investering in de reproduceerbaarheid van de grondslag van schuld- en strafvaststelling en bijbehorende afwegingen zou helpen bij een snelle herbeoordeling. Op basis van een goed dossier durft men ook meer te vertrouwen op de voorganger. Dat is nu niet altijd het geval (op basis van ervaringen). Ook de aanwezigheid van een advocaat op ZSM draagt bij aan reductie van het aantal verzetten.

Bijna alle parketten wijzen op de kwetsbaarheid van het executieproces. Hierbij komt vooral het beperkte zicht op het executietraject ter sprake en het tijdsverloop van de executie. Om goed te kunnen anticiperen op executieproblemen moet het zicht op het executietraject worden verbeterd.

Het bepalen van de datum waarop de strafbeschikking onherroepelijk is, blijkt lastig te bepalen voor de strafbeschikking die verzonden wordt omdat niet helder is wanneer de OMSB bekend mag worden verondersteld bij verdachte (ingangdatum verzetstermijn).

Factoren van invloed

- Het loont om in verzet te gaan
- Kwaliteit eerst beoordeling en dossiervorming
- Kwetsbaarheid executie

12. Informatiesystemen (ICT)

12.1 Wat zegt het strafvorderlijk kader?

In het strafvorderlijk kader is niets opgenomen over de informatiesystemen. Vanzelfsprekend moeten deze systemen ondersteunend zijn aan de gewenste informatiepositie van de professional zodat vakinhoudelijke kwaliteit geleverd kan worden en de registratielast waar mogelijk wordt beperkt.

12.2 Wat zien we in de uitvoeringspraktijk?

Bijna als vanzelfsprekend komt de ICT- ondersteuning ter sprake als het gaat om de ondersteuning vanuit de bedrijfsvoering bij de toepassing van de strafbeschikking. Ondanks diverse IT-trajecten op het vlak van beheer en innovatie zijn nog substantiële verbeteringen mogelijk in de ICT-ondersteuning. In deze paragraaf benoemen we de belangrijkste punten die in de nulmeting naar voren zijn gekomen.

Koppelingen tussen GPS en BVH/BOSZ

Via BOSZ kan de OM-medewerker alle door de politie in de strafzaak opgemaakte stukken raadplegen. Het OM werkt aan een koppeling tussen de politiesystemen (BVH/BOSZ) en het primaire processensysteem van het OM (GPS) teneinde dubbele invoer van gegevens te voorkomen. Deze koppeling betreft echter een data-koppeling en geen koppeling van dossierstukken en documenten (digitaal procesdossier). Dat laatste zou een grote bijdrage leveren aan de efficiëntie van het werkproces. De koppeling BOSZ-GPS zou volgens de betrokkenen met spoed tot stand gebracht moeten worden en samen met gebruikers worden voorbereid:

- AP [] : "(Verbeter)wens op ICT gebied is de koppeling GPS – BOSZ, betere managementinformatie uit BOSZ; makkelijker informatie delen en een efficiënter werkproces."
- AP [] : "GPS is niet voldoende toegespitst op OMSB: er is geen koppeling GPS en BOSZ"
- AP [] "koppeling tussen BOSZ-GPS en CJIB is wenselijk"
- AP [] : "er worden veel stukken geprint, gescand en geupload. Zit veel tijd tussen aanvraag informatie politie en levering. Beoordeling pas als dossier compleet is. Veel administratieve last en dit neemt toe bij verzet en executie."

Onlangs is een vooronderzoek opgeleverd in opdracht van [] en [] (NP) waarin in nauwe samenwerking met ketenpartners veel meer in detail is gekeken naar de wensen en behoeften van een structurele digitale voorziening ten behoeve van de informatiedeling tussen de ketenpartners op de ZSM-locaties. Hierin komt naar voren dat er grote consensus bestaat tussen ketenpartners over de grootste problematieken en uitdagingen waarmee de verschillende partijen binnen ZSM te maken hebben. De grootste uitdaging is de relatief tijdrovende administratieve lasten die zijn gemoeid om het inhoudelijk werk te kunnen verrichten. Het verzamelen van alle relevante informatie, de handmatige overdracht (denk aan bewijsstukken van NP naar OM), de (dubbele) registratie en de sturing op deze informatie zijn allemaal tijdrovende handelingen. Deze handelingen kunnen tot 50% van de totale verwerkingstijd bedragen. Hierdoor is de ZSM-medewerker effectief slechts 50% van zijn tijd inhoudelijk bezig, aldus het vooronderzoek kernteam ZSM. De uitkomsten van de nulmeting passen in dit beeld.

Berichtenverkeer GPS-CJIB

De nulmeting geeft aan dat het berichtenverkeer tussen GPS en CJIB niet optimaal is. Het zicht op het executietraject is onvoldoende en de strafbeschikking komt niet in het OM-dossier terug als CJIB deze heeft verzonden.

- [] "GPS en de gegevens van het CJIB komen niet altijd overeen (dit lijkt een fout in het berichtenverkeer tussen CJIB en GPS)."

- *Het berichtenverkeer GPS- CJIB is een probleem. Er vindt geen terugkoppeling van de afdoening plaats waardoor de afdoening niet op de documentatie terecht komt.*
- *Dossierreview: "in een aantal gevallen ontbreekt de OMSB in GPS. Het lijkt erop dat er geen automatisch digitaal afschrift volgt in GPS bij verzending OMSB door CJIB. De OMSB is in GPS aanwezig indien deze in persoon is uitgereikt."*

Ontbreken van maatwerk GPS of COMPAS OMSB

Er is nog geen maatwerk GPS beschikbaar en in COMPAS kan de strafbeschikking niet goed worden verwerkt. Dit compliceert de vastlegging van strafbeschikkingen in de onderzoeksomgeving en kan ervoor zorgen dat de strafbeschikking in de onderzoeksomgeving minder snel wordt opgelegd en teruggevallen wordt op de transactie. Het [] maar ook een aantal parketten geven aan hier last van te hebben.

GPS stabiliteit en haperingen

Ondanks dat parket [] heeft aangegeven dat zij vooruitgang zien in de stabiliteit van GPS, wordt dit issue nog meerdere malen naar voren gebracht. Ook de snelheid van het systeem en haperingen tijdens het werken worden veel genoemd door de parketten. Enkele voorbeelden:

- *AP []: "IT is kwetsbaar als gevolg van instabiliteit in combinatie met foutjes in systeemsoftware (duurt lang oplossing)"*
- *AP [] "GPS performance is een knelpunt"*
- *AP [] "De stabiliteit van GPS gaat vooruit. Het systeem is cruciaal voor de bedrijfsvoering. Bij releases ligt het systeem plat. Geadviseerd wordt GPS af te schaffen en over te gaan naar de bouw van een nieuw systeem." En in het operationeel gesprek: "Wanneer in het weekend een call wordt gemaakt bij DVOM/I moet vaak zaken worden gedaan met uitzendkrachten die niet over de juiste ervaring en kennis beschikken. Als het probleem niet wordt opgelost moet worden gewacht tot de maandag. Er is veel irritatie over GPS en stabiliteit is wenselijk/noodzakelijk."*
- *AP []: "knelpunt: haperende systeem."*
- *[] "zaken blijven hangen in de flower van GPS, waardoor deze zaken niet in de werkbakken terechtkomen. Feitelijk zijn ze uit zicht. Met behulp van query's moet de voorgang bewaakt worden."*
- *AP [] "GPS is erg traag"*
- *AP [] "De beschikbaarheid van GPS wordt als kwetsbaar ervaren. GPS blijft geregeld hangen en als je er uit gegooid wordt, kun je 20 minuten niet verder."*

GPS functionaliteit

Ook over de functionaliteit van het GPS-systeem worden opmerkingen gemaakt. Met name de administratieve last wordt benoemd, een aantal ontbrekende functionaliteiten en de snelheid en kwaliteit van de verwerking van gewenste aanpassingen en calls:

- *AP [] "Verbeterpunten ICT: niet alles kan in GPS worden verwerkt. De uitzonderingen maken het lastig (bv gedragsinterventie). GPS is niet efficiënt ingericht om OMSB te ondersteunen. Brieven zijn niet altijd duidelijk. Bij een OMSB wordt niet automatisch in GPS de koppeling met de tenlastelegging gelegd. Het nabewerken van het OMSB document kost veel tijd. Wel in de wet, maar nog niet in GPS: verbeurdverklaring, ontnemingen, voorwaardelijke OBM, voorwaardelijk sepot. Meer flexibiliteit voor de couleur lokaal (in systeem meerdere verhooradressen. En: digitaal dossier (IV-voorziening).*
- *AP [] "Schade nu ook in GPS opgenomen. Daardoor wordt meer toe gekomen aan de OMSB"*
- *AP []: "Parket heeft OMSB gefaseerd ingevoerd in gelijke tred met ontwikkeling GPS. De laatste toevoeging in OMSB (wel al in GPS?) is de mogelijkheid van gedragsaanwijzing, en die zit nu ook goed 'tussen de oren' van de medewerkers."*

- AP [] "GPS moet worden aangepast zodat reproduceerbaarheid eenvoudig kan worden vastgelegd: simpel, automatisch en zonder extra onnodige registratie in GPS. Landelijke uniformiteit bij de ketenpartners m.b.t. vastlegging in systemen is noodzakelijk."
- [] "De ICT wordt als onvoldoende adequaat en ondersteunend beschouwd. Voorgestelde systeemaanpassingen, specifiek [] lijken geen of minder prioriteit te hebben, hoewel het om een zeer groot aantal zaken gaat"
- [] "Gescande dossiers zijn soms niet goed te lezen. ICT nog niet goed daarop aangepast?, Voor Noordzeezaken geldt een pleeggebied. Hiervoor is een work-around. Echter bij de installatie van een nieuwe release kom je de oude fout weer tegen. Bij de categorie midden en zwaar wordt na de goedkeuring van de tenlastelegging de zaak teruggezet op categorie licht."
- AP [] "M.b.t. ICT geeft het parket aan dat GPS traag is. Er zijn sinds kort wel weer superusers aangesteld binnen de administratie (per onderdeel); die worden nu opgeleid. Zij zijn eerste aanspreekpunt voor collega's als er problemen zijn." En "In het beoordelingsproces is bos-schade verplicht om in te vullen, maar overbodig"
- [] "aanwezige super user werkt om direct problemen op te lossen met dien verstande dat e.e.a. toch vaak resulteert in allerlei calls bij DOVM-I."
- AP [] "de assistent officier merk op dat het handmatig invullen van persoonsgegevens verdachten en van slachtoffers veel tijd vergt. Geautomatiseerde aanvulling van persoonsgegevens (bv. op BSN) is welkom."
- [] bij de schuldvaststelling aan de voorkant kan veel rework worden voorkomen als aan de transactiemodule bij de OM-beoordeling (naast knopje CJIB) ook een knopje GPS wordt toegevoegd.

Brieven in GPS

Parketten geven tot slot problemen aan met de geautomatiseerde uitgaande brieven. De brieven zijn vaak onduidelijk voor de lezer (o.a. beperkte feitomschrijving, maar ook taalkundig), aanpassingsmogelijkheden zijn beperkt en omslachtig en soms lukt het niet om de geautomatiseerde brieven *niet* uit te laten sturen, bijvoorbeeld als al eerder is afgezien van oproeping.

12.3 Bevindingen en conclusies

Bevindingen en conclusies

De ICT ondersteuning in de toepassing van de OMSB is nog niet optimaal. Onderstaande verbeterwensen komen naar voren in relatie tot de toepassing van de OM-strafbeschikking:

- Realisatie van de aangekondigde koppeling tussen GPS en BVH/BOSZ ter voorkoming van dubbele invoer van gegevens. En in het verlengde daarvan realisatie van een digitaal proces dossier waardoor onder andere fysieke stukkenstromen tussen NP en OM overbodig worden.
- Realiseren van betere managementinformatie uit BOSZ
- Verbetering van het zicht op het executietraject en berichtenverkeer tussen CJIB en GPS
- Ondersteuning van de strafbeschikking in GPS maatwerk/COMPAS
- Verbetering van de stabiliteit en betrouwbaarheid van GPS (snelheid, uitval, haperingen)
- Verbetering van functioneel beheer
- Verbetering van de geautomatiseerde brieven uit GPS

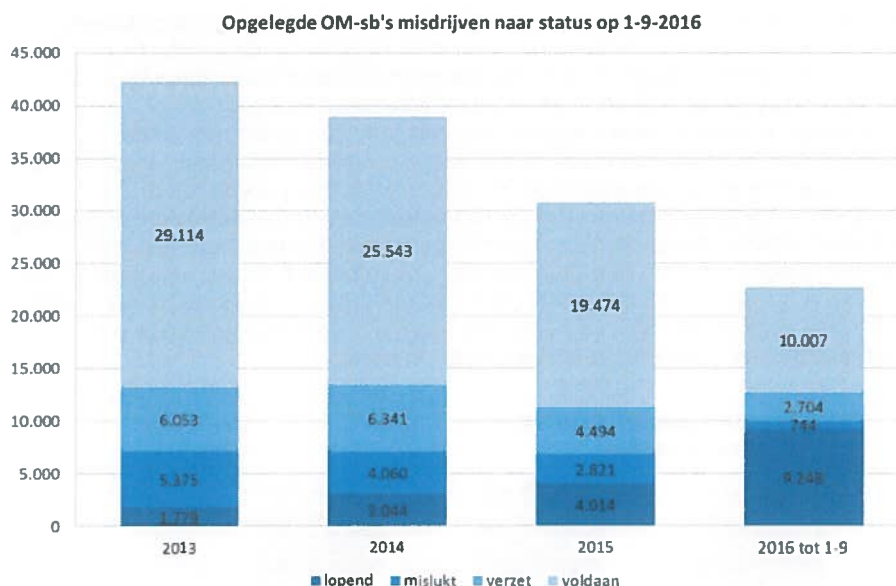
ICT verbeteringen zouden zich ten aanzien van de OMSB vooral kunnen richten op goede ondersteuning van een reproduceerbaar, toetsbaar en transparant dossier en verbeteringen in de efficiëntie van het werkproces.

Bijlage 1. OMSB 2013-2016

Deze bijlage bevat een korte kwantitatieve schets van de strafbeschikkingen die zijn opgelegd in misdrijfzaken. In de beschrijving wordt ingegaan op het aantal opgelegde strafbeschikkingen en vervolgens ingezoomd op het verloop van de verzetszaken. Het hoofdstuk beschrijft de situatie van 2013 tot september 2016, eerst op landelijk niveau en daarna op het niveau van de parketten.

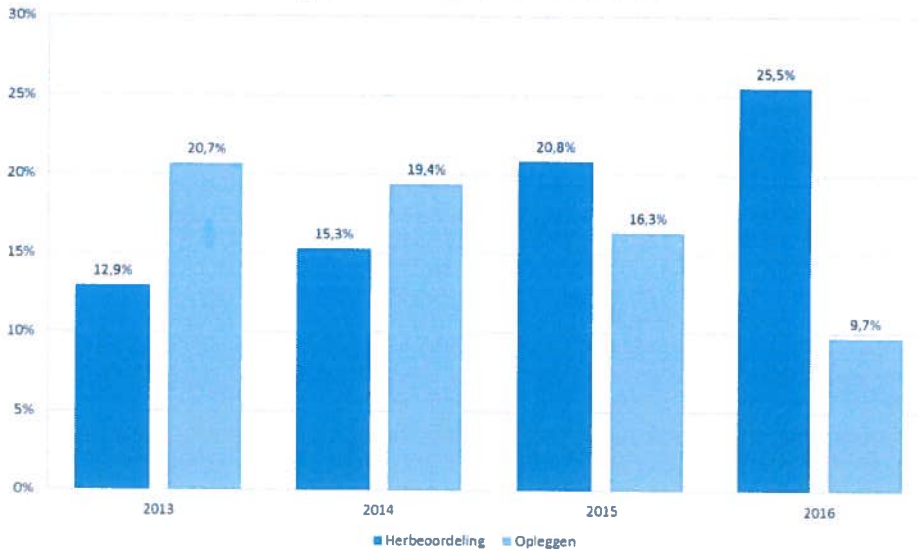
Landelijk beeld

De afgelopen jaren is de strafbeschikking een belangrijke afdoeningsmodaliteit voor het OM geworden. Na een geleidelijke invoering van de nieuwe afdoeningsmodaliteit groeit het aantal opgelegde strafbeschikkingen in 2013 tot 42.000 misdrijfzaken. In 2015 slinkt het aantal opgelegde strafbeschikkingen weliswaar tot 30.000, maar deze daling hangt meer samen met een dalende uitstroom dan met een afnemende voorkeur voor de strafbeschikking bij het OM. Het aandeel zaken dat wordt afgedaan met een strafbeschikking blijft in die periode behoorlijk stabiel; gemiddeld 10,6% in 2013 en gemiddeld 9,7% in 2015. In de eerste maanden van 2016 neemt het aandeel strafbeschikkingen zelfs toe, naar 12,7%. In deze periode doet het OM 22.000 zaken af met een strafbeschikking.



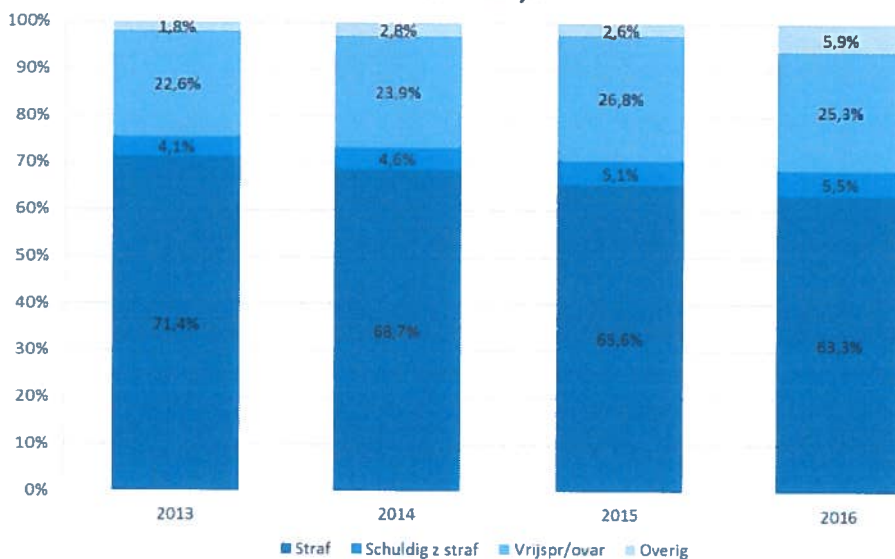
Van de strafbeschikkingen die in 2013 zijn opgelegd is inmiddels 69% succesvol afgerond. In 2014 wordt de strafbeschikking in 66% van de gevallen succesvol afgerond. Dat betekent dat de geldboete is betaald of de taakstraf is uitgevoerd. In 2015(63%) en 2016 (43%) wordt het percentage geslaagde strafbeschikkingen lager. Het aandeel lopende zaken is dan ook groter. Het CJIB kan een periode van 2 jaar benutten voor de executie van de strafbeschikking. In al die jaren wordt gemiddeld in 14% van de opgelegde strafbeschikkingen verzet aangetekend door de bestrafte.

**Sepot na verzet tegen OM-sb misdrijven naar jaar opleggen en jaar herbeoordeling
excl. ingetrokken en nog niet beoordeelde verzetten**



Na een verzet wordt de zaak in principe voorgelegd aan de rechter te beoordeling. Voordat dit gebeurt, beoordeelt het OM – vaak door een andere persoon dan degene die de eerste beslissing nam – de zaak nogmaals. In de bovenstaande grafiek zijn twee trends zichtbaar: een stijgend aandeel sepot's dat volgt op verzet als we kijken naar het jaar van herbeoordelen, maar een dalend aandeel sepot's dat volgt op verzet als we kijken naar het jaar van opleggen. Beide ontwikkelingen zijn verklaarbaar. De stijgende trend hangt samen met de voorraadopbouw die het OM in 2013 en 2014 heeft opgebouwd. In die voorraad bevonden zich ook verzetszaken. De laatste twee jaar heeft het OM – mede ondersteund door het Virtueel Parket – een grote inhaalslag gemaakt en zijn de voorraden aanzienlijk geslonken. Daarbij geldt ook dat naarmate de zaak ouder wordt, de kans op een sepot groter is. Een dalende trend is zichtbaar als we kijken naar het aantal sepotbeslissingen dat volgt op een verzet in het jaar van opleggen. Dat aantal is meer dan gehalveerd en impliceert – juist omdat de voorraad afneemt – dat het aantal zaken waarin na verzet blijkt dat een strafbeschikking niet terecht is opgelegd, afneemt.

**Vonnis na verzet tegen OM-sb misdrijven
naar vonnisjaar**



Als het verzet uiteindelijk bij de rechter komt, dan is zichtbaar dat de rechter in een steeds verder dalend aandeel komt tot een strafoplegging; dat aandeel ontwikkelt zich van 71% in 2013 naar 63% in 2016. Het aandeel vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolgning neemt toe van 23% naar 25%. Ter vergelijking: het percentage vrijspraken in reguliere strafzaken is 10%. Verder groeit het aandeel schuldigverklaring zonder straf, niet ontvankelijkheden en ontslag van alle rechtsvervolgning van 6% in 2013 tot 11% in 2016.

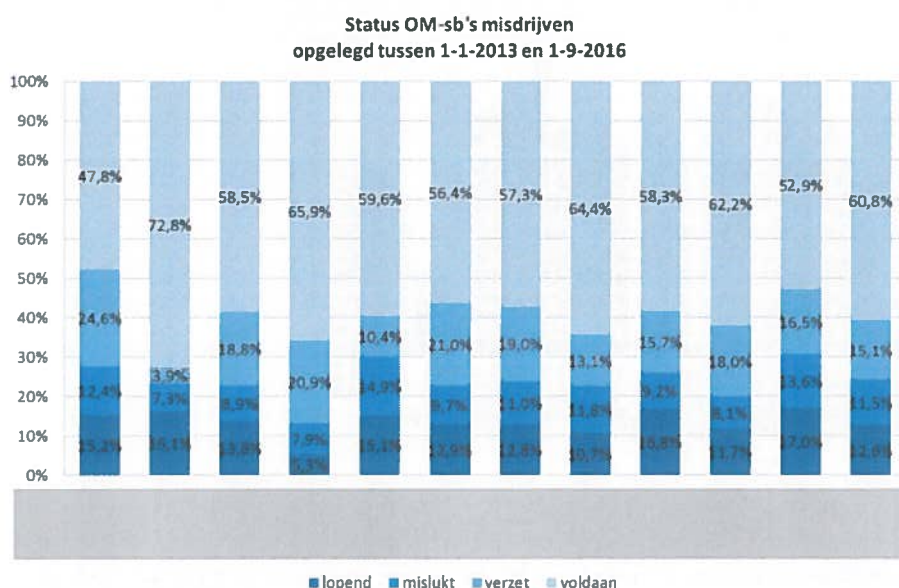
De parketten naast elkaar

De ervaring leert dat tussen de parketten vaak opvallende verschillen zichtbaar zijn. Zo ook bij de toepassing van de strafbeschikking. Vandaar dat naast een landelijk beeld ook een compact beeld wordt gepresenteerd van de parketten naast elkaar.

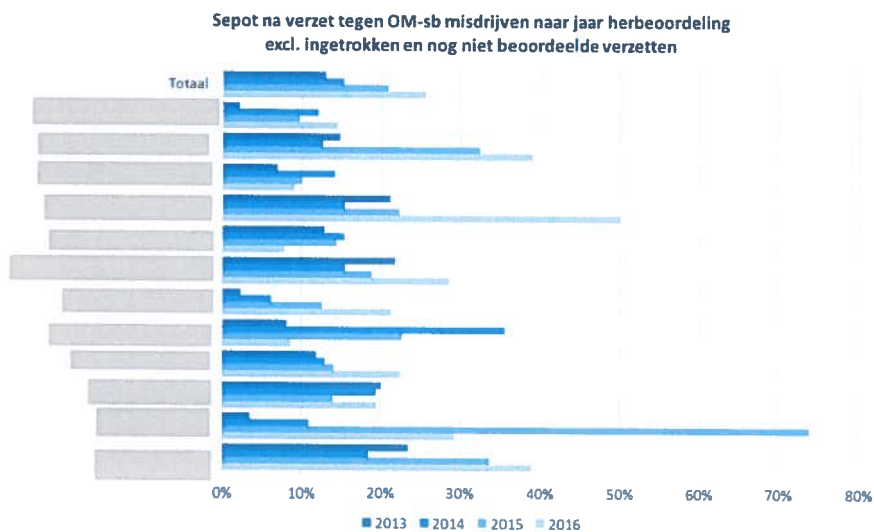
Allereerst is een verschil in de afdoeningsmix tussen parketten zichtbaar. Ogenscheinlijk ligt de keuze voor een strafbeschikking bij het ene parket meer voor de hand dan bij een andere parket. Het aandeel van de zaken dat wordt afgedaan met een strafbeschikking varieert in 2016 van 6% tot 19% bij de parketten. Bij de [] en het [] is dat aandeel nog hoger, maar dat hangt vooral samen met de aard van de zaken.

Grafiek nog invoegen!

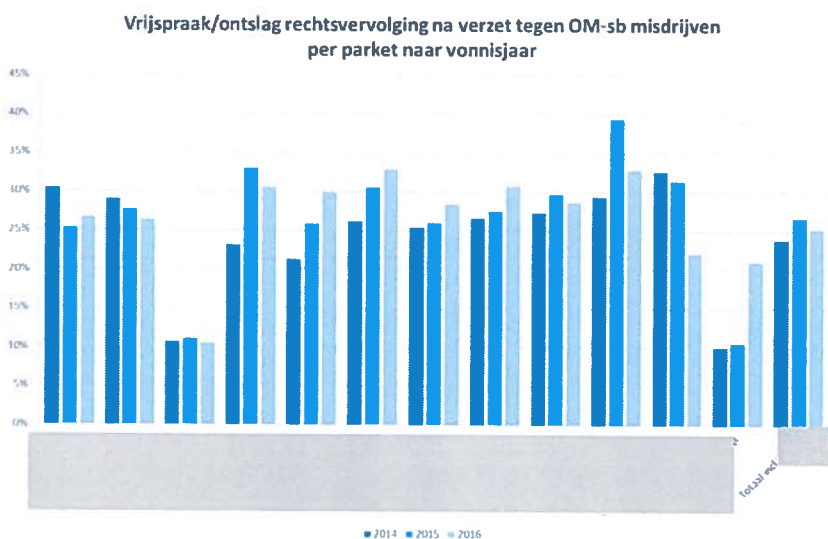
Dat zelfde geldt voor de status van de strafbeschikking en het aandeel geslaagde strafbeschikkingen. Tussen de arrondissementsparketten varieert het aandeel geslaagde strafbeschikkingen van 48% ([]) tot 64% ([]). Dit aandeel hangt uiteraard samen met het verzetspercentage. In [] ligt het aandeel verzet op 25%, in [] is het aandeel verzet 13%. Overigens is zichtbaar dat parketten die minder strafbeschikkingen opleggen geen hoger slagingspercentage kennen.



Na het instellen van verzet, zo werd al eerder zichtbaar, wordt in een groeiend aantal zaken besloten tot een sepot. Opvallend is de forse hoeveelheid sepotbeslissingen bij de []. In 2015 eindigde bijna 75% van de verzetszaken met een sepotbeslissing. Maar bij nagenoeg alle parketten is zichtbaar dat een groeiend aantal verzetszaken eindigt met een sepotbeslissing.



Vervolgens is zichtbaar dat ook het aandeel vrijspraken na een verzet behoorlijk varieert per parket. Het aandeel vrijspraak of ontslag van rechtsvervolging is bij het [] en [] opvallend lager dan bij de arrondissementsparketten. Voor de [] is dat verklaarbaar, juist omdat in de voorfase besloten is om veel meer zaken te seponeren in plaats van voor te leggen aan de rechter. Bij de arrondissementsparketten is het aandeel vrijspraken/ovar consequent hoger dan het gemiddelde van 25%. Alleen in Z [] daalt dat percentage in 2016 onder dat gemiddelde.



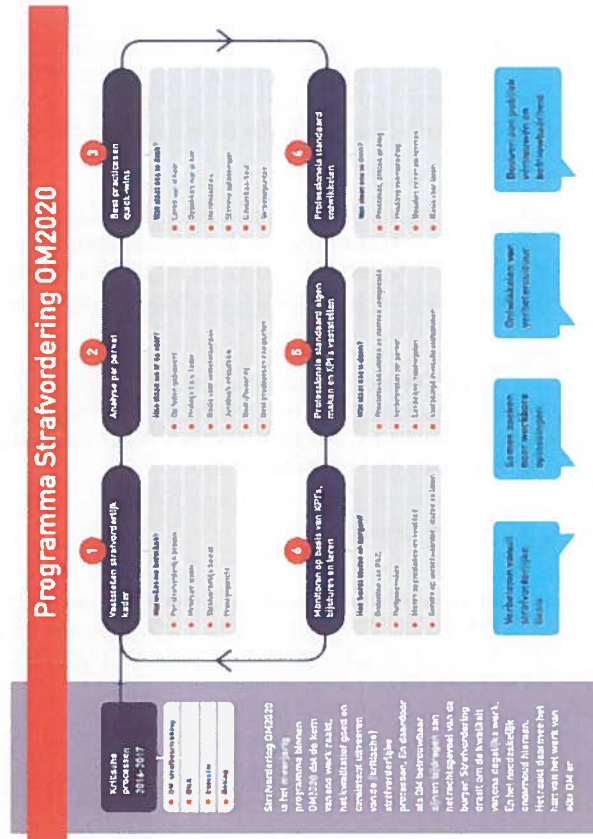
Samenvattend

Het aantal opgelegde strafbeschikkingen is in de loop der jaren gegroeid met in 2015 een daling die eerder samenhangt met een dalende instroom dan een afnemende voorkeur voor de strafbeschikking. In de afgelopen jaren legt het OM in zo'n 10% van de beoordeelde zaken een strafbeschikking op. Daarbij zijn wel lokale verschillen en voorkeuren zichtbaar. Indien een verdachte in verzet gaat tegen de strafbeschikking, komt het OM vaak tot een sepotbeslissing. Zeker in de laatste twee jaar zijn veel verzetszaken afgedaan met een sepot. Dit aantal neemt bij recent opgelegde strafbeschikkingen wel af. Indien een rechter zich buigt over de verzetszaak dan leidt dat in een hoger dan gebruikelijk aantal zaken tot een vrijspraak of een ontslag van rechtsvervolging. Het aantal vrijspraken neemt ook in 2016 nog steeds toe.

Bijlage 2. Aanpak programma en nulmeting

Aanpak Programma Strafvordering OM2020

Per kritisch proces – te beginnen met de OM-straftbeslissing – lopen wij de volgende stappen door, zoals weergegeven in onderstaande figuur.



1. Vaststellen strafvorderlijk kader

Per kritisch proces stelt het College het strafvorderlijk kader vast. In dit strafvorderlijk kader wordt op basis van bestaande wet- en regelgeving de minimale eisen en de normatieve uitgangspunten bepaald waaraan in de uitvoering moet worden voldaan

2. Analyse per parket

Bij elk parket wordt geanalyseerd hoe in de praktijk het proces wordt uitgevoerd en in hoeverre de uitvoering voldoet aan de gestelde wettelijke eisen en uitgangspunten van het strafvorderlijk kader. Waar loopt het proces goed en welke knelpunten doen zich voor? Zijn de prestaties op orde? Hoe kunnen wij het werkproces en de organisatie daarvan versterken? Denk daarbij aan het verbeteren van de informatievoorziening, de ICT en/ of de kennis en kunde van de medewerkers. Is er voldoende kwalitatieve en kwantitatieve informatie beschikbaar waarop kan worden gestuurd? Het programma zet verschillende instrumenten in om de parketten daarbij te ondersteunen; zoals onder andere de nulmeting die nu is uitgevoerd op de toepassing van de OMSB (zie onderstaand 'aanpak nulmeting'). Deze analyse leidt tot een verbeteraanpak per parket. Daarnaast ontstaat ook een goed beeld van welke (kwaliteits)verbeteringen op landelijk niveau uitgewerkt en ondersteund kunnen worden.

3. *Ophalen best practises en starten met quick-wins*

Met de analyses op de parketten halen wij ook best practises op uit het land. En kijken wij naar eerder uitgevoerde analyses en verbetertrajecten. Kortom; wij vinden niet iedere keer het wiel opnieuw uit, maar maken gebruik van dat wat er al is. Waar mogelijk voeren wij al direct verbeteringen door. Verbeteringen die bijdragen aan het goed uitvoeren van het proces of herstellen wat eerder is misgegaan in het proces.

4. *Ontwikkelen professionele standaard*

Op basis van de verbeteraanpak en opgehaalde best practices ontwikkelen wij met elkaar de professionele standaard voor het desbetreffende kritische proces. De professionele standaard beschrijft de normen (juridisch, vakinhoudelijk, organisatorisch en gedrag) en daarvan afgeleide kwaliteitseisen waaraan onze prestaties moeten voldoen. En geeft daarnaast invulling aan onze professionele houding. Daarbij gaat nadrukkelijk aandacht uit naar het ontwikkelen van een leercultuur; met aandacht voor kwaliteit en vakmanschap, gewenst gedrag en sturing daarop. Professionele standaarden zijn nadrukkelijk niet vrijblijvend! Ze bieden een kader voor ons dagelijks handelen; ze geven houvast met behoud van ruimte om zelf tot een oordeel en beslissing te komen. De standaarden helpen ons om ons handelen te kunnen toetsen, beoordelen én verantwoorden.

5. *Landelijk vaststellen kritische prestatienormen en professionele standaard*

Per kritisch proces stelt het College de prestatienormen én de professionele standaard vast. Elk parket kent op basis van de Ausgangssituatie en de lokale en landelijke verbeteraanpak een tijdspad om hiernaar toe te groeien. Hierover worden resultaatafspraken gemaakt met de OM-onderdelen.

6. *Monitoren, bijsturen en leren*

De resultaten worden besproken in de ruitgesprekken tussen het College en de OM-onderdelen (P&C-cyclus), maar ook op parketniveau tussen parketleiding en leidinggevenden en in de individuele personeelsgesprekscyclus. Kortom, we zetten met elkaar een ontwikkelproces in, waarin de zaak én het professioneel handelen centraal staan.

Aanpak Nulmeting OM-straftbeschiikking

Het doel van de nulmeting is inzicht te verkrijgen in de wijze waarop parketten de OMSB toepassen ten opzichte van het strafvorderlijk kader OMSB. De nulmeting is uitgevoerd door middel van een collegiale review, bestaande uit dossieranalyses en twee reviewgesprekken (operationeel en bestuurlijk) bij ieder parket.

Dossieranalyses

De dossieranalyse richt zich op zaken die zijn afgedaan met een OM-straftbeschiikking in de periode tussen 1 januari en 1 september 2016. Daartoe is een representatieve steekproef getrokken van in totaal 530 dossiers; afhankelijk van het aantal uitgevaardigde strafbeschiikkingen zijn per parket circa 35 tot 70 dossiers onderzocht. Het aantal onderzochte dossiers moet het programma in staat stellen representatieve uitspraken te kunnen doen over de toepassing van de OMSB door de parketten afzonderlijk en het OM als geheel (zie de volgende paragraaf). Daarmee vormen de uitkomsten een solide basis voor interne verbetering, maar ook voor externe onderbouwing van de ontwikkeling die het OM doormaakt ten aanzien van de toepassing van de OMSB.

Officieren die deel uitmaken van de zogenoemde officierenpool van het programma hebben op een ander dan het eigen parket onderzocht of in de dossiers is voldaan aan de minimale (wettelijke) vereisten van het strafvorderlijk kader OMSB. Hiertoe is gebruik gemaakt van een vragenlijst die bestaat uit in totaal ca. 30 vragen, te onderscheiden in drie onderdelen:

- Kenmerken in de toepassing van de OM-straftbeschiikking;
- Verhoor en rechtsbijstand;
- Bewijsvoering en schuldvaststelling.

De bevindingen uit de dossieranalyses zijn vastgelegd in Excel-formulieren en centraal verwerkt en geanalyseerd.

Reviewgesprekken

In aansluiting op de dossieranalyses hebben de officieren uit de pool een tweetal gesprekken gevoerd bij de door hen bezochte parketten. Een gesprek heeft plaatsgevonden op operationeel niveau met medewerkers die de OMSB toepassen en een gesprek op bestuurlijk niveau met leden van de parketleiding.

Het doel van de gesprekken was om nader inzicht te verkrijgen in de huidige uitvoeringspraktijk en te verkennen wat de implementatie van het strafvorderlijk kader OMSB betekent voor het betreffende parket. In de gehanteerde gespreksagenda zijn twee hoofdzaken te onderscheiden:

- *Het juridisch inhoudelijke perspectief*, waarin het in de kern gaat om de reproduceerbare schuldvaststelling; procedurele waarborgen voor het uitvaardigen van de OMSB (mandatering; horen; rechtsbijstand); naleving wettelijke vormvereisten; verhouding tot normatieve uitgangspunten strafvorderlijk kader OMSB als vastgesteld door het College.
- *De organisatorische inbedding en randvoorwaarden*, zoals de inrichting van het proces; ICT-ondersteuning; personele inzet (functies en competenties, capaciteit); cultuur en gedrag; sturing en beheersing.

Op basis van de gesprekken is een goed beeld verkregen van de huidige wijze van toepassing van de OMSB per parket als het gaat om beleidskeuzes die zijn gemaakt, de inrichting van werkprocessen en de personele inzet daarop. Ook is inzicht opgedaan in de knelpunten die de parketten ervaren in de huidige praktijk, bij voorbeeld als het gaat om ICT-ondersteuning, en welke oplossingen het parket ziet om tot implementatie en uitvoering te komen van het vastgestelde strafvorderlijk kader OMSB. Dit kan de opmaat vormen voor de parkettelijke verbeteraanpak.

Met ondersteuning van onder meer business controllers zijn de gesprekken gevoerd en is de verkregen informatie vastgelegd in verslagen, die centraal door medewerkers van het programma zijn geanalyseerd en verwerkt in deze rapportage.

Representativiteit uitkomsten dossierreview

Ten behoeve van de nulmeting is een steekproef getrokken uit alle strafbeschikkingen voor misdrijven die tussen 1 januari en 1 september 2016 door het OM zijn opgelegd. Het streven was enerzijds gericht op landelijke representativiteit, anderzijds op een zodanig aantal zaken dat ook voor het OM-onderdeel met het kleinste steekproefaantal nog uitspraken gedaan konden worden met voldoende mate van statistische betrouwbaarheid.

De representativiteit is afgeleid van het aandeel dat ieder OM-onderdeel had in het totaal aantal strafbeschikkingen dat in de eerste negen maanden van 2016 is opgelegd. Het minimum aantal dossiers dat gereviewd moest worden om uitspraken over een OM-onderdeel te kunnen doen is vastgesteld op 30. Rekening houdend met mogelijke uitval door ontbrekende dossiers zijn de benodigde aantallen met 10% opgehoogd, zodat de minimale bruto steekproefomvang uitkomt op 33 zaken.

Het percentage dat getrokken moest worden voor de bruto steekproef, is berekend door het aantal strafbeschikkingen van het OM-onderdeel met de minste beschikkingen (█ te delen door het landelijk totaal ($1.092 / 22.703 = 3,0\%$). Dit percentage is vervolgens voor alle onderdelen toegepast op de aantallen opgelegde strafbeschikkingen. De uitkomst kwam voor de █ veel hoger uit dan voor de andere OM-onderdelen. Gezien de hiermee gemoed zijnde extra werklust is daarom de bruto steekproef voor de █ gereduceerd tot het gemiddelde voor de arrondissementsparketten (45), zodat de betrouwbaarheid van de uitkomsten voor de █ vergelijkbaar is met de overige onderdelen. Hierdoor wordt de landelijke representativiteit wel iets geringer.¹⁵ Met behulp van het computerprogramma SPSS is vervolgens per OM-onderdeel een steekproef getrokken van exact de gewenste bruto omvang. De betreffende parketnummers zijn aan de reviewers verstrekt.

Op de vragenlijsten die de reviewers hebben gebruikt voor de dossierstudie zijn de parketnummers van de onderzochte zaken geregistreerd.¹⁶ Na correctie van enkele tientallen

¹⁵ In beginsel is het mogelijk om de representativiteit op te krikken door de te uitkomsten te wegen, waarbij aan de antwoorden van █ zaken een hoger gewicht wordt toegekend dan aan die van de overige onderdelen. Omwille van de eenvoud en omdat de interesse primair uitgaat naar de resultaten per onderdeel is dit in de onderhavige analyse niet gedaan.

¹⁶ De vragenlijst bevatte geen invul vak voor het parketnummer. Omdat reviewers het parketnummer in de bestandsnaam van het ingevulde formulier hebben opgenomen, kon dit dankzij de bereidwillige assistentie van collega █ toch geautomatiseerd worden ingelezen.

evidente schrijffouten¹⁷ konden op vijf (=1%) na alle parketnummers van de gereviewde zaken worden gekoppeld met gegevens uit Phoenix over de zaken van de getrokken steekproef. In de volgende tabel worden de aantallen opgelegde OM-strafbeschikkingen, de bruto en de netto steekproefaantallen per OM-onderdeel vermeld alsook de percentages die zijn getrokken en die hiervan zijn gerealiseerd.

De cijfers in de tabel geven aan dat 530 van de getrokken 548 zaken daadwerkelijk zijn gereviewed (97%). De uitval is kleiner dan waar tevoren op was gerekend (3% i.p.v. 10%). Dit betekent niet dat er minder dossiers ontbraken dan was verwacht. Er ontbraken juist veel meer dossiers, maar veel reviewers hebben in die gevallen toch hun best gedaan om zoveel mogelijk vragen te beantwoorden. Hiertoe hebben ze vooral gebruik gemaakt van GPS en in mindere mate BOSZ. Voor het achterhalen van de functie van verhoorders is soms zelfs ZoOm gebruikt. In de analyse is ervoor gekozen om voor de algemene vragen steeds alle vragenlijsten in beschouwing te nemen en dus niet voor het weglaten van zaken waarin antwoorden ontbraken. Gevolg is wel dat de antwoordpercentages voor bepaalde vragen bij parketten met veel ontbrekende dossiers (met name [redacted] en [redacted] veel lager uitvallen dan bij de andere OM-onderdelen. Hiermee dient bij de interpretatie van de bevindingen rekening te worden gehouden.

Voor vervolgvragen zijn uit de vragenlijst zijn de aantallen bestudeerde dossiers te klein om te komen tot betrouwbare resultaten. Daarom worden de betreffende bevindingen alleen op landelijk niveau gepresenteerd. Sommige vragen hebben ook landelijk betrekking op minder dan 30 zaken. Bij het interpreteren van die resultaten moet dan ook rekening worden gehouden met ruime betrouwbaarheidsmarges.

De opzet van de vragenlijst vertoonde een aantal beperkingen. Zo waren bepaalde vragen en antwoordcategorieën voor meerderlei uitleg vatbaar. Hiermee is in de analyse zoveel mogelijk rekening gehouden. Gevolg is wel dat de antwoorden op enkele vragen buiten de analyse moesten blijven.¹⁸ Bij één vraag (nr. 7) is in plaats hiervan geput uit managementinformatie uit Phoenix. De uitval varieert per OM-onderdeel tussen 0% en 12%. Bij geen van de onderdelen komt de gerealiseerde steekproef onder het tevoren vastgestelde minimum van 30 zaken uit.

Concluderend

De uitkomsten van de nulmeting kunnen landelijk representatief worden beschouwd. Bovendien zijn de aantallen gereviewde zaken voldoende groot om op de hoofdvragen uit de vragenlijst resultaten te genereren die voldoende betrouwbaar zijn om te komen tot methodologisch verantwoorde uitsplitsingen per OM-onderdeel. Voor vervolgvragen zijn de aantallen alleen op landelijk niveau voldoende betrouwbaar om de antwoorden erop te kunnen presenteren.

Steekproefkenmerken

	opgelegd	getrokken	aandeel getrokken	gerealiseerd	aandeel gerealiseerd
[redacted]	1.654	50	3,0%	49	98,0%
[redacted]	6.015	45	0,7%	45	100,0%
[redacted]	1.917	58	3,0%	52	89,7%
[redacted]	1.620	49	3,0%	48	98,0%
[redacted]	1.107	33	3,0%	33	100,0%
[redacted]	1.092	33	3,0%	33	100,0%
[redacted]	1.665	50	3,0%	49	98,0%
[redacted]	1.141	34	3,0%	34	100,0%
[redacted]	1.877	57	3,0%	50	87,7%
[redacted]	1.778	54	3,0%	54	100,0%

¹⁷ Veel voorkomende schrijffouten betroffen de laatste twee cijfers van parketnummers. Deze duiden op het jaar van instroom. Bij [redacted] waren eerste twee cijfers relatief vaak niet goed genoteerd. Die cijfers duiden op de parketindeling van vóór de herziening van de gerechtelijke kaart.

¹⁸ Dit betreft de vragen 3 en 5, die betrekking hebben op de vermelding van specifieke gegevens in de opgelegde strafbeschikking en vraag 7 over de feiten waarvoor de OMSB is opgelegd.



OPENBAAR MINISTERIE

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

November 2016

