

# **Strafvordering**

## **OM2020**

### **OM-STRAF BESCHIKKING**

1-METING OMSB & 0-METING VERZET

OPENBAAR MINISTERIE

### **Programma Strafvordering**

Programma Strafvordering 2020 is een meerjarig programma dat beoogt de strafvorderlijke kwaliteit te bevorderen en te ontwikkelen. Het programma staat het College bij in de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het juridisch werk en faciliteert parketten in de lokale strafvorderlijke kwaliteitsontwikkeling. Voor geprioriteerde thema's en strafvorderlijke processen maakt het programma zichtbaar welke juridische en beleidsmatige keuzes er mogelijk zijn en op welke verschillende praktische manieren daaraan invulling kan worden gegeven. Het gaat hierbij om bewustwording van de juridische en praktische keuzes alsmede het bevorderen van het interne juridische debat daarover. Waar gewenst stelt het College op basis van de werkzaamheden van het programma specifiekere juridische eisen waarop kan worden getoetst. Samen met de praktijk ontwikkelt het programma (praktische) lokale en/of landelijke verbetermaatregelen om de kwaliteit van de uitvoering van de kritische strafvorderlijke processen te verbeteren en te bewaken. Hierin staat niet zozeer de bedrijfsmatige en financiële verantwoordelijkheid centraal, maar vooral de *ontwikkeling van de juridische resultaten*.

### **Landelijk projectteam verbetering toepassing OM-strafvordering**

Vanaf 1 juni 2017 is [redacted] namens [redacted] c.q. het College, gedelegeerd opdrachtgever voor het project strafbeschikking. De projectleiding is daarmee als volgt samengesteld:

- o [redacted], hoofdofficier AP Limburg: gedelegeerd opdrachtgever
- o [redacted] plaatsvervangend hoofdofficier AP Limburg: procestrekker (strafvorderlijk)
- o [redacted], directeur bedrijfsvoering AP Noord Holland: procestrekker (bedrijfsvoering)
- o [redacted] officier van justitie FP: projectleider

art. 10/2/e Wob

# OM-straftbeschikking

1-meting OMSB

0-meting Verzet

Versie	Datum	Omschrijving	Auteurs + Revisie:
0.6	15-01-18	Concept 0.6	- [redacted] [redacted] [redacted] [redacted]
0.7	28-01-18	Concept 0.7	- [redacted]
0.8	01-02-18	Definitief concept 0.8 - Verwerking opmerkingen	- [redacted] [redacted] - [redacted] [redacted]
0.9	05-02-18	Definitief concept 0.9 - Verwerking opmerkingen	- [redacted]

art. 10/2/e Wob

# Inhoudsopgave

<b>Managementsamenvatting .....</b>	<b>4</b>
Inleiding .....	4
Uitkomsten 1-meting en 0-meting .....	5
<b>Landelijke verbeteraanpak 2018 .....</b>	<b>12</b>
Inleiding .....	12
Landelijke maatregelen 2018 .....	12
<b>Deel A Bevindingen 1-meting .....</b>	<b>15</b>
1. Inleiding .....	15
2. Reikwijdte toepassing OMSB .....	16
3. De schuldvaststelling .....	23
4. Reproduceerbaarheid en dossiervorming .....	27
5. Identiteitsvaststelling .....	32
6. Straftoemeting .....	35
7. Aspecten van kwaliteitsborging .....	38
8. Doorlooptijden .....	42
9. Horen van verdachten .....	49
10. ICT/IV ondersteuning .....	54
11. Rechtsbijstand .....	55
<b>Deel B: Bevindingen 0-meting verzet .....</b>	<b>57</b>
12. Inleiding .....	57
13. Verzet en herbeoordeling .....	58
14. Bevindingen mislukte executie .....	66
<b>Bijlage 1. Verantwoording .....</b>	<b>69</b>
<b>Bijlage 2. Wijzigingen GPS .....</b>	<b>72</b>



# Managementsamenvatting

## Inleiding

### *Extern toezicht en interne juridische kwaliteitsontwikkeling en -toetsing*

De strafvorderlijke kwaliteit van het Openbaar Ministerie (OM) ligt in toenemende mate onder een vergrootglas. In individuele zaken is dat als vanzelf het geval wanneer het tot berechting komt. Bij incidenten is sprake van verhoogde politieke aandacht, soms leidend tot de installering van ad hoc-commissies die onderzoek doen naar het functioneren van het OM op een specifiek onderdeel. En in de meer recente vormen van toezicht op het functioneren van het OM, worden onderzoeken verricht door toezichthouders zoals de Nationale ombudsman en in het bijzonder de procureur-generaal bij de Hoge Raad (PG-Hoge Raad). Meer toezicht op het optreden van het OM is niet meer dan logisch en terecht. Het OM heeft vanaf de jaren 90 namelijk steeds meer taken toebedeeld gekregen die aanvankelijk exclusief door de rechter verricht werden (zoals de strafbeschikking, maar ook beheerbeslissingen bij beslag). En bij andere OM-taken zoals executie wordt steeds meer de magistratelijkheid van het OM benadrukt. Door deze ontwikkelingen kunnen door het OM ingrijpende strafvorderlijke beslissingen worden genomen zonder direct rechterlijk toezicht.

Voor de ontwikkeling van de kwaliteit van het OM heeft toezicht louter positieve aspecten. Op deze positieve ontwikkelingen buiten het OM sluit het door het College in 2016 gestarte interne programma OM strafvordering 2020 goed aan. Dit programma beoogt de strafvorderlijke kwaliteit van het werk van het OM te bevorderen en te ontwikkelen.

### *1-meting OM-strafbeschikking en 0-meting verzet*

In 2014 heeft de PG-Hoge Raad een onderzoek uitgevoerd naar de strafbeschikkingpraktijk. Naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport 'Beschildt en Gewogen' heeft het OM, volgens conclusies van de PG-Hoge Raad in het vervolgrapport, voortvarend gevolg gegeven én prioriteit toegekend aan de kritiekpunten waarop in het rapport het zwaarste accent lag. Op 1 september 2016 heeft het College als vertrekpunt van het kwaliteitsprogramma het 'strafvorderlijk kader OM-strafbeschikking' vastgesteld. In dit kader zijn de minimale eisen en de normatieve uitgangspunten bepaald waaraan de uitvoering van de strafbeschikking dient te voldoen. In het kwaliteitsprogramma is het uitvoeren van metingen een belangrijk instrument om de ontwikkeling van de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk te kunnen volgen en hierop (bij) te sturen. In oktober en november 2016 heeft de officierenpool van het Programma Strafvoering OM2020 een zogenaamde 0-meting uitgevoerd naar de wijze waarop de OM-strafbeschikking (OMSB) in de praktijk werd toegepast. Op basis van de uitkomsten van deze 0-meting en de hierop volgende regiobijeenkomsten zijn verbeterpunten opgepakt op lokaal en landelijk niveau.

Nu, een jaar later, heeft de officierenpool een vervolgmeting uitgevoerd om te zien of de toepassing van de OMSB is verbeterd. In deze 1-meting zijn aanvullend de aandachtspunten uit het vervolgrapport van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad meegenomen (Knigge: "Wordt vervolgd: beschildt en gewogen") en tevens is een 0-meting op verzet uitgevoerd (zoals voorzien eind 2016 en aansluitend op de PG-HR rapportage "Beproefd verzet").

### *Het onderzoek*

De 1-meting OMSB en 0-meting verzet zijn uitgevoerd bij de tien arrondissementsparketten, het Functioneel Parket (FP) en het parket Centrale Verwerking OM (CVOM). De uitkomsten van het onderzoek zijn gebaseerd op dossieronderzoek uitgevoerd door de officierenpool, een schriftelijke vragenlijst, data uit Phoenix en de bestuurlijke en operationele gesprekken die op elk parket hebben plaatsgevonden. Het dossieronderzoek richtte zich op zaken die zijn afgedaan met een strafbeschikking in de periode 1 januari 2017 tot 1 september 2017 en verzetszaken waarbij de herbeoordeling heeft plaatsgevonden in deze periode. Per parket varieerde de omvang van de 1-meting steekproef tussen de 31 en 53 zaken met een totaal van 494 dossiers. In de 0-meting varieerde het aantal verzetszaken tussen de 39 en 45 zaken, met een totaal van 494 dossiers. Het dossieronderzoek geeft een representatief beeld op parketniveau. Het totaal van de steekproef geeft een indicatie van de landelijke uitvoeringspraktijk, maar de omvang is te klein voor een landelijk representatief beeld.

De grootste zaakstroom bij het parket CVOM bestaat uit overtredingen. Deze 1-meting ziet primair op OM-strafbeschikkingen opgelegd voor misdrijven. De bevindingen bij het parket CVOM zijn dus niet representatief voor het hele werkgebied van het parket. Gebleken is dat het dossieronderzoek wel enkele zaken met overtredingen bevatte bij zowel het parket CVOM als FP. Dit komt omdat geselecteerd is op forum en economische overtredingen niet worden behandeld door de kantonrechter maar door de economische politierechter.

Er zal in aanvulling op dit onderzoek nog een onderzoek plaatsvinden bij het parket CVOM waarin andere zaakstromen die door het parket worden behandeld worden meegenomen om zo tot een meer representatief beeld te komen van de huidige stand van zaken bij dat parket.

#### *Verbetergericht karakter*

De 1-meting geeft zicht op de ontwikkeling van de landelijke en lokale praktijken binnen de parketten. Doel van deze meting is om het effect te meten van de maatregelen die zijn genomen en intern (bij) te sturen op de prestaties. Op basis van de uitkomsten wordt in 2018 de toepassing van de OMSB verder verbeterd met behulp van passende lokale en landelijke maatregelen. De metingen maken duidelijk welke verschillende juridische smaken zowel beleidsmatig als praktisch mogelijk zijn. Het is belangrijk dat daarover het interne juridische debat wordt gevoerd en waar nodig keuzes worden gemaakt en duidelijkheid wordt geboden. In dit opzicht onderscheidt de benadering van juridische kwaliteit zich van de bedrijfsmatige kwaliteit. Het gaat niet alleen om het voldoen aan harde juridische kaders en het halen van bepaalde doelen, maar ook en vooral om de ontwikkeling van die kaders en de ontwikkeling van de rechtspraktijk. De 1-meting geeft daarnaast informatie die nodig is voor verantwoording richting toezichthouders over de prestaties van het OM en de wijze waarop het OM werkt aan de kwaliteit van uitvoering van de OMSB (met inbegrip van de geconstateerde tekortkomingen). De 0-meting verzet laat zien hoe in de praktijk wordt omgegaan met de behandeling van verzet en in hoeverre wordt voldaan aan formele vereisten. De uitkomsten vormen de basis voor verdere maatregelen ten aanzien van de verwerking van verzet en het verkorten van de doorlooptijden.

#### *Uitkomsten per parket*

Dit rapport geeft de bevindingen weer op landelijk niveau. Daarnaast zijn in het kader van de 1-meting OMSB en de 0-meting verzet per parket de bevindingen op lokaal niveau weergegeven.

## Uitkomsten 1-meting en 0-meting

### Positieve ontwikkeling kwaliteit OM-strafbeschikkingenpraktijk

Ten opzichte van de 0-meting laten de uitkomsten van de 1-meting een verbetering zien van de geleverde juridische kwaliteit in de toepassing van OM-strafbeschikkingen. Op onderstaande belangrijke thema's zijn de prestaties van het OM verbeterd en wordt in toenemende mate voldaan aan de kwaliteitsvereisten zoals deze zijn vastgesteld in het strafvorderlijk kader en geadviseerd door de toezichthouder, de PG-Hoge Raad.

#### **Ontwikkeling toepassing van de OMSB**

Met het invoeren van de wet OM-afdoening heeft de wetgever beoogd de strafrechter te ontlasten. Het strafvorderlijk kader stelt dat het uitvaardigen van een strafbeschikking het uitgangspunt is voor feiten waarvoor dat wettelijk gezien mogelijk is (behoudens gevallen waarvan afdoening door middel van een strafbeschikking in OM-beleid is uitgezonderd). Met de toepassing van de transactie dient in lijn met de bedoeling van de wetgever terughoudend te worden omgegaan.

#### *Toepassing van strafbeschikkingen neemt toe, aandeel transacties daalt*

Uit de gesprekken blijkt een toegenomen bewustwording en aandacht voor de toepassing van de strafbeschikking. Het uitgangspunt 'OMSB, tenzij' heeft meer draagvlak dan voorheen. Het aandeel strafbeschikkingen is op het totaal van de verschillende afdoeningen voor misdrijven binnen de arrondissementsparketten gestegen van 10,8% in 2015 naar 12,9% in 2016. Het aandeel transacties is bij de meeste parketten afgenomen; binnen de totale afdoeningsmix is het aandeel transacties gedaald van 6,9% in 2015 naar 4,4% in 2016. Uit de cijfers blijkt dat de toepassing van de strafbeschikking zich langzaam ontwikkelt naar een praktijk waarin parketten steeds beter de strafbeschikking weten in te zetten voor zaken die zich hiervoor lenen. De mogelijkheid om

direct te betalen (uiteraard alleen na adequate rechtsbijstand) zou de toepassing van de OMSB verder kunnen vergroten. Dit geldt in het bijzonder voor verdachten zonder bekende woon- en verblijfplaats in Nederland. In die gevallen wordt nog vaak gekozen voor een transactie.

#### *Afnemende zittingscapaciteit*

De afgenomen zittingscapaciteit waar veel parketten mee te maken hebben draagt bij aan het omarmen van de toepassingsmogelijkheden van de strafbeschikking.

#### *Verbreiding opgelegde sancties*

Bij de arrondissementsparketten worden de meeste OM-strafbeschikkingen opgelegd voor commune delicten, waarvan het grootste deel betrekking heeft op eenvoudige diefstallen. De meest voorkomende sanctie die via de OMSB wordt opgelegd is de kale geldboete (86% in 2016). Recente cijfers over 2017 laten zien dat de toepassingsmogelijkheden van de strafbeschikking langzaam breder worden benut.

#### *Contra-indicaties*

Parketten zijn zich meer bewust van het verschil met de transactie als het gaat om consensus of instemming van de verdachte. Meerdere parketten geven echter aan dat zij bij te verwachten verzet en executieproblemen er zelden voor kiezen om een strafbeschikking op te leggen. Drie parketten geven aan dat een ontkennende verdachte reden kan zijn om af te zien van een OMSB. Dit is echter in mindere mate een vast uitgangspunt dan ten tijde van de 0-meting.

#### **Aanzienlijke verbetering kwaliteit en reproduceerbaarheid van de schuldvaststelling**

Het OM heeft met de wet OM-afdoening de mogelijkheden gekregen om datgene te doen wat tot de introductie van de strafbeschikking in 2008 het exclusieve domein van de strafrechter was. Deze mogelijkheid tot het *opleggen van straffen* gaat gepaard met een zware verantwoordelijkheid om tot een *deugdelijke schuldvaststelling* te komen.

De maatregelen in het programma, specifiek gericht op de kwaliteit van de schuldvaststelling, dossiervorming en registratiediscipline hebben geleid tot verbetering van de kwaliteit van de uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen. De reviewers concluderen in de 1-meting dat in 94% van de 494 onderzochte zaken sprake was van een adequate schuldvaststelling. Dat is een forse verbetering ten opzichte van de 0-meting waar dit in 85% het geval was. In de 1-meting is beoordeeld dat in 3% van de onderzochte zaken onvoldoende bewijs aanwezig is voor het feit waarvoor de strafbeschikking is opgelegd ten opzichte van 6% in de 0-meting. Daarnaast kon in 3% van de zaken (14 zaken) niet worden vastgesteld of de schuldvaststelling adequaat was, omdat op het moment dat de steekproef werd uitgevoerd het proces-verbaal ontbrak in het dossier. Ten opzichte van de 0-meting valt op dat het in deze 1-meting minder vaak voor kwam dat de deugdelijkheid van de schuldvaststelling niet was vast te stellen door het ontbreken van stukken. In de 0-meting was dit in 9% van de onderzochte zaken het geval.

#### **Lokaal beleid beweegt langzaam naar toepassing conform SV-kader**

Het strafvorderlijk kader is op diverse manieren onder de aandacht gebracht van betrokken medewerkers. Dat is zowel door medewerkers van het programma als door de parketten zelf gebeurd. In het lokaal beleid wordt in toenemende mate gevolg gegeven aan de kwaliteitsvereisten en uitgangspunten zoals vastgesteld in het kader. Dit is terug te zien in lokale beleidsafspraken over de toepassing van de strafbeschikking, het ombouwen van nog bestaande TOM-zittingen naar OM-hoorzittingen en afspraken met politie over insturen van processen-verbaal. Daarnaast worden zaken waaruit de ID-vaststelling van verdachten onvoldoende blijkt geretourneerd aan de politie en zijn er afspraken gemaakt over de vereiste registraties met betrekking tot de schuldvaststelling, strafmotivering en de beslisser. Alle parketten hebben meer oog gekregen voor de toepassing van de OMSB. Zoals hierna wordt toegelicht moet de naleving van afspraken nog verder verbeteren en is bijvoorbeeld op het vlak van OM-horen en herbeoordeling het lokale beleid nog niet overal in lijn met het strafvorderlijk kader.

#### **Het aandeel verzetten tegen strafbeschikking laat een dalende trend zien**

De impact van verbeterde kwaliteit van de strafbeschikking en daling van doorlooptijden op de percentages verzet is lastig vast te stellen. Het aandeel verzet is een optelsom van individuele afwegingen en deze afwegingen houden niet altijd rechtstreeks verband met de kwaliteit van de uitgevaardigde schuldvaststelling. Zo zullen sommige verdachten *standaard* in verzet gaan, ongeacht de door opsporing en OM geleverde kwaliteit. De advocatuur kan hiertoe ook adviseren.

Ten opzichte van de 0-meting is een daling te zien in het aandeel verzetten dat is ingesteld tegen de opgelegde strafbeschikkingen van 14,6% in 2015 naar 12,6% in 2016. De verzetspercentages variëren sterk tussen de parketten onderling (tussen de 7,5% en 24% in 2016).

Om het verzet te reduceren of te voorkomen hebben parketten ingezet op verbetering van de initiële schuld- en strafvaststelling en verkorting van doorlooptijden. Daarnaast hebben sommige parketten telefonisch contact gezocht met verdachten na indienen van verzet voor een nadere toelichting. Dit leidt in sommige gevallen tot een afspraak over termijnbetaling. Een klein aantal parketten kiest bewust, tegen de beleidslijn in, voor het horen van verdachten wanneer er geen hoorplicht bestaat om acceptatie te vergroten. Dit laat wisselend resultaat zien in de ontwikkeling van verzetspercentages. Daarnaast wordt gehoord om te verifiëren of er draagvlak en betalingsbereidheid is, om executieproblemen of verzet te voorkomen. Parketten geven aan dit te doen omdat hier door de opsporingsinstanties niet altijd naar gevraagd wordt.

### **Aandeel intrekkingen en vrijspraken laat een dalende trend zien**

De PG-Hoge Raad zag de cijfers van intrekkingen door het OM en vrijspraken door de rechter na verzetten tegen strafbeschikkingen als een indicatie voor de zorgvuldigheid van de initiële bewijsbeoordeling. Deze cijfers laten een dalende trend zien. Zo blijkt na verzet het aantal sepotbeslissingen door het OM gedaald van 20% in 2015 naar 18% in 2016 en is het aandeel vrijspraken door de rechter gedaald van 27% in 2015 naar 24% in 2016. Op beide punten laten de meest recente cijfers over 2017 een verder daling zien. Als er geseponeerd wordt, gebeurt dit in toenemende mate op grond van oud feit en in mindere mate op grond van problemen in de bewijsvoering. Ook na mislukte executie is minder geseponeerd (van 32% in 2016 naar 24% in 2017).

### **Discrepantie tussen adequate schuldvaststelling en aandeel vrijspraken na verzet**

Zoals eerder vermeld was in 94% van de zaken die in het kader van deze 1-meting zijn onderzocht sprake van een adequate schuldvaststelling. Dit resultaat geeft een sterke indicatie dat de kwaliteit van de schuldvaststelling doorgaans op orde is. Het percentage adequate schuldvaststelling strookt echter niet met het hoge aandeel vrijspraken na verzet (24% in 2016) en het hoge aandeel sepot als gevolg van bewijsproblemen (32,9% in 2016). Er is ook geen aantoonbaar verband tussen parketten met een hoger dan gemiddeld percentage vrijspraken na verzet en de score van deze parketten op de kwaliteit van de schuldvaststelling. In tegendeel; van de vier parketten met een hoger dan gemiddeld percentage vrijspraken na verzet, scoren 3 parketten op de kwaliteit van de schuldvaststelling juist hoger dan gemiddeld. Het aandeel vrijspraken na verzet ligt bij deze parketten boven de 29%, terwijl in hooguit 3% van de zaken die bij deze parketten zijn onderzocht sprake was van gebrek aan bewijs. Deze discrepantie is opmerkelijk te noemen en vraagt om nader onderzoek.

### **Toegenomen beschikbaarheid van aanwijzingen in dossiers voor correcte ID-vaststelling**

In 84% van de onderzochte zaken kon op basis van het dossier worden vastgesteld dat de identiteit van de verdachte op adequate wijze is vastgesteld. Dit is een verbetering ten opzichte van de 0-meting waarin de ID-vaststelling in 75% van de onderzochte zaken adequaat was. Met name de reproduceerbaarheid van de ID-vaststelling is echter nog vatbaar voor verbetering. In 5% van de onderzochte zaken kon niet worden vastgesteld dat de verdachte correct is geïdentificeerd (bijvoorbeeld ID gebaseerd op eigen opgave van de verdachte en geen indicatie in dossier van controle hierop). Bij de overige 11% kon de wijze van ID-vaststelling niet worden achterhaald omdat het dossier ten tijde van de review niet volledig was. Binnen bijna alle parketten geldt inmiddels de afspraak dat zaken zonder deugdelijke ID-vaststelling retour gaan naar de opsporingsinstantie. Deze afspraak (met scherpe naleving hierop bij binnenkomst van de zaak), moet leiden tot een verdere verbetering.

### **Er is een eerste positieve ontwikkeling te zien in de verkorting van doorlooptijden**

Over het geheel laten de parketten in 2017 een verbetering zien in de doorlooptijd waar het OM het meest direct invloed op heeft: tussen registratie verzet en akkoord herbeoordeling. Zo steeg het aandeel zaken dat vanaf de registratie verzet binnen een maand leidt tot een akkoord herbeoordeling van 20% in 2016 naar 30% in 2017. En het aandeel zaken dat na 6 maanden vanaf registratie verzet nog geen akkoord herbeoordeling heeft, is gedaald van 36% in 2016 naar 20% in 2017. De doorlooptijd tussen 1<sup>e</sup> verhoor en 1<sup>e</sup> beoordeling is gestegen. Bij meerdere parketten is sprake van een relatief grote voorraad verzetszaken wachtend op vonnis waarbij een aanzienlijk deel betrekking heeft op zaken uit 2016 (38%). Enkele parketten hebben initiatieven



genomen om de voorraad beheersbaar te houden en septs (op grond van oud feit) te voorkomen. Deze parketten hebben in overleg met de rechtspraak afspraken kunnen maken over het zo effectief mogelijk gebruiken van de beschikbaar gestelde zittingsruimte dan wel het uitbreiden van de zittingscapaciteit om bestaande voorraden weg te werken.

## Tekortkomingen en gebreken kwaliteit OM-strafbeschikkingenpraktijk

Ondanks een positieve ontwikkeling van de strafbeschikkingenpraktijk komen er in de meting aantoonbare gebreken en tekortkomingen naar voren die de effectiviteit en het imago van de strafbeschikking niet ten goede komen.

### **De doorlooptijden tussen strafbaar gedrag en de tenuitvoerlegging zijn te lang**

De 1-meting ondersteunt het beeld uit het onderzoek 'Beproefd Verzet' van PG-Hoge Raad, dat de doorlooptijden tussen het gepleegd feit, het opleggen van de strafbeschikking, behandelen van verzet en executeren van de opgelegde sancties in totaliteit te lang zijn en dat dit grote gevolgen heeft voor de uitkomsten van de verzetsprocedure (of beslissing na mislukte executie). De ouderdom van de zaak heeft gevolgen voor de opgelegde straf bij zaken die aan het oordeel van de rechter worden onderworpen. Daarnaast zijn in de onderzochte periode veel zaken geseponneerd vanwege de ouderdom van de feiten. De ervaring dat verzet loont, kan bovendien effect hebben op de houding van de advocatuur en het percentage verzet.

### **Dossievorming in het eigen bronsysteem is niet eenduidig en nog niet op orde**

Over de opslag van originele stukken in de eigen bronsystemen zijn landelijk geen eenduidige afspraken gemaakt. Bij een deel van de parketten is het beleid dat alle stukken opgeslagen moeten worden in GPS. Andere parketten slaan maar een deel van de stukken op in GPS. Ook verschillen de afspraken die de parketten hebben gemaakt met de politie over het insturen van processen-verbaal. Daar waar de afspraak met de politie geldt dat altijd het proces-verbaal wordt ingestuurd op het moment dat de afdoeningsbeslissing wordt genomen, lijkt dit de reproduceerbaarheid positief te beïnvloeden. In de onderzochte verzetszaken ontbrak op het moment van onderzoek het verzetschrift in 4% en het proces-verbaal in 2% van de onderzochte verzetszaken. In 3% van de zaken kon de deugdelijkheid van de schuldvaststelling niet worden vastgesteld doordat het proces-verbaal ontbrak op het moment van de review. Hoogstwaarschijnlijk als gevolg van in het verleden gemaakte afspraken over het berichtenverkeer tussen GPS en het CJIB, ontbreekt in meer dan een derde van de onderzochte dossiers de door het CJIB uitgestuurde OMSB.

### **Registratie van de minimale vereisten is nog niet eenduidig geborgd**

Alle arrondissementsparketten en het FP maken inmiddels gebruik van registratieformulieren en hebben intern afspraken gemaakt om aan de minimale registratievereisten te voldoen. Deze registratie maakt het mogelijk om de gedachtegang die tot die beslissing heeft geleid beter te volgen (conform eisen Sv-kader en adviezen van de PG-Hoge Raad). Denk hierbij aan een korte opsomming van de bewijsmiddelen en beoordeling van eventuele verweren (strafuitsluitingsgronden), relevante contextinformatie, een (korte) motivering van de opgelegde straf en naam en functie van degene die de beslissing heeft genomen.

De meeste parketten hebben de afspraak gemaakt dat de motivering van de strafmaat vastgelegd moet worden als wordt afgeweken van de geldende strafvorderingsrichtlijnen. Desondanks ontbreekt in 65% van de 494 onderzochte zaken de strafmotivering en bij zaken waarin is afgeweken van de geldende strafvorderingsrichtlijn (218 zaken) was dit in 64% het geval.

In 41% van de zaken die in kader van de steekproef zijn onderzocht, werd geen ingevuld registratieformulier aangetroffen. In een deel van de zaken waarin het registratieformulier ontbrak was wel sprake van een afdoende registratie in GPS (bijvoorbeeld in memovelden of het veld voor telefoonnotities). De strafeis ter zitting wordt evenmin goed in GPS vastgelegd. De afdoeningsbeslissing is ook nog in onvoldoende mate terug te voeren tot degene die de beslissing heeft genomen. In nagenoeg alle onderzochte zaken was de naam van een medewerker van het betreffende parket, die bij de zaak betrokken was, in het dossier terug te vinden. Dit betekent echter niet altijd dat deze medewerker ook de beslissing tot het opleggen van de OMSB heeft genomen. De functie van de betreffende medewerkers was in bijna de helft (49%) van de onderzochte zaken *niet* uit het dossier af te leiden.

### **Rolverdeling bij nemen OMSB-beslissingen**

Binnen de parketten gelden verschillende uitgangspunten als het gaat om de rolverdeling tussen de officier en de assistent-officier. De mate van senioriteit op de ZSM-locatie varieert eveneens en is onder meer afhankelijk van de verhouding tussen ingezette officieren en assistent-officieren, de mate van verloop, zittingservaring en roulatie van officieren binnen ZSM. In bepaalde gevallen neemt een secretaris beslissingen tot het opleggen van de OMSB. Binnen het [ ] en het parket [ ] worden de meeste OMSB-beslissingen genomen door commissiesecretarissen of administratief-juridisch-medewerkers.

### **Naleving formele eisen verzetsprocedure moet beter**

De volgende tekortkomingen zijn geconstateerd ten aanzien van de formele eisen die gesteld worden aan de verwerking van verzetten. In 4% van de onderzochte zaken was het verzet ingesteld door een persoon (niet de verdachte) waarbij meestal niet duidelijk was of deze *gemachtigd* was het verzet in te stellen. De vraag of de bestrafte ontvankelijk is in zijn verzet is in de praktijk moeilijk te beoordelen, omdat de OMSB bijna nooit in persoon wordt uitgereikt en niet duidelijk is wanneer de verzetstermijn precies is gaan lopen. In de meeste gevallen (77% van de onderzochte zaken) blijkt de omstandigheid dat de verdachte kennis heeft genomen van de OMSB alleen uit het verzetschrift zelf. Op verzetschriften ontbreekt daarnaast regelmatig een datumstempel (33% van de onderzochte zaken). In de akte van verzet ontbreekt vaak de naam van de opsteller (81% van de onderzochte zaken). Ook de naam van degene die verzet heeft ingesteld ontbreekt regelmatig.

## Overige aanknopingspunten voor verbetering

### **Aandachtspunten doorlooptijden en aanknopingspunten verbetering**

Parketten geven aan dat het goed op orde hebben van het ZSM-proces bijdraagt aan het verkorten van de doorlooptijden tussen 1<sup>e</sup> verhoor en 1<sup>e</sup> beoordeling. In de meest recente cijfers over 2017 is bij het merendeel van de parketten (met uitzondering van [ ] en [ ]) een negatieve ontwikkeling zichtbaar in deze doorlooptijd. Het aandeel strafbeschikkingen waarbij de doorlooptijd tussen 1<sup>e</sup> verhoor en 1<sup>e</sup> beoordeling langer is dan 3 maanden is in 2017 is toegenomen ten opzichte van 2016 van 23% naar 28%.

De 1-meting levert een aantal aanknopingspunten voor verkorting van de doorlooptijden tussen registratie verzet en akkoord herbeoordeling. De kwaliteit en reproduceerbaarheid van de schuldvaststelling en straftoemeting en hiermee samenhangende dossiervorming zorgt ten eerste voor het snel kunnen volgen van de gedachtegang van de initiële beoordelaar en de mogelijkheid om de herbeoordeling te beperken tot de verzetsgronden. Ontwikkeling van het digitaal procesdossier of afspraken met de politie over tijdige aanlevering van processen-verbaal bij verzet en in het bijzonder afspraken over het reeds insturen van het ondertekende proces-verbaal bij uitvaardiging van de strafbeschikking lijken daarnaast veel bij te kunnen dragen aan het voorkomen van vertragingen in de verzetsprocedure. Dit geldt tevens voor het opstellen van een tenlastelegging bij het uitvaardigen van de strafbeschikking. Dit wordt inmiddels in bijna alle parketten ook gedaan.

In 37% van de onderzochte zaken is de akte van verzet op dezelfde dag als het instellen van verzet opgemaakt. In 9% duurt dit echter langer dan een maand. Op dit punt lijkt relatief eenvoudig tijdswinst te boeken. Uiteraard is ook het realiseren van voldoende capaciteit voor de herbeoordeling van zaken relevant. Tot slot zien we in parketten die de interne analyse en sturing op de ontwikkeling van doorlooptijden verscherpen de doorlooptijden afnemen.

### **Zittingscapaciteit**

Het snel aanbrengen van verzetszaken bij de rechter kan alleen als daarvoor voldoende zittingsruimte beschikbaar is. Dat is op dit moment in vergaande mate niet het geval. Bij meerdere parketten is sprake van een relatief grote voorraad verzetszaken wachtend op vonnis waarbij een aanzienlijk deel betrekking heeft op zaken uit 2016 (38%). Naast gebrek aan zittingscapaciteit is er een meer operationeel knelpunt in het appointeren van verzetszaken omdat deze verzetszaken niet herkenbaar zijn in de werkbak zittingsvoorbereiding in GPS. Een aantal parketten heeft initiatieven genomen om de voorraad beheersbaar te houden en sepots (op grond van oud feit) te voorkomen. Deze parketten hebben in overleg met de rechtspraak afspraken kunnen maken over het zo effectief mogelijk gebruiken van de beschikbaar gestelde zittingsruimte dan wel het uitbreiden van de zittingscapaciteit om bestaande voorraden weg te werken.

### **Nog veel integrale herbeoordelingen en toepassing 4-ogen en terugkoppeling kan beter**

In bijna alle parketten vindt (nog) een *volledige* herbeoordeling plaats bij verzetszaken. Het minder intensief herbeoordelen op verzetsgronden of executiedrempels kan bijdragen aan het verkorten van doorlooptijden. Het beter op orde hebben van de reproduceerbaarheid van de initiële beslissing, zorgt er voor dat herbeoordelaars snel eerder genomen beslissing kunnen reconstrueren. In de meeste parketten worden de herbeoordelingen uitgevoerd door een andere medewerker dan de eerste beoordelaar. In twee parketten voert de medewerker die de OMSB heeft opgelegd zelf ook de herbeoordeling uit. Vijf parketten hebben een vast team voor herbeoordelingen. Bij vijf parketten vindt een terugkoppeling plaats aan de eerste beoordelaar bij sepot of wijziging naar aanleiding van het verzet. Bij de overige parketten gebeurt dit ad hoc of helemaal niet.

### **In een derde van de zaken waarin is gehoord, was er geen verplichting tot horen**

Het horen van verdachten bij het opleggen van de strafbeschikking varieert bij de parketten in 2016 tussen de 1% en 44%. Deze variatie komt onder meer doordat een aantal parketten nog geen taakstraffen oplegt via de OMSB. Op het totaal van alle opgelegde OM-strafbeschikkingen is het aandeel horen licht toegenomen van 23% in 2016 naar 25% in 2017 (tot 1-9). Dit is opvallend, gezien de beleidslijn in het strafvorderlijk kader. In 13% van de onderzochte zaken was horen verplicht. In al die zaken is ook gehoord. Het verslag van het horen is nagenoeg altijd in het dossier aanwezig. In de onderzochte dossiers is vaker gehoord dan op grond van de wet verplicht was. In een derde van de zaken waarin gehoord is, was er geen verplichting tot horen (32 van de 96 zaken). Het aandeel horen bij het opleggen van een kale geldboete is stabiel gebleven rond 7%. De verschillen tussen de parketten zijn op dit punt groot; in 2016 varieerde het aandeel horen bij kale geldboete tussen de 0,4% en 15%. Redenen die de parketten aangeven om te horen als dit niet verplicht is, zijn: inzicht krijgen in de draagkracht en persoonlijke omstandigheden van de verdachte, de mogelijkheid om het besluit toe te lichten, draagvlak voor de OMSB vergroten, het voorkomen van verzet en in mindere mate het bereiken van consensus. Drie parketten kiezen er bewust voor om vaker te horen dan verplicht is.

### **Voorkomen of reduceren verzet: heroriëntatie straftoemeting OMSB**

Op dit moment onderzoekt het OM of aanpassing van de straftoemeting bij het uitvaardigen van de OMSB een zinvolle en verantwoorde bijdrage zal leveren aan het terugdringen van het aantal zaken waarin verzet wordt ingesteld. Alle parketten geven aan dat bij het opleggen van de sanctie via de OMSB geen korting toegepast wordt ten opzichte van de straf die ter terechtzitting zou zijn geëist als de verdachte zou zijn gedagvaard. Zes parketten geven aan bij de straftoemeting te kijken naar wat de rechter zou opleggen en houden daarbij rekening met de LOVS-oriëntatiepunten.

### **Het professionele gesprek, kan meer *structureel* worden vormgegeven**

Parketten hebben, zoals eerder aangegeven, op diverse manieren meer aandacht en vorm gegeven aan het waarborgen van de kwaliteit van de professionele afwegingen door uitwisseling hierover op de werkvloer. In de meeste parketten krijgt dit professionele gesprek over de afwegingen die worden gemaakt bij het opleggen van een OMSB echter nog weinig *gestructureerd* vorm. Er kan daarnaast nog meer worden geïnvesteerd in een leerproces voor medewerkers. Het inhoudelijk gesprek tussen medewerkers vindt nog (te) weinig plaats. Enkele parketten geven op onderdelen wel gestructureerd vorm aan het geven van feedback en het leerproces. Dit is vaak gekoppeld aan de herbeoordeling na verzet of aan de terugkoppeling over verzetszaken op zitting.

### **Er is behoefte aan meer opleiding in relatie tot de strafbeschikkingenpraktijk**

Er bestaat behoefte aan meer opleiding op het gebied van de OMSB (via betere integratie in bestaande opleidingen dan wel in een aparte cursus OMSB), op het gebied van OM-hoorzittingen en aan mogelijkheden om kennis en ervaring onderling uit te wisselen.

### **Er is behoefte aan managementinformatie voor sturing op monitoring van prestaties**

Parketten maken in de sturing op de strafbeschikkingspraktijk in verschillende mate gebruik van managementinformatie. Bij meerdere parketten bestaat behoefte aan een landelijk eenduidige (en compacte) set aan informatie. De helft van de parketten stuurt ten aanzien van de OMSB op de resultaten die op teamniveau of op het niveau van individuele medewerkers worden geboekt.

### **Parketten ervaren knelpunten in de ICT/IV ondersteuning in GPS**

De parketten ervaren nog steeds knelpunten en ontbrekende functionaliteiten in de ondersteuning die GPS levert bij het opleggen van een OMSB. In totaal hebben de parketten 46 knelpunten benoemd die om oplossingen vragen.

### **Parketten verwachten positieve impact aanwezigheid raadsman**

De parketten die eerder hebben deelgenomen aan de pilot met betrekking tot de aanwezigheid van een advocaat op ZSM hebben hier positieve ervaringen mee. Ook de andere parketten verwachten dat de aanwezigheid van de advocatuur op ZSM een positieve impact zal hebben. Op dit moment is de advocatuur bij twee parketten aanwezig op ZSM. Knelpunt is vooralsnog de financiering.

De meeste parketten geven aan dat er bij het opleggen van een OMSB incidenteel sprake is van overleg met de advocatuur. Het merendeel van de parketten heeft de informatieverstrekking aan de advocatuur geregeld, vaak via een speciale telefoonlijn.

### **Mislukte executie**

Parketten hebben behoefte aan meer zicht op het executietraject bij het CJIB. Verkorten van de doorlooptijden en executietermijn bij het CJIB vereist landelijke coördinatie. Parketten geven aan ook meer zelf te kunnen doen om te anticiperen op executieproblemen door het zicht op oorzaken te vertalen in de wijze van afdoening en door een goed beeld van persoonlijke omstandigheden, eerdere strafbare feiten en draagkracht te verkrijgen. Verdachten dienen daarnaast goed geïnformeerd te worden over de afdoening en de juridische consequenties.



# Landelijke verbeteraanpak 2018

## Inleiding

In dit hoofdstuk zijn de landelijke verbetermaatregelen weergegeven die zijn voorzien in 2018 en zijn de verbeterthema's aangegeven die op basis van de uitkomsten van de metingen nadere uitwerking vragen. Op basis van dit overzicht kan op parketniveau worden bepaald welke vervolgacties nodig zijn naar aanleiding van de uitkomsten van de 1-meting OMSB en 0-meting verzet. In de komende regiobijeenkomsten in maart en april die door het verbeterprogramma worden georganiseerd, worden de uitkomsten met betrokkenen uit de uitvoering besproken. De officierenpool zal begin 2018 graag met het parket van gedachten wisselen over de ontwikkeling van de uitvoeringspraktijk om ervaringen uit te wisselen over de beleidsmatige en praktische praktijkkeuzes.

## Landelijke maatregelen 2018

### Verbeteren effectiviteit van de strafbeschikking

#### *Kiezen voor de strafbeschikking en optimaal gebruik en ondersteuning sancties*

In maart en april zullen wederom regiobijeenkomsten met betrekking tot de OMSB worden gehouden. De doelgroep van deze bijeenkomsten zijn (assistent-)officieren en beoordeelaars die de OMSB regelmatig toepassen. In één van de workshops worden aan de hand van concrete zaken de verschillende afdoeningsmodaliteiten die binnen de OMSB mogelijk zijn besproken. Daarnaast wordt voor de toepassing van de OMSB een "Besliswijzer" ontwikkeld. Dit is een overzicht dat aangeeft wanneer je OMSB wel of niet toe kan passen. In 2018 wordt vanuit de ICT-organisatie gewerkt aan de GPS ondersteuning van ontnemingen via de strafbeschikking en het opleggen van werkstraffen bij minderjarigen. De officierenpool zal naar behoefte ervaringen tussen parketten uitwisselen over het opleggen van gedragsaanwijzing en schademaatregelen via de strafbeschikking. Tot slot zullen de bevindingen uit de 1-meting over het belang van rechtsbijstand in relatie tot direct betalen worden overgedragen aan het JenV traject intensivering rechtsbijstand ZSM.

#### *Kwaliteit schuldvaststelling en straftoemeting*

Landelijk wordt op dit thema vooral geïnvesteerd in opleiding, uitwisseling van best practices ten aanzien van leerprocessen en praktijkbegeleiding en -intervisie (zie verder kwaliteitsborging).

#### *Verkorten doorlooptijden en zicht op executie*

Begin 2018 wordt verder uitgewerkt hoe in aansluiting op lopende maatregelen het landelijk programma kan bijdragen aan het verkorten van de doorlooptijden en tevens het verbeteren van zicht op het executietraject. In samenwerking met programma executie en het CJIB worden afspraken gemaakt over de maatregelen om de doorlooptijden van de executie te verkorten.

#### *Heroriëntatie straftoemeting*

Op dit moment wordt onderzocht of aanpassing van de straftoemeting bij het uitvaardigen van de strafbeschikking een zinvolle en verantwoorde bijdrage kan leveren aan het terugdringen van de aantallen verzetten. Naar aanleiding van de expertmeeting van 30 oktober 2017 van de landelijke commissie straftoemeting zal een notitie worden geschreven voor het College. Een van de denkrichtingen is om de strafoplegging bij de strafbeschikking te richten op de rechterlijke straftoemeting.

#### *Heldere communicatie over en op de strafbeschikking*

In samenwerking met het CJIB wordt de toelichting bij de strafbeschikking herzien. Daarnaast worden in het ICT-traject de beschrijvingen van de feiten en kwalificaties aangepast, zodat voor verdachten duidelijker is omschreven waar de strafbeschikking voor wordt opgelegd. In het project "verbetering brieven en formulieren GPS" zijn vanuit de werkgroep OMSB ook een aantal eerder bij DVOM ingediende wijzigingsverzoeken meegenomen, die zien op de inhoud en opmaak van een aantal documenten die betrekking hebben op de OMSB. Als eerste komt de inhoud en opmaak van de (interne) formulieren aan bod en pas in de volgende fase de brieven die uitgaan in relatie tot de

OMSB afdoening. Deze brieven worden getoetst door een brievencommissie en zullen op B1 niveau worden geschreven.

#### *Toegankelijke rechtsbijstand*

De bevindingen uit de 1-meting dragen we over aan het traject intensivering rechtsbijstand ZSM.

#### *Vergroten voorspelbaarheid afhandeling en uitkomst OMSB*

Op een aantal punten in de procesgang kan gewerkt worden aan het vergroten van de voorspelbaarheid van de tenuitvoerlegging en uitkomst van de opgelegde strafbeschikkingen. Dit thema zal nader uitgewerkt moeten worden. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om maatregelen op het vlak van: betekenen van strafbeschikkingen, direct betalen, informatie om te kunnen anticiperen op executieproblemen, inzicht in de verwachte instroom na mislukte executie, mogelijkheden bij uitreiking/verzending, onderzoeken die bijdragen aan voorkomen van verzet dan wel het verkorten van de verzetstermijn, en maatregelen ten aanzien van zittingsvoorbereiding- en planning.

#### *Kennis en imago strafbeschikking*

De strafbeschikking wordt door een deel van de betrokkenen zowel binnen het OM als bij ketenpartners gezien als een afwaardering van de zaak ten opzichte van de dagvaarding. Voor een juiste beeldvorming is het vergroten van (feiten)kennis van belang waarbij ook de voordelen van de strafbeschikking voor verdachten en slachtoffers aan de orde kunnen worden gesteld, zoals de snelheid van de afhandeling in de meeste strafbeschikkingszaken.

## Verbeteren naleving wettelijke eisen en interne kaders en afspraken

#### *Landelijk herzien verzetsprocedure*

De werkgroep OMSB zal landelijke verbetervoorstellen ontwikkelen voor de optimale verwerking van verzetten en borging van formele eisen. Ook zal worden onderzocht of het betekenen van verzetten een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van de verzetsprocedure.

#### *Reproduceerbare schuldvaststelling en straftoemeting en dossiervorming*

Vanaf 1 september 2017 moeten de minimale vereisten zijn terug te vinden in het registratieformulier. Dit formulier moet worden opgeslagen in GPS onder de werkmap OM (en dus geen registratie meer in het telefoonnotitieveld en dergelijke). In het ICT-traject wordt in 2018 onderzocht hoe delen van dit registratieformulier op gebruiksvriendelijke wijze in de gestructureerde GPS velden opgenomen kunnen worden. In 2018 wordt ook bekeken of een landelijk besluit nodig is over het opnemen van processen-verbaal in de GPS dossiers (moment, status processen-verbaal). Daarnaast wordt in het ICT-traject in samenwerking met het CJIB meegenomen dat de strafbeschikking in het digitale GPS dossier terug te vinden moet zijn.

#### *Werken conform uitgangspunten strafvorderlijk kader: horen van verdachten*

Er is een notitie in voorbereiding rondom het horen van verdachten bij het opleggen van een strafbeschikking, waarin het beleid hieromtrent nader wordt uitgewerkt. Toegelicht wordt in welke gevallen er sprake is van horen, welke afwegingen gelden en wat de voorgeschreven werkwijze is ten aanzien van de verslaglegging. In 2018 worden de aangepaste formats voor het hoorverslag in GPS opgenomen via het project 'brieven en formulieren'. Tot die tijd worden de twee vastgestelde formats voor horen in een Word-versie aan de parketten verstuurd. OM-horen is daarnaast een workshopthema in de regiobijeenkomsten OMSB die plaatsvinden in maart en april 2018.

#### *Werken conform uitgangspunten strafvorderlijk kader: herbeoordelingen*

Eventuele maatregelen op dit punt worden meegenomen in relatie tot het thema verkorten doorlooptijden en reproduceerbaarheid schuldvaststelling.

## Verbeteren ondersteuning en kwaliteitsborging

#### *Verbetering ICT/IV-ondersteuning*

Om te kunnen voldoen aan de uitgangspunten van het strafvorderlijk kader zijn de volgende twee aanvullende verzoeken ingediend. Het opleggen van een OMSB (werkstraf) bij minderjarigen moet mogelijk gemaakt worden, ofwel door aanpassing van GPS of wijzigingen bij het CJIB. Deze wens wordt ook door het programma Executie (USB-deel) ondersteund. Ook is een wijzigingsverzoek ingediend om de ontneming bij het opleggen van een OMSB mogelijk te maken.

Project OMSB heeft de daarnaast (langlopende) openstaande wijzigingsverzoeken voor GPS in relatie tot de toepassing van de OMSB opgeschoond. Met de concrete input vanuit de

regiobijeenkomsten is dit samengebracht tot een door de ICT driehoek goedgekeurde business case om 17 verbeterpunten voor GPS (zie bijlage 2) op te lossen (met verwijzingen naar een of meerdere calls). Ook zijn 15 wijzigingsverzoeken gesloten onder andere omdat deze niet meer in lijn waren met het strafvorderlijk kader. Circa 10 wijzigingsverzoeken worden meegenomen in het project "verbetering brieven/ formulieren". Naar aanleiding van het landelijk verbetertraject OMSB zullen naar verwachting aanvullende wijzigingsverzoeken naar voren komen. Waar mogelijk worden deze geïntegreerd in de impactanalyse die in het eerste kwartaal van 2018 zal starten.

#### *Uniformeren werkproces toepassen OMSB*

In 2018 wordt er meer zicht verkregen op de verschillen in de werkwijze van de parketten. Het gaat daarbij om verschillen in processtappen, in volgorde en 'plaats' van activiteiten en de rolverdeling. Dit inzicht is nodig om gebruiksvriendelijke ICT ondersteuning te realiseren. Uniform werken maakt het daarnaast eenvoudiger om tot landelijke samenwerkingsafspraken met ketenpartners te komen. Op de vastgestelde minimale kwaliteitsvereisten wordt *maximaal* geüniformeerd. Daarnaast wordt een landelijk *aanbevolen* procesgang ontwikkeld op basis van bewezen effectieve praktijken.

#### *Aanpassen aanwijzing OMSB*

De Aanwijzing OMSB wordt in lijn gebracht met het strafvorderlijk kader en in het 1e kwartaal van 2018 voorgelegd aan het College. Tevens wordt de werkinstructie 'Wet OM-afdoening' nagelopen. Onderwerpen die in ieder geval terug moeten komen in de aanwijzing zijn de feiten waarvoor een OMSB kan worden opgelegd, het beleid van het afbouwen van de transactie, de uitgangspunten met betrekking tot OM-horen (niet om consensus te bereiken) en de mogelijkheden bij verdachten zonder bekende woon- of verblijfplaats in Nederland om direct te betalen.

#### *Opleiding en praktijkbegeleiding*

Er vindt overleg plaats met de SSR over de mogelijkheden om aandacht te besteden aan de toepassing van de OMSB in bestaande of nieuwe cursussen. In de regiobijeenkomsten verzorgt SSR de workshops. Via de officierenpool worden werkwijzen rondom kennisdeling binnen de parketten zelf onder de aandacht gebracht.

#### *Ontwikkelen en gebruik managementinformatie in sturing en monitoring*

Er komt in 2018 een dashboard voor de OMSB beschikbaar waar in ieder geval de leidinggevende sturingsinformatie uit kan halen. Daarnaast zal in 2018 worden vastgesteld hoe de toetsing op de strafbeschikkingenpraktijk kan worden overgedragen aan de reguliere monitoring (via P&C afspraken, landelijke stuurinformatie, AO/IC en auditprogrammering).

#### *Verhelderen beleid waar nodig en ontwikkelen normenkader*

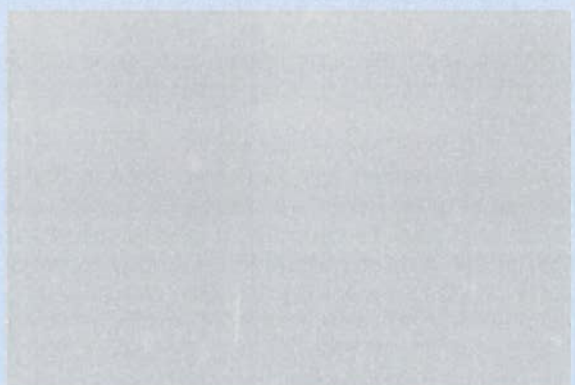
Op verschillende onderdelen wordt onderzocht of nadere vaststelling van beleid nodig is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de dossiervorming in de eigen bronsystemen en de straftoemeting. Naar aanleiding van de uitkomsten van de 1-meting lijkt ook helderheid nodig over degene die de OMSB beslissing neemt.

#### **Regiobijeenkomsten 2017**

Na de 0-meting zijn de uitkomsten landelijk en op de parketten gedeeld en besproken. In maart 2017 zijn ter ondersteuning van het verbetertraject drie regiobijeenkomsten georganiseerd voor de direct betrokkenen in de uitvoering. De deelnemers hebben met collega's van het eigen parket en van andere parketten kennis en ideeën uitgewisseld. Als uitkomst van deze bijeenkomsten heeft elk parket aangegeven met welke verbeteracties ze reeds bezig zijn of lokaal aan de slag willen gaan en welke thema's een landelijke aanpak vereisen.

#### **Lokale verbeterplannen**

Elk parket heeft vervolgens voor de zomer van 2017 de lokale verbetermaatregelen inzichtelijk gemaakt en landelijk zijn de thema's binnen project OMSB uitgewerkt in het projectplan OMSB. In de zomer van 2017 is op de achtergrond de governance van programma SV2020 aangepast.



In aansluiting hierop is de bezetting van het project rond gekomen met de start van de projectleider OMSB. Dit betekent dat met name in de tweede helft van 2017 de landelijke maatregelen goed van de grond zijn gekomen.



# Deel A Bevindingen 1-meting

## 1. Inleiding

In dit deel A worden de bevindingen weergegeven van de 1-meting OMSB. Deze meting bouwt voort op de 0-meting die in het najaar van 2016 is uitgevoerd in het kader van het programma Strafvordering OM2020. Voor beide metingen geldt als uitgangspunt het strafvorderlijk kader zoals dat in september 2016 door het college is vastgesteld en de maatregelen die zijn beschreven in de brieven van het College d.d. 24 juni 2015 en 8 augustus 2017 naar aanleiding van de rapporten 'Beschikt en gewogen', 'Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen' en 'Beproefd Verzet' van de PG-Hoge Raad.

De bevindingen in de 1-meting zijn gebaseerd op vier verschillende informatiebronnen. De eerste informatiebron is een dossieronderzoek op een steekproef van zaken die met een OMSB zijn afgedaan. Het gaat om zaken waarin een OMSB is opgelegd voor misdrijven in de periode van 1 januari tot 1 september 2017. De geselecteerde zaken zijn beoordeeld door leden van de officierenpool aan de hand van een vragenlijst die de Auditgroep heeft opgesteld in samenwerking met de landelijke werkgroep OMSB. Per parket varieerde de omvang van de steekproef tussen de 31 en 53 zaken. In totaal zijn 494 dossiers beoordeeld. De steekproef geeft een representatief beeld op parketniveau. Het totaal van de steekproef geeft echter geen *landelijk* representatief beeld. Daarvoor had de totale steekproef groter van omvang moeten zijn. Om redenen van uitvoerbaarheid is daar van afgezien. Waar in de volgende paragrafen de resultaten worden besproken van het dossieronderzoek, moet het totaal resultaat gelezen worden als het totaalbeeld van de 494 onderzochte dossiers en kan dit niet worden beschouwd als een landelijk representatief beeld. De resultaten geven uiteraard wel een indicatie daarvan.

De tweede informatiebron is de cijfermatige analyse die de Fact Factory heeft opgesteld op basis van gegevens uit Phoenix. De derde informatiebron betreft de uitkomsten van een schriftelijke vragenlijst die aan de parketten is verstuurd over verschillende thema's met betrekking tot de OMSB en verzet. De vierde informatiebron tot slot zijn de gesprekken die op de parketten zijn gevoerd op operationeel en bestuurlijk niveau. In de voorbereiding op deze gesprekken is een gespreksagenda opgesteld op basis van de informatie uit de 0-meting OMSB uit 2016, het dossieronderzoek, de cijfermatige analyse en de schriftelijke vragenlijst.

Gezamenlijk geven de vier genoemde informatiebronnen inzicht in de landelijke en lokale uitvoeringspraktijk ten opzichte van het strafvorderlijk kader. Waar mogelijk zijn de resultaten van deze 1-meting vergeleken met de resultaten van de 0-meting OMSB, zodat inzichtelijk wordt of er ten opzichte van de 0-meting sprake is van verbetering. Deze vergelijking was echter niet op alle onderdelen mogelijk, o.a. omdat in het dossieronderzoek die voor deze 1-meting is uitgevoerd een gewijzigde (en verbeterde) vraagstelling is gehanteerd.

Dit rapport geeft de bevindingen weer op landelijk niveau. Daarnaast zijn in het kader van de 1-meting OMSB en de 0-meting verzet parketbeelden opgesteld die de bevindingen op lokaal niveau weergeven.

Dit onderzoek betreft alle parketten die een OMSB kunnen opleggen. Naast de arrondissementsparketten zijn dat het FP en het parket CVOM. Het FP en het parket CVOM zijn echter niet op alle onderdelen 1 op 1 te vergelijken met de arrondissementsparketten. Daarom zijn het FP en het CVOM bij een aantal onderdelen niet meegenomen in het landelijke (cijfermatige) beeld dat in dit rapport wordt gegeven. De grootste zaakstroom bij het parket CVOM bestaat uit overtredingen. Deze 1-meting ziet primair op OM-strafbeschikkingen opgelegd voor misdrijven. De bevindingen bij het parket CVOM zijn dus niet representatief voor het hele werkgebied van het parket. Gebleken is dat het dossieronderzoek wel enkele zaken met overtredingen bevatte bij zowel het parket CVOM als FP. Dit komt omdat geselecteerd is op forum en economische overtredingen niet worden behandeld door de kantonrechter maar door de economische politierechter.

Er zal in aanvulling op dit onderzoek nog een onderzoek plaatsvinden bij het parket CVOM waarin andere zaakstromen die door het parket worden behandeld worden meegenomen om zo tot een meer representatief beeld te komen van de huidige stand van zaken bij dat parket.



## 2. Reikwijdte toepassing OMSB

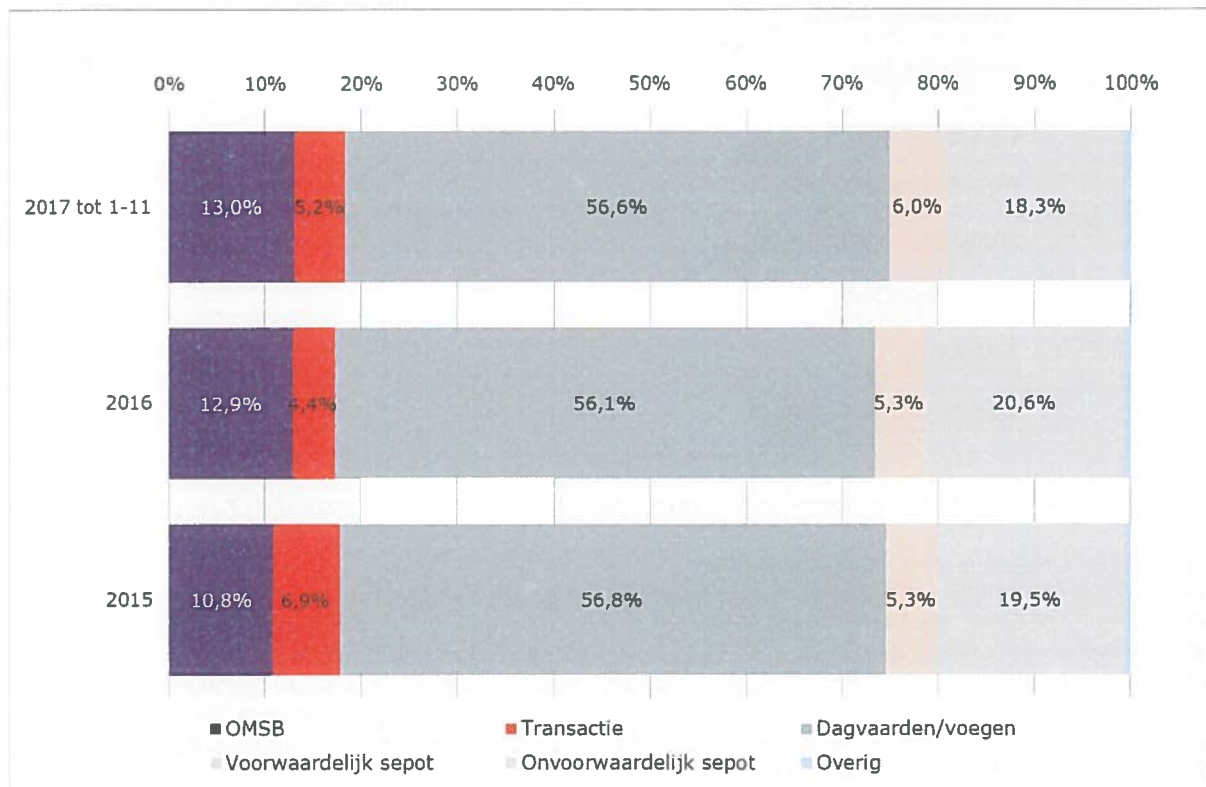
### 2.1 Uitgangspunten

De officier kan voor misdrijven of overtredingen waarop een gevangenisstraf van niet meer dan zes jaar is gesteld een OMSB uitvaardigen. De OMSB is één van de afdoeningsmodaliteiten die de officier ter beschikking heeft. De bedoeling van de wetgever is om de handhaving van de delicten waarvoor een OMSB is bedoeld te laten plaatsvinden in een lichte –niet rechterlijke– procedure zodat de strafrechter wordt ontlast. De keuze van de afdoeningsmodaliteit vergt professionele afwegingen en verantwoording daarover door de officier. Uitgangspunt is in beginsel dat alle strafzaken die zich daarvoor lenen worden afgedaan met een OMSB. Afdoening met een transactie dient te worden teruggedrongen.

### 2.2 Bevindingen

#### *Ontwikkelingen afdoeningsmix arrondissementsparketten*

Figuur 1 laat de totale afdoeningsmix zien van misdrijven voor alle arrondissementsparketten over 2015, 2016 en 2017 (tot 1-11). Uit deze cijfers blijkt dat het aandeel strafbeschikkingen in de afdoeningsmix is gestegen van 10,8% in 2015 naar 12,9% in 2016. In 2015 legde het OM in totaal 31.300 strafbeschikkingen op, in 2016 34.200.<sup>1</sup> In 2017 (tot 1-11) was het aandeel strafbeschikkingen in de afdoeningsmix met 13% nagenoeg gelijk aan 2016. Het aandeel transacties nam in 2016 af tot 4,4%, maar is in de eerste 11 maanden van 2017 weer gegroeid tot 5,2%. Het aandeel dagvaardingen is over 2015, 2016 en 2017 (tot 1-11) nagenoeg gelijk gebleven.



Figuur 1: Afdoeningsmix misdrijven arrondissementsparketten 2015-2016-2017 (tot 1-11)

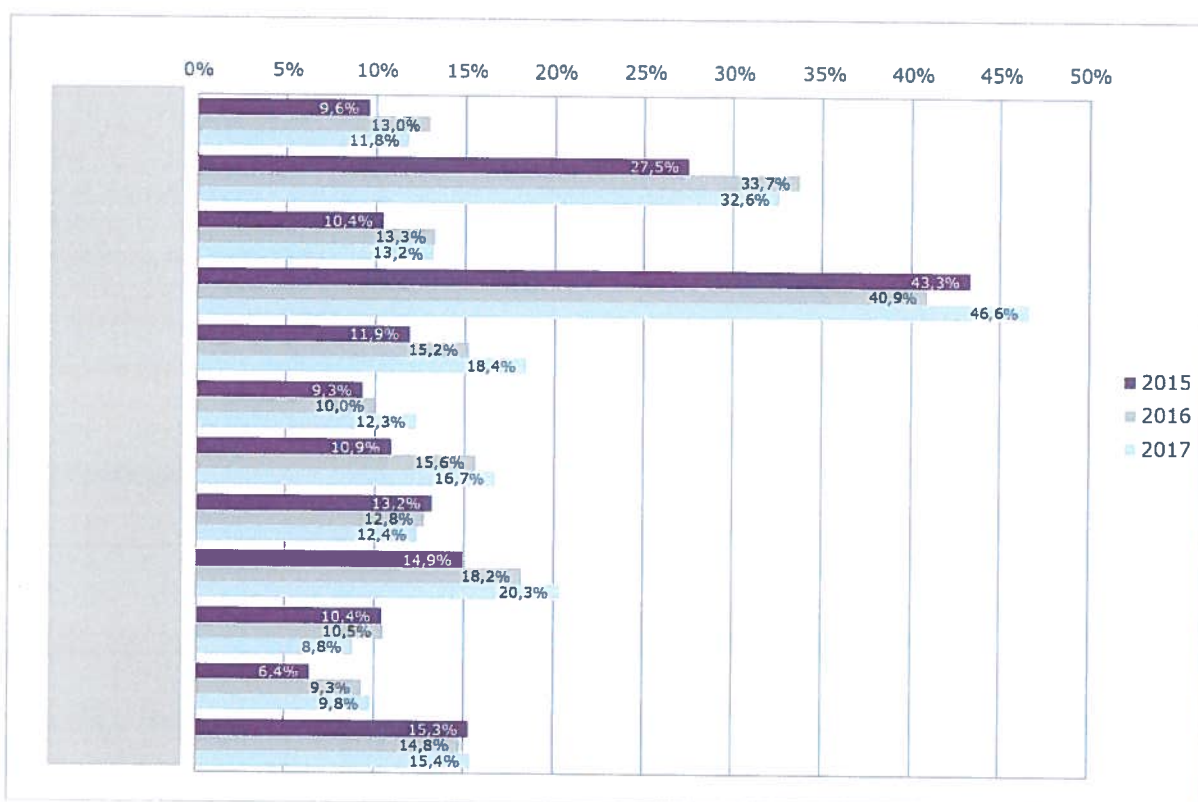
<sup>1</sup> OM-jaarbericht 2016, 8 mei 2017.

### Aandeel strafbeschikkingen in de afdoeningsmix

In Figuur 2 is het aandeel OMSB in de afdoeningsmix per parket weergegeven voor de jaren 2015, 2016 en 2017 (tot 1-11). Hieruit blijkt dat bij 8 van de 10 arrondissementsparketten het aandeel OMSB in de afdoeningsmix ten opzichte van 2015 groter is geworden. Alleen bij de parketten [ ] en [ ] is het aandeel OMSB in de afdoeningsmix in 2017 (tot 1-11) kleiner dan in 2015. Beide parketten hebben aangegeven dat zij de mogelijkheden van de OMSB beter willen gaan benutten.

Het aandeel OMSB in de afdoeningsmix ligt bij het [ ] en [ ] aanzienlijk hoger dan bij de arrondissementsparketten. Dit hangt samen met de specifieke zaakstromen die deze parketten behandelen. Ten opzichte van de nulmeting is zowel bij [ ] als [ ] geen duidelijke trend waar te nemen in het aandeel OMSB in de afdoeningsmix.

Er bestaan sinds de invoering van de OMSB grote verschillen tussen parketten in de mate waarin, het tempo waarop en de 'breedte' waarmee de strafbeschikking is ingevoerd. Dit zien we terug in de verschillen in de afdoeningsmix tussen parketten. Uit deze cijfers, maar ook uit de gesprekken blijkt dat de toepassing van de OMSB langzaam convergeert naar een praktijk waarin parketten steeds beter de strafbeschikking weten in te zetten voor zaken die zich hiervoor lenen.



Figuur 2: Aandeel OMSB in afdoeningsmix misdrijven per parket 2015-2016-2017 (tot 1-11)

### Keuze voor OMSB als afdoeningsmodaliteit

Uit de gesprekken blijkt een toegenomen bewustwording en aandacht voor de strafbeschikking als afdoeningsmodaliteit. Parketten benoemen dat het programma SV2020 hieraan heeft bijgedragen. Alle parketten geven aan de OMSB als volwaardige afdoeningsmodaliteit in te zetten en in de gesprekken komt naar voren dat het uitgangspunt 'OMSB tenzij' een toegenomen draagvlak kent. De arrondissementsparketten [ ], [ ], [ ], [ ], [ ] en [ ] hebben bijvoorbeeld expliciet aangegeven dat zij op dit moment het uitgangspunt 'OMSB, tenzij' hanteren.

Gebrek aan zittingscapaciteit draagt bij aan het omarmen van de toepassingsmogelijkheden van de OMSB. Uiteraard wordt door de parketten geen benadering beoogd waarin zaken vanwege de beperkte zittingscapaciteit worden weggehouden bij de rechter. Doelstelling is om zaken die zich lenen voor afdoening via de OMSB ook daadwerkelijk via de OMSB af te doen. In de parketten [ ], [ ], [ ] en [ ] is aangegeven dat

beperkte zittingscapaciteit een reden is om in te zetten op het vaker toepassen van de OMSB. Dit speelt overigens niet voor alle parketten. [redacted] heeft aangegeven dat er voldoende capaciteit is voor PR-zittingen, waardoor in dit parket gebrek aan zittingscapaciteit geen prikkel is om meer strafbeschikkingen op te leggen.

Naast het vaker toepassen van de OMSB wordt het repertoire van opgelegde interventies via de OMSB langzaam uitgebreid. Uit de gesprekken blijkt dat parketten die de OMSB momenteel (nog) bijna alleen inzetten voor het opleggen van geldboetes [redacted], [redacted] en [redacted] concrete voornemens hebben of bezig zijn om de toepassingsmogelijkheden van de OMSB te verruimen. Bijvoorbeeld door het omzetten van TOM-zittingen naar OM-hoorzittingen en het verbeteren van de OM-horen mogelijkheden die nodig zijn om werkstraffen op te leggen.

Bij de parketten die reeds langer werkstraffen opleggen via de OMSB zien we dat men bekender wordt met de inzet van andere strafmodaliteiten via de OMSB zoals gedragsaanwijzingen en toekennen van schadevergoedingen en dat men bijvoorbeeld behoefte krijgt aan de inzet van ontneming (inclusief conservatoir beslag) via de strafbeschikking. Deze ontwikkeling was reeds voorzien in de 0-meting en komt voorzichtig ook tot uitdrukking in de cijfers (zie figuur 4). Het aandeel van de sanctie kale geldboete neemt af van 92% in 2015 naar 86% in 2016.

De toepassing van de wettelijke mogelijkheden van de OMSB vraagt om passende GPS ondersteuning (o.a. ontneming) en het eenvoudiger maken van de verwerking van deze toepassingen (gedragsaanwijzing). Ook ketenpartners zoals de reclassering en slachtofferzorg moeten door parketten worden meegenomen in deze ontwikkeling.

Een door de parketten vaak genoemde wens die bijdraagt aan de toepassing van de OMSB is het op eenvoudige wijze mogelijk maken om verdachten direct te laten betalen. Dit houdt rechtstreeks verband met het organiseren van toegankelijke rechtsbijstand. Zeker bij buitenlandse verdachten (bv toeristen) of verdachten zonder bekende woon- of verblijfplaats is dit wenselijk.

#### *Contra-indicaties voor de keuze OMSB*

De parketten noemen ook diverse redenen die aanleiding zijn om niet voor de OMSB te kiezen. Afdoening met een OMSB wordt bijvoorbeeld niet opportuun geacht bij verdachten met uitgebreide justitiële documentatie. Ook wordt in de regel niet voor de OMSB gekozen als executieproblemen te verwachten zijn, bijvoorbeeld bij buitenlandse verdachten of verdachten zonder bekende woon- of verblijfplaats (bij ontbreken mogelijkheid direct betalen).

Parketten lijken zich ten opzichte van de 0-meting meer bewust van het verschil met de transactie als het gaat om consensus van de verdachte ten aanzien van de sanctie. Meerdere parketten geven aan dat zij omwille van te verwachten verzet en executieproblemen er zelden voor kiezen om een strafbeschikking op te leggen indien verdachten bij voorbaat aangeven niet mee te willen gaan werken, niet voornemens zijn aan de sanctie te voldoen of aangeven dat er direct verzet zal worden ingesteld. De parketten [redacted] en [redacted] geven aan niet of zelden voor de OMSB te kiezen als sprake is van een ontkennende verdachte. Ook bij parket [redacted] kan een ontkennende verdachte reden zijn om geen OMSB op te leggen, maar het parket hanteert dit niet als een vast uitgangspunt. Parket [redacted] geeft als voorbeeld nog aan dat voor een andere afdoening gekozen kan worden indien er onvoldoende zicht is op de hoogte van de schade.

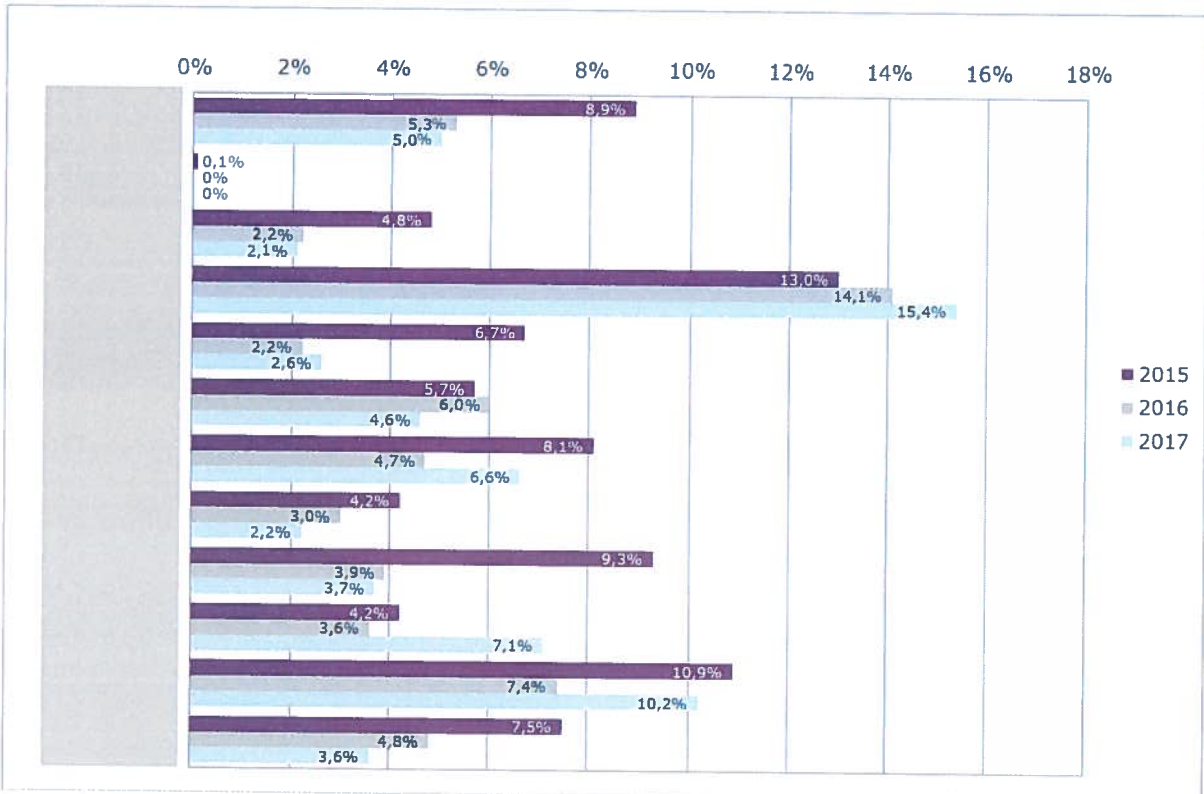
Parketten noemen daarnaast de volgende factoren die een rol spelen bij de keuze voor de OMSB als afdoeningsmodaliteit: de ernst van het feit, de strafmaat, de persoons- en justitiële documentatie van verdachte, draagkracht van de verdachte en adviezen van ketenpartners op ZSM.

#### *Terugdringen aandeel transacties*

De meeste parketten gebruiken de transactie alleen nog als afdoeningsmodaliteit in uitzonderingssituaties, bijvoorbeeld bij buitenlandse verdachten zodat executieproblemen worden voorkomen. In figuur 3 is te zien dat het aandeel transacties in de afdoeningsmix bij het merendeel van de parketten kleiner is geworden. Alleen bij het parket [redacted] en het [redacted] is het aandeel transacties in de afdoeningsmix dit jaar (tot 1-11) groter dan in 2015.

De parketten [redacted], [redacted] en het [redacted] hebben aangegeven de transactie nog relatief vaak als afdoeningsmodaliteit te gebruiken. Parket [redacted] heeft aangegeven dat door de grote hoeveelheid zaken op ZSM (100 per dienst) voor andere afdoeningsmodaliteiten dan de OMSB wordt gekozen. Om de doorlooptijden kort te houden en om

verzet te voorkomen worden transacties opgelegd. Ook heeft het parket [redacted] in 2017 oude zaken met een transactie afgedaan. Parket [redacted] is voornemens om de mogelijkheden te onderzoeken voor bredere toepassing van de OMSB (i.p.v. transigeren).



Figuur 3: Aandeel transacties in afdoeningsmix per parket 2015-2016-2017 (tot 1-11)

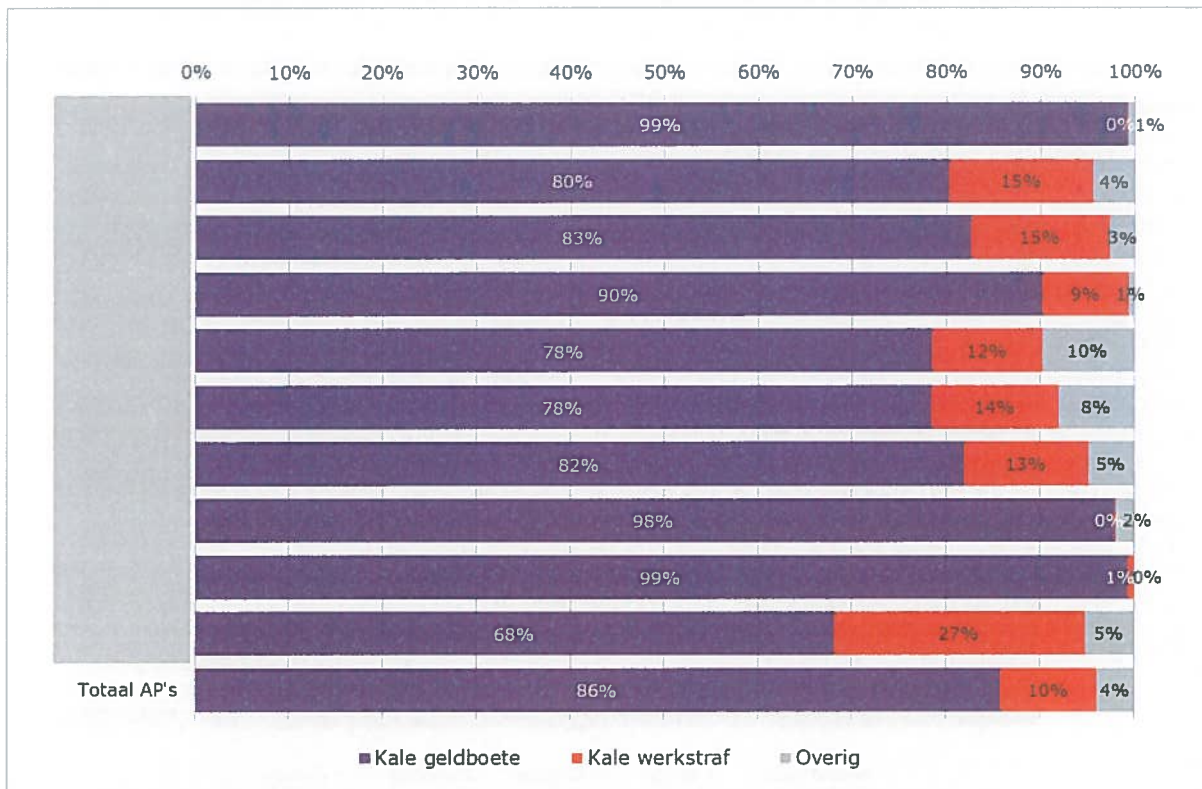
Parket [redacted] maakt van oudsher veel gebruik van de transactie als afdoeningsmodaliteit, maar heeft aangegeven inmiddels te sturen op het terugbrengen van het aantal transacties en het vaker inzetten van de OMSB. Het hogere aandeel transacties in [redacted] is te verklaren door de Schipholozaken die het parket veelal met een transactie afdoet. Het [redacted] doet een groot deel (>40%) van haar zaken af met de OMSB, maar gebruikt de transactie als het niet mogelijk of niet passend is om een OMSB op te leggen. Dit geldt bijvoorbeeld bij geldboetes van meer dan € 2.000 voor particulieren of meer dan € 10.000 voor rechtspersonen. De overweging hierbij is dat in deze gevallen een verplichting tot rechtsbijstand geldt die voor rekening van de verdachte kan komen.

#### Opgelegde sancties

Figuur 4 (zie volgende pagina) laat zien dat een kale geldboete de meest voorkomende sanctie is die de arrondissementsparketten in 2016 via de OMSB hebben opgelegd (86%). Ook in de 494 zaken die in het kader van deze 1-meting zijn onderzocht was de geldboete de meest voorkomende sanctie (82%). De meest recente cijfers voor 2017 laten zien dat de arrondissementsparketten bij 83% van de strafbeschikkingen een kale geldboete op hebben gelegd. In 2015 bedroeg dit aandeel nog 92%.

[redacted] maakte in 2016 relatief vaak gebruik van de mogelijkheid om via de OMSB een taakstraf op te leggen. Zoals eerder aangegeven hebben de parketten [redacted] en [redacted] in 2016 nauwelijks gebruik gemaakt van de mogelijkheid om met de OMSB andere sancties dan geldboetes op te leggen. De meest recente cijfers voor 2017 laten zien dat parket [redacted] in 2017 vaker een taakstraf of andere sanctie heeft opgelegd. Bij de parketten [redacted] en [redacted] laten deze cijfers zien dat zij ook in 2017 nog weinig gebruik hebben gemaakt van de mogelijkheid om via de OMSB een andere sanctie dan een geldboete op te leggen. Parket [redacted] is bezig met het omzetten van TOM-zittingen naar OM-zittingen en parket [redacted] onderzoekt de mogelijkheden om horen bij OMSB mogelijk te maken.





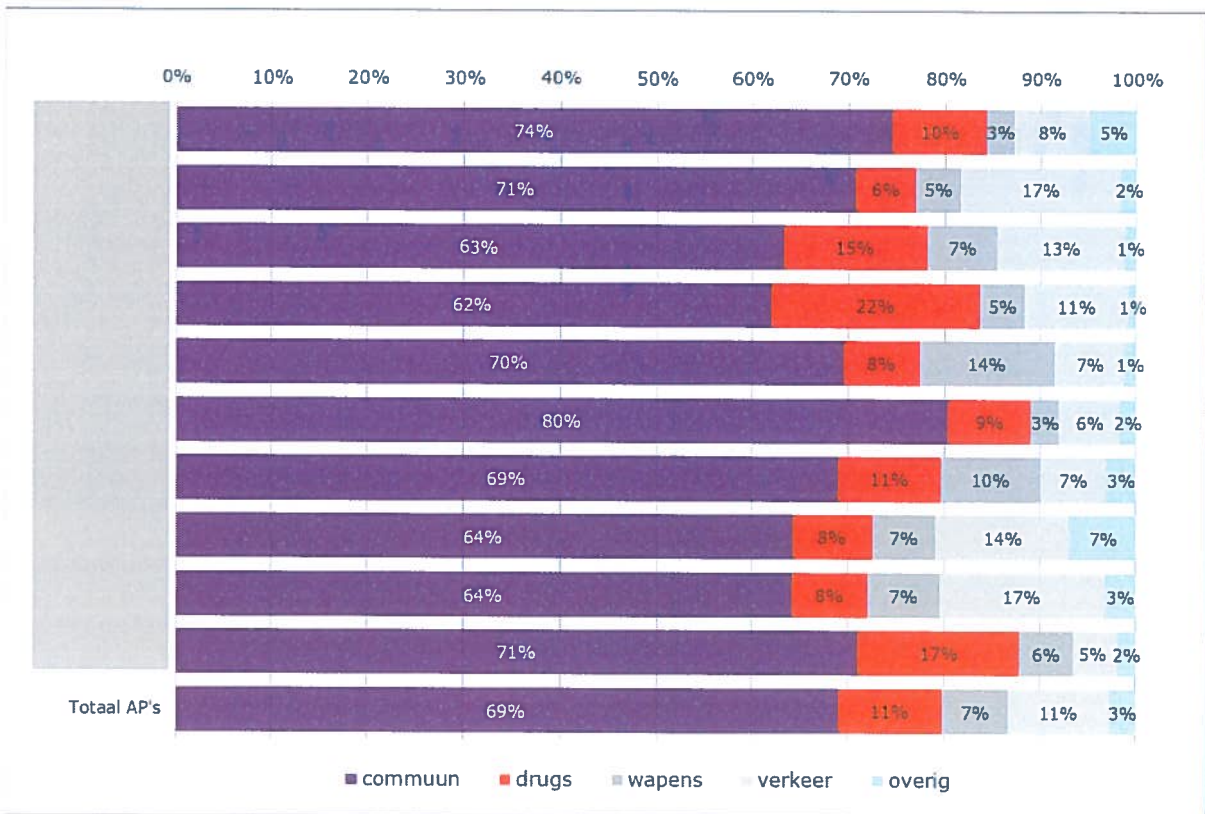
*Figuur 4: Opgelegde sancties via OMSB door arrondissementsparketten in 2016*

In de gesprekken die in het kader van deze 1-meting zijn gevoerd, geeft een aantal parketten aan dat er nog weinig gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om via de OMSB een gedragsaanwijzing op te leggen. Wel geven veel parketten aan een breder repertoire van interventies na te streven dan alleen het opleggen van een geldboete.

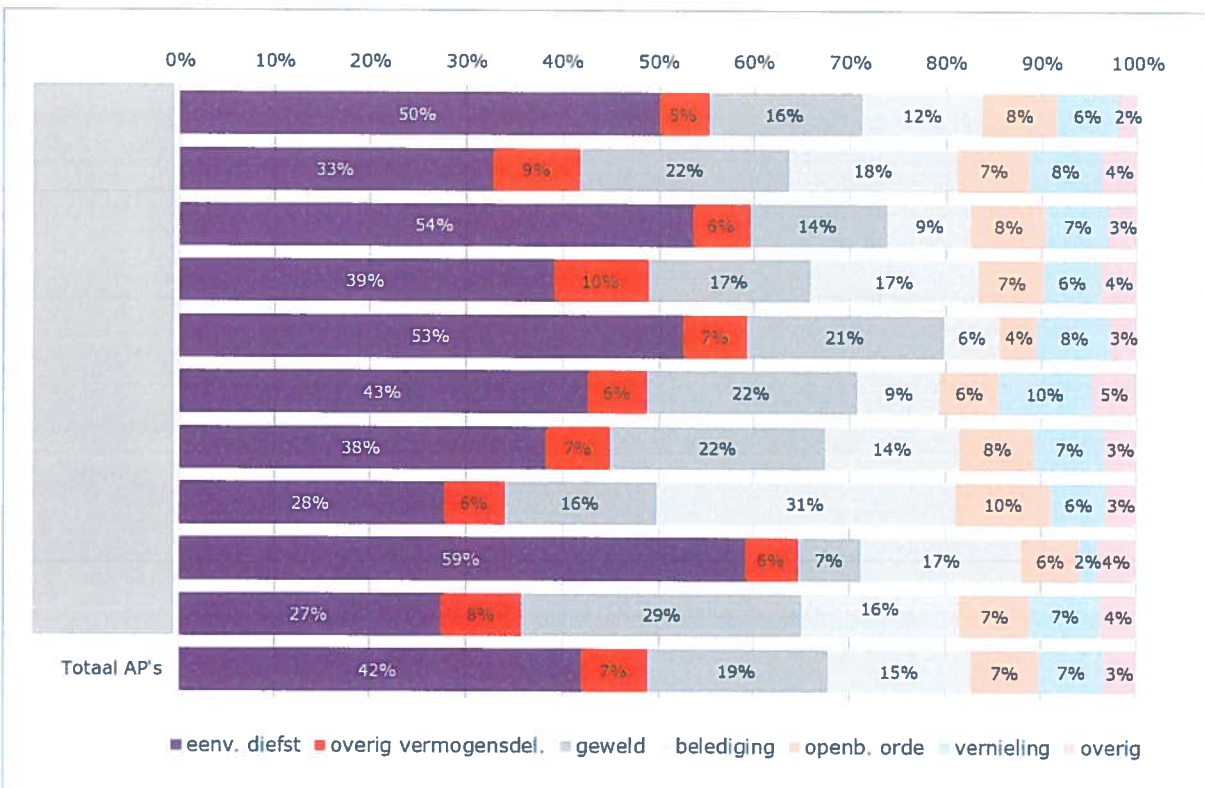
*Type misdrijven waarvoor de OMSB wordt opgelegd*

Figuur 5 (zie volgende pagina) laat de verdeling over de verschillende type misdrijven zien van de strafbeschikkingen die in de periode januari 2016 tot en met oktober 2017 door de arrondissementsparketten zijn opgelegd. Vanwege de afwijkende zaakstromen bij het FP en CVOM zijn deze parketten niet in figuur 4 meegenomen.

Uit figuur 5 is af te leiden dat bij alle parketten het merendeel van de opgelegde strafbeschikkingen betrekking heeft op commune delicten. De parketten [redacted], [redacted] en [redacted] leggen vaker dan gemiddeld een OMSB op voor overtredingen van de Opiumwet. In [redacted] en [redacted] wordt vaker dan gemiddeld een OMSB opgelegd voor wapenmisdrijven. En tot slot leggen de parketten [redacted], [redacted], [redacted] en [redacted] vaker dan gemiddeld een OMSB op voor verkeersmisdrijven.



Figuur 5: Verdeling opgelegde strafbeschikkingen arrondissementsparketten naar type misdrijven – januari 2016 t/m oktober 2017



Figuur 6: Verdeling opgelegde strafbeschikkingen arrondissementsparketten commune misdrijven naar type delict – januari 2016 tot en met oktober 2017

In figuur 6 zijn de opgelegde strafbeschikkingen voor commune misdrijven per arrondissementsparket uitgesplitst naar verschillende typen commune misdrijven. Het grootste deel van de commune delicten waarbij een OMSB wordt opgelegd, heeft betrekking op eenvoudige diefstallen. Opvallend is dat Parket [redacted] relatief vaak een OMSB oplegt bij geweldsdelicten. Parket [redacted] legt relatief vaak een OMSB op voor belediging.

## 2.3 Conclusie reikwijdte toepassing OMSB

- Het aandeel strafbeschikkingen in de afdoeningsmix misdrijven is binnen de arrondissementsparketten gestegen van 10,8% in 2015 naar 12,9% in 2016. Ten opzichte van 2015 is het aandeel bij het merendeel van de arrondissementsparketten gestegen en het aandeel transacties is bij de meeste parketten afgenomen. De transactie wordt door de meeste parketten alleen nog in uitzonderingssituaties gebruikt.
- Het aandeel strafbeschikkingen in de afdoeningsmix van de arrondissementsparketten varieert in 2016 tussen de 9% en 18%. Dit varieerde in 2015 tussen 6% en 15%. Uit deze cijfers, maar ook uit de gesprekken blijkt dat de toepassing van de OMSB zich langzaam ontwikkelt naar een praktijk waarin parketten steeds beter de strafbeschikking weten in te zetten voor zaken die zich hiervoor lenen.
- Uit de gesprekken blijkt een toegenomen bewustwording en aandacht voor de toepassing van de strafbeschikking. Het uitgangspunt 'OMSB, tenzij' heeft meer draagvlak dan voorheen. Het gebrek aan zittingscapaciteit waar veel parketten mee te maken hebben, draagt bij aan het omarmen van de toepassingsmogelijkheden van de OMSB.
- De mogelijkheid om direct te betalen zou de toepassing van de OMSB kunnen vergroten. Dit geldt in het bijzonder voor verdachten zonder bekende woon- of verblijfplaats in Nederland.
- De meeste strafbeschikkingen worden opgelegd voor commune delicten, waarvan het grootste deel betrekking heeft op eenvoudige diefstallen.
- De meest voorkomende sanctie die via de OMSB wordt opgelegd is de kale geldboete (86% in 2016). Recente cijfers over 2017 laten zien dat er nog twee parketten zijn die nauwelijks andere sancties opleggen via de OMSB. Ook in deze parketten is een beweging te verwachten naar verbreding van de opgelegde sancties.
- Parketten zijn zich meer bewust van het verschil met de transactie als het gaat om consensus of instemming van de verdachte. Meerdere parketten geven echter aan dat zij omwille van te verwachten verzet en executieproblemen er zelden voor kiezen om een OMSB op te leggen indien verdachten bij voorbaat aangeven niet bereid te zijn aan de sanctie te voldoen of aangeven dat er direct verzet zal worden ingesteld. Drie parketten geven aan dat een ontkennende verdachte reden kan zijn om af te zien van een OMSB. Dit is echter in mindere mate een vast uitgangspunt dan ten tijde van de 0-meting. Te verwachten executieproblemen is een valide argument om af te zien van de OMSB.



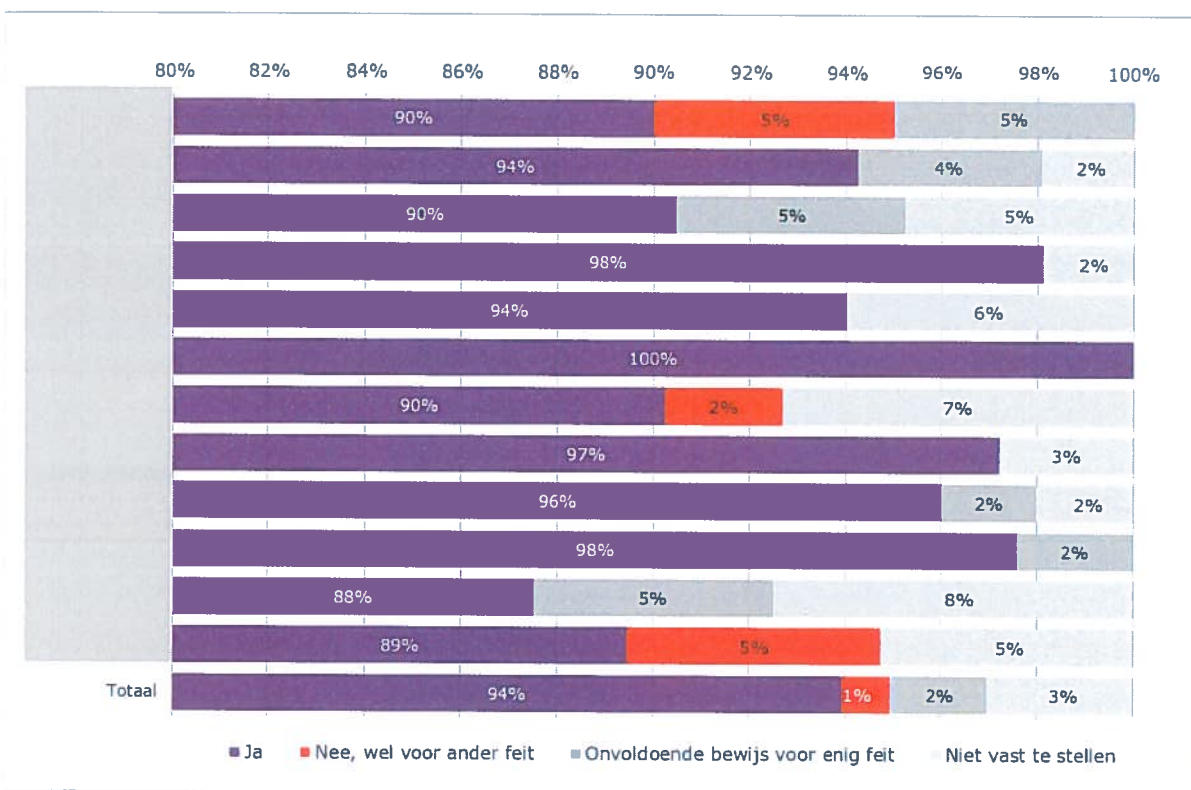
### 3. De schuldvaststelling

#### 3.1 Uitgangspunten

Bij het uitvaardigen van een strafbeschikking dient op een behoorlijke wijze te worden vastgesteld of de verdachte schuldig is aan de strafbare gedraging. Het strafvorderlijk kader geeft aan dat het OM wat schuld- en strafvaststelling betreft een rechterlijk niveau dient te halen en daarbij een zekere rechterlijke gerichtheid dient te hebben. De strafbeschikking is immers een daad van vervolging die gebaseerd is op een schuldvaststelling.

#### 3.2 Bevindingen

In het dossieronderzoek is op basis van elk zaaksdossier beoordeeld of er wettig en overtuigend bewijs is voor het feit waarvoor de OMSB is opgelegd. In figuur 7 zijn de resultaten weergegeven.

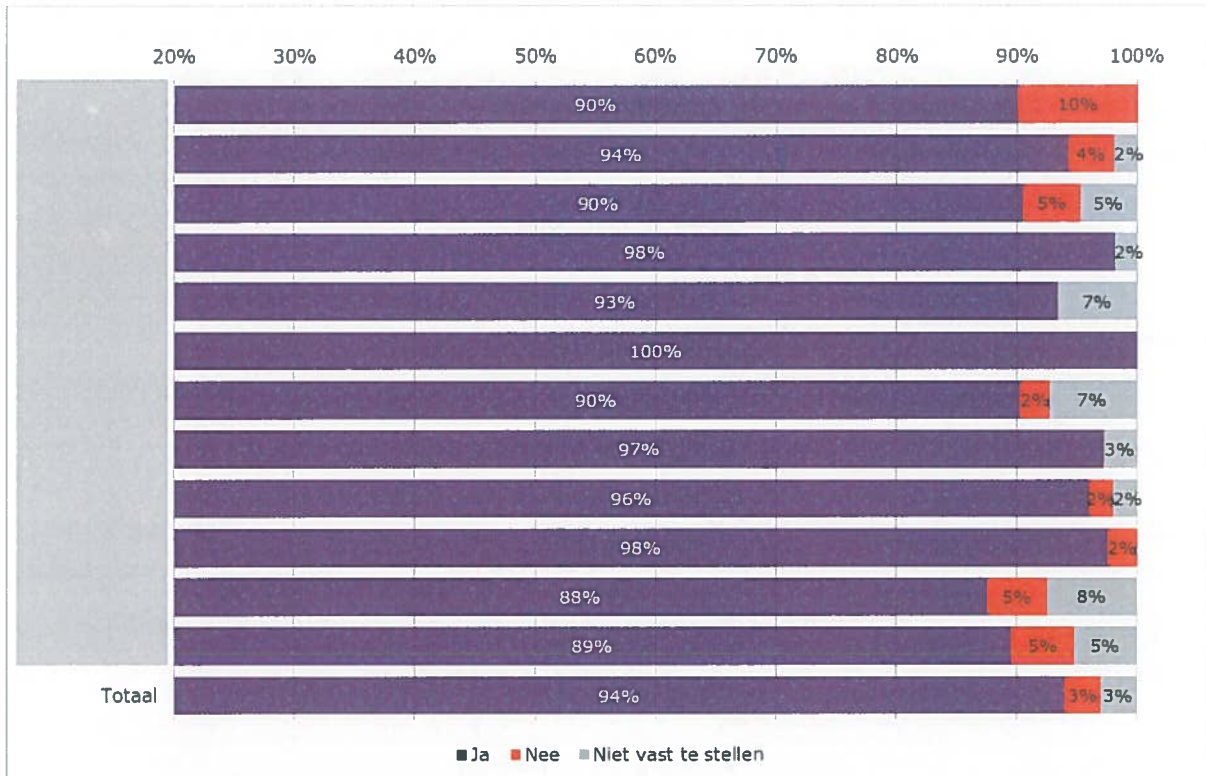


Figuur 7: Resultaten dossieronderzoek adequate schuldvaststelling (figuur-as start bij 80%)

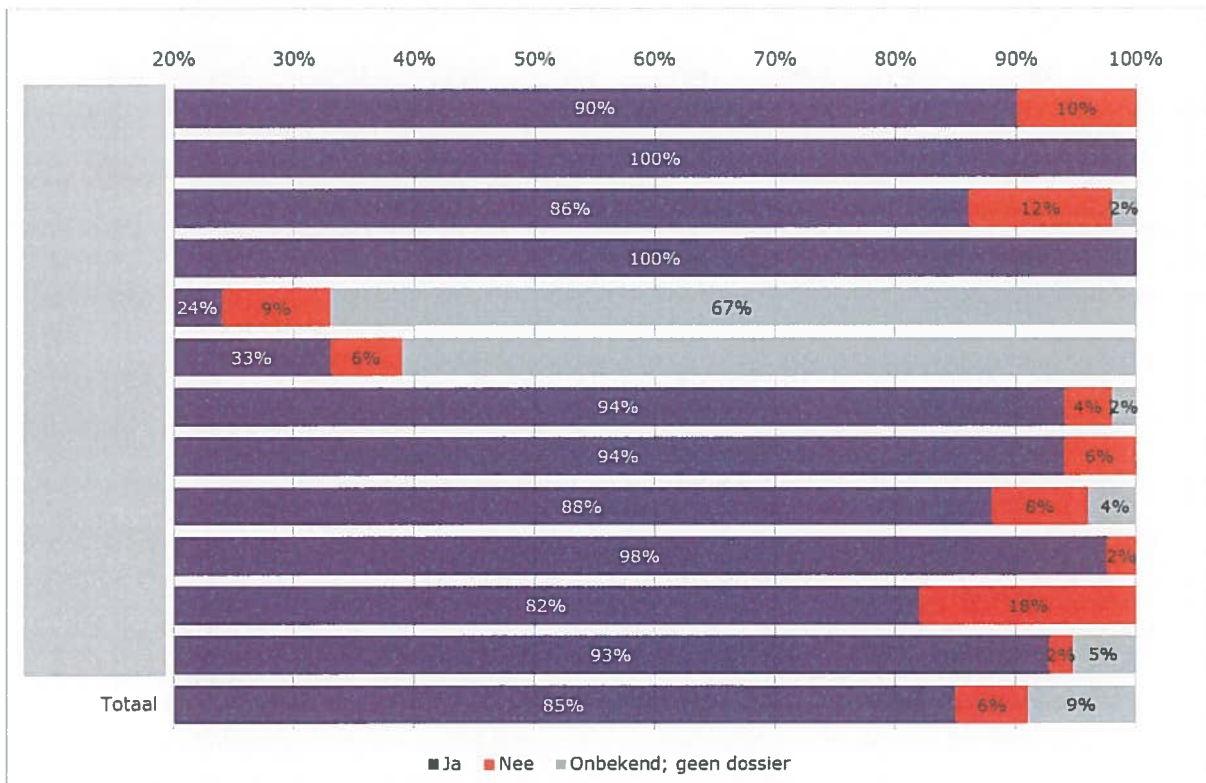
In 2% van de zaken kwamen de reviewers tot de conclusie dat er onvoldoende bewijs was voor enig strafbaar feit. Een voorbeeld is een zaak waarin de OMSB is opgelegd voor vernieling, maar waarbij volgens de reviewer opzet niet bewezen kon worden. Het ging in casu om een vuilnisbak die tijdens een vechtpartij is beschadigd, maar waarbij niet duidelijk is of de vernieling met opzet of per ongeluk heeft plaatsgevonden. In de parketten [redacted], [redacted] en [redacted] komt bewijsgebrek in 2 van de circa 40 (en voor [redacted] 50) onderzochte dossiers voor. In 3% van de onderzochte zaken konden de reviewers niet vaststellen of sprake was van een adequate schuldvaststelling omdat er op het moment van het dossieronderzoek geen proces-verbaal aanwezig was in het zaaksdossier. Dit percentage ligt relatief hoog voor de parketten [redacted], [redacted] en [redacted]. In [redacted] en [redacted] kwam dit niet voor.

In 1% van de onderzochte zaken ontbrak wettig en overtuigend bewijs voor het feit waarvoor de strafbeschikking was opgelegd, maar constateerden de reviewers dat er wel bewijs was voor een ander strafbaar feit. Een voorbeeld is een zaak waarin volgens de reviewers geen sprake was van een strafbare bedreiging, maar waar poging tot afpersing of dwang wel kon worden bewezen.

Ten opzichte van de resultaten van de 0-meting laat de 1-meting een stevige verbetering zien. In 94% van de onderzochte zaken is wettig en overtuigend bewijs aanwezig voor het feit waarvoor de OMSB is opgelegd. In de 0-meting was dit in 85% van de onderzochte zaken het geval. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid zijn in de figuren 8a en 8b de categorieën 'onvoldoende bewijs voor enig feit' en 'nee, wel voor ander feit' samengevoegd tot 'Nee (onvoldoende bewijs)'.



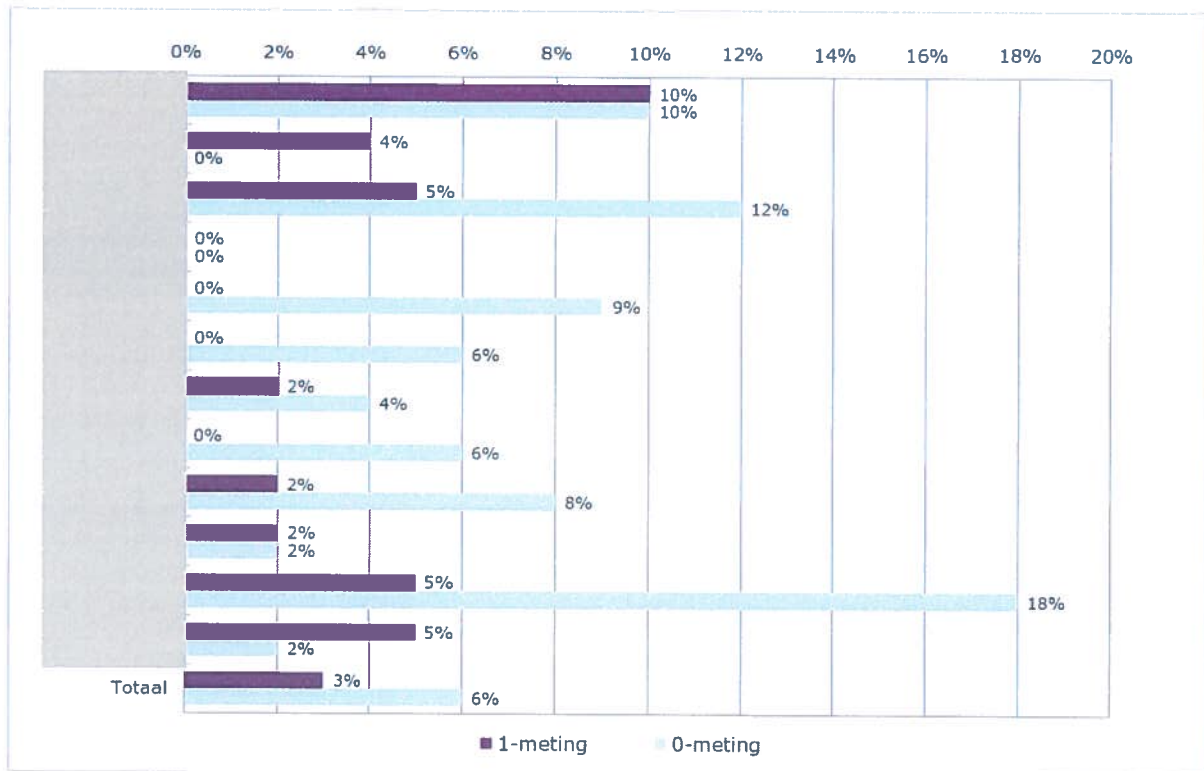
Figuur 8a: Resultaten dossieronderzoek adequate schuldvaststelling 1-meting (as start bij 20%)



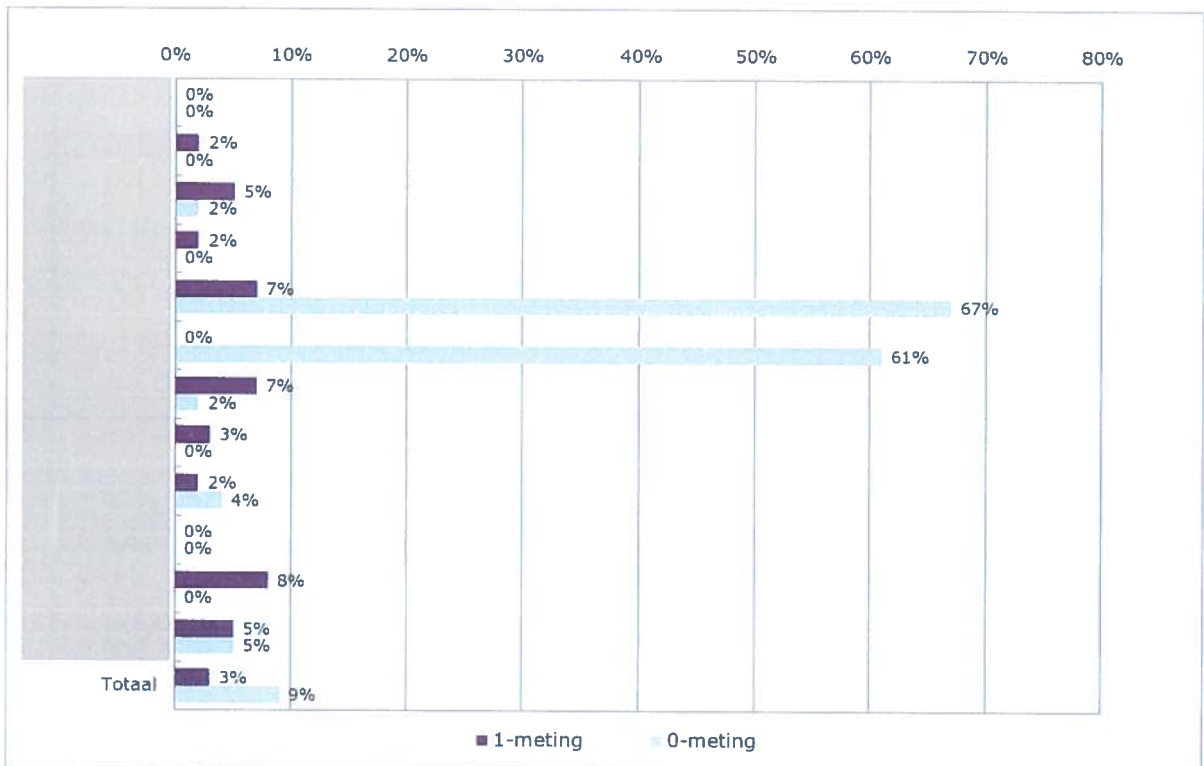
Figuur 8b: Resultaten dossieronderzoek adequate schuldvaststelling 0-meting (as start bij 20%)



In de figuren 9a en 9b is weergegeven hoe de kwaliteit van de schuldvaststelling zich per parket heeft ontwikkeld ten opzichte van de 0-meting. In de 1-meting ontbrak in 3% van de onderzochte zaken wettig en overtuigend bewijs voor het feit waarvoor de strafbeschikking was opgelegd. In de 0-meting was dit in dubbel zoveel zaken het geval: 6%. In de 1-meting kon in 3% van de onderzochte zaken niet worden vastgesteld of sprake was van een adequate schuldvaststelling door het ontbreken van een volledig dossier. In de 0-meting was dit in 9% van de zaken het geval.



Figuur 9a: Uitkomst dossieronderzoek 'onvoldoende bewijs' feit opgelegde OMSB → 0-vs 1-meting



Figuur 9b: Uitkomst dossieronderzoek 'niet vast te stellen' toereikend bewijs → 0-vs 1-meting

### 3.3 Conclusie adequate schuldvaststelling

- In 94% van de 495 onderzochte zaken was sprake van een adequate schuldvaststelling. Dit is een verbetering ten opzichte van de 0-meting waar dit in 85% het geval was.
- In 2% (10 zaken) van de onderzochte zaken ontbrak volgens de reviewers bewijs voor enig strafbaar feit. In 1% (5 zaken) van de onderzochte 494 zaken was er geen bewijs voor het feit waarvoor de strafbeschikking was opgelegd, maar was er wel bewijs voor een ander strafbaar feit. In de 0-meting is dit onderscheid niet gemaakt en gelden beide categorieën als onvoldoende bewijs voor het feit waarvoor de strafbeschikking is opgelegd. In de 1-meting is beoordeeld dat in 3% onvoldoende bewijs aanwezig is voor het feit waarvoor de strafbeschikking is opgelegd ten opzichte van 6% in de 0-meting.
- In 3% van de zaken (14 van de 494) kon *niet* worden vastgesteld of de schuldvaststelling adequaat was, omdat op het moment dat de steekproef werd uitgevoerd het proces-verbaal ontbrak in het dossier. Ten opzichte van de 0-meting (9%) valt op dat het in deze 1-meting minder vaak voor kwam dat de deugdelijkheid van de schuldvaststelling niet was vast te stellen door het ontbreken van stukken.

## 4. Reproduceerbaarheid en dossiervorming

### 4.1 Uitgangspunten

Het OM moet reproduceerbaar, toetsbaar en transparant kunnen aantonen dat een beslissing tot uitvaardiging van een OMSB op basis van wettig en overtuigend bewijs tot stand is gekomen. In die gevallen waarin de schuld niet op basis van een reproduceerbaar dossier kan worden vastgesteld, kan er geen strafbeschikking worden uitgevaardigd. Reproduceerbaarheid van de professionele afwegingen is randvoorwaardelijk voor het af kunnen leggen van verantwoording, voor transparantie naar betrokkenen en voor interne leerdoelstellingen. Tevens draagt goede vastlegging bij aan efficiëntie van herbeoordeling bij verzet en mislukte executie.

Het strafvorderlijk kader OMSB schrijft voor dat de officier bij uitvaardiging van de OMSB 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. Stukken die nog niet in wettelijke vorm zijn opgemaakt (bijv. processen-verbaal zonder ondertekening) zijn daarom voldoende om te komen tot het opleggen van een OMSB. Mondelinge informatie is niet toelaatbaar. Op het moment dat verzet wordt ingesteld of een zaak na mislukte executie terugkomt bij het OM moet een dossier beschikbaar zijn dat aan de wettelijke eisen voldoet.

Beknpte vastlegging van de afdoeningsbeslissing is noodzakelijk zodat de grondslag van de genomen beslissing te reconstrueren is. Dat betekent een korte opsomming van bewijsmiddelen en beoordeling van eventuele verweren (strafuitsluitingsgronden), relevante contextinformatie en een (korte) motivering van de opgelegde straf. Bovendien moet reproduceerbaar zijn wie de beslissing heeft genomen. Op 1 september 2017 is aan de parketten een registratieformulier verzonden, waarin de minimale registratievereisten zijn opgenomen. Parketten kunnen het eigen formulier blijven gebruiken, mits de minimale registratievereisten hierin zijn opgenomen.

### 4.2 Bevindingen

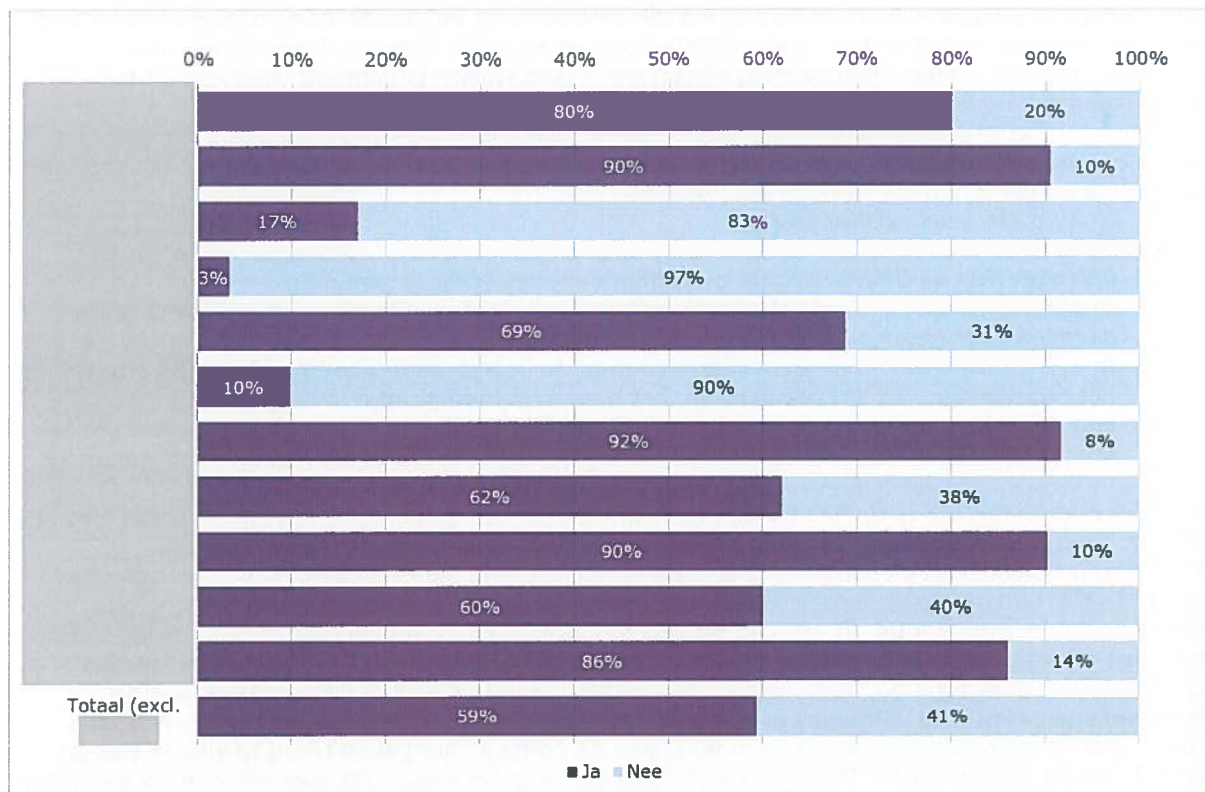
In het dossieronderzoek is nagegaan of in elke zaak een ingevuld registratieformulier aanwezig is en of aan de minimale registratievereisten is voldaan. De parketten hanteren voor het registratieformulier verschillende benamingen zoals ZSM werkformulier, journaal, Poco-, Knigge-, voorberekings- en zaakoverzichtformulier. Daarbij is niet alleen gekeken naar de informatie die is vastgelegd in het registratieformulier, maar ook naar informatie die op andere plekken in GPS is terug te vinden (bijvoorbeeld in het memoveld of telefoontje). Ook zijn de reviewers in het dossieronderzoek nagegaan of in de gevallen dat de verdachte is gehoord er een verslag van het horen is opgenomen in het dossier.

In de schriftelijke vragenlijst is de parketten gevraagd naar de maatregelen die zij hebben genomen om te borgen dat aan de minimale registratievereisten wordt voldaan. Ook is gevraagd wat de parketafspraken zijn over het opslaan van stukken.

#### *Minimale registratievereisten*

Uit de beantwoording van de schriftelijke vragenlijst blijkt dat alle arrondissementsparketten en het [ ] op dit moment een formulier gebruiken waarin de minimale registratievereisten grotendeels zijn verwerkt. Binnen parket [ ] was de werkwijze dat de minimale registratievereisten in het telefoontje in GPS werden vastgelegd, maar per 1 november 2017 is dit parket gaan werken met digitale werkmappen en een registratieformulier. Parket [ ] werkt per 1 oktober 2017 met een registratieformulier. Tot die tijd werden gegevens opgeslagen in het telefoontje in GPS. Het [ ] maakt gebruik van een registratieformulier, maar ook van een aantekeningenveld binnen GPS. Het parket [ ] maakt gezien de aard van de zaakstroom die zij behandelt en de beperkte omvang van de dossiers, in overleg met de landelijke werkgroep OMSB, geen gebruik van een registratieformulier.

In het dossieronderzoek is in 442 zaken<sup>2</sup> getoetst of een registratieformulier aanwezig is in het dossier. Figuur 10 geeft de resultaten van het dossieronderzoek op dit punt weer.



Figuur 10: Resultaten dossieronderzoek 'aanwezigheid registratieformulier' (excl. CVOM)

In deze 1 meting is geconstateerd dat in 59% van de zaken een ingevuld registratieformulier aanwezig is. Dit resultaat is een verbetering ten opzichte van de 0-meting die in 2016 is uitgevoerd, maar wijst erop dat de registratie van de minimale vereisten nog onvoldoende (eenduidig) is geborgd. Ook moet daarbij opgemerkt worden dat in de 0-meting sprake was van een andere vraagstelling. In de 0-meting was in 54% van de onderzochte zaken een registratieformulier óf samenvatting van de zaak (memoveld/telefoonnotitie GPS) in het dossier aanwezig.

Ten aanzien van de resultaten van de 1-meting per parket zijn de volgende toelichtingen relevant:

- Het [ ] heeft aangegeven dat het gelet op de hoeveelheid zaken niet haalbaar is om in elke zaak een registratieformulier op te maken. Binnen het [ ] geldt de afspraak dat bij iedere zaak sprake moet zijn van een ingevuld formulier dan wel afdoende registratie in GPS in het memoveld of telefoontje. Bij het [ ] blijkt in 2% van de onderzochte zaken dat de schuldvaststelling niet reproduceerbaar is uit de stukken (zie vorige hoofdstuk)
- Bij de parketten [ ] en [ ] hebben de reviewers bij het merendeel van de dossiers waarin het registratieformulier ontbrak aangegeven dat er wel registratievereisten zijn vastgelegd in het 'telefoontje' in GPS. Parket [ ] werkt met ingang van 1 oktober 2017 met een eigen registratieformulier. Parket [ ] is met ingang van 1 november 2017 gaan werken met een registratieformulier. In [ ] en [ ] ligt het percentage 'niet vast te stellen deugdelijkheid schuldvaststelling' relatief hoog op 7%.
- Het parket [ ] heeft toegelicht dat het poco-formulier dat wordt gebruikt om aan de minimale registratievereisten te voldoen, niet wordt gebruikt in 'ontboden'-zaken. Het parket is bezig met de overgang naar de niet-vast tafel en afgesproken is dat het poco-formulier dan standaard aan alle dossiers zal worden toegevoegd.

#### Registratie beslisser

In nagenoeg alle zaken was een naam terug te vinden van een medewerker van het betreffende parket. Als deze naam is herleid uit het GPS veld 'beslissing genomen door' is het echter niet altijd

<sup>2</sup> Dit zijn de 494 onderzochte zaken min 52 dossiers van [ ] (geen werkwijze met formulier).



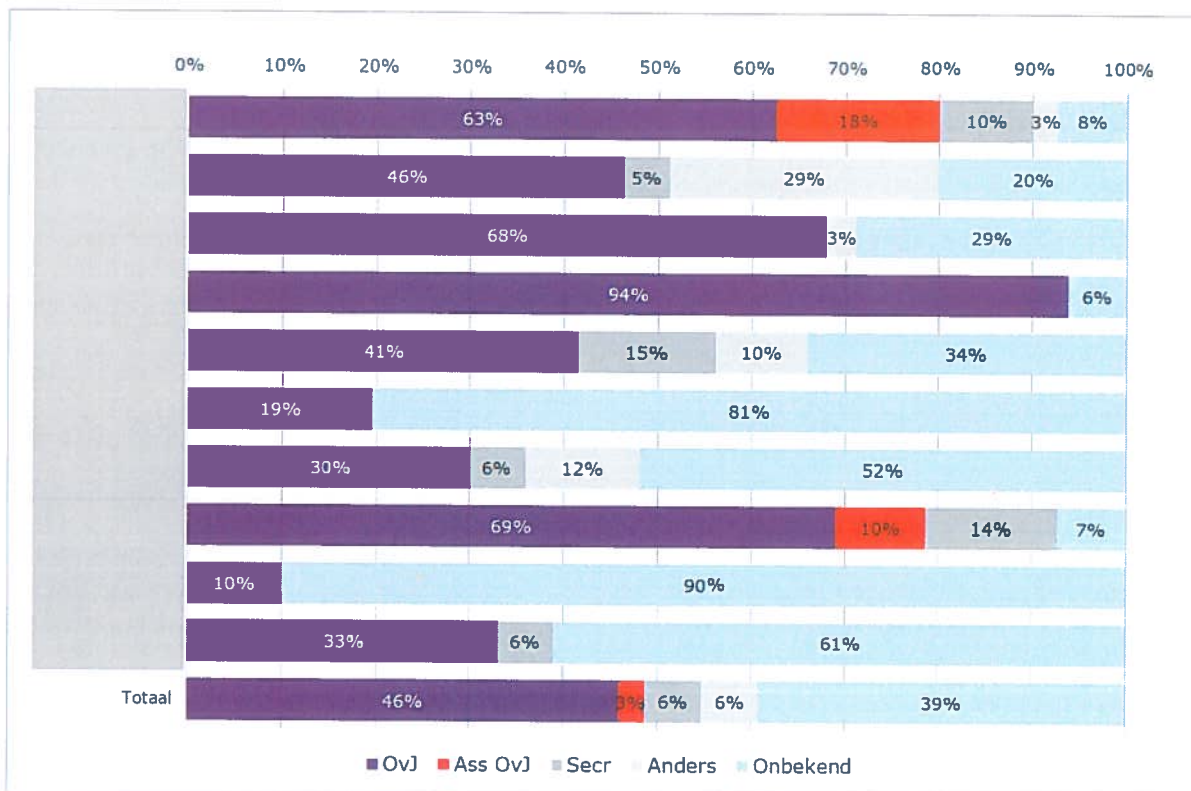
zo dat het daadwerkelijk deze medewerker is geweest die de beslissing tot het opleggen van de OMSB heeft genomen. In dat veld verschijnt namelijk de naam van degene die de beslissing in GPS heeft ingevoerd. Alleen bij parket [ ] en het [ ] is degene die in het veld 'beslissing genomen door' staat ook bijna altijd degene die de beslissing inderdaad heeft genomen. Hier is de naam dus doorgaans bekend en mag verondersteld worden dat deze medewerker ook de beslissing heeft genomen. Uitzondering hierbij zijn zaken waarin is gehoord; dan kan uit het verslag worden afgeleid welke officier de beslissing heeft genomen.

De namen van de medewerkers die de beslissing tot het opleggen van de OMSB in de onderzochte zaken hebben genomen dan wel hebben verwerkt zijn:

- In 3 dossiers niet achterhaald.
- In 204 zaken afgeleid uit GPS, waarbij dus niet altijd zeker is dat de beslissing tot het opleggen van de OMSB door de betreffende medewerker is genomen.
- In 154 zaken afgeleid uit het registratieformulier. De betreffende medewerker is in die gevallen zeer waarschijnlijk degene die de beslissing heeft genomen.
- In 133 zaken afgeleid uit een andere bron of een combinatie van bronnen, bijvoorbeeld uit het hoorverslag, het proces-verbaal, het memoveld/telefoontje in GPS, of de voorbereiding in combinatie met het GPS-veld 'beslissing genomen door'. De betreffende medewerker is in deze zaken zeer waarschijnlijk degene die de beslissing heeft genomen.

In het dossieronderzoek is tevens nagegaan of de functie van de beslisser was af te leiden uit het dossier. In figuur 11 zijn de resultaten weergegeven voor de arrondissementsparketten.

In 49% van de onderzochte zaken was de functie van degene die de beslissing tot het opleggen van de OMSB had genomen niet te af te leiden uit het dossier. In 39% was de beslissing genomen door een officier van justitie, in 2% van de zaken door een assistent-officier, in 5% van de zaken door een secretaris en in de overige 5% door een andere functionaris. Deze categorie 'anders' betrof vaak de omschrijving 'beoordelaar' als functie. Daarbij is echter niet duidelijk wat de daadwerkelijke functie is. Dit kan bijvoorbeeld zowel een officier, assistent officier of secretaris zijn. In parket [ ] was in 94% van de onderzochte zaken terug te vinden wat de functie van de beslisser was. In [ ] en [ ] was dit in meer dan 60% van de onderzochte zaken het geval, in [ ] en [ ] respectievelijk 10% en 19%.



Figuur 11: Resultaten dossieronderzoek 'herleidbaarheid functie beslisser' (excl. [ ] en [ ])

### *Verslag horen in dossier*

In 96 van de 494 onderzochte zaken is de verdachte gehoord. Bij deze zaken is in het dossieronderzoek nagegaan of een verslag van het horen aanwezig was in het dossier. In 94 dossiers (98%) was een verslag van het horen aanwezig in het dossier.

### *OMSB in GPS*

In 38% van de 494 onderzochte dossiers was de opgelegde OMSB niet aanwezig in het GPS-dossier. In de nulmeting OMSB is reeds geconstateerd dat het berichtenverkeer tussen GPS en het CJIB niet optimaal is. Hoogstwaarschijnlijk als gevolg van in het verleden gemaakte afspraken met het CJIB komt de strafbeschikking niet standaard in het GPS-dossier nadat deze door het CJIB is verzonden. Er vindt overleg plaats met het CJIB om het berichtenverkeer tussen GPS en CJIB zodanig aan te passen dat de strafbeschikking automatisch in het GPS-dossier komt. In [REDACTED] werden wel veel afschriften van de uitgevaardigde strafbeschikkingen aangetroffen. Dit heeft te maken met het feit dat het parket zelf de OMSB opmaakt en nastuurt aan de verdachte.

### *Opslag stukken*

Aan de parketten is gevraagd welke afspraken zij hebben gemaakt ten aanzien van de opslag van stukken (processen-verbaal, registratieformulier, documentatie e.d.) na het opleggen van een OMSB en wanneer er verzet wordt ingediend en een zaak wordt herbeoordeeld. De afspraken die parketten op dit punt hebben gemaakt zijn niet eenduidig. De parketten [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] parket [REDACTED] en het [REDACTED] slaan bijvoorbeeld nagenoeg alle beschikbare stukken (proces-verbaal, documentatie verdachte, registratieformulier, ZSM stukken etc.) op in GPS. Andere parketten slaan slechts een deel van de stukken op in GPS. Parket [REDACTED] slaat bijvoorbeeld wel het registratieformulier op in GPS, maar bewaart de overige stukken in de werkmappen die op ZSM gebruikt worden. Alleen als een zaak (na verzet of mislukte executie) op zitting komt wordt het dossier in GPS gecompleteerd. Ook parket [REDACTED] maakt op ZSM gebruik van digitale werkmappen waarin stukken die ten grondslag liggen aan de schuldvaststelling, documentatie en adviezen van ketenpartners worden opgeslagen. Een laatste voorbeeld betreft parket [REDACTED] waar alleen de stukken die niet in BVH zijn opgeslagen worden geüpload in GPS.

Meerdere parketten geven aan dat de politie het proces-verbaal niet hoeft in te sturen, tenzij er sprake is van mislukte executie of verzet. Dit is bijvoorbeeld het geval in [REDACTED], [REDACTED] en [REDACTED]. In [REDACTED] is daarnaast het uitgangspunt dat de politie geen definitief proces-verbaal opmaakt in zaken waarin alleen een geldboete is opgelegd, tenzij er sprake is van verzet of mislukte executie. In [REDACTED] is het uitgangspunt dat geen eind proces-verbaal hoeft te worden ingestuurd als de OMSB direct wordt opgelegd of er direct wordt geseponeerd. Andere parketten hebben juist met de politie afgesproken dat nagenoeg altijd een getekend proces-verbaal ingestuurd moet worden en voegen dit proces-verbaal toe aan het dossier. Dit is bijvoorbeeld het geval bij parket [REDACTED]. In [REDACTED] geldt dit voor alle zaken die niet eindigen in een Halt-verwijzing of technisch sepot. In [REDACTED] geldt per 1 juni 2017 de afspraak dat bij elke OMSB het definitieve proces-verbaal wordt ingestuurd, maar deze afspraak wordt nog niet volledig nageleefd. Bij het [REDACTED] geldt dat het eind proces-verbaal in bijna alle gevallen in het dossier aanwezig is op het moment dat de zaak wordt beoordeeld, enige uitzondering vormen zaken die via de Snelle Afdoening Milieuzaken (SAM-procedure) worden afgedaan.

### 4.3 Conclusie reproduceerbaarheid en dossiervorming

- Over de opslag van stukken in de eigen bronsystemen zijn geen landelijke eenduidige afspraken gemaakt. Bij een deel van de parketten is het beleid dat alle stukken opgeslagen moeten worden in GPS. Andere parketten slaan maar een deel van de stukken op in GPS. Ook verschillen de afspraken die de parketten hebben gemaakt met de politie over het insturen van processen-verbaal. Daar waar de afspraak met de politie geldt dat altijd het proces-verbaal wordt ingestuurd, lijkt dit de reproduceerbaarheid positief te beïnvloeden.
- Alle arrondissementsparketten en het FP hebben besloten om gebruik te maken van registratieformulieren om aan de minimale registratievereisten te voldoen. Deze registratie maakt het mogelijk om de gedachtegang die tot die beslissing heeft geleid beter te volgen (conform eisen Sv-kader en adviezen Knigge). Denk hierbij aan een korte opsomming van de bewijsmiddelen en beoordeling van eventuele verweren (strafuitsluitingsgronden), relevante contextinformatie, een (korte) motivering van de opgelegde straf en naam en functie van degene die de beslissing heeft genomen.
- In 41% van de zaken die in kader van de steekproef zijn onderzocht, werd echter geen ingevuld registratieformulier aangetroffen. In een deel van de zaken waarin het registratieformulier ontbrak was wel sprake van een afdoende registratie in GPS (memoveld of telefoontje).
- In 96 onderzochte zaken is de verdachte gehoord. In nagenoeg al deze zaken was het verslag van het horen opgeslagen in het dossier.
- In 41% ontbreekt een registratieformulier met daarin de opsomming van bewijsmiddelen, verweren en contextinformatie
- In 65% van de onderzochte zaken ontbreekt de strafmotivering. Wanneer is afgeweken van de Sv-richtlijn ontbreekt dit in vergelijkbare mate; in 64%.
- De afdoeningsbeslissing is nog in onvoldoende mate terug te voeren tot degene die de beslissing heeft genomen, dan wel onder wiens verantwoordelijkheid de zaak is beoordeeld. In nagenoeg alle onderzochte zaken was de naam van een medewerker van het betreffende parket in het dossier terug te vinden. Dit betekent echter niet altijd dat deze medewerker ook de beslissing tot het opleggen van de OMSB heeft genomen. De functie van de betreffende medewerkers was in bijna de helft (49%) van de onderzochte zaken *niet* uit het dossier af te leiden.
- Hoogst waarschijnlijk als gevolg van in het verleden gemaakte afspraken over het berichtenverkeer tussen GPS en het CJIB, is in 38% van de onderzochte dossiers de door het CJIB uitgestuurde OMSB niet terug te vinden in het dossier.

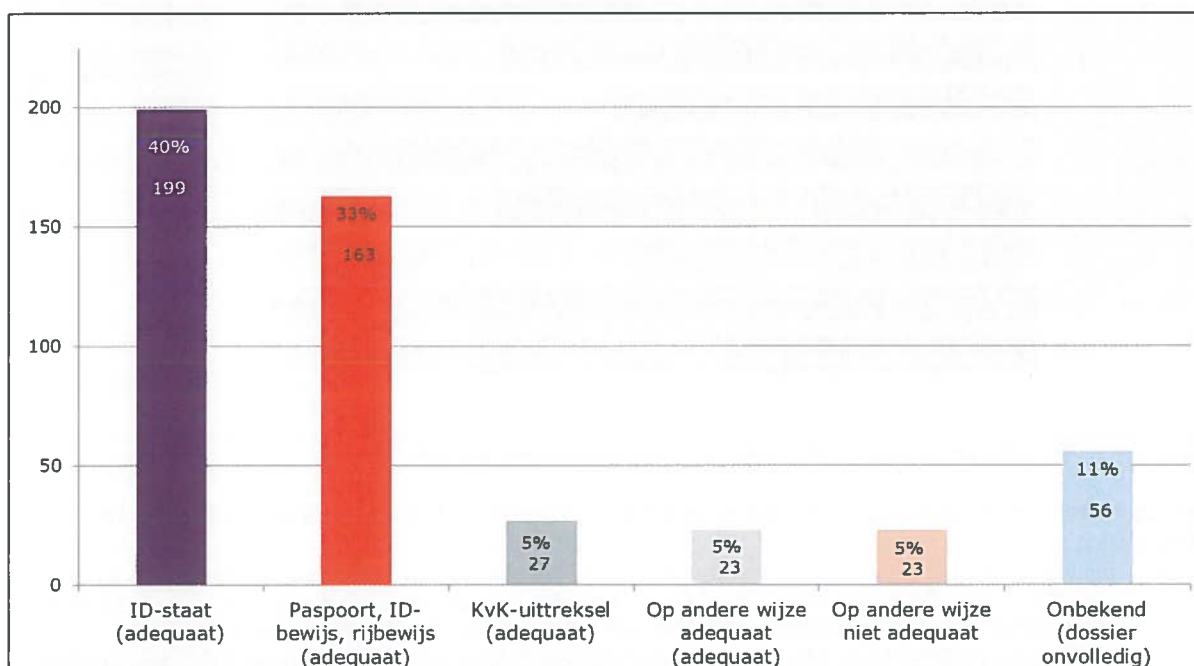
## 5. Identiteitsvaststelling

### 5.1 Uitgangspunten

De vaststelling van de identiteit van de verdachte is primair de verantwoordelijkheid van de politie. Het OM moet zich er van vergewissen dat de politie de identiteit van de verdachte op een adequate wijze heeft vastgesteld. Hiervan is bijvoorbeeld sprake als de identiteit is vastgesteld aan de hand van een ID-staat, paspoort, rijbewijs, ID-kaart, KvK-uittreksel (bij een rechtspersoon) of ambtshalve herkenning.

### 5.2 Bevindingen

In het dossieronderzoek zijn de reviewers in 491 zaken in het dossier nagegaan op welke wijze de identiteitsvaststelling heeft plaatsgevonden.<sup>3</sup> De resultaten van het dossieronderzoek zijn weergegeven in figuur 12. Bij deze resultaten moet worden opgemerkt dat de reviewers niet altijd eenduidig te werk zijn gegaan bij het achterhalen van de wijze waarop de identiteit van de verdachte is vastgesteld. Sommige reviewers hebben als zij een ID-staat aantreffen in het dossier niet verder gekeken of de identiteit van de verdachte ook ergens anders uit bleek, andere reviewers hebben dit wel gedaan.



Figuur 12: Resultaten dossieronderzoek 'wijze ID-vaststelling' voor alle parketten samen

In de nulmeting OMSB was in 75% van de onderzochte zaken sprake van een adequate ID-vaststelling. In deze 1-meting was in 84% van de zaken de ID-vaststelling adequaat. De identiteit van de verdachte is in deze zaken op de volgende wijze vastgesteld:

- In 199 zaken is de identiteit van de verdachte vastgesteld aan de hand van een ID-staat.
- In 163 zaken is de identiteit van de verdachte vastgesteld aan de hand van een paspoort, rijbewijs of ID-kaart.
- In 27 zaken is de identiteit van de verdachte vastgesteld aan de hand van een KvK-uittreksel. Dit betreft zaken van het [ ] en parket [ ] met een rechtspersoon als verdachte.
- In 23 zaken is de identiteit van de verdachte adequaat vastgesteld op een andere wijze, bijvoorbeeld op basis van een paspoort in combinatie met een boarding pass of op basis van een vreemdelingendocument.

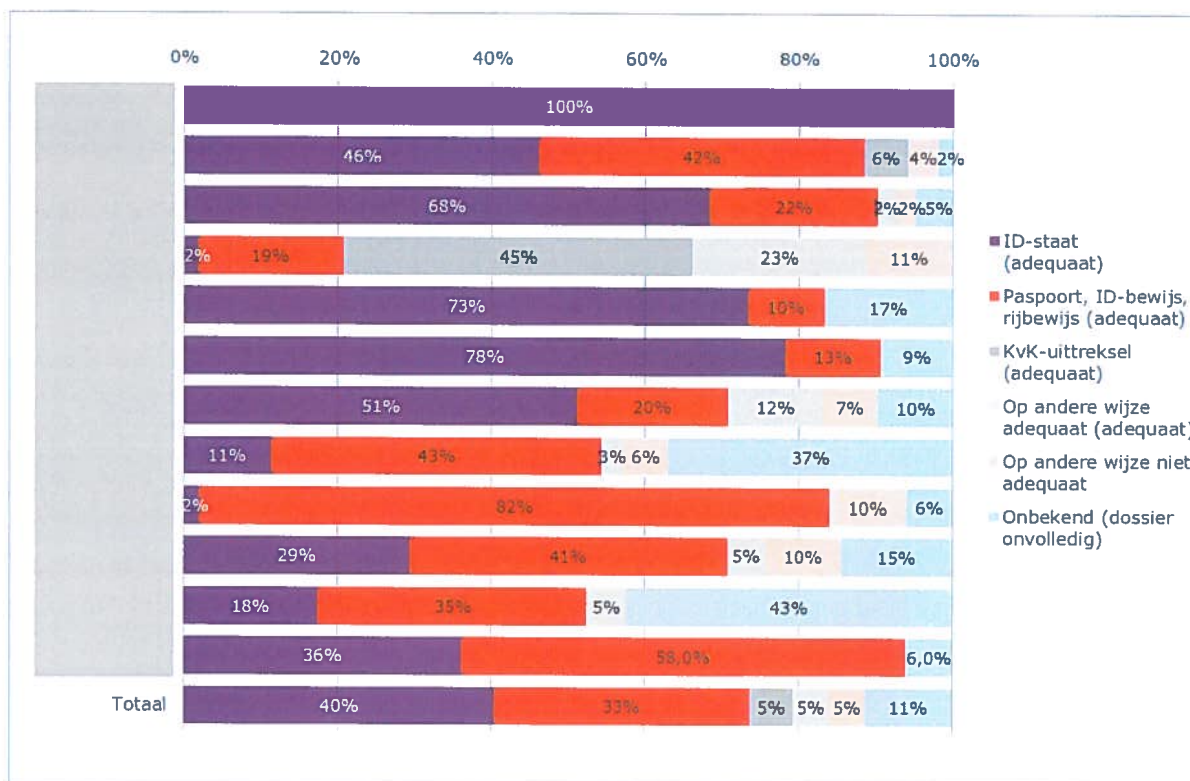
<sup>3</sup> In 3 zaken hebben de reviewers deze vraag niet beantwoord.



In 23 zaken (5%) was de identiteit van de verdachte op een andere wijze vastgesteld, waarbij de wijze van ID-vaststelling niet als adequaat kan worden aangemerkt. In deze zaken is de identiteitsvaststelling bijvoorbeeld gebaseerd op eigen opgave van de verdachte en blijkt niet uit het dossier dat hierop enige controle heeft plaatsgevonden.

In 56 zaken (11%) was niet te achterhalen op welke wijze de identiteitsvaststelling heeft plaatsgevonden omdat het dossier ten tijde van het dossieronderzoek niet volledig was (bijvoorbeeld doordat het proces-verbaal ontbrak). In het algemeen geldt dat wanneer het proces-verbaal aanwezig is in het dossier, de identiteitsvaststelling makkelijker te reproduceren is.

In figuur 13 zijn de resultaten ten aanzien van de ID-vaststelling weergegeven per parket.



Figuur 13: Resultaten dossieronderzoek ID-vaststelling per parket

De resultaten per parket laten een divers beeld zien. Daarbij is het relevant het volgende te vermelden:

- Bij het parket [ ] kon in 13 (37%) van de 35 onderzochte zaken de wijze van ID-vaststelling niet achterhaald worden. Het parket heeft aangegeven dat sinds half september 2017 de afspraak geldt dat een uitdraai van de ID-staat moet worden ingescand in GPS. Voor die tijd werd de uitdraai fysiek bij de stukken op ZSM gevoegd en gecontroleerd door de politiekundige en de beoordelaar. Na afdoening op ZSM werd de uitdraai weggegooid.
- Bij parket [ ] kon in 17 (43%) van de 40 onderzochte zaken de wijze van ID-vaststelling niet achterhaald worden.
- Bij parket [ ] kon in 6 (15%) van de 41 onderzochte zaken de wijze van ID-vaststelling niet achterhaald worden. Vanaf februari 2017 hanteert het parket de werkwijze dat zaken niet in behandeling worden genomen als de identiteit niet op de juiste wijze is vastgesteld. Vanaf maart/april 2017 is het SKN-nummer een vast onderdeel van het nieuwe registratieformulier dat onderdeel is van het dossier en wordt de ID-staat toegevoegd aan het dossier.
- Bij het parket [ ] wordt in tegenstelling tot wat de resultaten van het dossieronderzoek laten zien wel gebruik gemaakt van de ID-staat. Verklaring voor het afwijkende resultaat in het dossieronderzoek is dat bij zaken waar in het dossier een ID-staat aanwezig is en in het proces-verbaal is beschreven dat de identiteit is vastgesteld aan de hand van een ID-bewijs, de reviewers hebben aangegeven dat de identiteit is vastgesteld aan de hand van een paspoort/rijbewijs/ID-kaart.

Uit de beantwoording van de schriftelijke vragenlijst en de gevoerde gesprekken komt naar voren dat op nagenoeg alle parketten momenteel de afspraak geldt dat zaken zonder deugdelijke identiteitsvaststelling retour worden gezonden aan de aanleverende opsporingsinstantie.

### 5.3 Conclusie ID-vaststelling

- De reproduceerbaarheid van de ID-vaststelling van verdachten door de betrokken opsporingsinstantie is verbeterd. In 84% van de onderzochte zaken kon worden vastgesteld dat de identiteit van de verdachte op adequate wijze is vastgesteld. Dit is een verbetering ten opzichte van de 0-meting OMSB waar dat in 75% het geval was. In 5% van de onderzochte zaken kon niet worden vastgesteld dat de verdachte correct is geïdentificeerd (bijvoorbeeld ID gebaseerd op eigen opgave van de verdachte en geen indicatie in dossier van controle hierop). Bij de overige 11% kon de wijze van ID-vaststelling niet worden achterhaald omdat het dossier ten tijde van het onderzoek niet volledig was, bijvoorbeeld omdat het proces-verbaal ontbrak. Reviewers constateren dat de ID-vaststelling makkelijk is te reproduceren wanneer het proces-verbaal aanwezig is in het dossier.
- Binnen nagenoeg alle parketten geldt momenteel de afspraak dat zaken zonder deugdelijke ID-vaststelling retour gaan naar de opsporingsinstantie. Deze afspraak inclusief scherpe controle hierop bij binnenkomst van de zaak, moet leiden tot een verdere verbetering.

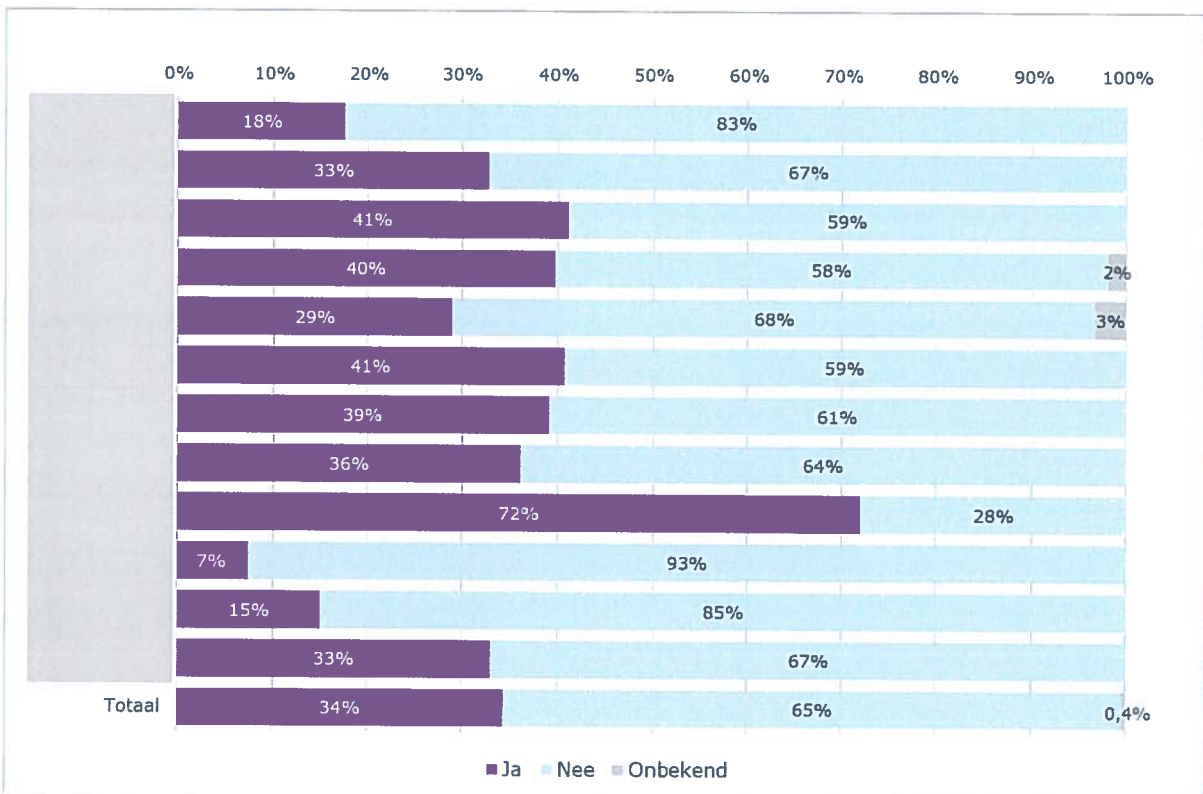
## 6. Straftoemeting

### 6.1 Uitgangspunten

Voor een groot deel van de misdrijven heeft het OM strafvorderingsrichtlijnen. Deze strafvorderingsrichtlijnen geven de professional de ruimte om in te spelen op de specifieke kenmerken van iedere zaak. Zo kan de hoogte van een geldboete worden verlaagd als de draagkracht van verdachte daartoe aanleiding geeft. Daarom dient 'afwijken van de 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 beleidsbrief van het College d.d. 24 juni 2015 is opgenomen dat een (korte) motivering van de straftoemeting moet worden vastgelegd.

### 6.2 Bevindingen

In het dossieronderzoek is door de reviewers in elke zaak bekeken of de strafmaat is gemotiveerd en of in de strafoplegging is afgeweken van de strafvorderingsrichtlijn. In de schriftelijke vragenlijst is aan de parketten gevraagd hoe zij beslissen over de strafmaat. In figuur 14 is weergegeven in welk percentage van de onderzochte zaken de strafmaat is gemotiveerd.<sup>4</sup>

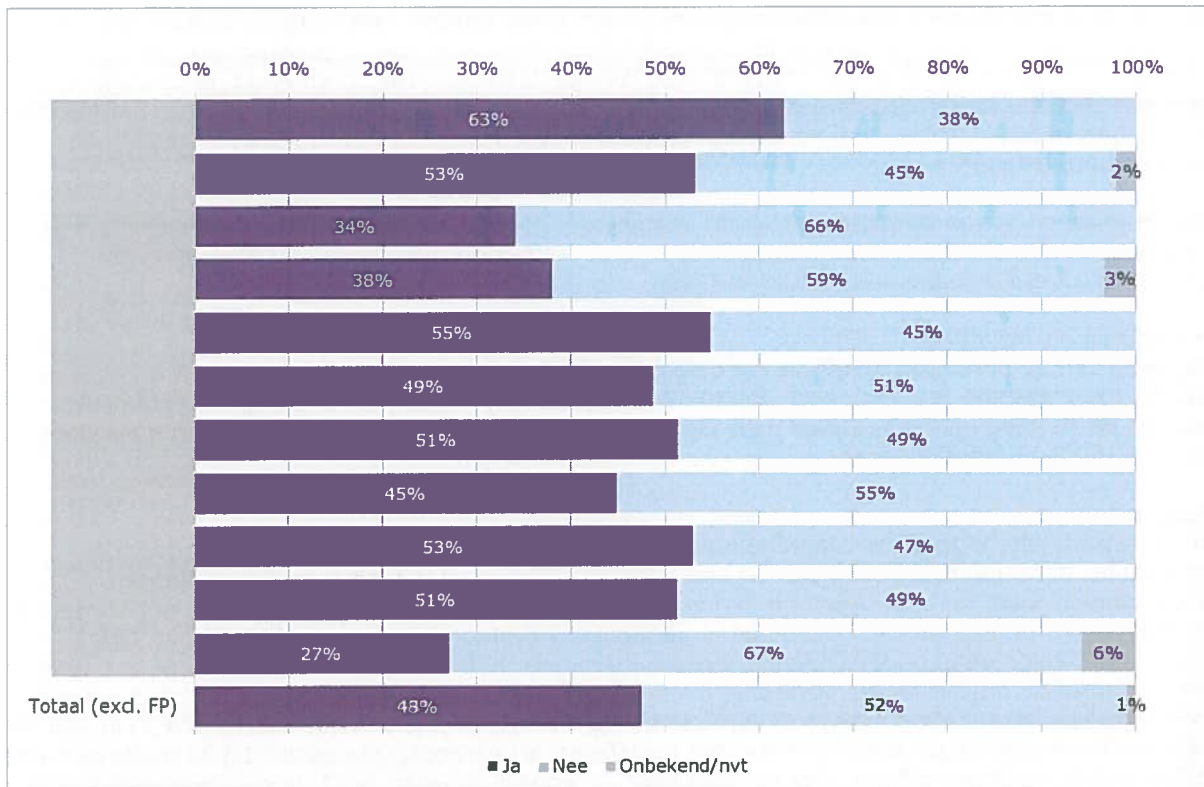


Figuur 14: Resultaten dossieronderzoek motivering strafmaat

In 65% van de 494 onderzochte dossiers blijkt de strafmaat niet gemotiveerd. Als wordt gekeken naar de resultaten per parket valt op dat vooral in parketten [redacted], [redacted] en [redacted] in weinig zaken de strafmaat is gemotiveerd. In [redacted] is de strafmaat relatief vaak gemotiveerd: in 72% van de onderzochte dossiers.

Figuur 15 laat per parket zien in welk percentage van de onderzochte zaken de sanctie conform de richtlijn is opgelegd (voor de zaken waar een strafvorderingsrichtlijn van toepassing was).

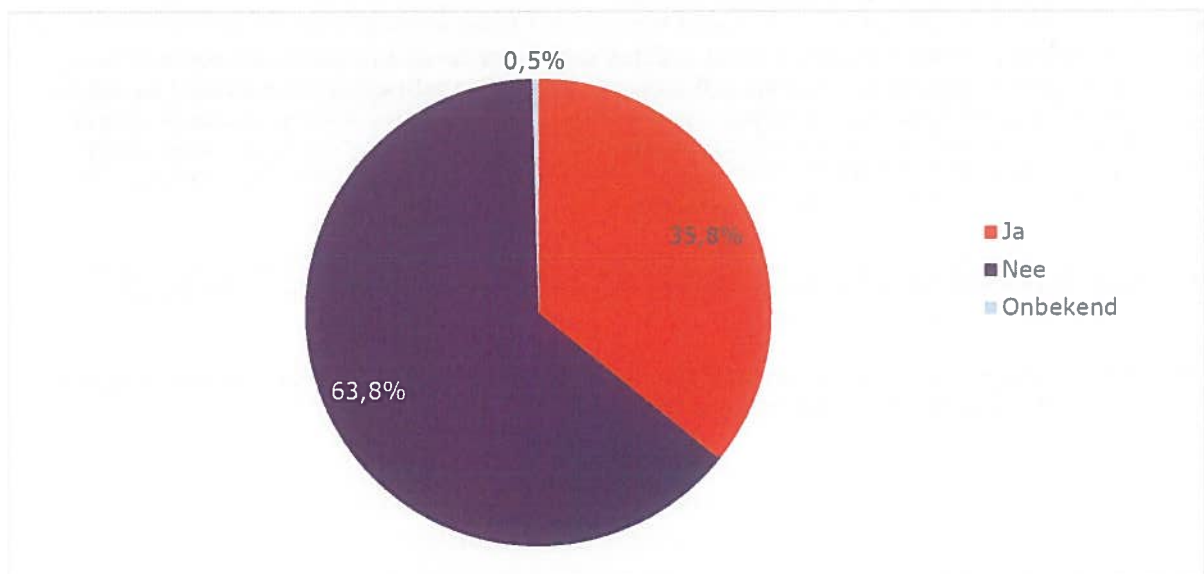
<sup>4</sup> De categorie onbekend betreft 2 dossiers waarbij de betreffende vraag niet is beantwoord.



Figuur 15: Resultaten dossieronderzoek straf cf. richtlijn, indien richtlijn van toepassing (excl. FP)

Uit het dossieronderzoek blijkt dat bij 48% van de zaken waarbij een strafvorderingsrichtlijn van toepassing is, de straf conform de richtlijn is opgelegd. In parket [ ] is het vaakst een straf opgelegd conform de richtlijn (63%), in [ ] werden de richtlijnen het minst vaak gevolgd (27%). Het FP is niet meegenomen in figuur 14, aangezien er nauwelijks richtlijnen zijn voor de strafbare feiten waarvoor het FP strafbeschikkingen oplegt. Een vergelijking met de 0-meting is niet goed mogelijk omdat in de 0-meting een andere vraagstelling is gehanteerd in het dossieronderzoek.

Uit de schriftelijke vragenlijst en uit de gesprekken komt naar voren dat de meeste parketten het uitgangspunt hanteren dat de strafmaat gemotiveerd moet worden bij afwijking van de strafvorderingsrichtlijnen. In figuur 16 is weergegeven of in de dossiers waarin is afgeweken van de richtlijn de strafmaat is gemotiveerd.



Figuur 16: Motivering strafmaat bij opgelegde sancties die afwijken van de strafvorderingsrichtlijn



Uit het dossieronderzoek volgt dat de afspraken niet goed worden nageleefd. In 218 onderzochte dossiers week de strafmaat af van de strafvorderingsrichtlijn die van toepassing was. In 139 dossiers (64%) was de gehanteerde strafmaat niet gemotiveerd. Dit is een hoog percentage, maar wel een verbetering ten opzichte van de 0-meting. In de 0-meting ontbrak namelijk de motivering van de strafmaat in 75% van de dossiers waarin was afgeweken van de van toepassing zijnde strafvorderingsrichtlijn.

Als de motivering van de strafmaat wordt vastgelegd, gebeurt dit bij de meeste parketten in het registratieformulier. Daarnaast gebruiken enkele parketten het memoveld of het veld voor telefoonnotities (het gele telefoontje) in GPS.

#### *Korting op eis ter zitting*

Bij geen van de parketten wordt bij het opleggen van de OMSB een korting toegepast op de straf die ter terechtzitting zou zijn geëist als de verdachte zou zijn gedagvaard. Zes parketten geven aan bij de straftoemeting te kijken naar wat de rechter zou opleggen en houden daarbij rekening met de LOVS-oriëntatiepunten.

#### *Functionaris die over de strafmaat beslist*

In de schriftelijke vragenlijst is aan de parketten gevraagd welke functionaris beslist over de strafmaat. Vijf parketten geven daarbij aan onderscheid te maken tussen de verschillende zaakstromen 'vast' en 'niet-vast': bij een verdachte die gedetineerd is neemt de officier doorgaans de beslissing. Bij een verdachte die niet is gedetineerd beslist vaak de assistent-officier. Drie parketten maken geen onderscheid in deze zaakstromen: het is daar in alle gevallen de assistent-officier en/of de officier die de beslissing over de strafmaat neemt. Bij het [ ] neemt bijna altijd de commissiesecretaris of de AJM-er de beslissing. Wanneer sprake is van een sterke afwijking van de richtlijn overleggen deze medewerkers met de officier. Bij parket [ ] beslist bij hoorzittingen de officier of de assistent-officier over de strafmaat. In andere gevallen is dit de commissiesecretaris of AJM-er. De parketten [ ], [ ], [ ] en [ ] hebben ook aangegeven dat naast de officier of assistent-officier in bepaalde gevallen een secretaris kan beslissen over de strafmaat.

### 6.3 Conclusie straftoemeting

- In 65% van de onderzochte zaken is geen motivering voor de gehanteerde strafmaat aangetroffen. De mate van vastlegging varieert tussen de 7% en 72% vastlegging van de motivering. De meeste parketten geven aan dat lokaal de afspraak geldt dat alleen *bij het afwijken van de richtlijnen* de strafmaat gemotiveerd moet worden. In 52% van de onderzochte zaken is afgeweken van de geldende strafvorderingsrichtlijn. In 64% van deze zaken bleek echter de strafmotivering te ontbreken.
- Als de motivering wel is vastgelegd gebeurt dit meestal in het registratieformulier dat het parket gebruikt of in het memoveld in GPS.
- Ten aanzien van de bevoegdheid tot het beslissen over de strafmaat maakt een deel van de parketten onderscheid tussen gedetineerde en niet-gedetineerde verdachten; de officier beslist in zaken waarin de verdachte gedetineerd is, de assistent-officier in zaken waarin de verdachte niet is gedetineerd. Bij zes parketten kunnen naast de officier of assistent-officier ook andere functionarissen (secretaris of ajm'er) over de strafmaat beslissen. In hoofdstuk 7 wordt hier nader op ingegaan.
- Alle parketten geven aan dat bij het opleggen van de sanctie via de OMSB geen korting toegepast wordt ten opzichte van de straf die ter terechtzitting zou zijn geëist als de verdachte zou zijn gedagvaard.
- Zes parketten geven aan bij de straftoemeting te kijken naar wat de rechter zou opleggen en houden daarbij rekening met de LOVS-oriëntatiepunten.

# 7. Aspecten van kwaliteitsborging

## 7.1 Uitgangspunten

### *Het professionele gesprek*

Bij het opleggen van strafbeschikkingen passen gelet op de aard van de afdoeningsmodaliteit geen automatismen. Op basis van individuele professionele afwegingen kan vanuit strafvorderlijke noodzaak besloten worden om af te wijken van de door de wetgever beoogde praktijk om bij lichte strafzaken een strafbeschikking uit te vaardigen. Ook de beslissing om wel of niet te horen berust op een professionele afweging.

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

### *Opleiding en praktijkbegeleiding*

De professionele ontwikkeling van de betrokken medewerkers is eveneens een belangrijke kwaliteitswaarborg. Om de kwaliteit van de toepassing van de strafbeschikking te borgen is kennis van de strafvorderlijke kaders nodig, maar ook verdieping, inspiratie en reflectie op de dagelijkse toepassing. Voor de onervaren medewerkers is inrichting van praktijkbegeleiding relevant. Dit geldt zeker in een werkomgeving met veel verloop. Daarnaast wordt zittingservaring in de praktijk als voorwaarde gezien om tot een goed oordeel in een zaak te komen.

### *Sturing op basis van managementinformatie*

Om de kwaliteit te kunnen borgen is informatie nodig over de prestaties op de vastgestelde kwaliteitseisen. De toegang en het gebruik van managementinformatie door leidinggevende en de individuele medewerker beoogt zicht te geven op de prestaties en de achterliggende factoren die hierop van invloed zijn. De informatie nodigt uit tot het gesprek hierover om te leren en waar nodig bij te sturen en/of te verbeteren.

### *Processen*

Het steeds meer uniform werken binnen de verschillende parketten, draagt bij aan de voorspelbaarheid en betrouwbaarheid van het OM en vergroot het lerend vermogen, de overdraagbaarheid en beheersbaarheid van het werk. Uniform werken maakt het daarnaast eenvoudiger om tot landelijke samenwerkingsafspraken met ketenpartners te komen en is bovendien nodig voor de realisatie van gebruiksvriendelijke verbeteringen van de ICT/IV ondersteuning. Er moet echter ook ruimte blijven bestaan voor de lokaal best passende werkwijze die aansluit op specifieke lokale omgevingsfactoren. Op de vastgestelde minimale kwaliteitsvereisten wordt *maximaal* geüniformeerd. Daarnaast wordt een landelijk *aanbevolen* procesgang ontwikkeld op basis van bewezen effectieve praktijken.

## 7.2 Bevindingen

In de schriftelijke vragenlijst zijn de parketten gevraagd aan te geven of en op welke wijze zij aan de hierboven genoemde kwaliteitsborgen invulling geven. Daarnaast is hierover gesproken in de meeste gesprekken die in het kader van deze meting zijn gevoerd. In de volgende subparagrafen worden de bevindingen op de verschillende onderwerpen gepresenteerd.

### *Vormgeven aan het professionele gesprek*

Uit de vragenlijsten en gesprekken blijkt een toegenomen aandacht voor de OMSB als afdoeningsmodaliteit en voor het bespreken van elkaars professionele afwegingen ten aanzien van bewijsbeoordeling en strafmaat. Uitwisseling over de afwegingen die worden gemaakt bij het opleggen van een OMSB gebeurt bij de meeste parketten vooral informeel en ad hoc op de

werkvloer van ZSM. Daarnaast komt dit onderwerp bij zes parketten – [redacted] - tijdens meer structurele overlegvormen aan de orde. Het kan dan gaan om reguliere overleggen zoals het werkoverleg, of specifieke bijeenkomsten, zoals intervisie- of themabijeenkomsten. Daarnaast is er bij parket [redacted] een overleg tussen kwaliteitsfunctionarissen van secties, waarin werkinstructies worden beoordeeld. Parket [redacted] heeft een werkgroep geformeerd die het proces van kwaliteitsverbetering verder vorm moet geven.

Een aantal parketten heeft toegelicht hoe het leerproces bij medewerkers wordt bevordert. Dat gebeurt op diverse wijzen. Bij [redacted] is een officier aanwezig voor overleg en vragen van medewerkers. In [redacted] wordt gewerkt aan het opzetten van 'coaching on the job'. Hiervoor zijn twee kwaliteitsofficieren aangewezen. In [redacted] gebeurt dit door 'on-the-job-learning', waarbij nieuwe medewerkers meer intensief worden begeleid. In [redacted] is een opleidingsklasje voor assistent-officieren waarin de OMSB ook aan de orde komt en er zijn intervisiegroepen. Ook [redacted] werkt met intervisiegroepen. [redacted] bevordert het leerproces bij assistent-officieren met een meester-gezelverhouding tussen officier en assistent-officier.

Het geven van feedback is op de parketten op verschillende manieren geborgd. Deels gebeurt het geven van feedback incidenteel, deels is het geven van feedback gekoppeld aan de herbeoordeling na verzet of aan de behandeling van verzet op zitting. Zeven parketten geven aan structureel een terugkoppeling te geven als een verzetszaak op zitting is geweest. In de fase van herbeoordeling gebeurt dit minder vaak structureel en soms alleen als de herbeoordeling leidt tot een andere beslissing of een sepot.

#### *Opleiding*

Het strafvorderlijk kader is op alle parketten onder de aandacht van de medewerkers gebracht. Dit gebeurde op afdelingsoverleggen, via e-mail, via een verwijzing naar JKS en ZOOM of als onderdeel van een voorlichtingsbijeenkomst. De meeste parketten organiseren daarnaast intern geen specifieke opleidingen met betrekking tot de OMSB. Wel zijn er verschillende parketten die (intervisie of kennis)bijeenkomsten organiseren rondom de OMSB of die aangeven dat er specifiek aandacht is voor de OMSB bij het opleiden van nieuwe medewerkers.

Meerdere parketten achten het wenselijk dat in de opleiding meer aandacht aan de OMSB wordt besteed. Daarnaast hebben parketten de volgende meer specifieke opleidingswensen benoemd:

- Opleiden van administratief medewerkers met betrekking tot verslaglegging bij hoorzittingen;
- Vaardigheids- en weerbaarheidstraining voor assistent-officieren die hoorzittingen doen;
- Cursus juridisch kader OMSB.

Ook geeft een aantal parketten aan behoefte te hebben aan mogelijkheden om periodiek kennis en ervaring te delen, bijvoorbeeld in een intervisiestructuur of aan de hand van casuïstiek.

#### *Managementinformatie*

Parketten verkeren in verschillende stadia wat betreft het gebruik van managementinformatie voor het sturen op het OMSB-proces. Acht parketten maken gebruik van managementinformatie op het gebied van de OMSB. Vier parketten maken geen of slechts in beperkte mate gebruik van managementinformatie om te sturen op het OMSB-proces. Dit zijn parket [redacted]. Meest genoemde onderwerpen waarbij gebruik wordt gemaakt van managementinformatie zijn de afdoeningsmix, doorlooptijden en verzet. Daarnaast wordt veel gebruik gemaakt van de kwartaalrapportage ZSM, deze geeft echter slechts beperkte specifieke informatie over de OMSB.

Enkele parketten – [redacted] – geven aan dat er genoeg of eerder teveel informatie beschikbaar is. Zij hebben behoefte aan een meer eenduidige dataset, zodat duidelijker wordt waarop gestuurd kan worden bij de OMSB.

Zes parketten geven aan dat zij managementinformatie gebruiken om te sturen op teamniveau of individueel niveau. [redacted] werkt bijvoorbeeld met cijfers op medewerkersniveau over de afdoeningsmix. De cijfers worden niet gebruikt om 'af te rekenen', maar als basis om het gesprek met medewerkers aan te gaan. [redacted] en [redacted] doen mee aan een landelijke pilot voor een dashboard op individueel niveau. Daarnaast werken ook [redacted] en [redacted] aan een model voor managementinformatie op medewerkersniveau. Dit is vooral een administratieve controle. Bij de andere parketten wordt er nog niet gestuurd op teamniveau of

individueel niveau. Daar wordt alleen geaggregeerde managementinformatie gebruikt die besproken wordt op MT-niveau. [redacted] monitort per dienst het aantal strafbeschikkingen dat per medewerker wordt opgelegd.

#### *Rolverdeling tussen officieren en assistent-officieren*

Tussen de parketten bestaan verschillen als het gaat om de rolverdeling tussen assistent-officieren en (arrondissementsof)ficieren bij het nemen van beslissingen rond het opleggen van een OMSB:

- De parketten [redacted] hebben aangegeven dat assistent-officieren zelfstandig opereren en dat de rollen van arrondissementsofficier en assistent-officier m.b.t. de OMSB in feite inwisselbaar zijn. Daarbij geeft een aantal parketten aan dat er wel afstemming is tussen de arrondissementsofficier en assistent-officieren en spreekt parket [redacted] over een meester-gezel relatie.
- Parket [redacted] geeft aan dat iedere beslissing ten aanzien van het opleggen van een OMSB wordt genomen door een officier van justitie.
- De parketten [redacted] en [redacted] geven aan dat de assistent-officieren onder verantwoordelijkheid van de arrondissementsofficier opereren. De arrondissementsofficier is verantwoordelijk voor de beslissingen die de assistent-officier neemt.
- Parket [redacted] geeft aan dat de arrondissementsofficier beslist over de handelingsruimte en verantwoordelijkheid van een assistent-officier.
- Bij parket [redacted] beslist de arrondissementsofficier in het vast-proces over de routing van een zaak, de assistent-officier kan deze beslissing opvolgen of tot een andere afdoening beslissen. In het niet-vast proces nemen assistent-officieren zelfstandig beslissingen.
- Bij het [redacted] zijn geen assistent-officieren werkzaam.

De mate van senioriteit op de ZSM-locatie verschilt eveneens tussen de parketten en is onder meer afhankelijk van de verhouding tussen ingezette officieren en assistent-officieren, de mate van verloop, de zittingservaring van assistent-officieren en de mate waarin officieren rouleren om de ZSM-diensten te bezetten. Sommige parketten zetten ervaren officieren uit de onderzoeksomgeving in als kwaliteitsimpuls op ZSM, terwijl andere parketten zoals parket [redacted] [redacted] voor 90% vaste ZSM-officieren inzet.

#### *Inzet van beoordelaars (niet zijnde officieren) bij OMSB-beslissingen*

In zes arrondissementsparketten neemt in bepaalde gevallen een (bevoegd) secretaris beslissingen nemen over het opleggen van de strafbeschikking. De parketten [redacted] [redacted] hebben in de schriftelijke vragenlijst aangegeven dat naast de officier of assistent-officier in bepaalde gevallen een secretaris beslist over de strafmaat. In de gesprekken is daarnaast naar voren gekomen dat in de parketten [redacted] [redacted] een daartoe bevoegde secretaris wordt ingezet voor OM-hoorzittingen. Parket [redacted] geeft tot slot aan dat voor zaken in de backoffice (voorraad) de gemandateerde commissiesecretaris de beslissing neemt. Binnen het [redacted] en parket [redacted] worden de meeste OMSB-beslissingen uitgevaardigd door commissiesecretarissen of administratief-juridisch-medewerkers (AJM-ers).

#### *Mandaat CVOM*

Voor het parket CVOM geldt dat het College naar aanleiding van het eerste Knigge-rapport heeft besloten de medewerkers van parket CVOM aan te stellen bij alle parketten van het OM. De medewerkers worden daardoor geacht werkzaam te zijn voor het parket waarvoor zij in een bepaalde zaak werkzaamheden verrichten en ontlenen hun bevoegdheid aan het mandaat van de lokale hoofdofficier binnen wiens arrondissement de zaak valt.



### 7.3 Conclusie aspecten kwaliteitsborging

- Parketten hebben op diverse manieren meer aandacht en vorm gegeven aan het waarborgen van de kwaliteit van de professionele afwegingen door uitwisseling hierover op de werkvloer. In de meeste parketten krijgt het professionele gesprek over de afwegingen die worden gemaakt bij het opleggen van een OMSB nog weinig gestructureerd vorm. Er kan daarnaast nog meer worden geïnvesteerd in een leerproces voor medewerkers. Het inhoudelijk gesprek tussen medewerkers vindt nog (te) weinig plaats. Enkele parketten geven op onderdelen wel gestructureerd vorm aan het geven van feedback en het leerproces. Dit is vaak gekoppeld aan de herbeoordeling na verzet of aan de terugkoppeling over verzetszaken die op zitting zijn geweest.
- Er bestaat behoefte aan meer opleiding op het gebied van de OMSB (via betere integratie in bestaande opleidingen dan wel in een aparte cursus OMSB), op het gebied van OM-hoorzittingen en aan mogelijkheden om kennis en ervaring onderling uit te wisselen.
- Parketten maken in de sturing op de prestaties van de strafbeschikkingspraktijk in verschillende mate gebruik van managementinformatie. Bij meerdere parketten bestaat behoefte aan een landelijk eenduidige (en compacte) set aan informatie.
- De helft van de parketten stuurt ten aanzien van de OMSB op de resultaten die op teamniveau of op het niveau van individuele medewerkers worden geboekt.
- Binnen de parketten gelden verschillende uitgangspunten als het gaat om de rolverdeling tussen de officier en de assistent-officier. De mate van senioriteit op de ZSM-locatie varieert eveneens en is onder meer afhankelijk van de verhouding tussen ingezette officieren en assistent-officieren, de mate van verloop, zittingservaring en roulatie van officieren binnen ZSM.
- In bepaalde gevallen neemt een secretaris beslissingen over het opleggen van de strafbeschikking. Op basis van mandaten lijken deze medewerkers wel bevoegd om de beslissingen te nemen. Binnen het [ ] en parket [ ] worden de meeste OMSB - beslissingen opgelegd door commissiesecretarissen of administratief-juridisch-medewerkers.
- Acht parketten geven aan dat zij geen specifiek mandaatbesluit hebben voor de beslissingen ten aanzien van de strafbeschikking.
- Vier parketten (Amsterdam, Oost-Brabant, parket CVOM en het FP) beschikken over een mandaatbesluit dat ziet op het nemen van beslissingen ten aanzien van de OMSB.

\*\*\*

\*\*\* Zie besluit voor toelichting op het mandaatbesluit.

## 8. Doorlooptijden

### 8.1 Uitgangspunten

Omwillen van de effectiviteit van de afdoeningsmodaliteit OMSB, dienen de doorlooptijden van de afdoening via de OMSB; het opleggen van de strafbeschikking, behandelen van verzet en executeren van de opgelegde sancties zo kort mogelijk te zijn. Wanneer de reactie op strafbaar gedrag uitblijft of te lang duurt, draagt dit niet bij aan het eindbeeld dat de wetgever voor ogen heeft, namelijk dat verdachten snel moeten weten waar zij aan toe zijn, dat daders duidelijk wordt gemaakt dat norm-overschrijdend gedrag niet wordt getolereerd en dat slachtoffers recht hebben op genoegdoening en compensatie (geloofwaardigheid rechtstaat).

In het rapport van de PGHR 'beproefd verzet' wordt geconcludeerd dat de doorlooptijden bij *verzetszaken* te lang en in de CVOM zaakstroom schokkend zijn. Deze lange doorlooptijden hebben grote gevolgen voor de uitkomsten van de verzetsprocedure. De ouderdom van de zaak heeft gevolgen voor de opgelegde straf bij zaken die aan het oordeel van de rechter worden onderworpen. Daarnaast zijn in de onderzochte periode veel zaken geseponeerd vanwege de ouderdom van de feiten, omdat de zaken niet meer tijdig aan de rechter kunnen worden voorgelegd. Het College onderschrijft dat de lange doorlooptijden een groot probleem vormen.

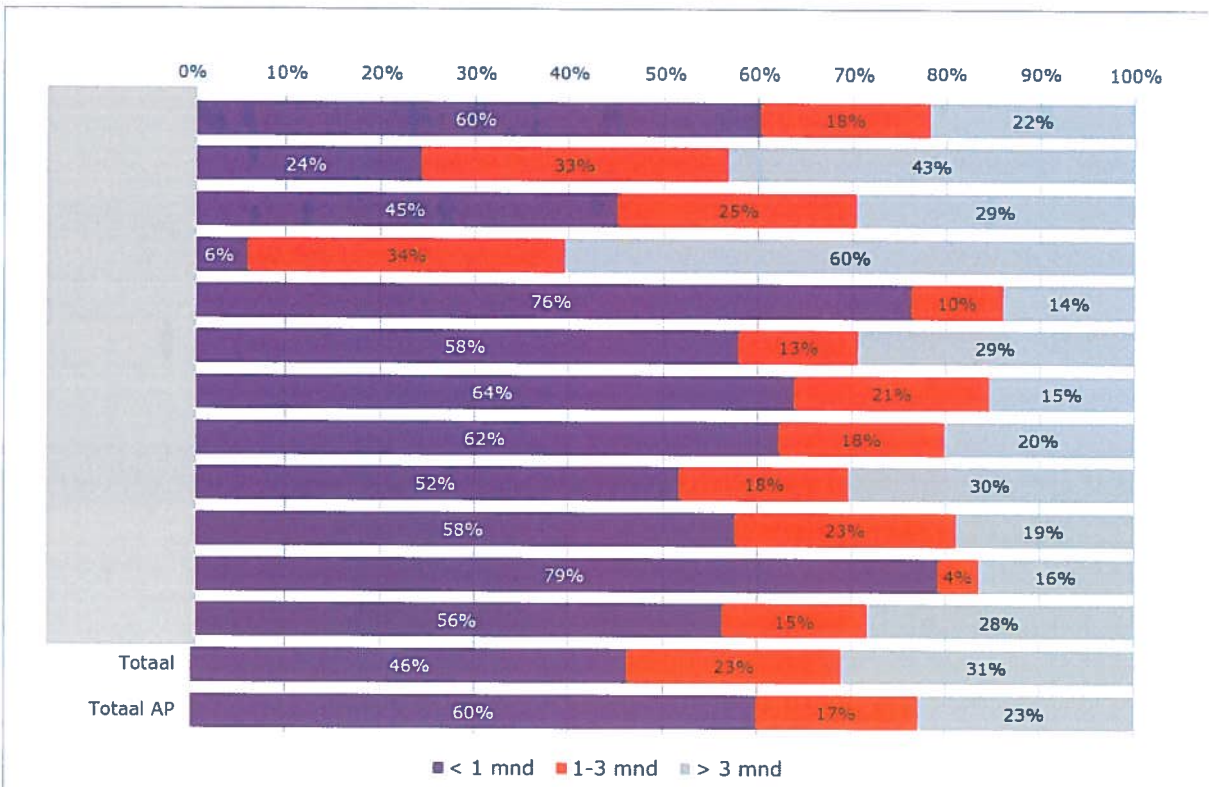
### 8.2 Bevindingen

De Fact Factory heeft cijfermatige informatie over de doorlooptijden uit Phoenix aangeleverd en deze cijfers zijn in de meeste gesprekken die in het kader van deze meting zijn gevoerd, besproken met de parketten. In de doorlooptijden is onderscheid gemaakt tussen de doorlooptijd vanaf het 1<sup>e</sup> verhoor tot de 1<sup>e</sup> beoordeling en de doorlooptijd tussen de registratie van de binnenkomst van een verzet en een akkoord op de herbeoordeling (en dus niet de eindafdoening).

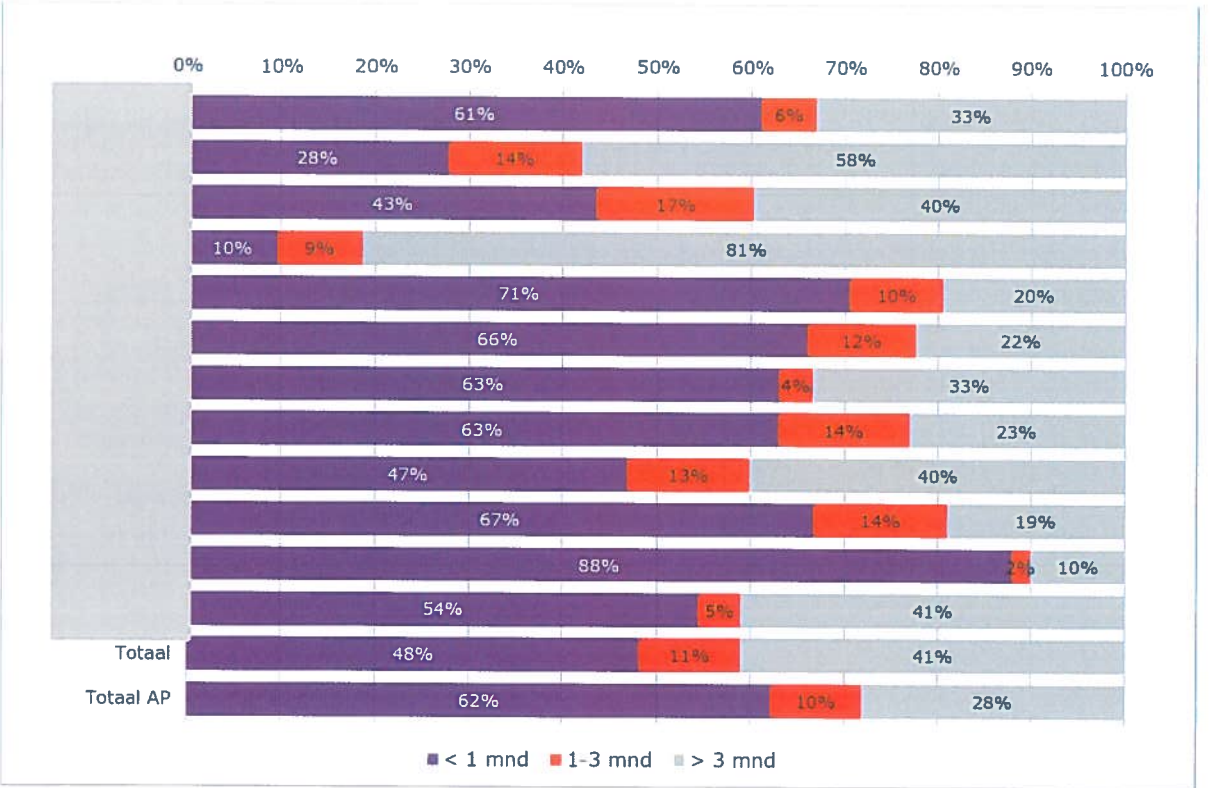
#### *Doorlooptijden tussen 1<sup>e</sup> verhoor en de 1<sup>e</sup> beoordeling*

De figuren 17 en 18 geven de doorlooptijden weer van de in 2016 en 2017 (tot medio september) opgelegde strafbeschikkingen voor misdrijven tussen het 1<sup>e</sup> verhoor en de 1<sup>e</sup> beoordeling. De figuren laten per parket zien welk aandeel van het totaal aantal opgelegde strafbeschikkingen een doorlooptijd kent tussen 1<sup>e</sup> verhoor en 1<sup>e</sup> beoordeling van minder dan 1 maand, tussen de 1 en 3 maanden of langer dan 3 maanden.

In deze figuren valt op dat deze doorlooptijden bij het [ ] en parket [ ] afwijken ten opzichte van de arrondissementsparketten. Bij het [ ] wordt dit verklaard door de zaakstroom die het parket behandelt en doordat het [ ] geen ZSM-werkwijze kent. Binnen parket [ ] is vanaf juni 2017 ingezet op het verkorten van de doorlooptijden. Het rapport van de PGHR heeft de noodzaak van de hierop reeds lopende initiatieven nogmaals aangetoond. De [ ] verkort de doorlooptijden door het differentiëren van zaakstromen en inrichten van fastlanes voor de zaakstromen die zich hiervoor lenen. Nieuwe zaken stromen daardoor niet meer onbeoordeeld in en de bestaande voorraad wordt geïsoleerd. Het feit dat de oude voorraad nog wordt weggewerkt heeft momenteel nog een negatief effect op de doorlooptijden, waardoor het effect van de fastlanes nog niet zichtbaar is in de cijfers.



Figuur 17: Doorlooptijden 1<sup>e</sup> verhoor - 1<sup>e</sup> beoordeling strafbeschikkingen opgelegd in 2016 voor misdrijven



Figuur 18: Doorlooptijden 1<sup>e</sup> verhoor - 1<sup>e</sup> beoordeling strafbeschikkingen opgelegd in 2017 (tot medio sept) voor misdrijven

Meerdere parketten hebben in de gesprekken die zijn gevoerd aangegeven dat het goed op orde hebben van het ZSM-proces bijdraagt aan het verkorten van de doorlooptijden en een verklaring vormt voor een groot aandeel zaken waarbij de doorlooptijd tussen 1<sup>e</sup> verhoor en 1<sup>e</sup> beoordeling korter is dan 1 maand. Uit figuur 18 volgt echter ook dat bij het merendeel van de parketten (met uitzondering van [REDACTED]) het aandeel strafbeschikkingen waarbij de doorlooptijd tussen 1<sup>e</sup> verhoor en 1<sup>e</sup> beoordeling langer is dan 3 maanden in 2017 is toegenomen ten opzichte van 2016.

#### *Doorlooptijden tussen registratie verzet en akkoord herbeoordeling*

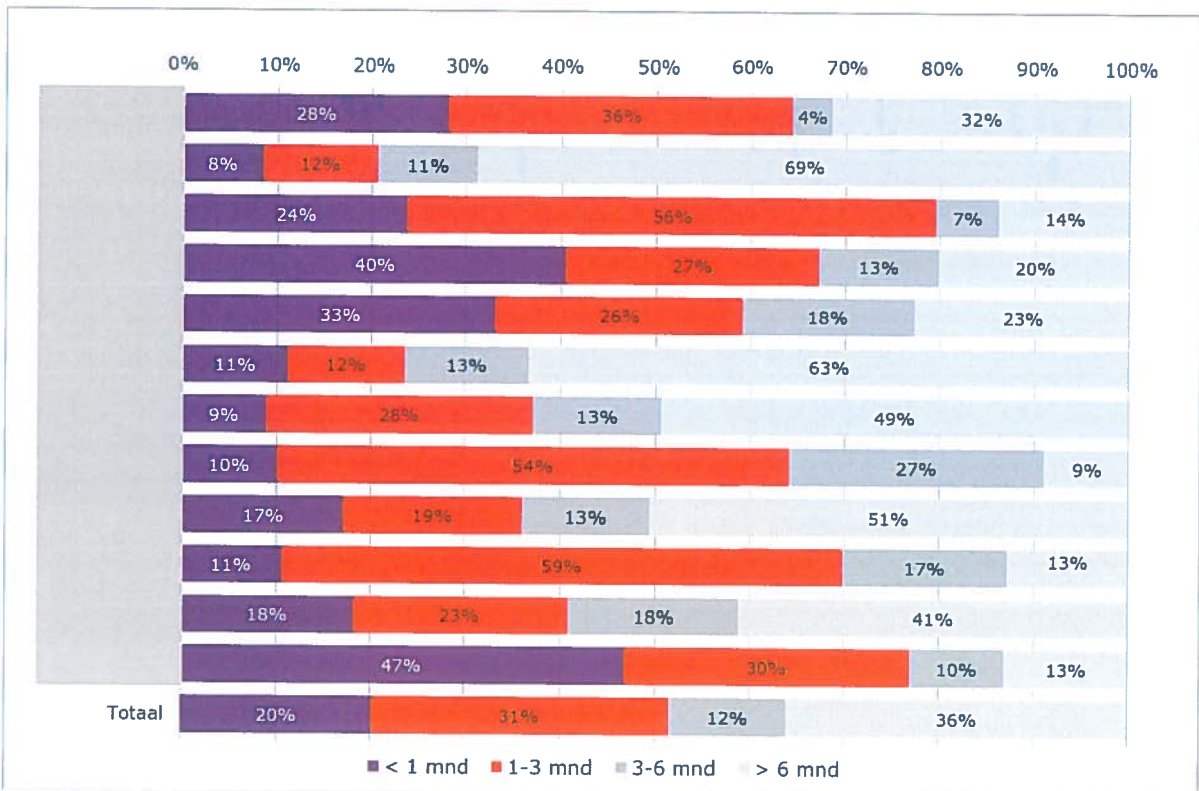
De figuren 19 en 20 geven inzicht in de doorlooptijden tussen de registratie van verzet en het akkoord op de herbeoordeling. Het gaat hierbij om verzetszaken die in 2016 opnieuw zijn beoordeeld. Uit deze cijfers is af te leiden dat in 2016 de parketten [REDACTED] een relatief hoog aandeel zaken kent waar deze doorlooptijd langer dan 6 maanden bedraagt. In dezelfde parketten, en tevens in parket [REDACTED] en [REDACTED] ligt het percentage zaken dat binnen een maand tot akkoord herbeoordeling komt relatief laag.

Op het totaal van de herbeoordeelde zaken laten de parketten in 2017 een verbetering zien in de doorlooptijd tussen registratie verzet en akkoord herbeoordeling. In zeven parketten is er in de doorlooptijden een positieve ontwikkeling te zien ten opzichte van 2016. Het aandeel verzetten met een doorlooptijd korter dan 1 maand is gegroeid en tegelijkertijd is het aandeel met een doorlooptijd langer dan 6 maanden afgenomen.

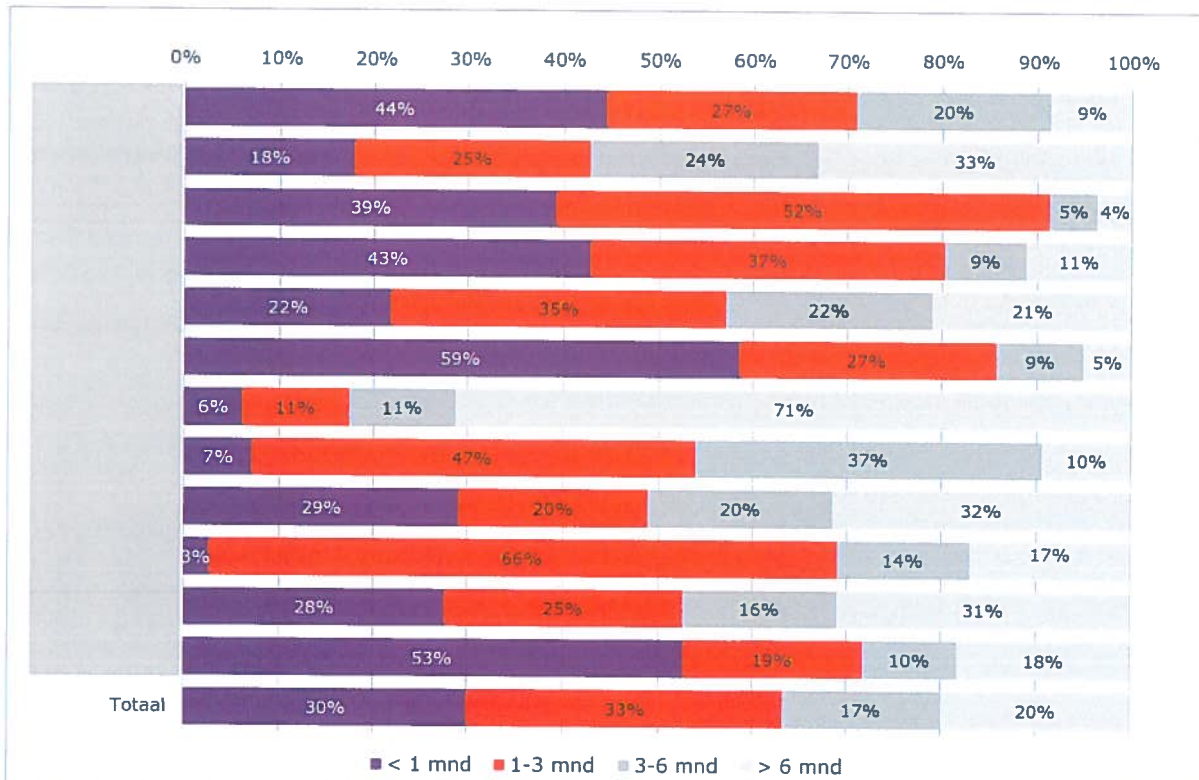
De doorlooptijd tussen registratie verzet en akkoord herbeoordeling is voor de parketten [REDACTED] een aandachtspunt. In vergelijking met de andere parketten is het aandeel verzetten met een doorlooptijd korter dan een maand klein en de cijfers over 2017 laten geen positieve ontwikkeling zien. Deze drie parketten scoren overigens wel dicht tegen het landelijk gemiddelde van de arrondissementsparketten op de doorlooptijd tussen 1<sup>e</sup> verhoor en 1<sup>e</sup> beoordeling (zie figuur 17 en 18). Het volgende is op te merken over deze parketten:

- Parket [REDACTED] heeft in 2017 het team verzetten uitgebreid. Dit moet leiden tot afnemende doorlooptijden in de verzetszaken. Het parket heeft echter ook aangegeven dat de langere doorlooptijden deels worden veroorzaakt doordat het vaak lang duurt voordat de politie het proces-verbaal aanlevert dat pas wordt opgevraagd nadat verzet is ingesteld.
- In de parketten [REDACTED] en [REDACTED] wordt eveneens het dossier *bij verzet* gecompleteerd met het proces-verbaal en overige stukken. Als in een OMSB zaak verzet wordt ingesteld, wordt via BOSZ een vervolgactie uitgezet richting de politie. Vervolgens wacht het parket tot het proces-verbaal beschikbaar is gesteld om de zaak te kunnen afhandelen. In [REDACTED] vindt de herbeoordeling volgens het parket plaats op basis van de verzetsgronden. In parket [REDACTED] vindt een integrale herbeoordeling plaats, omdat enkel beoordelen op de verzetsgronden vaak te beperkt is, aldus het parket.





Figuur 19: Doorlooptijden registratie verzet – akkoord herbeoordeling, voor zaken herbeoordeeld in 2016



Figuur 20: Doorlooptijden registratie verzet – akkoord herbeoordeling, voor zaken herbeoordeeld in 2017 (tot medio oktober)

### *Factoren van invloed op de doorlooptijd van verzetszaken*

In de gesprekken die in het kader van deze 1-meting zijn gevoerd, zijn door verschillende parketten knelpunten benoemd die invloed van invloed zijn op de doorlooptijd van verzetszaken:

- Het aanbod aan verzetszaken versus de herbeoordelingscapaciteit (parket [REDACTED])
- Het ontbreken van processen verbaal en lange aanlevertijden bij de politie of andere opsporingsinstanties (parket [REDACTED], parket [REDACTED]).
- Oude voorraden die nog weggewerkt moeten worden (Parket [REDACTED])

In het rapport van de PGHR 'Beproefd Verzet' wordt geconcludeerd dat de verklaring voor de lange doorlooptijden grotendeels wordt gevonden in de tijd die het kost om tot een herbeoordeling te komen. In het kader van het verbeterprogramma is actie ondernomen om de kwaliteit van de schuldvaststelling en de reproduceerbaarheid daarvan sterk te verbeteren. Dat leidt tot tijdswinst als verzet wordt ingesteld. De zaak hoeft dan immers niet meer integraal te worden beoordeeld. In de 1-meting komt naar voren dat in bijna alle parketten (nog) een volledige herbeoordeling plaatsvindt bij verzet. Alleen in [REDACTED] vindt een herbeoordeling plaats op basis van verzetsgronden. In dit parket is echter geen positieve ontwikkeling te zien in de doorlooptijden.

De volgende factoren lijken bij te kunnen dragen aan het verkorten van de doorlooptijden:

- Verbetering van de reproduceerbaarheid en de kwaliteit van de schuldvaststelling (zie hoofdstuk 3 en 4) levert ondanks de nog vaak integrale herbeoordelingen wel tijdswinst op. Het gaat hierbij om de betere dossiervorming en de beschikbaarheid van een registratieformulier met hierin een korte opsomming van de bewijsmiddelen, verweren, context en straftoemeting. Hierdoor kunnen collega-beoordelaars de gedachtegang die is gevolgd bij de initiële beoordeling snel reconstrueren. Dit helpt in een snelle herbeoordeling.
- Het opmaken van een tenlastelegging bij de uitvaardiging van een OMSB. Parketten geven aan dat deze werkwijze bijdraagt aan een snelle herbeoordeling. De meeste parketten doen dit inmiddels. Dit is alleen niet het geval bij het [REDACTED]. Van [REDACTED] was hierover geen informatie beschikbaar.
- Afspraken met politie over insturen van het originele proces-verbaal bij uitvaardigen van de OMSB. Het merendeel van de parketten hanteert de werkwijze dat wanneer er verzet is ingediend, het dossier (pas) wordt gecompleteerd met het proces-verbaal. De parketten [REDACTED] en met ingang van 1 juni 2017 [REDACTED] hanteren de afspraak dat het ondertekende proces-verbaal al bij het nemen van een afdoeningsbeslissing naar het parket moet worden verzonden en na inzending in GPS wordt opgeslagen. Deze maatregel lijkt, bij naleving door opsporingsinstanties, veel impact te hebben op de doorlooptijd van verzetszaken. De genoemde parketten scoren hoger dan het landelijk gemiddelde op de doorlooptijd tussen registratie verzet en akkoord herbeoordeling en andere parketten benoemen de lange wachttijden voor het ontvangen van het proces-verbaal als knelpunt.
- De snelheid van het registreren van het binnengekomen verzet in GPS door het opmaken van de akte van verzet (zie hoofdstuk 12).
- Interne sturing op doorlooptijden. Het College heeft het belang van verkorting van de doorlooptijden onderschreven en afspraken over de doorlooptijden OMSB zijn opgenomen in de P&C cyclus. Parketten proberen om de knelpunten in de doorlooptijden in kaart te brengen en hierop (bij) te sturen.

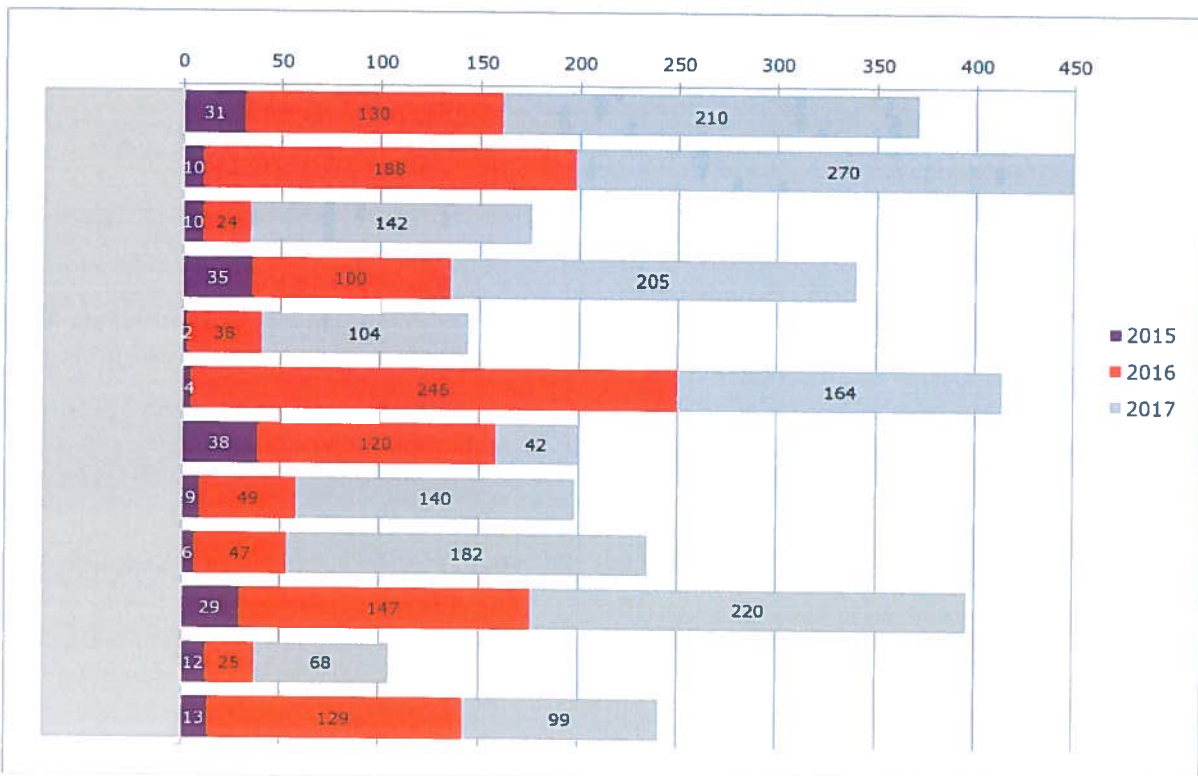
### *Doorlooptijden tussen herbeoordeling en eindafdoening*

Het snel aanbrenge bij de rechter kan alleen als daarvoor voldoende zittingsruimte beschikbaar is. Dat is op dit moment in vergaande mate niet het geval. Ook na een voortvarende inhoudelijke herbeoordeling kan een zaak nog zeer lang op de plank blijven liggen wegens gesprek aan zittingsruimte. Dat heeft tot gevolg dat op het moment dat wel zittingsruimte beschikbaar is, bij veel zaken beoordeeld moet worden of de redelijke termijn niet is verstreken of dat overtredingen niet verjaard zijn. Is dat wel het geval dan zal de zaak geseponeerd (moeten) worden.

Figuur 21 geeft per parket inzicht in de voorraad verzetten wachtend op vonnis (peildatum oktober 2017). Zichtbaar is dat de grootste voorraden zich bevinden bij de parketten [REDACTED]

[REDACTED] Bij deze parketten en ook bij het parket [REDACTED] heeft een aanzienlijk deel van de voorraad betrekking op verzetszaken uit 2016.

In totaal is 38% van de voorraad verzetszaken afkomstig uit 2016 en 6% uit 2015.



Figuur 21: Voorraad verzetten wachtend op vonnis peildatum oktober 2017

In de gesprekken die met de parketten zijn gevoerd heeft het merendeel van de parketten aangegeven dat gebrek aan zittingscapaciteit ertoe leidt dat er weinig ruimte is om de bestaande voorraden weg te werken en nieuwe verzetszaken snel op zitting te plannen. Uitzondering is parket [redacted] dat heeft aangegeven dat er voldoende PR-zittingscapaciteit beschikbaar is. Een ander knelpunt dat parketten hebben benoemd is het feit dat verzetszaken niet herkenbaar zijn in de werkbakken in GPS, waardoor het lastig is deze zaakstroom te prioriteren.

#### Wegwerken voorraden en voorkomen nieuwe voorraden

Een aantal parketten heeft initiatieven genomen om de voorraad verzetszaken te reduceren en beheersbaar te houden. Parket [redacted] heeft sinds begin 2017 zogenaamde verzetszittingen. Dit zijn gelabelde zittingen waarop beoordeelde verzetten worden geappointeerd. Aan de hand van managementinformatie bepaalt het parket welke verzetszaken het eerst op zitting moeten worden gepland. Getracht wordt verzetten zo snel mogelijk na het instellen van het verzet op zitting te plannen. Parket [redacted] organiseert samen met rechtbanken die hiertoe bereid zijn themazittingen verzet. Ook kijkt parket [redacted] of er zaken zijn waarin kan worden gekozen voor een andere wijze van afdoening en of oude zaken op OM-hoorzittingen kunnen worden afgedaan. Ook parket [redacted] overweegt zaken die nog niet op een OM-hoorzitting zijn geweest alsnog op een hoorzitting te plannen, om te voorkomen dat deze zaken geseponeerd moeten worden. Ook parket [redacted] beoordeelt oude verzetszaken opnieuw om te kijken of ze op een andere manier kunnen worden afgedaan en in januari 2018 heeft dit parket een aantal verzetszittingen gepland.

In [redacted] zijn in 2016 en 2017 niet-ontvankelijkheidszittingen georganiseerd in overleg met de rechtbank. Dit was een inhaalslag waarbij grote aantallen verzetszaken konden worden weggewerkt door het OM niet ontvankelijk te verklaren. Dit is ook gebeurd in [redacted]. Deze zittingen zijn georganiseerd vanuit de veronderstelling dat als in GPS eenmaal de keuze 'oproepen ter terechtzitting' is gemaakt zaken niet meer geseponeerd kunnen worden en ze dus altijd op zitting moeten komen. Het is echter wel mogelijk om zaken nog te seponeren nadat eerder is besloten tot oproepen ter terechtzitting; deze zittingen zijn dus feitelijk niet nodig geweest.

### 8.3 Conclusie doorlooptijden

- Parketten geven aan dat het op goed op orde hebben van het ZSM-proces bijdraagt aan het verkorten van de doorlooptijden tussen 1<sup>e</sup> verhoor en 1<sup>e</sup> beoordeling. In de meest recente cijfers over 2017 is bij het merendeel van de parketten (met uitzondering van [REDACTED]) een negatieve ontwikkeling zichtbaar in deze doorlooptijd. Het aandeel strafbeschikkingen waarbij de doorlooptijd tussen 1<sup>e</sup> verhoor en 1<sup>e</sup> beoordeling langer is dan 3 maanden is in 2017 bij de arrondissementsparketten toegenomen ten opzichte van 2016 van 23% naar 28%.
- In het algemeen laten de parketten in 2017 een verbetering zien in de doorlooptijd tussen registratie verzet en akkoord herbeoordeling. Zo stijgt het aandeel zaken dat binnen een maand vanaf verzet leidt tot een akkoord herbeoordeling van 20% naar 30%. En het aandeel zaken dat na 6 maanden vanaf registratie verzet nog geen akkoord herbeoordeling heeft, is gedaald van 36% naar 20% in 2017.
- De doorlooptijd tussen registratie verzet en akkoord herbeoordeling is een aandachtspunt in [REDACTED]
- De volgende maatregelen dragen bij aan verkorting van de doorlooptijden bij verzet:
  - Afspraken met de politie over (en naleving van) tijdige aanlevering van processen-verbaal bij verzet en in het bijzonder afspraken over het reeds insturen van het ondertekende proces-verbaal bij uitvaardiging van de strafbeschikking lijkt veel bij te dragen aan het voorkomen van vertragingen in de verzetsprocedure.
  - Kwaliteit en reproduceerbaarheid van de schuldvaststelling en straftoemeting en hiermee samenhangende dossiervorming zorgt voor het snel kunnen volgen van de gedachtegang van de initiële beoordelaar en de mogelijkheid om de herbeoordeling in omvang en tijd te beperken.
  - Dit geldt tevens voor het opstellen van een tenlastelegging bij het uitvaardigen van de strafbeschikking. Dit wordt inmiddels in bijna alle parketten ook gedaan.
  - Het realiseren van voldoende capaciteit voor de herbeoordeling van zaken.
  - Het wegwerken van voorraden.
  - Versterken van de interne analyse en sturing op de ontwikkeling van doorlooptijden.
- Bij meerdere parketten is sprake van een relatief grote voorraad verzetszaken wachtend op vonnis waarbij een aanzienlijk deel betrekking heeft op zaken uit 2016. Op het totaal van deze voorraden komt 38% van de verzetszaken uit 2016 en 6% uit 2015.
- Gebrek aan zittingscapaciteit is een belangrijk knelpunt als het gaat om het wegwerken van deze voorraad en het snel op zitting plannen van nieuwe verzetszaken.
- Een ander operationeel knelpunt in het prioriteren van verzetszaken is dat deze verzetszaken niet herkenbaar zijn in de werkbak zittingsvoorbereiding in GPS.
- Een aantal parketten heeft initiatieven genomen om de voorraad beheersbaar te houden en sepots (op grond van oud feit) te voorkomen. Deze parketten hebben in overleg met de rechtspraak afspraken kunnen maken over het zo effectief mogelijk gebruiken van de beschikbaar gestelde zittingsruimte dan wel het uitbreiden van de zittingscapaciteit om bestaande voorraden weg te werken.



## 9. Horen van verdachten

### 9.1 Uitgangspunten

Met het oog op het uitvoerdigen van de strafbeschikking geldt bij bepaalde straffen een verplichting om te horen. Die verplichting geldt bij een taakstraf, OBM, gedragsaanwijzing of geldboete boven de € 2000,- bij natuurlijke personen en boven de € 10.000,- bij rechtspersonen (bij economische delicten). Bij het opleggen van sommige sancties dient het horen plaats te vinden door een officier van justitie. Van het horen dient een schriftelijk verslag te worden opgemaakt. Horen kan in zaken waarvoor geen wettelijke hoorplicht geldt toch wenselijk zijn, bijvoorbeeld vanwege vragen over de feiten of persoonlijke omstandigheden. Daarnaast kan de aard van de voorziene sanctie aanleiding zijn om de verdachte te horen. Bij geldboetes staat dan bijvoorbeeld de vraag centraal of de verdachte aan de betalingsverplichting kan voldoen.

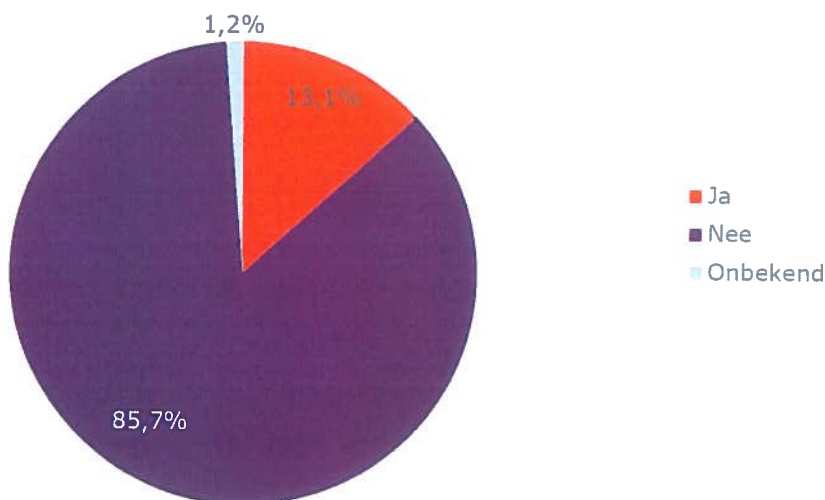
Om tot mislukte executie gedoemde strafbeschikkingen te voorkomen, zou in gevallen waarin het risico van mislukte executie hoog wordt bevonden (uit ervaring of na raadpleging van specifieke informatie omtrent de verdachte) contact met de verdachte kunnen worden gelegd. Daarbij dient de vraag te worden betrokken of een werkstraf als alternatief geïndiceerd is, alsmede de vraag of executie van een geldboete bij voorbaat kansloos moet worden geacht nu de mogelijkheid van vervangende hechtenis ontbreekt. Het informeren naar sociale omstandigheden waaronder draagkracht is primair de taak van de politie en zou moeten worden meegenomen in het sociaal verhoor. Waar nodig en mogelijk kan het OM (aanvullend) contact met de verdachte leggen over straf en tenuitvoerlegging om mislukte executie te voorkomen. Het horen van de verdachte is in dergelijke gevallen niet gericht 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.

### 9.2 Bevindingen

In het dossieronderzoek is nagegaan of er een verplichting tot horen was, of er gehoord is en of daar een verslag van gemaakt is. Daarnaast heeft de Fact Factory op basis van cijfers uit Phoenix inzichtelijk gemaakt wat het aandeel horen is bij het opleggen van een OMSB en wat het aandeel horen is wanneer via de OMSB alleen een kale geldboete wordt opgelegd. In de schriftelijke vragenlijst zijn aan de parketten ook verschillende vragen gesteld ten aanzien van het onderwerp horen.

#### *Resultaten dossieronderzoek*

In figuur 22 is voor de onderzochte zaken weergegeven of horen verplicht was.

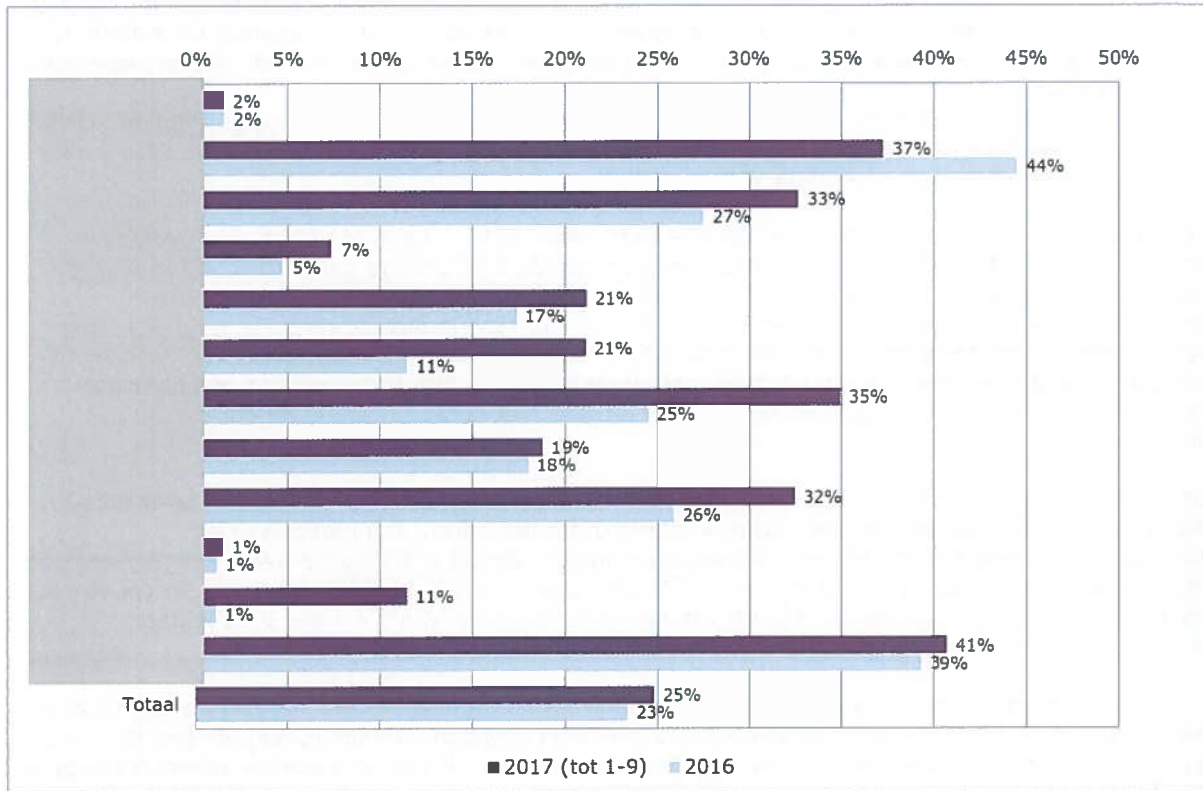


*Figuur 22: Resultaten dossieronderzoek 'verplichting tot horen'*

In 65 (13%) van de 494 onderzochte zaken was horen verplicht. In al deze zaken is de verdachte gehoord. In de onderzochte dossiers is vaker gehoord dan op grond van de wet verplicht was. In totaal is in 94 (19%) van de 494 onderzochte zaken de verdachte gehoord, terwijl dit zogenoemd in 65 zaken verplicht was. In een derde van de zaken waarin gehoord is, was er derhalve geen verplichting tot horen (32 van de 96 zaken). Zoals is vermeld in hoofdstuk 4 is op een enkele zaak na altijd een schriftelijk verslag van het horen in het dossier aanwezig.

*Totaal cijfers horen bij opleggen OMSB*

Figuur 23 laat op basis van cijfers uit Phoenix zien hoe groot het aandeel horen in 2016 en 2017 (tot 1-9) was op het totaal van de opgelegde strafbeschikkingen. Uit deze cijfers blijkt dat het aandeel horen is toegenomen van 23% naar 25%.



Figuur 23: Aandeel OM-horen van verdachte bij opleggen OMSB – periode 2016 en 2017 (tot 1-9)

*Overwegingen horen*

Naast de wettelijke verplichting tot horen kiezen de meeste parketten ervoor om ook op andere gronden te horen. Die gronden zijn: inzicht krijgen in de draagkracht en persoonlijke omstandigheden van de verdachte, gebrekkige informatie in de processen-verbaal, de mogelijkheid om het besluit toe te lichten, draagvlak voor de OMSB creëren, het tegengaan van verzet en in mindere mate het bereiken van consensus. Tussen de parketten onderling bestaan grote verschillen in beleid en in de aantallen waarin de verdachte is gehoord.

De parketten [redacted] horen het vaakst bij het opleggen van een OMSB. Parketten [redacted] kiezen bewust voor het afwijken van de lijn 'niet horen, tenzij...'

Dit wordt als volgt door de parketten toegelicht:

- Parket [redacted] is van mening dat het geleverde maatwerk als gevolg van horen bijdraagt aan de kwaliteit van de strafbeschikking en een laag percentage verzetten tot gevolg heeft. En dat is voor het parket relevant in verband met de beperkte zittingscapaciteit bij de rechtbank. Overwegingen voor het parket om te horen zijn draagkracht, gebrekkige informatie in het proces-verbaal, het bereiken van consensus en het leveren van kwaliteit en maatwerk.
- Parket [redacted] is van mening dat het helpt als de genomen beslissing tijdens het horen wordt uitgelegd en geeft aan dat communicatie van het CJIB vaak onbegrijpelijk is

voor verdachten. Ook wordt in geval van gebrekkige draagkracht of vermoeden daarvan de verdachte gehoord. De daling van het percentage verzet van 19.1% in september 2016 naar 12,9% in september 2017 schrijft het parket toe aan het vaker horen.

- Parket [ ] hoort de verdachte indien dit niet verplicht is, eveneens vanuit de overtuiging dat het helpt om verzet terug te dringen of mislukte executie tegen te gaan. Het parket hoort verdachten in die zaken waarin volgens het parket extra uitleg aan de verdachte noodzakelijk is of waarin het goed is om de verdachte nog even goed toe te spreken (bijvoorbeeld bij opleggen van een (voorwaardelijk) sepot of bij geven van korting op de strafmaat/ modaliteit). Ook het spreken met de reclassering door de verdachte voorafgaand aan een OM-hoorzitting kan aanleiding geven de verdachte te horen.

De andere twee parketten die relatief vaak horen zijn parket [ ] en parket [ ]:

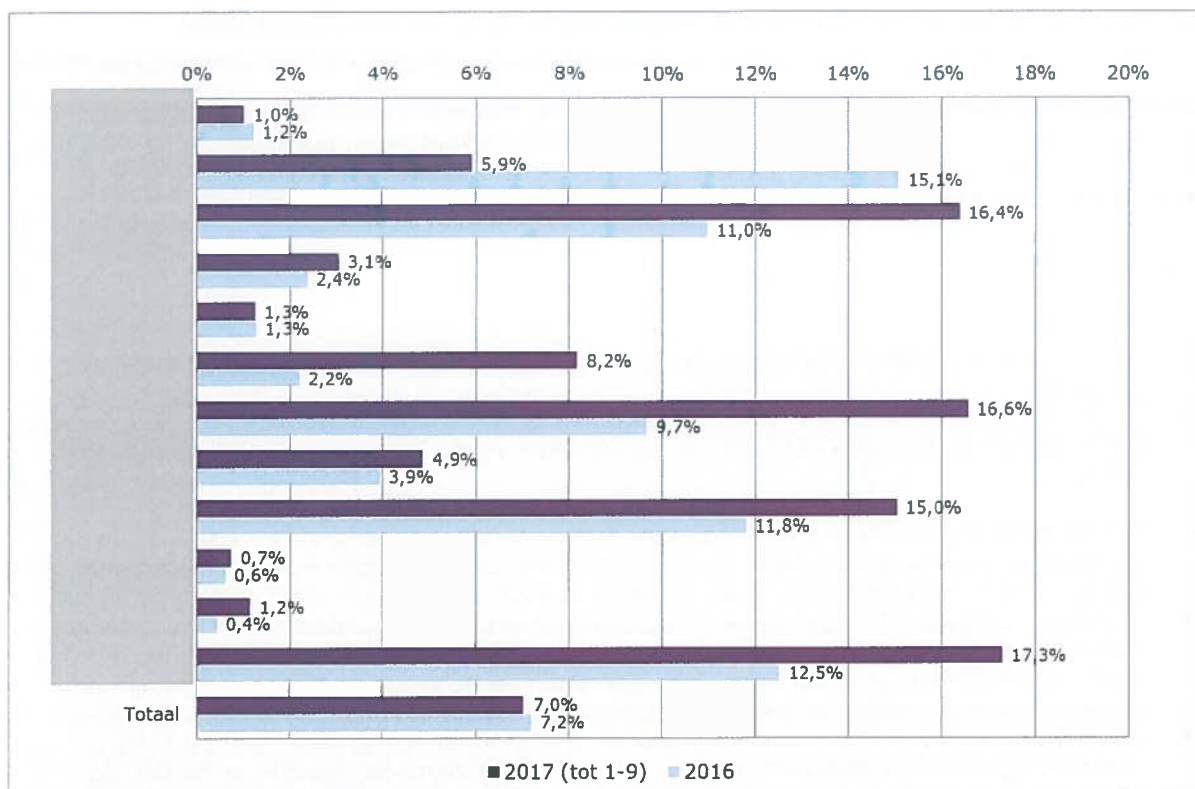
- Parket [ ] hanteert het uitgangspunt dat niet gehoord wordt, tenzij het verplicht is. In de praktijk wordt echter vaker gehoord, om bijvoorbeeld de betalingsbereidheid te vergroten. Het beeld op het parket is dat de productie er niet onder lijdt, als er meer wordt gehoord.
- Bij [ ] is de wettelijke plicht om te horen voorafgaand aan het opleggen van een OMSB, leidend voor de afweging om te horen op een OM-zitting. In geval van parket [ ] gaat het dan veelal om oplegging van een OBM.

Parket [ ] heeft in de periode september 2016 – april 2017 een proef gedraaid waarin vastzittende verdachten voor het opleggen van de OMSB altijd gehoord moesten worden. Naar aanleiding van de resultaten van de proef heeft het parket vanaf het voorjaar 2017 aangegeven dat niet standaard meer wordt gehoord maar alleen als dit verplicht is (met ruimte voor de officier om te horen als hij dit nodig acht). Het rendement (minder verzetten) was in dit onderzoek te gering in verhouding tot de capaciteitsbelasting. Officieren hebben wel door het horen meer draagvlak en begrip ervaren, maar dit was niet terug te zien in de cijfers van het onderzoek.

De parketten [ ] horen zeer weinig. In [ ] heeft dit te maken met de problemen die het parket ondervindt bij het horen: telehoren is in dit arrondissement nog niet op alle politiebureaus mogelijk. Parket [ ] heeft aangegeven dat nog wordt gewerkt aan het omzetten van TOM-zittingen naar OM-hoorzittingen. Dit proces is ook gaande in [ ]: de sterke stijging van het aandeel horen van 1% naar 11% is daar waarschijnlijk het resultaat van.

In figuur 24 op de volgende pagina is het aandeel waarin verdachten door het OM gehoord worden weergegeven bij het opleggen van een strafbeschikking met een kale geldboete als sanctie. Deze cijfers geven een indicatie voor de mate van horen, wanneer dit niet verplicht is. Alleen bij hogere geldboetes (bij natuurlijke personen vanaf €2.000 en bij rechtspersonen vanaf €10.000) geldt de hoorplicht. En bij minderjarige verdachten bij een geldboete van meer dan €200.

De cijfers geven het aandeel horen weer bij een kale geldboete via de strafbeschikking voor de arrondissementsparketten in de periode 2016 en 2017 (tot 1-9). Dit aandeel horen is in de eerste 8 maanden van 2017 nagenoeg gelijk gebleven aan het aandeel in 2016. Daarbij zijn er sterke verschillen zichtbaar tussen de parketten. In [ ] wordt in lijn met bovenstaande het vaakst gehoord bij het opleggen van een kale geldboete. Ook is bij deze parketten het aandeel horen in de eerste 8 maanden van 2017 sterk gestegen. Bij [ ] is het aandeel horen bij een kale geldboete sterk gedaald.



Figuur 24: Aandeel OM-horen bij opleggen kale geldboete – periode 2016 en 2017 (tot 1-9)

#### Problemen bij het horen van verdachten

De meeste parketten ervaren geen grote problemen bij het horen van verdachten die het opleggen van een OMSB zouden kunnen verhinderen. Uitzondering hierop is [redacted]. Zoals eerder is aangegeven is het telehoren niet op alle politiebureaus mogelijk en komt het horen daardoor niet van de grond. De politie heeft toegezegd de hoorlocaties te zullen verbeteren. Verder ziet [redacted] als probleem dat een dienstdoende officier op ZSM in de praktijk niet kan horen, omdat deze met ketenpartners aan de selectietafel zit. Er zou aparte capaciteit voor het horen moeten komen maar die is er niet. Voor het [redacted] geldt dat vaak hoge boetes worden opgelegd via de OMSB, waardoor de aanwezigheid van een advocaat bij de hoorzitting verplicht is. Dit veroorzaakt hoge kosten voor de verdachte.

Parketten geven aan dat de beveiliging van de OM-hoorzittingen op orde moet zijn. Dit was bij parket [redacted] een issue, maar inmiddels is afgesproken dat het OM voor de hoorzittingen ook een beroep kan doen op de beveiliging in de rechtszalen. Ook parket [redacted] regelt toegang van verdachten tot de OM-horen ruimtes in 2018 via de beveiliging van de rechtbank. Verder geven enkele parketten aan dat horen voor de minder ervaren assistent-officieren een vrij zware taak is, en dat aanvullende vaardigheidstrainingen wenselijk zijn.

#### Dossiervorming verslag van het horen

Alle parketten hanteren het beleid dat het verslag van het horen in GPS wordt opgeslagen. Zoals in hoofdstuk 4 is vermeld bleek in nagenoeg alle onderzochte zaken waarin de verdachte is gehoord inderdaad een verslag van het horen aanwezig in het (GPS-)dossier. Parket [redacted] is de mening toegedaan dat bij het horen van verdachten wanneer dit niet verplicht is (bij geldboete) geen verslag hoeft te worden gemaakt en vastgelegd.

#### Bemensing van het horen

Bij bijna alle parketten is het de assistent-officier of de officier die hoort. Bij parket [redacted] wordt ook door een daartoe bevoegde beoordelaar gehoord. Bij het [redacted] kan dit de commissiesecretaris zijn en bij parket [redacted] een ervaren/ senior secretaris (uit de onderzoeksomgeving) in zaken waar het niet gaat om een OBM of een werkstraf van meer dan 120 uur. Het parket verwacht dat door het groeiend aantal assistent-officieren het horen door secretarissen steeds minder zal plaatsvinden. In [redacted] kan eveneens een beoordelaar (niet zijnde een officier) die bevoegd is horen en in [redacted] geldt dat voor een beoordelaar die het assessment voor assistent-officier heeft behaald.



Vijf parketten geven aan dat er bij het horen ondersteuning is van een administratief medewerker. Dit geldt voor de parketten [REDACTED] en het [REDACTED] Parket [REDACTED] heeft sinds juni 2017 de TOM-zittingen omgebouwd tot OM-hoorzittingen en heeft de administratieve ondersteuning nog niet volledig geborgd. In parket [REDACTED] is er administratieve ondersteuning bij de OM-hoorzittingen, maar niet bij het horen op ZSM. In de overige parketten is er geen administratieve ondersteuning. Parket [REDACTED] geeft aan hier binnenkort mee te starten.

### 9.3 Conclusie horen van verdachten

- In 13% van de onderzochte zaken was horen verplicht. In al deze zaken is de verdachte gehoord.
- In de onderzochte dossiers is vaker gehoord dan op grond van de wet verplicht was. In een derde van de zaken waarin gehoord is, was er geen verplichting tot horen (32 van de 96 zaken).
- Het horen van verdachten bij het opleggen van de strafbeschikking varieert in 2016 in de parketten tussen de 1% en 44%. Op het totaal van alle opgelegde strafbeschikkingen is het aandeel horen licht toegenomen van 23% in 2016 naar 25% in 2017 (tot 1-9).
- Tussen de parketten bestaan grote verschillen wat betreft het aandeel horen. Het aandeel horen bij het opleggen van een kale geldboete is stabiel gebleven rond 7%. Ook op dit punt bestaan grote verschillen tussen de parketten. Wanneer het horen niet verplicht is (bij een kale geldboete) varieert het horen in 2016 tussen 0,4% en 15%.
- Redenen die de parketten aangeven om soms ook te horen als dit niet verplicht is zijn: inzicht krijgen in de draagkracht en persoonlijke omstandigheden van de verdachte, de mogelijkheid om het besluit toe te lichten, draagvlak voor de OMSB vergroten, het voorkomen van verzet en mislukte executies en in mindere mate het bereiken van consensus.
- De parketten [REDACTED] kiezen er bewust voor om vaker te horen dan verplicht is. Ook [REDACTED] horen relatief vaak.
- Uit het dossieronderzoek kan worden geconcludeerd dat het verslag van het horen in bijna alle gevallen goed wordt opgeslagen in het dossier.
- In 4 parketten kan een verdachte worden gehoord door een hiertoe bevoegd beoordelaar in plaats van een officier of assistent-officier. Zie tevens vorige hoofdstuk over rolverdeling en mandaten.

## 10. ICT/IV ondersteuning

### 10.1 Bevindingen

Een goed werkend systeem dat de professional ondersteunt in het nemen van beslissingen is cruciaal voor een goed lopend proces. Uit de 0-meting is reeds naar voren gekomen dat GPS bij het opleggen van een OMSB niet altijd de gewenste gebruiksvriendelijke ondersteuning levert.

In deze 1-meting is daarom aan de parketten gevraagd wat de grootste knelpunten binnen GPS zijn met betrekking tot de OMSB. Parket [REDACTED] heeft als enige parket aangegeven geen knelpunten te ervaren in de ondersteuning van het proces. Door de andere parketten zijn in totaal 46 knelpunten gemeld. De volgende knelpunten zijn door meerdere parketten genoemd:

- Het ontbreken van de OMSB in het GPS dossier als de strafbeschikking door het CJIB is uitgestuurd.
- Verzetszaken zijn niet herkenbaar in de werkbak zittingsvoorbereiding, waardoor het niet eenvoudig is om verzetszaken prioriteit te geven bij het plannen van zaken op zitting.
- De standaardteksten die GPS genereert voor brieven die aan verdachten en/of slachtoffers worden verzonden zijn niet altijd begrijpelijk of juist. Eén parket gaf bijvoorbeeld aan dat het voorkomt dat in de eerste aanschrijving van een slachtoffer ten onrechte een uitnodiging voor een zitting wordt opgenomen. Een ander voorbeeld is dat de tekst op de optisch leesbare acceptgiro te weinig tekens bevat waardoor voor de verdachte niet altijd begrijpelijk is waarvoor hij een OMSB krijgt.
- Knelpunten rondom het horen. Door één parket is aangegeven dat de handelingen rond het verslag veel tijd kosten doordat dit proces niet volledig gedigitaliseerd is. Een ander gemeld knelpunt is dat de inhoud van het gespreksveld in GPS niet altijd automatisch in het schriftelijk verslag komt. Ook is gemeld dat een eenmaal gemaakt verslag meteen als definitief in GPS komt en niet meer kan worden aangepast.

Een specifiek knelpunt voor het [REDACTED] is dat een strafbeschikking met een geldboete boven de € 2.000,- bij een rechtspersoon alleen via een workaround kan worden opgelegd omdat GPS automatisch aanvinkt dat de verdachte moet worden gehoord, terwijl dit bij een rechtspersoon pas verplicht is vanaf € 10.000,-.

### 10.3 Conclusie ICT/IV ondersteuning

- De parketten ervaren nog steeds knelpunten en ontbrekende functionaliteiten in de ondersteuning die GPS levert bij het opleggen van een OMSB. In totaal hebben de parketten 46 knelpunten benoemd. Deze worden samen met de knelpunten uit de 0-meting in 2018 opgepakt vanuit het programma OM Strafvordering 2020.

# 11. Rechtsbijstand

## 11.1 Uitgangspunten

Vanuit de verbetering van de toepassing van de OMSB wordt belang gehecht aan het borgen van rechtsbijstand ten behoeve van de verdachte wiens zaak via de ZSM-werkwijze wordt behandeld (en de afstemming met de advocaat op het moment van een beslissing tot het opleggen van een OMSB). Echter, er worden vanuit het verbetertraject geen specifieke eisen gesteld aan de inrichting van de rechtsbijstand (advocaat fysiek op ZSM aanwezig of anderszins bereikbaar).

In het strafvorderlijk kader is opgenomen welke rechtsbijstandsbepalingen gelden bij de verschillende soorten sancties:

- Bij een taakstraf, OBM of gedragsaanwijzing geldt de hoorplicht en bereidverklaring verdachte. Het OM moet de verdachte wijzen op de mogelijkheid tot toevoeging van een raadsman.
- Bij natuurlijke personen bij een geldboete vanaf €2.000 geldt: horen met raadsman
- Bij rechtspersonen (economische delicten) bij een geldboete vanaf €10.000 geldt horen met raadsman.
- Bij minderjarige verdachten geldt: raadsman toevoegen bij geldboete van meer dan €200 of bij een taakstraf van meer dan 32 uur.

Ten aanzien van het direct voldoen van de sanctie in de strafbeschikking geldt dat dit in principe alleen is toegestaan na rechtsbijstand.

## 11.2 Bevindingen

In de schriftelijke vragenlijst aan de parketten is gevraagd naar het gebruik van de mogelijkheid tot direct betalen, afspraken met de advocatuur over rechtsbijstand op ZSM, overleg met de advocatuur bij het opleggen van een OMSB en de informatieverstrekking aan de advocatuur. Ook is gevraagd naar de (verwachte) impact van de aanwezigheid van de advocatuur op ZSM.

### *Direct betalen*

Parketten die op dit moment gebruik maken van de mogelijkheid tot directe betaling doen dit voornamelijk bij het opleggen van transacties. Er zijn momenteel 4 parketten ( ) die nog geen gebruik maken van de mogelijkheid om direct te betalen. Nagenoeg alle parketten geven aan het wenselijk te vinden om de mogelijkheid tot direct betalen vaker te kunnen gebruiken bij het opleggen van de strafbeschikking. Vooral bij bijvoorbeeld buitenlandse verdachten en/of verdachten zonder vaste woon- of verblijfplaats is dit wenselijk. Knelpunt hierbij is de verplichting tot rechtsbijstand die bij direct betalen geldt. Bij de meeste parketten is momenteel geen sprake van aanwezigheid van een raadsman op ZSM.

### *Afspraken en overleg met advocatuur*

De parketten hebben afspraken gemaakt met de advocatuur over rechtsbijstand op ZSM. Bij parket is een advocaat fysiek aanwezig op ZSM en elke directe afdoening wordt besproken met de advocaat. Bij parket loopt een pilot waarbij een advocaat op ZSM met verdachten spreekt die afstand hebben gedaan van het recht op consultatiebijstand. De advocaat verifieert dan nogmaals of de verdachte echt afstand wil doen van zijn recht.

Parket heeft alleen afspraken gemaakt met de advocatuur over rechtsbijstand bij evenementen (ZSM op locatie). De parketten en hebben beide een werkgroep opgericht waarin met de advocatuur wordt overlegd om tot afspraken te komen. De parketten hebben op dit moment geen afspraken over rechtsbijstand op ZSM.

De meeste parketten ) geven aan dat er bij het opleggen van een OMSB incidenteel overleg is met de advocatuur. Parket vermeldt dat zij hierbij een actieve houding hebben en

waar mogelijk contact met de advocatuur zoeken. Bij parket [redacted] is vaker sprake van contact met de advocatuur bij het opleggen van een OMSB. In [redacted] is dit mogelijk omdat er een advocaat aanwezig is op ZSM. Parket [redacted] en het [redacted] hebben aangegeven dat er geen overleg met de advocatuur is voordat een OMSB aan een verdachte wordt opgelegd. Voor het [redacted] geldt dat zij geen ZSM hebben en dus ook minder behoefte hebben aan overleg met de advocatuur.

#### *Informatieverstrekking aan advocatuur*

Om de bereikbaarheid van het OM te borgen en te zorgen voor (snelle) informatieverstrekking vanuit ZSM aan de advocatuur maken 6 parketten [redacted] gebruik van een speciale telefoonlijn. Parket [redacted] heeft een speciaal bureau ingericht voor het verstrekken van stukken aan de advocatuur. Parket [redacted] maakt voor het verstrekken van documenten gebruik van het advocatenportaal en parket [redacted] heeft hiervoor een speciale mailbox. Bij parket [redacted] vindt informatieverstrekking aan de advocatuur plaats via de KPC'er en bij parket [redacted] is dit geborgd doordat een advocaat aanwezig is op ZSM.

#### *(Verwachte) impact advocaat op ZSM*

De parketten [redacted] hebben enige tijd geleden deelgenomen aan een pilot met betrekking tot de aanwezigheid van een advocaat op ZSM. De ervaringen die deze parketten in de pilot hebben opgedaan zijn overwegend positief. Parket [redacted] heeft bijvoorbeeld aangegeven dat de aanwezigheid van de advocatuur het draagvlak voor de OMSB verhoogde en vaker directe betaling mogelijk maakte. Parket [redacted] geeft aan dat de aanwezigheid van de raadsman op ZSM wel meer tijd kostte, maar ook veel oplevert in termen van minder verzet en meer begrip bij de bestrafte. Ervaring van parket [redacted] is dat de aanwezigheid van de advocaat ervoor zorgde dat snel kon worden bepaald of de verdachte bereid was mee te werken aan de OMSB.

Vanwege gebrek aan financiering heeft de pilot ondanks de positieve ervaringen nog geen (landelijke) opvolging gekregen. Wel zijn er momenteel twee parketten waar een advocaat aanwezig is op ZSM. Bij parket [redacted] is 7 dagen per week, 10 uur per dag een advocaat aanwezig op ZSM. Iedere directe afdoening wordt met de advocaat besproken en daarna krijgt de advocaat 20 minuten om de verdachte te adviseren over de voorgenomen afdoeningsbeslissing. Vervolgens geeft de advocaat aan of de verdachte bereid is aan de opgelegde straf te voldoen. De ervaringen van het parket [redacted] zijn overwegend positief. Zoals eerder is vermeld loopt bij het parket [redacted] een pilot waarin een advocaat op ZSM met verdachten spreekt die afstand hebben gedaan van hun recht op consultatiebijstand. De advocaat verifieert dan nogmaals of de verdachte echt afstand wil doen van dit recht. De ervaringen van het parket zijn positief, maar het parket is ook van mening dat met een bredere inzet van de raadsman op ZSM meer op kan leveren.

Van de parketten die nog geen praktijkervaring hebben met de aanwezigheid van een raadsman op ZSM hebben 4 parketten antwoord gegeven op de vraag welke impact de aanwezigheid van de raadsman op ZSM zal hebben. Deze parketten ([redacted]) verwachten dat de impact positief zal zijn. De parketten verwachten bijvoorbeeld dat de aanwezigheid van de raadsman op ZSM meer maatwerk mogelijk maakt, leidt tot meer acceptatie van de OMSB bij de verdachte en tot minder verzetten. Ook zorgt de aanwezigheid van de raadsman voor verhoging van de kwaliteit van de afdoening en voor de mogelijkheid om over te gaan tot directe betaling.

### 11.3 Conclusie rechtsbijstand

- De parketten die eerder hebben deelgenomen aan de pilot met betrekking tot de aanwezigheid van een advocaat op ZSM hebben hier positieve ervaringen mee. Ook de andere parketten verwachten dat de aanwezigheid van de advocatuur op ZSM een positieve impact zal hebben. Op dit moment is de advocatuur bij twee parketten aanwezig op ZSM. Knelpunt is vooral de financiering.
- De meeste parketten geven aan dat er bij het opleggen van een OMSB incidenteel sprake is van overleg met de advocatuur. Het merendeel van de parketten heeft de informatieverstrekking aan de advocatuur geregeld, vaak via een speciale telefoonlijn.



# Deel B: 0-meting verzet

## 12. Inleiding

In dit deel B worden de bevindingen weergegeven van de 0-meting verzet. De 0-meting richt zich op de behandeling door het OM van het verzet tegen een opgelegde strafbeschikking. Voor deze meting geldt als uitgangspunt het strafvorderlijk kader zoals dat in september 2016 door het college is vastgesteld en de maatregelen die zijn beschreven in de brieven van het College d.d. 24 juni 2015 en 8 augustus 2017 naar aanleiding van de rapporten 'Beschikt en gewogen', 'Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen' en 'Beproefd Verzet' van de PG-Hoge Raad.

De bevindingen in de volgende paragrafen zijn - net als voor de 1-meting OMSB - gebaseerd op vier verschillende informatiebronnen. De eerste informatiebron is een dossieronderzoek op een steekproef van zaken waarin verzet is ingesteld tegen een opgelegde strafbeschikking voor een misdrijf. Het gaat daarbij om verzetten waarbij een herbeoordeling heeft plaatsgevonden in de periode van 1 januari tot 1 september 2017. De geselecteerde verzetszaken zijn beoordeeld door leden van de officierenpool aan de hand van een vragenlijst die de auditgroep heeft opgesteld in samenwerking met de landelijke werkgroep OMSB. Per parket varieerde de steekproefomvang tussen de 39 en 45 zaken. In deze review zijn in totaal 494 dossiers beoordeeld.

De tweede informatiebron is de cijfermatige analyse die de Fact Factory heeft opgesteld op basis van gegevens uit de Phoenix. De derde informatiebron is de schriftelijke vragenlijst die aan de parketten is verstuurd over verschillende thema's van de 0-meting. De vierde informatiebron zijn de gesprekken die op de parketten zijn gevoerd op operationeel en bestuurlijk niveau. Bij de voorbereiding van die gesprekken is een gespreksagenda opgesteld op basis van de beschikbare informatie uit de het dossieronderzoek, de cijfermatige analyse en de schriftelijke vragenlijst.

Gezamenlijk geven de vier genoemde informatiebronnen inzicht in de landelijke en lokale uitvoeringspraktijk ten opzichte van het strafvorderlijk kader en de aanbevelingen van het rapport 'Beproefd verzet' van de PG-Hoge Raad en de beleidsreactie van het College daarop.

Dit rapport geeft de bevindingen weer op landelijk niveau. Daarnaast zijn in het kader van de 1-meting OMSB en de 0-meting verzet parketbeelden opgesteld die de bevindingen op lokaal niveau weergeven.

# 13. Verzet en herbeoordeling

## 13.1 Uitgangspunten

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.

Het strafvorderlijk kader en de PG-Hoge Raad benoemen de volgende formele eisen die aan het proces rondom verzet worden gesteld:

- De verzetsbrief moet voorzien worden van een dagstempel om de ontvankelijkheid van het verzet te kunnen beoordelen (verzet dient binnen 2 weken te worden ingesteld na het eerste moment dat de bestrafte op de hoogte mag worden verondersteld van de strafbeschikking)
- Er moet een akte van verzet zijn opgemaakt;
- Deze akte moet aan de volgende eisen voldoen:
  - ondertekening door de medewerker die deze heeft opgesteld
  - vermelding van de persoon die verzet instelt
- Daarnaast dient er een compleet dossier aanwezig te zijn, minimaal daarin een proces-verbaal, de OMSB waartegen in verzet wordt gegaan en het verzetschrift.

Hoewel de wet geen herbeoordeling voorschrijft bij verzet, ligt dat wel voor de hand. De aanwijzing OMSB<sup>5</sup> bepaalt dat naar aanleiding van het verzet een herbeoordeling van de zaak plaatsvindt. Volgens het strafvorderlijk kader dient de herbeoordeling zich bij verzet te richten op de verzetsgronden en bij niet executeerbare strafbeschikkingen op de executiedrempels.

## 13.2 Bevindingen

In de schriftelijke vragenlijst is de parketten gevraagd hoe zij het proces rondom de afhandeling van verzetten hebben ingericht. Ook in het dossieronderzoek is in kaart gebracht hoe dit proces momenteel verloopt en is gekeken of de reviewers tot dezelfde beslissing zouden zijn gekomen als de medewerker die het verzet heeft herbeoordeeld. In de cijfermatige analyse is inzichtelijk gemaakt hoe het aandeel verzet zich heeft ontwikkeld bij de OM-strafbeschikkingen die zijn opgelegd in 2015 en 2016, en is inzicht verkregen in de afdoening na verzet (afdoeningsbeslissing OM en vonnis na verzet). In de volgende paragrafen worden de bevindingen op de verschillende onderwerpen gepresenteerd.

### 13.2.1 Ontwikkeling aandeel verzet

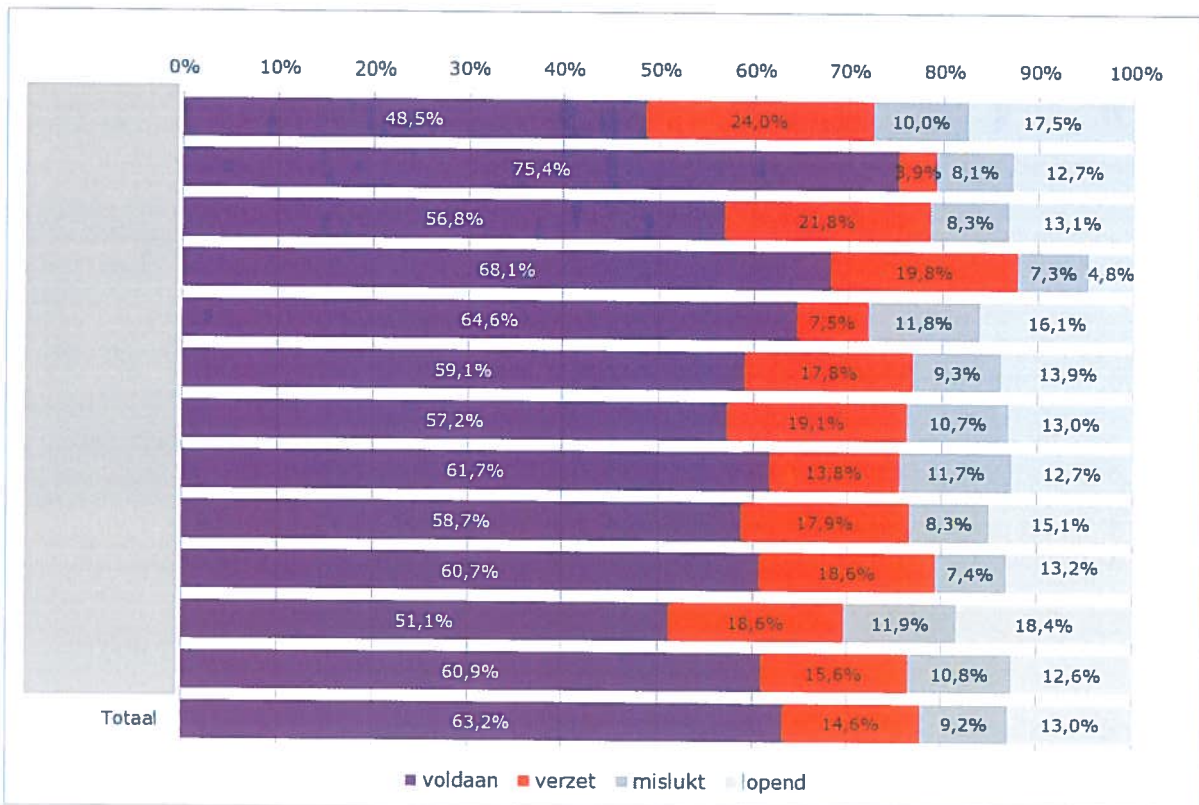
De figuren 24 en 25 geven de status weer van de strafbeschikkingen die in 2015 en 2016 zijn opgelegd, op de peildatum van 1 september van respectievelijk 2016 en 2017. De vergelijking tussen 2015 en 2016 laat zien dat het percentage verzet landelijk met 2% is gedaald van 14,6% naar 12,6%. De sterkste daling deed zich voor bij de parketten [REDACTED]. [REDACTED] heeft het hoogste percentage verzet: 24,1% in 2016.

Het aandeel verzet varieert sterk tussen de parketten onderling. Voor de strafbeschikkingen opgelegd in 2015 varieert dit tussen de 7,5% en 24% en in 2016 tussen de 10,6% en 24% per 1 september van het jaar erop. De houding van de advocatuur kan mogelijk van invloed zijn op het verzetspercentage.

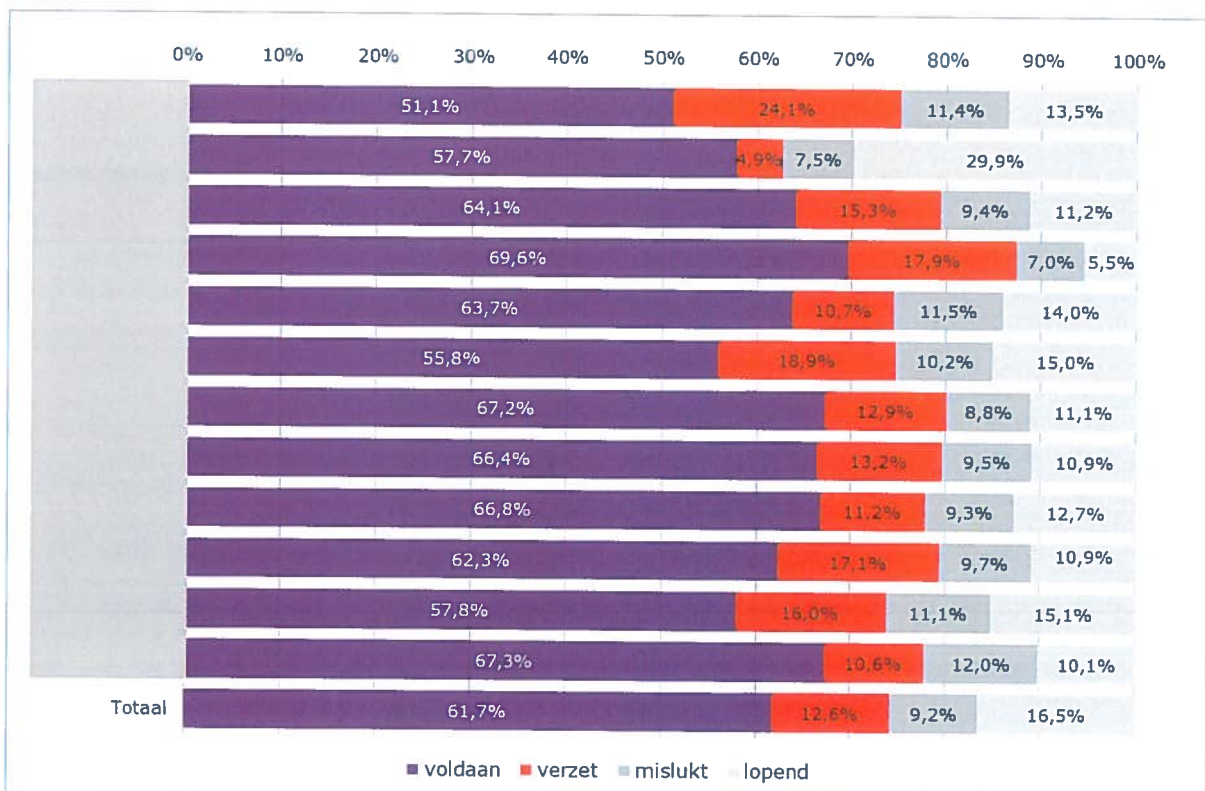
#### *Voorkomen of reduceren van verzet*

Voor een groot deel blijven de onderlinge verhoudingen gelijk, maar er zijn ook parketten waar het percentage verzet sterker is veranderd ten opzichte van het voorgaande jaar. In de parketten [REDACTED] is het percentage verzet met meer dan 5% gedaald.

<sup>5</sup> Gepubliceerd in Staatsblad 2017, 42314



Figuur 25: Status OM-strafbeschikkingen opgelegd in 2015 op peildatum september 2016



Figuur 26: Status OM-strafbeschikkingen opgelegd in 2016 op peildatum september 2017

Het is niet eenduidig vast te stellen welke factoren van invloed zijn op de ontwikkeling van de verzetspercentages. De volgende maatregelen zijn ingezet of worden ontwikkeld om het aantal verzetten te voorkomen of te reduceren:

- *Telefonisch contact na verzet.* Om het aantal verzetten terug te dringen, nemen enkele parketten telefonisch contact op met verdachten als zij verzet hebben ingesteld. Dit gebeurt onder meer bij het [redacted] verdachten worden gevraagd om een nadere toelichting als het verweer vragen oproept of onduidelijk is. Uit telefonisch contact blijkt ook dat de reden om in verzet te gaan soms is dat de verdachte een geldboete niet in één keer kan betalen en graag in termijnen wil betalen. Ook het parket [redacted] neemt telefonisch contact op met verdachte, zij het niet standaard maar in voorkomende gevallen. Er wordt dan soms aangeboden een geldboete gespreid te betalen. Parket [redacted] heeft een project uitgevoerd waarbij verdachten die verzet instelden werden gebeld en parket [redacted] heeft het voornemen het opnemen van telefonisch contact met verdachten bij verzet in te voeren.
- *Horen van verdachten (bij geen hoorplicht).* De parketten [redacted] zijn van mening dat het horen van verdachten bij kan dragen aan het reduceren van het aantal verzetten door bij de afdoeningsafweging rekening te houden met instemming van verdachte of verwachte proceshouding. Ook het toelichten en uitleggen van de afdoening draagt volgens deze parketten bij aan betere acceptatie van de strafbeschikking. Parket [redacted] geeft aan dat zij het gedaalde verzetspercentage toeschrijven aan het hoge percentage horen van verdachten (ook bij geen hoorplicht). In parket [redacted] en [redacted] is het aandeel verzetten gedaald. Parket [redacted] heeft echter na een pilotperiode afgezien van standaard horen indien er geen hoorplicht bestond. Deze werkwijze leek in dit parket geen impact te hebben op de verzetspercentages en de extra capaciteitsbelasting woog daarmee niet op tegen het rendement.
- *Toetsen van draagvlak en betalingsbereidheid.* Om executieproblemen of verzet te voorkomen, worden verdachten gehoord wanneer het vermoeden bestaat dat de verdachte een geldboete niet zal willen of kunnen betalen. In principe zou deze informatie echter door de opsporingsinstantie aangeleverd moeten worden als onderdeel van het sociaal verhoor.

### 13.2.2 De praktijk van verwerking van verzet: processen en procedures

In het dossieronderzoek en aan de hand van de schriftelijke vragenlijst is op verschillende punten in kaart gebracht hoe verzet wordt ingesteld en verwerkt binnen de parketten. De bevindingen worden in deze paragraaf toegelicht.

#### *Wijze van instellen van verzet*

Uit het dossieronderzoek blijkt dat de verzetten voor het overgrote deel schriftelijk worden ingesteld. Het instellen van verzet in persoon vond in 6% van de onderzochte zaken plaats. Opvallend is dat in parket [redacted] (17%) en parket [redacted] (13%) relatief vaak verzet in persoon is ingesteld.

Het verzet is in de onderzochte zaken meestal (57%) ingesteld door de verdachte zelf. In 33% van de zaken is het verzet ingesteld door een gemachtigde raadsman en in 5% van de onderzochte zaken door een bestuurder van een verdachte rechtspersoon. In de overige 4% was het verzet ingesteld door een persoon waarbij meestal niet duidelijk was of deze gemachtigd was het verzet in te stellen. Dit zou het aandachtspunt van de PG-Hoge Raad kunnen bevestigen waarbij iemand die geen advocaat is namens de verdachte schriftelijk verzet instelt. Deze gebrekkige wijze van het instellen van verzet – alleen een advocaat en de verdachte kunnen schriftelijk verzet instellen – wordt volgens de PG-Hoge Raad dikwijls verhuld doordat in de akte wordt vermeld dat het verzet door de verdachte is gedaan. Hier is niet expliciet op gecontroleerd, maar dit punt zal worden meegenomen in de verbeteraanpak van de verzetsprocedure.

In [redacted] (59%) en [redacted] (50%) is relatief vaak verzet ingesteld door een advocaat. Bij het [redacted] wordt passend bij de zaaksstroom van het [redacted] relatief vaak (39%) verzet ingesteld door de bestuurder van de rechtspersoon.

In bijna alle gevallen wordt het verzet ingediend bij het parket dat de OMSB heeft opgelegd. In 4% van de onderzochte zaken is het verzet bij een ander parket ingesteld. Als het verzet bij een ander parket was ingediend, is het in bijna alle gevallen doorgestuurd naar het parket dat de OMSB heeft opgelegd: dit was in 1 zaak niet het geval en in 1 zaak was dit onduidelijk.



### *Ontvankelijkheid verzet*

Verzet dient te worden ingesteld binnen 14 dagen nadat de verdachte bekend is geworden met het opleggen van de OMSB. Buiten die termijn is verdachte niet ontvankelijk in zijn verzet. Om de ontvankelijkheid van het verzet te kunnen beoordelen, is het van belang dat kan worden vastgesteld wanneer verdachte bekend is geworden met het opleggen van de OMSB en wanneer het verzet is ingediend. Uit het dossieronderzoek en de gesprekken blijkt dat beide momenten niet goed zijn vast te stellen:

- Voor de startdatum van de verzetstermijn geldt dat in de meeste gevallen (77%) de omstandigheid dat de verdachte kennis heeft genomen van de OMSB alleen blijkt uit het verzetschrift zelf. De datum van de uitreiking van de strafbeschikking is achteraf in het systeem niet goed raadpleegbaar en de strafbeschikkingen die door het CJIB worden uitgevaardigd, worden niet betekend verzonden.
- Wanneer het verzet is ingediend, zou bij schriftelijk ingesteld verzet moeten blijken uit de dagstempel op de verzetsbrief of datum e-mail. In 67% van de onderzochte dossiers waarin schriftelijk verzet was ingesteld (303 van de 452) was een datumstempel op de verzetsbrief geplaatst. Deze uitkomst laat een nog minder positief beeld zien op dit punt dan het onderzoek van de PG-Hoge Raad, waar in circa 8% van de bestudeerde gevallen een datumstempel ontbrak.

Geconstateerd kan worden dat in veel gevallen moeilijk kan worden vastgesteld of de verdachte ontvankelijk is zijn verzet, omdat de OMSB bijna nooit in persoon wordt bereikt en meestal niet duidelijk is wanneer de verzetstermijn precies is gaan lopen.

### *Akte van verzet*

Het OM dient van het doen van verzet een akte op te maken waaraan de wet eisen stelt. In vrijwel alle onderzochte zaken is een akte van verzet opgemaakt (in 448 van de 452 zaken). In nagenoeg alle zaken is in de akte opgenomen tegen welke OMSB verzet is ingesteld. De naam van degene die verzet heeft ingesteld, is in 95% van de onderzochte zaken in de akte opgenomen. Bij parket [redacted] ontbreekt relatief vaak deze naam: dit is bij 11% van de onderzochte zaken het geval. Het ontbreken van de naam en ondertekening van de opsteller blijkt het meest voorkomende gebrek. De naam van degene die de akte heeft opgesteld wordt in veel zaken (81% van de onderzochte zaken) niet vermeld op de akte van verzet en de ondertekening door de opsteller ontbreekt in 15% van de onderzochte zaken. In lijn met het onderzoek van de PH-Hoge Raad constateren de reviewers dus eveneens gebreken in de aktes van verzet. Het meest voorkomende gebrek in het PG-Hoge Raad onderzoek betreft het onjuist noteren van de datum waarop verzet is gedaan. Zoals hiervoor aangegeven, blijkt ook in de 0-meting de vaststelling van indienen van het verzet niet goed geborgd.

### *Doorlooptijd tussen instellen verzet en opmaken akte*

In het dossieronderzoek is onderzocht wat de doorlooptijd is geweest in de geselecteerde zaken tussen het instellen van verzet en het opmaken van de akte verzet. Het beeld dat hierbij naar voren is gekomen is niet geheel betrouwbaar omdat de parketten de datum waarop het verzet is ingesteld niet altijd juist hebben geregistreerd. Ook zijn er in de uitvoering van het dossieronderzoek invoerfouten gemaakt, waardoor een aantal keer sprake was van een negatieve doorlooptijd. Gegeven deze kanttekeningen is in 37% van de onderzochte zaken de akte van verzet opgemaakt op de dag dat het verzet is ingesteld, in 77% binnen 7 dagen en 91% binnen een maand. De doorlooptijd tussen het instellen van het verzet en het registreren van het verzet in GPS lijkt hiermee aanvaardbaar. Aan de andere kant lijkt op dit punt relatief eenvoudig tijdswinst te boeken in de doorlooptijd tussen instellen verzet en akkoord herbeoordeling, ervan uitgaande dat de opgemaakte akte van verzet in GPS de trigger is voor de start van de herbeoordeling.

### *Herbeoordeling*

Volgens het strafvorderlijk kader dient de herbeoordeling zich bij verzet te richten op de verzetsgronden en bij niet executeerbare strafbeschikkingen op de executiedrempels. Ook de PG-Hoge Raad stelt vragen bij de verdergaande, integrale herbeoordeling van verzetszaken in relatie tot de lange doorlooptijden. Uit de gesprekken die zijn gevoerd blijkt dat bijna alle parketten (nog) een volledige herbeoordeling uitvoeren bij verzetszaken. Daarbij kan worden aangetekend dat de maatregelen ten aanzien van de kwaliteit en reproduceerbaarheid van de schuldvaststelling wel bijdragen aan een snellere herbeoordeling van de kern van de zaak plus de verzetsgronden en de aangevoerde executieproblemen.

De herbeoordeling lijkt een natuurlijk moment om terug te koppelen aan de eerste beoordelaar. Bij vijf parketten vindt een terugkoppeling plaats bij een herbeoordeling die leidt tot sepot of wijziging van de OMSB aan degene die deze heeft opgelegd. Het gaat om de parketten [redacted]

█ Bij de overige parketten gebeurt dit niet op structurele basis, maar ad hoc of helemaal niet.

Bij de meeste parketten wordt de herbeoordeling uitgevoerd door een andere medewerker dan degene die de OMSB heeft opgelegd. In de parketten █ voert de medewerker die de OMSB heeft opgelegd zelf ook de herbeoordeling uit. Bij het █ s de afspraak dat de eerste beoordelaar een voorstel voor de herbeoordeling opstelt en dit voorlegt aan een officier of andere beoordelaar. Bij vijf parketten (parket █ ) worden de herbeoordelingen uitgevoerd door een vast team.

Bij bijna alle parketten wordt bij de uitvaardiging van de OMSB een tenlastelegging gemaakt. Dit is alleen niet het geval bij het █ Van █ was er geen informatie beschikbaar. Deze werkwijze levert tijdwinst op in de herbeoordeling.

### 13.2.3 De samenstelling van het procesdossier

De wet schrijft voor dat de akte die van het verzet wordt opgemaakt en de brief waarbij verzet wordt gedaan bij de processtukken worden gevoegd. In het dossieronderzoek is onderzocht of in de geselecteerde verzetszaken het proces-verbaal-opsporing, de opgelegde strafbeschikking en het verzetschrift aanwezig waren in het dossier.

Dit leverde de volgende resultaten op:

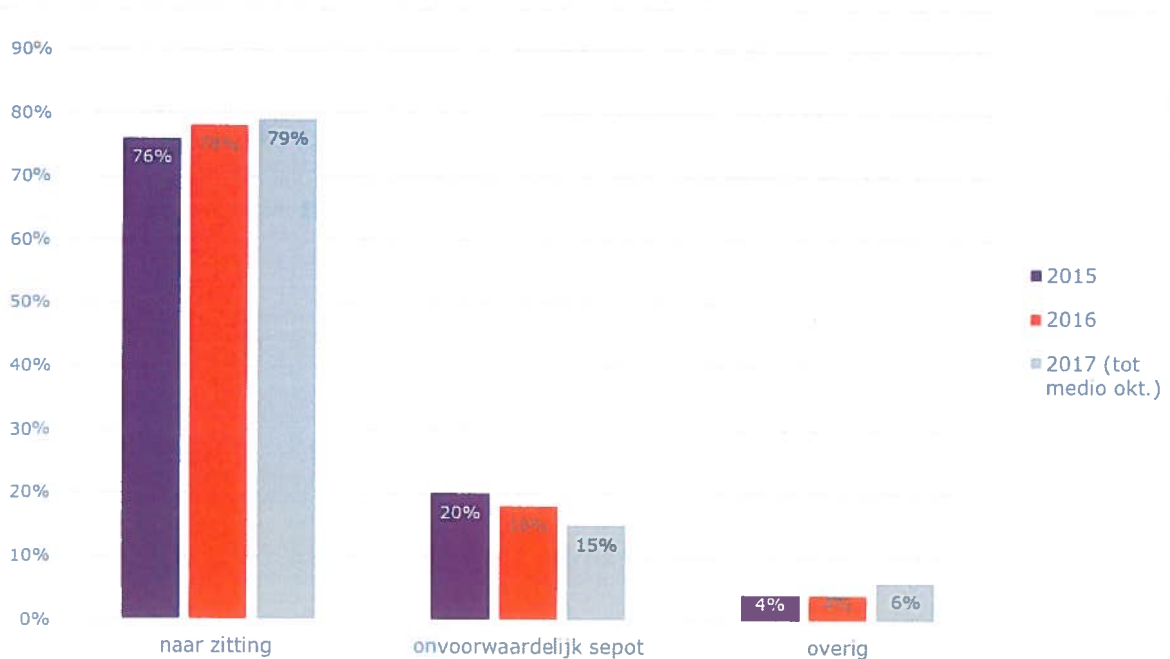
- Het proces-verbaal-opsporing was in 98% van de onderzochte dossiers aanwezig
- De opgelegde OMSB was in 66% van de dossiers aanwezig. Dat de OMSB in 34% van de dossiers ontbrak, houdt hoogst waarschijnlijk verband met de in het verleden gemaakte afspraken voor het berichtenverkeer tussen GPS en CJIB.
- Het verzetschrift was in 96% van de onderzochte dossiers aanwezig.

Dat het proces-verbaal opsporing in 2% van de zaken op het moment van het dossieronderzoek niet aanwezig was in GPS wil niet zeggen dat het proces-verbaal niet uiteindelijk alsnog in GPS wordt opgeslagen. Het merendeel van de parketten hanteert zoals in hoofdstuk 4 aangegeven de werkwijze dat wanneer er verzet is ingediend, het dossier pas wordt gecompleteerd. De parketten █ en met ingang van 1 juni 2017 █ hanteren de afspraak dat het proces-verbaal al bij het nemen van een afdoeningsbeslissing naar het parket moet worden verzonden en na inzending in GPS wordt opgeslagen. Deze werkwijze levert zoals eerder aangegeven tijdwinst op bij de herbeoordeling van verzetszaken.

### 13.2.4 OM-beslissing na verzet

De Fact Factory heeft uit Phoenix de beslissingen van het OM in beeld gebracht van herbeoordelingen na verzet tegen strafbeschikkingen voor misdrijven, voor de verzetszaken die zijn herbeoordeeld in 2015, 2016 en 2017 (tot medio oktober). Uit deze cijfers die zijn weergegeven in figuur 27 blijkt dat in het grootste deel van de verzetszaken door het OM wordt besloten om de verzetszaak door de rechter te laten beoordelen. Dit aandeel is gegroeid van 76% in 2015 naar 78% in 2016 en lijkt op basis van de meest recente cijfers over 2017 op ongeveer dit niveau te blijven.

Het aandeel verzetszaken waarin het OM de strafbeschikking intrekt en tot een onvoorwaardelijk sepot komt, is afgenomen van 20% in 2015 naar 18% in 2016. De meest recente cijfers over 2017 laten zien dat dit aandeel in 2017 verder is gedaald. Hierbij moet worden opgemerkt dat de cijfers over 2017 nog niet het volledige jaar betreffen. Als er per parket wordt gekeken naar de cijfers over 2016, dan blijken █ (35%) en █ (31%) het meest te seponeren. Parketten die in 2016 het minst seponerden na verzet zijn █ (8%), █ (5%) en █ (beide 5%).



*Figuur 27: Beslissing OM na herbeoordeling verzetszaken tegen strafbeschikkingen voor misdrijven, voor zaken die zijn herbeoordeeld in 2015-2016-2017 (tot medio oktober)*

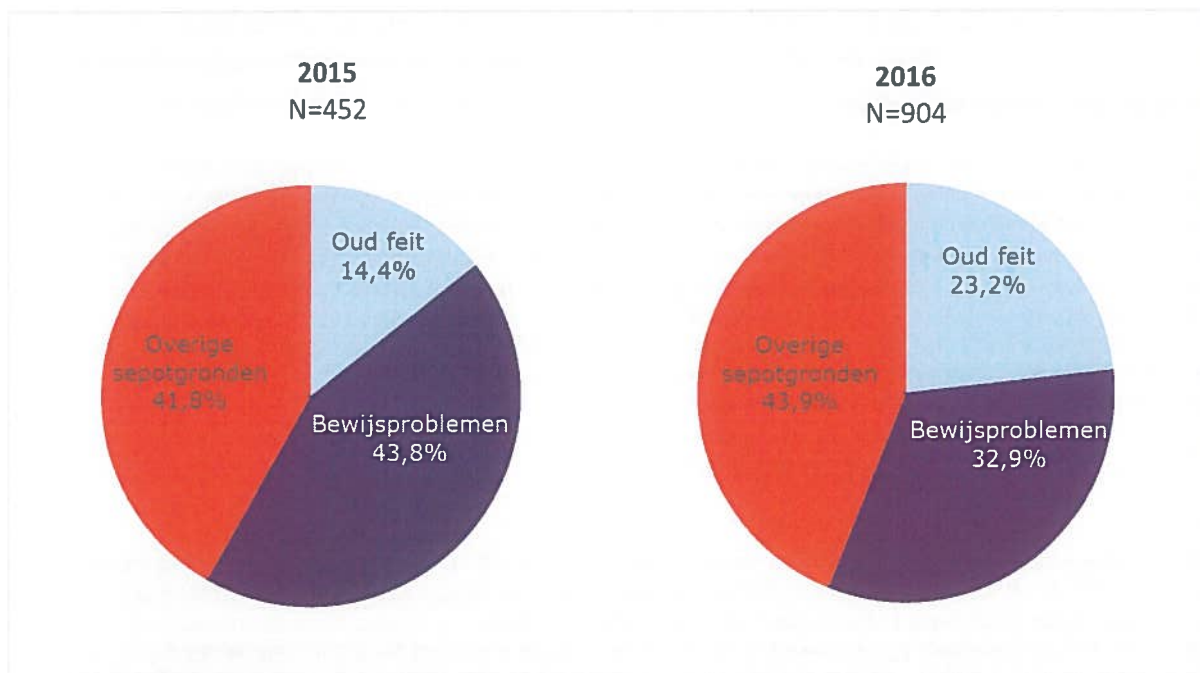
In het dossieronderzoek is door de reviewers nagegaan of zij dezelfde beslissing zouden hebben genomen als de herbeoordelaar. In 13% van alle onderzochte zaken zouden de reviewers een andere beslissing hebben genomen. In 7% ging het om zaken waarin was geseponereerd maar zouden de reviewers de verdachten hebben oproepen. In 5% van deze zaken was besloten tot het oproepen van de verdachte, maar zouden de reviewers hebben geseponereerd. Bij 1% zouden de reviewers de OMSB hebben gewijzigd.

#### *Gronden voor seponeren na verzet*

In figuur 28 (volgende pagina) is opgenomen op welke gronden is geseponereerd in de jaren 2015 en 2016 (jaar waarin herbeoordeling plaatsvond) op basis van informatie uit Phoenix. De sepot op grond van tijdsverloop (oud feit, bestaande uit sepotcodes 03, 43, 77 en 90) en gebreken in de bewijsvoering (bewijsproblemen, bestaande uit sepotcodes 01, 02 en 07) zijn eruit gelicht. Gezien de veelheid aan sepotgronden zijn de overige sepotgronden samengenomen. De ontwikkeling in 2015 en 2016 maakt zichtbaar dat het percentage sepot op grond van bewijsproblemen afneemt van ca. 44% naar 33%, en het percentage sepot op grond van oud feit toeneemt van ca. 14% naar 23% .

#### *Betrouwbaarheid geregistreeerde sepotcodes*

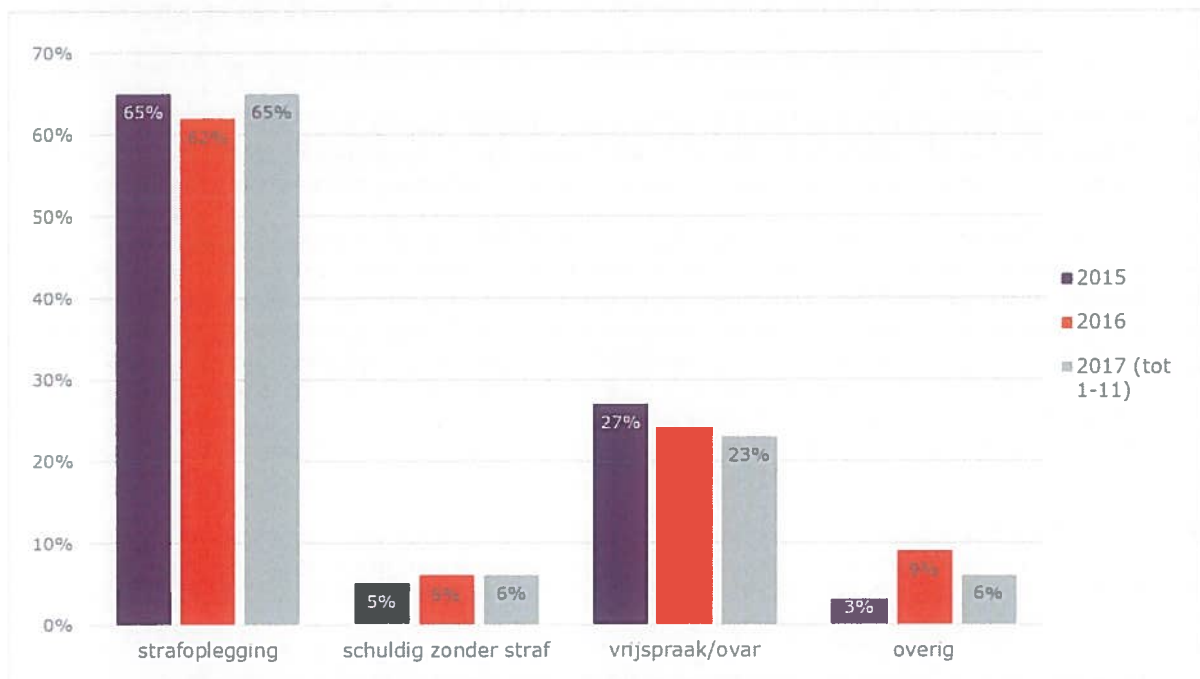
In het dossieronderzoek is door de reviewers beoordeeld of ze in de verzetszaken waarin is besloten tot een sepot dezelfde sepotcode zouden hebben gebruikt waarmee de grond voor het seponeren wordt aangeduid. In de 106 zaken waarin was geseponereerd zouden de reviewers in 65 zaken dezelfde sepotcode hebben gehanteerd en in 41 zaken (39%) een andere sepotcode. Er kunnen op basis van deze uitkomst vragen worden gesteld bij de betrouwbaarheid van de geregistreeerde sepotcodes. Van die 41 zaken zouden de reviewers in 19 zaken hebben gekozen voor sepot oud feit, waar de herbeoordelaars uiteenlopende sepotcodes hadden gekozen.



*Figuur 28: Sepotgronden voor seponeren na verzet tegen OMSB misdrijven, voor zaken die zijn herbeoordeeld in 2015 en 2016*

### 13.2.5 Beslissing van de rechter na verzet

In ruim driekwart van de verzetszaken wordt de verdachte door het OM opgeroepen ter zitting. In figuur 29 is op basis van informatie uit Phoenix de ontwikkeling weergegeven van de beslissingen die de rechter heeft genomen in verzetszaken die in respectievelijk 2015, 2016 en 2017 (tot 1-11) voor de rechter zijn gebracht.



*Figuur 29: Vonnissen na verzet, 2015-2016-2017 (tot 1-11)*

Uit deze cijfers blijkt dat het aandeel vrijspraken vanaf 2015 is gedaald van 27% naar 23% in 2017. Het aandeel strafopleggingen is na een daling in 2016 weer gestegen en ligt in 2017 weer



op het niveau van 2015 op 65%. Het percentage vrijspraken dat volgt op verzet ligt in 2017 een stuk hoger dan het landelijk gemiddeld in de parketten ██████████ (29%), ██████████ (35%), ██████████ (29%) en ██████████ (40%). Dit percentage ligt een stuk lager in parket ██████████ (10%) en het ██████████ (13%).

Opmerkelijk is het hoge aandeel vrijspraak na verzet terwijl in deze 1-meting is gebleken dat in 94% van de onderzochte zaken sprake was van een adequate schuldvaststelling. Er is geen verband aantoonbaar tussen parketten met een hoger dan gemiddeld percentage vrijspraken na verzet en de score van deze parketten op de kwaliteit van de schuldvaststelling. In tegendeel; van de vier parketten met een hoger dan gemiddeld percentage vrijspraken na verzet, scoren 3 parketten op de kwaliteit van de schuldvaststelling juist hoger dan gemiddeld. Het aandeel vrijspraken na verzet ligt bij deze parketten boven de 29%, terwijl in hooguit 3% van de zaken die bij deze parketten zijn onderzocht sprake was van gebrek aan bewijs. Deze discrepantie is opmerkelijk te noemen en vraagt om nader onderzoek.

### 13.7 Conclusie verzet en herbeoordeling

- Het aandeel strafbeschikkingen waartegen verzet wordt ingesteld, is licht gedaald van 14,6% in 2015 naar 12,6% in 2016. De verzetspercentages variëren sterk tussen de parketten onderling (tussen de 7,5% en 24% in 2016).
- De volgende maatregelen worden ingezet om verzet te voorkomen of reduceren:
  - Telefonisch contact na verzet voor een nadere toelichting (termijnbetaling)
  - Het tegen de beleidslijn horen van verdachten wanneer er geen hoorplicht bestaat; met wisselend resultaat in de ontwikkeling van verzetspercentages.
  - Toetsen van draagvlak en betalingsbereidheid (horen) om executieproblemen of verzet te voorkomen
- De volgende tekortkomingen zijn geconstateerd in de formele eisen die gesteld worden aan de verwerking van verzetten:
  - In 4% was het verzet ingesteld door een persoon (niet de verdachte) waarbij meestal niet duidelijk was of deze *gemachtigd* was het verzet in te stellen.
  - De ontvankelijkheid van de verdachte in zijn verzet is in de praktijk moeilijk te beoordelen. In de meeste gevallen (77%) blijkt de omstandigheid dat de verdachte kennis heeft genomen van de OMSB alleen uit het verzetschrift. Op verzetschriften ontbreekt regelmatig een datumstempel (33%).
  - In de akte van verzet ontbreekt vaak de naam en ondertekening van de akte door de opsteller (81% en 15%).
- In 37% van de onderzochte zaken is de akte op dezelfde dag als het instellen van verzet opgemaakt. Bij 9% duurt dit langer dan een maand. Op dit punt lijkt relatief eenvoudig tijdswinst te boeken in de doorlooptijd tussen instellen verzet en akkoord herbeoordeling.
- In bijna alle parketten vindt een *volledige* herbeoordeling plaats bij verzetszaken.
- Herbeoordelingen worden in de meeste parketten uitgevoerd door een andere medewerker dan de eerste beoordelaar. In de parketten ██████████ en ██████████ voert de medewerker die de OMSB heeft opgelegd zelf ook de herbeoordeling uit. Vijf parketten hebben een vast team voor herbeoordelingen. Bij vijf parketten vindt een terugkoppeling plaats aan de eerste beoordelaar bij sepot of wijziging naar aanleiding van het verzet. Bij de overige parketten gebeurt dit ad hoc of helemaal niet.
- In bijna alle parketten wordt een tenlastelegging gemaakt bij het opleggen van een OMSB. Dit draagt bij aan een snelle herbeoordeling.
- De OMSB ontbreekt in 34% van de dossiers. Dit houdt hoogst waarschijnlijk verband met de in het verleden gemaakte afspraken voor het berichtenverkeer tussen GPS en CJIB.
- Op het moment van onderzoek ontbrak het verzetschrift in 4% en het proces-verbaal in 2% van de onderzochte verzetszaken.
- Als er geseponeerd wordt, gebeurt dit in toenemende mate op grond van oud feit en in mindere mate op grond van problemen in de bewijsvoering (van 44% naar 33%).
- Er is sprake van een opmerkelijke discrepantie tussen de in het algemeen adequate schuldvaststelling en het percentage vrijspraak (23% in 2017) na verzet. Dit vraagt om nader onderzoek.

# 14. Bevindingen mislukte executie

## 14.1 Uitgangspunten

Het slagen van de tenuitvoerlegging van de sancties die zijn opgelegd via de OMSB 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 een 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 CJIB kan een periode van 2 jaar benutten voor de executie van strafbeschikkingen. Het strafvorderlijk kader geeft aan dat de mogelijkheid en wenselijkheid om de executietermijn te verkorten onderzocht zou moeten worden. De idee daarbij is om eerder de executie van de strafbeschikking als mislukt aan te merken als de meest kansrijke interventies zijn ingezet, met als doel om bij de herbeoordeling minder met oude zaken te worden geconfronteerd.

Het OM kan net als bij verzet op drie manieren reageren op strafbeschikkingen die voor herbeoordeling terugkomen na mislukte executie: 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.

## 14.2 Bevindingen

Ten aanzien van mislukte executies is in de schriftelijke vragenlijst gevraagd naar de oorzaken van mislukte executies en mogelijkheden om dit aantal te verminderen. Op basis van cijfers vanuit Phoenix is door de Fact Factory gekeken naar de beslissingen die door het OM zijn genomen na het mislukken van executie van de strafbeschikking.

### 14.2.1 Oorzaken en oplossingen mislukte executie

Meerdere parketten geven aan geen inzicht te hebben in de oorzaken van mislukte executie van opgelegde strafbeschikkingen. Een aantal parketten benoemt in antwoord op de schriftelijke vragenlijst wel een aantal vermoedelijke oorzaken van mislukte executie zoals onvoldoende financiële draagkracht van de verdachte en het ontbreken van een vaste woon- of verblijfplaats in Nederland. Ook wordt gewezen op de problematiek van veelplegers: verdachten die herhaaldelijk (lichte) strafbare feiten begaan, waarbij verschillende persoonlijke problematiek een rol speelt.

Bij de parketten bestaat de behoefte aan meer zicht op het executietraject bij het CJIB zoals de ingezette interventies, de problemen in de executie en de doorlooptijden. Het executieproces bij het CJIB is onduidelijk voor de parketten. Als het parket heeft besloten de OMSB op te leggen, is het parket het zicht op het hierop volgende executietraject vervolgens kwijt. Het berichtenverkeer tussen OM en CJIB levert niet de gewenste informatie op. Als de uitvoering van de executie door het CJIB mislukt, komen vaak oude zaken na lange tijd als "verrassing" weer terug bij het parket. Parketten geven aan dat het niet altijd duidelijk is waarom een strafbeschikking niet executeerbaar is gebleken.

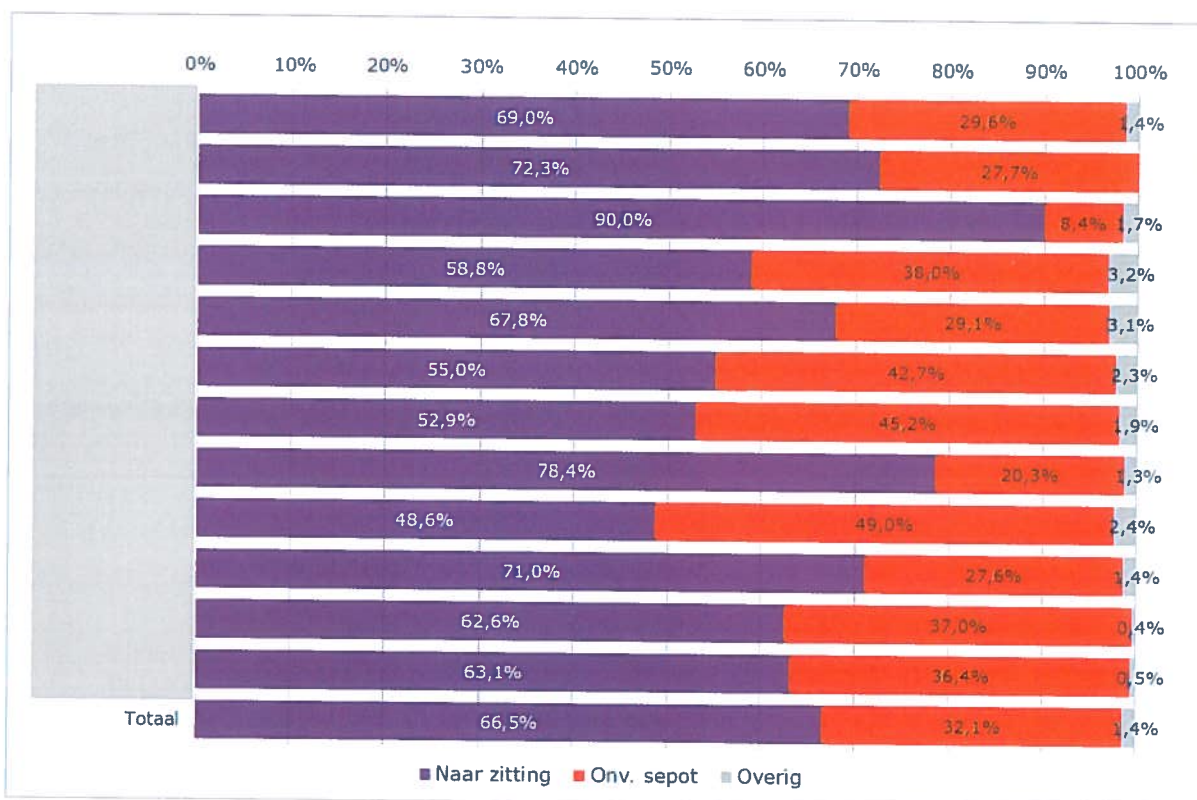
De meeste parketten geven aan dat verbeteringen in het executietraject en de informatie-uitwisseling hierover landelijk moeten worden opgepakt. Er lijkt in dit verband onvoldoende zicht op de maatregelen die in samenwerking met het CJIB reeds zijn ingezet. Het parket [REDACTED] heeft aangegeven dat het graag zicht wil hebben op de verwachte herinstroom van zaken waarvan de executie is mislukt zodat daar beter op kan worden geanticipeerd. Parket [REDACTED]

geeft aan dat het zelf initiatief heeft genomen om de contacten met het CJIB te intensiveren over mislukte executies. Eén keer per vier maanden is er overleg met het CJIB over de doorlooptijden en wordt gekeken welke gegevens het parket nodig heeft om intern te kunnen sturen op de doorlooptijden en wat verwacht wordt van het CJIB.

De parketten geven tot slot ook aan dat zij zelf meer zouden kunnen investeren om informatie in te winnen over de situatie van de verdachte bij het opleggen van de strafbeschikking om mislukte executie te voorkomen. Parket [ ] probeert voor verdachten die herhaaldelijk (lichte) strafbare feiten begaan de zaken zo veel mogelijk gezamenlijk te behandelen. Bij verdachten zonder vaste woon- of verblijfplaats zou meer gebruik gemaakt moeten worden van directie betaling. Dit vereist bij het opleggen van een OMSB zoals eerder besproken dan wel de aanwezigheid van rechtsbijstand op ZSM.

#### 14.2.2 Beslissing OM na mislukte executie

Net als bij verzet kan het OM na mislukte executie de strafbeschikking intrekken, wijzigen of voor de rechter brengen. In figuur 29 zijn de beslissingen van het OM weergegeven die zijn genomen na mislukte executie van strafbeschikkingen voor misdrijven, voor zaken die zijn herbeoordeeld in 2016.

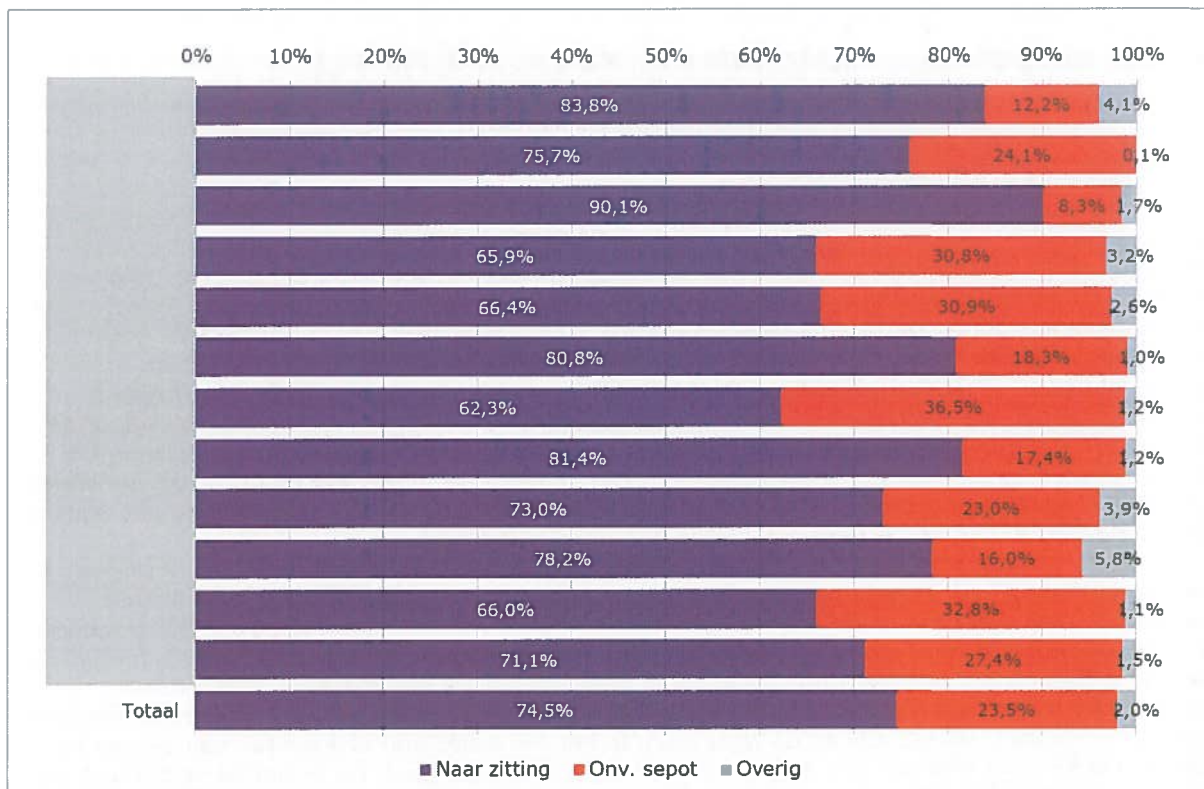


Figuur 29: Beslissing OM na mislukte executie van strafbeschikkingen herbeoordeeld in 2016

Ten opzichte van de beslissing na verzet valt op dat bij mislukte executie het percentage intrekkingen hoger ligt (32% ten opzichte van 18%).

In figuur 30 zijn de OM-beslissingen weergegeven na mislukte executie voor de strafbeschikkingen die in 2017 zijn herbeoordeeld (tot 1-9). Deze meest recente cijfers laten zien dat er een daling is van het aandeel sepot na mislukte executie van 32,1% naar 23,5%. Het aandeel zaken dat naar zitting gaat stijgt van 66,5% naar 74,5%. Parketten die in 2017 (tot 1-9) duidelijk meer dan landelijk gemiddeld seponeren na mislukte executie zijn: parketten [ ] Parketten die duidelijk minder seponeren zijn [ ]





Figuur 30: Beslissing OM na mislukte executie van stafbeschikkingen die zijn herbeoordeeld in 2017 (tot 1-9)

## 14.2 Conclusie mislukte executie

- Parketten hebben behoefte aan meer zicht op het executietraject bij het CJIB: de ingezette interventies, oorzaken van mislukte executies en verwachte herinstroom van zaken.
- Parketten kunnen zelf nog meer investeren in het voorkomen van mislukte executie.
- De doorlooptijden van de executie bij het CJIB moeten volgens de parketten bekort worden. Dit zou landelijk opgepakt moeten worden.
- De vergelijking tussen 2016 en 2017 laat zien dat er minder geseponneerd wordt na mislukte executie; dit percentage daalt van 32,2% naar 23,5%. Zaken worden vaker ter zitting gebracht: dit percentage stijgt van 66,5% naar 74,5%.



# Bijlage 1. Verantwoording

## Onderzoeksverantwoording

### *Uitgangspunten*

Dit onderzoek bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft de 1-meting OM-strafbeschikking (OMSB). Deze meting bouwt voort op de 0-meting die in het najaar van 2016 is uitgevoerd in het kader van het programma Strafvordering OM2020. Het tweede deel van het onderzoek betreft de 0-meting verzet. De 0-meting brengt de stand van zaken in beeld met betrekking tot de behandeling van verzetten ingesteld naar aanleiding van een opgelegde OMSB. Voor beide metingen gelden als uitgangspunt het strafvorderlijk kader zoals dat in september 2016 door het college is vastgesteld en de maatregelen die zijn beschreven in de brieven van het College d.d. 24 juni 2015 en 8 augustus 2017<sup>6</sup> naar aanleiding van de rapporten 'Beschikt en gewogen' en 'Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen' van de PG Hoge Raad. Daarnaast is voor de 0-meting het rapport 'Beproefd verzet' van de PG Hoge Raad relevant als uitgangspunt.

De 1-meting geeft zicht op de ontwikkeling van de landelijke en lokale praktijken binnen de parketten. Doel van deze meting is om het effect te meten van de maatregelen die zijn genomen en intern (bij) te sturen op de prestaties. Op basis van de uitkomsten wordt in 2018 de toepassing van de OMSB verder verbeterd met behulp van passende lokale en landelijke maatregelen. De 1-meting geeft daarnaast informatie die nodig is voor verantwoording richting toezichthouders over de prestaties van het OM en de wijze waarop het OM werkt aan de kwaliteit van uitvoering van de OMSB (met inbegrip van de geconstateerde tekortkomingen). De 0-meting verzet laat zien hoe in de praktijk wordt omgegaan met de behandeling van verzet en in hoeverre wordt voldaan aan formele vereisten. De uitkomsten vormen de basis voor verdere maatregelen ten aanzien van de verwerking van verzet en het verkorten van de doorlooptijden. Het onderzoek geeft zowel een beeld op parketniveau als een landelijk beeld.

### *Informatiebronnen*

De bevindingen van beide delen van het onderzoek zijn gebaseerd op vier verschillende informatiebronnen. De eerste informatiebron is de dossiersteekproef. Voor de twee delen van het onderzoek zijn twee verschillende steekproeven getrokken. De steekproeftrekking wordt verder in deze bijlage toegelicht. De tweede informatiebron is de cijfermatige analyse die de Fact Factory heeft opgesteld op basis van gegevens uit de Phoenix. De derde informatiebron is de schriftelijke vragenlijst die aan de parketten is verstuurd over verschillende thema's op het gebied van de OMSB en verzet. De vierde informatiebron zijn de verslagen van de operationele en bestuurlijke gesprekken die op de parketten zijn gevoerd.

### *Dossiersteekproef*

Voor de twee delen van het onderzoek zijn twee verschillende dossiersteekproeven getrokken. Voor de 1-meting is een steekproef getrokken uit strafbeschikkingen opgelegd voor misdrijven in de periode van 1 januari tot 1 september 2017. Voor de 0-meting is een steekproef getrokken uit verzetten ingesteld tegen strafbeschikkingen opgelegd voor misdrijven en herbeoordeeld in de periode van 1 januari tot 1 september 2017. Er is niet gekozen voor één steekproef van opgelegde strafbeschikkingen waartegen tevens verzet is aangetekend. Dit zou een vertekend beeld kunnen geven in de resultaten van de steekproef op opgelegde strafbeschikkingen voor de 1-meting (deel A van het rapport). De dossiers zijn geanalyseerd met een aparte vragenlijst voor de 1-meting OMSB en de 0-meting verzet. De vragenlijsten zijn vooraf besproken in de officierenpool om eenduidigheid in de interpretatie van de vragen te borgen. De reviewers uit de officierenpool hebben de vragenlijsten ingevuld aan de hand van de geselecteerde dossiers. De vragenlijsten bevatten de volgende onderwerpen:

Voor de 1-meting:

- Identiteitsvaststelling
- Schuldvaststelling
- Reproduceerbaarheid en dossiervorming

<sup>6</sup> In deze brief reageert het College tevens op het rapport 'Beproefd verzet' van de PGHR.

- Straftoemeting
- Horen van verdachten

Voor de 0-meting:

- Gegevens met betrekking tot het verzet
- Juistheid en volledigheid informatie op de akte
- Behandeling en beoordeling verzet

Voor de 1-meting en voor de 0-meting is een steekproef getrokken van ieder 504 dossiers. Van de getrokken steekproef voor de 1-meting bleken 9 dossiers niet geschikt waren om te worden beoordeeld. Uiteindelijk zijn 494 dossiers beoordeeld. Bij de getrokken steekproef voor de 0-meting vielen 10 dossiers uit, omdat deze niet geschikt waren om te worden beoordeeld. Uiteindelijk zijn 494 dossiers beoordeeld. Voor beide steekproeven geldt dat de uitval van dossiers gelijk was verspreid over de verschillende parketten. In de onderstaande tabel is weergegeven hoeveel dossiers per parket zijn beoordeeld voor de beide metingen.

Parket	Aantal beoordeelde dossiers 1-meting	Aantal beoordeelde dossiers 0-meting
	40	39
	52	45
	41	40
	53	41
	31	41
	32	39
	41	42
	36	41
	50	41
	42	43
	40	41
	36	41
<b>Totaal</b>	<b>494</b>	<b>494</b>

*Aantal beoordeelde dossiers 1-meting en 0-meting*

Het aantal beoordeelde dossiers is voldoende om een representatief beeld te geven op parketniveau. Er kunnen op basis van deze steekproef geen representatieve uitspraken op *landelijk* niveau gedaan worden. Daarvoor had bij een aantal parketten een grotere steekproef getrokken moeten worden. Om redenen van uitvoerbaarheid is hiervan afgezien. Waar in het rapport een totaalbeeld wordt gegeven, moet dit worden gezien als het totaal resultaat van de steekproeven bij de parketten.

#### *Schriftelijke vragenlijst*

De schriftelijke vragenlijst bevatte vragen ten aanzien van de volgende onderwerpen.

Voor de 1-meting:

- Reproduceerbaarheid en dossiervorming
- Straftoemeting en strafeis
- Rekwijde OMSB
- Kwaliteitsborging
- Horen van verdachten
- Rechtsbijstand
- ICT
- Verbeterplan
- Proces rondom verzet

- Herbeoordeling
- Opleiding
- Doorlooptijden
- Mislukte executie
- Best practices

Voor de 0-meting:

- Proces rondom verzet
- Herbeoordeling
- Oorzaken van mislukte executie

#### *Operationele en bestuurlijke gesprekken*

De gesprekken die op de parketten zijn gevoerd door de reviewers van de officierenpool met vertegenwoordigers van de parketten op operationeel en bestuurlijk niveau. Bij de voorbereiding van die gesprekken is een gespreksagenda opgesteld op basis van de beschikbare informatie uit de steekproef, de cijfermatige analyse en de schriftelijke vragenlijst. De gespreksagenda is daarmee toegespitst op de onderwerpen die het meest relevant zijn voor het betreffende parket. Van de gesprekken zijn verslagen gemaakt door de leden van de Auditgroep die bij de gesprekken aanwezig zijn geweest. De verslagen zijn voor correctie en eventuele aanvullingen voorgelegd aan de gesprekspartners. De definitieve verslagen zijn gebruikt voor de analyse ten behoeve van de rapportage.

# Bijlage 2. Wijzigingen GPS

## Wijzigingsverzoeken GPS

### Lijst met wijzigingsverzoeken

Hieronder wordt een overzicht gegeven van de verbeterpunten met een korte toelichting en verwijzing naar bestaande wijzigingsverzoeken. De wijzigingsverzoeken bevatten meer informatie over de achtergrond van het probleem.

### Prioriteit hoog

Met de prioriteit Hoog zijn de volgende 11 verbeterpunten opgenomen welke direct impact hebben op de toepassing van de OM-strafbeschikking en kwaliteit daarvan.

Nr.	Verbeterpunt	Toelichting	Wijzigingsverzoek
1	Voor het borgen van de reproduceerbaarheid van de schuldvaststelling en straftoemeting moet op dit moment een aanvullend registratie /voorbewerkingsformulier gebruikt. Deel van deze informatie zou op gestructureerde wijze in GPS vast te leggen moeten zijn.	Medewerkers moeten een extra formulier opmaken in GPS of later uploaden in GPS om minimaal noodzakelijke informatie vast te leggen rond de schuldvaststelling en straftoemeting. Deel hiervan moet op gestructureerde wijze geregistreerd kunnen worden (naam/functie beslissing, etc) in GPS.	
2	Bij een OM-strafbeschikking, sanctie geldboete >10.000 euro moet bij rechtspersonen verplicht worden gehoord. GPS verplicht het horen in deze gevallen bij een geldboete >2.000 euro.	Deze fout leidt er toe dat er een onterecht hoorzitting moet plaatsvinden alvorens een OMSB kan worden opgelegd. Hierdoor wordt op dit moment geen OM-strafbeschikking aan rechtspersonen opgelegd indien er sprake is van een geldboete tussen de 2.000 euro en 10.000 euro. Dit komt relatief vaak voor bij he[redacted]	
3	Verbeteren van de feitomschrijving op de OM-strafbeschikking welke door het OM wordt uitgereikt of wordt verstuurd door het CJIB (inclusief het afschrift aan het slachtoffer).	Voor de weergave wordt gebruik gemaakt van een standaard tabel (sysda) met afkortingen van delictsoorten (over twee kolommen). Dit leidt dit tot een onbegrijpelijke tekst voor een burger (incl slordige spaties). Het verschilt per delictsoort hoe groot de verwarring of onduidelijkheid is. Voor verbetering/correctie zijn verschillende mogelijkheden, waaronder het uitbreiden van het maximaal aantal tekens in het veld "omschrijving" in tabblad kwalificatie GPS	17723
4	Bij het registreren van een sanctie wordt automatisch de 'datum uitvoeren voor' ingevuld. Dit is incorrect indien er nog een OM-zitting plaatsvindt; want de datum van de OM-zitting is dan bepalend voor de 'datum uitvoeren voor'.	Onjuiste vermelding "uitvoering datum voor" hetgeen een foutief beeld kan geven van de status van een zaak (en kans dat een foutieve datum wordt meegaat in het berichtenverkeer in de keten).	18156
5	In veel gevallen wordt de OM-strafbeschikking door het CJIB verzonden aan de betrofde (tenzij de OM-strafbeschikking is uitgereikt tijdens de ZSM-werkwijze of de OM-zitting). Een afschrift van wat is verstuurd aan de bestrafde is in deze gevallen niet aanwezig in het digitaal dossier van GPS. Om aan de minimale eisen van reproduceerbaarheid te voldoen moet dit wel.	De huidige afspraken dekken enkel bepaalde gevallen waarin het CJIB een afschrift van de OM-strafbeschikking aan het OM doet toekomen via het berichtenverkeer (feitgecodeerd en ingeval van mislukte executie of verzet). Verzoek is (eventueel in fasen) ervoor te zorgen dat in alle gevallen waarin het CJIB de OM-strafbeschikking heeft verstuurd een afschrift hiervan te doen toekomen aan het OM ten behoeve van de volledigheid van het (digitale) strafdossier.	
6	Medewerkers zien in de werkbak zittingsvoorbereiding niet of de zaak betrekking heeft op een verzetzaak. Verbetering betreft het kunnen sorteren of filteren op dit type zaken in de werkbak.	Het is van belang dat een ingesteld verzet tijdig wordt behandeld op zitting. Om die reden moeten medewerkers verzetzaken kunnen herkennen in de werkbak om deze ook daadwerkelijk tijdig te verwerken. Bovendien willen sommige rechtbanken maar een beperkt aantal verzetzaken op één zitting behandelen.	16662



7	In GPS kan een eenmaal ingesteld en geregistreerd verzet weer worden ingetrokken. In de regel gebeurt dit op aangeven van de verdachte. De functionaliteit van het intrekken van verzet is in GPS pas beschikbaar wanneer sprake is van een parketnummer. Wanneer de beslissing tot uitvaardigen van de strafbeschikking (geldt voor zowel de bestuurlijke, politie- als OM-strafbeschikking) niet in GPS maar in een ander systeem (zoals de Transactiemodule) wordt genomen dan is echter nog geen parketnummer beschikbaar op moment van het instellen en registreren van het verzet in GPS. Dit parketnummer wordt ook pas aangemaakt wanneer de verzetszaak zal worden beoordeeld.	Een verzet kan tot op heden in deze zaken dan ook pas worden ingetrokken na de beoordeling van de zaak. Dit is in voorkomende gevallen niet wenselijk, niet mogelijk en teven onnodig. Situaties waarin dit denkbaar is: - Instellen verzet door verdachte dat daarna, maar voor een beoordeling weer door de verdachte wordt ingetrokken; - Een ten onrechte als verzet geregistreerd schrijven doordat ten tijde van het registreren niet altijd kenbaar is dat geen sprake is van strafbeschikking (maar van bv. een sepot, vonnis, transactie of Mulderbeschikking); - Na het registreren van het verzet wordt het proces-verbaal opgevraagd bij de opsporingsinstantie. Wanneer dit uitblijft wordt door het CJIB (onder mandaat) een sepotbeslissing geregistreerd en zou het verzet in GPS moeten worden gesloten.	14994 20929
8	Verbeteren GPS vwb ondersteuning plannen/intrekken, houden en herplannen van OM-zittingen (voor administratie en (ass) Ovj). Er zijn diverse bevindingen die het correct plannen en verwerken van OM-zittingen niet ondersteunen.	Onjuiste activiteiten in de werkbak (vervuiling) indien zitting na intrekken niet direct herpland wordt. Bij 'geen beslissing' gaan activiteiten voor huidige zitting en activiteiten voor nieuwe zitting door elkaar lopen. Ook kunnen verkeerde activiteiten op de lijn komen. Meer inzicht en controle mogelijkheden voor het terugscannen van het gespreksverslag (zaak raakt buiten zicht). Er is voor medewerkers bij het plannen van zittingen geen zicht op of het een transactie of een OMSB betreft. Kenmerk (kolom) toevoegen of op andere wijze een selectiecriteria.	17678 17677 17672 17263 20384 17465 14618 15268 18392 17679
9	Verbeteren van de GPS ondersteuning voor de situatie dat de verdachte alsnog betaalt nadat verzet is ingesteld. Indien dit gebeurt moet worden geverifieerd of de verdachte het verzet wil intrekken. Indien dit niet het geval is of de verdachte regageert niet op de brief dan moet de verdachte worden opgeroepen voor de behandeling van het verzet ter zitting.	Voor de beoordelaars is het in de verzetschermen niet zichtbaar dat de verdachte heeft betaald, en is de brief niet beschikbaar om deze werkwijze te ondersteunen alsmede een wachtmoment na het versturen van de brief.	10570 10756
10	GPS verbeteren in situaties waarin verzet wordt ingetrokken terwijl het verzet is beoordeeld en indien de zaak al onder de rechter is.	Verzet moet kunnen worden geregistreerd maar indien de zaak onder de rechter is dan het niet leiden tot een vervolg, zoals het (her)starten van de executie. Voor de medewerker die het verzet registreert moet dit ook zichtbaar zijn.	17427 18345 19386
11	Bij het raadplegen van zaken waarin een OM-strafbeschikking is opgelegd is achteraf niet te raadplegen of uit de OM-strafbeschikking is uitgereikt.	De 'datum uitreiking' van de OM-strafbeschikking tijdens de ZSM-werkwijze of een OM-zitting is van belang voor het bepalen van de onherroepelijkheid. Deze datum moet ook achteraf kunnen worden geraadpleegd.	

### Prioriteit Midden

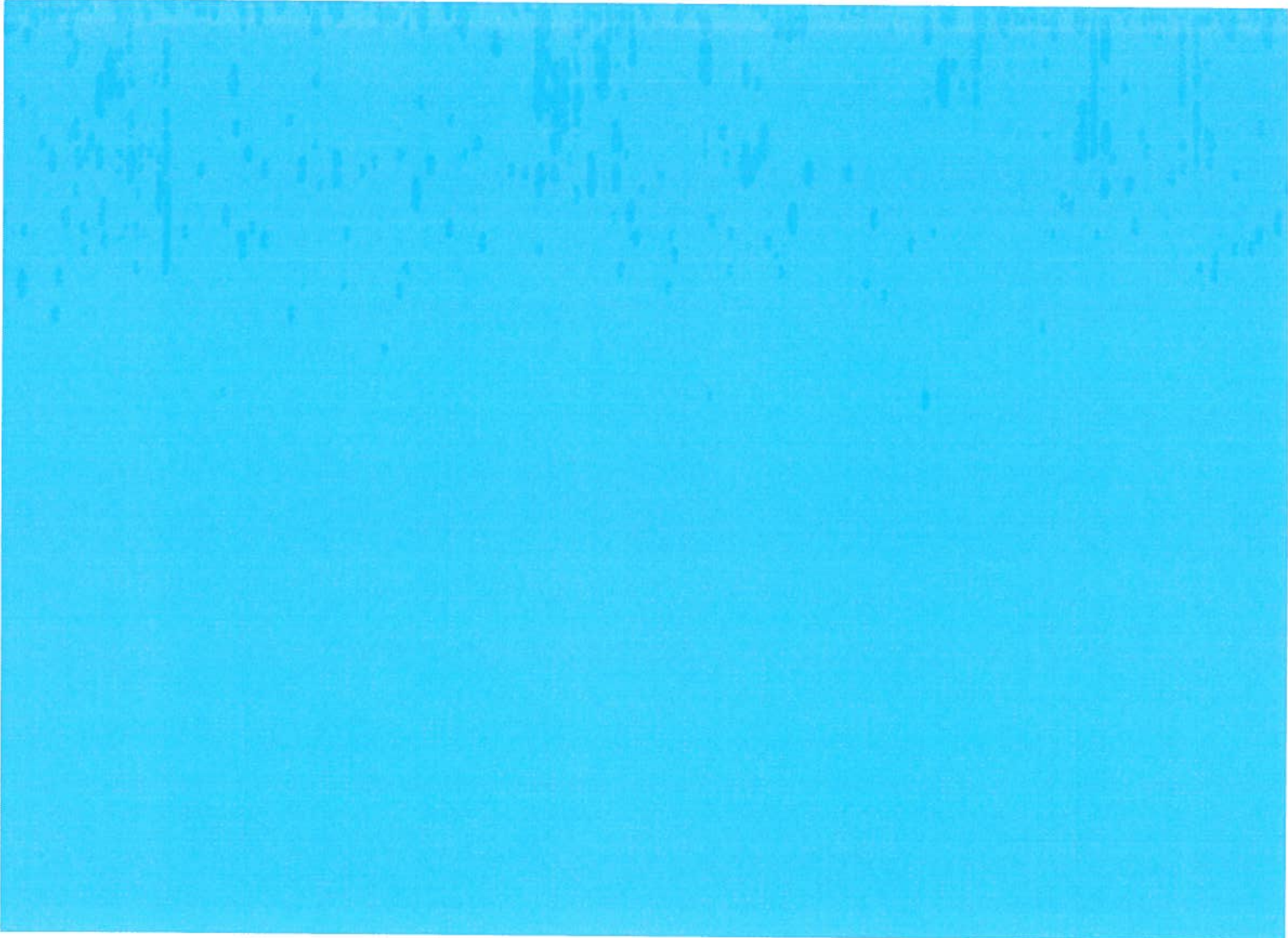
Met de prioriteit Midden zijn de hierna volgende wijzigingsverzoeken opgenomen. GPS geeft onduidelijke informatie weer over de behandeling van een zaak hetgeen risico is voor de benodigde vervolgactiviteiten.

12	Inzicht in de werkbak "OM afdoening executie" over zaken waarin de executie is opgeschort (door ingesteld verzet)	Voor de medewerker moet zichtbaar zijn voor elke zaken de executie is opgeschort in de werkbak "OM afdoening executie". Dus of deze zaken worden niet getoond in de werkbak of de medewerker kan in de werkbak direct zien voor welke zaken dit van toepassing is.	13927
13	Oplossen GPS problemen indien verdachte direct in verzet gaat en beslissing OMSB nog niet is geaccordeerd.	Een wachtpunt in het verzetsproces: na registreren en beoordelen op ontvankelijkheid het echte herbeoordelen pas starten als de initiele vastlegging (vanuit de registratie van de OM-zitting) afgerond en geaccordeerd is. Kortom: oppakken advies van de proceskring afdoen uit 2012.	15807

*Prioriteit Laag*

Met de prioriteit laag zijn enkele concrete wijzigingsverzoeken opgenomen over onder meer onduidelijke foutmeldingen. Lastig voor medewerkers die dagdagelijks in GPS werken.

14	Standaard waarde veld "parketcode" bij registreren verzet leeg laten	Hoog risico gebruikersfouten	21059
15	Verbeteren foutmelding in scherm registreren verzet	Gegevens worden niet opgeslagen maar de medewerker wordt hier niet correct op gewezen (maar zal later vastlopen in het proces).	20420
16	Aanpassen foutmelding bij onvolledige registratie verzet/aanvragen akte	Onduidelijke foutmelding.	17319
17	Verzetsprocessen blijven ongewenst in een werkbak staan terwijl de zaak is beëindigd.	Er loopt nog steeds een (automatisch) herstelscript dat elke week gedraaid wordt. Dat script levert nog steeds resultaten op en de structurele aanpassing moet nog steeds doorgevoerd worden	15188



## OPENBAAR MINISTERIE

Uitgave  
Openbaar Ministerie  
Postbus 20305  
2500 EH Den Haag  
[www.om.nl](http://www.om.nl)

Februari 2018



# **Strafvordering** **OM2020**

**1-meting OM-strafbeschikking**  
**0-meting verzet**  
**Aanvullende meting CVOM**  
**overtredingen**

Datum: Mei 2018  
Status: Definitief

**OPENBAAR MINISTERIE**



# Bevindingen

## 1. Inleiding

In het najaar van 2017 zijn de 1-meting OMSB en de 0-meting verzet uitgevoerd bij alle arrondissementsparketten, het FP en parket CVOM. Deze metingen zagen primair op OM-straftbeslissingen opgelegd voor misdrijven. De grootste zaakstroom bij parket CVOM heeft echter betrekking op overtredingen. De uitkomsten van het dossieronderzoek en de cijfers die ten aanzien van parket CVOM zijn gepresenteerd in de rapportage van de 1-meting OMSB en 0-meting verzet zijn daardoor niet representatief voor het hele werkgebied van dit parket. Om tot een completer beeld te komen van de prestaties van parket CVOM is daarom voorliggend aanvullend onderzoek verricht bij parket CVOM.

Dit aanvullende onderzoek omvat een kwantitatieve analyse om inzicht te verkrijgen in de ontwikkelingen van door CVOM opgelegde strafbepalingen voor overtredingen. Daarnaast is een dossieronderzoek uitgevoerd door de officierenpool om de juridische kwaliteit te toetsen. Ook heeft op bestuurlijk en operationeel niveau een gesprek plaatsgevonden met het parket. In het dossieronderzoek en ook veelal in de cijfer-analyse, zijn overtredingszaken uit de 2<sup>e</sup> helft van 2016 vergeleken met zaken uit de 2<sup>e</sup> helft van 2017. Reden hiervoor is dat CVOM vanaf juni 2017 een nieuwe werkwijze is gestart, gericht op versnellen van doorlooptijden. Door de periode voor en na introductie van deze nieuwe werkwijze te vergelijken is getracht inzichtelijk te maken wat de impact is van de nieuwe werkwijze. Daarbij is een periode van dezelfde duur gehanteerd. Voornoemde nieuwe werkwijze van CVOM zal in paragraaf 2 nader worden toegelicht.

### Toelichting cijfer-analyse

De bevindingen uit de cijferanalyse zijn gebaseerd op de door de Fact Factory aangeleverde cijfers met betrekking tot:

- Strafbepalingen die initieel door CVOM zijn opgelegd voor overtredingen<sup>1</sup>
- Verzetten tegen initieel door CVOM opgelegde strafbepalingen voor overtredingen<sup>2</sup>

Bij de analyse van de cijfers zijn bij een aantal onderwerpen de ontwikkelingen over de afgelopen jaren (2014-2017) inzichtelijk gemaakt. Bij andere onderwerpen is de vergelijking gemaakt tussen de 2<sup>e</sup> helft van 2016 en de 2<sup>e</sup> helft van 2017, zodat eventuele verschillen in resultaten tussen de oude en de nieuwe werkwijze van CVOM inzichtelijk gemaakt konden worden.

### Toelichting dossieronderzoek

Voor het dossieronderzoek zijn in totaal 6 steekproeven getrokken. Onderstaande tabel geeft inzicht in de omvang van deze steekproeven.

<i>Scope steekproef</i>	<i>Omvang steekproef</i>
1. OMSB overtredingen opgelegd in 2 <sup>e</sup> helft 2016	50
2. OMSB overtredingen opgelegd in 2 <sup>e</sup> helft 2017 (label SBA)	50
3. Sepot na verzet in 2 <sup>e</sup> helft 2016	35
4. Sepot na verzet in 2 <sup>e</sup> helft 2017 (label SBA)	35
5. Vonnis na verzet in 2 <sup>e</sup> helft 2016	35
6. Vonnis na verzet in 2 <sup>e</sup> helft 2017 (label SBA)	35

<sup>1</sup> De zaakstroom betreffende feiten met vast boetebedrag en zonder bijzonderheden is hierbij buiten beschouwing gelaten.

<sup>2</sup> Verzetten tegen politiestrafbepalingen en tegen strafbepalingen die vanuit de TM direct naar het CJIB zijn doorgezet hier buiten beschouwing gelaten.

## Aanvullende meting parket CVOM

Voor de steekproeven (1 en 2) gericht op de opgelegde OM-strafbeschikkingen in de 2<sup>e</sup> helft 2016 en de 2<sup>e</sup> helft 2017 geldt dat deze zaken allemaal betrekking hadden op door CVOM opgelegde strafbeschikkingen voor overtredingen<sup>3</sup> begaan door meerderjarige verdachten. Voor de 2<sup>e</sup> helft van 2017 zijn overtredingszaken geselecteerd die zijn behandeld in de fast lane SBA (Schuld vaststellen, Beoordelen, Afdoen), zodat de steekproef een beeld geeft van de kwaliteit van de afhandeling van de overtredingszaken in de fast lane.

Voor de steekproeven gericht op de verzetten (3 t/m 6) zijn zaken geselecteerd waarbij verzet is ingesteld tegen initieel door CVOM opgelegde strafbeschikkingen voor overtredingen begaan door meerderjarigen, die CVOM middels een sepot of oproeping ter terechtzitting heeft afgedaan in de 2<sup>e</sup> helft van 2016 of de 2<sup>e</sup> helft van 2017. In deze steekproeven zijn de zaken die na verzet tot een gewijzigde strafbeschikking hebben geleid buiten beschouwing gebleven. Bij de verzetzaken die met een oproeping ter terechtzitting zijn afgedaan, zijn alleen zaken geselecteerd waarin vonnis is gewezen.

### Leeswijzer

In navolgende paragrafen worden de bevindingen van dit aanvullende onderzoek gepresenteerd. In paragraaf 2 wordt de nieuwe werkwijze van CVOM kort toegelicht. In paragraaf 3 wordt vervolgens ingegaan op de ontwikkelingen die zichtbaar zijn in de cijfers die de Fact Factory heeft aangeleverd. Waar mogelijk is bekeken in hoeverre het dossieronderzoek dit beeld al dan niet bevestigt. In paragraaf 4 en 5 worden de resultaten toegelicht van de uitgevoerde dossieronderzoeken.

## 2. Fast lanes CVOM

Vanaf juni 2017 heeft parket CVOM fast lanes ingevoerd voor een viertal zaakstromen: SBA, ZSM, verzet en mislukte executies. In het kader van de fast lanes stemt CVOM de capaciteitsinzet nauwkeurig af op de instroom van zaken. Uitgangspunt van de fast lanes is dat alle zaken die instromen direct worden beoordeeld, waardoor zaken niet meer onbeoordeeld instromen en in de betreffende zaakstromen geen voorraden meer ontstaan.

Zo vindt de beoordeling van zaken die in de fast lane SBA worden behandeld plaats op basis van de informatie in de Transactiemodule (TM). Standaard overtredingszaken met een vast boetebedrag die niet recidivegevoelig zijn, zet CVOM na schuldvaststelling door naar het CJIB. Bij niet standaard zaken (geen vast boetebedrag, recidive) vindt de beoordeling ook plaats op basis van de informatie in de Transactiemodule. Vervolgens wordt na het nemen van de beslissing het proces-verbaal opgevraagd en ingestuurd. Als wordt gedagvaard kan de zaak sneller (dan voorheen het geval was) op zitting worden gebracht. Zaken waarbij besloten is tot dagvaarden worden direct na de beoordeling en ontvangst van het proces-verbaal op zitting gepland. Doorgaans wordt de zaak dan 15 weken later op zitting behandeld.

## 3. Kwantitatieve analyse van de strafbeschikkingen

### Afdoeningsmix overtredingen

In figuur 1 is de afdoeningsmix 'overtredingen initieel afgedaan door CVOM' weergegeven over de jaren 2014 tot en met 2017.<sup>4</sup> Deze afdoeningsmix betreft alleen de overtredingszaken waarin de (eerste) afdoeningsbeslissing door CVOM is genomen. De CJIB-zaakstroom (overtredingen met vast boetebedrag, geen recidive en geen contra indicatie voor opleggen OMSB) maakt geen deel uit van deze afdoeningsmix. Ook de door CVOM afgehandelde mislukte executies van politiestrafbeschikkingen en CJIB-zaken en verzetten tegen politiestrafbeschikkingen en CJIB-zaken zijn geen onderdeel van deze afdoeningsmix.

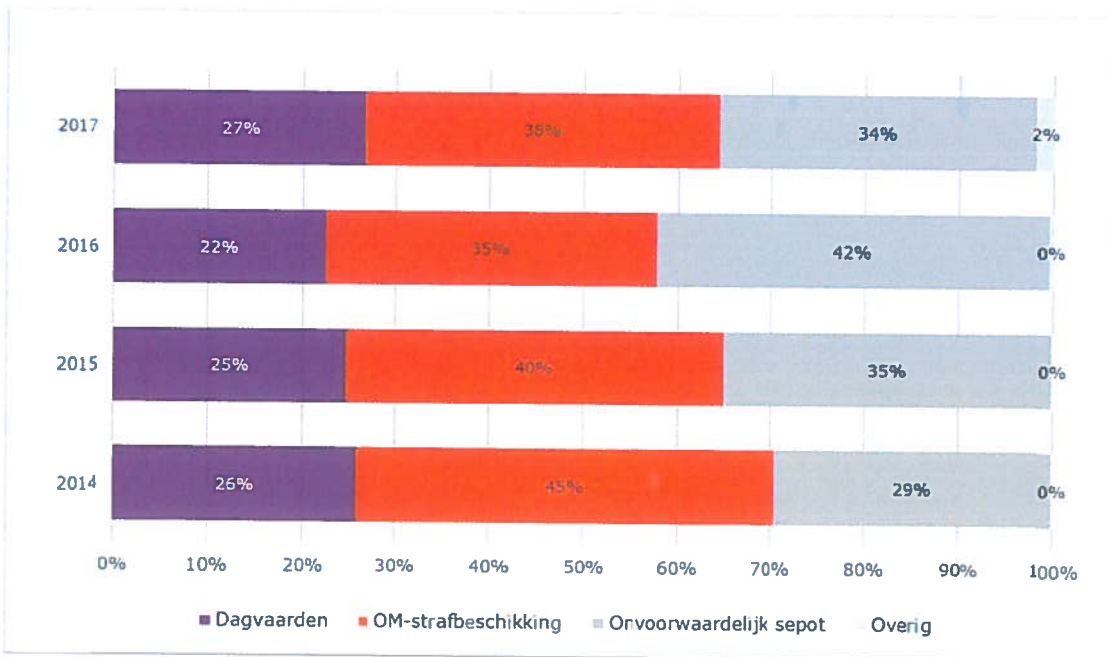
Na een dalende trend de afgelopen jaren is in 2017 het aandeel strafbeschikkingen weer licht gestegen. In 2017 deed CVOM 38% van de overtredingszaken af met een strafbeschikking. In 2016 was dit aandeel met 35% lager dan in 2017. In de jaren 2014-2015 was het aandeel OMSB respectievelijk 45% en 40% groter. Het aandeel dagvaarden lag in de hele periode 2014-2017 tussen de 22% en 27%. In 2016 werd 42% van de initieel door CVOM afgehandelde

<sup>3</sup> Het betreft OM-feiten zonder vast boetebedrag en OM-feiten met vast boetebedrag met bijzonderheden.

<sup>4</sup> Daarbij kan het dus gaan om zaken die in eerdere jaren zijn ingestroomd.

## Aanvullende meting parket CVOM

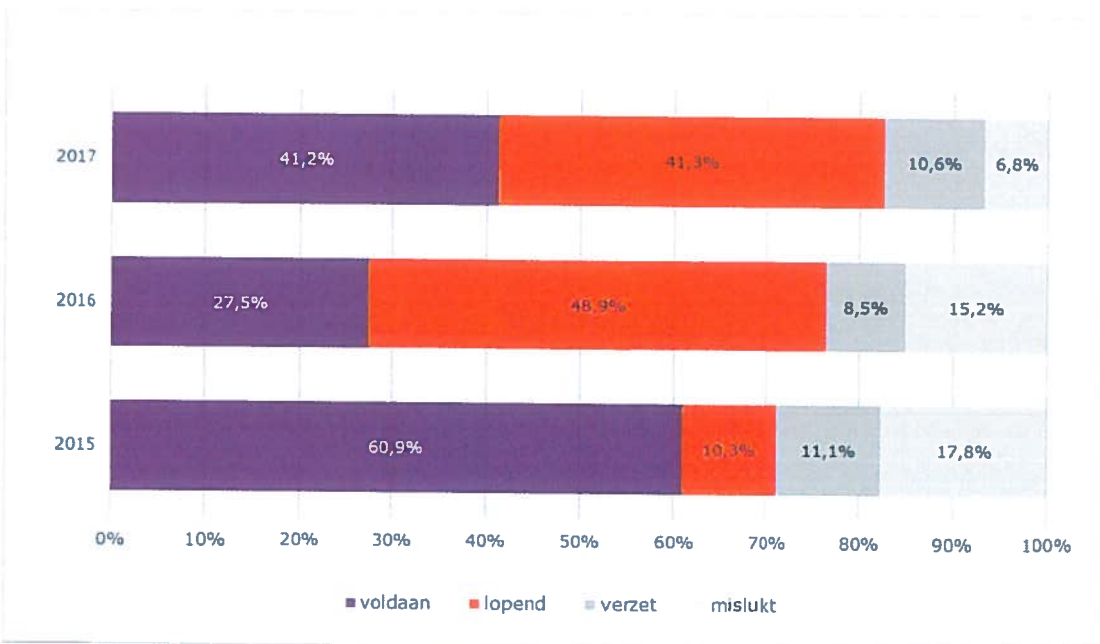
overtredingszaken afgedaan met een onvoorwaardelijk sepot. In 2017 is het aandeel onvoorwaardelijk sepot gedaald naar 34%.



*Figuur 1. Afdoeningsmix overtredingen initieel afgedaan door CVOM in de jaren 2014 tot en met 2017*

### Actuele status van in 2015-2016-2017 opgelegde OM-straftbeschiikingen voor overtredingen

Figuur 2 geeft de status op peildatum 1 maart 2018 weer van de initieel door CVOM opgelegde strafbeschiikingen voor overtredingen in de jaren 2015, 2016 en 2017. Op peildatum 1 maart 2018 was reeds 41,2% van de in 2017 opgelegde strafbeschiikingen voldaan, wat opvallend hoger is dan de 27,5% bij de strafbeschiikingen die in 2016 zijn opgelegd.



*Figuur 2. Actuele status per 1 maart 2018 van de door CVOM opgelegde OM-straftbeschiikingen voor overtredingen per jaar dat deze strafbeschiikingen zijn opgelegd. Dit betreft een momentopname en geen eindbeeld: percentages kunnen nog wijzigen.*

## Aanvullende meting parket CVOM

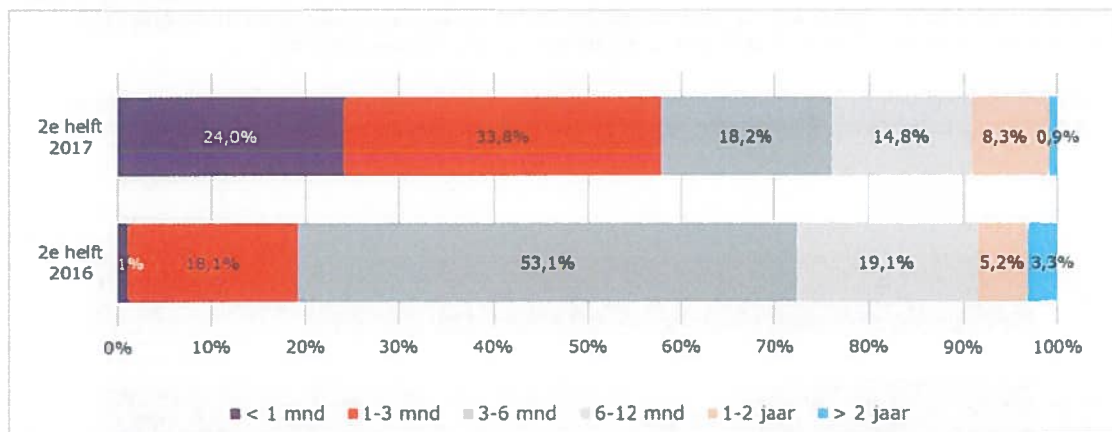
Een opvallende ontwikkeling is eveneens zichtbaar als wordt gekeken naar het aandeel 'lopende' strafbeschikkingen op peildatum 1 maart 2018: Van de in 2016 opgelegde strafbeschikkingen had op 1 maart 2018 nog 48,9% de status lopend. Dit aandeel is lager (41,3%) bij de strafbeschikkingen voor overtredingen die in 2017 zijn opgelegd.

Uit figuur 2 is ook af te leiden dat het aandeel strafbeschikkingen voor overtredingen waartegen verzet is ingesteld in 2016 (8,5%) lager was dan in 2015 (11,1%). In 2017 is het aandeel verzet gestegen naar 10,6%.

### Doorlooptijd tussen plegen feit en 1e beoordeling

De doorlooptijd tussen het plegen van het feit en de 1e beoordeling van strafbeschikkingen die CVOM heeft opgelegd voor overtredingen is verbeterd in 2017. In de 2<sup>e</sup> helft van 2017 werd bij 15.850 overtredingszaken bij de 1<sup>e</sup> beoordeling besloten tot het opleggen van een OMSB. Bij 57,8% van deze zaken bedroeg de genoemde doorlooptijd minder dan 3 maanden. In de 2<sup>e</sup> helft van 2016 werd bij 11.431 overtredingszaken besloten tot het opleggen van een OMSB. Bij deze zaken bedroeg de doorlooptijd tussen het plegen van het feit en de 1<sup>e</sup> beoordeling in het overgrote deel meer dan 3 maanden.

Het is aannemelijk dat de verbetering in de doorlooptijden het gevolg is van de invoering van de fast lanes. Er lijken geen andere ontwikkelingen te zijn geweest met grote invloed op de doorlooptijden.



Figuur 3. Doorlooptijd tussen datum plegen feit en 1<sup>e</sup> beoordeling, van de strafbeschikkingen opgelegd voor overtredingen die zijn beoordeeld in de 2<sup>e</sup> helft 2017 en 2016

Ook uit het dossieronderzoek blijkt dat de doorlooptijden in deze fase zijn verbeterd. In de dossiers waarbij in de 2<sup>e</sup> helft van 2017 een OMSB is opgelegd is bij 30% van de onderzochte zaken binnen 10 dagen na het eerste verhoor een OMSB opgelegd. Bij 2% van de zaken duurde het langer dan 6 maanden na eerste verhoor voordat de beslissing tot het opleggen van een OMSB was genomen.

In de zaken uit de 2<sup>e</sup> helft van 2016 was in 16% van de onderzochte zaken binnen 10 dagen na 1<sup>e</sup> verhoor besloten tot het opleggen van een OMSB en duurde het in 26% van de onderzochte zaken langer dan zes maanden na eerste verhoor voordat men tot de beslissing tot het opleggen van een OMSB besloot.

### Doorlooptijden verzetten

In het rapport 'Beproefd verzet' (mei 2017) was de PG bij de Hoge Raad kritisch over de doorlooptijden van verzetten die door het parket CVOM waren behandeld. Uitgangspunt van de PG bij de Hoge Raad is dat de behandeling van een verzet binnen 2 jaar moet zijn afgerond. In 76% van de door de PG bij de Hoge Raad bestudeerde CVOM zaken<sup>5</sup> bleek de behandeling van verzet binnen twee jaar niet gehaald. De lange doorlooptijden vinden volgens de PG bij de Hoge Raad hun verklaring grotendeels in de tijd die het in de praktijk kost om tot een herbeoordeling van de zaak te geraken.

<sup>5</sup> Dit betrof 125 zaken uit de periode 1 juli 2013 – 30 juni 2014.



## Aanvullende meting parket CVOM

Het College heeft in de beleidsreactie onderschreven dat de lange doorlooptijden een groot probleem vormen en deelt in grote lijnen de analyse van de PG bij de Hoge Raad van de oorzaken. Het College heeft hierbij aangetekend dat de reeds ingezette verbetermaatregelen nog geen effect konden sorteren vanwege de geselecteerde onderzoeksperiode. Daarnaast heeft het OM gewezen op de problemen om een verzetszaak tijdig op zitting te krijgen als gevolg van beperkte capaciteit bij de rechterlijke macht.

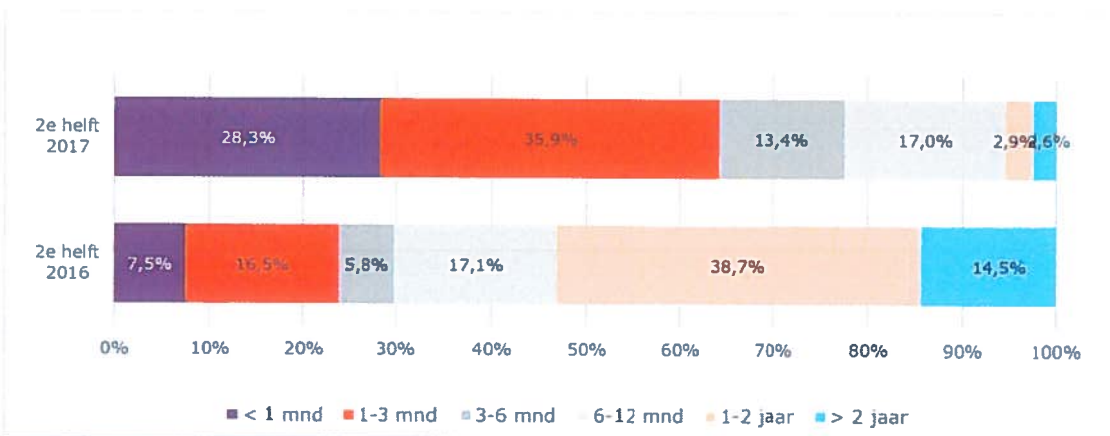
In deze aanvullende meting is daarom enerzijds de doorlooptijd tussen de registratie van het verzet en het akkoord op de herbeoordeling in kaart gebracht en anderzijds de doorlooptijd tussen de registratie van het verzet en de eindbeslissing.

### *registratie verzet – akkoord herbeoordeling*

In onderstaande tabel is de doorlooptijd van de verzetszaken weergegeven waarbij in de 2<sup>e</sup> helft 2016 en de 2<sup>e</sup> helft van 2017 een akkoord op de herbeoordeling is gegeven.<sup>6</sup> In de 2<sup>e</sup> helft van 2016 zijn 2.170 zaken herbeoordeeld waarbij verzet was ingesteld tegen een initieel door CVOM opgelegde strafbeschikking voor een overtreding. Bij meer dan de helft van deze verzetten was de doorlooptijd tussen registratie verzet en akkoord herbeoordeling langer dan een jaar. In de 2<sup>e</sup> helft van 2017 kregen 1.594 verzetten een akkoord op de herbeoordeling. Bij deze verzetten vond de herbeoordeling bij 64,2% binnen 3 maanden na de registratie van het verzet plaats.

Daarmee is de doorlooptijd tussen registratie verzet en akkoord herbeoordeling in de 2<sup>e</sup> helft van 2017 aanzienlijk beter dan in de 2<sup>e</sup> helft van 2016. Aannemelijk is dat ook deze verbetering is toe te schrijven aan de invoering van de fast lanes. De verzetszaken die instromen in de fast lane verzet worden geïsoleerd en er wordt gestuurd op een snelle herbeoordeling.

Ter aanvulling hierop is in het dossieronderzoek gebleken dat in alle onderzochte zaken waarin verzet was ingesteld binnen 6 maanden een herbeoordeling van de zaak had plaatsgevonden.

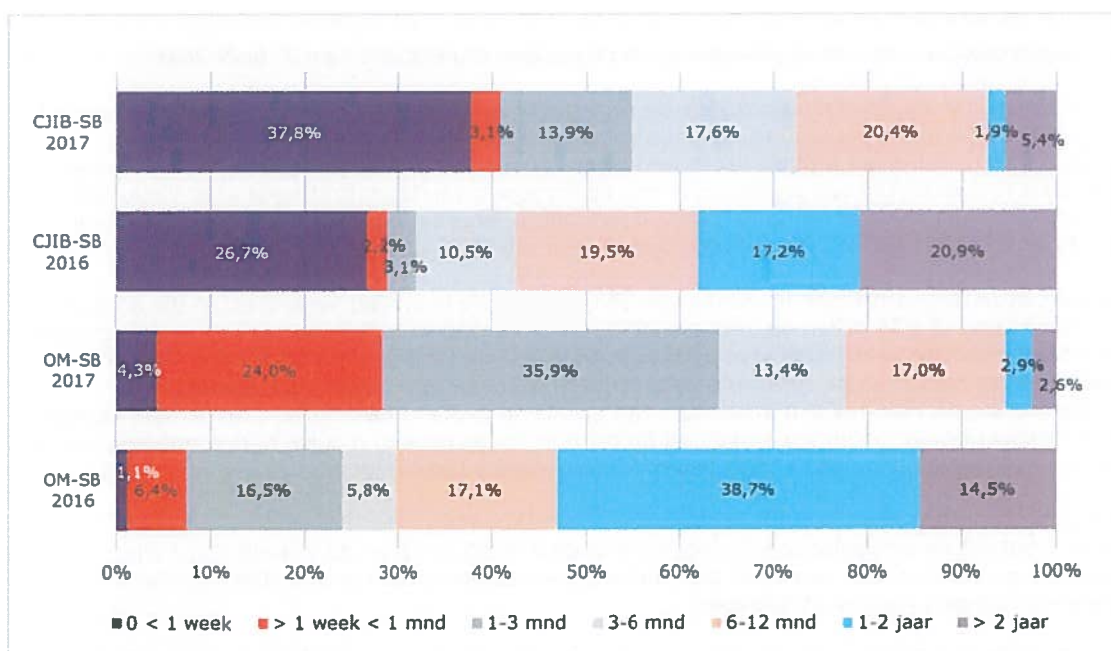


*Figuur 4. Doorlooptijd tussen registratie verzet en akkoord (her-)beoordeling van strafbeschikkingen opgelegd voor overtredingen, met een akkoord beoordeling in de periode 2<sup>e</sup> helft 2017 en 2016*

In deze aanvullende meting is nagegaan of de hiervoor genoemde verbetering in de doorlooptijd tussen verzet en herbeoordeling geen negatieve impact heeft gehad op de doorlooptijd van de verzetten die het CVOM afhandelt tegen door het OM opgelegde strafbeschikkingen die buiten GPS om vanuit de TM via het CJIB lopen (strafbeschikkingen met vaste boetebedragen). Dit blijkt niet het geval. Uit de data over deze verzetszaken zoals weergegeven in figuur 5 blijkt dat ook in deze zaakstroom sprake is van een verbetering van de doorlooptijd tussen registratie verzet en herbeoordeling; In de 2e helft van 2016 bedroeg deze doorlooptijd bij 32% van deze verzetten minder dan 3 maanden, in de 2<sup>e</sup> helft van 2017 was dit bij 54,8% het geval.

<sup>6</sup> Daarbij gaat het zowel om verzetten die in die betreffende periodes zijn ingediend, als om verzetten die in voorgaande periodes zijn ingediend maar waarbij de herbeoordeling in de 2<sup>e</sup> helft 2016 of 2<sup>e</sup> helft 2017 heeft plaatsgevonden.

## Aanvullende meting pakket CVOM



Figuur 5. Doorlooptijd tussen datum verzet en akkoord (her-)beoordeling, van strafbeschikkingen opgelegd voor overtredingen en herbeoordeeld in de periode 2017 en 2016

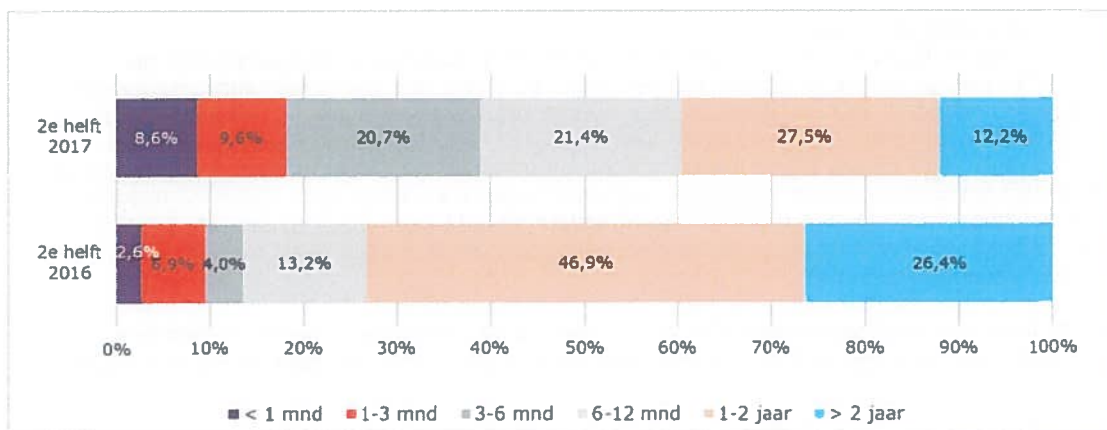
### registratie verzet – eindbeslissing

Ook de doorlooptijd van de registratie verzet tot aan de eindbeslissing is verbeterd bij de verzetten ingesteld tegen initieel door CVOM opgelegde strafbeschikkingen voor overtredingen.

In de 2<sup>e</sup> helft van 2016 werd in 1.408 verzetszaken een eindbeslissing (sepot danwel een rechterlijke uitspraak) genomen. Daarbij was in 26,4% van de zaken een termijn van 2 jaar verstreken tussen de registratie verzet en de eindbeslissing.

In de 2<sup>e</sup> helft van 2017 werd in 1.348 verzetszaken een eindbeslissing genomen. Het aandeel waarbij de termijn van 2 jaar is overschreden is in deze periode gedaald naar 12,2%. Het aandeel verzetszaken waarbij binnen een jaar na registratie van verzet sprake is van een eindbeslissing, is toegenomen van 26,7% in de 2<sup>e</sup> helft van 2016 naar 60,3% in de 2<sup>e</sup> helft van 2017.

Ook in het dossieronderzoek is deze versnelling geconstateerd. In alle zaken waarin in de 2<sup>e</sup> helft van 2017 na verzet vonnis is geweest, is dat vonnis binnen een jaar na het instellen van het verzet geweest. In deze onderzochte zaken uit de 2<sup>e</sup> helft van 2016 was het verzet in 71% meer dan één jaar voor het gewezen vonnis ingesteld.



## Aanvullende meting parket CVOM

*Figuur 6. Doorlooptijd tussen datum verzet en eindbeslissing van strafbeschikkingen opgelegd voor overtredingen met een eindbeslissing in de periode 2<sup>e</sup> helft 2017 en 2<sup>e</sup> helft 2016*

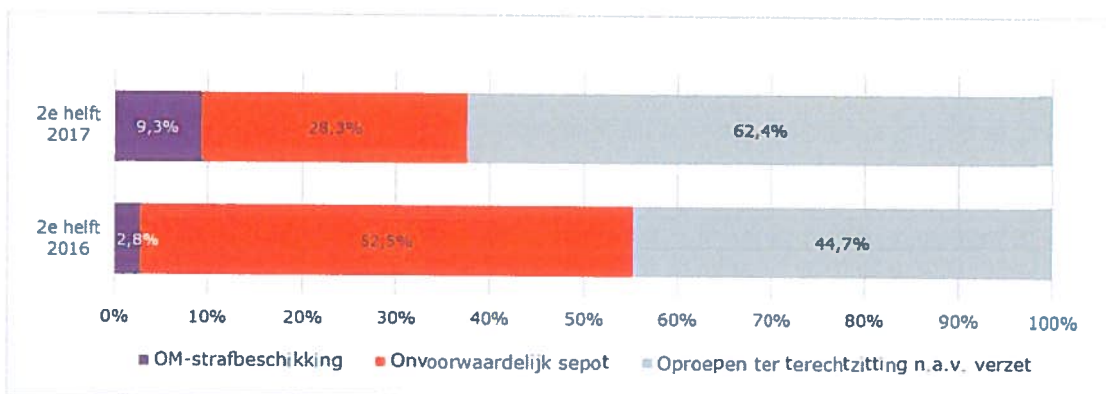
De verbetering in de doorlooptijd tussen de registratie verzet en de eindbeslissing is deels toe te schrijven aan de invoering van de fast lane verzet. Na verzet is sprake van een snellere herbeoordeling, waardoor verzetszaken vervolgens sneller op zitting geplaatst kunnen worden. Daarnaast is door CVOM aangegeven dat ook de invoering van themazittingen voor verzet een verklaring is voor de verbetering van deze doorlooptijd, doordat op deze themazittingen meer verzetszaken behandeld kunnen worden dan op een reguliere zitting.

Ondanks deze themazittingen is sprake van een behoorlijke voorraad verzetszaken die gereed zijn voor zitting (2.333 zaken op 1 maart 2018, zie 'voorraad verzetszaken') en vormt het gebrek aan zittingscapaciteit een risico voor de handhaving van de verbeterde doorlooptijd tussen de registratie van verzet en de eindbeslissing. Immers wanneer een verzet na een snelle herbeoordeling niet binnen een afzienbare tijd op zitting gepland kan worden zal de doorlooptijd tot de eindbeslissing toenemen en kan dit op termijn leiden tot een nieuwe herbeoordeling van de zaak waarbij besloten wordt de zaak te seponeren wegens tijdsverloop.

### Afdoening na verzet

Figuur 7 betreft de afdoeningsbeslissingen die in de 2<sup>e</sup> helft 2016 en de 2<sup>e</sup> helft 2017 zijn genomen ten aanzien van verzetten die zijn ingediend tegen initieel door CVOM opgelegde strafbeschikkingen voor overtredingen.<sup>7</sup>

In de 2e helft van 2017 is ten opzichte van de 2e helft van 2016 een positieve verschuiving zichtbaar in de wijze van afdoening van verzetten. Het aandeel onvoorwaardelijk sepot is afgenomen van 52,5% in de 2e helft van 2016 naar 28,3% in de 2e helft van 2017. Het aandeel verzetten dat is opgeroepen om ter terechtzitting behandeld te worden, is toegenomen van 44,7% in de 2e helft van 2016 naar 62,4% in de 2e helft van 2017.



*Figuur 7. Afdoeningsbeslissing CVOM na herbeoordeling verzetszaken tegen strafbeschikkingen voor overtredingen, voor zaken die zijn herbeoordeeld in de 2<sup>e</sup> helft 2017 en 2<sup>e</sup> helft 2016.*

### Gronden voor sepot na verzet

In het onderzoek 'Beproefd verzet' heeft de PG bij de Hoge Raad geconstateerd dat in de onderzochte periode in het verlengde van de lange doorlooptijden veel zaken zijn geseponeerd vanwege de ouderdom van de feiten. In deze meting blijkt zoals in figuur 7 weergegeven dat het aandeel onvoorwaardelijk sepot in de 2e helft van 2017 (28,3%) aanzienlijk lager ligt dan in de 2e helft van 2016 (52,5%). Uit de onderliggende cijfers blijkt dat CVOM in de 2e helft van 2016 1.140 zaken seponeerde nadat verzet was ingesteld tegen een initieel door CVOM opgelegde strafbeschikking voor een overtreding. Daarbij betrof het 671 keer (58,9%) een sepot oud feit. CVOM heeft aangegeven dat dit grote aandeel sepot oud feit te maken heeft met in 2016 weggewerkte oude voorraden.

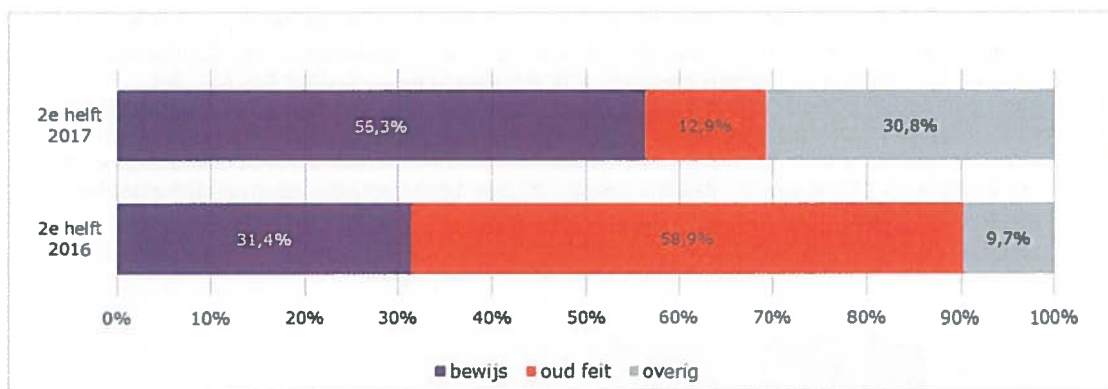
In de 2e helft van 2017 seponeerde CVOM 451 keer nadat verzet was ingesteld tegen een strafbeschikking opgelegd voor een overtreding. Daarbij ging het in 58 gevallen om een sepot

<sup>7</sup> Daarbij gaat het zowel om verzetten die in de genoemde perioden zijn ingediend, als om verzetten die in eerdere perioden zijn ingediend maar waarbij de afdoeningsbeslissing in de 2<sup>e</sup> helft 2016 of 2<sup>e</sup> helft 2017 is genomen.

## Aanvullende meting parket CVOM

oud feit, waarmee het aandeel sepot oud feit is gedaald naar 12,9%. In de tweede helft van 2017 seponeerde CVOM in 254 (56,3%) verzetszaken vanwege het ontbreken van bewijs. In de 2<sup>e</sup> helft van 2016 was 358 keer sprake van een sepot vanwege het ontbreken van bewijs. Hoewel het aandeel sepot vanwege gebrek aan bewijs dus is gestegen (van 31,4% naar 56,3%) werd er in absolute zin in de 2<sup>e</sup> helft van 2017 minder vaak geseponerd op deze grond dan in de 2<sup>e</sup> helft van 2016.

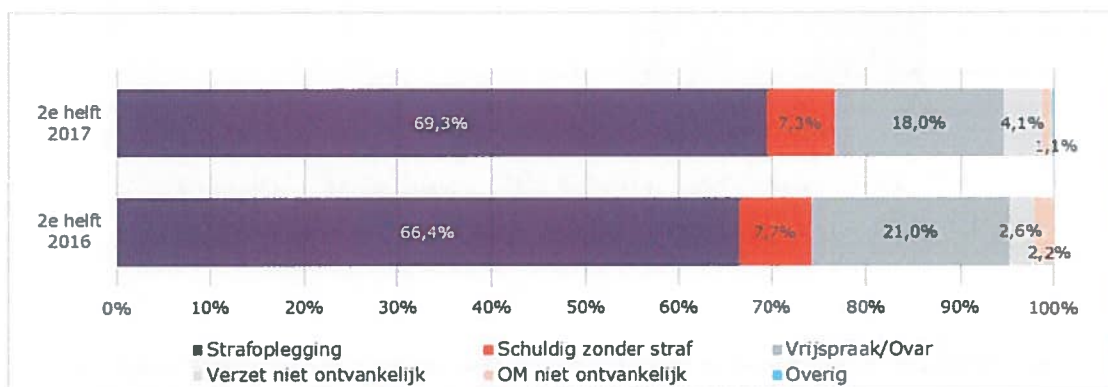
Het dossieronderzoek bevestigt deze verschuiving. In de onderzochte dossiers uit 2017 is de sepotcode oud feit niet gebruikt en is er in meer dan de helft van het aantal sepot onvoldoende bewijs aanwezig naar het oordeel van de herbeoordelaar. In 2016 werd het merendeel van de onderzochte zaken beëindigd met een sepot wegens een oud feit en aantal keren vanwege het ontbreken van voldoende bewijs. Een opvallend detail uit het dossieronderzoek is dat uit de onderzochte dossiers uit 2017 volgt dat de variëteit aan gebruikte sepotcodes is vergroot ten opzichte van 2016 (12 verschillende sepotcodes in 2017 tegen 7 verschillende codes in 2016).



Figuur 8. Geregistreerde gronden voor seponeren na verzet tegen strafbeschikkingen opgelegd voor overtredingen, voor zaken die zijn herbeoordeeld in de 2<sup>e</sup> helft van 2017 en 2016

### Vonnis na verzet

In de 2e helft van 2016 zijn 271 verzetszaken op zitting afgedaan die betrekking hadden op verzetten ingesteld tegen initieel door CVOM opgelegde strafbeschikkingen voor overtredingen. Daarbij legde de rechter in 66,4% van de zaken een straf op en sprak de rechter de verdachte in 21% van de zaken vrij. In de 2e helft van 2017 zijn aanzienlijk meer van deze verzetszaken, namelijk 902, op zitting afgedaan. Daarbij werd in 69,3% van de zaken een straf opgelegd en was ten opzichte van 2016 in een kleiner aandeel zaken sprake van vrijspraak (18%).



Figuur 9. Beslissing van de rechter na verzet tegen strafbeschikkingen opgelegd door CVOM voor overtredingen, met een vonnis in de periode 2<sup>e</sup> helft 2017 en 2<sup>e</sup> helft 2016

Deze ontwikkeling komt in de onderzochte dossiers uit 2016 en 2017 zelfs nog sterker naar voren. Het aantal veroordelingen is in het dossieronderzoek over 2017 ten opzichte van de onderzochte dossiers uit 2016 aanzienlijk toegenomen; in 2016 kwam het in 49% van de onderzochte zaken tot een veroordeling, in 2017 was dit in 71% van de onderzochte zaken. Het aantal vrijspraken is in het dossieronderzoek van 2017 flink gedaald in vergelijking met de



## Aanvullende meting parket CVOM

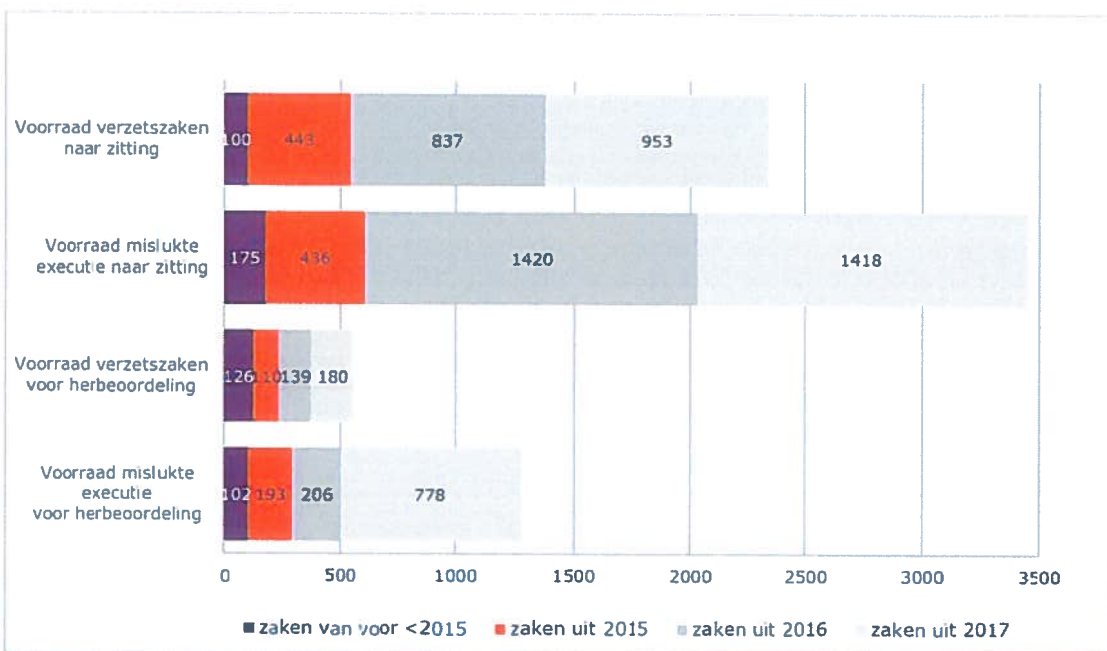
onderzochte dossiers uit 2016; in 2016 volgde in 26% van de onderzochte zaken vrijspraak na verzet, in 2017 was dit in 11%.

### Voorraad verzetszaken

In het kader van deze aanvullende meting is de voorraad inzichtelijk gemaakt van verzetten tegen initieel door CVOM opgelegde strafbeschikkingen voor overtredingen. Het betreft de voorraad gemeten op 1 maart 2018 en zowel de voorraad verzetten die nog herbeoordeeld moet worden, als de voorraad verzetten die gereed is voor zitting.

De voorraad verzetten die nog herbeoordeeld moet worden bedroeg op 1 maart 2018 555 zaken. Daarvan dateren er 180 (32%) uit 2017, 139 (25%) uit 2016, 110 (20%) uit 2015 en nog 126 (23%) uit de jaren voor 2015. De voorraad verzetten gereed voor zitting bedroeg op 1 maart 2018 2.333 zaken. Daarbij gaat het bij het merendeel van deze verzetten om strafbeschikkingen die in 2016 (837 zaken, 36%) en 2017 (953 zaken, 41%) zijn opgelegd.

Zoals eerder gemeld wordt CVOM geconfronteerd met een gebrek aan zittingscapaciteit waardoor het lastig is alle zaken binnen een acceptabele termijn op zitting te plannen. Het gebrek aan zittingscapaciteit bij overtredingszaken kan mogelijk worden verklaard door het feit dat kantonzaken voor de ZM anders worden gefinancierd dan zaken die worden aangebracht bij de politierechter of bij de meervoudige kamer. Een oplossing kan volgens CVOM mogelijk gevonden worden in de flexibilisering van de rechtbanken waardoor capaciteit van arrondissementen waar geen sprake is van een zittingstekort ingezet wordt ten behoeve van andere arrondissementen die wel een tekort kennen.



Figuur 10. Totaal voorraden verzetszaken en mislukte executie zaken die wachten op herbeoordeling en plaatsing op zitting, met daarbinnen opdeling naar jaar van 1<sup>e</sup> beoordeling.

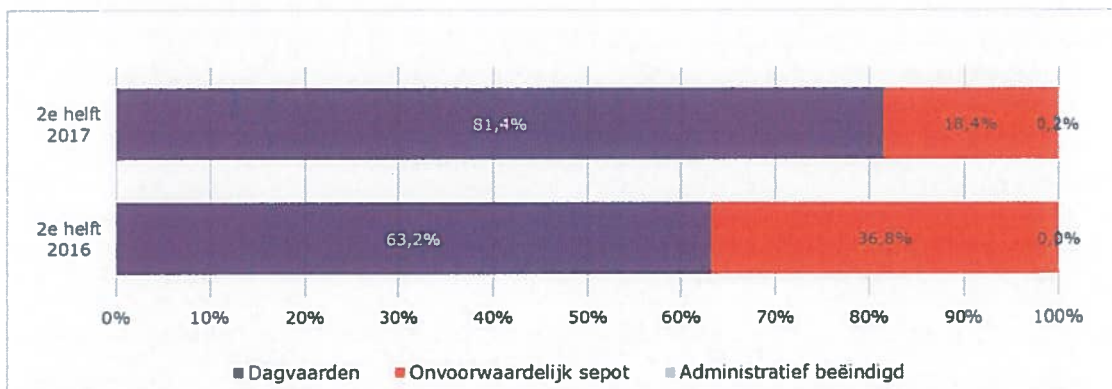
### Afdoening na mislukte executie

Cijfers met betrekking tot de afdoening na mislukte executie van initieel door CVOM opgelegde strafbeschikkingen voor overtredingen, laten zien dat CVOM in de 2e helft van 2016 in 63,2% van de 2.587 zaken heeft gedagvaard en bij 36,8% besloot tot een onvoorwaardelijk sepot. Bij 77% van deze sepots was sprake van een sepot oud feit.

In de 2<sup>e</sup> helft van 2017 is vaker gedagvaard (81,4%) en minder vaak geseponeerd na mislukte executie (18,4%). Van deze sepots na mislukte executie betrof 47% een sepot oud feit. Het aandeel sepot oud feit was daarmee lager dan in de 2<sup>e</sup> helft van 2016 (77%). Ook het aantal mislukte executies was met 2.016 zaken in de 2<sup>e</sup> helft van 2017 lager dan in de 2<sup>e</sup> helft van 2016 (2.587).

## Aanvullende meting parket CVOM

Het CJIB kan een periode van 2 jaar benutten voor de executie van strafbeschikkingen. Met name bij strafbeschikkingen waarbij de executie mislukt duurt dit traject in veel gevallen ook twee jaar. Dit kan een verklaring zijn voor het na mislukte executie seponeren van een zaak wegens ouderdom van het feit.



*Figuur 11. Afdoeningsbeslissing CVOM na herbeoordeling na mislukte executie, voor strafbeschikkingen voor overtredingen die zijn herbeoordeeld in de 2<sup>e</sup> helft 2017 en 2<sup>e</sup> helft 2016.*

### Vorraad mislukte executies

In figuur 10 is ook de voorraad initieel door CVOM opgelegde strafbeschikkingen voor overtredingen, die na mislukte executie opnieuw zijn ingestroomd, inzichtelijk gemaakt. De voorraad mislukte executies die wacht op herbeoordeling bedroeg op 1 maart 2018 1.279 zaken. Van deze voorraad stamt het grootste deel (778 zaken, 61%) uit 2017. De voorraad mislukte executies die gereed zijn voor zitting bedroeg op 1 maart 2018 3.449 zaken. Hierbij stamt het merendeel uit 2016 (1.420, 41%) en 2017 (1.418, 41%). Zoals reeds gemeld wordt CVOM op dit moment geconfronteerd met een tekort aan zittingscapaciteit, waardoor ook de voorraad mislukte executies gereed voor zitting lastig weg te werken is.

### Conclusie cijfers strafbeschikkingen CVOM – overtredingen

In de rapportage 'Beproefd verzet' (mei 2017) was de PG bij de Hoge raad kritisch over de doorlooptijden bij CVOM en in het verlengde daarvan op het feit dat veel zaken vanwege de ouderdom van de feiten werden geseponeerd. Vanaf juni 2017 werkt parket CVOM met fast lanes, waarbij het uitgangspunt is dat zaken die instromen direct worden beoordeeld, zodat er geen voorraden meer ontstaan.

Cijfers over de 2<sup>e</sup> helft van 2017 laten een duidelijke verbetering zien in de doorlooptijden bij CVOM. Aannemelijk is dat de verbetering in de doorlooptijden het effect is van de invoering van de fast lanes. Voor de doorlooptijd tussen de registratie verzet en de eindbeslissing heeft ook de invoering van themazittingen verzet bijgedragen aan de gerealiseerde verbetering. Het gebrek aan zittingscapaciteit vormt echter wel een bedreiging voor het kunnen handhaven van de verbeterde doorlooptijd tussen de registratie verzet en de eindbeslissing. Op 1 maart 2018 is sprake van een voorraad van 2.333 verzetszaken en 3.449 mislukte executies die nog op zitting moeten worden gepland.

In de 2<sup>e</sup> helft van 2017 is na verzet en na mislukte executie aanzienlijk minder vaak besloten tot een onvoorwaardelijk sepot. Ook was het aandeel sepots oud feit zowel na verzet (12,9%) als na mislukte executie (47%) in de 2<sup>e</sup> helft van 2017 aanzienlijk lager dan in de 2<sup>e</sup> helft van 2016 (respectievelijk 58,9% en 77%).

Het grootste aandeel (56,3%) sepots na verzet had in de 2<sup>e</sup> helft van 2017 betrekking op het ontbreken van bewijs. Hoewel het absolute aantal sepots vanwege gebrek aan bewijs in de 2<sup>e</sup> helft van 2017 (254) lager was dan in de 2<sup>e</sup> helft 2016 (358), blijft het in relatie tot de kwaliteit van de schuldvaststelling relevant dat CVOM blijft monitoren op welke gronden wordt geseponeerd.

## 4. Resultaten dossieronderzoek opgelegde OM-strafbeschikkingen

### Schuldvaststelling

In het uitgevoerde dossieronderzoek is getoetst of de onderzochte dossiers wettig en overtuigend bewijs bevatten dat de verdachte het feit waarvoor de OMSB is opgelegd heeft begaan.

In een brief<sup>8</sup> van het College van procureurs-generaal d.d. 11 juli 2016 over de "*stand van zaken uitvoering conclusies en aanbevelingen rapport 'beschikt en gewogen'*", is gemeld dat bij CVOM afdoeningsbeslissingen enkel worden genomen op basis van een volledig dossier waarin alle voor de afdoeningsbeslissing relevante informatie schriftelijk is vastgelegd.

Uit het dossieronderzoek blijkt dat in de zaken uit 2016 in 98% van de onderzochte zaken sprake was van wettig en overtuigend bewijs in het dossier dat de verdachte het feit heeft begaan. In 2% (1 zaak) was sprake van twijfel.

In de zaken uit 2017 is in 82% van de onderzochte zaken wettig en overtuigend bewijs in het dossier aanwezig. In 14% (7 zaken) ontbrak wettig en overtuigend bewijs. Dit was het gevolg van het ontbreken van het procesdossier in GPS in de betreffende zaken, waardoor niet te controleren was of er wettig en overtuigend bewijs in de zaak was. CVOM heeft aangegeven dat het ontbreken van procesdossiers in GPS verklaarbaar is door het werkproces. CVOM verwacht dat het in de nabije toekomst mogelijk zal zijn het proces-verbaal elektronisch te ondertekenen. Daardoor zal de noodzaak van het nazenden van de papieren versie verdwijnen. Zaken worden overgenomen uit de Transactiemodule (TM) naar GPS. Er zitten in de TM geen originele getekende processen-verbaal. Deze moeten opgevraagd worden bij de opsporende instanties. In 4% (2

<sup>8</sup> Deze brief heeft de PG bij de Hoge Raad integraal opgenomen in zijn rapportage 'Wordt vervolgd' d.d. 29 mei 2017.

## Aanvullende meting parket CVOM

zaken) was sprake van twijfel ten aanzien van de vraag of wettig en overtuigend bewijs aanwezig was.

### Motivering strafmaat

In het dossieronderzoek is nagegaan in hoeverre de strafmaat gemotiveerd is. In zaken uit 2016 was in 46% van de onderzochte zaken de strafmaat gemotiveerd. In zaken uit 2017 lag dit percentage duidelijk lager: van de onderzochte zaken was in 22% de strafmaat gemotiveerd.

### ID-vaststelling

Ten aanzien van de ID-vaststelling heeft het College in de brief van 11 juli 2016 geschetst dat in een groot deel van de zaken die CVOM behandelt geen sprake is van een aangehouden verdachte. Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat de verdachte slechts in een klein deel van de zaken is aangehouden: in 5% van de onderzochte zaken (2016 en 2017 gezamenlijk). Aangezien het niet proportioneel is om verdachten aan te houden met het doel de identiteit op de voorgeschreven wijze vast te stellen, dient de opsporingsambtenaar in geval van een staande gehouden verdachte op andere wijze met voldoende zekerheid de identiteit van de verdachte vast te stellen. De wijze van ID-vaststelling dient bij de beoordeling van het dossier te worden gecontroleerd.

In de onderzochte dossiers is nagegaan of de identiteit van de verdachte met voldoende zekerheid is vastgesteld. In de geselecteerde zaken uit 2016 was dat in 92% van de zaken het geval. Voor de geselecteerde zaken uit 2017 lag dit percentage lager: in 78% van de onderzochte zaken was de identiteit van de verdachte met voldoende zekerheid vastgesteld. Dit resultaat is beïnvloed door het ontbreken van de procesdossiers in een 7-tal zaken. Daarnaast kon in 4 zaken de identiteit van de verdachte niet met voldoende zekerheid worden vastgesteld vanwege het ontbreken van stukken in het dossier waarmee de verstrekte gegevens konden worden gecontroleerd.

### OMSB in GPS

In het dossieronderzoek is nagegaan of de OMSB in het dossier is opgenomen. Hierbij is een groot verschil zichtbaar tussen 2016 en 2017. In de geselecteerde zaken uit 2016 was de OMSB in 24% van de onderzochte zaken in het dossier opgenomen. In de zaken uit 2017 lag dit percentage veel lager. In slechts 2% van de onderzochte zaken uit 2017 was een afschrift van de OMSB aanwezig. Zeer waarschijnlijk wordt dit veroorzaakt door een probleem in het berichtenverkeer met het CJIB. CVOM zal dit nog verder nagaan.

### Horen

Met het oog op het uitvaardigen van de strafbeschikking geldt bij bepaalde straffen een verplichting om de verdachte te horen. Die verplichting geldt onder meer bij het opleggen van een taakstraf of een ontzegging van de rijbevoegdheid (OBM). Van het horen dient een schriftelijk verslag te worden opgemaakt. Horen kan in zaken waarvoor geen wettelijke hoorplicht geldt toch wenselijk zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot het verkrijgen van nadere informatie betreffende de persoonlijke omstandigheden van de verdachte of de omstandigheden van het geval. Daarnaast kan de aard van de voorziene sanctie aanleiding zijn om de verdachte te horen.

In 2016 was er in 14% van de onderzochte zaken een verplichting tot horen. Daarnaast was er in 8% van de onderzochte zaken op grond van het strafvoorstel wel, maar op grond van de uiteindelijk opgelegde straf geen verplichting tot horen. In al deze zaken is gehoord. Daarnaast is er in 1 zaak gehoord, zonder dat hiertoe aanleiding leek te zijn of er een verplichting was op grond van de voorgestelde of opgelegde straf. Totaal is er in 2016 in 24% van de onderzochte zaken gehoord. In al die zaken was een schriftelijk verslag van het horen in het dossier aanwezig.

In 2017 was er in 2% (1 zaak) op grond van het strafvoorstel wel, maar op grond van de uiteindelijk opgelegde straf geen verplichting tot horen. In die zaak is ook gehoord en was een schriftelijk verslag in het dossier aanwezig.



### **Conclusies dossieronderzoek opgelegde OM-strafbeschikkingen**

Ten aanzien van de schuldvaststelling, de motivering van de strafmaat en de ID-vaststelling zijn de bevindingen met betrekking tot de OM-strafbeschikkingen opgelegd in 2017 minder positief dan in 2016. Dit is met name te wijten aan de omstandigheid dat in 7 van de 50 onderzochte zaken het procesdossier niet in GPS is opgenomen. Vanwege het ontbreken van de dossiers konden de hiervoor genoemde aandachtspunten niet worden getoetst.

Hoewel het werken met de fast lanes een gunstig effect heeft op de doorlooptijden, lijkt met deze nieuwe werkwijze de kwaliteit van de behandeling van de zaak en de dossiervorming een punt van aandacht.

Zo is tevens uit het onderzoek gebleken dat de strafmaat minder vaak wordt gemotiveerd en dat een afschrift van de OMSB in het dossier doorgaans ontbreekt. In slechts 2% (1 zaak) van de onderzochte zaken uit 2017 is een OMSB in het dossier aangetroffen.

Zoals gezegd, zijn de resultaten voor 2017 beïnvloed door het ontbreken van de procesdossiers in 7 zaken. CVOM heeft aangegeven dat dit te maken heeft met de gekozen werkwijze waarbij zaken uit de Transactiemodule worden overgeheveld naar GPS. De beoordeling is daarmee sneller, maar de nazorg van de behandeling vraagt meer aandacht. In de transactiemodule zijn geen originele, getekende processen-verbaal aanwezig. Deze worden na het nemen van de beslissing opgevraagd bij de opsporende instanties.

Het ontbreken van de OM-strafbeschikkingen in de dossiers van 2017 wordt zeer waarschijnlijk veroorzaakt door een probleem in het berichtenverkeer met het CJIB. CVOM zal dit nog verder nagaan.

Waar horen verplicht was, is ook gehoord. Als er gehoord is, is altijd een schriftelijk verslag daarvan in het dossier opgenomen. In 2017 is minder gehoord, en was er ook minder aanleiding om te horen.

## 5. Resultaten dossieronderzoek verzetszaken

In het dossieronderzoek zijn enkele vragen opgenomen over de wijze waarop verzet wordt ingesteld en verdere procesgang rondom verzetszaken. De bevindingen die hierna worden gepresenteerd, gelden voor het totaal van de vier uitgevoerde steekproeven op verzetsdossiers (sepot na verzet 2016 en 2017, vonnis na verzet 2016 en 2017). Dit betreft in totaal 139 zaken (1 zaak bleek niet geschikt om te worden beoordeeld).

### Instellen verzet

De datum van het instellen van het verzet blijkt meestal uit de datumstempel bij binnenkomst op het parket. Dit is het geval in 81% van de onderzochte zaken. In 7% van de onderzochte zaken bleek deze datum uit de akte die is opgemaakt. Dit betreft de zaken waarin in persoon verzet is aangetekend. In 12% van de onderzochte zaken bleek de datum waarop verzet is ingesteld uit de datum van een fax of e-mail waarmee het verzet was ingesteld.

De eerste omstandigheid waaruit blijkt dat de verdachte bekend is met de OMSB blijkt vrijwel altijd uit het verzetschrift zelf: in 97% van de onderzochte zaken was dat het geval.

Verzet wordt meestal door de verdachte zelf ingesteld: in 83% van de onderzochte zaken. In 14% van de onderzochte zaken werd het verzet ingesteld door een bepaaldelijk gevolmachtigde advocaat. Daarnaast is in 1% van de onderzochte zaken verzet ingesteld door een bijzondere volmacht met schriftelijke machtiging. In 2% van de onderzochte zaken was niet duidelijk of degene die verzet had ingesteld daartoe gemachtigd was.

### Ontvankelijkheid verzet

Uit het totaal van de onderzochte zaken van de vier steekproeven komt naar voren dat de verdachte in 94% ontvankelijk was in zijn verzet. In 6% was de verdachte niet ontvankelijk. De redenen hiervoor waren dat uit het dossier bleek dat de termijn voor het instellen van verzet was overschreden, dat het verzet op de verkeerde wijze was ingesteld, of dat degene die verzet instelde niet over de vereiste machtiging beschikte.

### Dossiervorming

In het rapport 'Beproefd verzet' constateerde de PG bij de Hoge Raad dat in de zaakstroom van CVOM vaak (een afschrift van) de OMSB in de verzetsdossiers ontbrak. Hier zijn grote verschillen te zien tussen de onderzochte dossiers uit 2016 en die uit 2017. In de steekproef "sepot na verzet" met betrekking tot het jaar 2016 was de OMSB in 85% van de onderzochte zaken aanwezig in het dossier. In de onderzochte zaken uit 2017 ontbrak de OMSB in alle dossiers. Het is niet bekend wat hiervan de oorzaak is, maar CVOM onderzoekt dit nog.

Met betrekking tot de steekproef "vonnissen na verzet" was de OMSB in 86% van de onderzochte zaken uit 2016 aanwezig in het dossier. In de onderzochte zaken uit 2017 was de OMSB maar in 14% van de dossiers aanwezig. Het proces-verbaal en het verzetschrift waren vrijwel altijd in de onderzochte zaken aanwezig: slechts in 1 zaak ontbrak het proces-verbaal. Alle in de dossiers aangetroffen processen-verbaal waren ondertekend.

### Herbeoordeling en gebruik sepotcodes

In de steekproef 'sepot na verzet' is door de reviewers beoordeeld of zij dezelfde sepotcode zouden hebben gebruikt als de herbeoordelaar. Met betrekking tot de onderzochte zaken uit 2016 was dit in 71% van de zaken het geval. In 29% zou de reviewer een andere sepotcode hebben gebruikt, te weten de code 43 (oud feit), of zou de reviewer ervoor hebben gekozen de zaak niet te seponeren maar de verdachte op te roepen voor een zitting. Met betrekking tot de onderzochte zaken uit 2017 zou de reviewer in 60% van de zaken dezelfde sepotcode hebben gekozen. In 40% zou de reviewer een andere sepotcode hebben gekozen, of de verdachte hebben opgeroepen voor zitting. Daarbij gaf de reviewer aan te weinig onderbouwing in het dossier te vinden voor de gekozen sepotcode.

### **Conclusies dossieronderzoek verzetszaken**

De eerste omstandigheid waaruit blijkt dat de verdachte bekend was met de OMSB is vrijwel altijd het verzetschrift zelf: in 97% van de onderzochte zaken. Dat maakt de beoordeling van de ontvankelijkheid van het verzet moeilijk. Niettemin blijkt uit het dossieronderzoek in 6% van alle onderzochte verzetszaken de verdachte niet-ontvankelijk.

In 2017 was de OMSB duidelijk minder vaak aanwezig in het verzetsdossier, terwijl in 2016 85% aanwezig was in het dossier. Dit houdt hoogstwaarschijnlijk verband met het berichtenverkeer met het CJIB. Op de overige punten – aanwezigheid verzetschrift en proces-verbaal – is de dossiervorming op orde.

Ter ondersteuning van de juridische kwaliteitsontwikkeling is meer aandacht wenselijk voor de beslissing tot seponeren en het professionele gesprek over de afdoeningsbeslissing.