

Aanbiedingstoespraak procureur- generaal

Den Haag, 29 mei 2017

Aanbieding rapporten

- Wordt vervolgd: Beschikt en Bewogen
- Beproefd verzet

Mijnheer de Minister, mijnheer de voorzitter en leden van het College van procureurs-
generaal, dames en heren,

Het is met veel voldoening dat ik u als Minister van Veiligheid en Justitie vandaag twee
rapporten mag aanbieden. Beide staan in relatie tot het rapport waarmee een begin is
gemaakt met thematisch toezicht in relatie tot het Openbaar Ministerie, dat is gegrond op
art. 122 van de wet RO.

De vandaag aan te bieden rapporten bieden in samenhang met het eerste
onderzoeksrapport een goed overzicht van de wijze waarop de dynamische praktijk van
de OM-strafbeschikking gestalte heeft gekregen. Het openbaar ministerie heeft een
ingrijpende verandering van werkprocessen moeten realiseren om de uitoefening van de
transactiebevoegdheid om te vormen tot de verantwoorde oplegging van
strafbeschikkingen.

Een belangrijke overweging voor onderzoek aangaande de strafbeschikking is geweest
dat deze buitengerechtelijke afdoening van strafzaken door het OM zich goeddeels buiten
de openbaarheid voltrekt en slechts in beperkte mate is onderworpen aan rechterlijke
toetsing. Daarbij kwam dat de OM-strafbeschikking indertijd al voorzienbaar een
belangrijk deel

van de OM-praktijk zou gaan vormen. Dat de OM-strafbeschikking ten tijde van de
onderzoeken nog volop in ontwikkeling was, vormde geen contra-indicatie voor dat
onderzoek. Integendeel, eventuele scheefgroei zou immers mede daardoor in een vroeg
stadium kunnen worden gesignaleerd en gecorrigeerd. In dit verband is van belang dat
ongeveer gelijktijdig met het 'uitrollen' van de OM-strafbeschikking het OM heeft ingezet
op 'ZSM', een werkproces waarbij het OM, de politie, de reclassering en slachtofferhulp
samen veelvoorkomende strafzaken op een geïntegreerde wijze zo snel mogelijk afdoen.

Het is goed eraan te herinneren op welke soort zaken de strafbeschikking betrekking
heeft. Dat zijn misdrijven en overtredingen waarop naar wettelijke omschrijving niet
meer dan zes jaar gevangenisstraf kan worden opgelegd. Het kan gaan dus gaan om
uiteenlopende zaken als fraude, diefstal, mishandeling, het verkeerd aanbieden van
huisvuil, vissen zonder visvergunning, het veroorzaken van geluidsoverlast, het besturen

van een voertuig onder invloed en andere verkeersdelicten. De aanpak van voor een strafbeschikking in aanmerking komende zaken is door het Openbaar Ministerie in verschillende werkprocessen ingebed, kort aangeduid die van de loopzaken, de zsm-zaken en feitgecodeerde cvom-zaken.

De mogelijkheid om een OM-strafbeschikking uit te vaardigen geldt voor dezelfde categorie feiten als die waarin de officier van justitie kan transigeren (art 74 Sr). De OM-strafbeschikking kan dezelfde straffen, maatregelen en aanwijzingen inhouden die het OM voorheen alleen als voorwaarden kon stellen.

De sancties betreffen taakstraf, geldboete, OBM, onttrekking

aan het verkeer, betaling van een som geld ten behoeve van het slachtoffer. Ook kan een strafbeschikking gedragsaanwijzingen inhouden. Het gaat om voor de bestrafte burger ingrijpende kwesties.

Het bijzondere van de OM-strafbeschikking is de status van veroordeling. Als een verdachte niets doet wordt de strafbeschikking uitvoerbaar.

Maar als de verdachte zich niet kan vinden in de OM-strafbeschikking, kan hij hiertegen verzet aantekenen (art. 257e Sv). Dat is als het ware de reset-button voor de bestrafte burger. Hij moet daartoe zelf het initiatief nemen, anders is – zoals gezegd – de strafbeschikking vatbaar voor tenuitvoerlegging. Verzet door de verdachte leidt tot een herbeoordeling van de zaak op basis waarvan het OM beslist tot intrekking van de strafbeschikking, wijziging van de strafbeschikking of oproeping van de verdachte voor de terechtzitting (zie artt. 257e lid 8, 257f lid 1 Sv). Is het laatste het geval wordt het verzet ontvankelijk verklaard, dan neemt het strafproces zijn normale gang.

In het rapport Wordt vervolgd is weergegeven hoe het Openbaar Ministerie de in Beschikt en gewogen gedane aanbevelingen heeft opgepakt en nog doende is tekortkomingen weg te werken. De belangrijkste conclusie van het onderzoek 'Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen' luidt dat het Openbaar Ministerie met grote inzet en voortvarendheid gevolg heeft gegeven aan het onderzoek Beschikt en Gewogen uit 2014. De grootste tekortkomingen die in het eerste onderzoek werden vastgesteld in de manier waarop OM-strafbeschikkingen werden uitgevaardigd, heeft het OM direct aangepakt. Er is vrijwel onmiddellijk begonnen met het gefaseerd afbouwen van een praktijk die bestond uit het door het Centraal Justitieel Incassobureau uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen zonder dat daaraan een schuldvaststelling ten grondslag lag. Ook zijn vrijwel direct stappen gezet die erop zijn gericht de zorgvuldigheid waarmee de bewijsbeoordeling plaatsvindt, te vergroten. Wel meen ik dat de gewijzigde mandaatconstructies die het Openbaar Ministerie na 'Beschikt en Gewogen' is gaan hanteren, het gebrek aan wettelijke bevoegdheid van de medewerkers van de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie niet verhelpen; over mandaatconstructies en de betekenis van de overdracht van de uitoefening van een bevoegdheid aan "een andere bij het parket werkzame ambtenaar voor zover het hoofd van het parket daarmee heeft ingestemd" als bedoeld in de zin van artikel 126 lid 1 Wet RO heeft de Hoge Raad zich meermalen uitgelaten.

Het tweede rapport dat vandaag wordt aangeboden gaat over een onderwerp dat in Beschikt en bewogen wel werd aangeduid, maar dat in het onderzoek bewust nog niet was betrokken. Het betreft de wijze waarop in de praktijk de uitoefening van het rechtsmiddel Verzet tegen strafbeschikkingen gestalte krijgt. In dit rapport worden kritische kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop in de praktijk door het Openbaar Ministerie is vooruitgelopen op een gewenste 'concernstructuur' van de organisatie, op een moment dat daarvoor nog geen wettelijke basis in de Wet RO bestaat. Sommige gehanteerde mandateringsconstructies zijn zoals in het rapport wordt beargumenteerd niet deugdelijk. Een deel van deze problematiek zal worden opgelost door wetgeving die al in een vergaande fase van voorbereiding verkeert, maar de vraag is of de inrichting van het Virtueel Parket dan wel aan de wettelijke eisen voldoet. Het achterliggende belang is te waarborgen dat parketmedewerkers in een direct hiërarchisch verband verantwoording afleggen aan de officier van justitie in het parket waarin de zaak speelt, in relatie tot de toepasselijke werkinstructies.

Er worden in dit rapport voorts verschillende aanbevelingen gedaan. Een actueel probleem is de dramatisch lange doorlooptijden na ingesteld verzet. Die worden mede veroorzaakt door de gebruikelijke integrale herbeoordelingen van de strafbeschikking door het openbaar ministerie.

Als strafbeschikkingen initieel zorgvuldiger worden opgelegd, is een integrale herbeoordeling na verzet niet nodig. Geadviseerd wordt dan ook die door de wetgever beoogde gang van zaken te realiseren. Verder wordt aanbevolen de straf in de strafbeschikking waar mogelijk af te stemmen op de rechterlijke straftoemeting. Geconstateerd kan worden dat deze beide aanbevelingen volledig stroken met actuele beleidsvoornemens van het Openbaar Ministerie. Opmerking verdient ten slotte dat de datamanagementsystemen die bij het OM in gebruik zijn, niet altijd informatie opleveren waarvan de betrouwbaarheid kan worden gegarandeerd. De wijze van registreren heeft ook de onderzoekers parten gespeeld. Het bevragen van de systemen ten behoeve van het onderzoek was dikwijls een moeizaam proces, terwijl de uiteindelijk gepresenteerde cijfers soms moeilijk te verklaren uitkomsten te zien geven. Het laat zich raden dat die omstandigheid ook voor de beleidsvoering in het Openbaar Ministerie problematisch is.

Het onderzoek voor de beide rapporten is met bijzonder veel toewijding uitgevoerd door mr. Knigge, advocaat-generaal bij de Hoge Raad die de leiding had over het onderzoek, en door mr. M. Peters, wetenschappelijk medewerker bij de Hoge Raad. Ondersteuning werd daarbij verleend door M. Beekes, student-stagiair bij de Hoge Raad. Ik ben hun zeer erkentelijk voor het feit dat zij bereid waren dit onderzoek te verrichten en voortvarend uit te voeren. De beide onderzoeken werden begeleid door een commissie onder voorzitterschap van prof. mr. P.A.M. Mevis. De begeleidingscommissie ben ik veel dank verschuldigd voor de plezierige samenwerking en waardevolle adviezen, die de kwaliteit van de onderzoeken ten goede zijn gekomen.

Mijn dank gaat voorts uit naar degenen die namens het Parket-Generaal bij het Openbaar Ministerie het onderzoek hebben gefaciliteerd. Voorts dank ik allen die hun medewerking bij het onderzoek hebben verleend door gegevens te verstrekken of door hun kennis over de OM-strafbeschikking en de verzetsprocedure met de onderzoekers te delen.

Met de vandaag aan te bieden rapporten wordt het thematisch toezichtonderzoek naar de praktijk van de strafbeschikking afgesloten. Andere onderzoeken die in het kader van toezicht door de procureur generaal bij de Hoge Raad in relatie tot het OM momenteel in volle gang zijn, hangen samen met uitvoering van de door de Commissie Hoekstra in 2015 voorgestelde verbetermaatregelen in het bijzonder aangaande justitieel gebruik van gegevens over verwarde personen en DNA-onderzoek betreffende veroordeelden.

Het behoedzame begin bij de activering van de toezichttaak die is gegrond op art. 122 Wet RO heeft inmiddels dus geleid tot diverse onderzoeken en bijzondere inspanningen voor het parket bij de Hoge Raad. Het moment lijkt aangebroken om keuzes te maken aangaande de wijze waarop de door mijn voorganger mr. Fokkens voorzichtig opgepakte toezichttaak verder gestalte zal kunnen krijgen.

Ik hoop hieromtrent op korte termijn plannen te presenteren voor een gedachtewisseling die de context van deze aanbieding te buiten gaan.

Ik wil nu graag overgaan tot het aanbieden van de rapporten.

Mr. J. Silvis, Procureur-generaal bij de Hoge Raad