

Vergaderjaar 2018–2019

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 479

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2018

Op 6 december jongstleden verzocht de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid te reageren op het mediabericht «OM deelde ten onrechte straffen uit» (NRC).

Op diezelfde datum verzocht deze Commissie tevens om een reactie op bovengenoemde mediaberichtgeving mee te nemen in de kabinetsreactie op de evaluatie van de Wet OM-afdoening.

Tevens hebben de fracties van SP en D66 schriftelijke vragen gesteld over de werking van de strafbeschikking. Op deze schriftelijke vragen ontvangt uw Kamer op de gebruikelijke wijze separate beantwoording.

In deze brief ga ik in algemene zin in op het betreffende mediabericht over de toepassing van de strafbeschikking. Daarin wordt gesteld dat uit interne rapporten van het openbaar ministerie (OM) op te maken zou zijn dat het OM de afgelopen jaren duizenden mensen onterecht zou hebben gestraft met een strafbeschikking. Dit is evenwel niet juist, waarbij het onderstaande ter toelichting mag dienen.

Metingen kwaliteitsverbetering door het OM

Door de invoering van de Wet OM-afdoening is een regeling in het Wetboek van Strafvordering opgenomen die het mogelijk maakt dat de officier van justitie misdrijven waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf staat en alle overtredingen, door het uitvaardigen van een strafbeschikking zelf bestraft (artikel 257a van het Wetboek van Strafvordering). In het kader van het interne Kwaliteitsprogramma Strafvordering OM2020 heeft met betrekking tot de strafbeschikkingspraktijk bij het OM een zogenoemde 1-meting plaatsgevonden. Dit programma richt zich op het bevorderen van de strafvorderlijke kwaliteit binnen het OM, waarbij het streven is te komen tot een organisatie die kritisch naar zichzelf kijkt en in staat is continu verbeteringen door te voeren. Eén van de instrumenten die het Openbaar Ministerie vanuit het programma Strafvordering 2020 inzet om de kwaliteit van de strafvorderlijke praktijk te bevorderen zijn metingen zoals uitgevoerd rond de OM-Strafbeschikking.

In de hiervoor bedoelde 1-meting zijn de resultaten van een peer-review weergegeven: officieren van justitie werkzaam bij verschillende parketten geven een oordeel over het werk van collega's. Er zijn in dat kader 494 steekproefsgewijs geselecteerde dossiers getoetst. Gelet op het totale aantal uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen¹ betreft het een beperkte dossierstudie. Het totaal van deze steekproef geeft een indicatie van de landelijke uitvoeringspraktijk, maar de omvang is te klein om te kunnen spreken van een landelijk representatief beeld. Het doel van het kwaliteits-instrument is hier ook niet op gericht. Het instrument dient namelijk als een instrument voor de kwaliteitsbevordering.

Het OM gebruikt de aldus verworven inzichten om daarover met elkaar als professionals onderling het gesprek aan te gaan met als doel de kwaliteit van het werk te verbeteren. De interne dossierstudie was dus niet ingericht op het verrichten van een toets met externe werking op de rechtmatigheid van eerdere beslissingen.

Congrueren de conclusies van de NRC met de onderzoeksresultaten

Zoals aangegeven betreft de hierboven omschreven 1-meting geen onderzoek dat een representatief beeld geeft over de totale uitvoeringspraktijk van de OM-strafbeschikking. De uitspraken in het NRC zijn desalniettemin gebaseerd op de constatering uit deze meting dat na bestudering van 494 dossiers in 94% van die onderzochte zaken (dus in 464 zaken) sprake was van een juiste schuldvaststelling. Reeds vanwege het beschreven doel en de gehanteerde onderzoeksmethodiek van de interne 1-meting kan geenszins (extrapolerend) worden geconcludeerd dat daarmee in 6% van alle strafbeschikkingszaken sprake moet zijn geweest van een onjuiste strafvaststelling en dat de desbetreffende verdachten onterecht zijn bestraft. Maar ook wanneer men een en ander louter betreft op de 494 zaken uit de dossierstudie, kan deze conclusie niet getrokken worden. De overige 6% (29 zaken) betreft namelijk dossiers waarvan om diverse redenen niet kon worden bepaald of sprake was van een juiste schuldvaststelling:

1. in 14 van de 494 bestudeerde zaken kon geen oordeel worden gegeven over de schuldvaststelling, omdat het dossier niet beschikbaar was ten tijde de meting.
2. in 5 van de bestudeerde zaken was een andere officier van justitie tijdens de meting van mening dat de strafbeschikking voor een ander strafbaar feit opgelegd had moeten worden, maar dat er wel voldoende grondslag was om een strafbeschikking op te leggen.
3. in de resterende 10 van de onderzochte (494) zaken kwam de beoordelende officier van justitie tot het oordeel dat hij of zij zelf niet tot een schuldvaststelling zou zijn gekomen.

Met dit laatste gegeven kan evenwel niet worden gezegd dat sprake is van een onterechte bestraffing. Dat een collega-officier op grond van de uit het dossier blijkende feiten en omstandigheden tot een andere waardering komt, wil niet zeggen dat de straf onrechtmatig is opgelegd en dat er reden is om een reeds opgelegde strafbeschikking te herzien.

Verzetmogelijkheid

Bij dit soort kwaliteitsonderzoek bestaat een parallel met de rechtspraak. Ook rechters hanteren een methodiek om de kwaliteit te kunnen verbeteren en kunnen onderling in hun oordeel verschillen en dat leidt in de praktijk bijvoorbeeld tot een ander rechterlijk oordeel in hoger beroep.

¹ In de jaren 2013–2017 werden op jaarbasis tussen de 45.265 en 31.700 OM-strafbeschikkingen in misdrijfzaken uitgevaardigd.

Als de bestrafte het niet eens is met een door het OM uitgevaardigde strafbeschikking kan deze- kosteloos – tegen de strafbeschikking in verzet. Dan wordt de hele zaak opnieuw, door de strafrechter beoordeeld. Als een bestrafte niet in verzet gaat, is de beslissing onherroepelijk.

Versterking juridische grondslag bestaffing en kwaliteitsverbetering

Overigens hebben de afgelopen jaren ook externe onderzoeken plaatsgevonden naar de uitvoeringspraktijk van de OM-strafbeschikking. Eerder berichtten mijn ambtsvoorgangers en ik uw Kamer over de rapporten die de procureur-generaal bij de Hoge Raad als toezichthouder hieromtrent uitbracht.² Daarnaast is in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid door de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam de evaluatie van de Wet OM-Afdoening uitgevoerd.³ Uit deze evaluatie volgt dat de strafbeschikking een blijvende plek heeft veroverd in het Nederlandse sanctiebestel. De strafbeschikking draagt naar het oordeel van de onderzoekers bij aan de hoofdoelstellingen die ten grondslag lagen aan de Wet OM-afdoening, waaronder het vergroten van de doelmatigheid en het versterken van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening. Op dit rapport en op het laatste rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad ga ik nader in in de beleidsreactie op het rapport «Evaluatie Wet OM-afdoening», die ik gelijktijdig met deze brief aan uw Kamer zend. Ook ga ik in die beleidsreactie meer uitvoerig in op de eerder in deze brief gememoreerde, door het OM getroffen verbetermaatregelen.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

² Brief van 26 februari 2015, Kamerstuk 29 279, nr. 225; brief van 29 november 2017, Kamerstuk 29 279, nr. 399; brief van 29 juni 2018, Kamerstuk 29 279, nr. 447; brief van 6 november 2018, Kamerstuk 29 279, nr. 466. Diverse verbetermaatregelen van het OM – specifiek gericht op de kwaliteit van de schuldvaststelling, dossiervorming en registratiediscipline – hebben geleid tot verbetering van de kwaliteit van de uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen. Onderdeel van die verbetermaatregelen is de afspraak dat een afdoeningsbeslissing enkel wordt genomen op basis van een dossier waarin relevante informatie schriftelijk (eventueel digitaal) is vastgelegd.

³ Brief van 18 juni 2018, Kamerstuk 29 279, nr. 440.