

*Denis Abels, Annemieke Benschop, Tom Blom,
Jill Coster van Voorhout, Dirk J Korf, Nienke Liebrechts, Koen Vriend*

Evaluatie Wet OM-aftoening

Nederlandse samenvatting

Bonger Reeks

Evaluatie Wet OM-afdoening

Denis Abels

Annemieke Benschop

Tom Blom

Jill Coster van Voorhout

Dirk J Korf

Nienke Liebregts

Koen Vriend



UNIVERSITEIT VAN AMSTERDAM

Colofon

Dit onderzoek is uitgevoerd door de afdeling Strafrecht en het Bongers Instituut voor Criminologie van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam, in opdracht van het Wetenschappelijke Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

Begeleidingscommissie

Dhr. prof. mr. dr. T. Kooijmans – Universiteit van Tilburg (voorzitter)

Dhr. mr. drs. P.W.S. Boer – Ministerie van Justitie en Veiligheid, DWJZ

Dhr. dr. J.J. van der Kemp – Vrije Universiteit Amsterdam

Dhr. mr. dr. J.B.J. van der Leij (opgevolgd door mw. mr. W.M. de Jongste) – WODC

Dhr. B.S.D. Telkamp – Universiteit Leiden

Dhr. mr. M.H. Vos – Openbaar Ministerie, Parket-Generaal

Dhr. drs. J.W. van Wetten – Ministerie van Justitie en Veiligheid, DRB

Abels D, Benschop A, Blom T, Coster van Voorhout J, Korf DJ, Liebregts N & Vriend K (2018) *Evaluatie Wet OM-afdoening*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.

ISBN 978 90 3610 512 5

© 2018 WODC, ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Samenvatting

De Wet OM-afdoening maakt het mogelijk om in een strafrechtelijk kader buiten de rechter om straffen op te leggen door het uitvaardigen van een strafbeschikking. De wet is vanaf 1 februari 2008 gefaseerd ingevoerd, te beginnen met de strafbeschikking uitgevaardigd door de officier van justitie (art. 257a Sv). In 2010 kwam daar de politiestrafbeschikking bij (art. 257b Sv) en in 2012 ook de bestuurlijke strafbeschikking (art. 257ba Sv).

In opdracht van het WODC is deze wet geëvalueerd door onderzoekers van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam.

1 Probleemstelling en onderzoeksopzet

De probleemstelling van dit onderzoek was tweeledig en luidde als volgt:

- *Wat heeft de wetgever beoogd met de Wet OM-afdoening?*
- *Hoe wordt de Wet OM-afdoening in de praktijk uitgevoerd, en is dit volgens de doelstellingen en verwachtingen van de wetgever?*

De probleemstelling is vertaald in een twaalftal onderzoeksvragen. Om deze te beantwoorden, is een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden toegepast. Eerst is aan de hand van bestudering van de relevante regelgeving, beleidsnota's en literatuur, alsmede interviews met (in)direct betrokkenen bij het wetgevingsproces de veronderstelde werking van de Wet OM-afdoening gereconstrueerd (de *beleidstheorie*). Dit resulteerde in een overzicht van verwachtingen en aannames, hetgeen vervolgens diende als normatief kader bij de *procesevaluatie* (het onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van de Wet OM-afdoening). Deze procesevaluatie is uitgevoerd door middel van kwantitatieve analyse van justitiedata, dossieronderzoek en interviews met een gevarieerde groep van met de uitvoering van deze wet belaste functionarissen (politie, Openbaar Ministerie, rechters, advocaten, bestuursorganen en Centraal Justitieel Incasso Bureau), en met burgers tegen wie een strafbeschikking is uitgevaardigd.

2 Doelstellingen, verwachtingen en veronderstellingen van de Wet OM-afdoening

Bij de Wet OM-afdoening is niet langer sprake van het voorkomen van strafvervolgning door te voldoen aan door het Openbaar Ministerie gestelde voorwaarden zoals bij de transactie het geval is, maar van vervolging en bestraffing door – of onder de verantwoordelijkheid van – de officier van justitie zonder tussenkomst van de rechter. Uit de gereconstrueerde beleidstheorie komen drie hoofddoelstellingen van de Wet OM-afdoening naar voren: i) het vergroten van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening; ii) het versterken van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening; en iii) het vergroten van de capaciteit bij de zittende magistratuur.

Een *doelmatige afdoening* van strafzaken buiten de rechter om wordt van belang geacht teneinde tegemoet te komen aan de stijgende behoefte aan rechtshandhaving en veiligheid. Uitgangspunt daarbij is dat alleen zaken aan de rechter dienen te worden voorgelegd, indien behoefte bestaat aan het opleggen van een vrijheidsbenemende sanctie, de aard van het strafbare feit dit vergt, of een verschil van mening bestaat tussen de verdachte en het Openbaar Ministerie. Een duidelijke trendbreuk met de transactiepraktijk is dat consensualiteit niet langer wordt beschouwd als grondslag van buitengerechtelijke afdoening.

Verwacht werd dat de mogelijkheid om geldboetes op te leggen, die bij niet-betaling zonder tussenkomst van de rechter geëxecuteerd kunnen worden, in bulkzaken tot belangrijke doelmatigheidsvoordelen zou leiden. Verondersteld werd dat er minder vaak gedagvaard hoeft te worden dan in de transactiepraktijk en dat in slechts een relatief gering aantal zaken verzet zal worden ingesteld. Verhaal met of zonder dwangbevel en het dwangmiddel gijzeling zijn bedoeld om de weigerachtige, maar financieel wel draagkrachtige, verdachte tot daadwerkelijke betaling aan te zetten. De mogelijkheden om taakstraffen tot 180 uur en rijontzeggingen op te leggen, zouden ertoe moeten leiden dat ook een zwaardere categorie misdrijven buiten de rechter om afgedaan kan worden.

Om de doelstelling van het *versterken van de juridische grondslag* van de buitengerechtelijke afdoening te verwezenlijken, wordt het uitvaardigen van een strafbeschikking ondubbelzinnig als een daad van vervolging aangemerkt. Dit is een duidelijke breuk met de transactiepraktijk, waarbij sprake is van het voorkomen van vervolging. Een strafbeschikking berust op een eenzijdige schuldvaststelling. Met de strafbeschikking is gebroken met de gedachte dat alleen de rechter een straf kan opleggen. Tegen een strafbeschikking kan de verdachte – ongeacht de uitvaardigende persoon of instantie – in verzet gaan. Wanneer hij dit doet, volgt het strafproces zijn normale gang: de strafrechter beoordeelt het onderliggende strafbare feit op basis van een tenlastelegging, niet op basis van de strafbeschikking. De richtlijnen voor de strafvordering (en daarmee het toezicht door het College van procureurs-generaal) worden gezien als een belangrijk instrument om de rechtmatigheid te waarborgen.

Wat betreft het *vergroten van de capaciteit van de zittende magistratuur*, was de verwachting dat door zaken weg te houden bij de rechter en af te doen met een strafbeschikking er meer ruimte zou komen voor het afhandelen van zaken die daarvoor meer in aanmerking komen. Verwacht werd dat driekwart van de strafbeschikkingen zou worden voldaan. Indien de strafbeschikking een geldboete behelst, is executie mogelijk zonder medewerking van de verdachte; desnoods met behulp van een vordering tot gijzeling. De aanmaningen, verhooringsen en de mogelijkheden van verhaal (met of zonder dwangbevel) en gijzeling zouden naar verwachting leiden tot meer geslaagde executies.

3 Praktijk van de Wet OM-afdoening in cijfers

Om de uitvoeringspraktijk van de Wet OM-afdoening in kaart te brengen, zijn registratiegegevens geanalyseerd die zijn aangeleverd door het Openbaar Ministerie en het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB). Gekozen is voor een selectie van strafbeschikkingen die zijn uitgevaardigd in het kalenderjaar 2014. Ter vergelijking zijn gegevens verzameld van zaken uit 2008 die zijn afgedaan met een transactie.

Het aantal strafbeschikkingen dat in 2014 werd uitgevaardigd (ruim 350.000) was aanzienlijk kleiner dan het totaal aantal in 2008 aangeboden transacties (ruim 550.000). Uit de analyse blijkt duidelijk dat zaken die voorheen door middel van een transactie werden afgedaan, geleidelijk steeds meer werden afgedaan door middel van een strafbeschikking.

De meeste in 2014 uitgevaardigde strafbeschikkingen werden voldaan, namelijk 61%. Dit percentage is weliswaar lager dan de verwachte 75%, maar is vergelijkbaar met het aandeel OM-transacties uit 2008 dat werd voldaan (63%) en aanzienlijk hoger dan het aantal voldane politietransacties in 2008 (40%).

Tegen 10% van de strafbeschikkingen uit 2014 werd verzet ingesteld; hiervan ging ruim de helft (54%) naar zitting. Van de mislukte strafbeschikkingen eindigde 30% op zitting. In 2008 kwamen 81% van de mislukte OM-transacties en 65% van de mislukte politietransacties op zitting.

In totaal werden in 2014 – naar aanleiding van verzet of vanwege mislukte executie – in bijna 50.000 zaken een zitting gehouden. Politietransacties en OM-transacties uit 2008 resulteerden tezamen in ruim 200.000 rechtszaken. Zelfs als de circa 67.000 nog openstaande strafbeschikkingen uit 2014 alsnog ter terechtzitting worden behandeld, wordt het aantal zaken uit 2008 bij lange na niet gehaald. Dit onderzoek wijst dus op een forse afname van het aantal rechtszaken die gerelateerd kunnen worden aan buitengerechtelijke afdoening sinds de invoering van de Wet OM-afdoening. Daarbij moet echter wel worden aangetekend dat er in 2014 circa 200.000 strafbeschikkingen *minder* werden uitgevaardigd dan transacties in 2008; een afname van meer dan 30%. Deze afname kan gezien worden in het licht van over de breedte dalende criminaliteitscijfers.

Als verzet of mislukte executie resulteerde in een terechtzitting, dan hield het vonnis vaak een strafoplegging in (respectievelijk 30% en 24%; versus respectievelijk 9% en 1% vrijpraak). Rechters leggen na verzet vaker een lichtere straf op dan de sanctie die werd opgelegd in de strafbeschikking. Bij verzet tegen de bestuurlijke strafbeschikking is de kans op een lagere straf het grootst. Maar liefst 38% van de zaken waarin verzet werd aangetekend, resulteerden in een lagere straf (in slechts 5% een hogere).

4 Praktijk van de Wet OM-afdoening: dossieronderzoek

Voor de dossierstudie zijn 200 politiedossiers onderzocht waarin in 2014 een politiestrafbeschikking is opgelegd. Daarnaast zijn 67 dossiers van twee regionale diensten bestudeerd waarin in 2014 een bestuurlijke strafbeschikking is opgelegd. Een eerste bevinding is de grote mate van zorgvuldigheid die wordt betracht voordat een politiestrafbeschikking of een bestuurlijke strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Die zorgvuldigheid bij de politiestrafbeschikking wordt vooral gerealiseerd door middel van geautomatiseerde werkprocessen. Een andere bevinding is dat, hoewel het om kleine aantallen gaat, ook uit dit dossieronderzoek blijkt dat de meeste politiestrafbeschikkingen (68%) zonder problemen worden geëxecuteerd. Desondanks blijkt uit het dossieronderzoek, net als uit de kwantitatieve analyse van de registratiegegevens dat het loont om verzet aan te tekenen tegen een politiestrafbeschikking, waarbij zaken alsnog worden geseponeerd of de verdachte wordt vrijgesproken. Ook niet betalen lijkt te lonen. Opvallend is verder dat in geen van de zaken waarin gijzeling is gevorderd, deze daadwerkelijk is toegepast. Ondanks de zorgvuldige procedure die wordt gevolgd voordat een bestuurlijke strafbeschikking wordt opgelegd, wordt veel verzet gedaan. Deze bevinding sluit aan bij wat bleek uit de analyse van de registratiegegevens. Een mogelijke verklaring hiervoor is de voorgeschreven hoge boete die in de strafbeschikking wordt opgelegd.

5 Praktijk van de Wet OM-afdoening: interviews met bij de uitvoering betrokkenen

In totaal zijn 42 interviews afgenomen met medewerkers van het Openbaar Ministerie, politie, bestuursorganen, CJIB, met leden van de zittende magistratuur, advocaten en burgers. Deze selectie vormt geen representatieve steekproef, maar biedt wel – zeker in onderling verband beschouwd – inzicht in praktijkervaringen met de strafbeschikking.

De in de praktijk ervaren knelpunten met het geven van uitvoering aan de Wet OM-afdoening, mogelijke neveneffecten van de wettelijke regelingen en wensen omtrent deze wet zijn voornamelijk gelegen op het terrein van automatisering, doorlooptijden en executie, hoogte van de geldboete en de mogelijkheid tot het leveren van maatwerk, ontbreken van voorwaardelijke sanctiemodaliteiten, het uiteenlopen van LOVS-oriëntatiepunten en de OM-strafvorderingsrichtlijnen en de terugkoppeling na verzet.

6 Conclusie: uitvoeringspraktijk in relatie tot beleidstheorie

In lijn met de beleidstheorie zijn doelmatigheidsvoordelen bereikt door een strafbeschikking uit te vaardigen in zogenaamde bulkzaken waarbij een geldboete werd opgelegd die bij niet-betaling zonder tussenkomst van de rechter kan worden geëxecuteerd. De hieraan ten grondslag liggende vooronderstellingen blijken echter niet allemaal te kloppen. Conform de verwachtingen van de Wet OM-afdoening blijkt uit de analyse van registratiegegevens wel-

iswaar dat er aanzienlijk minder vaak gedagvaard wordt dan ten tijde van de transactiepraktijk, maar de vraag is waardoor dat komt. Uit die analyse blijkt namelijk ook dat in 2014 veel minder strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd dan transacties in 2008. De veronderstelling dat het aantal verzetszaken gering zou zijn, is niet bewaarheid. In de praktijk van 2014 bedroeg het verzetspercentage bij politiestrafbeschikkingen 11%, bij OM-strafbeschikkingen 15% en bij bestuurlijke strafbeschikkingen zelfs 29%. Ook de veronderstelling dat de inning van de niet-betaalde geldboete minder problematisch zou zijn dan bij de niet-betaalde transactie, blijkt niet te kloppen; in 36% van de OM-strafbeschikkingen en 23% van de politiestrafbeschikkingen mislukte de tenuitvoerlegging. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het dwangmiddel gijzeling, dat was bedoeld om de weigerachtige, maar financieel wel draagkrachtige, verdachte tot daadwerkelijke betaling aan te zetten, niet of nauwelijks wordt ingezet. Waarschijnlijker is echter dat de ontwikkelingen naar meer maatschappelijk verantwoord incasseren en meer maatwerk nog onvoldoende tot wasdom zijn gekomen (de bestaande mogelijkheid om gedragsaanwijzingen te geven, wordt nog nauwelijks gebruikt). Bovendien zou het creëren van een voorwaardelijke sanctiemodaliteit tot hogere slagingspercentages en tot lagere aantallen verzet en mislukte executie kunnen leiden. Tot slot is ook de verwachting dat driekwart van de strafbeschikkingen zal worden voldaan, niet uitgekomen. In de praktijk bleek dit in 2014 uit te komen op 61%.

De juridische grondslag van de strafbeschikking is versterkt ten opzichte van de transactie. Door schuld vast te stellen volgens een procedure die in de wet is neergelegd en – afhankelijk van de aard van de sanctie – de verplichting tot het horen van de verdachte en de mogelijkheid van rechtsbijstand, wordt meer rechtsbescherming geboden dan bij de transactie.

Met de strafbeschikking is daadwerkelijk meer capaciteit beschikbaar gekomen bij de zittende magistratuur voor het afhandelen van zaken die daarvoor meer in aanmerking komen. De overgebleven zaken hebben echter wel meer om het lijf. De meeste verdachten die verzet hebben gedaan, verschijnen ter terechtzitting en hebben bovendien een verhaal. Daarmee wordt een belangrijke doelstelling van de wet gerealiseerd; de schaarse zittingscapaciteit wordt besteed aan zaken die daartoe aanleiding geven omdat er kennelijk een verschil van opvatting bestaat tussen het Openbaar Ministerie en de verdachte.