Strafvordering OM2020

Landelijke bevindingen 2-meting OM-strafbeschikking en 1-meting verzet

Team Juridische Kwaliteitsontwikkeling en -toetsing

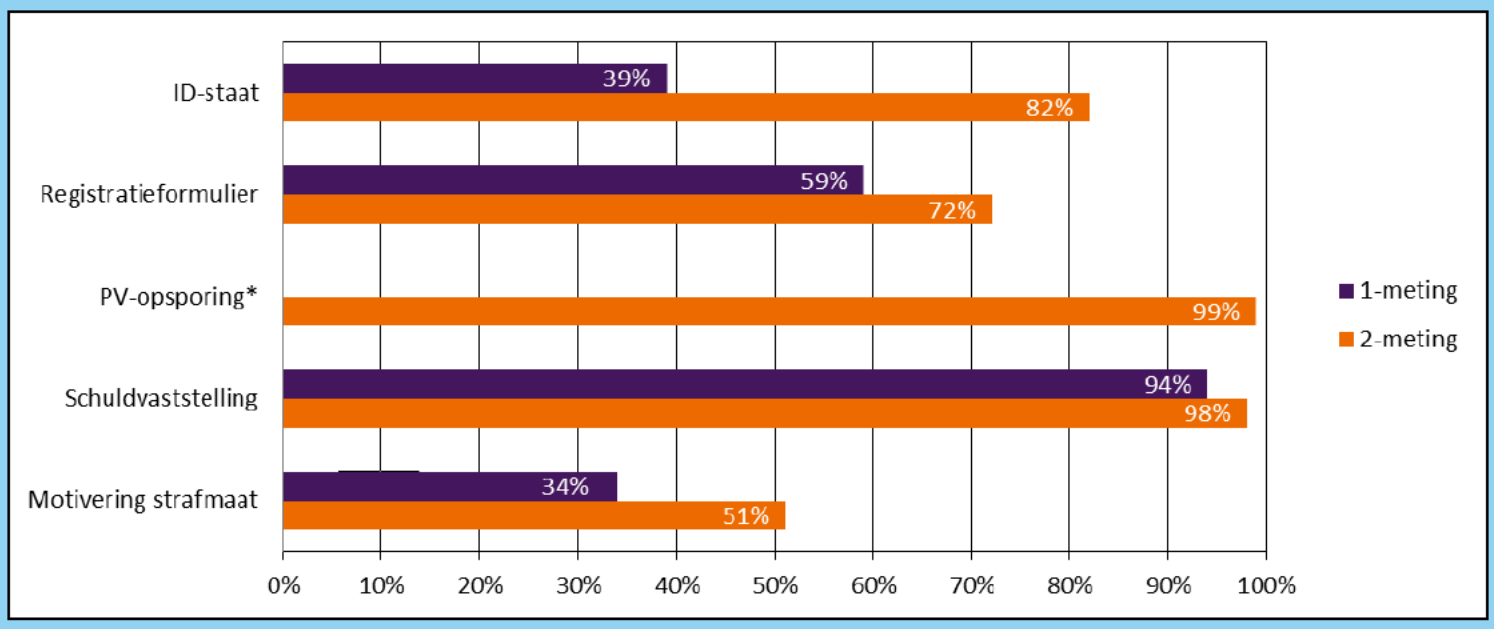
Datum: 5 juni 2020

Status: definitief

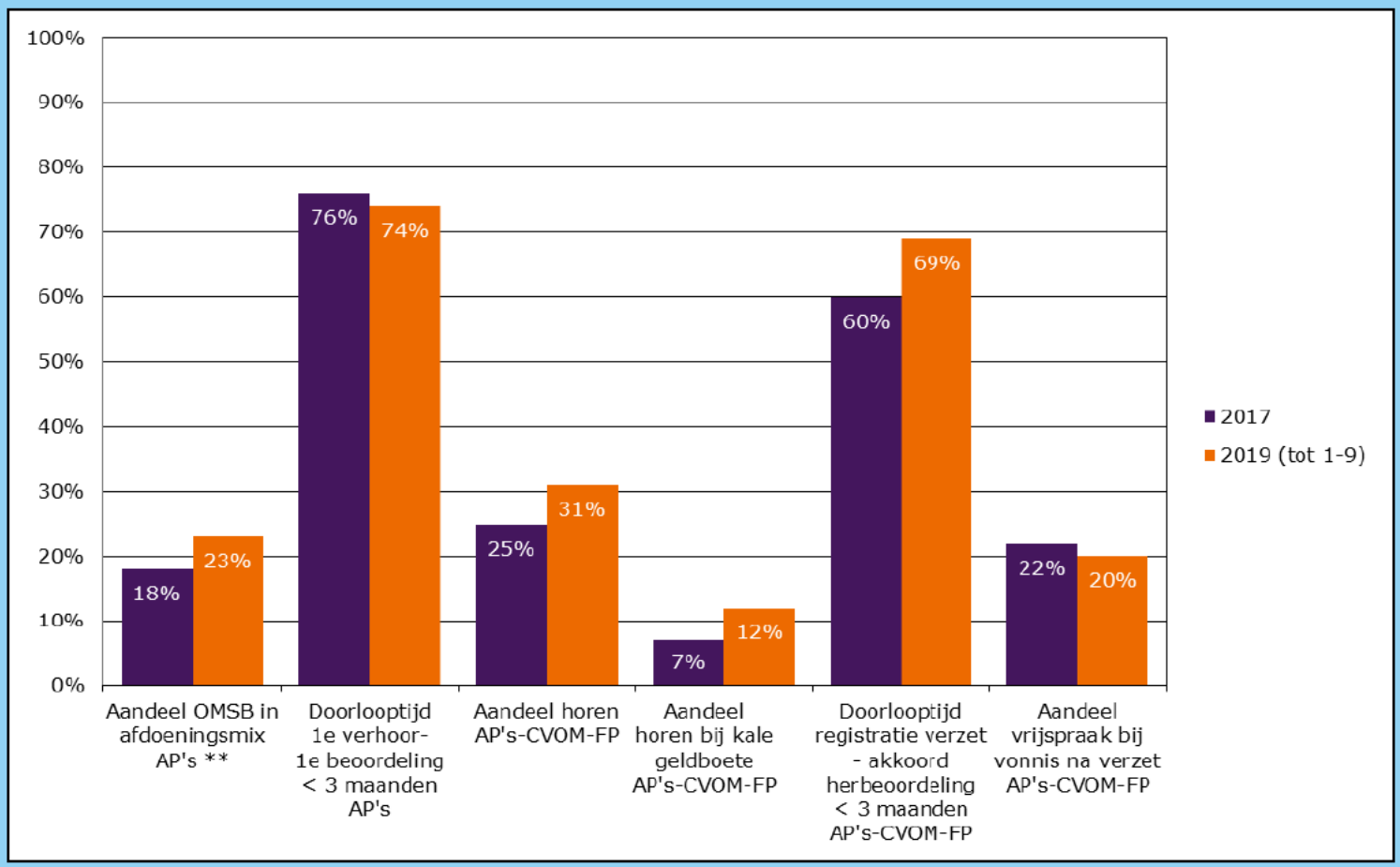
OPENBAAR MINISTERIE

Factsheet 2-meting OMSB

Landelijk overzicht



*in de 1-meting is de aanwezigheid van het PV-opsporing in het dossier niet getoetst



**Betreft het aandeel OMSB in het totaal van zaken afgedaan met een dagvaarding, OMSB of transactie

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting **4**
Inleiding 4
Onderzoeksresultaten 4
Aanbevelingen 6
Inleiding **7**
Uitkomsten 2-meting OM-strafbeschikking **8**
1. Onderzoek 8
2. Relevante ontwikkelingen 8
3. Afdoeningsmix en strafmodaliteiten 10
4. Dossiervorming 13
5. De schuldvaststelling 18
6. Straftoemeting 19
7. Horen van verdachte 21
8. Doorlooptijden 24
Uitkomsten 1-meting verzet **27**
1. Onderzoek 27
2. Aandeel verzet 27
3. Dossiervorming 28
4. Herbeoordeling 29
5. Afdoening na verzet 30
6. Doorlooptijden 35
7. Onvoltooide executie 39

Managementsamenvatting

Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van de 2-meting OM-strafbeschikking en 1-meting verzet. Deze zijn verricht door de officierenpool en het Team Juridische Kwaliteitsontwikkeling en –toetsing (TJK). De beide metingen zijn een vervolg op eerdere metingen naar de toepassingspraktijk van de OM-strafbeschikking en het verzet. Evenals de vorige metingen beperken de landelijke bevindingen en aanbevelingen zich tot de afdoening van misdrijven.

In vele opzichten heeft de ingezette kwaliteitsontwikkeling zich voortgezet. Dat geldt in het bijzonder voor de dossiervorming en de kwaliteit van de schuldvaststelling. Op het punt van de schuldvaststelling is het aantal zaken waarin de reviewers de schuldvaststelling niet deelden en ook geen bewijs aanwezig zagen voor een ander feit minimaal (daarvan was slechts in 5 van de 613 onderzochte zaken sprake, dat is minder dan 1%). Dat beeld vindt bevestiging in het dalende percentage vrijspraken in verzetzaken en het lage percentage vrijspraken in zaken die het CJIB na een onvoltooide executie aan het OM heeft overgedragen en waarin tot dagvaarding is overgegaan.

Het onderzoek geeft weinig aanleiding om te veronderstellen dat de rechter meestal lager straft in zaken waarin verzet wordt ingesteld. Uit het onderzoek volgt evenmin dat in de OM-strafbeschikking meestal hoger wordt gestraft dan de LOVS-oriëntatiepunten voorschrijven (LOVS staat voor Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht waarin alle afdelingen strafrecht van de rechtbanken en de gerechtshoven zijn verenigd).
De toekomst zou zich moeten richten op het bestendigen van deze positieve ontwikkelingen en het nog dichter bij elkaar brengen van de straf in de OM-strafbeschikking en de straf die door de rechter wordt opgelegd. Daarbij is van belang dat de motivering van de straf door het Openbaar Ministerie (hierna: OM) in de OM-systemen wordt vastgelegd. Dit is verbeterd, maar kan nog beter. Verder zou helpen wanneer het OM ook voorwaardelijke straffen zou mogen opleggen. Ten slotte verdienen de doorlooptijden en de voorraad zaken (in het bijzonder waarvan de executie niet is voltooid en door het CJIB aan het OM zijn overgedragen) onverminderd aandacht. De doorlooptijden zouden aanzienlijk verbeterd kunnen worden wanneer direct na het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking het ondertekende proces-verbaal van opsporing bij de politie wordt opgevraagd. Met het oog op het terugdringen van de voorraad en verbetering van de doorlooptijden is verder noodzakelijk dat de rechtspraak voldoende zittingscapaciteit beschikbaar stelt.

Onderzoeksresultaten

OM-strafbeschikking
De OM-strafbeschikking wordt vaker ingezet en ook steeds meer benut voor andere straffen dan de geldboete. Het aandeel transacties daalt.

De ID-staat en het proces-verbaal van opsporing zijn in bijna alle onderzochte zaken in de OM-systemen aanwezig. Daar waar geen ID-staat aanwezig is, is in bijna alle zaken op andere manieren de identiteit van de verdachte vastgesteld. De aanwezigheid van het registratieformulier kent landelijk ook een positieve ontwikkeling. Tussen parketten zijn de verschillen echter groot, zodat lokale aandacht nodig blijft. De motivering van de straf wordt bij de meeste parketten in meer zaken in de OM-systemen vastgelegd dan ten tijde van de 1-meting, maar dat neemt niet weg dat op dit punt nog winst valt te behalen. Dat is in het bijzonder van belang wanneer wordt afgeweken van de LOVS-oriëntatiepunten en de OM-strafvorderingsrichtlijnen.

Het dossieronderzoek laat een verdere verbetering zien van het percentage zaken waarin door de reviewers het oordeel over de schuldvaststelling in de OM-strafbeschikking werd gedeeld. In bijna alle zaken werd het oordeel over de schuld van de verdachte door de reviewer gedeeld.

Het dossieronderzoek wijst er niet op dat bij OM-strafbeschikkingen meestal hoger wordt gestraft dan de LOVS-oriëntatiepunten aangeven. Daarbij moet erop worden gewezen dat een hogere straf dan in de LOVS-oriëntatiepunten is voorgeschreven niet altijd betekent dat anders wordt gestraft dan een rechter zou doen. Zo kunnen er bijvoorbeeld gegronde redenen zijn om een hogere straf op te leggen en bijvoorbeeld te kiezen voor een taakstraf in plaats van een geldboete. De korte tijd waarin de praktijk met deze nieuwe beleidslijn te maken heeft doet vermoeden dat het percentage zaken waarin hoger wordt gestraft dan de LOVS-oriëntatiepunten kan dalen.

Voorafgaand aan het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking wordt in steeds meer gevallen de verdachte gehoord. Die stijging is er ook wanneer er geen verplichting bestaat om de verdachte te horen. Het is de vraag of horen daadwerkelijk uitzondering is in die gevallen. Er lijkt dan ook ruimte te zijn om de praktijk in te richten overeenkomstig de bedoeling van de wetgever en de Aanwijzing OM-strafbeschikking.

In de loop van de tijd is het aandeel zaken waarvan de doorlooptijd tussen 1e verhoor en 1e beoordeling minder dan een maand bedraagt afgenomen. Het aandeel zaken met een langere doorlooptijd is toegenomen. De meeste parketten laten deze ontwikkeling zien.

Er is één parket (dat in 2019 laat zien dat een aanzienlijk aandeel van de zaken waarin een OM-strafbeschikking wordt uitgevaardigd binnen 1 maand kan worden afgedaan. In 2017 gold dat nog voor meer parketten (en en deed zelfs nog een groter aandeel van de zaken binnen 1 maand af. Dat wijst erop dat de parketten waarvan de doorlooptijd op dit moment achterblijft, die kunnen verbeteren.

Verzet
Het verzetspercentage was in 2018 iets hoger dan de jaren ervoor. Van grote verschuivingen is bij de meeste parketten geen sprake. Het verzetspercentage is vergelijkbaar met het appelpercentage in politierechterzaken.

De dossiervorming in verzetszaken bleek bij de 0-meting al op orde, maar is nadien nog verder verbeterd. De wijze waarop verzetschriften in de dossierboom in GPS worden opgeslagen zou landelijk met een eenduidige naamgeving en op dezelfde manier dienen te geschieden.

In het dossieronderzoek naar de herbeoordeling deelden de reviewers in het overgrote deel van de zaken de beslissing die de herbeoordelaar heeft genomen.

Het vrijspraakpercentage na verzet is gedaald van 27 naar 20%. Dat vormt een sterke aanwijzing dat de kwaliteit van de zaken die na verzet aan de rechter zijn voorgelegd is verbeterd. Voor dit percentage is gekeken naar het aantal vrijspraken in de zaken die na verzet aan de rechter zijn voorgelegd. In de zaken die na een onvoltooide executie van de OM-strafbeschikking bij de strafrechter terecht komen volgt in 4% van de zaken een vrijspraak.

Er kan ook gekeken worden naar het aandeel vrijspraken en sepots in alle zaken waarin een OM-strafbeschikking is uitgevaardigd (los van de vraag of er verzet is gevolgd). Dan volgt bij benadering bij elke 100 zaken in 2 zaken een vrijspraak en in 4 zaken een sepot.

Het voorgaande laat onverlet dat het aandeel sepot vanwege de ouderdom van het feit zou kunnen worden teruggedrongen als doorlooptijden worden bekort. Dat hangt sterk af van de zittingscapaciteit bij de rechtbanken.

Daarnaast valt mogelijk kwaliteitswinst te behalen door het achterhalen van de reden waarom wordt geseponeerd vanwege bewijsproblemen.

Wanneer het tot bestraffing door de rechter komt, is het aandeel zaken waarin de rechter een lagere straf oplegt beperkt. De conclusie van het dossieronderzoek is dat de wijze waarop de door de rechter opgelegde straf zich verhoudt tot de eerder in de OM-strafbeschikking opgelegde straf zeer wisselend is. De besproken percentages geven dan ook geen aanleiding om te veronderstellen dat een lagere straf door de rechter eerder regel dan uitzondering is. De straf in de OM-strafbeschikking kan nog meer toegroeien naar de rechterlijke straftoemeting wanneer de wet de mogelijkheid zou bieden om ook met de OM-strafbeschikking voorwaardelijk te straffen.

De doorlooptijd tussen de registratie van het verzet en de herbeoordeling (akkoord herbeoordeling) is ten opzichte van 2016 verbeterd. De verschillen tussen de parketten zijn groot.

Het direct na uitvaardiging van de OM-strafbeschikking door de politie en de andere opsporingsdiensten laten insturen van het proces-verbaal van opsporing brengt een aanzienlijke verbetering van deze doorlooptijd met zich mee.

De voorraad verzetszaken dat wacht op een vonnis is bij de meeste parketten teruggebracht. Hetzelfde geldt voor het aandeel oude zaken. Bij een aantal parketten loopt die ontwikkeling achter en vergt de voorraad in het algemeen alsmede de voorraad van oude zaken aandacht. Het tekort aan zittingscapaciteit leidt tot een grote voorraad zaken die door het CJIB aan het OM zijn overgedragen nadat de executie niet is voltooid.

Aanbevelingen

Op grond van het onderzoek wordt in ieder geval aanbevolen dat parketten de kwaliteit van de OM-strafbeschikking vasthouden alsmede de OM-strafbeschikking als afdoeningsvorm vaker inzetten. De stappen die zijn gezet bieden kans thans te investeren op het nog dichter bij elkaar brengen van de straf in de OM-strafbeschikking en de straf die door de rechter wordt opgelegd, het verbeteren van de doorlooptijden en het terugdringen van de verzetten.

Buiten de reeds genoemde aandachtspunten die het OM deels zelf maar voor een deel niet zelf in de hand heeft (strafmotivering in OM-systemen, voorwaardelijke straf mogelijk maken, verhogen zittingscapaciteit), kunnen de volgende concrete aanbevelingen worden gedaan (in ieder geval voor de afhandeling van misdrijven waarop de landelijke bevindingen zien):

- Gebruik van het registratieformulier;
- Administratieve ondersteuning bij OM-horen;
- Horen overeenkomstig de bedoeling van de wetgever en de Aanwijzing OM-strafbeschikking.;
- Betekening van OM-strafbeschikkingen waarin een geldboete wordt opgelegd;
- Na het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking direct opvragen van het proces-verbaal van opsporing bij de politie of andere opsporingsdiensten;
- Nadrukkelijke aandacht voor de OM-strafbeschikking binnen het parket. Dat kan collectief: door het bespreken van de resultaten van de metingen, casuïstiek, richtlijnen en zittingservaringen en individueel: door terugkoppeling van nagekeken registratieformulieren, door de OM-strafbeschikking aan de orde te laten komen bij de functionerings-/plangesprekken en door de OM-strafbeschikking onderdeel te laten zijn van de opleiding van nieuwe medewerkers;
- Het in kaart brengen van de oordelen van rechters na verzet tegen OM-strafbeschikkingen en interne bespreking van de uitkomsten daarvan;
- Het voeren van overleg met de rechtbank over de straftoemeting;
- Het herbeoordelen van de verzetten door een vaste groep medewerkers en het noteren van de reden waarom wordt afgeweken van de oorspronkelijke (eerste) beslissing (als daarvan sprake is);
- Het op een vast en regelmatig moment (dagelijks, wekelijks) oppakken, (laten) herbeoordelen en direct doorplannen van verzetzaken;
- Verbetering standaardteksten niet-feitgecodeerde zaken op de OM-strafbeschikking;
- Het onderbrengen van de OM-strafbeschikking in een proceskring.

Inleiding

De 2-meting OM-strafbeschikking en 1-meting verzet zijn een vervolg op de eerdere metingen naar de toepassingspraktijk van de OM-strafbeschikking en het verzet. Dat betekent dat in de aanpak is voortgebouwd op deze eerdere metingen. Daar waar is gekozen voor een andere aanpak of het om onderdelen gaat die in eerdere metingen niet aan de orde zijn geweest, zal dit nadrukkelijk worden aangegeven.

De uitkomsten van de 2-meting en 1-meting zijn gebaseerd op dossieronderzoek uitgevoerd door de officierenpool, een schriftelijke vragenlijst, data (vooral uit GPS) en de operationele gesprekken die op de parketten hebben plaatsgevonden. Ze geven een beeld van de kwaliteitsontwikkeling die het OM landelijk en lokaal met betrekking tot de OM-strafbeschikking en het verzet heeft doorgemaakt. De uitkomsten kunnen vervolgens weer worden benut voor vervolgstappen. Zonder al te veel vooruit te lopen op de conclusies is het beeld dat uit de metingen naar voren komt positief. Tegelijkertijd is er voldoende ruimte om de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk verder te ontwikkelen. Zeker wanneer de stand van zaken binnen de verschillende parketten tegen elkaar worden afgezet.

Hierna zullen eerst de uitkomsten van de 2-meting OM-strafbeschikking worden besproken en daarna de uitkomsten van de 1-meting verzet. Dit rapport met de landelijke bevindingen beperkt zich tot de afdoening van misdrijven. Bij het parket [redacted] is ook gekeken naar OM-strafbeschikkingen die voor overtredingen zijn uitgevaardigd. De achtergrond daarvan is dat bij het parket [redacted] het overgrote deel van de zaak overtredingen betreft. Omdat het parket [redacted] daarin een uitzondering is en dit rapport ziet op de landelijke bevindingen, hebben de uitkomsten van het [redacted] in dit rapport louter betrekking op misdrijven.

Uitkomsten 2-meting OM-strafbeschikking

1. Onderzoek

Het dossieronderzoek richtte zich op zaken waarin de OM-strafbeschikking is uitgevaardigd in de periode 1 januari 2019 tot 1 september 2019. In de data-analyse is gekeken naar de jaren 2016 tot en met 2018 en 2019 (tot 1-9).

In het door de officierenpool verrichte dossieronderzoek zijn 613 voor misdrijven uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen onderzocht. In het dossieronderzoek hebben de reviewers gekeken naar de dossiervorming, de schuldvaststelling en of de strafmaat is gemotiveerd. Daarnaast is onderzocht hoe de bij OM-strafbeschikking uitgevaardigde straffen zich verhouden tot de LOVS-oriëntatiepunten en de OM-strafvorderingsrichtlijnen (indien van toepassing).

2. Relevante ontwikkelingen

Landelijk heeft het projectteam OMSB verschillende acties in gang gezet om het proces rond het opleggen van de OM-strafbeschikking verder te ontwikkelen, de kennis over OM-strafbeschikkingen te vergroten en de toepassing ervan te vergemakkelijken:

- In GPS zijn verschillende aanpassingen doorgevoerd. Onder meer zijn in het veld 'omschrijving' meer tekens mogelijk gemaakt. De tekst in dit veld wordt weergegeven op de OM-strafbeschikking. Indien deze tekst niet voldoende leesbaar wordt gevonden voor de ontvanger of als er geen standaardtekst is, kan de tekst handmatig worden verbeterd. In de tussentijd wordt gewerkt aan de verbetering van de standaardteksten voor niet-feitgecodeerde zaken. Verder is het nu mogelijk om te selecteren op verzetszaken in de werkbak zittingsvoorbereiding.
- Er zijn regiobijeenkomsten georganiseerd over het toepassen van de OM-strafbeschikking.
- Factsheets en instructies zijn opgesteld en op ZoOM geplaatst.
- Verschillende brieven en formats zijn aangepast. Daarbij zijn de aanbevelingen van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad meegenomen.
- Met het Centraal Justitieel IncassoBureau (CJIB) is veelvuldig overleg gevoerd over gezamenlijke procesverbeteringen. Medio 2018 is het berichtenverkeer met het CJIB aangepast. Daardoor wordt de OM-strafbeschikking automatisch aan het dossier toegevoegd bij verzet en wanneer een zaak na een onvoltooide executie door het CJIB aan het OM is overgedragen.
- De wensen met betrekking tot wijziging van wetgeving zijn geïnventariseerd en voorgelegd aan het Ministerie van Justitie en Veiligheid.
- In verschillende regio's is gestart met afdoeningsbijstand op ZSM en het streven is om daar in alle regio's een start in te maken waardoor direct betalen en afstand van verzet mogelijk wordt

Verder is met ingang van 1 januari 2019 de Aanwijzing OM-strafbeschikking gewijzigd. Uitgangspunt is dat bij OM-strafbeschikking een gunstiger straf wordt opgelegd dan de te verwachten strafeis op zitting en dat rekening wordt gehouden met de rechterlijke straftoemetingspraktijk. Door de Landelijke Commissie Strafvorderingsrichtlijnen (LCS) wordt samen met de afdelingshoofden interventies gekeken hoe hier aan de praktijk handvatten voor kunnen worden geboden.

Om ook voor de toekomst procesaanpassingen alsmede aanpassingen in brieven, formats en GPS landelijk uniform te kunnen borgen is het van belang dat het proces OMSB wordt ondergebracht in een proceskring.

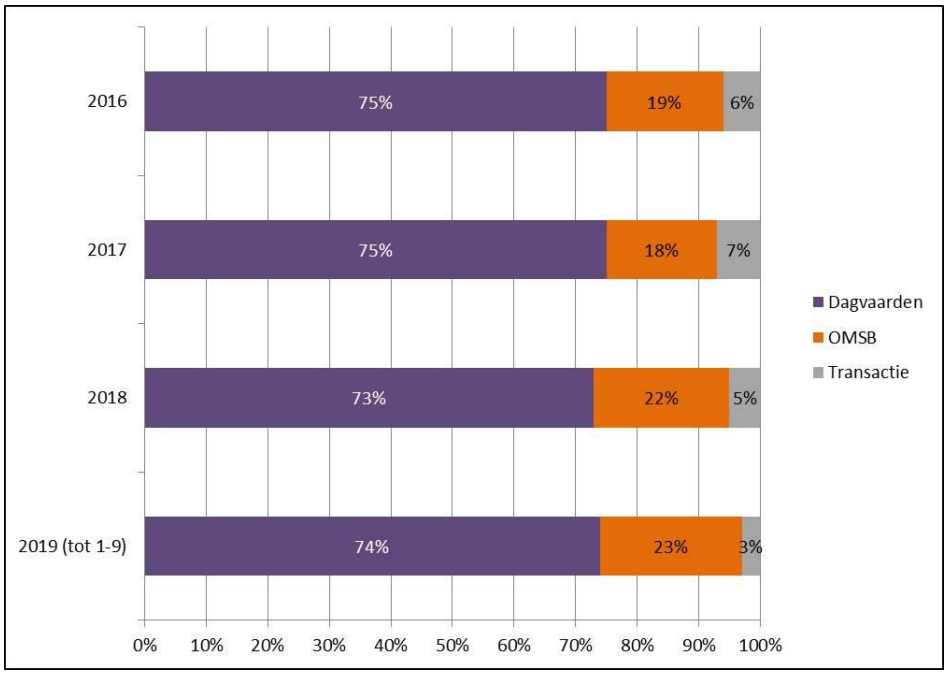
Lokaal zijn ook talrijke initiatieven ontplooid om de kwaliteit van de OM-strafbeschikking verder te ontwikkelen. Het voert in dit landelijk rapport te ver om iedere lokale inspanning te benoemen, maar duidelijk is dat de kwaliteit van de OM-strafbeschikking binnen de parketten de aandacht heeft. Dit neemt niet weg dat er nog ontwikkelpunten zijn. Die zullen in dit rapport aan de orde komen.

Zonder af te doen aan hetgeen lokaal is en wordt gerealiseerd, verdienen met het oog op de verdere kwaliteitsontwikkeling de volgende lokale ontwikkelingen in het bijzonder vermelding:

- Medewerkers van het parket [redacted] hebben aangegeven dat sinds het registratieformulier wordt gebruikt de kwaliteit van de beoordeling is verbeterd omdat alles moet worden nagelopen en gemotiveerd. Beoordelaars worden met het invullen van dit formulier gedwongen om hun gedachtegang te formuleren. Als de beoordelaar een en ander niet goed op papier krijgt, wordt dat gezien als een signaal dat de gekozen afdoening wellicht niet de juiste is en komt het voor dat dan voor een andere afdoening wordt gekozen.
- In een aantal parketten ondersteunt de administratie bij OM-horen.
- Het [redacted] parket is de geldboete opgelegd bij OM-strafbeschikking op ZSM gaan betekenen met als doel de verzetstermijn terug te brengen tot een termijn van twee weken. Het parket heeft dit proces zelf ontworpen en ontwikkeld en hierover zijn ook afspraken gemaakt met de politie. De betekeningsakte wordt meegestuurd aan de politie. De betekening gebeurt vervolgens in persoon aan de bestrafte en de akte wordt daarna aan het dossier toegevoegd. Of met deze proef daadwerkelijk positief resultaat is geboekt, kan nog niet worden vastgesteld.
- Gerichte sturing en aandacht in bijvoorbeeld het lokale kwaliteitsoverleg heeft in parket [redacted] geleid tot intensiever gebruik van de OM-strafbeschikking en een sterke verbetering van de doorlooptijden.
- Verder is vlak voor of na de 1-meting binnen verschillende parketten (onder andere [redacted] en [redacted] de afspraak gemaakt om na het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking direct het proces-verbaal van opsporing bij de politie op te vragen. Daarvoor werd dit stuk pas opgevraagd op het moment dat verzet werd ingesteld. Deze parketten laten een substantiële verbetering van de doorlooptijden zien.
- Parket [redacted] bespreekt regulier casuïstiek, richtlijnen en zittingservaring met degenen die op OM-horen strafbeschikkingen uitvaardigen. Parket [redacted] doet dat ook, onder andere door met de medewerkers de metingen te bespreken. Binnen Parket [redacted] krijgt de OM-strafbeschikking ook individueel aandacht: door terugkoppeling van nagekeken zaken op het punt van bijvoorbeeld de volledigheid van het registratieformulier en de motivering van de straftoemeting en door de OM-strafbeschikking aan de orde te laten komen bij de functionerings-/plangesprekken. Ook is de OM-strafbeschikking vast onderdeel van de opleiding van nieuwe medewerkers.
- Verschillende parketten doen onderzoek naar de oordelen van rechters na verzet tegen OM-strafbeschikkingen en bespreken de uitkomsten daarvan intern. Dit is van belang voor het lerend vermogen. Ook zorgt deze zittingsterugkoppeling ervoor dat iedereen op de hoogte is van de opdrachten/werkzaamheden die uit een zitting komen, denk daarbij bijvoorbeeld aan beslag en executie. Daarnaast is er overleg met de rechtbank over het onderwerp straftoemeting.
- Verschillende parketten hebben goede ervaringen met het op een vast en regelmatig moment (dagelijks, wekelijks) herbeoordelen van de verzetten door een vaste groep medewerkers en het direct doorplannen op zitting van de verzetten. In [redacted] is de werkafspraak dat in het ‘gele telefoontje’ in GPS of in het registratieformulier wordt genoteerd waarom er al dan niet wordt afgeweken van de oorspronkelijke (eerste) beslissing. Deze werkafspraak is ingevoerd omdat de motivering van de beslissing van de herbeoordelaar niet herleidbaar was.

3. Afdoeningsmix en strafmodaliteiten

Afdoeningsmix
Figuur 1 laat de afdoeningsmix zien van alle misdrijfzaken van de arrondissementsparketten, die zijn afgedaan met een OM-strafbeschikking, een dagvaarding of een transactie.[1] Het aandeel OM-strafbeschikking is gegroeid.



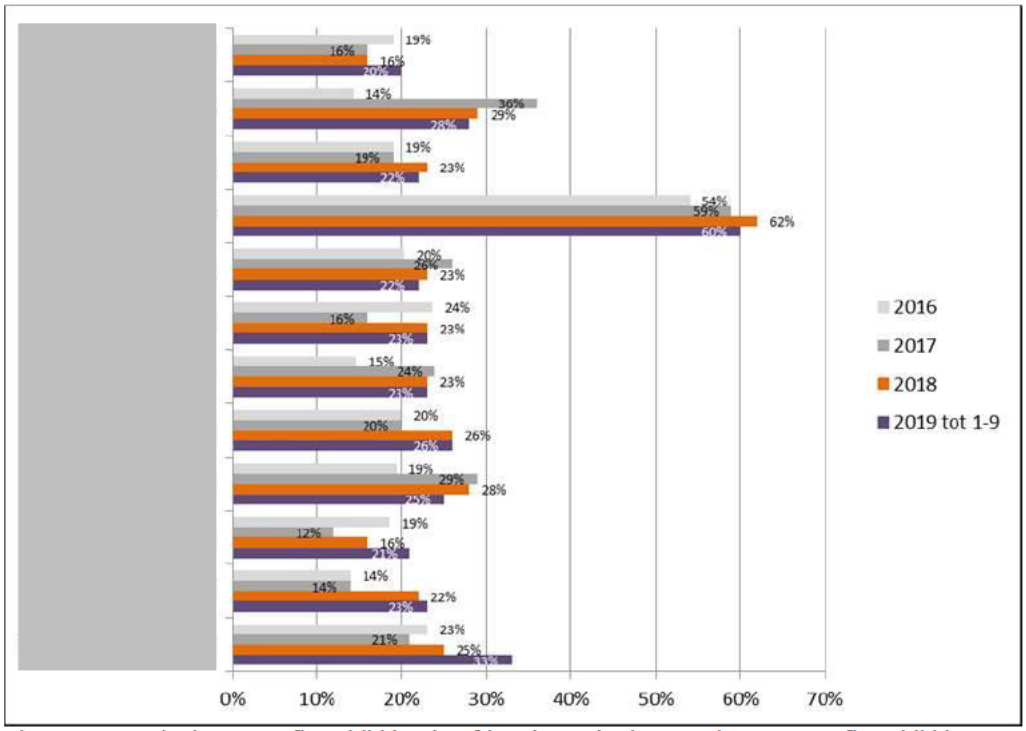
Figuur 1: Afdoeningsmix dagvaarden-OM-strafbeschikking-transactie bij misdrijfzaken arrondissementsparketten 2016-2017-2018-2019 (tot 1-9)

Het aandeel dagvaarden is licht gedaald en het aandeel transactie is relatief gehalveerd in de loop van de jaren. Deze ontwikkeling past bij het verder terugdringen van het aantal transacties overeenkomstig de bedoeling van de wetgever.

In absolute zin legde het OM in 2018 32.082 strafbeschikkingen op voor misdrijven, dat is nagenoeg gelijk aan het aantal OM-strafbeschikkingen dat in 2017 werd opgelegd (31.902), maar lager dan het aantal OM-strafbeschikkingen dat in 2016 werd opgelegd (34.206). In de eerste 8 maanden van 2019 werden in totaal 21.488 OM-strafbeschikkingen opgelegd. Op basis van de gesprekken met medewerkers van de parketten bestaat de indruk dat in de laatste maanden van 2019 de OM-strafbeschikking relatief meer is benut ten koste van het aantal dagvaardingen. De achtergrond daarvan is de krappe zittingscapaciteit bij de rechtbanken.

[1] De afdoening door middel van sepot is niet in deze grafiek opgenomen. De reden daarvan is dat de wijze van registratie vanaf 2019 is gewijzigd, waardoor een vertekend beeld van de verhouding tussen de afdoeningsmodaliteiten zou ontstaan als de sepots wel worden meegenomen.

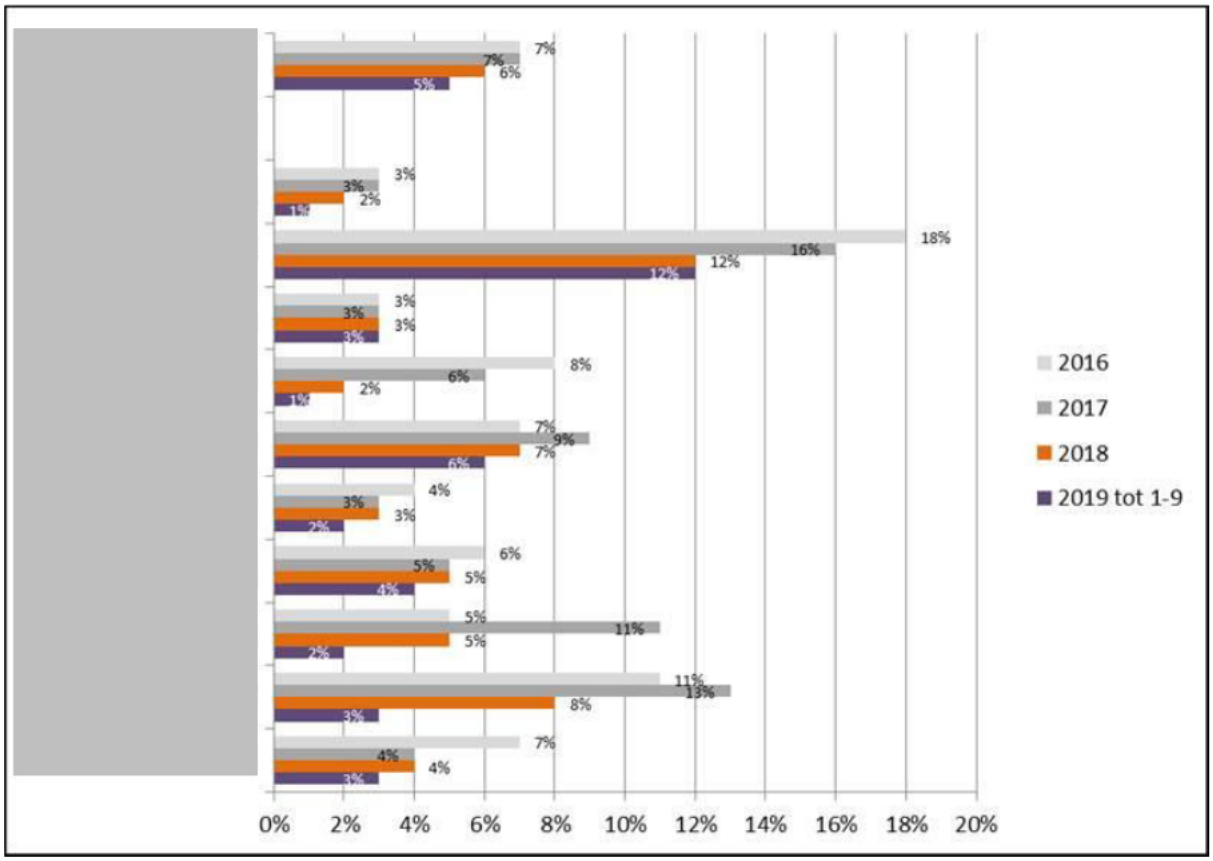
Aandeel OM-strafbeschikking
In figuur 2 is per parket het aandeel OM-strafbeschikking weergegeven in de afdoeningsmix van alle misdrijfzaken, die zijn afgedaan met een OM-strafbeschikking, een dagvaarding of een transactie.



Figuur 2: Aandeel OM-strafbeschikking in afdoeningsmix dagvaarden-OM-strafbeschikking-transactie bij misdrijfzaken per parket 2016-2017-2018-2019 (tot 1-9)

Bij het merendeel van de arrondissementsparketten is het aandeel OM-strafbeschikking de afgelopen jaren toegenomen. De krappe zittingscapaciteit bij de rechtbank is hier mede debet aan. Bij parketten waar het aandeel OM-strafbeschikking is gegroeid geven medewerkers bijna allemaal expliciet aan dat actief is gestuurd op groei van dat aandeel.
Bij het [redacted] is het aandeel OM-strafbeschikking na 2017 licht gegroeid. Bij het parket [redacted] is het aandeel OM-strafbeschikking na 2017 afgenomen. Als verklaring voor die afname is door het parket [redacted] gegeven dat het zaaksaanbod vaker rijden onder invloed van drugs in plaats van rijden onder invloed van alcohol betrof. In de drugsgeralteerde zaken is vaker gedagvaard zodat ten aanzien van deze nieuwe wetgeving jurisprudentie kon worden ontwikkeld.

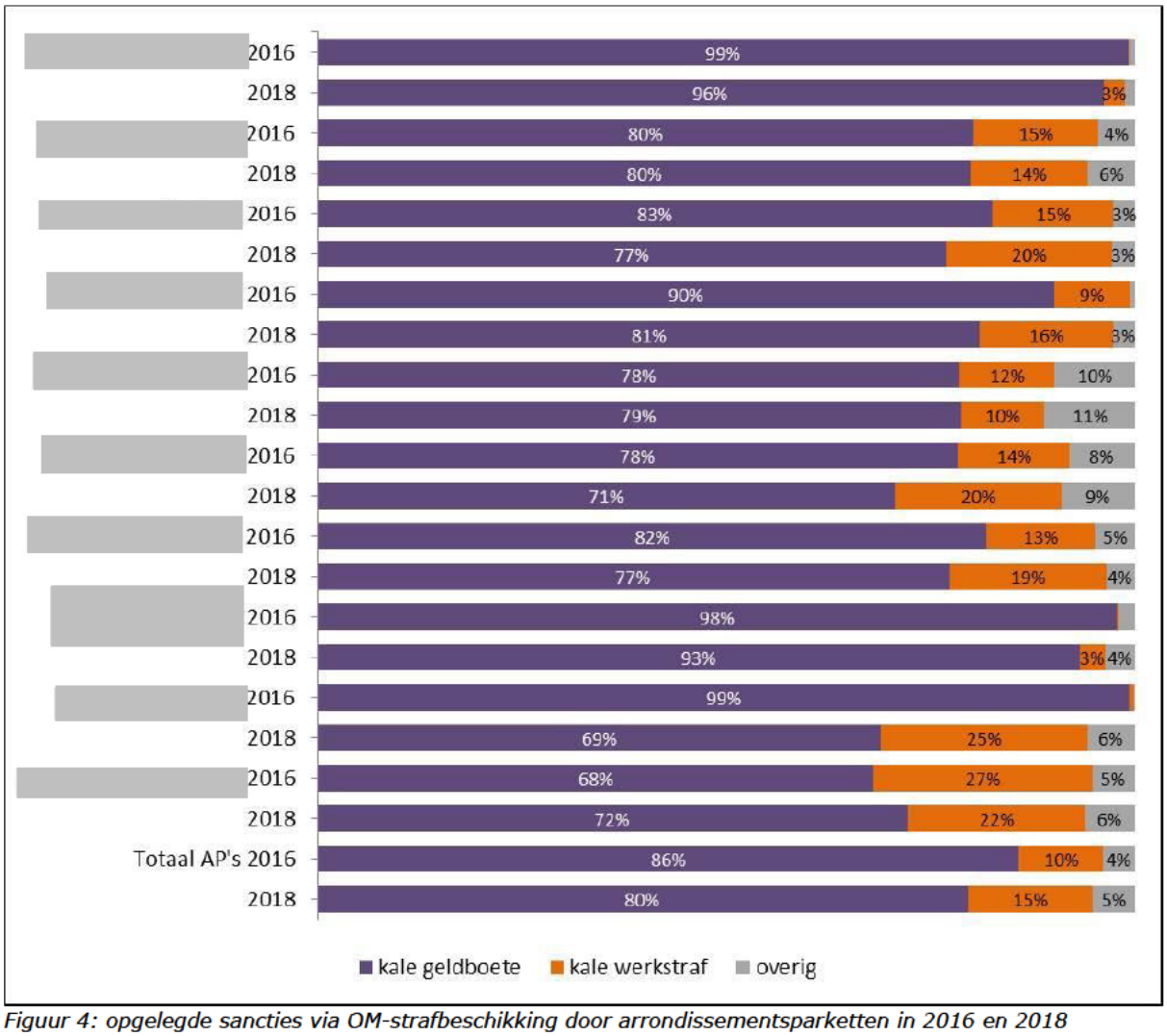
Aandeel transactie
In figuur 3 is per parket het aandeel transactie weergegeven in de afdoeningsmix van alle misdrijfzaken.



Figuur 3: Aandeel transacties in afdoeningsmix dagvaarden-OM-strafbeschikking-transactie bij misdrijfzaken per parket 2016-2017-2018-2019 (tot 1-9)

Het aandeel transacties is na 2017 bij alle parketten afgenomen of stabiel gebleven op een reeds bestaand laag percentage.

Opgelegde sancties
Figuur 4 laat zien welke sancties de arrondissementsparketten bij OM-strafbeschikking hebben opgelegd in 2016 en 2018. Zichtbaar is dat de kale geldboete nog steeds de meest voorkomende sanctie is die de arrondissementsparketten bij OM-strafbeschikking opleggen. Er wordt echter steeds vaker voor andere sancties gekozen. Data over de eerste 8 maanden van 2019 geven nagenoeg hetzelfde beeld als in 2018.



Figuur 4: opgelegde sancties via OM-strafbeschikking door arrondissementsparketten in 2016 en 2018

Conclusie afdoeningsmix en strafmodaliteiten
De OM-strafbeschikking wordt vaker ingezet en ook steeds meer benut voor andere straffen dan de geldboete. Het aandeel transacties daalt.

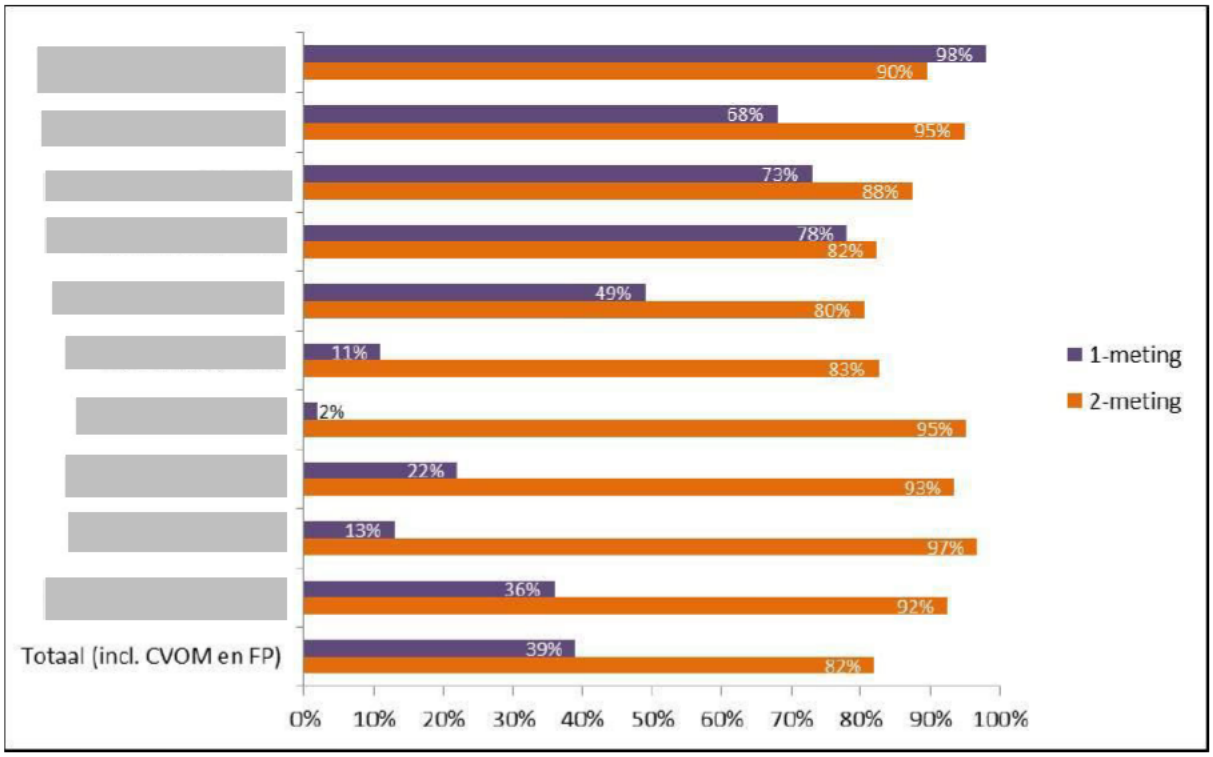
4. Dossiervorming

De dossiervorming is onderzocht in het dossieronderzoek. Gekeken is naar de aanwezigheid van de ID-staat, het proces-verbaal van opsporing (in GPS of Bosz)[2], een ingevuld registratieformulier en de strafmotivering. In de figuren 5, 6, 7 en 8 zijn de resultaten hiervan weergegeven.

ID-staat
De ID-staat is bij de arrondissementsparketten in 90% van de onderzochte zaken aangetroffen. In dat percentage zijn parket [redacted] en het [redacted] buiten beschouwing gelaten omdat bij deze parketten de aard van de zaken, danwel het type verdachten (rechtspersonen) maken dat veelal niet met

[2] Voor het dossieronderzoek voldeed ook een proces-verbaal dat nog niet was ondertekend (aangezien ten tijde van het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking het proces-verbaal nog niet hoeft te zijn ondertekend).

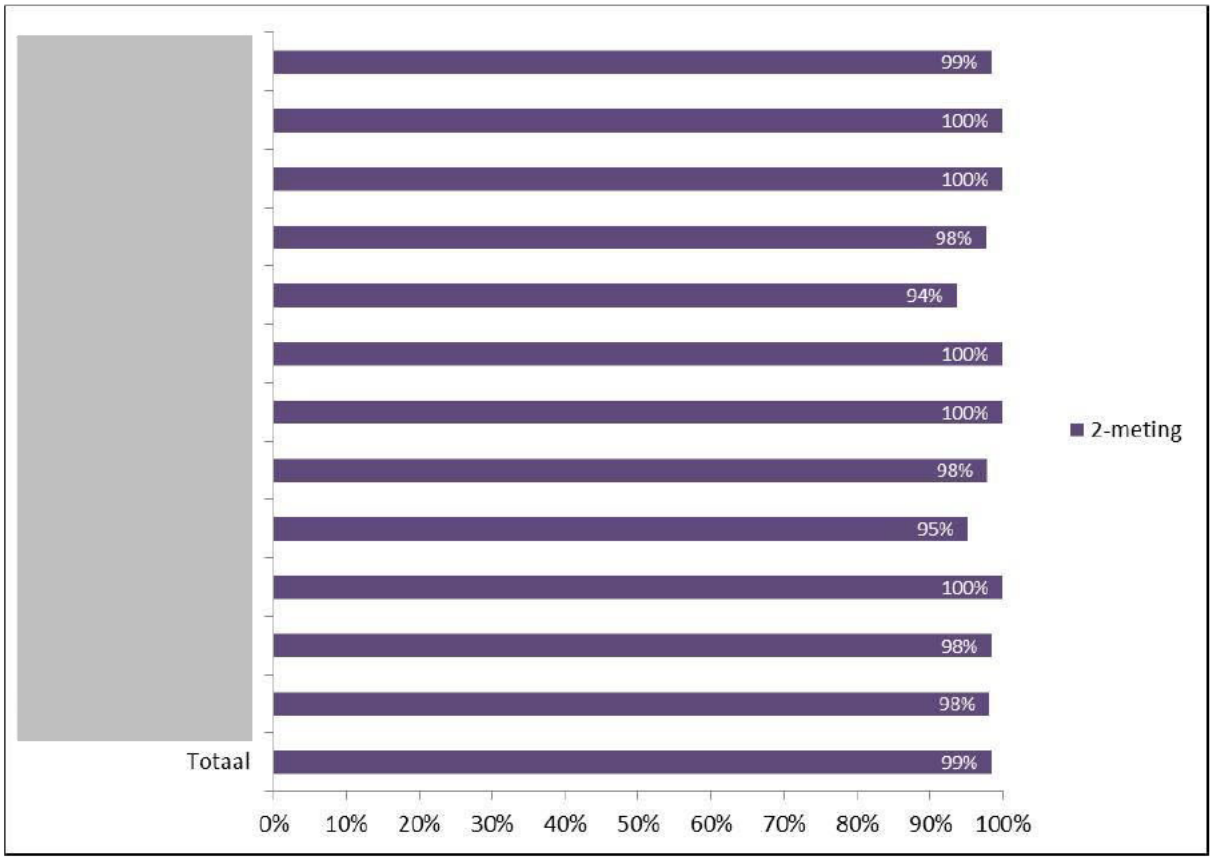
een ID-staat gewerkt kan worden. Omdat in de 1-meting die beide parketten wel zijn betrokken bij het totale percentage van zaken waarin de ID-staat aanwezig was, zijn – om een vergelijking mogelijk te maken - in figuur 5 bij het totale percentage bij de 2-meting ook de zaken van het parket [redacted] en het [redacted] betrokken. Dat percentage laat een aanzienlijke verbetering zien ten opzichte van de 1-meting. Dat positieve beeld valt ook op parketniveau te zien. Het parket [redacted] is het enige parket waarbij het percentage iets is gedaald, maar dat parket boekte op dit punt al hele goede resultaten bij de 1-meting en zit in dat opzicht nog steeds bij de best presterende parketten.



Figuur 5: Resultaten dossieronderzoek aanwezigheid ID-staat in dossier

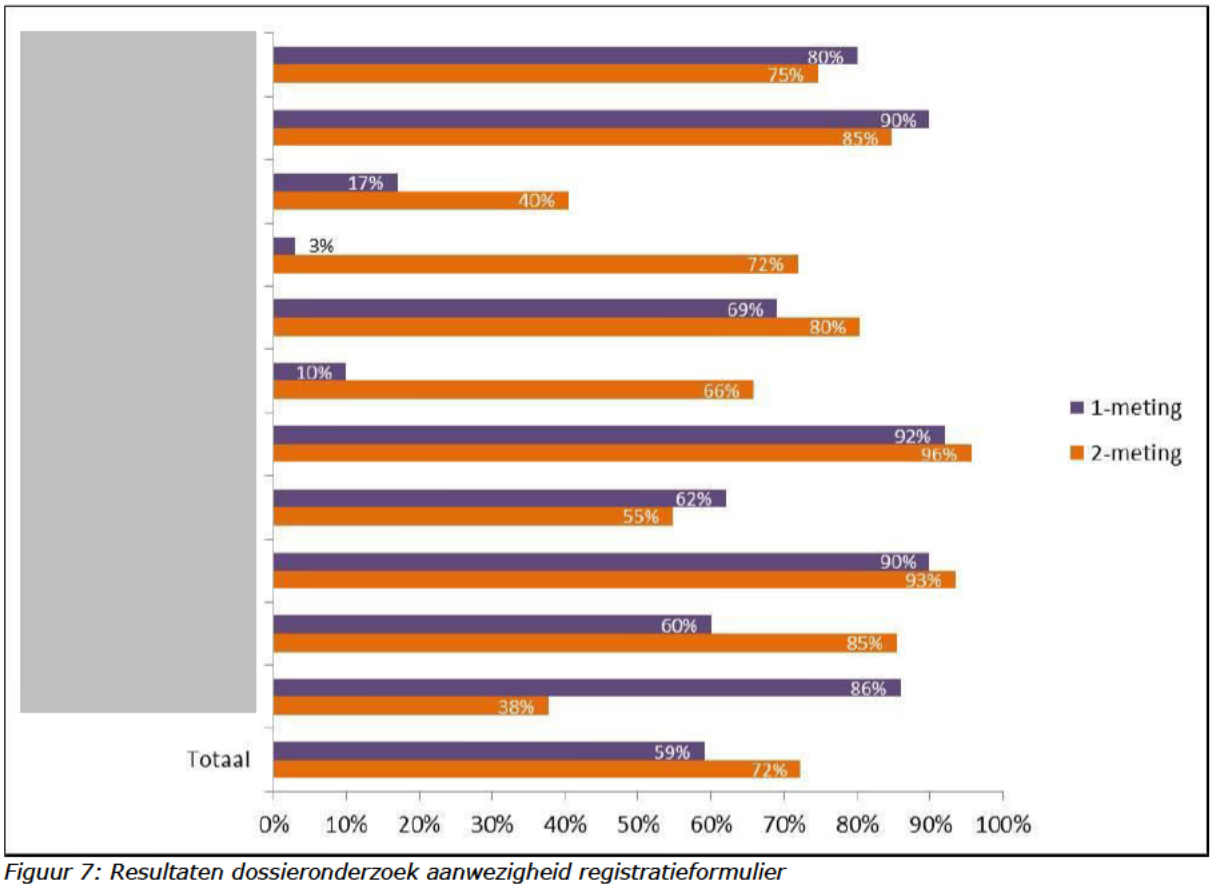
In het dossieronderzoek is ook gekeken of en hoe de identiteit van de verdachte is vastgesteld wanneer er geen ID-staat aanwezig was. Dat was in 50 zaken het geval. In 29 zaken (6% van alle bij de arrondissementsparketten onderzochte zaken) is de identiteit van de verdachte vastgesteld op basis van een paspoort, rijbewijs of ID-kaart. In 5 zaken (1% van alle bij de arrondissementsparketten onderzochte zaken) is de identiteit van de verdachte op een andere wijze vastgesteld. In een aantal zaken is bijvoorbeeld de identiteit van de verdachte vast komen te staan aan de hand van een foto van de verdachte uit politiesystemen en een verklaring van de verbalisant dat de foto goed gelijkend is. In enkele zaken is de identiteit van de verdachte met uiteenlopende documenten vastgesteld: een OV-chipkaart of een kopie van een aanvraag voor een reisdocument.
In 16 zaken (3% van alle bij de arrondissementsparketten onderzochte zaken) kon niet worden achterhaald op welke wijze de identiteit van de verdachte is vastgesteld.

Proces-verbaal
Op 9 zaken na was in alle zaken (99%) het proces-verbaal van opsporing beschikbaar (in GPS of in Bosz). In de 1-meting is dit niet onderzocht zodat geen vergelijking valt te maken. Ook zonder dat referentiekader is het resultaat als positief te betitelen.



Figuur 6: Resultaten dossieronderzoek aanwezigheid proces-verbaal in dossier

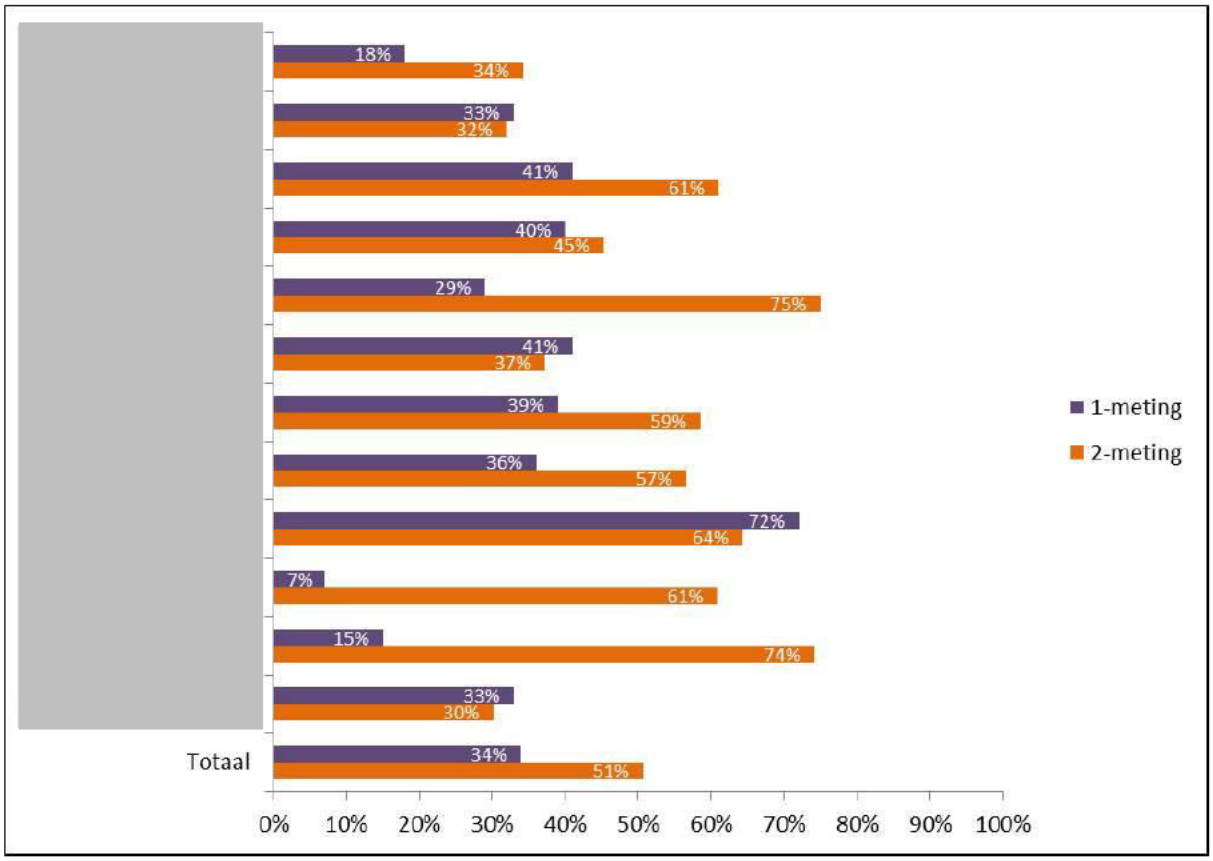
Registratieformulier
In 72% van alle onderzochte zaken is een ingevuld[3] registratieformulier aangetroffen in het dossier. In de 1-meting was dat in 59% van de zaken het geval. Tussen de parketten bestaan op dit punt de nodige verschillen in de ontwikkeling met positieve en negatieve uitschieters (zie figuur 7). De gesprekken met de medewerkers bij de parketten lijken erop te wijzen dat sturing op dit aspect cruciaal is. In sommige parketten behoeft deze sturing aandacht. Het belang van het invullen van het registratieformulier wordt nadrukkelijk benoemd door de medewerkers van één van de parketten die een sprong voorwaarts heeft gemaakt op dit punt (Zij constateerden dat het registratieformulier de kwaliteit van de besluitvorming heeft bevorderd en duidelijk meerwaarde heeft.



Figuur 7: Resultaten dossieronderzoek aanwezigheid registratieformulier

[3] In het dossieronderzoek is onder een 'ingevuld' registratieformulier verstaan, een registratieformulier waarin op zijn minst de bewijsconstructie van het strafbare feit en/of de strafmotivering is opgenomen. Indien het formulier ontbrak, leeg was of zeer summier was ingevuld, is de vraag of er een registratieformulier in GPS aanwezig is door de reviewers ontkennend beantwoord.

Strafmotivering
In deze 2-meting was de motivering van de strafmaat in 51% van onderzochte zaken vastgelegd in het dossier. Ten opzichte van de 1-meting (34%) is dat een verbetering. Die verbetering laat zich bij bijna alle parketten zien (zie figuur 8). Negatieve uitschieters zijn er niet. Een aantal parketten heeft grote vooruitgang geboekt. Deze positieve ontwikkeling neemt echter niet weg dat er nog veel winst valt te behalen op dit punt. Door inzicht te geven in de afwegingen die bij de strafoplegging zijn gemaakt, wordt het werk van collega's vergemakkelijkt.

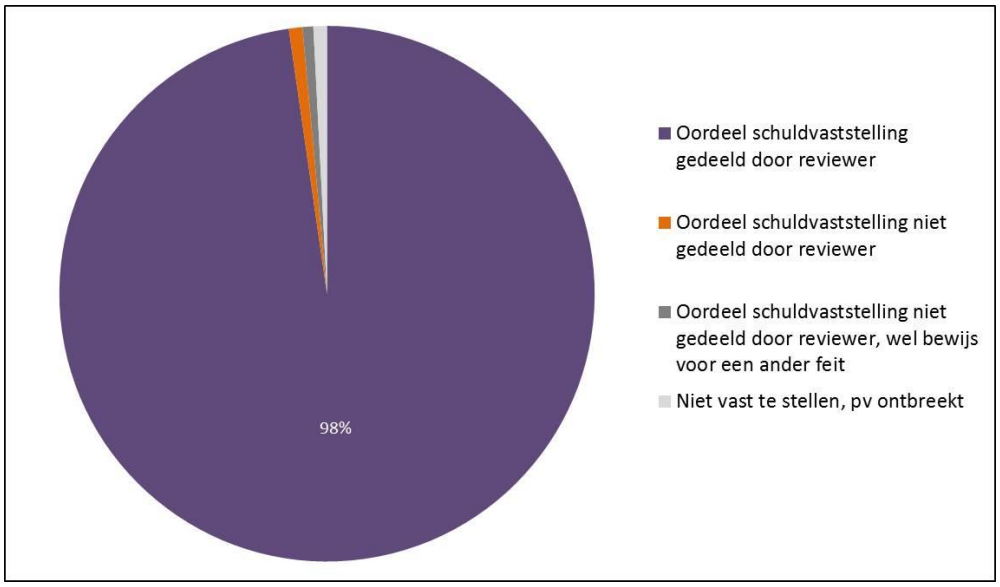


Figuur 8: Resultaten dossieronderzoek strafmotivering

Conclusie dossiervorming
De ID-staat en het proces-verbaal van opsporing zijn in bijna alle onderzochte zaken in de OM-systemen aanwezig. Daar waar geen ID-staat aanwezig is, is in bijna alle zaken op andere manieren de identiteit van de verdachte vastgesteld. De aanwezigheid van het registratieformulier kent landelijk ook een positieve ontwikkeling. Tussen parketten zijn de verschillen echter groot, zodat lokale aandacht nodig blijft. De motivering van de straf wordt bij de meeste parketten in meer zaken in de OM-systemen vastgelegd dan ten tijde van de 1-meting, maar dat neemt niet weg dat op dit punt nog winst valt te behalen.

5. De schuldvaststelling

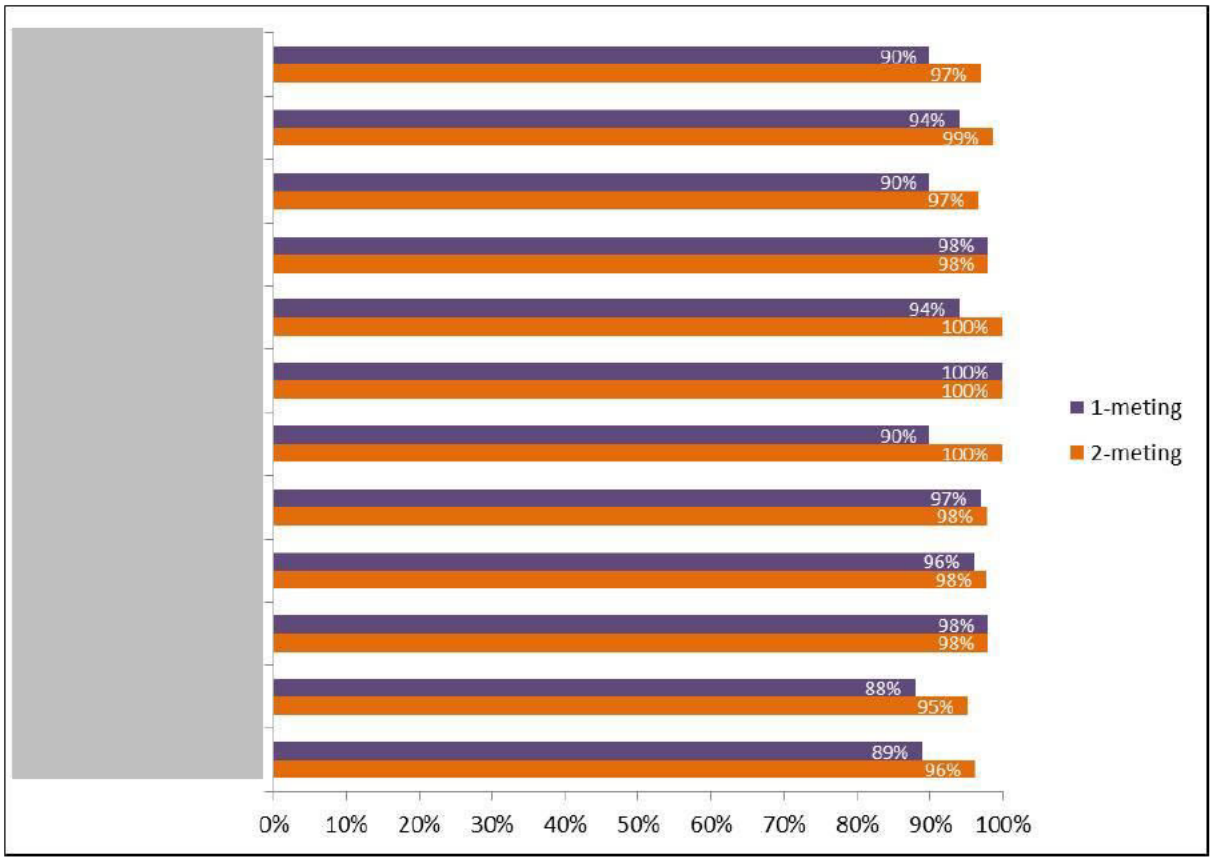
In het dossieronderzoek hebben de reviewers in 613 zaken bekeken of zij het oordeel deelden dat in het dossier voldoende wettig en overtuigend bewijs aanwezig was voor het feit waarvoor de OM-strafbeschikking is opgelegd. In figuur 9 is het resultaat hiervan op landelijk niveau weergegeven.



Figuur 9: Oordeel reviewers schuldvaststelling in dossieronderzoek

In de 2-meting deelden de reviewers in 599 van de 613 onderzochte zaken (98%) het oordeel dat voldoende wettig en overtuigend bewijs in het dossier aanwezig was voor het feit waarvoor de OM-strafbeschikking is opgelegd. In de overige 14 zaken kwamen de reviewers niet altijd tot een ander oordeel over de schuldvraag. In 5 zaken ontbrak tijdens de review het proces-verbaal van opsporing zodat de reviewers geen oordeel konden geven over de schuldvaststelling. In 4 zaken waren de reviewers van oordeel dat er bewijs aanwezig was voor een ander strafbaar feit, dan waarvoor de OM-strafbeschikking was opgelegd. In de resterende 5 zaken deelden de reviewers niet het oordeel dat sprake was van voldoende bewijs voor enig strafbaar feit. Het gaat om kleine absolute aantallen ten opzichte van het geheel van 613 zaken en procentueel telkens om minder dan 1% van de zaken.

Deze resultaten vormen een verdere verbetering ten opzichte van de 1-meting waarin in 94% van de onderzochte dossiers sprake was van een schuldvaststelling die door de reviewers werd gedeeld. In 3% van de zaken ontbrak destijds het proces-verbaal van opsporing. Het huidige percentage (van 98%) laat niet alleen zien dat de schuldvaststelling verder is verbeterd maar ook de dossiervorming. Het percentage zaken waarin de reviewers in de 1-meting oordeelden dat er bewijs aanwezig was voor een ander strafbaar feit en het percentage zaken waarin de reviewers in de 1-meting het oordeel niet deelden dat sprake was van voldoende bewijs voor enig strafbaar feit was destijds al laag (resp. 1 en 2%). Die percentages hebben zich dus eveneens verder in positieve richting ontwikkeld. Figuur 10 maakt deze positieve ontwikkeling per parket inzichtelijk.



Figuur 10: Resultaten dossieronderzoek schuldvaststelling per parket ten opzichte van 1-meting (percentage zaken waarin de schuldvaststelling door de reviewer werd gedeeld)

In de 2-meting werd bij alle parketten in minimaal 95% van de zaken het schuldoordeel gedeeld door de reviewers. Bij de parketten die tussen 95% en 100% scoorden, ging het telkens om 1 of 2 zaken uit het dossieronderzoek waarin het oordeel over de schuld niet door de reviewers werd gedeeld. Onder die enkele zaken vallen ook zaken waarin het proces-verbaal van opsporing ontbrak (en dus niet kon worden vastgesteld of het schuldoordeel gedeeld werd) of zaken waarin wel bewijs aanwezig werd geacht voor een ander strafbaar feit.

Conclusie schuldvaststelling
Het dossieronderzoek laat een verdere verbetering zien van het percentage zaken waarin door de reviewers het oordeel over de schuldvaststelling in de OM-strafbeschikking werd gedeeld. In bijna alle zaken werd het oordeel over de schuld van de verdachte door de reviewer gedeeld.

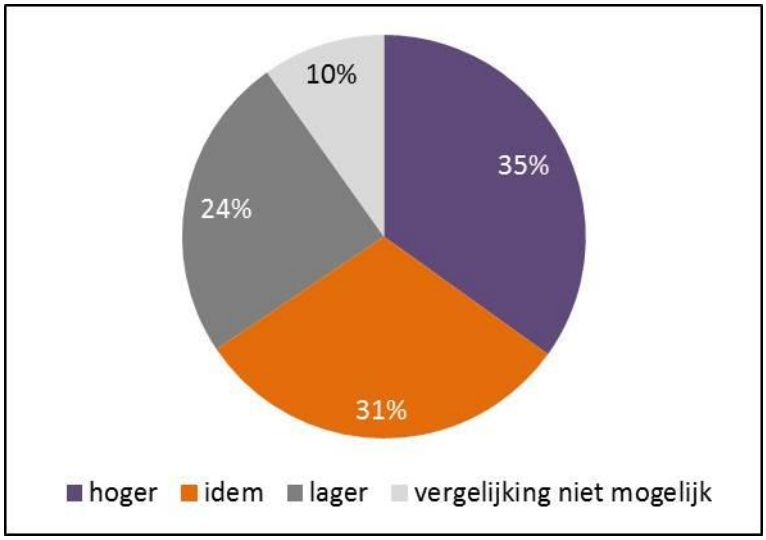
6. Straftoemeting

In de Aanwijzing OM-strafbeschikking is sinds 1 januari 2019 bepaald dat bij OM-strafbeschikking een gunstigere straf wordt opgelegd dan de te verwachten strafeis op zitting en dat rekening wordt gehouden met de rechterlijke straftoemetingspraktijk. Hoe de praktijk zich tot dit voorschrift verhoudt, is niet te onderzoeken aan de hand van data. Dat komt omdat de rechterlijke straftoemetingspraktijk niet vastligt en omdat de gegevens die bij het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking worden geregistreerd niet alle relevante gegevens bevatten (zo wordt niet altijd de kwalificatie maar de omschrijving van het feit geregistreerd; evenmin wordt altijd geregistreerd of bij de strafmaat rekening is gehouden met strafverhogende of strafverlagende omstandigheden).

Om een beeld te krijgen van hoe de praktijk zich tot het uitgangspunt van de Aanwijzing OM-strafbeschikking verhoudt, is in het dossieronderzoek aan de hand van de specifieke omstandigheden in het proces-verbaal van opsporing en de justitiële documentatie bekeken of een LOVS-oriëntatiepunt en/of een OM-strafvorderingsrichtlijn van toepassing zijn. De reviewers

hebben de bij OM-strafbeschikking opgelegde straf vergeleken met de straf die volgens de LOVS-oriëntatiepunten en de OM-strafvorderingsrichtlijnen passend zou zijn. Bij beantwoording van de vraag of een straf hoger of lager is dan het LOVS-oriëntatiepunt of de OM-strafvorderingsrichtlijn, is de volgorde gehanteerd van de hoofdstraffen in artikel 9 Sr. Dat betekent bijvoorbeeld dat een taakstraf als zwaardere straf is aangemerkt dan een geldboete. Vergelijking tussen de LOVS-oriëntatiepunten en de OM-strafvorderingsrichtlijnen is als niet mogelijk aangemerkt in die gevallen waarin de LOVS-oriëntatiepunten een (voorwaardelijke) gevangenisstraf noemen. Een (voorwaardelijke) gevangenisstraf kan niet bij OM-strafbeschikking worden opgelegd.

In figuur 11 zijn de resultaten van het dossieronderzoek weergegeven voor de feiten waarop een LOVS-oriëntatiepunt van toepassing is.



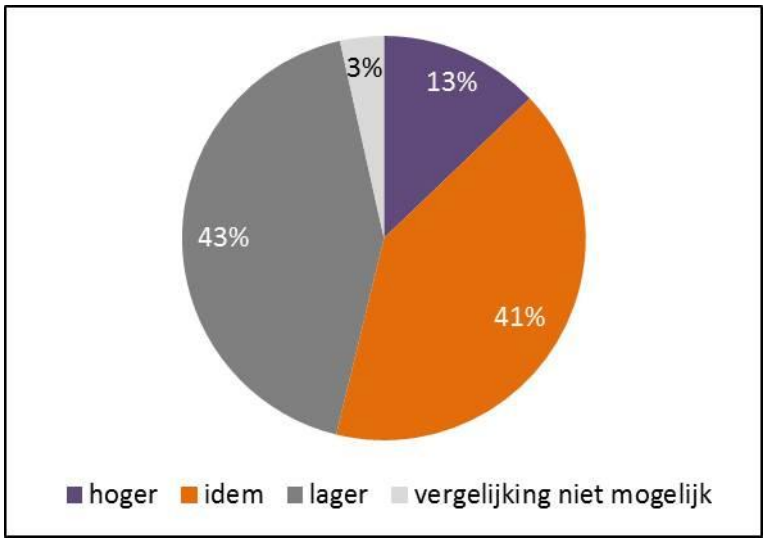
Figuur 11: Resultaten dossieronderzoek opgelegde straf in vergelijking tot LOVS-oriëntatiepunten

In 427 onderzochte zaken was een LOVS-oriëntatiepunt van toepassing. In 55% van de gevallen werd bij OM-strafbeschikking eenzelfde of lagere straf opgelegd ten opzichte van de LOVS-oriëntatiepunten. In 35% van de gevallen is de bij OM-strafbeschikking uitgevaardigde straf hoger dan het van toepassing zijnde LOVS-oriëntatiepunt. In 10% van de gevallen was een vergelijking niet mogelijk. Omdat dit onderdeel in vorige metingen niet is onderzocht, ontbreekt een referentiekader en kunnen niet al te verstrekkende conclusies aan deze percentages worden verbonden. Het onderzoek wijst er in ieder geval niet op dat meestal hoger wordt gestraft dan de LOVS-oriëntatiepunten. Integendeel: in het merendeel van de gevallen volgt een straf overeenkomstig of lager dan de LOVS-oriëntatiepunten. Daarbij komt dat de LOVS-oriëntatiepunten een belangrijk richtsnoer voor de rechter zijn maar dat daarmee nog niet gezegd is dat rechters daadwerkelijk zo straffen.

Opvallend is dat in bijna de helft van de gevallen waarin hoger of lager wordt gestraft dan de LOVS-oriëntatiepunten de strafmaat niet is gemotiveerd. Vooral in die gevallen is het van belang te weten wat de reden voor het afwijken van het oriëntatiepunt is. In sommige gevallen kan het bijvoorbeeld zo zijn dat een verdachte gelet op zijn financiële situatie liever een taakstraf heeft dan een geldboete. Er wordt dan weliswaar hoger gestraft dan de (voorgeschreven) geldboete maar daarmee is zeker niet gezegd dat hoger is gestraft dan de rechter zou doen. Integendeel, er valt veeleer te verwachten dat ook een rechter in een dergelijk geval een taakstraf zou opleggen. Er kan dan niet worden gezegd dat de hogere straf strijdig is met de Aanwijzing OM-strafbeschikking. In 49 van de 149 zaken waarin is geconcludeerd dat hoger was gestraft dan de LOVS-oriëntatiepunten is een taakstraf opgelegd terwijl de LOVS-oriëntatiepunten een geldboete in overweging gaven.

Verder is sprake van een betrekkelijk nieuwe beleidslijn waarvoor enige tijd nodig is voordat de praktijk zich daarop goed heeft ingesteld, zeker nu de rechterlijke straftoemetingspraktijk niet vaststaat. Logischerwijs is op dit punt in de praktijk ruimte voor verdere ontwikkeling. Daarbij past het voornemen van de Landelijke Commissie Straftoemeting (LCS) om in samenspraak met de afdelingshoofden interventies te kijken hoe meer handvaten kunnen worden gegeven voor de straftoemeting bij OM-strafbeschikkingen.

Bij feiten waarvoor geen LOVS-oriëntatiepunten beschikbaar zijn, is gekeken naar de verhouding met de strafvorderingsrichtlijnen van het OM. Dat was in 171 zaken het geval. De resultaten zijn te zien in figuur 12.



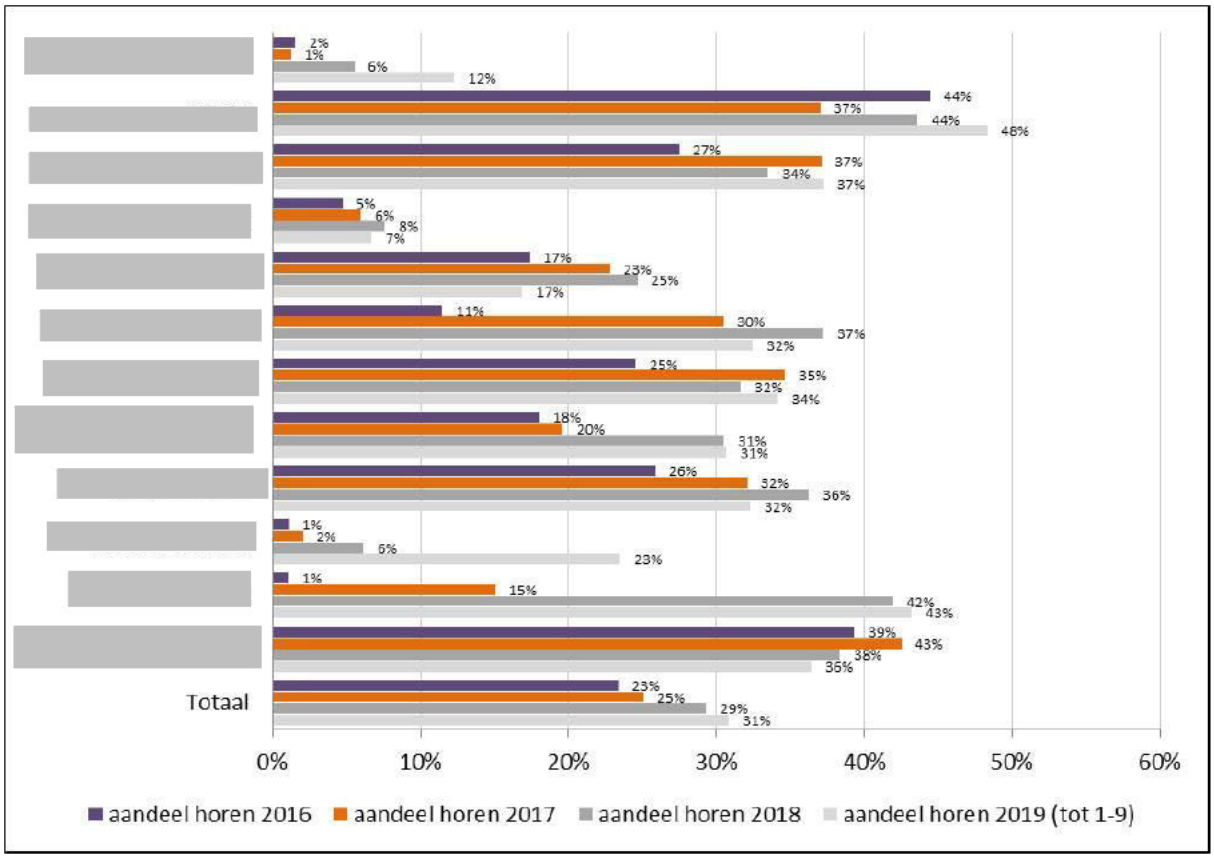
Figuur 12: Resultaten dossieronderzoek opgelegde straf in vergelijking tot OM-strafvorderingsrichtlijnen

In 84% van de gevallen werd eenzelfde of lagere straf opgelegd ten opzichte van de OM-strafvorderingsrichtlijnen. In 3% van de gevallen was een vergelijking niet mogelijk. In 13% van de gevallen is in de OM-strafbeschikking hoger gestraft dan de strafvorderingsrichtlijnen. Van de 22 zaken waarin hoger is gestraft dan de OM-strafvorderingsrichtlijnen, zijn 10 zaken (43%) voorzien van een motivering van de strafmaat. In 73 zaken is lager gestraft dan de OM-strafvorderingsrichtlijnen en in 36 van die zaken (49%) is een motivering van de strafmaat aangetroffen. Ook bij deze cijfers geldt dat een opgelegde taakstraf als een hogere straf is aangemerkt dan een in de richtlijn in overweging gegeven geldboete (dat was in 7 van de 22 zaken waarin de straf als hoger is aangemerkt het geval).

Conclusie straftoemeting
Het dossieronderzoek wijst er niet op dat bij OM-strafbeschikkingen meestal hoger wordt gestraft dan de LOVS-oriëntatiepunten aangeven. Daarbij moet erop worden gewezen dat een hogere straf dan in de LOVS-oriëntatiepunten is voorgeschreven niet altijd betekent dat anders wordt gestraft dan een rechter zou doen. Zo kunnen er bijvoorbeeld gegronde redenen zijn om een hogere straf op te leggen en bijvoorbeeld te kiezen voor een taakstraf in plaats van een geldboete. De korte tijd waarin de praktijk met deze nieuwe beleidslijn te maken heeft doet vermoeden dat het percentage zaken waarin hoger wordt gestraft dan de LOVS-oriëntatiepunten kan dalen.

7. Horen van verdachte

Het horen van de verdachte dient volgens de Aanwijzing OM-strafbeschikking in gevallen waarin geen wettelijke hoorplicht bestaat uitzondering te zijn. Uit de verzamelde data volgt dat het percentage zaken waarin wordt gehoord in de loop van de jaren is gestegen.

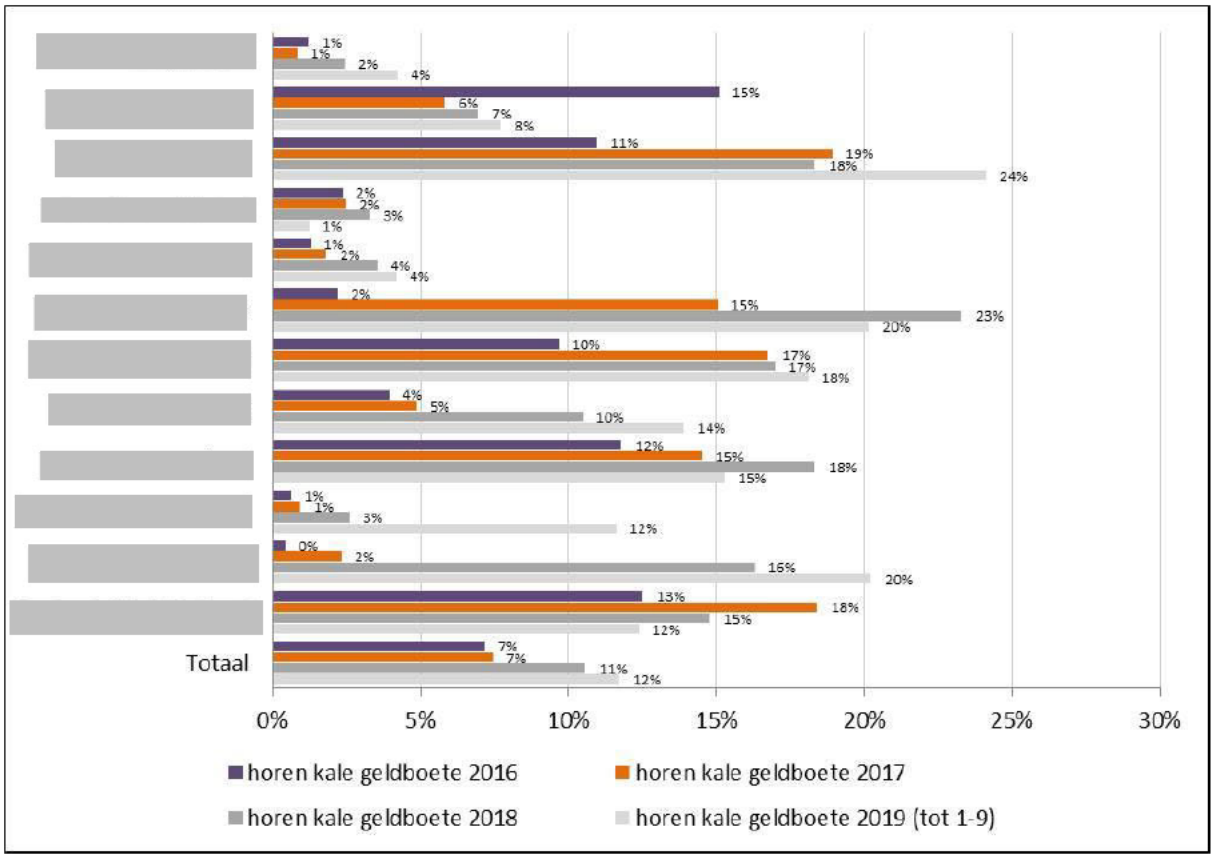


Figuur 13: Aandeel OM-horen verdachte bij opleggen OM-strafbeschikking 2016-2017-2018 en 2019 (tot 1-9)

Figuur 13 laat zien dat het totaal aandeel horen voorafgaand aan het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking na 2017 (25%) is gegroeid naar 29% in 2018 en 31% in de eerste 8 maanden van 2019.

Bij 7 van de 12 parketten lag het aandeel horen zowel in 2018 als in de eerste 8 maanden van 2019 boven het landelijk niveau. Bij 1 parket lag het aandeel horen in 2018 iets boven het landelijk aandeel en was het aandeel horen in de eerste 8 maanden van 2019 gelijk aan het landelijk aandeel (31%). Bij 4 parketten lag het aandeel horen in de genoemde perioden ruim onder het landelijk niveau.

Dat in meer zaken wordt gehoord, past bij het feit dat er ook vaker een straf wordt opgelegd waarbij horen verplicht is. Dat kan echter niet de enige verklaring zijn. In figuur 14 valt namelijk te zien dat er ook vaker wordt gehoord in zaken waarin alleen een kale geldboete wordt opgelegd. Ook dat percentage is in de loop van de jaren gegroeid.



Figuur 14: Aandeel OM-horen bij opleggen kale geldboete – 2016-2017-2018 en 2019 (tot 1-9)

Na 2017 (7%) is het totaal aandeel horen bij kale geldboete gegroeid naar 11% in 2018 en 12% over de eerste 8 maanden van 2019. Bij 5 parketten was het aandeel horen bij kale geldboete zowel in 2018 als in de eerste 8 maanden van 2019, groter dan het landelijk aandeel horen bij kale geldboete. Bij 4 parketten lag het aandeel horen bij kale geldboete in de genoemde periode onder het landelijk niveau. Parket [redacted] laat een relatief hoog aandeel horen (44% in 2018) zien. Dit verbaast niet, aangezien horen een verplichting is voor het opleggen van een rijontzegging. Parket [redacted] en het [redacted] horen relatief weinig als er geen verplichting tot horen bestaat.

Medewerkers van verschillende parketten hebben aangegeven dat het voorkomt dat zaken op een OM-horen worden gepland in afwachting van een reclasseringsrapportage (met mogelijkerwijs het advies een taakstraf of een gedragsaanwijzing op te leggen) of een ingevuld voegingsformulier van de benadeelde partij (zodat het verzoek tot schadevergoeding bij de afdoening kan worden meegenomen).[4] Wanneer die ook op OM-horen ontbreken kan het voorkomen dat een kale geldboete wordt opgelegd terwijl er wel gehoord is. Dit kan worden voorkomen door voor het inplannen van een zaak op OM-horen duidelijkheid verkrijgen of de reclassering in staat is om tijdig te rapporteren en of er schade wordt gevorderd. De vraag is echter of het ontbreken van een reclasseringsrapport of een ingevuld voegingsformulier altijd een verklaring is voor het horen bij het opleggen van een kale geldboete. Er lijkt ruimte te zijn om horen meer uitzondering te laten zijn en aldus de praktijk in te richten overeenkomstig de bedoeling van de wetgever en het beleid zoals dat in de Aanwijzing OM-strafbeschikking is neergelegd. Bij medewerkers van parketten leeft het gevoel dat het horen van verdachte tot minder verzet leidt. Dit verband staat echter allerminst vast. De verzetspercentages (zie figuur 17) in een aantal parketten dat meer is gaan horen laat een duidelijke daling zien ([redacted] en [redacted] maar dat is in andere parketten minder of niet het geval ([redacted]
Daarnaast kunnen ook andere factoren van invloed zijn op het dalende verzetspercentage, zoals de aanwezigheid van de raadsman op ZSM, het aanvangen met een taakstraf voor het einde van de verzetstermijn of een gewijzigd beleid met betrekking tot de soort zaken die met een OM-strafbeschikking worden afgedaan.

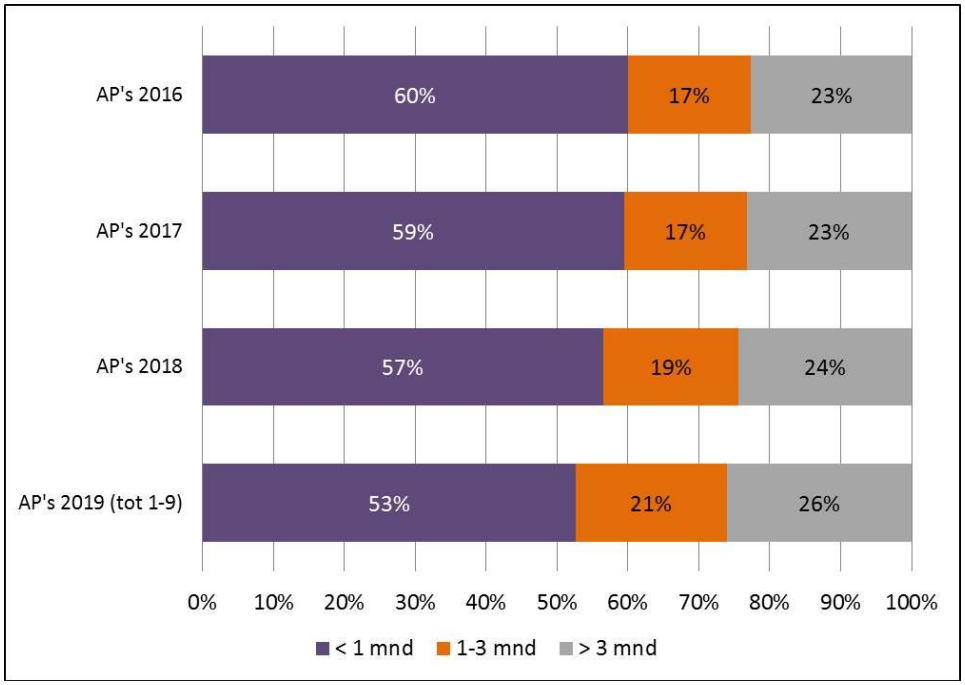
[4] In dit laatste geval is het (behoudens bedragen van boven de €2000) overigens geen wettelijk vereiste om de verdachte te horen.

Voorafgaand aan het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking wordt in steeds meer gevallen de verdachte gehoord. Die stijging is er ook wanneer er geen verplichting bestaat om de verdachte te horen. Het is de vraag of horen daadwerkelijk uitzondering is in die gevallen. Er lijkt dan ook ruimte te zijn om de praktijk in te richten overeenkomstig de bedoeling van de wetgever en de Aanwijzing OM-strafbeschikking.

Conclusie horen van verdachte
Voorafgaand aan het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking wordt in steeds meer gevallen de verdachte gehoord. Die stijging is er ook wanneer er geen verplichting bestaat om de verdachte te horen. Het is de vraag of horen daadwerkelijk uitzondering is in die gevallen. Er lijkt dan ook ruimte te zijn om de praktijk in te richten overeenkomstig de bedoeling van de wetgever en de Aanwijzing OM-strafbeschikking.

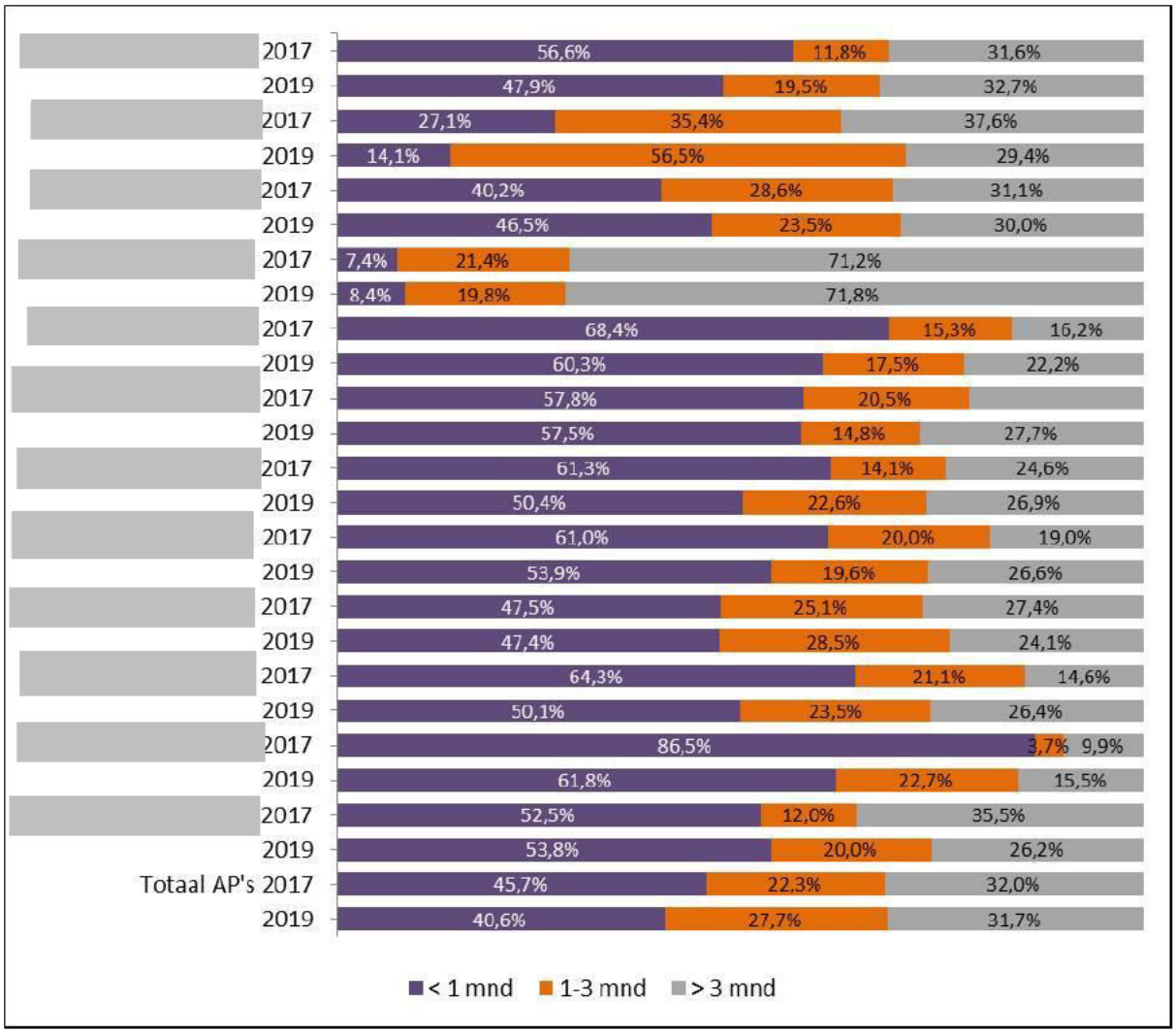
8. Doorlooptijden

Het aandeel zaken waarin de doorlooptijd tussen het 1e verhoor en de 1e beoordeling minder dan 1 maand bedroeg is in de loop van de tijd afgenomen. Zoals figuur 15 laat zien is na 2016 het aandeel OM-strafbeschikkingen opgelegd voor misdrijven waarbij de doorlooptijd minder dan 1 maand bedraagt langzaam maar zeker gedaald: van 60% in 2016, naar 59% in 2017, naar 57% in 2018 en 53% in de eerste 8 maanden van 2019. Het aandeel zaken waarin de doorlooptijd tussen 1 maand en 3 maanden lag is gegroeid. Hetzelfde geldt voor het aandeel zaken waarin die doorlooptijd langer was dan 3 maanden. Omdat het parket [redacted] en het [redacted] andere typen zaken afdoen, zijn deze parketten in figuur 15 buiten beschouwing gelaten.



Figuur 15: Doorlooptijd 1e verhoor – 1e beoordeling totaal arrondissementsparketten bij OM-strafbeschikkingen opgelegd voor misdrijven in 2016-2017-2018 en 2019 (tot 1-9)

Figuur 16 laat de ontwikkelingen voor deze doorlooptijd op parketniveau zien terzake van OM-strafbeschikkingen opgelegd voor misdrijven in respectievelijk 2017 en 2019 (tot 1-9). Hier zijn het parket [redacted] en het [redacted] wel in opgenomen.



Figuur 16: Doorlooptijd 1e verhoor – 1e beoordeling per parket bij OM-strafbeschikkingen opgelegd in 2017 en 2019 (tot 1-9)

Het aandeel zaken waarin de doorlooptijden meer dan 3 maanden bedroeg, is bij de meeste parketten gegroeid. Opvallend is dat evenals bij de 1-meting het beeld van de doorlooptijd bij het parket en het afwijkt van het beeld daarvan bij de arrondissementsparketten. Dat lijkt voort te vloeien uit het gegeven dat deze parketten te maken hebben met veel verschillende opsporingsdiensten. Verder valt op dat de verschillen tussen de arrondissementsparketten klein zijn en dat het parket er in 2019 als enige (in positieve zin) uitschiet (hoewel ook bij dat parket het aandeel zaken met een doorlooptijd van minder dan 1 maand afnam). In 2017 gold dat positieve beeld naast ook nog voor en Daar waar medewerkers van parketten vaak wijzen op de afhankelijkheid van de opsporingsdiensten bij het verbeteren van deze doorlooptijd, laat het parket zien dat er nog een sprong in de doorlooptijden te maken valt. Ook de betere resultaten van een aantal parketten in 2017 wijzen daarop.

Conclusie doorlooptijd
In de loop van de tijd is het aandeel zaken waarvan de doorlooptijd tussen 1e verhoor en 1e beoordeling minder dan een maand bedraagt afgenomen. Het aandeel zaken met een langere doorlooptijd is toegenomen. De meeste parketten laten deze ontwikkeling zien.

Er is één parket (dat in 2019 laat zien dat een aanzienlijk aandeel van de zaken waarin een OM-strafbeschikking wordt uitgevaardigd binnen 1 maand kan worden afgedaan. In 2017 gold dat nog voor meer parketten (en en deed zelfs nog een groter aandeel van de zaken binnen 1 maand af. Dat wijst erop dat de parketten waarvan de doorlooptijd op dit moment achterblijft, die kunnen verbeteren.

Uitkomsten 1-meting verzet

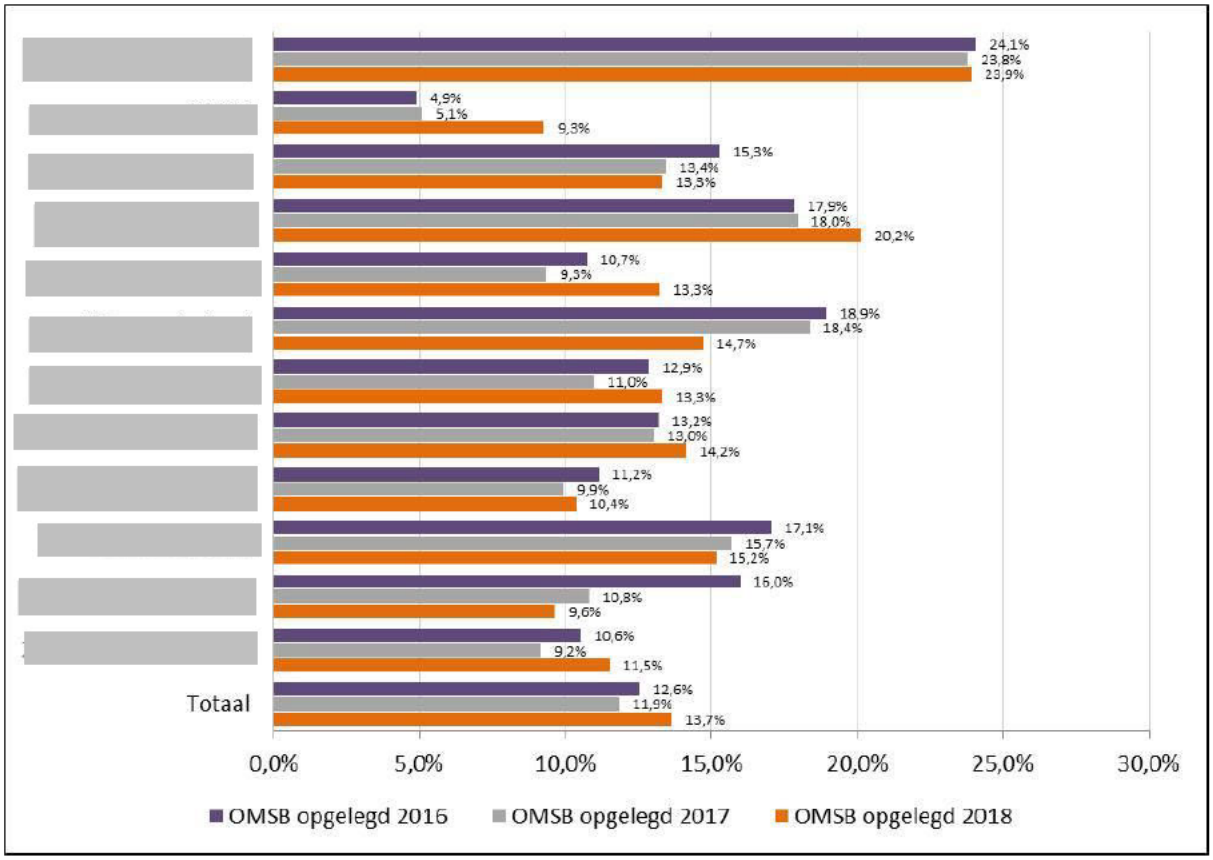
1. Onderzoek

Het dossieronderzoek richtte zich op zaken waarin na het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking verzet is ingesteld en de rechter vonnis heeft gewezen in de periode 1 januari 2019 tot 1 september 2019. In de data-analyse is gekeken naar de jaren 2016 tot en met 2018 en 2019 (tot 1-9).

In het door de officierenpool verrichte dossieronderzoek zijn 760 voor misdrijven uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen waarin na verzet vonnis is gewezen, onderzocht. In het dossieronderzoek hebben de reviewers gekeken naar de dossiervorming, de redenen voor verzet en de herbeoordeling. Verder zijn zij nagegaan wat de uitspraak van de rechter is en hoe de straf zich verhoudt tot de straf in de uitgevaardigde OM-strafbeschikking.

2. Aandeel verzet

Figuur 17 laat de ontwikkeling zien van het verzetspercentage in de jaren 2016, 2017 en 2018.



Figuur 17: Aandeel verzet bij OM-strafbeschikkingen opgelegd voor misdrijven in 2016-2017-2018

Het totaal aandeel verzet was in 2018 iets hoger dan de jaren ervoor. De verzetspercentages over de jaren 2016, 2017 en 2018 (tussen de 11,9 en 13,7%) wijken nauwelijks af van het percentage zaken waarin in 2016 tot en met 2018 hoger beroep werd ingesteld na een vonnis van de politierechter (14%).

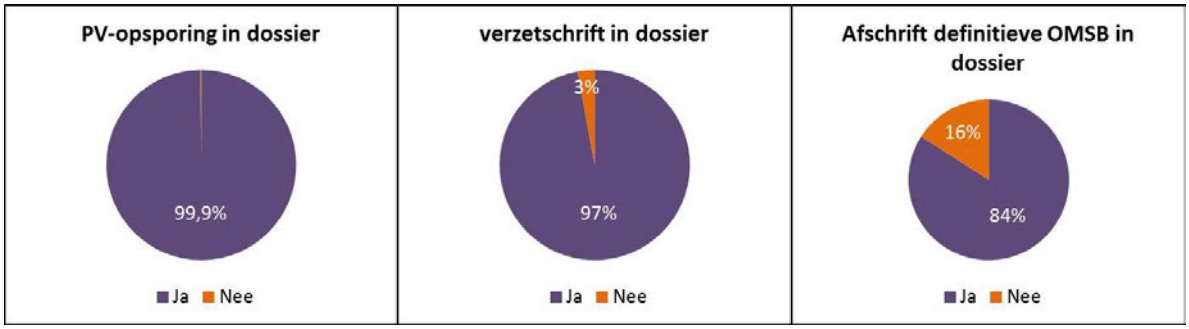
Net als bij de 0-meting is het aandeel verzet bij parket [redacted] aanmerkelijk hoger dan bij de andere parketten. Bij parket [redacted] is in 2017 (10,8%) en 2018 (9,6%) een sterke daling zichtbaar ten opzichte van 2016 (16%), bij parket [redacted] is in 2018 (14,7%) een daling zichtbaar ten opzichte van 2016 (18,9%) en 2017 (18,4%) en bij parket [redacted] valt op dat het aandeel verzet in 2018 (9,3%) sterk is gestegen ten opzichte van 2016 (4,9%) en 2017

(5,1%). Voor het overige laat het aandeel verzet op parketniveau geen verschuivingen groter dan 3% zien.

Conclusie aandeel verzet
Het verzetspercentage was in 2018 iets hoger dan de jaren ervoor. Van grote verschuivingen is bij de meeste parketten geen sprake. Het verzetspercentage is vergelijkbaar met het appelpercentage in politierechterzaken.

3. Dossiervorming

In het dossieronderzoek is nagegaan of de volgende stukken in GPS aanwezig waren: het proces-verbaal van opsporing, de OM-strafbeschikking en het verzetschrift. De resultaten zijn buitengewoon goed. In figuur 18 zijn de resultaten gevisualiseerd.



Figuur 18: Resultaten dossieronderzoek aanwezigheid in dossier van PV-opsporing, verzetschrift, afschrift definitieve OM-strafbeschikking

Proces-verbaal
In slechts 1 van de 760 dossiers ontbrak het proces-verbaal van opsporing. In de 0-meting was het percentage dossiers waarin het proces-verbaal van opsporing aanwezig al hoog (98%) maar dat is nog verder gestegen (bijna 100%).

OM-strafbeschikking
De OM-strafbeschikking was aanwezig in 84% van de dossiers. Dat is een verbetering ten opzichte van de 0-meting (66%). Daarbij moet worden aangetekend dat medio 2018 het berichtenverkeer met het CJIB is aangepast. Daardoor wordt de OM-strafbeschikking automatisch aan het dossier toegevoegd bij verzet en wanneer een zaak na een onvoltooide executie door het CJIB aan het OM is overgedragen. In het merendeel van de zaken die in het dossieronderzoek betrokken zijn en waar de OM-strafbeschikking ontbrak, was er verzet ingesteld voor die aanpassing.

Verzetschrift
Het verzetschrift was in 97% van de dossiers aanwezig. Bij de 0-meting bedroeg dat percentage 96%. Bij een aantal parketten worden de verzetschriften op verschillende manieren (niet in de map 'Verzet' in GPS en onder verschillende bestandsnamen) opgeslagen.

Conclusie dossiervorming
De dossiervorming in verzetszaken bleek bij de 0-meting al op orde, maar is nadien nog verder verbeterd. De wijze waarop verzetschriften in de dossierboom in GPS worden opgeslagen zou landelijk met een eenduidige naamgeving en op dezelfde manier dienen te geschieden.

4. Herbeoordeling

In het dossieronderzoek hebben de reviewers bekeken of zij zich konden vinden in de beslissing die bij herbeoordeling na verzet is genomen. De uitkomsten hiervan zijn vervat in figuur 19.



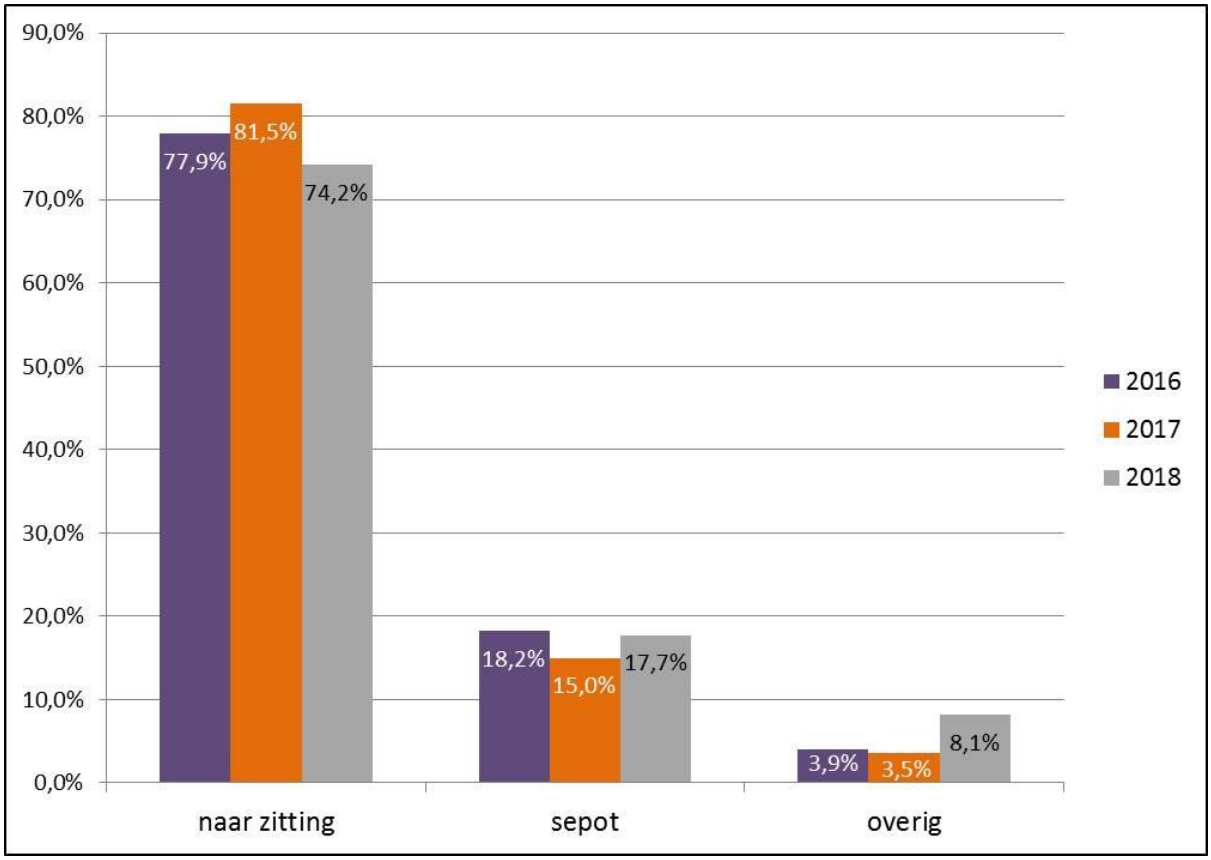
Figuur 19: Resultaten dossieronderzoek herbeoordeling

De reviewers zouden in 5% van de zaken tot een andere herbeoordeling zijn gekomen. De redenen hiervoor zijn zeer divers: het niet delen van het schuldoordeel, het wenselijk vinden dat de verdachte alsnog werd gehoord, het gewenst achten dat een betalingsregeling was aangeboden, redenen zien om de OM-strafbeschikking te wijzigen, het wenselijk vinden dat een nieuwe strafbeschikking voor een ander strafbaar feit was uitgevaardigd of een sepot aangewezen achten omdat het een oud feit betreft. Bij de 0-meting bedroeg het percentage zaken waarin de reviewers een andere beslissing zouden hebben genomen 13%. Het is lastig om een waardering te geven aan het percentage van 5%. Vaststaat dat er altijd zaken zullen zijn waarin verschillend kan worden gedacht over het schuldoordeel, maar bijvoorbeeld ook over de vraag of het zinvol is verdachte te horen of een betalingsregeling aan te bieden. Benaderingen kunnen verschillen zonder dat gezegd kan worden dat de ene benadering beter is dan de andere. Hoog is het percentage van 5% dus niet te noemen.

Conclusie herbeoordeling
In het dossieronderzoek naar de herbeoordeling deelden de reviewers in het overgrote deel van de zaken de beslissing die de herbeoordelaar heeft genomen.

5. Afdoening na verzet

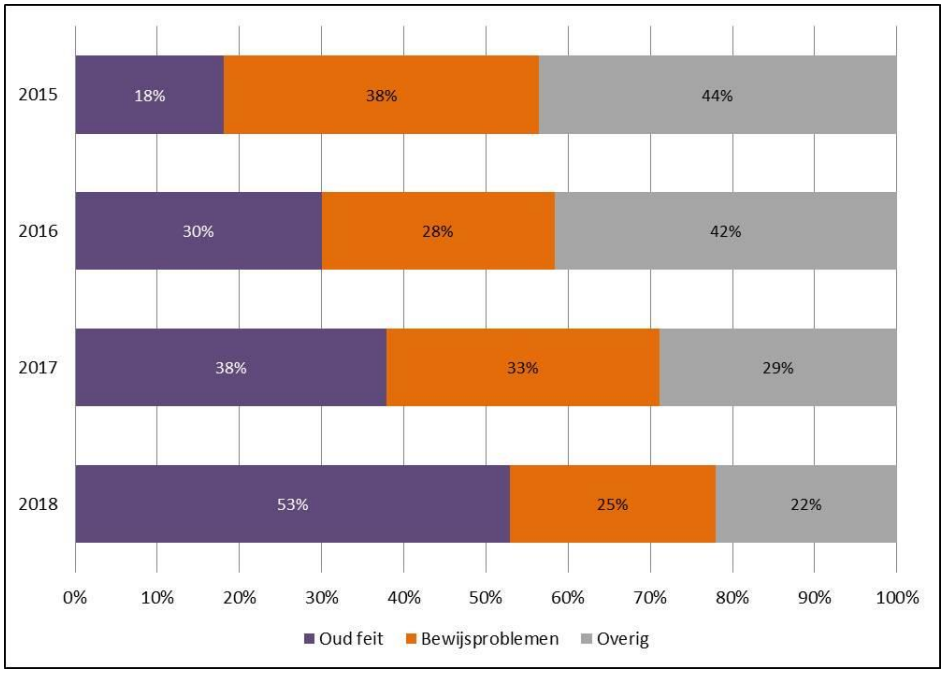
Op basis van data van de Fact Factory is op het totaal bekeken welke beslissingen zijn genomen na herbeoordeling van verzet tegen OM-strafbeschikkingen opgelegd voor misdrijven.[5] In figuur 20 zijn de verhoudingen over de jaren te zien.



Figuur 20: Beslissing OM na herbeoordeling verzet tegen strafbeschikkingen opgelegd voor misdrijven – herbeoordeling in 2016-2017-2018.

Net als uit de 0-meting blijkt dat het OM in het grootste deel van de verzetszaken besluit om de zaak aan de rechter voor te leggen. Dit aandeel daalde in 2018 naar 74,2%. Het aandeel verzetszaken waarin het OM na herbeoordeling besloot tot een onvoorwaardelijk sepot groeide in 2018 naar 17,7%. Het aandeel verzetszaken waarin na herbeoordeling een andere beslissing[6] dan dagvaarden of sepot werd genomen groeide in 2018 naar 8,1%. De redenen voor deze beslissingen (sepot of andere beslissing dan dagvaarden of sepot) kunnen verschillend van aard zijn. Er kan sprake zijn van gewijzigde omstandigheden of het beschikbaar zijn van nieuwe informatie. Het hoeft dus niet te betekenen dat het aanvankelijke oordeel over de schuld door de herbeoordelaar niet wordt gedeeld.

[5] In de figuren 20 en 21 zijn de cijfers over 2019 niet weergegeven. Hiervoor is gekozen omdat parketten dikwijls aan het eind van het jaar hun voorraad herwaarderen. Dat leidt dan tot relatief veel sepots 'oud feit' vanwege het gebrek aan zittingsruimte bij de rechtspraak. Gegevens over een deel van het jaar zouden een vertekend beeld geven en leveren dus ook weinig informatie op met het oog op de kwaliteitsontwikkeling.
[6] Opleggen van een gewijzigde OM-strafbeschikking, afdoening met een transactie, administratieve beëindiging van de zaak of overheveling naar COMPAS.

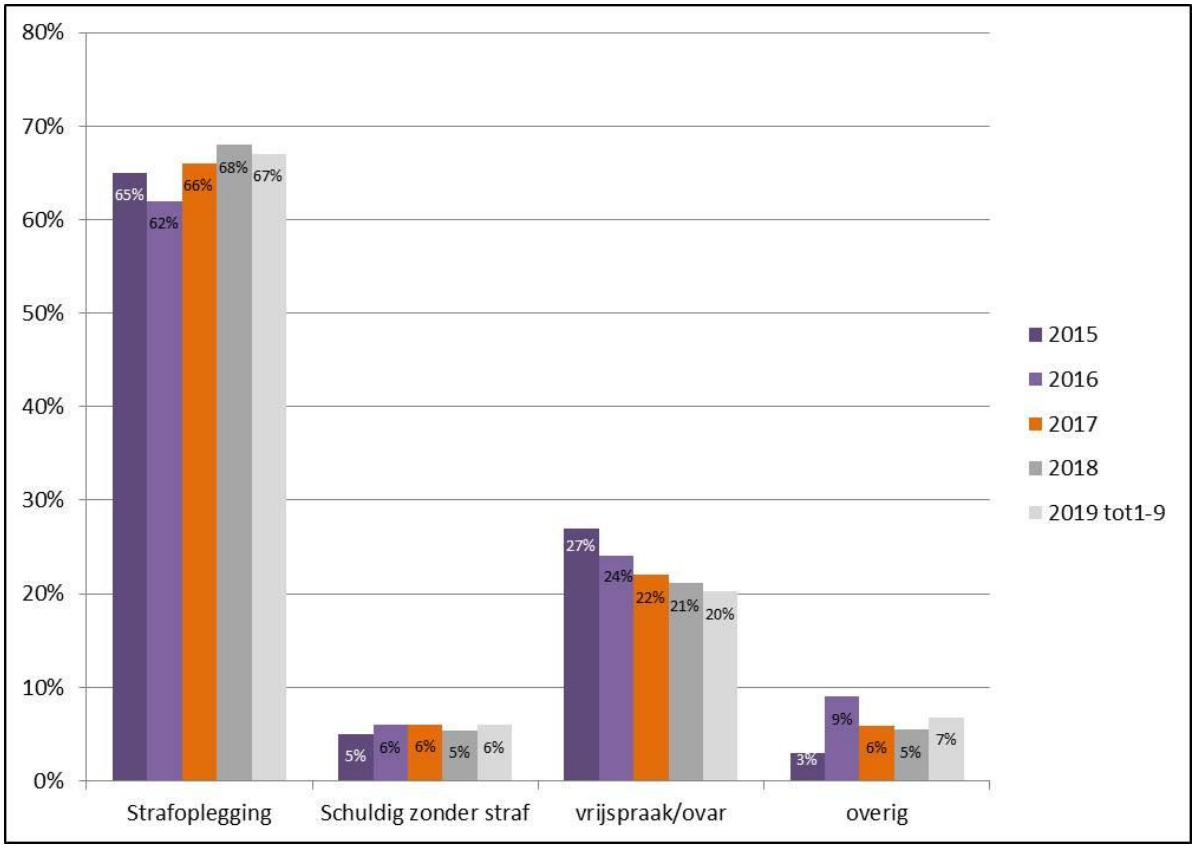


Figuur 21: Gronden voor sepot na verzet tegen strafbeschikkingen opgelegd voor misdrijven - herbeoordeling in 2015-2016-2017-2018

Een aanzienlijk deel van de geseponeerde zaken is geseponeerd op grond van het tijdsverloop (oud feit, bestaande uit sepotcodes 03, 43, 77 en 90). In 2018 ging het om meer dan de helft van de sepots. Uiteraard is dit vanuit het oogpunt van rechtshandhaving niet het meest ideale scenario. Het gebrek aan zittingsruimte is hier vaak debet aan. Het komt er op aan dat ook dit aandeel (en in het bijzonder het absolute aantal zaken dat om die reden wordt geseponeerd) in de toekomst wordt teruggebracht.

Ten opzichte van eerdere jaren is het percentage zaken waarin wordt geseponeerd vanwege gebreken in de bewijsvoering (bewijsproblemen, bestaande uit sepotcodes 01, 02 en 07) teruggelopen. Wanneer we dit percentage afzetten tegen de positieve resultaten die het dossieronderzoek liet zien op het punt van de schuldvaststelling (zie pagina 18), dan geldt echter nog steeds dat het hoge percentage niet lijkt te kunnen worden verklaard doordat de schuldvaststelling bij het opleggen van de strafbeschikking niet heeft gedeugd. Een mogelijke verklaring is dat bij herbeoordeling het ondertekende proces-verbaal van opsporing niet voorhanden was en om die reden werd geseponeerd. Bij een rechter is immers een ondertekend proces-verbaal van opsporing nodig. Voor het dossieronderzoek voldeed echter ook een proces-verbaal van opsporing dat nog niet was ondertekend, aangezien wettelijk het proces-verbaal van opsporing ten tijde van het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking nog niet hoeft te zijn ondertekend). Nader onderzoek zou meer zicht kunnen geven of dit inderdaad de verklaring is voor het verschil of dat andere oorzaken moeten worden aangewezen. Hierna (in paragraaf 6) zal blijken dat de doorlooptijd van instellen van verzet tot aan de herbeoordeling sterk verband houdt met de keuze om de politie of een andere opsporingsdienst direct het (ondertekende) proces-verbaal te laten insturen in plaats van pas op het moment dat verzet is ingesteld. Wanneer dit ook bevorderlijk zou zijn voor het laten dalen van het percentage zaken dat vanwege bewijsproblemen wordt geseponeerd zou dat een extra reden vormen om deze werkwijze op alle parketten in te voeren.

Als gezegd wordt in de meeste zaken na verzet overgegaan tot oproepen ter terechtzitting. In figuur 22 is weergegeven tot welke beslissingen de strafrechter komt.



Figuur 22: Vonnis na verzet in 2015-2016-2017-2018 en 2019 (tot 1-9)

Positief is dat het aandeel vrijspraken in de loop van de jaren is gedaald. Van 27% in 2015 tot 20% in de eerste 8 maanden van 2019. Dit vormt een sterke aanwijzing dat in de loop van de jaren de kwaliteit van de zaken die na verzet aan de strafrechter worden voorgelegd is verbeterd.

Dat dit vrijspraakpercentage hoger is dan het vrijspraakpercentage in politierechterzaken waarin direct wordt gedagvaard en in de zaken die in hoger beroep door het gerechtshof worden behandeld[7], is goed verklaarbaar. Bij verzetszaken is de kans groter op zaken waarin anders over het bewijs wordt gedacht dan bij alle zaken die in eerste aanleg aan de strafrechter worden voorgelegd. Bevestiging voor deze veronderstelling kan worden gevonden in het percentage vrijspraken in zaken die het CJIB na een onvoltooide executie aan het OM heeft overgedragen en waarin tot dagvaarding is overgegaan. In die categorie zaken is geen sprake van een verhoogde kans op zaken waarin anders over het bewijs kan worden gedacht. En dat blijkt (zo valt hierna te zien in paragraaf 7) uit het veel lagere vrijspraakpercentage van 4%. Het percentage vrijspraken in hoger beroep biedt geen goed referentiekader omdat in die fase al een behoorlijk aantal vrijspraken in eerste aanleg eruit is gefilterd.

Een betere vergelijking zou zijn om het percentage vrijspraken en sepots over alle OM-strafbeschikkingen te vergelijken met het percentage vrijspraken in politierechterzaken waarin direct wordt gedagvaard. Het percentage vrijspraken en sepots over alle OM-strafbeschikkingen is bij benadering als volgt af te leiden aan de hand van de landelijke cijfers uit 2018.

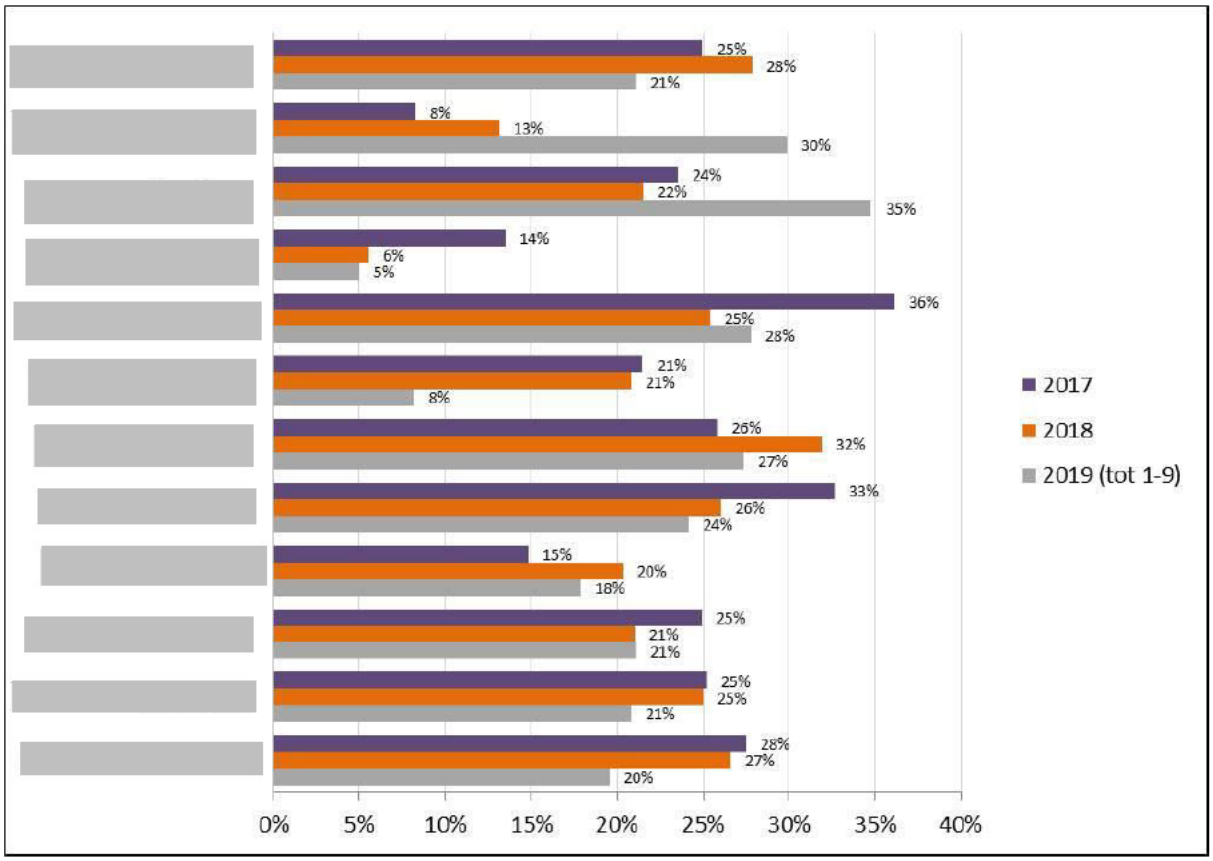
Van 100 uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen gaat gemiddeld 13,7% in verzet.
Dat betekent dat 14 zaken worden herbeoordeeld.
Ten aanzien van die 14 zaken volgt na herbeoordeling in 74,2% een oproeping ter terechtzitting.
Dat betekent dat 10 zaken bij de rechter terecht komen; in 4 zaken volgt een sepot.[8]

[7] In politierechterzaken bedroeg dat vrijspraakpercentage in 2015 10%, in 2016 10%, in 2017 9%, in 2018 8% en in 2019 7%. In zaken die in hoger beroep worden behandeld bedroeg het vrijspraakpercentage in 2015 4%, in 2016 5%, in 2017 4%, in 2018 5% en in 2019 5%. Het verschil met de vrijspraakpercentages na verzet is in de loop van de tijd kleiner geworden.
[8] Dit is gebaseerd op het percentage zaken waarin na verzet hetzij een sepot hetzij een andere beslissing (zoals een gewijzigde strafbeschikking volgt). Voor het gemak is van dit aantal uitgegaan. In werkelijkheid is

In 21% van de 10 zaken die bij de rechter terecht komt, volgt vervolgens een vrijspraak. We hebben het dan uiteindelijk dus over 2 zaken.

Kortom, in de zaken waarin in 2018 een OM-strafbeschikking werd uitgevaardigd volgt bij benadering in 2% een vrijspraak en in 4% een sepot. Dat laatste is op zich ook een uitvloeisel van het gegeven dat het OM na het instellen verzet de OM-strafbeschikking kritisch herbeoordeelt in het licht van hetgeen door de bestrafte naar voren is gebracht. De beide percentages zijn (ook bij elkaar opgeteld: 6%) minder dan het vrijspraakpercentage van 8% dat geldt voor de zaken die in 2018 direct aan de politierechter werden voorgelegd. Anders gezegd: van de 100 OM-strafbeschikkingen eindigen er 6 in een vrijspraak of een sepot, terwijl er na 100 dagvaardingen 8 vrijspraken volgen. Veel mogelijkheden tot verlaging van het percentage van 6% en in het bijzonder dat van het vrijspraakpercentage lijken er dus niet te zijn. Dat hangt sterk samen met het verschil in bewijswaardering dat altijd kan bestaan tussen rechter en officier van justitie en professionals onderling. Een illustratie daarvan wordt geleverd door een parket dat de beslissingen op zitting gestructureerd terugkoppelt aan de medewerkers. In het merendeel van de vrijspraken is het gebrek aan overtuiging de door de rechter gegeven reden voor vrijspraak. In een aantal van die gevallen komt dit overeen met de vordering van de officier op zitting en in een aantal gevallen niet. Dit onderstreept dat professionals onderling van mening verschillen en dat in elke fase van het proces (bij verzetschrift, ter terechtzitting) nieuwe feiten en omstandigheden kunnen worden aangevoerd die van invloed zijn op de te nemen beslissing.

Figuur 23 laat zien hoe het aandeel vrijspraken na verzet zich per parket heeft ontwikkeld.

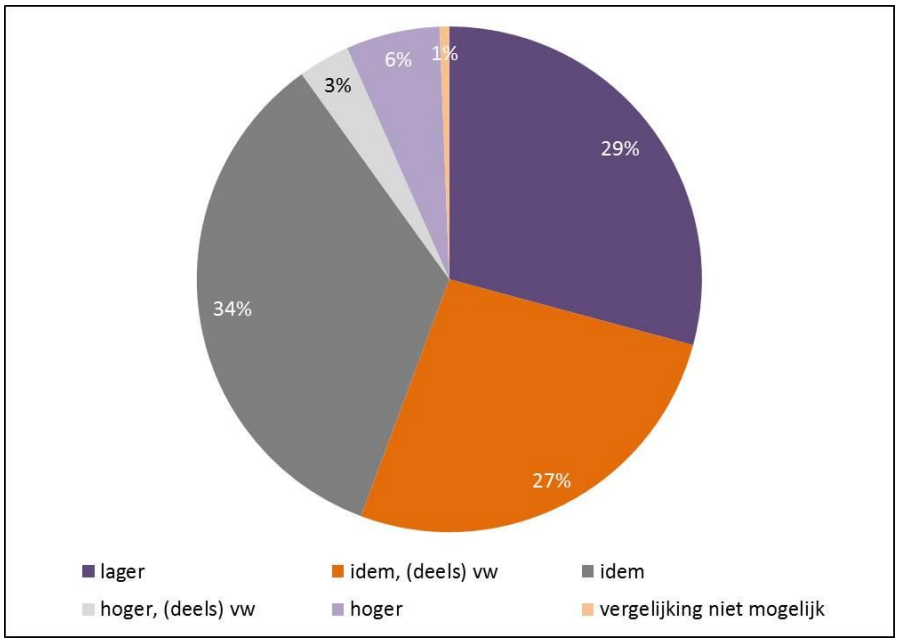


Figuur 23: Aandeel vrijspraak in vonnis na verzet in 2017-2018 en 2019 (tot 1-9)

Met uitzondering van het parket [redacted] en het parket [redacted] is in alle parketten sprake van een dalende trend. Het relatief hoge percentage vrijspraken bij het parket [redacted] kan verklaard worden door de onduidelijkheid die er was over de strafbaarheid van het bezit van zogenaamde creditcardmessen (in het dossieronderzoek ging het om 7 van de 11 zaken waarin een vrijspraak was gevolgd). Inmiddels is de jurisprudentie duidelijk en is het vervolgingsbeleid daarmee in overeenstemming gebracht.

het aandeel sepots vanwege bewijsproblemen lager. In dit rekenvoorbeeld zijn verder de zaken buiten beschouwing gelaten die na een onvoltooide executie door het CJIB aan het OM zijn overgedragen.

De wijze waarop de straf in de OM-strafbeschikking zich verhoudt tot de uiteindelijk door de rechter opgelegde straf is in het dossieronderzoek in kaart gebracht (figuur 24).



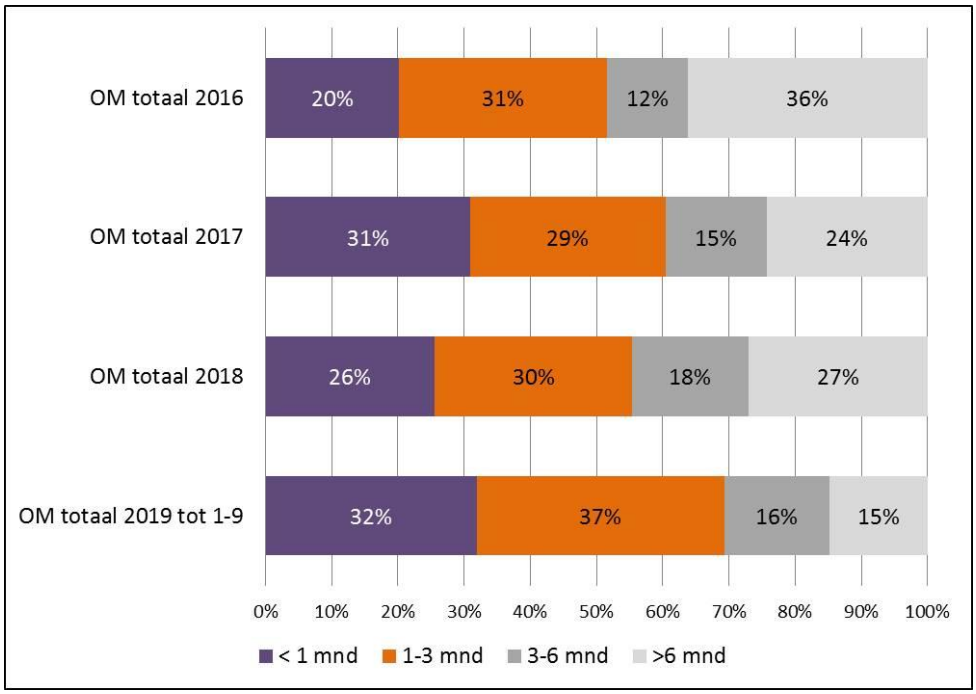
Figuur 24: Resultaten dossieronderzoek straf in vonnis in vergelijking tot straf bij OM-strafbeschikking.

In 483 van de onderzochte verzetszaken is door de rechter een straf opgelegd. In 29% van de zaken is door de rechter lager gestraft. In 70% van de zaken is de straf gelijk of hoger dan de straf die in de OM-strafbeschikking was opgelegd. Voor een deel van die zaken geldt dat de straf (deels) voorwaardelijk is opgelegd. In 27% van de zaken was daarvan sprake terwijl de straf gelijk was aan de straf in de OM-strafbeschikking en in 3% van de zaken was daarvan sprake terwijl de straf hoger was dan de straf in de OM-strafbeschikking. Vooralsnog is het niet mogelijk om in een OM-strafbeschikking een voorwaardelijke straf op te leggen. De verkenning daarvan door de minister moet worden toegejuicht omdat op die manier de mogelijkheden worden vergroot om een straf op te leggen die een rechter ook zou opleggen. De conclusie van het dossieronderzoek moet zijn dat dat wijze waarop de door de rechter opgelegde straf zich verhoudt tot de eerder in de OM-strafbeschikking opgelegde straf zeer wisselend is. De besproken percentages geven dan ook geen aanleiding om te veronderstellen dat een lagere straf door de rechter eerder regel dan uitzondering is.

Conclusie afdoening na verzet
Het vrijspraakpercentage na verzet is gedaald van 27% naar 20%. Dat vormt een sterke aanwijzing dat de kwaliteit van de zaken die na verzet aan de rechter zijn voorgelegd is verbeterd. Voor dit percentage is gekeken naar het aantal vrijspraken in de zaken die na verzet aan de rechter zijn voorgelegd.
Er kan ook gekeken worden naar het aandeel vrijspraken en sepots in alle zaken waarin een OM-strafbeschikking is uitgevaardigd (los van de vraag of er verzet is gevolgd). Dan volgt bij benadering bij elke 100 zaken in 2 zaken een vrijspraak en in 4 zaken een sepot. Het voorgaande laat onverlet dat het aandeel sepot vanwege de ouderdom van het feit zou kunnen worden teruggedrongen als doorlooptijden worden bekort. Dat hangt sterk af van de zittingscapaciteit bij de rechtbanken.
Daarnaast valt mogelijk kwaliteitswinst te behalen door het achterhalen van de reden waarom wordt geseponeerd vanwege bewijsproblemen.
Wanneer het tot bestraffing door de rechter komt, is het aandeel zaken waarin de rechter een lagere straf oplegt beperkt. De conclusie van het dossieronderzoek is dat de wijze waarop de door de rechter opgelegde straf zich verhoudt tot de eerder in de OM-strafbeschikking opgelegde straf zeer wisselend is. De besproken percentages geven dan ook geen aanleiding om te veronderstellen dat een lagere straf door de rechter eerder regel dan uitzondering is. De straf in de OM-strafbeschikking kan nog meer toegroeien naar de rechterlijke straftoemeting wanneer de wet de mogelijkheid zou bieden om ook met de OM-strafbeschikking voorwaardelijk te straffen.

6. Doorlooptijden

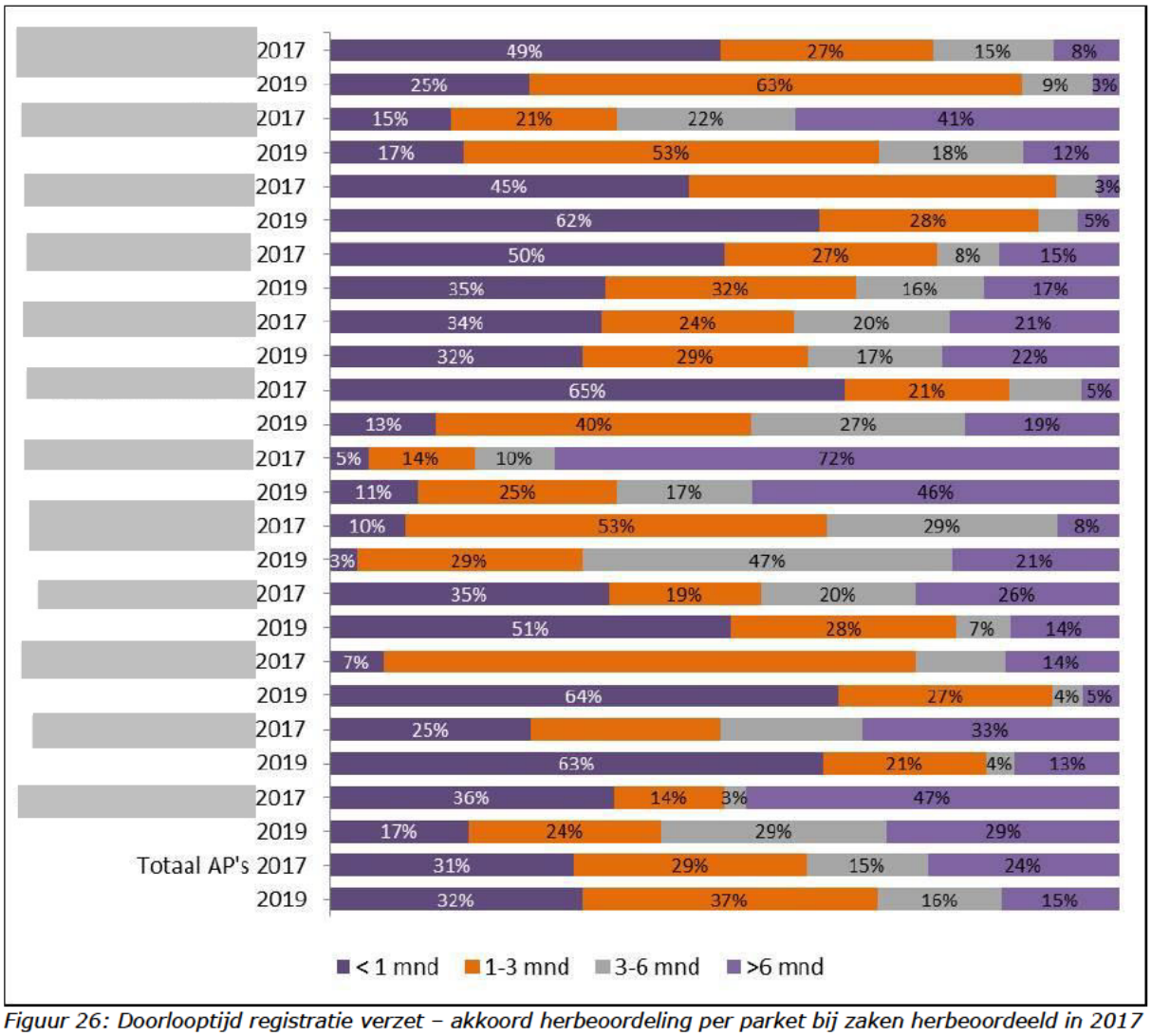
De doorlooptijd tussen de registratie van het verzet en de beslissing op herbeoordeling (akkoord herbeoordeling) laat ten opzichte van 2016 een verbetering zien. Het aandeel zaken waarvan de doorlooptijd 1 maand is, is groter geworden en het aandeel zaken waarvan de doorlooptijd meer dan 3 maanden is, is kleiner geworden (figuur 25).



Figuur 25: Doorlooptijd registratie verzet – akkoord herbeoordeling OM totaal bij zaken herbeoordeeld in 2016-2017-2018 en 2019 (tot 1-9)

Ten opzichte van 2016 is het aandeel zaken waarin binnen 3 maanden het akkoord herbeoordeling volgde telkens groter geworden: 51% in 2016, 60% in 2017, 56% in 2018 en 69% in de eerste 8 maanden van 2019. Vooral dit laatste resultaat vormt een aanzienlijke verbetering ten opzichte van 2016.

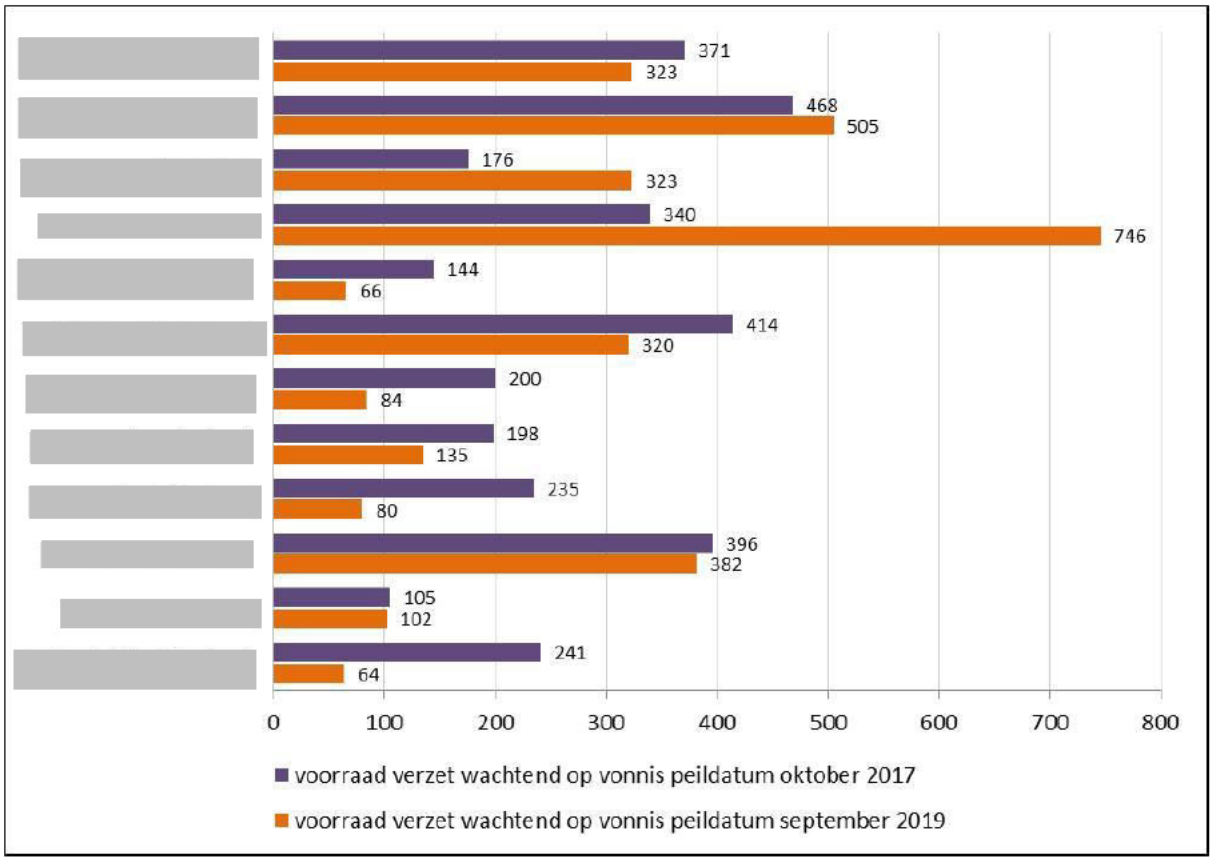
Figuur 26 laat de ontwikkelingen op parketniveau zien voor zaken die na verzet zijn herbeoordeeld in respectievelijk 2017 en 2019 (tot 1-9). Opvallend zijn de grote verschillen tussen de parketten én de positieve ontwikkelingen die sommige parketten laten zien.



Figuur 26: Doorlooptijd registratie verzet – akkoord herbeoordeling per parket bij zaken herbeoordeeld in 2017 en 2019 (tot 1-9)

De figuur laat zien dat de verschillen tussen parketten groot zijn. Er is een parket waar in 64% van de zaken een herbeoordeling volgt in de eerste maand en een parket waar dat maar in 3% van de zaken gebeurt. De verklaring daarvoor is dat de parketten met een hoog percentage herbeoordeelde zaken in de eerste maand het ondertekende proces-verbaal van opsporing direct na het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking bij de politie opvragen. Na het instellen van verzet is het dan niet nodig het proces-verbaal van opsporing op te vragen, de binnenkomst daarvan te monitoren en eventueel te rappelleren. De zaak kan direct worden herbeoordeeld. De sterke positieve uitwerking die deze werkwijze op de doorlooptijden heeft, laten de ontwikkelingen bij de parketten en zien. Deze beide parketten zijn na de daartoe strekkende aanbeveling in de 0-meting het ondertekende proces-verbaal van opsporing direct na het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking bij de politie gaan opvragen. In is vervolgens het aandeel zaken waarin de herbeoordeling binnen 1 maand plaatsvond gestegen van 7% naar 64% en in van 25% naar 63%. Het mag niet verbazen dat deze werkwijze ook nu weer van harte wordt aanbevolen.

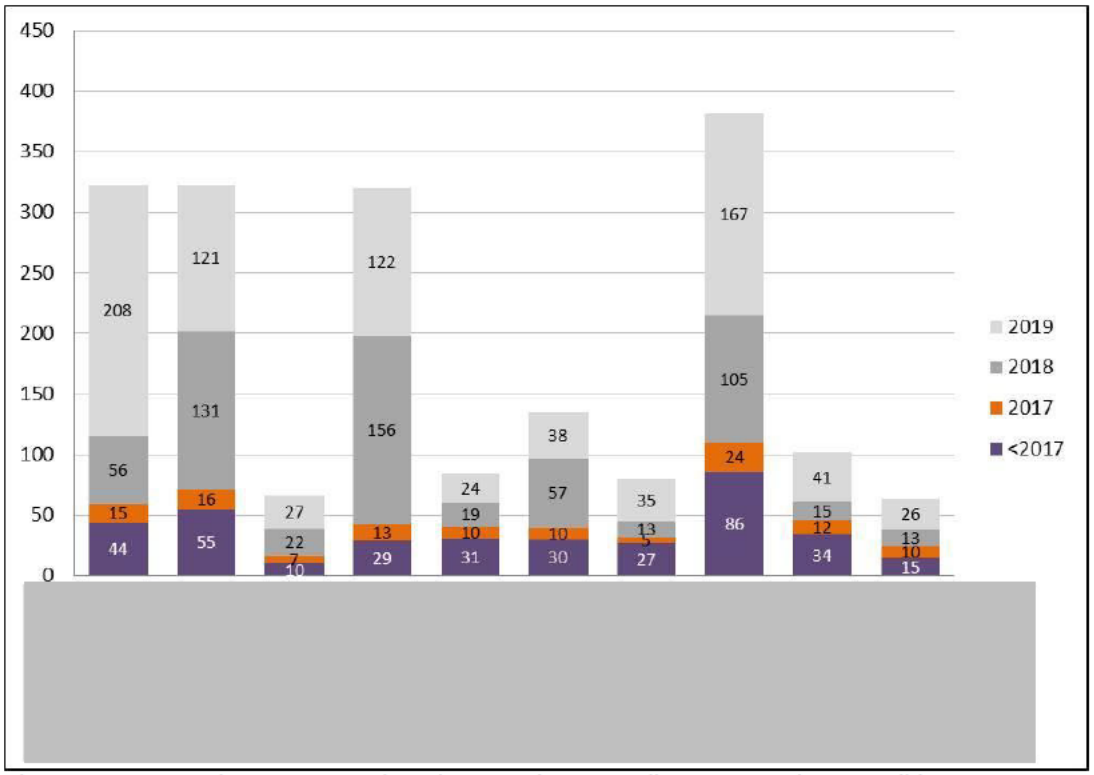
Na herbeoordeling volgt als gezegd in veel gevallen een behandeling bij de rechter. De voorraad verzetszaken dat wacht op een vonnis, is weergegeven in figuur 27.



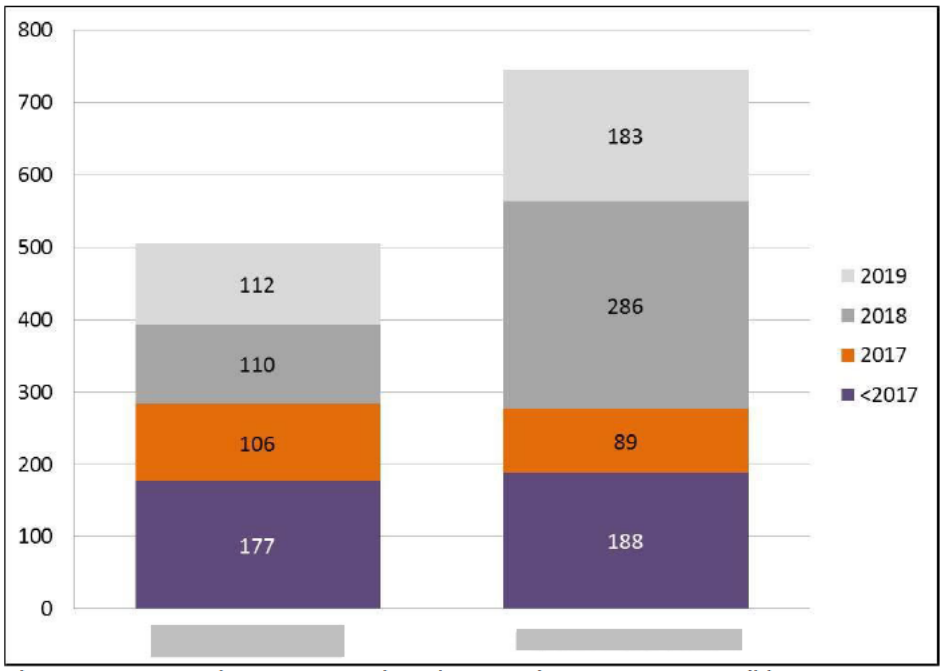
Figuur 27: Voorraad verzetten wachtend op vonnis op peildatum 1-9-2019 vergeleken met de voorraad ten tijde van de 0-meting (peildatum oktober 2017)

De totale voorraad verzetten wachtend op vonnis bedroeg op 1 september 2019 3130 zaken. Ten opzichte van de 0-meting is de voorraad bijna overal kleiner geworden. Alleen bij het [redacted] het parket [redacted] en parket [redacted] is dat niet het geval. In het bijzonder de parketten [redacted] en [redacted] hebben de voorraad tot een beperkte omvang teruggebracht. De waardering van die ontwikkeling hangt sterk af van de mate waarin die beperkte omvang wordt bereikt door veel te seponeren. Eerder werd opgemerkt dat dat voor de rechtshandhaving geen goede ontwikkeling is en dat het aandeel sepots een verbeterpunt is. Het gaat erom de voorraad laag te houden, zonder al te veel te seponeren. Het gebrek aan zittingscapaciteit speelt hierbij natuurlijk een belangrijke rol.

Figuur 28 en figuur 29 geven zicht op de ouderdom van de voorraad herbeoordeelde verzetszaken die op vonnis wachten voor respectievelijk de arrondissementsparketten (figuur 28) en het [redacted] en het parket [redacted] (figuur 29).



Figuur 28: Voorraad verzetten wachtend op vonnis – arrondissementsparketten peildatum 1-9-2019 onderverdeeld naar jaar registratie verzet



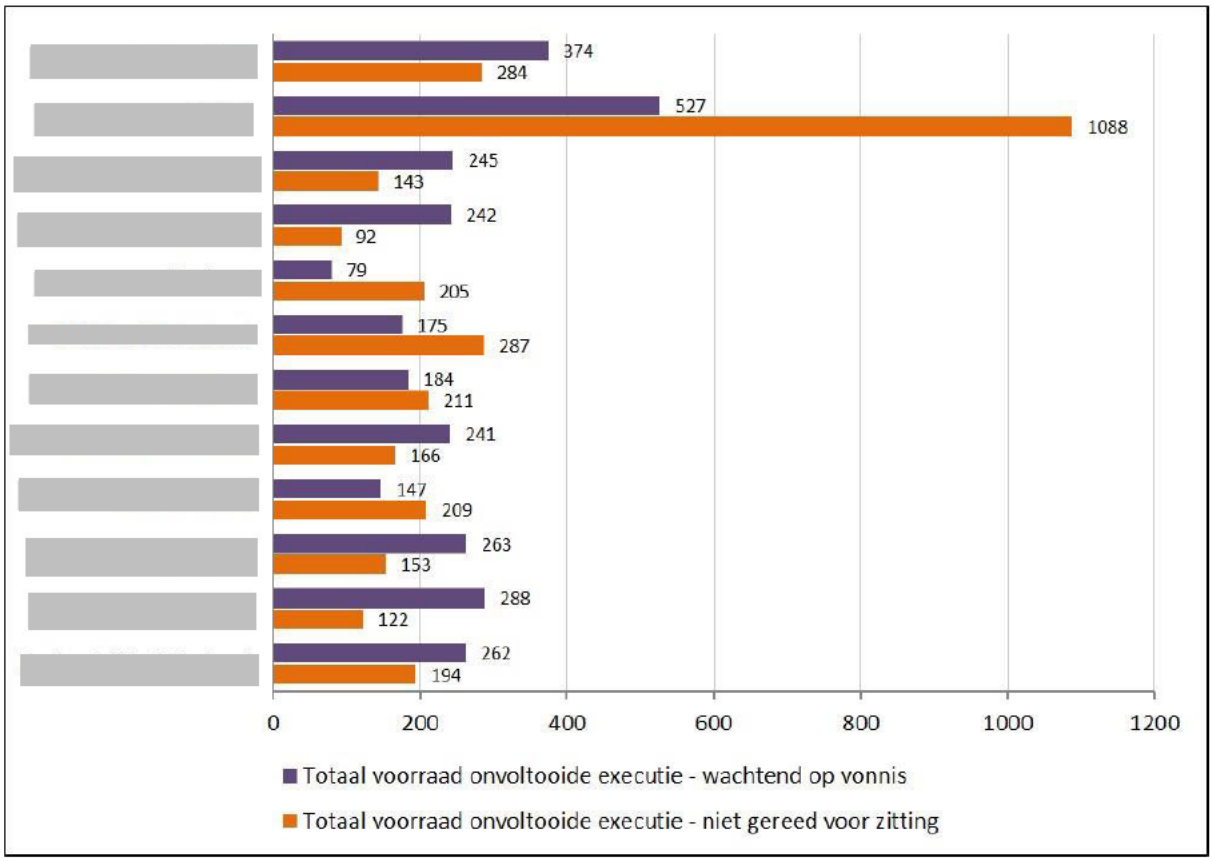
Figuur 29: Voorraad verzetten wachtend op vonnis – [redacted] en [redacted] peildatum 1-9-2019

Bij de arrondissementsparketten is de voorraad oude zaken beperkt. Dat neemt niet weg dat dit bij een aantal parketten nog verder kan worden teruggebracht. Het [redacted] en het parket [redacted] kent een groter aandeel oude zaken. Dat vergt aandacht.

Conclusie doorlooptijden
De doorlooptijd tussen de registratie van het verzet en de herbeoordeling (akkoord herbeoordeling) is ten opzichte van 2016 verbeterd. De verschillen tussen de parketten zijn groot. Het direct na uitvaardiging van de OM-strafbeschikking door de politie en de andere opsporingsdiensten laten insturen van het proces-verbaal van opsporing brengt een aanzienlijke verbetering van deze doorlooptijd met zich mee.
De voorraad verzetszaken dat wacht op een vonnis is bij de meeste parketten teruggebracht. Hetzelfde geldt voor het aandeel oude zaken. Bij een aantal parketten loopt die ontwikkeling achter en vergt de voorraad in het algemeen alsmede de voorraad van oude zaken aandacht.

7. Onvoltooide executie

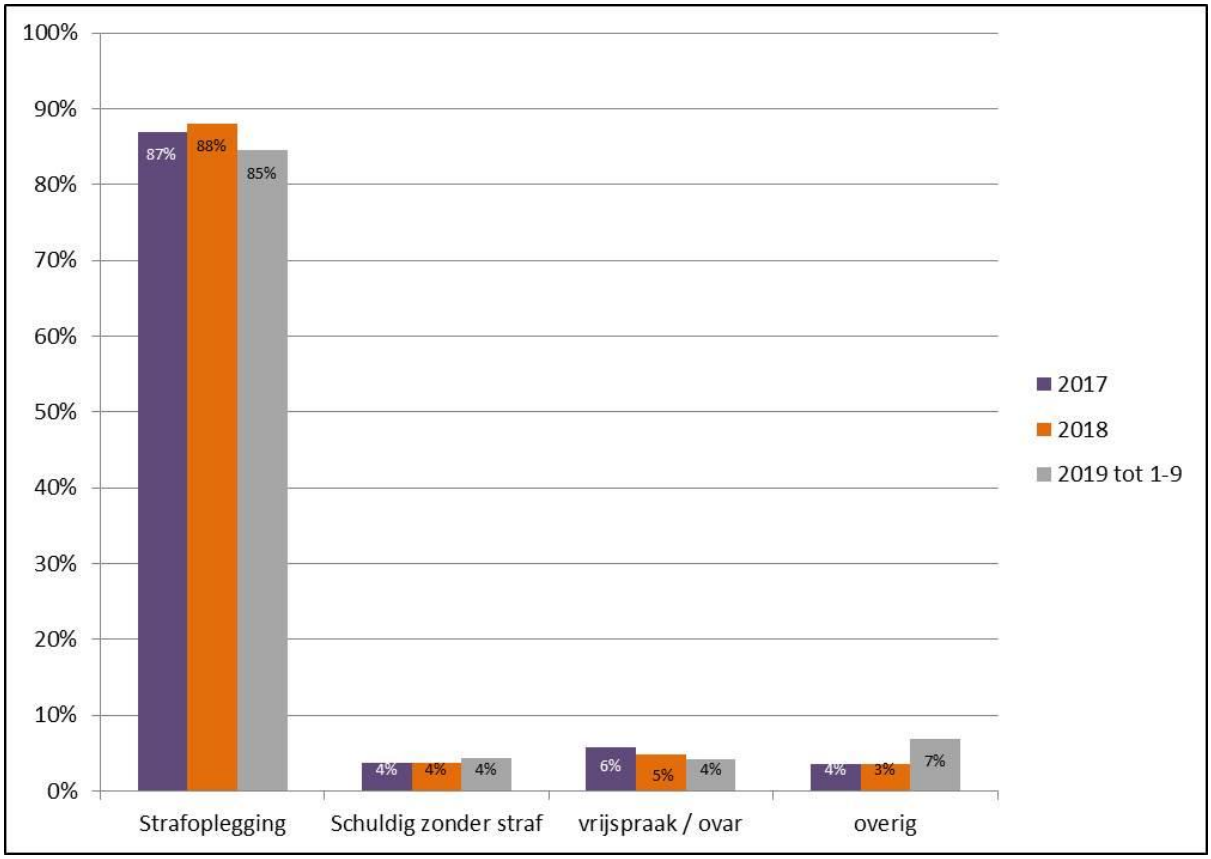
In een deel van de uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen lukt het niet de straf te executeren. In die zaken moet een nieuwe beslissing worden genomen. In figuur 30 is per parket de voorraad van die zaken weergegeven, uitgesplitst naar zaken die nog niet gereed zijn voor zitting en zaken die wachten op vonnis.



Figuur 30: Voorraad zaken die na een onvoltooide executie van de OM-strafbeschikking door het CJIB aan het OM zijn overgedragen peildatum 1-9-2019

De voorraad zaken die na een onvoltooide executie van de OM-strafbeschikking door het CJIB aan het OM zijn overgedragen, is aanzienlijk groter dan de voorraad zaken na verzet. Het gaat om 3154 zaken die nog niet gereed zijn voor zitting en 3027 die wachten op een vonnis door de rechter. Opvallend is dat er ook meer van dit soort zaken op beoordeling door de rechter wachten dan verzetszaken. Dat wijst erop dat vooral het tekort aan zittingen debet is aan deze voorraad.

Na onvoltooide executie worden jaarlijks ongeveer 2400 zaken aan de rechter voorgelegd. De beslissing van de rechter in die zaken is weergegeven in figuur 31.



Figuur 31: Vonnis na onvoltooide executie OM-strafbeschikking in 2017-2018 en 2019 (tot 1-9)

Opvallend aan deze cijfers is dat in 4% van de gevallen in 2019 een vrijspraak is gevolgd. Dat is een belangrijk percentage omdat hier geen sprake is van de vertekening die plaatsvindt in verzetszaken (zie paragraaf 5). Dit lage percentage past dan ook bij de eerder gedane bevinding dat de kwaliteit van de schuldvaststelling bij het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking op orde is.

Conclusie onvoltooide executie
Het tekort aan zittingscapaciteit leidt tot een grote voorraad zaken die nadat de executie niet is voltooid door het CJIB aan het OM zijn overgedragen. In de zaken die na onvoltooide executie bij de strafrechter terecht komen volgt in 4% van de zaken een vrijspraak.