

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 VI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2006

Nr. 25

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 november 2005

1. Inleiding

Graag bied ik u hierbij ter kennisneming aan het rapport «De betekening en executie van verstekvonnissen»¹, een onderzoek dat de B&A groep in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatie Centrum (WODC) heeft verricht. De centrale vraagstelling van het onderzoek luidde: «Welke problemen doen zich voor in de praktijk van de betekening en de tenuitvoerlegging van verstekvonnissen en in welke omvang? In hoeverre is het domiciliestelsel denkbaar als oplossing?» Aanleiding voor het onderzoek vormde het rapport «Betekening van dagvaardingen» uit 2003. Dat rapport kwam van een gemengde werkgroep die wet en uitvoering van de betekening in strafzaken heeft onderzocht. Conclusie van dit rapport was dat binnen het bestaande stelsel nog verbetering mogelijk was. Eén onderwerp verdiende volgens de werkgroep nader onderzoek, namelijk dat van de verstekvonnissen die niet (tijdig) onherroepelijk worden en mede daardoor niet tot executie komen.

In het onderzoek zijn vier onderzoeksmethoden gehanteerd. Allereerst zijn kwantitatieve gegevensbestanden van zowel CBS als het Openbaar Ministerie (hierna: OM) geanalyseerd. Vervolgens zijn op de parketten Amsterdam, Arnhem en Almelo 450 strafdossiers van verstekvonnissen bestudeerd. Voorts zijn in bovengenoemde arrondissementen twaalf praktijkdeskundigen (executiespecialisten) geïnterviewd. Tot slot is de betekenis- en executiepraktijk in Duitsland in kaart gebracht.

Na een korte samenvatting van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen uit het onderzoeksrapport, waarbij ik enkele nuanceringen aanbreng, neem ik de gelegenheid vervolgens graag te baat u in te lichten over de wijze waarop het OM in de praktijk reeds omgaat met een deel van de aanbevelingen van de onderzoekers en welke meer structurele verbetermaatregelen het College van procureurs-generaal (hierna: College) inmiddels in gang heeft gezet in het kader van het Veiligheids-

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

programma (zie maatregel 88: versterking van de rol van het OM in de executiefase).

2. Samenvatting belangrijkste bevindingen en aanbevelingen rapport

De onderzoekers hebben, zoals hiervoor vermeld, twee verschillende gegevensbestanden onderzocht: enerzijds gegevens van het CBS met betrekking tot verstekvonnissen in rechtbankzaken (misdrijven) geweest in de jaren 2001–2003 en anderzijds gegevens uit het bedrijfsprocessen-systeem van het OM (OMdata), met betrekking tot alle verstekvonnissen (dus zowel rechtbank- als kantonzaken: misdrijven en overtredingen) geweest in het jaar 2001. Hun belangrijkste bevindingen zijn als volgt samen te vatten:

- uit het CBS-bestand blijkt dat 60% van de verstekvonnissen binnen de onderzochte periode onherroepelijk is geworden, m.a.w. 40% niet. Voor die zaken is althans geen onherroepelijkheidsdatum bij het CBS bekend. In absolute aantallen gaat het om 50 728 zaken over de beschouwde drie jaar, dat is 15% van het totaal aantal vonnissen in rechtbankzaken in die periode. Ik wijs er op – en dat constateren de onderzoekers ook – dat het percentage van 40% dat niet onherroepelijk is geworden nog kan dalen, omdat deze vonnissen in een later stadium alsnog onherroepelijk kunnen zijn geworden. Dit geldt met name voor de verstekvonnissen die dateren uit 2003. Deze zijn immers niet verder in de tijd gevolgd;
- uit het OMdata-bestand blijkt dat van de bijna 188 000 vonnissen met strafoplegging uit 2001, uiteindelijk 13 832 zaken niet binnen de onderzochte periode onherroepelijk zijn geworden. Dat is ruim 7% van alle vonnissen met strafoplegging;
- uit het aanvullende dossieronderzoek blijkt dat het in verstekzaken grofweg om twee typen veroordeelden gaat. Ten eerste betreft het een groep personen die niet of niet correct staat ingeschreven in de GBA, omdat zij veelvuldig van adres wisselt of het GBA-adres slechts als postadres gebruikt en feitelijk elders verblijft (vooral personen zonder vaste woon- of verblijfplaats, zoals daklozen, verslaafden of illegale vreemdelingen). Ten tweede gaat het om een categorie notoire (verkeers)overtreders die de daadwerkelijke executie er willens en wetens op aan laat komen;
- met betrekking tot de CBS-gegevens is in het rapport een uitsplitsing gemaakt naar soort delict. Onder deze zaken bevindt zich ook een beperkt aantal als ernstig aan te duiden misdrijven, pogingen daartoe inbegrepen. Het ging daarbij om feiten waarbij kennelijk onvoldoende termen aanwezig waren voor toepassing, respectievelijk voortdurend, van de voorlopige hechtenis (anders had het probleem van de betekening zich immers niet voorgedaan). Desalniettemin acht ik dit een ongewenste situatie;
- uit het onderzoek blijkt voorts dat de feitelijke betekening van de dagvaarding en het vonnis kwalitatief beter zou kunnen worden uitgevoerd. De huidige betekeningprocedure is bovendien complex en foutgevoelig, zo constateren de onderzoekers op basis van de interviews met de praktijkdeskundigen.

De onderzoekers doen op basis van hun bevindingen de volgende aanbevelingen:

- in de praktische uitvoering van de betekeningregeling kan er naar de mening van de onderzoekers nog winst worden behaald. Door het verder ontwikkelen van de persoonsgerichte aanpak kunnen bepaalde categorieën veroordeelden beter worden bereikt, bijvoorbeeld door inzet van speciale betekeningsteams en/of inschakeling van de parketpolitie en betekenen buiten kantooruren. Ook een betere instructie aan

- TPG Post is voorstelbaar. Verder zouden financiële prikkels kunnen worden geïntroduceerd om de betekenisprocedure te verbeteren;
- uit het onderzoek blijkt geen uitgesproken voorkeur voor de invoering van een domiciliestelsel als oplossing voor de betekenisproblematiek.¹ Wel zou kunnen worden overwogen de betekening aan een opvangadres (voor bijvoorbeeld daklozen, verslaafden en illegale vreemdelingen) mogelijk te maken. Volgens de onderzoekers biedt het Duitse systeem hier interessante aanknopingspunten.

3. Beleidsreactie

Ik hecht eraan voorop te stellen dat ik de hierboven weergegeven bevindingen van de onderzoekers zorgelijk vind. Ik onderschrijf dan ook de noodzaak van de maatregelen die reeds bij het OM in gang gezet zijn en die nog zullen volgen als onderdeel van maatregel 88 van het Veiligheidsprogramma. Ik zou de uitkomsten van het onderzoek tegelijkertijd enigszins in perspectief willen plaatsen. Het Nederlandse strafprocesrecht kent, anders dan dat in sommige andere landen, onder bepaalde voorwaarden de mogelijkheid van berechting van verdachten in hun afwezigheid. Dit is een principiële keuze, waaraan belangrijke voordelen zitten uit een oogpunt van zowel behoorlijke als efficiënte rechtspleging. Een inherent nadeel is, zoals uit het onderzoek blijkt, dat er vonnissen (d.w.z. veroordelingen) zijn die niet of pas na vele jaren ten uitvoer kunnen worden gelegd, omdat de veroordeelde zich voor Justitie weet te verbergen. Ik meen dat deze nadelige consequentie zoveel mogelijk moet worden ondervangen door in elk geval het maximale te doen om een veroordeling onherroepelijk, althans executeerbaar te maken. Daartoe strekken ook de maatregelen van het OM.

Uit het onderzoek valt de typering van de veroordeelden op. Het is in deze zaken vaak moeilijk de initiële dagvaarding in persoon te betekenen (bij gebrek aan vaste woon- of verblijfplaats of omdat betrokkene de betekening in persoon bewust ontloopt) en na de veroordeling bij verstek slaagt ook de eventueel vereiste betekening in persoon van de mededeling uitspraak niet. Hierdoor ontstaat een vicieuze cirkel die aan de (feitelijke) tenuitvoerlegging van het vonnis in de weg staat, ten koste van veel capaciteit eerder in de keten. Het College heeft reeds besloten onderzoek te doen naar de aard en omvang van deze dadergroep, gekoppeld aan het aantal en soort vonnissen dat niet onherroepelijk wordt binnen een redelijke termijn. Door deze gegevens ontstaat mogelijk een gedetailleerder beeld van de problematiek, waarmee de parketten maatwerk in de betekening kunnen leveren.

De gegevens uit het OM-bestand geven een gunstiger beeld dan de cijfers van het CBS, omdat in OMdata alle verstekvonnissen uit één jaar (2001) in de tijd zijn gevolgd (tot en met 2003). Daarbij blijkt dat het grootste deel na een jaar onherroepelijk is geworden. Dit steunt mij in de veronderstelling dat van de verstekvonnissen in rechtbankzaken uit 2003 eveneens een (aanzienlijk) deel onherroepelijk zal zijn geworden in 2004 (en volgende jaren). De onherroepelijkheidsdatum kon echter nog niet worden verwerkt in de CBS-gegevens.

Vervolgens wil ik hieronder graag uiteenzetten welke maatregelen al in gang zijn gezet en welke als onderdeel van maatregel 88 van het Veiligheidsprogramma nog volgen.

3.1 Reeds in de praktijk door het OM in gang gezette verbetermaatregelen

Zoals ik in de inleiding van deze brief al aangaf, hebben de onderzoekers vastgesteld dat er in de praktijk al verschillende verbeteringen tot stand

¹ Onder domiciliestelsel wordt verstaan de opgave door de verdachte aan de politie of het OM van een adres waarop hij te bereiken is en waar voor hem gerechtelijke stukken kunnen worden betekend. Betekening van een dagvaarding/vonnis op dit adres staat dan gelijk aan betekening in persoon.

zijn gekomen, maar dat deze nog niet stelselmatig zijn ingevoerd. Enkele van de onderzochte parketten zijn met succes overgestapt op een meer persoonsgerichte werkwijze bij de betekening van dagvaardingen en vonnissen. Er wordt dus al het nodige gedaan om de effectiviteit van de betekeningsspraktijk en daarmee van de executie van vonnissen te verbeteren. In de praktijk blijken speciale betekeningsteams en/of parketpolitie succesvoller in het in persoon betekenen van gerechtelijke stukken dan TPG Post. Zij ondernemen meer pogingen, werken ook buiten kantooruren en gaan vasthoudender te werk. Deze werkwijze is in lijn met de aanbeveling van de onderzoekers.

3.2 Structurele verbetermaatregelen

Desalniettemin meent ook het College dat de praktijk van de betekening (van dagvaarding en uitspraak) structureel verbeterd moet worden. Deze analyse blijkt ook uit een executie-audit van het OM zelf. Om die reden zijn maatregelen noodzakelijk die moeten voorkomen dat rechterlijke uitspraken niet ten uitvoer kunnen worden gelegd, omdat deze niet onherroepelijk of executeerbaar worden. Ik voeg hier met het College aan toe dat het onherroepelijk/executeerbaar worden als zodanig nog niet betekent dat de tenuitvoerlegging vervolgens ook feitelijk kan plaatsvinden (betrokkene moet bijvoorbeeld in het opsporingsregister gesignaleerd worden als hij onvindbaar is).

3.2.1. Verbetermaatregelen op korte termijn

Het College gaat de parketten allereerst *best practices* aanreiken voor de betekeningsspraktijk van dagvaarding, nadere oproeping en uitspraak. Het gaat zowel om een persoonsgerichte aanpak (instellen betekeningsteams die buiten kantooruren de groep verdachten/veroordeelden weten te bereiken die door TPG Post niet worden bereikt) als om een zaaksgerichte benadering (ernstige feiten). In de nog door het College vast te stellen herziene Aanwijzing executie zal voorts worden opgenomen dat bij uitspraken waarin aan het slachtoffer een vordering benadeelde partij is toegewezen en/of een schadevergoedingsmaatregel is opgelegd tenminste driemaal per jaar een poging tot betekening in persoon moet worden ondernomen. Met ingang van 2006 legt het College de parketten bovendien prestatie-indicatoren op voor de kwaliteit van het betekeningssproces aan voor- en achterkant (betekening dagvaarding dan wel uitspraak). Via de jaarlijkse p&c-cyclus zal hierop worden toegezien. Daarnaast ben ik bereid na overleg met het OM te bezien of scherpere afspraken met TPG Post mogelijk zijn, zoals de onderzoekers hebben gesuggereerd, maar ik wil op voorhand benadrukken dat ik meer heil verwacht van de inzet van speciale betekeningsteams van de politie, gelet op problemen als intimidatie en bedreiging die zich in de praktijk voordoen.

3.2.2. Verbetermaatregelen op lange(re) termijn

De verbetermaatregelen op lange(re) termijn zijn gericht op een mogelijke centralisatie en/of concentratie van executietaken van het OM. Hiernaar wordt thans in opdracht van het College onderzoek verricht, parallel aan het organisatietraject «Het OM Verandert» en de bouw van het nieuwe bedrijfsprocessensysteem voor OM en ZM.

Concluderend ben ik ervan overtuigd dat de acties die het OM gaat ondernemen ertoe zullen bijdragen dat de betekeningsspraktijk (van zowel dagvaarding als uitspraak) al op korte termijn wordt versterkt. De wijze waarop de executietaken van het OM op de lange(re) termijn worden geborgd, komt aan de orde in het onderzoek naar de centralisatie en/of

concentratie van deze taken. De definitieve inrichting van de ondersteunende automatisering speelt hierbij een sleutelrol. Het gaat immers om honderdduizenden vonnissen en arresten per jaar waarin standaard-executiehandelingen moeten worden verricht, maar waarbij in sommige gevallen desalniettemin maatwerk aangewezen is («massamaatwerk»).

3.3. Wetgeving

In dit verband zij er voorts op gewezen dat per 1 november 2005 de nieuwe Wet met betrekking tot de betekening van gerechtelijke mededelingen in strafzaken (de Wet van 23 maart 2005, Stb. 2005, nr. 175) in werking is getreden.

De aanleiding voor de onderhavige wetswijziging was het in de inleiding vermelde rapport «Betekenen van dagvaardingen». De wijziging van de betekeningsvoorschriften vloeit voort uit dit rapport en maakt tevens onderdeel uit van de herziening van strafvordering die het Kabinet ter hand heeft genomen als vervolg op het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* (zie «Algemeen kader herziening Wetboek van Strafvordering», Kamerstukken II 2003/04, 29 271, nr. 1).

Een reden voor deze wetswijziging was ook gelegen in de gevolgen van de rechtspraak van de Hoge Raad, onder meer in het «overzichtsarrest» van HR 12 maart 2002, NJ 2002, 317. Deze jurisprudentiële regels hebben de betekeningspraktijk onmiskenbaar bewerkelijk gemaakt. Verder vormden de eisen die het EVRM stelt een aanleiding voor de wetswijziging, met name in verband met het in artikel 6 EVRM gegarandeerde aanwezigheidsrecht van de verdachte. Zowel uit de Nederlandse als uit de Europese jurisprudentie kan derhalve worden afgeleid dat de overheid meer moeite zou moeten doen om de verdachte te bereiken. Uitsluitend betekenen op het GBA-adres volstaat niet (meer).

Overigens bevat de nieuwe wettelijke regeling in de fase van het hoger beroep een beperkte vorm van een domiciliestelsel, die ertoe leidt dat onder bepaalde voorwaarden de uitspraak in appèl na veertien dagen onherroepelijk wordt, ook al is de dagvaarding voor de zitting in hoger beroep niet in persoon betekend.

Ik geef er in het licht van deze recente wetswijziging de voorkeur aan de feitelijke implementatie van deze nieuwe wettelijke regeling af te wachten, alvorens op dit moment al weer de noodzaak tot nieuwe wijzigingen van de wet te laten onderzoeken. Mocht het OM evenwel op grond van de praktijkervaringen die het gaat opdoen na de inwerkingtreding van de eerdergenoemde wetswijziging tegen nieuwe knelpunten aanlopen, dan zal ik vanzelfsprekend passende actie ondernemen.

Verder wil ik niet onvermeld laten dat ik verwacht dat door de inwerkingtreding van het door uw Kamer reeds aangenomen wetsvoorstel OM-afdoening (TK, nr. 29 849) een substantieel aandeel van de zaken die thans leiden tot een verstekvonnis op een veel eerder tijdstip onherroepelijk wordt, omdat de verdachte geen verzet instelt tegen de hem opgelegde strafbeschikking. Dit wetsvoorstel leidt dus niet alleen tot een besparing van kostbare zittingscapaciteit, doch heeft tevens tot gevolg dat een groot aantal zaken onherroepelijk zal worden. Dit zal gelet op de aard van de zaken die naar verwachting worden afgedaan door middel van het opleggen van een strafbeschikking het meeste effect hebben op afdoening van kanton- en politierechterzaken.

4. Tot slot

Ik vertrouw erop u door middel van mijn beleidsreactie duidelijk te hebben gemaakt dat de in de praktijk door het OM en de onderzoekers geconstateerde knelpunten bij de betekening en executie van verstekvonnissen deels zullen worden verholpen met de inwerkingtreding van de genoemde wet en het wetsvoorstel OM-afdoening en voorts aanmerkelijk kunnen verminderen met de door het OM voorgenomen maatregelen. Het College zal toezien op voortvarende implementatie van de beschreven verbetermaatregelen. Over de uitvoering daarvan zal ik u inlichten door middel van de voortgangsrapportages over het Veiligheidsprogramma. Bij wijze van slotopmerking hecht ik er ook nog aan te onderstrepen dat de hierboven geschetste maatregelen, die in eerste instantie zijn gericht op de verbetering van de betekening en executie, tegelijkertijd onlosmakelijk zijn verbonden met mijn voortdurende inspanningen om de afstemming tussen de verschillende onderdelen en daarbij behorende werkprocessen binnen de strafrechtsketen te optimaliseren. In dat kader worden, zodra er enige ruimte op het vlak van celcapaciteit ontstaat, zoals thans na jaren van aanzienlijke tekorten tijdelijk het geval is, in overleg met OM en politie extra inspanningen gedaan om bestaande voorraden van arrestantenvonnissen in te lopen.

Ten overvloede benadruk ik voorts dat er geen relatie bestaat tussen het tekort aan arrestantencapaciteit de afgelopen jaren en het feit dat een deel van de verstekvonnissen uit diezelfde periode niet geëxecuteerd is vanwege betekeningproblematiek. Dit zijn problemen van geheel verschillende aard.

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner