

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

1448

Vragen van het lid **Groothuizen** (D66) aan de Minister van Justitie en Veiligheid over *de praktijk van het opleggen van een strafbeschikking door het OM* (ingezonden 7 december 2018).

Antwoord van Minister **Grapperhaus** (Justitie en Veiligheid) (ontvangen 6 februari 2019). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2018–2019, nr. 1169.

Vraag 1

Kent u het bericht «OM deelde ten onrechte straffen uit»?¹

Antwoord 1

Ja. In mijn brief aan de Tweede Kamer van 19 december 2018² gaf ik een toelichting op de onjuistheid van de in deze publicatie gehanteerde cijfers.

Vraag 2

Klopt het dat bij twee parketten de achterstand zo groot was dat het openbaar ministerie (OM) in veegzittingen van tientallen zaken niet-ontvankelijkheid van het OM vorderde? Zo ja, hoe beoordeelt u dat? Zo nee, wat was er wel aan de hand?

Antwoord 2

Het aantal strafbeschikkingen dat door ingesteld verzet tegen de strafbeschikking opnieuw bij het OM instroomde, en die moest worden beoordeeld en aan de rechter moest worden voorgelegd, was onverwacht hoog. De capaciteit van het OM, maar ook de afgesproken zittingscapaciteit, was daar niet op berekend, waardoor de doorlooptijd flink toenam. Dit heeft er toe geleid dat het OM vooral in 2014, 2015 en 2016 zaken heeft moeten sponeren vanwege de ouderdom en dat om diezelfde reden in andere zaken de officier van justitie niet-ontvankelijk is verklaard.

In mijn brief aan uw Kamer van 19 december 2018³ gaf ik al aan dat bij de afdoening van dergelijke oude zaken een afweging wordt gemaakt of de doorlooptijd in een zaak van dien aard is dat voortzetting van de vervolging onredelijk zou zijn. De officier respectievelijk de rechter maken daarbij een

¹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/12/03/het-rommelt-in-de-straffabriek-van-het-om-a3016864>

² Kamerstukken II, 2018–2019, 29 279, nr. 479.

³ Kamerstukken II, 2018–2019, 29 279, nr. 482

afweging tussen de ernst van het delict en (de lengte van de periode van) rechtsonzekerheid waarin de verdachte gedurende de looptijd van het strafrechtelijke onderzoek en de vervolgingsfase heeft verkeer. Vervolging zou in die gevallen onbillijk of ondoelmatig zijn, indien men tot de slotsom komt dat het belang van strafrechtelijk ingrijpen te gering is geworden of de «redelijke termijn» van het EVRM is verstreken in verband met de lange tijd die is verstreken na het plegen van het strafbare feit.

Vraag 3 en 4

Kunt u in tabelvorm aangeven hoe de financiering van het OM is opgebouwd per soort financiering en per werkprogramma? Kunt daarin de toegekende budgetten voor het jaar 2017 en 2018 noemen?

Hoe wordt de afdoening van strafbeschikkingen door het OM gefinancierd? Is dat lumpsum, via outputfinanciering of een combinatie van beide? Kunt u uw antwoord uitsplitsen?

Antwoord 3 en 4

Tot op heden werd het OM op lumpsum- of inputbasis gefinancierd. Hierbij werd wel enigszins rekening gehouden met het verwachte aantal zaken en in te zetten capaciteit, maar zonder een directe koppeling aan geleverde prestaties. In het verband van de planning en control-cyclus worden jaarlijks wel productieafspraken gemaakt. Het OM rapporteert eens per tertiaal de voortgang in de productie.

Voor de jaren 2017 en 2018 was de financiering als weergegeven in onderstaande tabel opgebouwd.⁴ In de financiering wordt onderscheid gemaakt naar type werkstroom-/omgeving bij het OM. Er wordt in de financiering geen onderscheid gemaakt naar type afdoening.

(bedragen x € 1,0 mln.)

Type werkomgeving OM	2017	2018
<i>Werkomgeving 1</i> Mulder, overtredingen en misdrijven (standaard)	43,9	40,7
<i>Werkomgeving 2</i> Overtredingen en misdrijven (interventie/ZSM)	137,5	129,9
<i>Werkomgeving 3</i> Misdrijven (onderzoeken)	134,3	133,1
<i>Werkomgeving 4</i> Ondernemingszaken	108,9	132,6
<i>Werkomgeving 5</i> Hoger beroep	35,3	35,3
<i>Overig</i> (o.a. gerechtskosten, domeinen)	96,0	94,6

In mijn brief aan uw Kamer van 21 december 2018 informeerde ik uw Kamer dat met ingang van 2019 een nieuw bekostigingssysteem voor het OM wordt ingevoerd.⁵ Bij deze nieuwe bekostigingswijze wordt gekeken bij welke werkzaamheden en welke budgetten er een relatie is met het aantal zaken dat door het OM wordt afgehandeld en waarbij dit niet het geval is. Bij de inrichting van dit nieuwe systeem is ook rekening gehouden met de ervaringen met het bekostigingssysteem van de Rechtspraak. Als gevolg daarvan wordt in het nieuwe bekostigingssysteem van het OM een aantal vaste kostenposten en werkstromen buiten het outputgerelateerde budget gehouden.

Vraag 5

Wat is de huidige stand van zaken van het werkprogramma «Strafvordering OM2020»? Kunt u in uw antwoord specifiek en per knelpunt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad noemt in zijn rapport «Wordt vervolgd: beschikt en gewogen» in gaan op de borging van de werkprocessen bij strafbeschikkingen?⁶

⁴ Bij de indeling in de tabel moet worden opgemerkt dat in de jaren 2017 en 2018 deze indeling nog in ontwikkeling was. Stijging of daling van specifieke werkomgevingen in budgettaire termen heeft ook te maken gehad met herindeling en wijziging van definities.

⁵ Kamerstukken II, 2018–2019, 33 173, nr. 15.

⁶ Bijlage van Kamerstuk 29 279, nr. 399.

Antwoord 5

In mijn brief aan uw Kamer van 19 december 2018 gaf ik mijn beleidsreactie weer naar aanleiding van het rapport «Evaluatie Wet OM-afdoening».⁷ Uit dit evaluatieonderzoek, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie en Veiligheid uitgevoerd door de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam, volgt dat de strafbeschikking een blijvende plek heeft veroverd in het Nederlandse sanctiebestel. De strafbeschikking draagt naar het oordeel van de onderzoekers bij aan de hoofdoelstellingen die ten grondslag lagen aan de Wet OM-afdoening, waaronder het vergroten van de doelmatigheid en het versterken van de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening. Ik verwijs u graag naar deze brief, waarin ik tevens inging op de rapportages van de procureur-generaal bij de Hoge Raad en op de door het OM naar aanleiding van deze rapportages getroffen verbetermaatregelen in het werkprogramma «Strafvordering OM2020».

Vraag 6

Bent u van mening dat de doorgevoerde bezuinigingen door vorige kabinetten binnen het OM zijn tol eisen met betrekking tot de kwaliteit van de geleverde werkzaamheden, zoals het opleggen van strafbeschikkingen?

Antwoord 6

Zoals aangegeven in mijn brief aan uw Kamer van 19 december 2018⁸ is het instrumentarium om strafbare gedragingen buitengerechtelijk tegen te gaan met de invoering van de strafbeschikking in 2008 juridisch gezien van karakter veranderd. Implementatie van dit destijds nieuwe instrument is niet geheel naar verwachting verlopen. De uitvoeringspraktijk van de OM-strafbeschikking heeft een beduidend zwaardere belasting voor het OM opgeleverd dan was ingeschat. Onder andere het onverwacht hoge aantal strafbeschikkingen dat door ingesteld verzet tegen de strafbeschikking opnieuw bij het OM instroomde, en die dan moet worden beoordeeld en aan de rechter moet worden voorgelegd, trok een flinke wissel op de inzet van het OM.

Vraag 7

Wat vindt u er van dat mensen door de onzorgvuldigheden bij het opleggen van strafbeschikkingen een strafblad hebben zonder adequate schuldvaststelling? Welke mogelijkheden ziet u om de effecten van deze onzorgvuldigheden weg te nemen? Kunt u per mogelijkheid aangeven wanneer u verwacht dat het OM die daadwerkelijk kan gaan benutten? Kunt u eveneens per mogelijkheid toelichten of u verwacht dat die mogelijkheid voldoende is en waarom die voldoende is?

Antwoord 7

Uit het door het Openbaar Ministerie (OM) verrichte onderzoek kan niet worden afgeleid dat de schuld van een verdachte niet adequaat is vastgesteld of straffen zijn opgelegd voor het verkeerde feit. Het betreft een intern kwaliteitsinstrument binnen het OM waarin steekproefsgewijs dossiers zijn getoetst door collega officieren. Het onderzoek, en daarmee de genoemde aantallen uit dit onderzoek, hebben dan ook geen betrekking op de rechtmatigheid van de door officieren van justitie uitgevaardigde strafbeschikkingen. Het OM gebruikt dergelijke onderzoeken om de uitvoeringspraktijk te kunnen verbeteren. Daar was dit onderzoek ook op gericht. Wel is uit de rapportages van de procureur-generaal bij de Hoge Raad⁹ die toezicht houdt op het OM, duidelijk geworden dat er in de begin jaren na de invoering van de strafbeschikking door het OM niet altijd sprake was van een goede registratie van de schuldvaststelling. Met behulp van het Kwaliteitsprogramma Strafvordering OM2020 zijn hieromtrent verbeteringen doorgevoerd. De voortgang van de verbeteringen wordt door het OM gemonitord door middel van metingen. Ik onderschrijf de verbeteringen en genomen maatregelen door het OM volledig. Het is van

⁷ Kamerstukken II, 2018–2019, 29 279, nr. 478.

⁸ Kamerstukken II, 2018–2019, 29 279, nr. 478.

⁹ Kamerstukken II 2014–2015, 29 279, nr. 225 en Kamerstukken II 2017–2018, 29 279, nr. 399.

belang dat het OM blijvend prioriteit geeft aan het verbeteren van de kwaliteit en door middel van metingen en audits het effect meet van de genomen maatregelen.

Ik verwijs u verder naar mijn brieven aan uw Kamer van 19 december 2018¹⁰ waar ik ingegaan ben op de door het OM getroffen verbetermaatregelen.

Vraag 8

Kunt u voor de jaren 2016 en 2017 aangeven hoeveel strafbeschikkingen door het OM zijn uitgevaardigd, in hoeveel van die gevallen er door de bestrafte verzet is aangetekend en in hoeveel van die gevallen het OM de strafbeschikking heeft ingetrokken of gewijzigd? Kunt u voor deze jaren ook aangeven in hoeveel procent van de zaken de rechtbank een hogere of andere straf heeft opgelegd dan het OM, in hoeveel procent van de zaken de straf gelijk was aan die van de strafbeschikking en in hoeveel procent van de gevallen de rechtbank tot vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolgving kwam?

Antwoord 8

Gegevens over aantallen OM-beslissingen en berechtingen zijn gepubliceerd in het statistisch jaarboek Criminaliteit en Rechtshandhaving.¹¹ In 2016 vaardigde het OM 33.285 strafbeschikkingen in misdrijfzaken uit; in 2017 waren dat er 31.700. De strafbeschikking bestaat in 2017 in het merendeel van de gevallen uit een geldboete (27.600) of een taakstraf (3.100) en wordt het vaakst opgelegd voor een verkeersmisdrijf (27%) of een vermogensmisdrijf (24%). Het aandeel van economische misdrijven in de periode 2009–2017 nam toe van 7% naar 15%.

Het verzetspercentage in misdrijfzaken fluctueert de afgelopen jaren tussen de 12% en 14%. Voor de periode 2015–2017 kunnen de gevolgen van het verzet worden uitgesplitst in¹²:

- 16% van de strafbeschikkingen wordt na verzet onvoorwaardelijk geseponeerd om technische of beleidsmatige redenen;
- in 6% wordt na verzet door de OvJ gekozen voor een gewijzigde strafbeschikking;
- 78% van de verzetzaken wordt op zitting behandeld.

Van de verzetzaken die op zitting worden behandeld leidt:

- 24% tot een vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolgging;
- 64% tot een veroordeling met strafoplegging;
- 6% schuldigverklaring zonder straf.

In de overige gevallen is het OM niet ontvankelijk (2%) of is het verzet niet ontvankelijk (3%).

Van de strafopleggingen is in 39% van de gevallen sprake van een lagere straf, in 56% sprake van een gelijke straf en in 5% sprake van een hogere straf.¹³

Vraag 9

Wat is het functieniveau van beslissers bij het OM over strafbeschikkingen? Aan welke opleidings- en ervaringseisen moeten zij voldoen? Is er sprake van een systeem van kwaliteitstoezicht? Zo ja, hoe ziet dat er uit? Zo nee, waarom niet? Kunt u in uw antwoord specifiek ingaan op de mandaatregelingen zoals die voor de officier van justitie nu gelden?

Antwoord 9

De officier van justitie beslist over de oplegging van een strafbeschikking. Deze bevoegdheid kan worden gemandateerd aan andere medewerkers van het OM die voor die afdoeningsbeslissing zijn aangesteld en gekwalificeerd

¹⁰ Kamerstukken II, 2018–2019, 29 279, nrs. 478 en 479.

¹¹ www.cbs.nl; zie met name tabel 5.4 en tabel 5.8.

¹² Bij deze cijfers moet worden aangetekend dat het hier niet gaat om statische gegevens. Er zit namelijk tijd tussen het opleggen van een strafbeschikking, het indienen van het verzet, het beoordelen van het verzet door de OvJ en het behandelen van de verzetszaak op zitting door de rechter. Het jaar waarin de strafbeschikking is opgelegd verschilt regelmatig van het jaar waarin de rechter een uitspraak doet.

¹³ In deze vergelijking zijn alleen zaken betrokken waarin de rechter een zelfde type sanctie oplegt als het OM eerder deed. Er is geen onderscheid gemaakt tussen onvoorwaardelijke en (deels) voorwaardelijke sancties.

om onder toezicht en verantwoordelijkheid van de officier van justitie strafzaken te beoordelen.

Vraag 10

Bent u van mening dat de begrijpelijkheid van de brieven van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) fors kan worden verbeterd, zodat mensen begrijpen wat de opgelegde strafbeschikking voor consequenties kan hebben en hoe ze zich hier tegen verzet kunnen aantekenen? Zo ja, wat bent u voornemens hier tegen te doen?

Antwoord 10

Ik vind het belangrijk dat iedereen de brieven van de overheid kan begrijpen; dit onderwerp heeft dan ook mijn aandacht. Het CJIB heeft in samenwerking met het OM diverse stappen gezet om de leesbaarheid en begrijpelijkheid van brieven van het CJIB te vergroten. Zo is in juli 2017 de leesbaarheid van de verkeersboetes (Wahv) vergroot. Het uiterlijk is gemoderniseerd, de informatie over de overtreding en de hoogte van het boetebedrag is overzichtelijker weergegeven. Daarbij is het taalgebruik minder juridisch en op de boete staat informatie over betalingsmogelijkheden en op welke wijze beroep ingesteld kan worden. De verkeersboete is hierdoor beter begrijpelijk geworden voor bijvoorbeeld laaggeletterden.

Bij de leesbaarheid van de strafbeschikking zie ik nog ruimte voor verbeteringen. Met betrekking tot de strafbeschikking stuurt het CJIB een brief uit met daarin de hoogte van de strafbeschikking. In deze brief wordt tevens medegedeeld dat de strafbeschikking mogelijk consequenties heeft voor de justitiële documentatie van de betrokkene en wordt verwezen naar een website waar nadere informatie te vinden is over justitiële documentatie. Met de strafbeschikking wordt een toelichting meegestuurd waarin uiteengezet wordt op welke wijze iemand in verzet kan gaan tegen de beslissing. De brief en toelichting kunnen echter, net zoals bij de verkeersboetes het geval was, mogelijk in nog beter begrijpelijke taal en vorm worden ingericht. Het OM is daarom voornemens om samen met het CJIB de teksten van de brieven met betrekking tot de strafbeschikking te herzien. In het eerste kwartaal van 2019 worden daarover gesprekken gevoerd. Ik vind het een goede ontwikkeling dat het CJIB hier samen met het OM naar gaat kijken.