PROCUREUR-GENERAAL

WORDT VERVOLGD:

BIJ DE HOGE RAAD

BESCHIKT EN

DER NEDERLANDEN

GEWOGEN

Een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht

WORDT VERVOLGD:
BESCHIKT EN GEWOGEN

Een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht

Onderzoekers
G. Knigge (advocaat-generaal)
M. Peters (wetenschappelijk medewerker)

Den Haag, 2017

Woord vooraf

Artikel 122 lid 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) bepaalt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister in kennis kan stellen van het feit dat naar zijn oordeel het openbaar ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Deze bevoegdheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad hangt samen met diens opdracht te waken voor de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften bij de gerechten zoals omschreven in artikel 121 Wet RO. Daarmee is een juridische grondslag gegeven voor het uitoefenen van toezicht op het openbaar ministerie door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. In 2012 is door mijn voorganger mr. J.W. Fokkens besloten om in dit kader thematische onderzoeken te verrichten naar de wijze waarop het openbaar ministerie zijn taken uitvoert. Hierbij gaat de aandacht telkens uit naar de juridische kwaliteit van de onderzochte taak.

In het eerste in 2014 in dit verband gepresenteerde rapport Beschikt en Gewogen stond de naleving van de wettelijke voorschriften bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen centraal. Dat leidde tot de signalering van een aantal knelpunten met aanbevelingen om die op te lossen. In dit rapport 'Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen' is door de onderzoekers verslag gedaan van de wijze waarop door het openbaar ministerie gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in het eerste rapport waren geformuleerd.

Het is verheugend te constateren dat de belangrijkste conclusie is dat het OM met grote inzet en voortvarendheid gevolg heeft gegeven aan het rapport Beschikt en Gewogen, waarin een groot aantal tekortkomingen werd gesignaleerd in de wijze waarop OM-strafbeschikkingen worden uitgevaardigd. Het OM heeft daarbij terecht grote prioriteit toegekend aan de kritiekpunten waarop in Beschikt en Gewogen het zwaarste accent lag. Op onderdelen worden in dit vervolgrapport nog wel enige kritische kanttekeningen geplaatst bij de beleidsvoornemens in zoverre die onvoldoende ambitieus voorkomen. Een voorbeeld hiervan betreft het laten voortbestaan van de wijze van kennisgeving van een strafbeschikking door het CJIB in de gevallen dat geen uitreiking in persoon heeft plaatsgevonden van een tevoren in een strafbeschikking vastgelegde beslissing.

Over de wettelijke grenzen van mandatering van bevoegdheden van officieren van justitie heeft het College uitgebreid betoogd dat een andere interpretatie van de Wet RO meer toelaat dan in het rapport voor juist wordt gehouden. Ik ben van oordeel dat die ruime opvatting niet strookt met de tekst en de ratio van de Wet RO. Dit heeft onder meer gevolgen voor de beoordeling van de toelaatbaarheid van mandaatverlening aan medewerkers van het CVOM die met het uitvaardigen van strafbeschikkingen worden belast. De ratio legis van de aan de mandaatverlening gestelde beperking tot aan bij het desbetreffende parket werkzame ambtenaren is er juist in gelegen dat bij dat parket in toezicht is voorzien.

Het onderzoek is uitgevoerd door mr. Knigge, advocaat-generaal bij de Hoge Raad die de leiding had over het onderzoek, en door mr. M. Peters, wetenschappelijk medewerker bij de Hoge Raad. Ik ben hun zeer erkentelijk voor het feit dat zij bereid waren dit onderzoek te verrichten en voortvarend uit te voeren. Het onderzoek werd begeleid door een commissie wederom onder voorzitterschap van prof. mr. P.A.M. Mevis. De begeleidingscommissie ben ik veel dank verschuldigd voor de plezierige samenwerking en waardevolle adviezen, die de kwaliteit van het onderzoek ten goede zijn gekomen.

Mijn dank gaat voorts uit naar degenen die namens het Parket-Generaal bij het Openbaar Ministerie het onderzoek hebben gefaciliteerd.

Mr. J. Silvis
Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**		1
	1.1	Doel en karakter van het onderzoek	1
	1.2	De uitvoering van het onderzoek	1
	1.3	De organisatie van het onderzoek	2
2	**Beoordeling**		3
	2.1	Algemeen	3
	2.2	Kanttekeningen op onderdelen	5
3	**Conclusie**		13
	Bijlagen		14
	Bijlage 1	Antwoordbrief College van procureurs-generaal, dd. 11 juli 2016	15
	Bijlage 2	Besluit van het College van procureurs-generaal, dd. 6 januari 2015	32
	Bijlage 3	CJIB-mandaatbesluit van de Landelijke strafbeschikkingsofficier	33

1 Inleiding

1.1 Doel en karakter van het onderzoek

Op 12 januari 2015 werd het onderzoeksrapport *Beschikt en Gewogen* aan de minister van Veiligheid en Justitie aangeboden. Dit rapport kwam tot stand in het kader van de toezichthoudende taak van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden en zag op de vraag of het Openbaar Ministerie (OM) zich bij de oplegging van OM-strafbeschikkingen aan de daarvoor geldende regelgeving hield. De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden constateerde destijds dat het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften op een aantal punten nog niet naar behoren handhaafde of uitvoerde. De belangrijkste tekortkoming betrof de zorgvuldigheid waarmee in twee van de drie onderzochte zaakstromen het bewijs werd beoordeeld. Andere tekortkomingen waren onder meer dat de regels met betrekking tot het horen van jeugdige verdachten onvoldoende werden nageleefd, de strafbeschikking de door de wet voorgeschreven dagtekening niet bevatte, de strafbeschikking zelden de correcte kwalificatie van het feit vermeldde en dat vaak niet viel na te gaan of de strafbeschikking door een daartoe bevoegde functionaris was genomen. Bovendien werd geconstateerd dat de mandaatregelingen die beoogden te voorzien in het gebrek aan (relatieve) competentie van de CVOM niet deugden en dat er een omvangrijke zaakstroom (CJIB) bestond waarin van een schuldvaststelling door een bevoegde functionaris in het geheel geen sprake was. Zowel het College van procureurs-generaal[1], de minister van Veiligheid en Justitie[2] en de politie[3] hebben gereageerd op het rapport. Van deze reacties heeft de procureur-generaal bij de Hoge Raad kennis genomen.

Dit follow-up onderzoek heeft als doel na te gaan of, en zo ja welke, stappen zijn gezet om de tekortkomingen te verhelpen die in *Beschikt en Gewogen* zijn geconstateerd. Over het aan dit rapport gegeven gevolg zal ook een oordeel worden gegeven. Het gaat daarbij niet om een beleidsevaluatie. Of de door het OM gezette stappen het gewenste effect hebben gesorteerd of zullen sorteren, is een vraag die buiten het bestek van dit onderzoek valt. De vraag is dus niet of bijvoorbeeld de beoordeling van het bewijs thans wel voldoende zorgvuldig geschiedt, maar enkel of de bevindingen uit *Beschikt en Gewogen* op dit punt door het OM serieus zijn genomen en hebben geleid tot maatregelen die daarvan getuigen. De methode van onderzoek sluit daarbij aan. Die bestaat hoofdzakelijk uit de beoordeling van zelfrapportage. Het oordeel van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in dit rapport is met andere woorden grotendeels gebaseerd op door het College van procureurs-generaal verstrekte informatie over het aan *Beschikt en Gewogen* gegeven gevolg.

1.2 De uitvoering van het onderzoek

Ten behoeve van het onderzoek werd een lijst van twaalf punten opgesteld die zijn ontleend aan de verschillende conclusies en aanbevelingen uit *Beschikt en Gewogen*. Deze lijst is bij schrijven van 28 april 2016 aan het College van procureurs-generaal gezonden, waarbij de volgende twee puntsgewijs te beantwoorden vragen werden gesteld:

1. *wat is het standpunt van het OM met betrekking tot de desbetreffende conclusies en aanbevelingen?*
2. *hebben de onderzoeksbevindingen het OM aanleiding gegeven tot het nemen van maatregelen en zo ja, welke maatregelen zijn dat en in hoeverre is daaraan reeds uitvoering gegeven?*

---

1 Brief van 22 januari 2015 van het College van procureurs-generaal, gericht aan de minister van Veiligheid en Justitie, met als onderwerp: 'Beleidsreactie rapport "Beschikt en Gewogen"'.

2 Kamerstukken II 2014-2015, 29 279, nr. 225.

3 Brief van 5 februari 2015 van de korpschef, betreffende reactie politie op maatregelen OM n.a.v. rapport beschikt en gewogen.

Het College van procureurs-generaal heeft bij schrijven van 11 juli 2016 geantwoord. Bij dit schrijven waren zes bijlagen gevoegd. Voorts werd op 15 september 2016 van het College van procureurs-generaal het – door dit College op 1 september 2016 in het kader van het programma Strafvordering OM2020 vastgestelde – 'Strafvorderlijk kader OM-strafbeschikking' ontvangen. Ter verduidelijking van bepaalde punten heeft op 20 september 2016 een gesprek met medewerkers van het parket-generaal plaatsgevonden en op 21 september 2016 een gesprek met medewerkers van het CJIB. Ten slotte is op 21 december 2016 van het College van procureurs-generaal het eveneens in het kader van het programma Strafvordering 2020 tot stand gekomen beleidsdocument 'OM-strafbeschikking; nulmeting' ontvangen.[4]

Aan de hand van de aldus verkregen informatie is het onderhavige rapport opgesteld. Daarin zal geen compleet overzicht worden gegeven van alle maatregelen die het College van procureurs-generaal in zijn schrijven van 11 juli 2016 opsomt. Dat schrijven is als bijlage 1 bij dit rapport gevoegd en maakt daarvan op die wijze deel uit. In het rapport zelf kan daardoor het accent worden gelegd op de beoordeling van het gevolg dat aan *Beschikt en Gewogen* is gegeven. Het is daarbij gelet op het beperkte vraagstelling van dit onderzoek (kort gezegd: zijn de conclusies en aanbevelingen serieus genomen?) niet nodig om over elke afzonderlijke maatregel een oordeel uit te spreken. Alleen waar dat zinvol voorkomt, zullen bij de afzonderlijke maatregelen en beleidsvoornemens kanttekeningen worden geplaatst.

1.3 De organisatie van het onderzoek

Het onderzoek valt onder de verantwoordelijkheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het is in zijn naam verricht door mr. G. Knigge, advocaat-generaal bij de Hoge Raad en door mr. M. Peters, wetenschappelijk medewerker bij de Hoge Raad. De leiding van het onderzoek lag bij mr. Knigge. Het in dit rapport neergelegde oordeel van de procureur-generaal bij de Hoge Raad is gebaseerd op de bevindingen uit dit onderzoek.

Het onderzoek is begeleid door een commissie onder voorzitterschap van prof. mr. P.A.M. Mevis (Erasmus Universiteit Rotterdam). De overige leden van de commissie waren:

- Prof. dr. mr. D.V.A. Brouwer (Solitt advocaten en Maastricht University);
- Prof. dr. H.G. van de Bunt (Erasmus Universiteit Rotterdam), ondersteund door dr. W.J. Verhoeven (Erasmus Universiteit Rotterdam);
- Dr. mr. V. Mul (Rechtbank Rotterdam en vanaf februari 2017 Hof Amsterdam);
- Prof. mr. J.B.H.M. Simmelink (Ressortsparket Arnhem-Leeuwarden en Maastricht University).

De leden van de begeleidingscommissie hebben op persoonlijke titel en vanuit hun eigen deskundigheid geadviseerd over de opzet en uitvoering van het onderzoek en de vastlegging van het resultaat.

---

4 Wat de status van dit document is, is niet helemaal duidelijk. Het colofon vermeldt dat het gaat om een uitgave van het Openbaar Ministerie van november 2016. Pagina 1 vermeldt daarentegen dat het gaat om een 'definitief concept' van 9 december 2016.

2 Beoordeling

2.1 Algemeen

Kort na de aanbieding van *Beschikt en Gewogen* heeft het College van procureurs-generaal, bij aan de minister van Veiligheid en Justitie gericht schrijven van 22 januari 2015, een eerste beleidsreactie op het rapport gegeven. Daarin schrijft het College dat de uitkomsten van het door de procureur-generaal bij de Hoge Raad verrichte onderzoek het College aanleiding geven "de in het rapport genoemde kritiekpunten ter harte te nemen en de benodigde maatregelen te treffen". Vervolgens wordt per onderzoeksthema aangegeven welke stappen worden gezet of zullen worden gezet om tot een kwalitatieve verbetering van het werk van het OM te geraken. Bij deze woorden is het niet gebleven. Bij schrijven van 24 juni 2015 aan de hoofdofficieren van de arrondissementsparketten en het parket CVOM wordt uiteengezet tot welke uitkomsten het interne beraad en het overleg met ketenpartners hebben geleid met betrekking tot het opvolgen van de aanbevelingen uit *Beschikt en Gewogen*. Het schrijven heeft in het bijzonder betrekking op de ZSM-werkwijze, hetgeen kennelijk begrepen moet worden in het licht van het feit dat deze werkwijze zich ontwikkelt tot de standaard bij de afdoening van strafbare feiten die zich ervoor lenen door middel van een OM-strafbeschikking te worden afgedaan.[5] De met betrekking tot dit werkproces beschreven maatregelen dienen, zo schrijft het College, uiterlijk 1 oktober 2015 door OM en politie te zijn geïmplementeerd.

In het schrijven van 11 juli 2016 waarin het College van procureurs-generaal antwoord geeft op de ten behoeve van het onderhavige onderzoek gestelde vragen, wordt per vraagpunt een overzicht gegeven van de maatregelen tot verbetering waartoe de conclusies en aanbevelingen uit *Beschikt en Gewogen* aanleiding hebben gegeven. Dat schrijven is als gezegd als bijlage bij dit rapport gevoegd, zodat de inhoud daarvan hier niet behoeft te worden weergegeven. Geconstateerd kan worden dat op alle vraagpunten een reactie is gegeven en dat op bijna alle punten sprake is van concrete stappen tot verbetering. Dit geldt ook en zelfs vooral met betrekking tot de tekortkomingen waarop in *Beschikt en Gewogen* het zwaartepunt lag. Er is vrijwel onmiddellijk een begin gemaakt met het stapsgewijs beëindigen van het 'automatisch' uitvaardigen van strafbeschikkingen door het CJIB. Ook zijn maatregelen genomen die ertoe moeten leiden dat de beoordeling van het bewijs bij de uitvaardiging van strafbeschikkingen zorgvuldiger geschiedt. Ook op veel andere punten zijn stappen gezet. In de volgende paragraaf zullen bij het een en het ander voor zover nodig nog enkele kanttekeningen worden geplaatst.

Hier van belang is dat het College in zijn schrijven van 11 juli 2016 stelt dat *Beschikt en Gewogen* heeft geleid "tot een breder besef dat het reguliere proces van beoordeling van strafzaken structureel kritisch gevolgd en geborgd moet worden om altijd – formeel en materieel – op het vereiste niveau te presteren". In die benadering past dat tot de in het eerder genoemde schrijven van 24 juni 2015 opgenomen maatregelen ook maatregelen behoren met betrekking tot de rechtsbijstand van verdachten in zaken die via ZSM worden afgedaan, een onderwerp waarop *Beschikt en Gewogen* geen betrekking had. Van die benadering getuigt ook het programma Strafvordering OM2020 waarvan het College in zijn schrijven van 11 juli 2016 gewag maakt. Dit programma richt zich op het verbeteren of waarborgen van de kwaliteit van de "kritische werkprocessen" van het OM in het algemeen. Tot die werkprocessen behoort ook het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen. Dat werkproces zal in het kader van het genoemde programma bij voorrang worden aangepakt, zo schrijft het College.

Die woorden zijn in daden omgezet. Op 1 september 2016 stelde het College van procureurs-generaal het 'Strafvorderlijk kader OM-strafbeschikking' vast en gaf het opdracht aan het Programmateam Sv OM2020 gestalte te geven aan het meerjarig kwaliteitsprogramma dat met inachtneming van het vastgestelde kader diende te worden uitgevoerd. Dit kader en dat programma bestrijken een breder terrein dan waarop *Beschikt en Gewogen* zag. Zo wordt als uitgangspunt geformuleerd dat de transactiepraktijk geleidelijk verder zal

[5] Zie OM-jaarbericht 2015, p. 51-52 en p. 64

worden teruggedrongen. Voorts wordt een betere afstemming nagestreefd van de strafoplegging in de OM-strafbeschikking met het rechterlijke straftoemetingsbeleid. Ook met betrekking tot de afhandeling van een gedaan verzet tegen een OM-strafbeschikking worden nieuwe uitgangspunten geformuleerd.

Onderdeel van het meerjarige kwaliteitsprogramma vormt de interne audit waarvan het College van procureurs-generaal in zijn schrijven van 11 juli 2016 reeds melding maakte. Het gaat daarbij om een steekproefsgewijze beoordeling van zaken die door de verschillende parketten door middel van een OM-strafbeschikking zijn afgedaan. Die beoordeling richt zich onder meer op de vraag of de verschillende maatregelen die naar aanleiding van *Beschikt en Gewogen* zijn genomen, worden nageleefd en het gewenste effect hebben gesorteerd. De eerste audit, uitgevoerd door een niet nader omschreven 'officierenpool', heeft inmiddels plaatsgevonden. De steekproef had daarbij betrekking op zaken die in de periode tussen 1 januari 2016 en 1 september 2016 door middel van een OM-strafbeschikking zijn afgedaan. De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in het in december 2016 verschenen document 'OM-strafbeschikking; nulmeting'. Zoals de ondertitel (nulmeting) aangeeft, heeft de audit een "verbetergericht karakter". De doelstelling is dan ook bepaald niet om aan te tonen dat het OM zijn zaakjes inmiddels op orde heeft. Wat opvalt, is juist de kritische beoordeling die het eigen werk ten deel is gevallen. Op een niet gering aantal punten wordt geconcludeerd dat de zaken nog niet "op orde" zijn of althans verbetering behoeven.

Die kritische beoordeling geldt ook voor de schuldvaststelling die vooraf dient te gaan aan het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking. Zoals gezegd hadden de belangrijkste bevindingen uit *Beschikt en Gewogen* op die schuldvaststelling betrekking. In de nulmeting wordt geconstateerd dat in 15% van de onderzochte zaken het bewijs niet in het dossier kan worden gevonden. Als de zaken buiten beschouwing worden gelaten waarin de dossierstukken in GPS ontbraken, dan blijft 6% over aan zaken waarin het aanwezige bewijs ontoereikend wordt geoordeeld om de schuldvaststelling te kunnen dragen. De onderzoekers concluderen daarbij dat dit een hoger foutpercentage is dan in *Beschikt en Gewogen* werd gevonden.

In *Beschikt en Gewogen* werd in twee zaakstromen, de ZSM-zaakstroom en de CVOM-zaakstroom, een foutpercentage van 8% gevonden. In de arrondissementale zaakstroom, die verreweg het grootste was, werden daarentegen geen zaken aangetroffen waarin het bewijs onvoldoende was. In de nulmeting wordt gesteld dat, als deze bevindingen "door weging representatief worden gemaakt", het een en ander neerkomt op een foutpercentage van 4% over het totaal. De vraag is of die omrekening methodologisch verantwoord is. Bovendien is de vraag of de 'officierenpool' dezelfde maatstaf heeft aangelegd als de onderzoekers in *Beschikt en Gewogen*. De overtuigende kracht van het bewijs is in *Beschikt en Gewogen* terughoudend beoordeeld. De onderzoekers achtten het bewijs op dit punt destijds alleen onvoldoende als er "op grond van het dossier reden is voor ernstige twijfel aan de betrouwbaarheid van het bewijs".[6] De in de nulmeting gegeven voorbeelden maken aannemelijk dat de 'officierenpool' op dit punt indringender heeft getoetst. Gelet op de bevindingen in het rapport *Beproefd verzet*, dat gelijktijdig met het onderhavige rapport aan de minister van Veiligheid en Justitie wordt aangeboden, is voor die verder gaande toetsing alle reden.[7] Dat neemt niet weg dat de conclusie in de nulmeting dat ten opzichte van *Beschikt en Gewogen* geen verbetering is opgetreden, mogelijk aan de harde kant is. Overeind blijft echter staan dat de schuldvaststelling bij de oplegging van OM-strafbeschikkingen een punt van grote zorg blijft.

---

6 Beschikt en Gewogen, p. 39.

7 Vgl. Beproefd verzet, § 5.2.

De conclusie kan moeilijk een andere zijn dan dat het OM de bevindingen van *Beschikt en Gewogen* zeer serieus heeft genomen. De voortvarendheid en de grote inzet waarmee de verbetering van de praktijk van de OM-strafbeschikking ter hand is genomen, is indrukwekkend. Aan die conclusie doen de uitkomsten van de nulmeting niet af. In dat verband twee opmerkingen.

De eerste is dat het niet onbegrijpelijk is dat de noodzakelijke verbeteringen nog niet allemaal in volle omvang zijn gerealiseerd. Als juist is wat in *Beschikt en Gewogen* is geopperd, namelijk dat sprake is geweest van een halfslachtige omvorming van de vertrouwde transactiepraktijk tot een praktijk waarin het OM op basis van een schuldvaststelling verdachten bestraft, dan is voor de verbetering van die praktijk een cultuuromslag vereist, die zich niet van de ene op de andere dag laat realiseren. Daar komt bij dat veranderprocessen aan financiële en organisatorische randvoorwaarden zijn gebonden. In dit verband kan herinnerd worden aan hetgeen het College van procureurs-generaal aan het slot van zijn schrijven van 22 januari 2015 aan de minister van Veiligheid en Justitie naar voren bracht. Gesteld werd dat *Beschikt en Gewogen* duidelijk maakt dat "er aanleiding is om de balans tussen een efficiënte en snelle afhandeling en de kwaliteit en zorgvuldigheid van de beslissing beter in evenwicht te brengen". Daaraan wordt toegevoegd dat gesproken kan worden van een disbalans tussen werkdruk en kwaliteit en dat gelet daarop de kwaliteitsstandaard zichtbaar moet worden gemaakt in de bekostiging van het OM.

De tweede opmerking is dat juist de kritische opstelling ten aanzien van het eigen presteren die uit de nulmeting spreekt, vertrouwen geeft. Daaruit spreekt dat het streven naar verbetering gemeend is. Bovendien mag verwacht worden dat, als de audits keer op keer onvoldoende verbetering te zien geven, daaruit de conclusie zal worden getrokken dat de genomen maatregelen, waaronder in het bijzonder het gebruik van werkformulieren, onvoldoende effect sorteren en dat daarom naar andere oplossingen zal worden gezocht om de kwaliteit van de OM-afdoening te verhogen. Daarbij kan ook gedacht worden aan investeringen in de personele inzet. Juist omdat de strafbeschikking een relatief goedkope manier van wetshandhaving is, is het ook vanuit kostenoogpunt van het grootste belang dat de kwaliteit ervan een aanvaardbaar niveau heeft.

2.2 Kanttekeningen op onderdelen

Zoals gezegd worden in dit rapport niet alle voorgenomen en getroffen maatregelen afzonderlijk beoordeeld. Volstaan wordt met het plaatsen van kanttekeningen indien dat zinvol voorkomt. Daarbij wordt de volgorde aangehouden van de vraagpunten zoals die aan het College van procureurs-generaal zijn voorgelegd.

Schuldvaststelling op basis van incomplete dossiers

Het College van procureurs-generaal heeft terecht ingezet op een "reproduceerbare schuldvaststelling", hetgeen betekent dat alle informatie waarop de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking is gebaseerd, schriftelijk moet zijn vastgelegd en digitaal raadpleegbaar moet zijn. Uit het antwoord van het College van procureurs-generaal blijkt dat dit niet inhoudt dat op ambtseed of ambtsbelofte opgemaakte processen-verbaal van een handtekening moeten zijn voorzien. Die handtekening is pas nodig als de zaak aan de rechter moet worden voorgelegd omdat verzet is gedaan of omdat de executie is mislukt. Een andere werkwijze zou "te omslachtig" zijn. Hoewel begrip kan worden opgebracht voor het organisatorische probleem waarvoor de politie en het OM zich hier zien geplaatst, kan dit bezwaarlijk een reden opleveren om in de gegroeide praktijk te berusten. Het streven zou toch minst genomen moeten zijn om het probleem in het kader van de op handen zijnde digitalisering van de strafrechtspleging – met daarbij de introductie van een elektronische handtekening – tot een oplossing te brengen. Daarbij zij opgemerkt dat het niet onder-

tekenen van opgemaakte processen-verbaal op gespannen voet staat met artikel 152 Sv.[8] Bovendien mist een niet ondertekend proces-verbaal de bijzondere bewijskracht van art. 344 lid 2 Sv, zodat het gevolg kan zijn dat het wettig bewijs niet voorhanden is. In die gevallen waarin het niet ondertekende proces-verbaal als een 'overig geschrift' tot het bewijs kan meewerken, blijft gelden dat een belangrijke waarborg voor de betrouwbaarheid ervan ontbreekt. Het valt niet goed in te zien waarom bewijs dat door de rechter niet wordt geaccepteerd (zonder handtekeningen wordt de zaak niet aan hem voorgelegd), wel voldoende zou zijn om de schuldvaststelling door het OM te dragen.

Identiteitsvaststelling

Het College van procureurs-generaal heeft stappen gezet om te bewerkstelligen dat opsporingsambtenaren de vaststelling van de identiteit van de verdachte steeds op de voorgeschreven wijze uitvoeren. Daarbij is ervoor gekozen geen zaken in behandeling te nemen waarin het aan een correcte identiteitsvaststelling heeft ontbroken. Die beleidslijn kan slechts worden onderschreven, in aanmerking genomen dat met een correcte identificatie wordt beoogd te voorkomen dat onschuldige burgers de dupe worden van het misbruik van hun personalia.

Gelet op het belang dat met de identificatie van de verdachte is gemoeid, is de vraag of het inderdaad, zoals het College schrijft, niet "proportioneel" is om staande gehouden verdachten die geen identiteitsbewijs kunnen tonen (zodat de voorgeschreven identificatie niet kan plaatsvinden) enkel om die reden aan te houden. In strijd met de wet is de door het College als "correct" aangemerkte alternatieve wijze van identiteitsvaststelling die opsporingsambtenaren dan praktiseren, niet.[9] De vraag is wel of een schuldvaststelling op basis van een dergelijke identificatie zonder meer aanvaardbaar is.

Jeugdige verdachten

In *Beschikt en Gewogen* werd geconstateerd dat de Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen onduidelijk was met betrekking tot de vraag of de daarin opgenomen waarborgen ook betrekking hadden op overtredingen. Hetzelfde gold voor de Richtlijn die deze Aanwijzing in 2014 verving.[10] Het College van procureurs-generaal schrijft op 11 juli 2016 dat het voorstel tot wijziging van deze Richtlijn gereed is voor besluitvorming. Inmiddels is, op 1 oktober 2016, de Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten inclusief strafmaten Halt (2016R008) in werking getreden. Daarin zijn de gesignaleerde onduidelijkheden inderdaad weggenomen. De verplichting om de jeugdige en zijn ouders op te roepen voor een OM-zitting zodra de uitvaardiging van een strafbeschikking wordt overwogen, is daarbij beperkt tot misdrijven.[11] Het stond het OM uiteraard vrij die beperking aan te brengen, al was ook denkbaar geweest dat aansluiting was gezocht bij art. 500 lid 1 jo. 496 lid 1 Sv, dat voor de berechting van overtredingen door de kinderrechter steeds de oproeping van de ouders van de jeugdige verdachte voorschrijft.

In zijn reactie gaat het College van procureurs-generaal niet expliciet in op de constatering in *Beschikt en Gewogen* dat de toepasselijke waarborgen met betrekking tot jeugdige verdachten niet worden nageleefd. Uit de uitgevoerde nulmeting blijkt voorts niet dat die naleving een aandachtspunt vormt in het verbeterprogramma Strafvordering OM2020.

---

8 Dat het opmaken van proces-verbaal onder verantwoordelijkheid van het OM achterwege kan worden gelaten, zoals art. 152 lid 2 Sv bepaalt, maakt dit vermoedelijk niet anders. Om het niet ondertekenen van opgemaakte processen-verbaal lijkt het in dit artikellid niet te gaan.

9 Art. 52 Sv geeft opsporingsambtenaren de bevoegdheid om de verdachte staande te houden ten einde diens identiteit vast te stellen op de wijze voorzien in de eerste volzin van art. 27a lid 1 Sv. Het vragen naar het identiteitsbewijs wordt in de tweede volzin van art. 12a lid 1 Sv voorgeschreven. Art. 52 Sv verplicht dus niet tot het vragen naar een identiteitsbewijs en geeft daartoe zelfs niet de bevoegdheid. Dat neemt niet weg dat opsporingsambtenaren die bevoegdheid wel kunnen ontlenen aan art. 2 Wet op de identificatieplicht.

10 Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2014R008).

11 Zie punt 5 onder a van de Richtlijn.

De kenbaarheid van de verantwoordelijke functionaris

Het College van procureurs-generaal beschrijft in zijn antwoord op de desbetreffende vraag de werkwijzen die door het OM bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen worden gevolgd en komt daarbij tot de conclusie dat "thans bij elke zaak geregistreerd [wordt] door welke functionaris de beslissing tot uitvaardiging van de strafbeschikking is genomen". Voor zover in het gestelde kan worden gelezen dat het College onderschrijft dat het noodzakelijk is dat te allen tijde op eenvoudige wijze kenbaar is wie de functionaris is die de strafbeschikking heeft uitgevaardigd, kan daarvan met instemming worden kennisgenomen. Voor zover evenwel het gestelde een correcte weergave beoogt te zijn van de feitelijke stand van zaken met betrekking tot de vereiste registratie, kunnen daarbij vraagtekens worden geplaatst.

Zoals al in het antwoord van het College besloten ligt, kunnen drie verschillende functionarissen worden geregistreerd, te weten: a) de functionaris die de beslissing feitelijk nam; b) de functionaris onder wiens verantwoordelijkheid de beslissing is genomen en c) degene die de beslissing in GPS heeft verwerkt. De functionaris onder c kán dezelfde zijn als die genoemd onder a of b, maar dat hoeft niet.[12] De wijze waarop de registratie plaatsvindt, verschilt ook. De registratie kan plaatsvinden in het gehanteerde werkformulier, in een vrij veld in BOSZ[13] of in GPS, automatisch bij de verwerking van de beslissing in GPS en in de CJIB-zaakstroom door vermelding in het "systeem" (doorgaans de transactiemodule) of door aantekening op de fysieke combibon[14]. Deze stand van zaken maakte dat in de nulmeting moest worden geconstateerd dat het dossieronderzoek met betrekking tot de vraag of te achterhalen was welke bij naam genoemde functionaris de beslissing heeft genomen, "geen betrouwbare uitkomst" heeft opgeleverd. In veel gevallen kwamen de reviewers uit de 'officierenpool' er kennelijk niet uit. Zij noemen de registratiediscipline laag.[15]

De conclusie die hieruit is getrokken, is dat gestreefd moet worden naar een uniform registratiebeleid ("met bijbehorende ICT ondersteuning en registratiediscipline").[16] Dat lijkt inderdaad een goede zaak. De vraag daarbij is wel of het vermelden van de functie en de naam van de beslisser in de OM-strafbeschikking zelf niet de eenvoudigste en meest transparante oplossing is. Het volgende punt heeft mede daarop betrekking.

Ondertekening strafbeschikking

In *Beschikt en Gewogen* werd aanbevolen om, hoewel de wet dit niet expliciet vereist, in de OM-strafbeschikking de naam en de functie te vermelden van de functionaris die haar uitvaardigde en die strafbeschikking door die functionaris te laten ondertekenen. Daarbij werd erop gewezen dat de strafbeschikking grote overeenkomsten vertoont met een rechterlijke veroordeling en dat met het met naam en toenaam ondertekenen van dergelijke beslissingen grote belangen zijn gemoeid.[17] Tevens werd het vermoeden uitgesproken dat het achterwege blijven van ondertekening van de strafbeschikking – waardoor onduidelijk is wie op het uitvaardigen ervan kan worden aangesproken – heeft bijgedragen aan een praktijk waarin schuldvaststelling op onvoldoende zorgvuldige wijze lijkt te geschieden.[18]

Dat laatste behoeft wellicht enige verduidelijking. Zoals hiervoor al werd opgemerkt, lijkt voor de omvorming van een transactiepraktijk naar een praktijk van strafoplegging een cultuuromslag vereist te zijn die zich niet eenvoudig laat realiseren. Welnu, aan die cultuuromslag zou kunnen bijdragen dat in het werkproces elementen worden ingebouwd die het verschil met het doen uitgaan van een transactievoorstel markeren. Zoals de belangrijkste functie van de cautie mogelijk niet is om de verdachte op de hoogte te stellen van zijn zwijgrecht (veel verdachten weten wel dat ze niet verplicht zijn om te antwoorden), maar om de

---

12 Interview parket-generaal 20 september 2016.

13 Dit wordt geconstateerd in de 'nulmeting OM-strafbeschikking', p. 26. Openbaar Ministerie, OM-strafbeschikking nulmeting, november 2016. Hierna: Nulmeting OM-strafbeschikking.

14 Antwoordbrief College van procureurs-generaal, 11 juli 2016, p. 10.

15 Nulmeting OM-strafbeschikking, p. 5 en p. 26-27.

16 Nulmeting OM-strafbeschikking, p. 11.

17 Beschikt en Gewogen, p. 46.

18 Beschikt en Gewogen, p. 61.

opsporingsambtenaar zelf in te prenten waaraan hij zich bij het verhoor heeft te houden, zo kan het met naam en toenaam ondertekenen van de strafbeschikking door de desbetreffende functionaris bijdragen aan diens besef dat hij niet een schakeltje is in een onpersoonlijk verwerkingsproces dat er uiteindelijk toe leidt dat aan de verdachte bericht wordt gezonden dat hem straf is opgelegd, maar degene is die deze straf bepaalt en voor zijn verantwoording neemt.

In de beantwoording van de desbetreffende vraag merkt het College van procureurs-generaal in de eerste plaats op dat onderaan de strafbeschikking staat vermeld dat 'de officier van justitie' de strafbeschikking heeft uitgevaardigd. Daarbij wordt een vergelijking gemaakt met de dagvaarding. Die vergelijking overtuigt niet. Hiervoor werd reeds gewezen op de overeenkomst met een rechterlijke veroordeling. Met de vermelding onderaan het vonnis dat het door 'de rechter' is gewezen, wordt in ons recht terecht geen genoegen genomen.

In de tweede plaats wijst het College op technische moeilijkheden die maken dat de ondertekening onder vermelding van naam en functie niet "eenvoudig" en zelfs, wat de door het CJIB verzonden strafbeschikkingen betreft, "niet mogelijk" is. Om die reden is aan de aanbeveling geen gevolg gegeven.

Niet ontkend wil zijn dat het realiseren van de aanbeveling extra inspanningen meebrengt en grote aanpassingen van de bestaande ICT voorzieningen vereist.[19] Als het antwoord van het College zo zou moeten worden verstaan dat aan het gevolg geven aan de aanbeveling voorlopig, in afwachting van de introductie in de strafrechtspleging van de elektronische handtekening, geen prioriteit wordt gegeven, maar dat het streven er wel op is gericht om de ondertekening in de toekomst te realiseren, kan daarvoor dan ook begrip worden opgebracht. Daarbij zij opgemerkt dat de bedoelde technische problemen niet in gelijke mate lijken te gelden voor het vermelden van de naam en de functie van de straf opleggende functionaris.

Geen toezending van een afschrift van een strafbeschikking

De wettelijke regeling brengt mee dat een strafbeschikking moet worden opgemaakt en dat een afschrift daarvan aan de verdachte moet worden uitgereikt of toegezonden. In *Beschikt en Gewogen* werd geconstateerd dat in alle gevallen waarin de toezending aan het CJIB is opgedragen, het opmaken van een originele strafbeschikking achterwege blijft, zodat van de toezending van een afschrift daarvan geen sprake is. Dit wordt onderstreept door het feit dat het bericht dat door het CJIB wordt verzonden als datum waarop de strafbeschikking zou zijn uitgevaardigd, een datum vermeldt die in de toekomst is gelegen. De verklaring voor het een en ander lijkt te zijn, dat de invoering van de strafbeschikking niet heeft geleid tot een wezenlijke aanpassing van het automatiseringssysteem dat voor het doen uitgaan van transactievoorstellen was ingericht. Op dezelfde wijze waarop het CJIB voorheen op basis van door het OM verstrekte gegevens transactievoorstellen verzond, verzendt het nu berichten die voor strafbeschikkingen moeten doorgaan, maar die in feite enkel een kennisgeving zijn van een genomen beslissing. Bij die stand van zaken is het, zoals het College van procureurs-generaal stelt, juist dat ondertekening van de strafbeschikking "niet mogelijk" is. Van een strafbeschikking die kan worden ondertekend, is immers geen sprake.

Kennelijk ter rechtvaardiging van deze praktijk merkt het College van procureurs-generaal op dat "in alle gevallen het document dat aan de bestrafte wordt toegezonden alle uiterlijke kenmerken, alsmede de inhoudelijke componenten van de strafbeschikking bevat, waardoor materieel gezien sprake is van toezending van een afschrift van de strafbeschikking." Dit argument, wat daarvan verder ook zij, ziet het eraan voorbij dat het opmaken van een strafbeschikking waarvan de authenticiteit (door ondertekening of anderszins) is verzekerd, een waarborg is waarmee de wet de uitvaardiging van strafbeschikkingen heeft omkleed. Men zal toch ook niet willen beweren dat het rechterlijk vonnis kan worden vervangen door een door het CJIB geproduceerd document dat veel op een vonnis lijkt?

---

[19] Dat ondertekening bij de door het CJIB verzonden 'strafbeschikkingen' is alleen juist als de bestaande geautomatiseerde praktijk waarin het opmaken van een originele strafbeschikking in feite achterwege blijft, als uitgangspunt wordt genomen.

Het College van procureurs-generaal verdedigt het ontbreken van de juiste dagtekening met het argument dat dit de verdachte ten goede komt, omdat de verzettermijn daardoor op een later tijdstip begint te lopen. Dit argument lijkt te berusten op de onjuiste gedachte dat het moment waarop het CJIB het afschrift van de strafbeschikking verzendt, het moment is waarop het OM die strafbeschikking uitvaardigt. Een OM-strafbeschikking wordt uitgevaardigd op het moment waarop zij door de OvJ wordt opgelegd.[20] Het uitreiken of verzenden van een afschrift van de uitgevaardigde strafbeschikking vindt op een later moment plaats. De datum waarop de strafbeschikking wordt uitgevaardigd is op geen enkele wijze gerelateerd aan de termijn waarbinnen verzet moet worden gedaan. De verdachte wordt dus niet geholpen als die datum – in strijd met de wet – niet of niet correct in de strafbeschikking wordt vermeld. Dat bij het verzenden van een afschrift van de correct opgemaakte strafbeschikking ook de verzenddatum moet worden vermeld, is een andere zaak. Daarbij zij opgemerkt dat ook die verzenddatum in de meeste gevallen niet het begin van de verzettermijn vormt. Dat is alleen anders in het uitzonderingsgeval van de tweede volzin van art. 257e lid 1 Sv, waarin een termijn van zes weken "na toezending" geldt. Of dit het vermelden van een onjuiste verzenddatum rechtvaardigt, is een vraag waarop het antwoord in *Beschikt en Gewogen* in het midden is gelaten.[21]

Relatieve competentie en mandaat

In *Beschikt en Gewogen* werd geconstateerd dat de parketsecretarissen en administratief-juridische medewerkers die bij de CVOM werkzaam zijn in de onderzochte periode de bevoegdheid misten om OM-strafbeschikkingen uit te vaardigen en dat dit gebrek niet wordt verholpen door de op 1 januari 2015 in werking getreden wetswijziging die van de CVOM een parket maakte. Dit laatste omdat art. 9 Sv de officieren van justitie bij de CVOM niet belast met de vervolging van (een bepaalde categorie) strafbare feiten, zodat die officieren geen bevoegdheid hebben die zij aan CVOM-medewerkers kunnen mandateren.[22] Het College van procureurs-generaal schrijft dat in afwachting van wetswijziging bij besluit van 6 januari 2015 in het probleem is voorzien. Dit besluit is als bijlage 2 bij dit rapport gevoegd.

Ernstig betwijfeld kan worden of een gebrek aan wettelijke bevoegdheid door een besluit van het College van procureurs-generaal gerepareerd kan worden. Maar ook afgezien daarvan kunnen bij het besluit vraagtekens worden geplaatst. Zo is direct al de vraag waaraan het College de bevoegdheid ontleent om te besluiten dat het personeel dat "binnen het parket CVOM is belast met het uitvaardigen van strafbeschikkingen" die werkzaamheden "(in mandaat) verricht ten behoeve van de gehele OM-organisatie". Dat besluit heeft iets circulairs: van personeel dat "belast" is met de uitoefening van aan de OvJ toegekende bevoegdheden kan wettelijk gezien pas sprake zijn indien en nadat rechtsgeldig mandaat is verleend. Het College, dat in art. 126 RO niet wordt genoemd, kan dat mandaat niet verlenen. Eigen aan mandaat is dat het wordt verleend door de functionaris wiens bevoegdheid wordt uitgeoefend. Art. 126 lid 1 somt de rechterlijke ambtenaren op van wie de bevoegdheden met instemming van het hoofd van het parket kunnen worden gemandateerd. Art. 126 lid 2 RO bepaalt voorts dat de gemandateerde bevoegdheden "in naam en onder verantwoordelijkheid" van de desbetreffende – in het eerste lid genoemde – rechterlijke ambtenaar worden uitgeoefend. Deze constructie waarborgt dat door de mandataris geen bevoegdheden worden uitgeoefend waarover de bedoelde rechterlijke ambtenaar niet zelf beschikt. Daaruit volgt dat het mandaat niet "ten behoeve van de gehele OM-organisatie" kan worden verleend. De verschillen in relatieve competentie die tussen de parketten bestaan, worden door de constructie juist geëerbiedigd.

In een uitvoerige schriftelijke reactie op het conceptrapport schrijft het College dat de

---

[20] In de wet worden 'opleggen' en 'uitvaardigen' als synoniemen gebruikt. Zie de opschriften van de tweede en derde afdeling van titel IVa van boek 2.

[21] Zie p. 47: "wat daarvan overigens ook zij".

[22] De bevoegdheid die de bij de CVOM aangestelde OvJ heeft als plaatsvervanger bij andere parketten, kan alleen gemandateerd worden aan de medewerkers van het parket waarbij hij als plaatsvervanger optreedt. Vgl. Beschikt en Gewogen, p. 50-51.

kritiek op de circulaire formulering van het besluit terecht is. Daarom zou voor de woorden "belast is met" gelezen moeten worden "geselecteerd is voor". Dat 'selecteren' zou daarbij iets anders zijn dan 'mandateren'. De geselecteerde functionarissen zouden door het College – door in het besluit te bepalen dat ze "formeel zijn aangesteld bij alle parketten c.q. in dienst van het openbaar ministerie (in een OM-brede functie)" – slechts "geschikt" gemaakt worden om – kort gezegd – de bevoegdheden van alle parketten in mandaat uit te oefenen.

In de kern komt het in de genoemde schriftelijke reactie verwoorde standpunt erop neer dat "niet [is] in te zien waarom het College als algemeen leidinggevend orgaan van het Openbaar Ministerie" parketsecretarissen en administratief-juridisch medewerkers niet bij alle parketten tegelijk zou mogen aanstellen. Daarbij wordt een beroep gedaan op het Algemeen Rijksambtenarenreglement volgens hetwelk de bedoelde functionarissen in dienst zijn van het rijk (en niet van een parket) en op grond waarvan aan het College – via door de minister verleend ondermandaat – de bevoegdheid toekomt om rechtspositionele besluiten te nemen. Volgens het College is het begrip "werkzaam zijn bij" dat in art. 126 lid 1 RO wordt gebruikt dan ook geen kwestie van "standplaats, plaats van tewerkstelling of personeelsadministratie". In de bepalingen van de ARAR "vindt het College dan ook steun voor de gedachte dat de 'andere ambtenaren' [aan wie op grond van art. 126 lid 1 RO bevoegdheden kunnen worden gemandateerd] altijd al (dus ongeacht hun standplaats of plaats van tewerkstelling) worden aangesteld bij het gehele openbaar ministerie (als dienst op rijksniveau)". Die argumentatie leidt tot de door het College zelf opgeworpen vraag "of het besluit van 6 januari 2015 wel werkelijk noodzakelijk was en of het 'werkzaam zijn' bij de andere parketten niet reeds voortvloeide uit de oorspronkelijke aanstellingen".

Als consequent doorgeredeneerd wordt, kan het antwoord op die vraag niet anders dan bevestigend zijn. Er is in die redenering helemaal geen bevoegdheidsprobleem dat door het College gerepareerd hoefde te worden! Daarmee veroordeelt de redenering zichzelf. Het Algemeen rijksambtenarenreglement kan bezwaarlijk bepalend zijn voor de uitleg van de Wet RO. Die wet kent geen ambtenaren die in dienst zijn van het openbaar ministerie, maar enkel ambtenaren die werkzaam zijn bij een parket. Dat begrip wordt daarbij zowel gebruikt voor rechterlijke ambtenaren (bijv. art. 136 lid 1 sub a t/m f RO) als voor andere ambtenaren (bijv. art. 136 lid 1 sub g RO). Voor al die ambtenaren zal het begrip op dezelfde wijze uitgelegd moeten worden. Art. 9 Sv, dat de relatieve competentie van de officier "bij" een bepaald arrondissementparket regelt, sluit bij dat begrip aan. Het artikel zou zinledig zijn als "(werkzaam) bij" niets met de feitelijke standplaats van de officier van justitie te maken heeft. Ook aan dat begrip in art. 126 lid 1 RO komt dan geen enkele inperkende betekenis toe. Als "bij het parket werkzame ambtenaar" gelezen moet worden als "bij het openbaar ministerie – en dus bij alle parketten – aangestelde ambtenaar" zou de wetgever dat wel zo hebben opgeschreven. Daarbij zij opgemerkt dat er een goede reden is om de mandaatverlening te beperken tot bij het parket werkzame ambtenaren. Niet alleen wordt daardoor voorkomen dat de regeling van de relatieve competentie wordt omzeild, ook het toezicht op de bevoegdheidsuitoefening is zo gewaarborgd. Doordat de mandataris feitelijk werkzaam is bij hetzelfde parket als de functionaris wiens bevoegdheid wordt uitgeoefend, kan inhoud worden gegeven aan art. 126 lid 2 RO, dat de verantwoordelijkheid bij die functionaris legt.

Noch de tekst van de Wet RO, noch de ratio ervan biedt kortom steun aan de uitleg die het College van procureurs-generaal aan die wet geeft. Tekenend voor de vrije omgang met de Wet RO die het College zich veroorlooft, is wellicht dat het College besluit dat onder 'parket' in art. 126 lid 1 Wet RO wordt verstaan: "elk in de Wet RO voorzien eerstelijnsparket van het OM, met uitzondering van het parket CVOM". Het is niet aan het College om te besluiten wat de Wet RO inhoudt. Wat nog meer bevreemdt, is dat het College onder punt d. besluit dat de CVOM-medewerkers "geacht" worden "bij het nemen van hun beslissingen" werkzaam te zijn bij het parket waarvoor de desbetreffende werkzaamheden worden verricht en onder punt e. besluit dat de supervisie over al die bij de andere parketten verrichte werkzaamheden wordt opgedragen aan het hoofd van een parket dat geen parket zou zijn in de zin van art. 126 lid 1 Wet RO. Zoals gezegd is de ratio legis van de aan de mandaatverlening gestelde beperking tot aan bij het desbetreffende parket werkzame ambtenaren er juist in is gelegen dat bij dat parket in toezicht is voorzien.

In zijn schriftelijke reactie stelt het College dat het helemaal niet vreemd is om het toezicht op te dragen aan de hoofofficier van het parket CVOM aangezien de CVOM-medewerkers de aan hen gemandateerde bevoegdheden feitelijk in het gebouw van het parket CVOM uitoefenen. Dat moge zo zijn, maar het punt is dat de mandateringsconstructie die het College in het leven heeft geroepen de verantwoordelijkheid voor de bevoegdheidsuitoefening in strijd met art. 126 lid 2 RO niet legt bij het parket waar de mandataris (volgens het College) werkzaam is. Natuurlijk is het beter dat op het onbevoegd uitvaardigen van strafbeschikkingen door CVOM-medewerkers daadwerkelijk toezicht wordt gehouden en dat niet gefingeerd wordt dat het toezicht wordt uitgeoefend door het hoofd van het parket waar de CVOM-medewerker "geacht" wordt werkzaam te zijn. Aan de onbevoegdheid van de taakuitoefening doet dat echter niets af.

Van groot belang is de hele kwestie overigens niet. Uit bij het ministerie van Veiligheid en Justitie ingewonnen inlichtingen blijkt dat een wetsvoorstel tot wijziging van art. 9 Sv in een ver gevorderd stadium van voorbereiding is.[23] Aan het gelegde noodverband komt dus hoe dan ook een einde.

In *Beschikt en Gewogen* werd ook geconstateerd dat CJIB-medewerkers incidenteel bevoegdheden uitoefenen die aan de OvJ zijn toegekend en dat de mandaterings- en detacheringsconstructie die ten behoeve daarvan was getroffen, een deugdelijke wettelijke grondslag mist. Naar aanleiding daarvan is, zo schrijft het College van procureurs-generaal, de bedoelde constructie "herijkt". Die herijking heeft wel verduidelijking gebracht, maar de kern van het probleem niet verholpen. De desbetreffende CJIB-medewerkers zijn nog steeds qualitate qua als onbezoldigd OM-medewerker aangesteld, maar nu, zo heeft het College van procureurs-generaal besloten, "bij de OM-organisatie". Het mandaat wordt nu verleend door de Landelijk strafbeschikkingsofficier in zijn hoedanigheid van plaatsvervangend OvJ bij de verschillende parketten. Dat betekent dat per parket een door de desbetreffende hoofdofficier mede ondertekend mandaatbesluit is genomen.[24] Zoals hiervoor reeds werd uiteengezet, kent de Wet RO alleen ambtenaren die bij een bepaald parket zijn aangesteld. Een aanstelling "bij de OM-organisatie" is dus niet in overeenstemming met de wet. In zijn hoedanigheid van plaatsvervangend OvJ kan de Landelijk strafbeschikkingsofficier voorts alleen bevoegdheden mandateren aan ambtenaren van het parket waarbij hij als plaatsvervanger werkzaam is. De CJIB-medewerkers vallen daar niet onder.

Misschien is het voor de duidelijkheid goed het voorgaande ook nog op een wat andere wijze te verwoorden. Als de mandaterings- en detacheringsovereenkomst klopt, zou het College van procureurs-generaal ook personeelsleden van bijvoorbeeld een accountantskantoor (een organisatie die net zo min als het CJIB een onderdeel is van het OM) als onbezoldigd medewerker bij de OM-organisatie kunnen aanstellen en zou de Landelijk strafbeschikkingsofficier vervolgens aan die personeelsleden de bevoegdheid kunnen mandateren om strafbeschikkingen uit te vaardigen. In zijn schriftelijke reactie op het conceptrapport stelt het College dat deze constructie "wat het College betreft juridisch-theoretisch niet uitgesloten is", maar dat het College in de praktijk rekening houdt met de "natuurlijke afstand" tussen het OM en de personen die als onbezoldigd ambtenaar worden aangesteld. Het 'outsourcen' van publiekrechtelijke bevoegdheden vindt dus volgens het College slechts een grens in wat het zelf goeddunkt. Dat onderstreept dat het van groot belang is dat het wettelijke kader waaraan het OM gebonden is, scherp wordt bewaakt.

De vraag is waarom de uitoefening van de desbetreffende bevoegdheden niet wordt opgedragen aan de CVOM-medewerkers die bij de CJIB zijn gestationeerd om het bewijs te beoordelen in wat in *Beschikt en Gewogen* de vijfde zaakstroom werd genoemd.

---

[23] Wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten strekkende tot aanpassing van enkele bijzondere procedures van strafvorderlijke aard en tot regeling van enkele aanverwante onderwerpen met het oog op een doeltreffende uitvoeringspraktijk. Dit concept ligt momenteel bij de Raad van State voor advies. Zie: www.raadvanstate.nl.

[24] Bij wijze van voorbeeld heeft het College het mandaatbesluit dat betrekking heeft op het parket Limburg bijgevoegd. Dit voorbeeld wordt als bijlage 3 bij dit rapport gevoegd.

Daarvoor is in beginsel wel een toereikende wettelijke grondslag aanwezig. Zie daarvoor het volgende punt.

Automatisch uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen
In *Beschikt en Gewogen* werd geconstateerd dat het CJIB ten aanzien van feitgecodeerde zaken met vaste boetebedragen 'automatisch' OM-strafbeschikkingen uitvaardigde, dat wil zeggen zonder dat sprake was van een schuldvaststelling. Dit ernstige gebrek is met voortvarendheid aangepakt. Uit het antwoord van het College van procureurs-generaal blijkt dat reeds in januari 2015 een begin is gemaakt met een inhoudelijk beoordeling van het bewijs in deze zaakstroom door CVOM-medewerkers. Inmiddels is de vereiste schuldvaststelling over bijna de gehele linie gerealiseerd. Navraag bij het CJIB heeft geleerd dat de zaken die niet vooraf, voor de inzending aan het CJIB door een op het politiebureau gestationeerde CVOM-medewerker zijn beoordeeld, bij het CJIB worden beoordeeld door aldaar gestationeerde CVOM-medewerkers. Dat geschiedt onder toezicht van een regelmatig aanwezige (assistent) officier van justitie. Deze constructie – waarbij de desbetreffende medewerkers niet bij het CJIB zijn aangesteld, maar direct bij de CVOM – kan in beginsel door de beugel. In beginsel, want ook hier geldt dat de bevoegdheid van de CVOM-medewerkers afhankelijk is van de voorgenomen wijziging van art. 9 Sv.

Een positief gevolg van de gefaseerde afschaffing van het automatisch uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen is dat veel problemen die voorheen pas in het (mislukte) executietraject aan het licht kwamen, thans in een vroeg stadium ('aan de voorkant') worden gesignaleerd, waardoor hierop actie, zoals het treffen van betalingsregelingen of het opleggen van een taakstraf, kan worden ondernomen.[25]

Landelijk register
In *Beschikt en Gewogen* werd geconstateerd dat van de uitreiking of verzending van OM-strafbeschikkingen geen aantekening werd gemaakt in een landelijk register. Het College van procureurs-generaal betoogt dat de *uitvaardiging* van OM-strafbeschikkingen wel wordt geregistreerd en dat dit niet in één landelijk register behoeft te geschieden. Dat laatste is juist. Art. 2.2 Besluit OM-afdoening schrijft aantekening voor "in daarvoor bestemde landelijke geautomatiseerde registers". Registratie van de uitvaardiging is echter niet hetzelfde als registratie van de uitreiking of de verzending. Zoals in *Beschikt en Gewogen* is aangegeven, dient de registratie dezelfde functie te vervullen als de akte van uitreiking die in geval van betekening van bijvoorbeeld een dagvaarding moet worden opgemaakt. Art. 2.2 Besluit OM-afdoening vereist dan ook dat in geval van betekening in persoon onder meer dat de plaats en het adres van de uitreiking wordt geregistreerd. De veronderstelling dat de strafbeschikking in persoon is uitgereikt, is daarom niet voldoende.[26]

[25] Ook op andere terreinen wordt deze beweging 'naar de voorkant' ingezet. Het CJIB heeft samen met het parket CVOM een verdeelstation ingericht waarin problematische gevallen worden geïdentificeerd voordat een strafbeschikking of een dagvaarding na mislukte executie uitgaat. Interview CJIB 21 september 2016.

[26] Beschikt en Gewogen, p. 55.

3 Conclusie

De belangrijkste conclusie is dat het OM met grote inzet en voortvarendheid gevolg heeft gegeven aan het rapport *Beschikt en Gewogen*, waarin een groot aantal tekortkomingen werd gesignaleerd in de wijze waarop OM-strafbeschikkingen worden uitgevaardigd. Het OM heeft daarbij terecht grote prioriteit toegekend aan de kritiekpunten waarop in *Beschikt en Gewogen* het zwaarste accent lag. Er is vrijwel onmiddellijk begonnen met het gefaseerd afbouwen van een praktijk die bestond uit het door het CJIB uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen zonder dat daaraan een schuldvaststelling ten grondslag lag. Ook zijn vrijwel direct stappen gezet die erop zijn gericht de zorgvuldigheid waarmee de bewijsbeoordeling plaatsvindt, te vergroten. Dat heeft geleid tot een verbeterprogramma dat het jaar 2020 als einddatum kent.

Op onderdelen laten de beleidsvoornemens van het OM nog te wensen over. Het gaat daarbij in het bijzonder om de vastlegging van de beslissing in een strafbeschikking. In alle gevallen waarin de strafbeschikking niet in persoon aan de verdachte wordt uitgereikt, blijft het opmaken van een strafbeschikking door de verantwoordelijke functionaris achterwege en wordt dientengevolge door het CJIB in strijd met de wet niet een afschrift van de originele strafbeschikking aan de verdachte gezonden, maar een kennisgeving waarin de datum van verzending wordt gepresenteerd als de datum waarop de strafbeschikking is genomen. Die praktijk maakt het, zoals het College van procureurs-generaal zelf onderkent, "niet mogelijk" om de OM-strafbeschikking te laten ondertekenen door de functionaris die de beslissing nam. Op zich valt te begrijpen dat aan verandering van deze praktijk geen prioriteit is toegekend, maar het streven voor de wat langere termijn zou daarop wel gericht moeten zijn, ook omdat die verandering kan bijdragen aan een vergroting van de zorgvuldigheid waarmee tot uitvaardiging van een OM-strafbeschikking wordt beslist.

Het onderhavige follow up onderzoek heeft niet tot doel om de effectiviteit van de genomen maatregelen te onderzoeken. Eigen vervolgonderzoek van het OM lijkt erop te wijzen dat de zaken nog niet op orde zijn. Die zelfkritiek vormt een bevestiging van de vastbeslotenheid waarmee door het OM aan verbetering wordt gewerkt en vergroot het vertrouwen dat aanvullende maatregelen zullen worden genomen als het verbeterprogramma het gewenste effect in onvoldoende mate sorteert.

Bijlagen

Bijlage 1 Antwoordbrief College van procureurs-generaal, dd. 11 juli 2016

Openbaar Ministerie

College van procureurs-generaal

Voorzitter

Postadres: Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad
de heer J.W. Fokkens
Postbus 20303
2500 EH Den Haag

Bezoekadres:
Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
Telefoon +31 (0)88 699 1100
Telefax +31 (0)88 699 0165

Onderdeel	Beleid & Strategie
Contactpersoon	M.H. Vos / G.I. Pertsenberg
Doorkiesnummer(s)	[illegible]
Datum	11 juli 2016
Ons kenmerk	PaG/B&S/17514
Uw kenmerk	UIT-PG/2016/614 28 april 2016
Bijlage(n)	
Onderwerp	Stand van zaken uitvoering conclusies en aanbevelingen rapport 'Beschikt en Gewogen' Rapport "Beschikt en Gewogen"

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden. Wilt u slechts één zaak in uw brief behandelen.

Geachte heer Fokkens,

In antwoord op uw brief van 28 april jl. informeer ik u hierbij over de wijze waarop door het OM uitvoering is gegevens aan de conclusies en aanbevelingen van uw rapport 'Beschikt en Gewogen'. Per vraagpunt wordt uitvoerig aangegeven hoe de op dat vraagpunt genomen maatregel(en) zijn aangepakt. De wijze waarop de maatregelen zijn ingevoerd is bij de parketten identiek in opzet, maar kunnen in de uitvoering wat uiteen lopen door het gebruik van verschillende werkformulieren om de schuldvaststelling vast te leggen en formele vereisten na te lopen. Een aantal van die documenten is bijgevoegd.

Alvorens dieper in te gaan op de door u geformuleerde vragen, hecht ik er aan u te informeren over een aantal initiatieven waarin de uitkomsten van het rapport 'Beschikt en Gewogen' zijn verdisconteerd, zodat deze structureel bijdragen aan het verbeteren van het proces van beoordelen van strafzaken, waaronder begrepen de zaken die met een strafbeschikking worden afgedaan.

De uitkomsten van het onderzoek naar de handhaving en uitvoering van de wettelijke voorschriften betreffende de OM-strafbeschikking hebben geleid tot de reactie van het College van procureurs-generaal, zoals verwoord in de beleidsreactie van 22 januari

2015[1]. Kern van die beleidsreactie is dat de in het rapport genoemde kritiekpunten ter harte worden genomen en dat de benodigde maatregelen zullen worden getroffen. Zoals ook in de reactie aangegeven wordt het onderzoek beschouwd als een waardevol leermoment in een periode dat de OM-strafbeschikking nog volop in ontwikkeling is.

Hoewel het rapport 'Beschikt en Gewogen' ziet op de wijze waarop het OM de strafbeschikking toepast, is een aantal constateringen (en aanbevelingen) ook geldend voor andere (buitengerechtelijke) wijzen van afdoen van strafzaken door het OM. In die zin hebben de constateringen ook geleid tot een breder besef dat het reguliere proces van beoordeling van strafzaken structureel kritisch gevolgd en geborgd moet worden om altijd - zowel formeel als materieel - op het vereiste niveau te presteren. Concrete maatregelen in de werkprocessen zijn vorig jaar op de parketten doorgevoerd en hebben tot verbeteringen geleid. Op dit moment is een interne audit op de uitvoering van die maatregelen in voorbereiding, waarbij door middel van een eerste steekproef uit de afgedane strafzaken een meting van de resultaten zal plaatsvinden. De opzet van die audit wordt in nauwe samenwerking tussen de vergadering van rechercheofficieren en de auditafdeling van het Parket-Generaal uitgewerkt. De audit wordt zodanig uitgevoerd dat een voldoende representatief en betrouwbaar beeld wordt verkregen van de wijze waarop de verschillende maatregelen zijn geïmplementeerd en worden uitgevoerd. De in uw brief van 28 april jl. opgenomen vraagpunten komen in die audit aan de orde. Daarnaast wordt in de reguliere cyclus van planning en control onder verantwoordelijkheid van het College expliciet aandacht besteed aan de kwaliteit van de uitvoering van de wet OM-afdoening en de opvolging van de maatregelen naar aanleiding van het rapport 'Beschikt en Gewogen'. Na uitvoering van de audit zullen hardere gegevens beschikbaar zijn over de wijze van uitvoering van de verschillende maatregelen en kunnen zo nodig aanvullende maatregelen worden genomen.
Verder wordt gewezen op twee andere initiatieven die zullen bijdragen aan structurele verbetering van de kwaliteit van het proces van beoordeling van strafzaken, waaronder begrepen de schuldvaststelling voorafgaand aan het uitvaardigen van strafbeschikkingen.

Binnen het OM start binnenkort het programma Strafvordering OM2020 waarin de borging van de strafvorderlijke kwaliteit in de kritische werkprocessen van het OM centraal staat. Het programma richt zich op het onderkennen en beheersen van

[1] Zie bijlage 1

mogelijke kwetsbaarheden in de gevoelige processen, op de verbetering van de ondersteuning van de professional en op strakkere normering van prestaties en kwaliteit. Tot die kritische processen behoort de OM-strafbeschikking en dit proces wordt vanaf 2016 met voorrang aangepakt met als doel te komen tot een bestendige uitvoering op kwalitatief hoog niveau van de werkzaamheden binnen dit kritische proces.

Hoewel geen onderdeel uitmakend van de conclusies en aanbevelingen uit het rapport heeft het College in de hierna te noemen brief van 24 juni 2015 aangegeven dat 'mede in het licht van de constateringen van de PG bij de Hoge Raad' het door de bestrafte direct voldoen van een OM-strafbeschikking, in principe alleen nog mogelijk kan zijn na adequate rechtsbijstand . Inmiddels werken OM, politie, departement, Raad voor de Rechtsbijstand en de NOvA samen aan een regeling waarbij rechtsbijstand op ZSM structureel zal worden vormgegeven. De Minister zal dit jaar nog nader ingaan op de wijze waarop de organisatie van de rechtsbijstand in de eerste fase van het opsporingsonderzoek zal worden vormgegeven, in samenhang met de aanbevelingen van de Commissie Wolfsen en de invoering van het recht op rechtsbijstand tijdens het politieverhoor per 1 maart jl..

Beantwoording van de vragen

Door het College, maar ook breder binnen het OM[2], is uitgebreid gesproken over de wijze waarop de conclusies en aanbevelingen uit het rapport kunnen worden omgezet in maatregelen die het werkproces kunnen verbeteren. Dat heeft onder meer geleid tot de brief van het College van 24 juni 2015[3], waarin een aantal maatregelen zijn aangekondigd, die uiterlijk 1 oktober 2015 in het werkproces van OM en politie geïmplementeerd dienden te worden. Hieronder is per vraagpunt beschreven op welke wijze opvolging is gegeven aan de bevindingen uit het rapport.

[2] In bijeenkomsten met officieren van justitie en parketsecretarissen

[3] Zie bijlage 2.

I. Ten aanzien van de schuldvaststelling

1. Geconstateerd werd dat niet alle strafdossiers compleet waren. Daarnaast werd geconstateerd dat strafbeschikkingen werden uitgevaardigd voordat de onderliggende processen-verbaal waren ingestuurd en/of ondertekend. Dit deed zich het vaakst voor in de ZSM-zaakstroom.

Arrondissementsparketten

In de ZSM-werkwijze wordt de strafzaak door de OM-beoordelaar beoordeeld in BVH/BOSZ[4]. Stukken die niet in BVH/BOSZ zijn opgenomen worden ingescand en in GPS geplaatst (niet alleen bij zaken waarin een OM-strafbeschikking is uitgevaardigd, maar ook bij een beleidssepot of een transactievoorstel). De algemene werkwijze vanaf 1 oktober 2015 houdt in dat - voorafgaand aan een te nemen afdoeningsbeslissing - alle opgemaakte schriftelijke stukken in BVH/BOSZ aanwezig en raadpleegbaar dienen te zijn. Deze digitaal te raadplegen stukken zijn dan nog niet altijd van een handtekening voorzien om reden dat dan die stukken eerst uitgeprint moeten worden, dan van een handtekening moeten worden voorzien en vervolgens weer ingescand moeten worden. Dit is administratief erg omslachtig, omdat (ongeveer) 50% van de zaken door het OM buitengerechtelijk worden afgedaan. De afspraak is dat alle informatie die van belang is voor de te nemen afdoeningsbeslissing (waaronder alle verrichtte opsporingshandelingen) schriftelijk worden vastgelegd. Indien het OM de informatie onvolledig acht, dan dient aanvullend proces-verbaal te worden opgemaakt. Als de zaak naar zitting[5] gaat, wordt een volledig strafdossier samengesteld, inclusief ondertekende processen-verbaal.

De in "Beschikt en Gewogen" onderzochte zaaksdossiers uit ZSM hadden destijds allemaal betrekking op de zaakstroom aangehouden verdachten. In een later stadium zijn ook zaken met *ontboden* verdachten (de niet-vast zaken) via de ZSM werkwijze in behandeling genomen. In deze niet-vast zaken kan er sprake zijn van een strafzaak waarin verdachte nog ontboden dient te worden voor verhoor dan wel een strafzaak die geheel compleet wordt ingezonden (zgn. 'loopzaken'). In beide varianten wordt er een afdoeningsbeslissing genomen op basis van een volledig dossier (dus inclusief verhoor van de ontboden verdachte) waarin alle voor de afdoeningsbeslissing relevante informatie schriftelijk is vastgelegd.

[4] BVH is het primair processysteem van de politie, de daarin ingevoerde informatie (processen-verbaal e.d.) is in BOSZ in de OM-module raadpleegbaar voor beoordelaars.

[5] Dit geldt zowel voor OM (hoor)zittingen, als voor ZM zittingen.

Parket CVOM

In de ZSM-werkstroom van CVOM-zaken (ZSM-centraal) wordt de afdoeningsbeslissing genomen op basis van schriftelijk (veelal digitaal) vastgelegde en voor de beoordelaar beschikbare informatie. Deze moet er zijn op het moment dat een afdoeningsbeslissing wordt genomen. Indien de aangeleverde informatie onvolledig is, wordt de betreffende opsporingsinstantie verzocht deze aan te vullen. De afdoeningsbeslissing wordt in dat geval niet eerder dan na ontvangst van de aanvullende informatie genomen. De originele (fysieke) stukken worden vervolgens nagezonden en in het dossier gevoegd. Op de daadwerkelijke ontvangst van deze fysieke stukken vindt vervolgens nog controle plaats.
Voor de overige zaakstromen van parket CVOM geldt eveneens dat een afdoeningsbeslissing enkel wordt genomen op basis van een volledig dossier waarin alle voor de afdoeningsbeslissing relevante informatie schriftelijk is vastgelegd.

2. In een aantal gevallen werd het bewijs ontoereikend geoordeeld om de schuldvaststelling te kunnen dragen, terwijl dat gebrek niet viel toe te schrijven aan een incompleet dossier. In de zaakstromen ZSM en CVOM werd een foutpercentage van 8 % geconstateerd. Die onderzoeksbevinding werd aangemerkt als een ernstig te nemen indicatie dat de grondigheid en de zorgvuldigheid waarmee de schuldvaststelling in de bedoelde zaakstromen geschiedt, te wensen overlaat.

Arrondissementsparketten

Alle arrondissementsparketten maken inmiddels gebruik van een werkformulier. De beoordelaar is verplicht dit werkformulier te gebruiken. De schuldvaststelling wordt gedocumenteerd doordat de beoordelaar moet aangeven (samenvattend) welke bewijsmiddelen in het dossier aanwezig zijn die leiden tot de conclusie dat er sprake is van wettig en overtuigend bewijs dat verdachte het feit heeft gepleegd. Tevens moet worden gemotiveerd (als er een beroep op wordt gedaan) waarom eventuele verweren (bv. noodweer-verweer) kunnen worden verworpen. Bij een aantal parketten, zo blijkt uit de werkformulieren[6], dient ook een motivering te worden gegeven voor de gekozen afdoeningsmodaliteit en wanneer er wordt afgeweken van de strafvorderingsrichtlijnen.

[6] Zie bijlage 3

Parket CVOM

In het kader van ZSM-Centraal wordt al geruime tijd gebruik gemaakt van verkorte (standaard) processen-verbaal voor rijden onder invloed en snelheidsovertredingen. In het kader van ZSM-Centraal is inmiddels ook een standaard verkort proces-verbaal voor artikel 9 WVW94-zaken ontwikkeld. Hierdoor wordt in elk van de zaakstromen die momenteel via ZSM Centraal worden afgedaan gewerkt met een gestandaardiseerd proces-verbaal Daarnaast wordt vanuit parket CVOM momenteel eveneens richting de Openbaar Vervoersbedrijven gestuurd op standaardisering van processen-verbaal betreffende zwartrijden in het openbaar vervoer. Standaardisering van deze processen-verbaal draagt bij aan de kwaliteit en de reproduceerbaarheid van het bewijs en de volledigheid van de informatie in de processen-verbaal.

Door de oprichting van 'project *' (zie onder punt 11) wordt een directe kwaliteitsimpuls gegeven aan de door de politie aangeleverde processen-verbaal. Dit project leidt eveneens tot een leerproces bij de aanleverende instanties. Naast bovenstaande ontwikkelingen is door het parket CVOM het afgelopen jaar geïnvesteerd in de nauwere relatie tussen officieren van justitie en beoordelaars ter verbetering van de kwaliteit van de beoordeling en toetsing van de kwaliteit van processen-verbaal en een grondige en zorgvuldige schuldvaststelling.

Anders dan de arrondissementsparketten maakt parket CVOM geen gebruik van de hierboven genoemde werkformulieren. De reden hiervoor is gelegen in de bijzondere kenmerken van de zaakstroom van parket CVOM. Het gaat hier doorgaans om feiten van geringe ernst, die eenvoudig van aard zijn en op eenduidige wijze zijn vast te stellen. Het dossier heeft een geringe omvang en de bewijsmiddelen zijn daaruit veelal eenvoudig en eenduidig op te maken. Het gebruik van een werkformulier heeft om die reden nauwelijks toegevoegde waarde.
Medewerkers maken bij de beoordeling van dossiers gebruik van eenvoudige werkinstructies. Deze bieden de medewerker handvatten om op een grondige, zorgvuldige en eenduidige wijze tot vaststelling van schuld te komen.
Daarnaast kent een aanzienlijk deel van de zaken een afdoeningsbeslissing conform de strafvorderingsrichtlijnen en/of de vaststaande bedragen die in de Tekstenbundel voor feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen (Tekstenbundel) zijn opgenomen. Enkel indien in specifieke gevallen wordt afgeweken van deze strafvorderingsrichtlijnen of vaststaande bedragen wordt dit gemotiveerd in het GPS-

systeem vastgelegd, zodat de inhoud en motivering van de beslissing reproduceerbaar is.

3. Los van punt 2 werd geconstateerd dat in een betrekkelijk groot aantal dossiers niet bleek van het door de wet voorgeschreven onderzoek naar de identiteit van de verdachte.

Vooropgesteld wordt dat het primair de taak en verantwoordelijkheid van de opsporingsinstanties is om het onderzoek naar de identiteit van de verdachte op de voorgeschreven wijze uit te voeren. In de brief van het College aan de Minister van Veiligheid en Justitie van 22 januari 2015 is aangegeven dat het College bij de politie en andere opsporingsinstanties hiervoor uitdrukkelijk aandacht zal vragen.
De politie heeft daarop toegezegd te zullen investeren in een beter identificatie, o.m. door een groter aantal zgn. ID-zuilen op de politiebureaus te plaatsen, medewerkers beter op te leiden en de werkwijze te uniformeren. Met het door de politie inmiddels, in het kader van het programma Mobiel Effectiever op Straat (MEOS), in gebruik nemen van smartphones met een directe koppeling met o.m. de Basis Registratie Personen (BRP) wordt vaststelling van de juiste identiteit van de verdachte bevorderd.

Arrondissementsparketten
Bij de vaststelling van de identiteit van aangehouden verdachten geldt als uitgangspunt dat deze geschiedt in overeenstemming met het op de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen (Stb. 2009, 317) gebaseerde Protocol identiteitsvaststelling (strafrechtsketen) d.d. 24 april 2013.
Bij alle arrondissementsparketten worden geen zaken meer in behandeling genomen als uit het dossier niet blijkt van identiteitsvaststelling door de politie[7] op de voorgeschreven wijze. Dit moet blijken uit opname van het SKN (Strafrechtketennummer) van verdachte in het dossier en een bijgevoegde ID staat. In uitzonderingssituaties wordt hiervan afgeweken: (uitgangspunt, altijd SKN-nummer en ID-staat tenzij ...) Bij absolute onmogelijkheid om volgens de voorgeschreven wijze de identiteit van verdachte vast te stellen wordt daarvan proces-verbaal opgemaakt en op andere wijze geprobeerd de identiteit vast te stellen.

[7] Door middel van de Progis-identificatiezuil.

Parket CVOM

Een groot deel van de strafzaken die door parket CVOM worden behandeld betreft zaken waarin geen sprake is van een aangehouden verdachte. De verdachte is enkel staande gehouden. In die gevallen waarin sprake is van de onmogelijkheid om volgens de voorgeschreven wijze de identiteit van verdachte vast te stellen is het aanhouden van de verdachte enkel om die reden in de regel niet proportioneel. In die gevallen wordt door de opsporingsambtenaar getracht op andere wijze met voldoende zekerheid de identiteit van de verdachte vast te stellen. Controle van de wijze waarop identiteitsvaststeling heeft plaatsgevonden vindt plaats bij de beoordeling van het dossier.

In de hierboven omschreven gevallen, waarbij vaststelling van de identiteit niet mogelijk is zonder vrijheidsbenemende maatregelen, acht het College de hier omschreven wijze van werken correct.

II. Ten aanzien van de procedurele waarborgen

4. Vastgesteld werd dat de Aanwijzing effectieve afdoening strafzaken jeugdigen onduidelijk is. Bovendien werd geconstateerd dat in de (weinige) gevallen waarin de waarborgen van art. 489 Sv en die van de Aanwijzing van toepassing waren deze niet in acht zijn genomen.

Dit punt omvat twee te onderscheiden elementen.
Het eerste element betreft de ongeclausuleerde beschrijving in de genoemde Aanwijzing (en de opvolgende Richtlijn[8]) van de verplichting ouders op te roepen wanneer de verdachte wordt uitgenodigd voor een OM-zitting. Als gevolg daarvan lijkt die verplichting ook bij overtredingen te bestaan.
In de beleidsreactie van het College is ten aanzien van dat laatste aspect aangegeven dat de betreffende regels op korte termijn zouden worden herzien.
Het tweede element ziet op de uitvoering van het uit artikel 489 Sv voortvloeiende recht op rechtsbijstand voor de minderjarige, ook bij overtredingen, bij het voornemen om een strafbeschikking uit te vaardigen met een taakstraf van meer dan 20 uur of een geldboete van meer dan 115 euro.

[8] Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2014R008)

In verband met de samenhang met het lopende traject rond de implementatie van de EU-Richtlijn minimumregels voor het recht op rechtsbijstand in strafprocedures, worden deze elementen betrokken bij de aanpassing van de werkwijze en de daarop van toepassing zijnde beleidsregels van het OM.

Het voorstel tot wijziging van genoemde OM-Richtlijn ligt nu gereed voor besluitvorming, waarbij met het bovenstaande rekening is gehouden. De vermelding van de verplichting tot toevoeging van een raadsman zal zich beperken tot misdrijven. Wanneer het voornemen bestaat om bij strafbeschikking een geldboete op te leggen zal de Richtlijn geen OM-zitting meer voorschrijven. Bij de taakstraf tot 20 uur wordt dat voorschrift wel in de Richtlijn gehandhaafd, omdat de aard en de uitvoering van die straf naar het oordeel van het OM meebrengt dat de minderjarige verdachte en diens ouders/verzorgers in de gelegenheid moeten worden gesteld om zich daarover uit te laten.

5. Doorgaans bleek uit het dossier niet door welke functionaris de strafbeschikking was uitgevaardigd, zodat niet nagegaan kon worden of de beslissing door een daartoe bevoegde persoon was genomen.

Zoals in het rapport vermeld, zijn er geen aanwijzingen dat beslissingen zijn genomen door medewerkers van het OM die daartoe niet bevoegd zijn. Door de interne werkwijze binnen de parketten is ook niet goed denkbaar dat dergelijke beslissingen onbevoegd worden genomen of dat de naam van de betreffende functionaris niet in het GPS-systeem is geregistreerd of op het werkformulier. Daarbij wordt nog het volgende opgemerkt.
Elk parket kent een "mandaatregeling" waarbij is aangegeven welke (groepen van) medewerkers (onder mandaat) welke beslissingen kunnen nemen. Bij de ZSM-werkwijze vindt een eerste selectie van de inkomende zaken door de aanwezige officier van justitie plaats Deze bepaalt of de zaak in behandeling kan worden genomen. Daarna kan een arrondissementsofficier zelf, een assistent-officier van justitie, parketsecretaris of administratief-juridisch medewerker[9] feitelijk belast zijn met de beoordeling van de strafzaak en het aanmaken van een OM-strafbeschikking (of transactie of (beleids)sepot) in het GPS systeem.

[9] Uiteraard alleen voor zover de mandaatregeling van het betreffende parket daarin voorziet

Arrondissementsparketten

Op de werkformulieren moet altijd de naam worden vermeld van de persoon die de beslissing tot het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking heeft genomen. De naam van de verantwoordelijke functionaris is dus te achterhalen via het werkformulier. De naam van degene die de beslissing in GPS invoert staat in het systeem geregistreerd. Dat kan dezelfde persoon zijn maar ook degene die onder verantwoordelijkheid van de beoordelaar de beslissing registreert.

Parket CVOM

Bij strafbeschikkingen die door de officier van justitie op een OM-zitting zijn uitgevaardigd staat de betreffende functionaris, in deze gevallen altijd een (assistent) officier van justitie, vermeld in het verslag van de OM-zitting. Dit verslag maakt deel uit van het dossier.

In die gevallen waarin, met gebruikmaking van het GPS-systeem, wordt beslist tot een (geldboete)strafbeschikking, die niet op een OM-hoorzitting wordt uitgevaardigd maar door het CJIB wordt verzonden, wordt de naam van de functionaris die hiertoe heeft beslist in het GPS systeem geregistreerd.

Bij de categorie *-feiten met een vast boetebedrag, die voorheen langs geheel geautomatiseerde weg door het CJIB werd verzonden wordt nu als volgt gehandeld; De functionaris die, voorafgaand aan verzending van de strafbeschikking door het CJIB, de schuld aan een strafbaar feit heeft vastgesteld en beslist tot uitvaardiging van een strafbeschikking, vermeldt zijn of haar naam in het systeem (doorgaans de transactiemodule) van waaruit de zaak aan het CJIB ter verzending van de strafbeschikking wordt aangeleverd.

In die gevallen waarin de zaak door middel van een papieren proces-verbaal (de zgn. 'combibon') wordt aangeleverd, vermeldt de functionaris zijn of haar gegevens op deze combibon.

Door de hier beschreven werkwijzen, in combinatie met de onder 1. beschreven maatregelen ten behoeve van een correcte wijze van schuldvaststelling, wordt thans bij elke zaak geregistreerd door welke functionaris de beslissing tot uitvaardiging van de strafbeschikking is genomen.

III. Ten aanzien van de inhoud van de strafbeschikking

6. In samenhang met vraag 5 werd geconcludeerd dat de OM-strafbeschikking in de meeste gevallen niet de naam en de functie vermeldt van de verantwoordelijke functionaris en niet door deze wordt ondertekend. Hoewel de wet dit niet expliciet vereist, werd geconcludeerd dat ondertekening onder vermelding van naam en functie wel aanbeveling verdient.

Op de door het OM uitgevaardigde strafbeschikking staat onderaan de officier van justitie genoemd als de functionaris die de strafbeschikking heeft uitgevaardigd. Evenals de dagvaarding wordt deze niet voorzien van een naam en handtekening. Zoals hierboven aangegeven is de naam van de functionaris die de beslissing tot uitvaardigen van de strafbeschikking heeft genomen te achterhalen en veelal ook in het bedrijfsprocessensysteem vastgelegd. Technisch is het niet eenvoudig om deze aanbeveling tot ondertekening onder vermelding van naam en functie te realiseren[10]. Ondertekening is overigens ook niet mogelijk in de gevallen dat het CJIB de OM-strafbeschikking uitstuurt. Aan de aanbeveling om ondertekening met vermelding van de naam en functie wel te laten plaatsvinden is om de hier aangegeven redenen geen uitvoering gegeven.

De in verband hiermee in paragraaf 5.3 van het rapport gedane suggesties, tot aanpassing van de wet met betrekking tot de ondertekening en het wegnemen van praktische bezwaren door invoering van het digitale dossier, zullen bij de komende evaluatie van de Wet OM-afdoening, in ieder geval zijdens het OM, worden betrokken.

7. Geconstateerd werd dat in de gevallen waarin het CJIB de verdachte van de strafbeschikking in kennis stelt, niet de datum wordt vermeld waarop de beschikking is uitgevaardigd. Geconcludeerd werd dat van toezending van een afschrift van de strafbeschikking in deze gevallen in feite geen sprake is.

Het College onderkent dat de datum van uitvaardiging van de strafbeschikking in deze gevallen niet wordt vermeld. Het vermelden van die datum stuit echter op praktische

[10] Het plaatsen van een (niet-elektronische) handtekening in een geautomatiseerd proces waar bovendien de beslissing tot het uitvaardigen van een strafbeschikking (veelal) niet op dezelfde plaats, datum en tijd plaats vindt als daar waar de strafbeschikking wordt uitgeprint en verzonden, is niet eenvoudig.

en technische bezwaren die zonder vergaande aanpassing van systemen niet kan worden gerealiseerd. De uitgevaardigde strafbeschikkingen worden niet altijd op dezelfde dag geprint en verstuurd, soms zit er een aantal dagen tussen. Om te voorkomen dat de termijn van verzet tegen de strafbeschikking daardoor mogelijk wordt ingeperkt wordt een datum vermeld waarop bestrafte redelijkerwijs kennis kan hebben van de strafbeschikking.
De 'schending' van dit voorschrift heeft voor de bestrafte als voordeel dat de (latere) datum waarop de strafbeschikking ter kennis van de bestrafte komt, geldt als aanvangsdatum voor de termijn waarbinnen verzet kan worden gedaan.
Gelet op het voorgaande acht het College aanpassing van de werkwijze met betrekking tot het vermelden van de datum niet aangewezen.

Verder merkt het College op dat in alle gevallen het document dat aan de bestrafte wordt toegezonden alle uiterlijke kenmerken, alsmede de inhoudelijke componenten van de strafbeschikking bevat, waardoor materieel gezien sprake is van toezending van een afschrift van de strafbeschikking.

8. Daarenboven werd vastgesteld dat de feitsopgave in de OM-strafbeschikking doorgaans summier is. Tevens werd geconstateerd dat de beschikking zelden de door de wet voorgeschreven correcte kwalificatie van het feit bevat. Doorgaans is de gegeven kwalificatie slechts een herhaling van de feitsopgave.

Arrondissementsparketten
De wens tot verbetering op dit punt heeft geleid tot versterkte aandacht bij de parketten en verschillende concrete acties die tot verbetering leiden. Een aantal parketten maakt in GPS handmatig een tenlasteleggingstekst aan die in de strafbeschikking wordt afgedrukt. Andere parketten voeren in GPS de kwalificatie van het strafbare feit in, die ook in die strafbeschikking wordt afgedrukt, eventueel aangevuld met nadere informatie over de aard van het goed, naam slachtoffer etc. (zie bijlagen).
Opgemerkt wordt dat in zaken waarin de strafbeschikking door het CJIB wordt verzonden, de feitsopgave niet aangevuld wordt. Daarvoor is een aanpassing van GPS noodzakelijk, die niet op korte termijn gerealiseerd kan worden.

De komende audits zullen inzicht moeten verschaffen in de wijze waarop de beoordelaars handmatig de feitomschrijving en kwalificatie van het feit aanpassen in de het GPS-systeem en daarmee op de strafbeschikking.
Daarnaast zal in de komende periode worden bezien of een aanpassing van GPS binnen afzienbare tijd kan plaats vinden.

Parket CVOM
De Commissie Feiten en Tarieven (CFT), een adviescommissie van het College die onder meer verantwoordelijk is voor de Tekstenbundel , heeft naar aanleiding van de constatering dat de feitsopgave op de strafbeschikking doorgaans te summier is, meerdere van de in de Tekstenbundel opgenomen feitcode-omschrijvingen herzien. Naast herziening van de in het rapport aangehaalde omschrijving van feitcode F055, zijn bijvoorbeeld tevens de omschrijvingen van feitcodes F060, F175 en F225 aangepast[11]. Hetzelfde is gebeurd voor verschillende feitomschrijvingen van politiestrafbeschikkingsfeiten zoals opgenomen in Bijlage I van het Besluit OM-afdoening. Aan voornoemde constatering is gevolg gegeven door de verschillende gedragingen nader te differentiëren in afzonderlijke feitomschrijvingen en feitcoderingen. Hierdoor zien de feitomschrijvingen op slechts een van de gedragingen.
Voorts is het inmiddels staand beleid en praktijk dat, in geval van formulering van nieuwe feitomschrijvingen, gedragingen altijd worden gedifferentieerd en derhalve geen alternatieve gedragingen bevatten.
Nu in deze zaakstroom (feitgecodeerde zaken) de in de Tekstenbundel opgenomen feitomschrijving bepalend is voor de feitsopgave op de strafbeschikking, hebben de hier omschreven aanpassingen een meer eenduidige omschrijving van de feitsopgave op de strafbeschikking tot gevolg

IV. Ten aanzien van de (relatieve) bevoegdheid van de CVOM en het CJIB

9. Geconcludeerd werd dat de mandaatregeling ten behoeve van de CVOM niet deugde. Bovendien werd vastgesteld dat dit gebrek niet werd gerepareerd door de Wet van 19 juni 2014, Stb. 225. Hoewel deze wet de CVOM een wettelijke status gaf, werd geen relatieve bevoegdheid gecreëerd.

[11] Zie feitenboekje, uitgave 1 januari 2016: blz. F 2, F 13 en F14; de hierboven genoemde feitcodes zijn gesplitst met verschillende feitomschrijvingen. In bijlage 4 zijn de teksten uit 2015 en 2016 opgenomen.

Parket CVOM

Het College is naar aanleiding van deze conclusie met het departement in gesprek gegaan over de noodzakelijke wettelijke aanpassingen op dit punt. De verwachting is dat de wijziging van artikel 9 Wetboek van Strafvordering per 1 januari 2017 zal worden gerealiseerd. In afwachting hiervan heeft het College bij besluit van 6 januari 2015 vastgesteld dat al het personeel dat binnen parket CVOM belast is met het uitvaardigen van strafbeschikkingen of dat anderszins één of meer officiersbevoegdheden uitoefent, die werkzaamheden (in mandaat) verricht ten behoeve van de gehele OM-organisatie.
Bovenstaande is via een zogenaamd wijzigingsbesluit aan de medewerkers, die op moment van het besluit in dienst waren, bekend gemaakt[12].
In het bredere perspectief van de landelijke organisatie van het OM acht het College heroverweging van de algemene regeling van artikel 9 Sv betreffende de (beperkende) relatieve bevoegdheid van officieren van justitie op zijn plaats. Deze heroverweging zal binnen het lopende traject van modernisering van het Wetboek van Strafvordering plaats dienen te vinden.

10. Wat in vraag 9 voor de CVOM werd geconstateerd, gold ook voor het CJIB. Omdat het Wetboek van Strafvordering niet voorziet in overdracht van de relatieve competentie in strafzaken, kon ook die mandaatconstructie de toets der kritiek niet doorstaan.

Parket CVOM

Naar aanleiding van enerzijds deze conclusie en anderzijds het gegeven dat de landelijk strafbeschikkingsofficier (Lsbo) als officier van justitie deel is gaan uitmaken van de formatie van parket CVOM is de mandaats- en detacheringsconstructie van onbezoldigde OM-medewerkers bij het CJIB herijkt. Daartoe heeft het College d.d. 19 januari 2015 beslist[13]. Als gevolg van die beslissing zijn de onbezoldigd OM-medewerkers bij het CJIB (onverminderd) gedetacheerd vanuit het CJIB naar de OM-organisatie. Aan deze onbezoldigd OM-medewerkers wordt (onverminderd) mandaat verleend om in naam en onder verantwoordelijkheid van de Lsbo besluiten te nemen en bevoegdheden uit te oefenen. De reikwijdte van het mandaat is gespecificeerd in een zogenoemd model mandaatbesluit OM-afdoening bij het CJIB 2015.

[12] Zie bijlage 5

[13] Die beslissing is vastgelegd in het verslag van de vergadering van het College van 3 februari 2015

De hoofden van de arrondissementsparketten en het hoofd van het functioneel parket hebben vervolgens uitdrukkelijk ingestemd met het verlenen van dit mandaat aan de onbezoldigd OM-medewerkers bij het CJIB [14].

V. Ten aanzien van de automatische uitvaardiging van OM-strafbeschikkingen door het CJIB

11. In het onderzoeksrapport is bovendien vastgesteld dat *-feiten met een vast boetebedrag via geheel geautomatiseerde weg door het CJIB worden verzonden, zonder een voorafgaande schuldvaststelling door een daartoe bevoegde functionaris. Dit werd in strijd geoordeeld met de grondgedachte van de wet.

Parket CVOM

Na de constatering in het onderzoeksrapport dat de werkwijze rond een gedeelte van de OM-feiten in strijd is met de grondgedachte van de Wet OM-afdoening is een project gestart rondom de schuldvaststelling in deze feitgecodeerde OM-feiten.
Dit project, genaamd 'Project *', heeft onder meer tot doel vorm en inhoud te geven aan het vereiste dat, voorafgaand aan een door het CJIB uit te sturen OM-strafbeschikking, altijd een vaststelling van schuld plaatsvindt door een daartoe bevoegde functionaris.
In januari 2015 is gestart met het inhoudelijk beoordelen door een OM-medewerker van processen-verbaal opgemaakt door politie na staandehouding vanwege een OM-feit, alvorens deze aan het CJIB worden ingezonden. Bij aanvang van het project betrof dit enkel de fysieke stroom 'combibonnen', ingezonden door politie, waarin sprake was van staandehouding. Na de start op één politielocatie heeft deze manier van werken vanaf mei 2015 landelijk navolging gekregen.
Vanaf oktober 2015 is het, door een wijziging in de transactiemodule (TM) van de politie, ook mogelijk om de via MEOS[15] opgemaakte zaken te beoordelen op schuld.
In het laatste kwartaal van 2015 is eenzelfde wijziging ook doorgevoerd in de transactiemodule van het CJIB, dat door de overige opsporingsinstanties wordt gebruikt voor de aanlevering van processen-verbaal aan het OM (door tussenkomst van het CJIB). Sinds het moment dat de nieuwe release van dit systeem is doorgevoerd (april 2016), zien de OM-medewerkers ook alle door buitengewoon

[14] Zie bijlage 7

[15] Zie voor beschrijving blz. 8

opsporingsambtenaren opgemaakte processen-verbaal voor genoemde OM-feiten, waarin sprake is van een staande gehouden verdachte, alvorens een OM-strafbeschikking wordt uitgevaardigd.
Als laatste grote wijziging wordt thans in nauwe samenwerking met het CJIB een proces ingericht voor de zaken waarin geen sprake is van een staande gehouden verdachte, maar van constatering van een strafbaar feit 'op kenteken' (kentekenzaken). In dat proces is het uitgangspunt dat, voorafgaand aan de beoordeling van schuld door een OM-medewerker, een onderzoek naar de feitelijke bestuurder is uitgevoerd door de opsporingsambtenaar (van het CJIB). De uitrol hiervan zal naar het zich laat aanzien op zijn vroegst in het laatste kwartaal van 2016 gerealiseerd kunnen worden.. Wanneer deze laatste fase is uitgerold is daarmee gerealiseerd dat te allen tijde voorafgaand aan het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking schuldvaststelling aan een strafbaar feit door een daartoe bevoegde functionaris plaatsvindt.

VI. Overigens

12. Geconstateerd werd dat van de uitreiking of verzending van de OM-strafbeschikking geen aantekening werd gemaakt in een landelijk register.

Artikel 2.2 lid 1 Besluit OM-afdoening stelt dat "van elke uitreiking in persoon of toezending van het afschrift van de strafbeschikking wordt overeenkomstig dit artikel in daarvoor bestemde landelijke geautomatiseerde registers aantekening gehouden door degene die de strafbeschikking heeft uitgevaardigd".
In de praktijk wordt een OM-strafbeschikking niet in persoon betekend. De wet schrijft dat ook niet verplichtend voor, tenzij de strafbeschikkingen betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en schadevergoedingsmaatregel inhouden die afzonderlijk of gezamenlijk meer belopen dan € 2.000. Dan wordt de strafbeschikking bij aangetekende brief toegezonden (artikel 257d, vierde lid Sv).
Overeenkomstig de bedoeling van de wetgever wordt in de geautomatiseerde systemen van het OM (GPS) en het CJIB geregistreerd wanneer een strafbeschikking wordt uitgevaardigd. In gevallen waarin het OM de strafbeschikking direct overhandigt aan de gestrafte vindt de uitvaardiging en uitreiking op dezelfde dag plaats. In gevallen waarin het CJIB de - uitgevaardigde - OM-strafbeschikking verstuurt, zal dat in de regel één of enkele dagen na de uitvaardiging plaats vinden per gewone post.

Het College is van oordeel dat, hoewel niet in één landelijk register, op deze wijze correct in de daarvoor bestemde landelijke geautomatiseerde registers van het OM en CJIB aantekening wordt gemaakt van de uitgevaardigde strafbeschikkingen.

Tenslotte

Ik hoop u hiermee voor dit moment voldoende te hebben geïnformeerd over de stappen die zijn gezet naar aanleiding van de inhoud van uw rapport "Beschikt en Gewogen" en het College stelt voor om in de loop van 2017, mede aan de hand van de dan beschikbare gegevens, nader met u van gedachten te wisselen over de effecten van de genomen maatregelen.

Met vriendelijke groet,

Het College van procureurs-generaal,

H.J. Bolhaar

Bijlage 2 Besluit van het College van procureurs-generaal, dd. 6 januari 2015

HET COLLEGE VAN PROCUREURS-GENERAAL

B e s l u i t:

Het College besluit:

a) dat al het personeel dat binnen het parket CVOM belast is met het uitvaardigen van strafbeschikkingen of dat anderszins één of meer officiersbevoegdheden uitoefent, die werkzaamheden (in mandaat) verricht ten behoeve van de gehele OM-organisatie.
b) dat de onder a) bedoelde functionarissen formeel zijn aangesteld bij alle parketten c.q. in dienst van het openbaar ministerie (in een OM-brede functie).
c) dat de werkzaamheden worden verricht vanuit het parket CVOM; de feitelijke werkzaamheden zijn afhankelijk van het zaaksaanbod en de werkafspraken tussen medewerker en leidinggevende binnen het parket CVOM.
d) dat de onder a) genoemde medewerkers bij het nemen van hun beslissingen geacht worden werkzaam te zijn in het verband van het parket waarvoor de desbetreffende werkzaamheden worden verricht. Voor de toepassing van artikel 126, eerste lid, van de Wet RO betekent dit dat onder 'parket' (zoals bedoeld in de zinsnede "bij het parket werkzame ambtenaar") wordt verstaan: elk in de Wet RO voorzien eerstelijnsparket van het OM, met uitzondering van het parket CVOM.
e) dat de werkzaamheden worden verricht onder toezicht en supervisie van de hoofdofficier van het parket CVOM dan wel een andere binnen het parket CVOM werkzame officier van justitie. Vanuit het parket waarvoor de werkzaamheden worden verricht kunnen, gerichte aanwijzingen worden gegeven die ook betrekking kunnen hebben op dit toezicht en deze supervisie.

Aan het vorenstaande zijn voor de desbetreffende medewerkers inhoudelijk verder geen rechtspositionele consequenties verbonden.

's-Gravenhage, 6 januari 2015

Het College van procureurs-generaal,

A.H. van Wijk

Kenmerk: PoG/HR/8314

Bijlage 3 CJIB-mandaatbesluit van de Landelijke strafbeschikkingsofficier

Openbaar Ministerie

Het Arrondissementsparket Limburg

Onderwerp	Mandaatbesluit OM-afdoening bij het CJIB
Datum	22 juni 2016

De Landelijke strafbeschikkingsofficier, werkzaam bij het parket CVOM,

overwegende dat het wenselijk en noodzakelijk is een mandaatregeling vast te stellen voor de afdoening van strafbare feiten die vallen onder de wettelijke omschrijving van de Wet OM-afdoening en waarvan de verwerking, met het oog op een efficiënte procesgang, plaatsvindt binnen het werkverband van het CJIB;

overwegende dat de betreffende strafzaken, overeenkomstig de werkinstructie van de Landelijk strafbeschikkingsofficier, binnen het CJIB door onbezoldigde OM-medewerkers worden verricht;

overwegende dat de hoofdofficier met de inhoud van dit mandaatbesluit inclusief de bijbehorende werkinstructie instemt en ter bevestiging daarvan dit besluit mede ondertekent;

gelet op artikel 126 van de Wet op de Rechterlijke Organisatie;

gelet op artikel 3 van het Besluit van 6 mei 2013, houdende regels ten aanzien van het landelijk parket en het functioneel parket, alsmede ten aanzien van het mandateren van bevoegdheden van de officier van justitie;;

gelet op artikelen 257a, 257b en 257ba Wetboek van Strafvordering;

gelet op artikelen 22c, derde lid en 74 Wetboek van Strafrecht.

Besluit:

Artikel 1 (definities)
In deze regeling wordt verstaan onder:
a) Landelijk strafbeschikkingsofficier: de bij het parket CVOM werkzame officier van justitie die in het bijzonder is belast met de werkzaamheden zoals genoemd in de Aanwijzing OM-strafbeschikking;
b) onbezoldigd OM-medewerker: de medewerker die krachtens een daartoe strekkende detacheringsovereenkomst tussen het CJIB en het openbaar ministerie, de in artikel 3 genoemde werkzaamheden verricht en/of bevoegdheden uitoefent.

Artikel 2
De onbezoldigd OM-medewerker verricht zijn werkzaamheden feitelijk vanuit een van de volgende functies bij de directie C&I, binnen de afdeling AICE van het CJIB:

- Teammanager (Operationeel manager);
- Medewerker verwerken en behandelen;
- Medewerker behandelen en ontwikkelen.

Artikel 3 (de gemandateerde bevoegdheden)

De onbezoldigd OM-medewerker is bevoegd om in naam en onder verantwoordelijkheid van de Landelijk strafbeschikkingsofficier, in zijn hoedanigheid van plaatsvervangend officier van justitie bij het parket Limburg, de volgende afdoeningsbeslissingen te nemen:

- Strafbare feiten die vallen onder de wettelijke omschrijving van de OM-afdoening en waarin een strafbeschikking is uitgevaardigd conform de artikelen 257a, 257b of 257ba Wetboek van Strafvordering, te weten:
  - het strafbare feit te seponeren;
  - de strafbeschikking in te trekken en het strafbare feit te seponeren (art 257e lid 8 Sv);
  - de strafbeschikking te wijzigen (art 257e lid 8 Sv);
  - een strafbeschikking uit te vaardigen (art 257a lid 1 Sv).

- Strafbare feiten die als feit gecodeerde zaken worden aangeboden aan het CJIB ter voorkoming van strafvervolging op basis van artikel 74 Sr, en indien voor die feiten nog geen strafbeschikking kan worden gegeven:
  - Een transactievoorstel te doen (art 74 Sr);
  - Het strafbare feit te seponeren.

  De genoemde medewerkers zijn bevoegd namens de officier van justitie de uitvoeringstermijn conform artikel 22c, derde lid, Wetboek van Strafrecht te verlengen.

Artikel 4 (overleg)
De in artikel 3 genoemde bevoegdheden worden uitgeoefend volgens een in periodiek overleg tot stand gekomen en door de Landelijk strafbeschikkingsofficier vastgestelde werkinstructie. Een (meest recent) exemplaar van de werkinstructie maakt deel uit van dit besluit.

De Landelijk strafbeschikkingsofficier houdt (op verzoek en met instemming van de hoofdofficieren van justitie) toezicht op de juiste toepassing van de in artikel 3 genoemde bevoegdheden.

Artikel 5 (inwerkingtreding)
Dit besluit treedt in werking met terugwerkende kracht op 1 januari 2015 met ingang van deze datum wordt het Mandaatbesluit OM-afdoening bij het CJIB van 31 december 2013 ingetrokken.

Artikel 6 (aanhaling)
Dit besluit wordt aangehaald als: Mandaatbesluit OM-afdoening bij het CJIB 2015.

Deze regeling treedt in werking met ingang van d.d. 22 juni 2016 en werkt terug tot en met d.d. 1 januari 2015.

Datum, 22 juni 2016
Plaats, Maastricht Arrondissementsparket Limburg

Landelijk strafbeschikkingsofficier,
Mr. M.H. Geerds

Hoofdofficier van justitie Arrondissementsparket Limburg

Mr. R.T. Bos

VORMGEVING VormVijf, Den Haag
DRUKWERK Xerox/OBT, Den Haag

Procureur-generaal bij de Hoge Raad
der Nederlanden

Korte Voorhout 8
Postbus 20303
2500 EH Den Haag

070 361 12 67
www.hogeraad.nl