



OPENBAAR MINISTERIE

Parket-Generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag



Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 5 november 2018
Onderdeel Bestuurlijke en Juridische Zaken
Ons kenmerk PaG/BJZ/52607
Contactpersoon 
Doorkiesnummer(s) 088 - 699 
Bijlage(n) 3
Onderwerp Deelbesluit 1 inzake uw Wob-verzoek over de OM
Strafbeschikking

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte heer 

Bij brief van 16 juli 2018 aan het ministerie van Justitie en Veiligheid, aldaar ontvangen op 18 juli 2018, heeft u met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) informatie verzocht over de OM-strafbeschikking (hierna: OMSB).

U heeft aangegeven dat uw verzoek de vaststelling en analyse van mogelijke onvolkomenheden in de uitvoering van de OM-strafbeschikking betreft.

Uw verzoek ziet op de periode vanaf 1 januari 2015 tot 16 juli 2018 en betreft documenten die onder het Minister van Justitie en Veiligheid en het Openbaar Ministerie (hierna: OM) berusten.

Concreet gaat het om de volgende, in uw verzoek genoemde, documenten :

1. De OM-strafbeschikking nulmeting uit 2016 (u verwijst daarbij naar de brief aan de Tweede Kamer van 27 november 2017, kenmerk 2136707), alle documenten die betrekking hebben op de totstandkoming van deze nulmeting en documenten die betrekking hebben op maatregelen naar aanleiding van deze nulmeting.

2. Alle opeenvolgende beoordelingen/metingen van de uitvoering van de OM-straftbeslissing, alle documenten die betrekking hebben op de totstandkoming van deze opeenvolgende metingen en documenten die betrekking hebben op maatregelen naar aanleiding van deze metingen.
3. Alle documenten die betrekking hebben op de totstandkoming van en de reactie op het rapport *Beschikt en Gewogen* uit 2014 van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.¹ Hieronder inbegrepen eventuele correspondentie binnen en tussen ministerie en OM, tussen deze organisaties en de rapporteurs van de Hoge Raad over de verschillende versies van het rapport en over de berichtgeving over het rapport.
4. Alle documenten die betrekking hebben op de totstandkoming van en de reactie op het rapport *Wordt vervolgd; beschikt en gewogen* uit 2017 van de procureur generaal bij de Hoge Raad. Hieronder inbegrepen eventuele correspondentie binnen en tussen ministerie en OM, tussen deze organisaties en de rapporteurs van de Hoge Raad over de verschillende versies van het rapport en over de berichtgeving over het rapport.
5. Het rapport Evaluatie Wet OM-afdoening uit 2018, uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijke Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) Hieronder inbegrepen eventuele correspondentie binnen en tussen ministerie en WODC, tussen deze organisaties en onderzoekers van de Universiteit van Amsterdam en (leden van) de betreffende begeleidingscommissie over de onderzoeksopdracht, de verschillende versies van het rapport en over de berichtgeving over het rapport.

Wettelijk kader

Uw verzoek valt onder de reikwijdte van de Wob. Voor de relevante Wob-artikelen verwijs ik u naar de bijlage 1.

Behandeling van uw verzoek

Bij brief van 14 augustus 2018 heeft een medewerker van het ministerie van Justitie en Veiligheid de ontvangst van uw verzoek bevestigd en de behandeling daarvan overeenkomstig artikel 6 Wob met vier weken verdaagd.

¹ In uw Wob-verzoek noemt u onder sub 3 en 4 twee keer hetzelfde rapport, aangenomen is dat u doelt op het rapport van de Hoge Raad 'beschikt en gewogen' uit 2014 en het vervolgrapport daarop in 2017 'wordt vervolgd; beschikt en gewogen'. Deze aanpassing heb ik onder (3) en (4) verwerkt.

Op 20 augustus 2018 heeft u een gesprek gehad met een aantal vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en Veiligheid over het onderhavige Wob-verzoek en een aantal andere door u ingediende Wob-verzoeken. Naar aanleiding van dit gesprek heeft u uw onderhavige verzoek nader gespecificeerd door op een voorlopige inventarisatielijst, door het ministerie van Justitie en Veiligheid aan u verschaft, middels gele markering aan te geven welke documenten u wilt ontvangen. Uit die voorlopige inventarisatielijst volgt dat ten aanzien van onderdeel 5 van uw verzoek de documenten onder het ministerie van Justitie en Veiligheid berusten.

Bij e-mailbericht van 6 september 2018 aan de voorlichters van het Parket-Generaal en de CVOM heeft u een aantal vragen gesteld over de OM-Strafbeschikking (hierna: de OMSB).

Bij e-mailbericht van 17 september 2018 heeft de behandelaar van mijn afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken gevraagd of u bereid bent tot het voeren van een achtergrondgesprek met het oog op de specificatie van uw Wob-verzoek en de beantwoording van persvragen. U heeft hiermee ingestemd en dit gesprek vond plaats op 16 oktober 2018.

Eén dag eerder, op 15 oktober 2018, heeft een medewerker van het Ministerie van Justitie en Veiligheid u telefonisch meegedeeld dat op uw verzoek door middel van deelbesluiten zal worden beslist: één besluit zal zien op documenten die onder het departement berusten en één besluit zal zien op documenten die onder het Openbaar Ministerie berusten (verzoekonderdelen 1 tot en met 4).

Gesprek 16 oktober 2018

Op 16 oktober 2018 vond zoals gezegd het geplande achtergrondgesprek plaats tussen u en het Openbaar Ministerie. Bij dit gesprek waren namens het Openbaar Ministerie de volgende personen aanwezig:

- de heer [REDACTED] (hoofdadvoocaat-generaal en betrokken bij het programma OM 2020);
- mevrouw [REDACTED] (officier van justitie en projectleider van het programma SV OM2020);
- de heer [REDACTED] (persvoorlichter);
- mevrouw [REDACTED] en
- mevrouw [REDACTED] (beide Wob-juristen).

Doel van dit gesprek was onder meer om te bezien of het mogelijk was in onderling overleg het verzoek nader gespecificeerd te krijgen. Daarbij is namens het Openbaar Ministerie aangegeven dat het bereik van uw verzoek, vanwege onder meer het gebruik van de woorden '*alle documenten die betrekking hebben op...*' dermate groot is dat dit nagenoeg onuitvoerbaar is voor het Openbaar Ministerie. Verder is aangegeven dat een aanvang is genomen met de inventarisatie van de documenten, maar dat dit – ondanks uw inperking op de voorlopige inventarisatielijst – nog steeds een omvangrijke zoekslag oplevert. Dit heeft ook te maken met het feit dat verschillende ambtenaren betrokken zijn bij de OMSB en al hun mailboxen benaderd moeten worden. Om de zoekslag niet verder te compliceren (en besluitvorming nog meer te vertragen) is ervoor gekozen om de zoekslag te laten toezien op documenten die berusten onder het Parket-Generaal, gelet op het feit dat dit het centrale punt is waar alle relevante informatie over de door u onderzochte bestuurlijke aangelegenheid aanwezig is.

U gaf aan dat het beeld dat uw verzoek lijkt op een 'sleepnet' niet te delen. Weliswaar gaf u aan nog niet precies te weten waarnaar u op zoek bent, maar u bent van mening dat het Wob-verzoek al voldoende is ingeperkt doordat het onderwerp van de bestuurlijke aangelegenheid duidelijk is vermeld, te weten de OMSB. Het is u dan ook te doen om *inhoudelijke* informatie over de vaststelling en analyse van mogelijke onvolkomenheden in de uitvoering van de OMSB en het gaat u derhalve niet om documenten (zoals e-mails) waarin louter praktische afspraken worden gemaakt (zoals het plannen van vergaderingen).

U heeft aangegeven dat niet valt in te zien waarom de besluitvorming, die nu al uit de termijn is gelopen, nog zo lang op zich laat wachten vooral omdat in ieder geval enkele rapporten (zoals de nulmeting en de 1-meting) eenvoudig te verstrekken zouden moeten zijn.

U heeft, zo gaf u aan, liever een besluit op korte termijn (ook als daarin openbaarmaking wordt afgewezen) dan dat u nog langer moet wachten op het besluit. Immers, als u een besluit heeft, weet u tenminste waaraan u toe bent en kunt u afwegen of u in bezwaar of beroep wenst te gaan. Dit is niet mogelijk als de overheid het besluit alsmaar niet neemt.

Mevrouw [REDACTED] stelde u hierop voor om de besluitvorming ten aanzien van die rapporten naar voren te halen en los te koppelen van het besluit dat ziet op alle overige documenten (voornamelijk e-mails) nu die aanzienlijk lastiger te inventariseren zijn. U gaf aan dit voorstel in overweging te nemen.

Tijdens het gesprek heeft mevrouw [REDACTED] u, vooruitlopend op de beantwoording van de persvragen, het boek 'OM-strafbeschikking' van R. Robroek (universitair docent strafrecht Rijksuniversiteit Groningen) verstrekt. Deze wetenschappelijke

publicatie, die in oktober 2017 verscheen, is een bewerking van het onderzoek dat in de periode van 1 mei 2016 tot 15 september 2016 in opdracht van het Openbaar Ministerie is verricht naar het strafvorderlijk kader van de OMSB.

Werkafspraken

Bij e-mailbericht van 17 oktober 2018 gaf u aan in te kunnen stemmen met de volgende werkafspraken:

- uiterlijk 5 november 2018 beslist het Openbaar Ministerie op uw verzoek tot openbaarmaking van de 0-meting en 1-meting alsmede eventuele andere nadien verrichte metingen;
- na 5 november 2018 wordt, in een ander deelbesluit, beslist op de overige door u verzochte (geel gemarkeerde) documenten.

Inventarisatie documenten

Het onderhavige deelbesluit ziet op de volgende documenten:

1. de nulmeting OMSB (november 2016);
2. de 1-meting OMSB (februari 2018);
3. een bij de CVOM uitgevoerde vervolgmeting (mei 2018).

Besluit

Ik heb besloten aan uw verzoek tegemoet te komen door de hiervoor genoemde documenten (grotendeels) openbaar te maken. Voor de motivering verwijs ik naar het onderdeel 'motivering' in dit besluit. Alvorens in te gaan op de motivering, wil ik u nog het volgende meegeven.

Achtergrondinformatie

Ten behoeve van een juiste lezing en duiding van de rapporten geef ik u graag nog aanvullende informatie, die u aantreft als bijlage 2.

Daarbij gaat het er, kort samengevat, om dat de rapporten die u thans worden verstrekt een *intern* kwaliteitsinstrument zijn ten behoeve van kwaliteitsverbetering. De metingen (een instrument 'in ontwikkeling') leiden slechts tot momentopnames en omvatten – gelet op het totaal aantal uitgevaardigde OMSB's – een relatief beperkte dossierstudie, waarin bovendien veel plaats is ingeruimd voor persoonlijke ervaringen met en persoonlijke meningen van medewerkers over de OMSB.

De betrokken professionals laten bij elkaar 'in de keuken' kijken en dat levert verschillende waardevolle indicatieve inzichten op over inhoudelijke aspecten. Dat kan gaan over de wijze waarop de procedure moet worden ingericht, maar ook over de bewijsvraag. Mits binnen bepaalde bandbreedtes vindt het Openbaar Ministerie dat het bestaan van deze verschillen bijdraagt aan de ontwikkeling van het recht. Daarom wil het Openbaar Ministerie deze vooral zichtbaarder maken zodat daarover intern het professionele gesprek kan worden aangegaan. Dit past in het streven van het Openbaar Ministerie om te blijven leren en ontwikkelen. Het is een vernieuwende en innovatieve manier om met elkaar aan de hand van de feitelijke prestaties te reflecteren op inhoudelijke aangelegenheden.

Mandaat

Tot slot wijs ik u op het volgende. Pagina 41 van het rapport over de 1-meting (laatste bulletpoints) vermeldt een, naar nu blijkt, onjuiste conclusie over mandaatbesluiten. Er zijn meer, dan de aldaar genoemde vier, parketten die beschikken over een mandaatbesluit op basis waarvan een OMSB kan worden opgelegd.

Motivering

Op de documenten die ik openbaar maak acht ik twee weigeringsgronden van toepassing. Ik licht dit toe.

Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder e Wob blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken personen.

In de documenten die ik openbaar maak op grond van de Wob staan enkele namen van betrokken ambtenaren.

Hoewel ambtenaren in hun beroepshalve functioneren als zodanig niet ten volle een beroep kunnen doen op de persoonlijke levenssfeer, geldt dit volgens vaste rechtspraak wel voor gegevens als namen en andere naar een persoon te herleiden gegevens. Deze gegevens zijn immers persoonsgegevens en het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer kan zich tegen het openbaar maken van dergelijke informatie verzetten. Van openbaarmaking van namen van ambtenaren kan worden afgezien indien het ambtenaren betreft die niet uit hoofde van hun functie in de openbaarheid treden, tenzij aannemelijk is gemaakt dat het belang van de openbaarheid in het concrete geval zwaarder weegt. Het

voorgaande is anders indien het ambtenaren betreft die gelet op hun positie of functie hebben te aanvaarden dat hun naam openbaar wordt gemaakt.

In de documenten die ik openbaar maak op grond van de Wob weegt het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van de betrokken ambtenaren zwaarder dan het algemene, publieke belang van openbaarheid van deze informatie.

Gelet op het voorgaande heb ik de namen van de betrokken ambtenaren uit de documenten verwijderd. Daar waar de weigeringsgrond ziet op artikel 10 lid 2 onder e Wob is dit expliciet in de marge van het document vermeld.

Onevenredige benadeling

Op grond van artikel 10, tweede lid, aanhef en onder g Wob blijft het verstrekken van informatie achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen het belang van het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Op grond van artikel 10 lid 2 onder g Wob heb ik de namen van arrondissementsparketten verwijderd waar deze organisaties in verband worden gebracht met (al dan niet) behaalde resultaten, die resultaten worden vergeleken met resultaten van andere arrondissementsparketten of die arrondissementsparketten worden genoemd in relatie staan tot meningen van geïnterviewde ambtenaren. Ik heb hiertoe besloten omdat het Openbaar Ministerie ook in de toekomst gebruik wil blijven maken van interne metingen als de onderhavige. Hiervoor is het Openbaar Ministerie afhankelijk van de ruimhartige medewerking van medewerkers binnen de parketten. Deze medewerking komt naar mijn oordeel onder druk te staan indien medewerkers er rekening mee moeten houden dat de resultaten van de arrondissementsparketten waar zij werkzaam zijn openbaar worden gemaakt.

De informatie die op deze grond is verwijderd heeft geen expliciete verwijzing naar de g-grond in het document zelf. Daar waar een andere weigeringsgrond is gebruikt, is dit wel aangegeven (te weten bij toepassing van de e-grond).

Aanbod voor nadere toelichting

Ik verzoek u de informatie die ik u aanvullend heb verstrekt – via het boek 'OM- strafbeschikking' van R. Robroek en via bijlage 2 van dit besluit – en de beantwoording van uw persvragen bij uw aanstaande publicatie te betrekken, met name waar het gaat om de duiding van de interne rapporten.

De hoeveelheid informatie die u inmiddels over de OMSB heeft verkregen, is daarmee aanzienlijk te noemen. Ik kan mij voorstellen dat u na bestudering hiervan nog vragen heeft. Indien dit zo is, dan ben ik uiteraard graag bereid deze te beantwoorden of een aanvullende toelichting te geven.

U kunt daartoe contact opnemen met de voorlichters van het Parket-Generaal. Zij staan u graag te woord.

Wijze van openbaarmaking

De door mij openbaar gemaakte documenten treft u als bijlage 3 bij dit besluit in kopie aan.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

de Minister van Justitie en Veiligheid,
namens deze,
het College van procureurs-generaal,
namens deze,
het hoofd Bestuurlijke en Juridische Zaken,

blz 18

Een ieder die door een beschikking rechtstreeks in zijn belangen is getroffen kan hiertegen, binnen zes weken na de dag waarop dit is bekend gemaakt, een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet door de indiener zijn ondertekend en bevat ten minste de naam en adres, de dagtekening, een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaar is gericht en de gronden waarop het bezwaar rust. Dit bezwaarschrift moet worden gericht aan: de Minister van Justitie en Veiligheid, p.a. het College van procureurs-generaal, t.a.v. de afdeling Bestuurlijke en Juridische Zaken, Postbus 20305, 2500 EH Den Haag.

Bijlage 1 – artikel 10 lid 1,2 en 3 Wob

1. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft achterwege voor zover dit:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
 - b. de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in paragraaf 2 van hoofdstuk 2 van de Wet bescherming persoonsgegevens, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verstrekken van informatie ingevolge deze wet blijft eveneens achterwege voor zover het belang daarvan niet opweegt tegen de volgende belangen:
 - a. de betrekkingen van Nederland met andere staten en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de Staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. het belang, dat de geadresseerde erbij heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
 - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.
3. Het tweede lid, aanhef en onder e, is niet van toepassing voorzover de betrokken persoon heeft ingestemd met openbaarmaking.

Bijlage 2 – Achtergrondinformatie

De voorliggende rapportages over de nulmeting en de 1-meting OMSB zijn het product van de eerste interne kwaliteitsinstrumenten die binnen het OM zijn ingezet in het kader van het programma OM Strafvordering 2020. Dit programma richt zich op het bevorderen van de strafvorderlijke kwaliteit binnen het OM, waarbij het streven is te komen tot een organisatie die kritisch naar zichzelf kijkt en in staat is continu verbeteringen door te voeren. Eén van de instrumenten die het Openbaar Ministerie vanuit het programma Strafvordering 2020 inzet om de kwaliteit van de strafvorderlijke praktijk te bevorderen zijn metingen zoals uitgevoerd rond de OMSB.

Het is een vernieuwende en innovatieve manier om met elkaar aan de hand van de feltelijke prestaties te reflecteren op inhoudelijke aangelegenheden. De metingen kennen een verbetergerichte insteek en dragen bij aan een proces waarin juridische professionals van de verschillende parketten in staat worden gesteld van elkaar te leren en met elkaar het professionele gesprek aan te gaan. Een groot deel van de onderzoekswerkzaamheden die in het kader van de metingen worden verricht, wordt dan ook uitgevoerd door officieren van justitie die binnen de lokale parketten verantwoordelijkheid dragen voor de strafvorderlijke kwaliteit. Vanuit het oogpunt van collegiale toetsing voeren deze officieren bij andere parketten dan waar ze werkzaam zijn bijvoorbeeld de dossieronderzoeken uit die in het kader van de metingen worden verricht en gaan zij op basis van de uitkomsten met hun "adoptieparketten" in gesprek. De betrokken professionals laten elkaar 'in de keuken' kijken en dat levert verschillende inzichten op over inhoudelijke aspecten (dat kan gaan over de wijze waarop de procedure moet worden ingericht, maar ook over de bewijsvraag). Het Openbaar Ministerie acht deze verschillen binnen bepaalde bandbreedtes noodzakelijk voor de ontwikkeling van het recht en wil ze vooral zichtbaarder maken zodat daarover intern het professionele gesprek over kan worden aangegaan.

Het is goed om te realiseren dat de metingen op zichzelf bezien ook een instrument in ontwikkeling zijn. Op basis van de ervaringen die in de uitvoering van de eerste metingen zijn opgedaan, zijn lessen getrokken die worden doorvertaald in de aanpak van toekomstige kwaliteitsmetingen. Op basis van de ervaringen die met de eerste metingen zijn opgedaan, zijn punten naar voren gekomen waaraan in toekomstige metingen extra aandacht besteed met het oog op de betrouwbaarheid van de uitkomsten. Zo is bijvoorbeeld gebleken dat het van belang is aandacht te hebben voor een eenduidige interpretatie van de vragen aan de hand waarvan de officieren de dossiers te toetsen ten behoeve van de meting. Inherent aan de metingen is daarnaast dat een deel van de uitkomsten een weergave is van de werkelijkheid op het moment dat de meting heeft plaatsgevonden en er een grens is aan de belasting die aan parketten kan worden opgelegd om informatie die op het moment van toetsing ontbreekt alsnog aan te leveren. Deze beperkingen hebben als consequentie dat gepresenteerde cijfers altijd moeten worden gerelateerd aan het moment waarop deze gemeten zijn.

Voor het uiteindelijke doel van de metingen (kwaliteitsbevordering en het bevorderen van het professioneel gesprek) is dat echter geenszins bezwaarlijk maar het voorgaande is natuurlijk wel relevant voor de wijze waarop de metingen geduid worden.

Mandaat

Tot slot wijs ik u op het volgende. Pagina 41 van het rapport over de 1-meting (laatste bulletpoints) vermeldt een, naar nu blijkt, onjuiste conclusie over mandaatbesluiten. Er zijn meer, dan de aldaar genoemde vier, parketten die beschikken over een mandaatbesluit op basis waarvan een OMSB kan worden opgelegd.