

DE BETEKENING EN EXECUTIE VAN VERSTEKVONNISSEN

EEN ONDERZOEK NAAR KNELPUNTEN IN
DE PRAKTIJK IN OPDRACHT VAN HET
WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK EN
DOCUMENTATIECENTRUM VAN HET
MINISTERIE VAN JUSTITIE

Den Haag, 8 maart 2005

COLOFON

Projectnummer: 9812/44497379

Auteurs: Mr. A.G. Mein
Dr. M.M. Egelkamp

B&A Groep
Beleidsonderzoek & -Advies bv
Louis Couperusplein 2
Postbus 829
2501 CV Den Haag

T (070) 3029500
F (070) 3029501

e-mail: info@beleidsrendement.nl
http: www.beleidsrendement.nl

© Copyright B&A Groep 2005.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

B&A is gevestigd in Den Haag, Deventer, Amsterdam en Rotterdam

4/03/2005 2:13

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Samenvatting | 5 |
| 2 | Inleiding | 9 |
| 3 | Beleidscontext | 11 |
| 3.1 | Aanleiding en achtergrond onderzoek | 11 |
| 3.2 | Doelstelling onderzoek | 14 |
| 4 | Opzet en uitvoering onderzoek | 15 |
| 4.1 | Centrale vraagstelling en onderzoeksvragen | 15 |
| 4.2 | Uitvoering onderzoek | 16 |
| 4.2.1 | Analyse van kwantitatieve gegevensbestanden | 16 |
| 4.2.2 | Analyse van dossiers van verstekzaken | 16 |
| 4.2.3 | Interviews met praktijkdeskundigen | 17 |
| 4.2.4 | Vergelijking met de praktijk in Duitsland | 17 |
| 4.3 | Begeleidingscommissie | 17 |
| 5 | De betekening en executie van verstekvonnissen | 19 |
| 5.1 | Kwantitatieve gegevens | 19 |
| 5.1.1 | De delicten | 28 |
| 5.1.2 | De verdachten | 29 |
| 5.1.3 | De betekening | 32 |
| 5.1.4 | De executie | 35 |
| 5.2 | Interviews | 35 |
| 5.2.1 | Betekening verstekmededeling | 35 |
| 5.2.2 | Type zaken en verdachten | 37 |
| 5.2.3 | Tenuitvoerlegging | 37 |
| 5.2.4 | Suggesties ter verbetering | 39 |
| 6 | De situatie in Duitsland | 41 |
| 6.1 | De grondbeginselen voor de betekening van gerechtelijke stukken | 41 |
| 6.2 | Het wettelijk kader en de praktijk | 43 |
| 7 | Conclusie | 47 |
| 7.1 | Vraagstelling | 47 |
| 7.2 | De betekening- en executiepraktijk | 47 |
| 7.3 | Slotbeschouwing | 51 |

Bijlage 1: Samenstelling begeleidingscommissie 53

Bijlage 2: Overzicht respondenten 55

Bijlage 3: Vragenlijst 57

Bijlage 4: Geraadpleegde deskundigen Duitsland 59

Bijlage 5: Geraadpleegde literatuur 61

1

SAMENVATTING

AANLEIDING

In de strafrechtspraktijk blijft een behoorlijk aantal bij verstek gewezen vonnissen op de plank liggen, als gevolg van de onmogelijkheid het vonnis (in persoon) te betekenen en ten uitvoer te leggen. Dit komt de geloofwaardigheid van de overheid niet ten goede. Alvorens deze problematiek aan te pakken, is hierin een dieper inzicht noodzakelijk. Wat is de aard en omvang, wat zijn de oorzaken, wat wordt er al aan gedaan en welke aanvullende maatregelen kunnen worden getroffen, waaronder de introductie van een zogenoemd domiciliestelsel? Onder domiciliestelsel wordt in dit verband verstaan: de opgave door de verdachte aan politie of openbaar ministerie van een adres waarop hij is te bereiken en waar voor hem bestemde gerechtelijke stukken kunnen worden betekend. Betekening van een vonnis aan het domicilieadres wordt dan gelijkgesteld aan betekening in persoon.

WERKWIJZE

In opdracht van het WODC is in de tweede helft van 2004 onderzoek gedaan naar bovengenoemde problematiek. De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt. Welke problemen doen zich voor in de praktijk van het betekenen en de ten uitvoerlegging van verstekvonnissen en in welke omvang? In hoeverre is het domiciliestelsel denkbaar als oplossing? Het onderzoek omvat vier onderzoeksmethoden. Om te beginnen zijn kwantitatieve gegevensbestanden van CBS en het openbaar ministerie geanalyseerd over de afdoening van verstekzaken in de periode 2001 – 2003. Vervolgens zijn op de parketten Amsterdam, Arnhem en Almelo 450 strafdossiers van verstekzaken bestudeerd. Daarna zijn in bovengenoemde arrondissementen twaalf praktijkdeskundigen geïnterviewd. Tot slot is een betekening- en executiepraktijk in Duitsland in kaart gebracht. In Duitsland kent men een domiciliestelsel.

5

KWANTITATIEF BEELD VERSTEKZAKEN

Uit het onderzoek komt naar voren dat in de periode 2001 – 2003 126.083 verstekvonnissen na vijftien dagen (de termijn voor het instellen van hoger beroep) nog niet onherroepelijk zijn geworden. Dat is 35 procent van het totale aantal vonnissen (363.480) in die periode. In die periode zijn 75.355 (60%) van bovengenoemde verstekvonnissen alsnog onherroepelijk geworden, het merendeel (95%) binnen 20 dagen na de eindbeslissing. 50.728 (40%) van de verstekzaken is niet onherroepelijk geworden. Uiteindelijk is dus 15% van alle gewezen vonnissen niet onherroepelijk geworden.

Bovengenoemde gegevens zijn ontleend aan het CBS over de periode 2001 – 2003. Het gaat vooral om politierechterzaken. Er zijn ook gegevens opgevraagd bij het openbaar ministerie, die betreffen het jaar 2001 en omvatten vooral kantonzaken. Uit deze gegevens komt naar voren dat 98.989 verstekvonnissen die na vijftien dagen nog niet onherroepelijk waren. Het grootste deel is na een jaar onherroepelijk geworden: 76.634 (78%). Na twee jaar is 83.406 (84%) onherroepelijk. 13.832 (14%) is niet binnen die periode onherroepelijk geworden.

Van de verstekzaken die niet onherroepelijk zijn geworden (CBS) in de onderzochte periode 2001 – 2003, is in bijna alle gevallen de verdachte schuldig verklaard en een straf opgelegd (97%). In ruim 13.000 zaken is als hoofdstraf een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. In ruim 27.000 zaken is een onvoorwaardelijke geldboete opgelegd. Het gaat om veroordelingen ter zake van onder meer mishandeling, diefstal/heling, openbare ordeverstoring en verkeersdelicten.

Ook uit het dossieronderzoek (450) komt naar voren dat het hoofdzakelijk gaat om kantonzaken (284) (63%) en politierechterzaken (147) (33%). Het betreft hoofdzakelijk diefstal (40) (9%), verstoring van de openbare orde (APV) (89) (20%) en verkeersovertradingen (185) (41%).

Verder blijkt dat in deze zaken de dagvaarding in de meeste gevallen (299) (66%) ter griffie is betekend. Uit 291 dossiers was op te maken of en hoe de mededeling uitspraak is betekend: 107 zaken in persoon (37%), van 177 zaken (61%) was de betekeningwijze onbekend. Uiteindelijk zijn 167 zaken uiteindelijk onherroepelijk geworden (door betekening in persoon of anderszins). Uit het dossieronderzoek bleek dat in de gevallen waarin men er niet in slaagde de dagvaarding in persoon te betekenen, het vonnis uiteindelijk evenmin kon worden betekend.

Het gaat grofweg om twee typen verdachten en veroordeelden, zo blijkt uit het dossieronderzoek. Ten eerste een restgroep van verdachten en veroordeelden die niet of niet correct staat ingeschreven in de GBA, omdat zij veelvuldig van adres wisselt of het GBA-adres slechts als postadres gebruikt en feitelijk elders verblijft (bijv. daklozen, verslaafden of illegalen). Ten tweede een categorie notoire (verkeers)overtreders die de daadwerkelijke executie er willens en wetens op aan laat komen.

KNELPUNTEN IN DE BETEKENING- EN EXECUTIEPRAKTIJK

Uit het onderzoek blijkt dat de feitelijke betekening kwalitatief beter zou kunnen worden uitgevoerd. De huidige betekeningprocedure is complex en foutgevoelig. TPG Post houdt het door het parket opgegeven GBA-adres aan en onderneemt doorgaans maar een betekeningpoging, tijdens kantooruren. Het probleem is echter dat de verdachte/ veroordeelde zich niet altijd feitelijk ophoudt op dat adres of niet reageert als de postbode aanbelt om de verstekmededeling te overhandigen. Ook loont het voor verdachten en veroordeelden de moeite niet te reageren als de postbode aanbelt om de verstekmededeling te overhandigen. In de praktijk blijkt in veel gevallen dat indien de betekening in persoon van de dagvaarding of de verstekmededeling niet slaagt, het vonnis evenmin ten uitvoer wordt gelegd. De parketten houden geen toezicht op de feitelijke uitvoering van de betekening door TPG Post en interveniëren niet in de betekeningprocedure.

Bij de ten uitvoerlegging van de verstekvonnis spelen vergelijkbare problemen als bij het in persoon betekenen. De inzet van de politie bij het ten uitvoerleggen van geldboetevonnis wisselt per regio, maar zou over het geheel genomen beter kunnen. Aan werkzaamheden in de sfeer van de executie wordt in de politiepraktijk doorgaans geen hoge prioriteit toegekend. Ook het tekort aan celcapaciteit voor vervangende hechtenis heeft een negatieve invloed.

REEDS GETROFFEN MAATREGELEN

Om de betekeningpraktijk te verbeteren zijn enkele van de onderzochte parketten met succes overgestapt van de hierboven beschreven formalistische werkwijze op een meer persoongerichte werkwijze. Er wordt dus het nodige gedaan om de effectiviteit van de betekening en executie te verbeteren. Deze werkwijze omvat, in grote lijnen, de inschakeling van de parketpolitie of het in het leven roepen van een speciaal betekeningsteam. In de praktijk blijken de parketpolitie en het betekeningsteam succesvoller in het in persoon betekenen van gerechtelijke stukken dan TPG Post. Zij ondernemen meer pogingen, werken ook buiten kantooruren en gaan persoonsgericht en vasthoudender te werk. Daarnaast hebben alle onderzochte parketten administratieve maatregelen getroffen om de betekening en executie te verbeteren, zoals het controleren en het regelmatig schonen, in het kader van de kwaliteitszorg, van het bestand aan niet betekende zaken.

DUITSE PRAKTIJK

De betekening van het vonnis is in Duitsland minder problematisch. De meeste zaken worden binnen een jaar onherroepelijk, indien geen hoger beroep is ingesteld. In de Duitse rechtspraktijk is het doorgaans gemakkelijker een rechtsgeldige betekening te realiseren. In de Duitse rechtspraktijk gaat het er voor een betekening om of de verdachte feitelijk woont op het door hem op enig moment aan de politie opgegeven adres en aldus in de gelegenheid is om kennis te nemen van gerechtelijke stukken. Er wordt van uitgegaan dat, indien een verdachte een adres opgeeft, hij ook op dit adres woont. Daarnaast is een rechtsgeldige betekening, onder voorwaarden, ook mogelijk door het deponeren van het gerechtelijke stuk in de brievenbus. Dit wordt gelijkgesteld aan betekening aan bovengenoemd adres.

Opgemerkt zij dat het bij deze betekeningprocedure om lichtere strafbare feiten gaat waarop geen gevangenisstraf staat (waaronder het *Strafbefehl* en *Bussgeldbescheid*) en een specifiek rechtsmiddel open staat. Tegen de rechtsgevolgen van een dergelijke betekening staat een rechtsmiddel open: *Wiedereinsetzung in den vorigen Stand*. Als dit verzoek, dat wordt getoetst aan strenge eisen, wordt gehonoreerd, wordt de executie gestaakt en neemt het strafproces een nieuwe aanvang.

DENKBARE OPLOSSINGEN

Om bovengenoemde problematiek aan te pakken zijn de volgende maatregelen gesuggereerd. In de eerste plaats zou de huidige werkwijze kunnen worden verbeterd, onder meer door het intensiveren van eerdergenoemde administratieve maatregelen, een betere instructie van TPG Post en een betere betekening (in persoon) van dagvaardingen. Ook zouden financiële prikkels kunnen worden geïntroduceerd om de betekeningprocedure te verbeteren.

In de tweede plaats zouden de innovatieve werkwijzen die nu op ad hoc basis zijn ontwikkeld, kunnen worden verbreed. Bijvoorbeeld door het verder ontwikkelen van de persoonsgerichte benadering, zoals het feitelijk traceren van de persoon ter betekening van het gerechtelijke stuk of het (meermaals) betekenen van gerechtelijke stukken buiten kantooruren. Een voorwaarde is dat hiervoor tijd en geld beschikbaar wordt gesteld. Deze werkwijze zal naar verwachting aanslaan bij de categorie notoire overtreeders die wel staat ingeschreven in de GBA, maar nu niet of nauwelijks reageert op pogingen van de postbode het gerechtelijke stuk in persoon te betekenen.

Voor de categorie verdachten/veroordeelden die vaak op wisselende (GBA-)adressen staat ingeschreven of feitelijk elders verblijft (bijv. daklozen, verslaafden of illegalen) verdient het aanbeveling nader te onderzoeken of betekeningregeling kan worden versoepeld. Bijvoorbeeld door betekening aan een derde (beheerder) op een opvangadres of via de aangetekende post. Het Duitse systeem biedt in dit verband interessante aanknopingspunten.

Uit het onderzoek komt geen uitgesproken voorkeur naar voren voor een domiciliestelsel als oplossing voor de betekeningproblematiek.

2

INLEIDING

In de strafrechtspraktijk blijft een behoorlijk aantal bij verstek gewezen vonnissen op de plank liggen, als gevolg van de onmogelijkheid het vonnis (in persoon) te betekenen en ten uitvoer te leggen. Bepaalde verdachten en/of veroordeelden blijken niet altijd even gemakkelijk 'te pakken te krijgen', waardoor zij niet op de hoogte geraken van het verloop van hun strafproces en de ten uitvoer legging van hun vonnis problematisch is.

Dit komt de geloofwaardigheid van de overheid niet ten goede. Kabinet en rechterlijke macht achten het dan ook van groot belang deze problematiek aan te pakken. Om evenwel tot een effectieve aanpak van deze problematiek te komen, is het van belang dieper inzicht te hebben in de achtergrond daarvan. Wat de precieze aard en omvang? Hoe verhoudt de betekeningproblematiek zich tot de executieproblematiek? Om welke verdachten gaat het eigenlijk? Wat wordt nu al aan deze problematiek gedaan? Zou een zogenoemd domiciliestelsel een oplossing kunnen betekenen?

Dit rapport bevat het verslag van een onderzoek naar de aard en omvang van de executie- en betekeningproblematiek bij verstekvonnissen. De uitkomst van het onderzoek moet bijdragen aan het vinden van oplossingen voor deze problematiek.

Het onderzoek is in de tweede helft van 2004 uitgevoerd door B&A, in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Justitie. Het onderzoek omvat een analyse van gegevensbestanden en strafdossiers van verstekzaken, interviews met praktijkdeskundigen en een analyse van de betekening- en executiepraktijk in Duitsland.

Langs deze weg danken wij degenen die bereidwillig hebben meegewerkt aan ons onderzoek: het WODC voor het verstrekken van kwantitatieve gegevens over de ten uitvoerlegging van verstekvonnissen, de staf- en archiefmedewerkers van de parketten voor het ter beschikking stellen van de dossiers en de praktijkdeskundigen voor het meewerken aan de interviews.

LEESWIJZER

Het rapport is als volgt opgebouwd. Om te beginnen schetsen wij in hoofdstuk 3 de beleidscontext van het onderzoek. Vervolgens leggen wij in hoofdstuk 4 verantwoording af over de gehanteerde werkwijze. Daarna schetsen wij in hoofdstuk 5 een beeld van de praktijk. In hoofdstuk 6 maken wij een vergelijking met de Duitse praktijk. In hoofdstuk 7 trekken wij onze conclusies.

3

BELEIDSCONTEXT

In dit hoofdstuk gaan wij in op de achtergrond en het doel van het onderzoek.

3.1

AANLEIDING EN ACHTERGROND ONDERZOEK

Uit cijfers van het openbaar ministerie en de Raad voor de rechtspraak komt naar voren dat een behoorlijk aantal veroordelende strafvonnissen niet binnen twee weken onherroepelijk wordt: het zou gaan om 12% van de politierechter- en MK-zaken en 42% van de kantonzaken¹. Het is vooralsnog niet bekend op welke termijn deze vonnissen uiteindelijk wel onherroepelijk worden. Deze vonnissen kunnen dus niet (of pas na langere tijd) ten uitvoer worden gelegd.

Dit wordt in brede kring onwenselijk geacht. Immers, het niet (of pas na langere tijd) ten uitvoer leggen van veroordelende vonnissen komt niet ten goede aan de geloofwaardigheid van de overheid in het algemeen en het openbaar ministerie en de rechtsprekende macht in bijzonder. Het is ook niet efficiënt. Van vele kanten is er dan ook op aangedrongen deze problematiek aan te pakken. Zo is vanuit de rechtsprekende macht, ter gelegenheid van het opstellen van het Regeerakkoord van het Kabinet Balkenende, aangedrongen op het verbeteren van de betekeningregeling². Ook in het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' worden maatregelen aangekondigd ter verbetering van de betekeningregeling om zo het strafproces te stroomlijnen³.

11

PROBLEMATIEK BIJ BETEKENING EN EXECUTIE

Bovengenoemde problematiek kan als volgt worden toegelicht. Hoofddregel uit strafvordering is dat een vonnis in beginsel pas ten uitvoer kan worden gelegd als het in kracht van gewijsde is gegaan (art. 557 WvSv). Het niet of pas na verloop van (langere) tijd ten uitvoer kunnen leggen van vonnissen is een gevolg van het niet of pas na verloop van (langere) tijd onherroepelijk worden van die vonnissen. En dit laatste hangt onder meer samen met het niet of pas na verloop van langere tijd in persoon kunnen betekenen van het strafvonnis. Maar ook als de betekening in persoon wel slaagt, of niet is voorgeschreven (zie hierna), stuit de tenuitvoerlegging op problemen omdat de veroordeelde niet reageert en/of onvindbaar is.

¹ Startnotitie WODC –onderzoek (2 maart 2004, kenmerk 1109/5272871/04) bij het offerteverzoek voor dit onderzoek.

² Vgl. hoofdstuk 12 van het interim-rapport van de commissie verbetervoorstellen, 23 december 2002, Raad voor de rechtspraak.

³ Kabinetsnota Naar een veiliger samenleving, par. 3.4, oktober 2002, TK 2002 – 2003, 28 684, nrs. 1 en 2.

Dit probleem doet zich vooral voor bij verstekzaken, dat wil zeggen strafzaken waarbij de verdachte niet bij de uitspraak aanwezig was en in het bijzonder bij verstekzaken waarbij de verdachte ook niet van de uitspraak op de hoogte kon zijn, omdat hij de dagvaarding niet persoonlijk heeft ontvangen of niet aanwezig was bij de terechtzitting. Het gaat dan vaak om verdachten die niet of niet correct of op telkens wisselende adressen staan ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) omdat ze bijvoorbeeld een zwervend bestaan leiden.

WETTELIJK KADER

Het Wetboek van Strafvordering (art. 366) schrijft voor dat een bij verstek gewezen vonnis zo spoedig mogelijk aan de verdachte wordt betekend (betekening verstekmededeling, ook wel genoemd mededeling uitspraak). In bepaalde gevallen, o.a. bij een voorwaardelijke veroordeling, moet het verstekvonnis in persoon worden betekend (art. 366a lid 3 jo. lid 1 WvSv). Het betekenen van de verstekmededeling is niet voorgeschreven in het geval de verdachte bekend is of kon zijn van de (nadere) terechtzitting en dus met de datum van de uitspraak (art. 366, 2 WvSv) en in het geval van verstekvonnissen van de kantonrechter waarbij een 'kale' geldboete is opgelegd (art. 398 onder 14° WvSv).

Na betekening in persoon van een verstekmededeling is de veroordeelde bekend met het vonnis en begint de beroepstermijn van veertien dagen te lopen (art. 408, 2 WvSv). Indien binnen deze termijn geen hoger beroep wordt ingesteld, wordt het vonnis onherroepelijk en kan het ten uitvoer worden gelegd (art. 557, 1 WvSv). Hetzelfde geldt voor het geval waarin in het geheel geen verstekmededeling behoeft te geschieden omdat de verdachte bekend is of kon zijn met de datum van de uitspraak; in dat geval begint de appèltermijn onmiddellijk na de uitspraak te lopen. In andere gevallen, waarin wel een verstekmededeling is voorgeschreven maar het niet lukt om die in persoon te betekenen, is weliswaar het vonnis nog niet onherroepelijk maar kan wel met de tenuitvoerlegging worden gestart na de betekening (art. 557, 2 WvSv). In geval van een geldboetevonnis van de kantonrechter kan de tenuitvoerlegging zelfs onmiddellijk na de uitspraak geschieden. In beide laatstgenoemde gevallen leidt een ingesteld rechtsmiddel wel tot opschorting van de tenuitvoerlegging (art. 557, 2 WvSv). Betaling van de geldboete leidt tot onherroepelijkheid.

BETEKENINGPROCEDURE

Zoals gezegd, moeten verstekvonnissen in beginsel worden betekend. Betekening geschiedt door middel van uitreiking van een gerechtelijk schrijven door de post of door een politiefunctionaris (art. 586 en 587 Sv). De uitreiking geschiedt in beginsel in persoon, aan het GBA-adres, dan wel aan het feitelijke woon- of verblijfadres, dan wel aan de griffier (art. 588 Sv) (dat wil zeggen: niet in persoon). Indien de geadresseerde niet wordt aangetroffen op het GBA-adres of het feitelijke woon- of verblijfadres, kan worden betekend aan een huisgenoot of een gemachtigde. Er volgt dan nog een adresverificatie door het openbaar ministerie. Indien niemand wordt aangetroffen, geschiedt uitreiking op het adres (postkantoor) dat is vermeld op een bericht dat wordt achtergelaten. Indien de uitreiking niet is geslaagd, wordt de mededeling teruggezonden naar het openbaar ministerie die het na verificatie van het adres aanbiedt aan de

griffier die het op zijn beurt verzendt aan eerdergenoemd adres. Overigens moet op basis van jurisprudentie in sommige gevallen op twee adressen worden betekend.

Het openbaar ministerie dient het vonnis zo spoedig mogelijk, althans binnen een redelijke termijn, te (doen) betekenen, op straffe van niet-ontvankelijkheid⁴. Van iedere uitreiking wordt een akte opgemaakt (art. 589 Sv). De rechter kan een betekening onder omstandigheden nietig verklaren (art. 590 Sv). In de jurisprudentie zijn de betekeningvoorschriften nader uitgelegd en aangevuld (vgl. o.a. overzichtsarrest HR 12 maart 2002, NJ 2002, 317). Beleidsmatige uitgangspunten die het openbaar ministerie in acht moet nemen bij de executie zijn neergelegd in de Aanwijzing executie⁵.

DOMICILIESTELSEL

Vanuit de rechtspraak is wel de suggestie gedaan dat het domiciliestelsel een oplossing zou kunnen bieden voor bovengenoemde problematiek. Het domiciliestelsel houdt in dit verband in dat de verdachte bij zijn eerste contact met de politie of het openbaar ministerie een adres opgeeft waarop hij voor politie en justitie bereikbaar is en waar de voor hem bestemde gerechtelijke stukken kunnen worden betekend. Aan de opgave van dit adres is dan de consequentie verbonden dat betekening van de dagvaarding of het vonnis aan het domicilieadres wordt gelijkgesteld aan een betekening in persoon, als gevolg waarvan de appeltermijn onmiddellijk daarna begint te lopen. Verstekvonnissen zouden dan sneller onherroepelijk worden en gemakkelijker ten uitvoer kunnen worden gelegd. Er zouden dan minder zaken op de plank blijven liggen.

Deze oplossing is onder meer bepleit in het kader van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001*⁶. Laméris-Tebbenhof Rijnenberg bepleit dit ook in haar proefschrift⁷ om het hoofd te kunnen bieden aan de betekeningproblematiek. Ook in *Trema* is een pleidooi gehouden voor het domiciliestelsel⁸.

Een werkgroep 'betekening van dagvaardingen', bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van Justitie en de rechtspraak, heeft in 2003 onderzocht in hoeverre het domiciliestelsel een oplossing zou kunnen bieden voor de betekeningproblematiek bij dagvaardingen⁹. De werkgroep komt, na afweging van de voor- en nadelen, tot de conclusie dat een (gemengd GBA-) domiciliestelsel niet zal leiden tot de gewenste verbetering in de betekeningregeling. De (meerderheid van de) werkgroep is er niet van overtuigd dat invoering van het domiciliestelsel zal leiden tot een effectievere en efficiëntere betekening. Zij twijfelt of de bereikbaarheid van de verdachte wordt

⁴ Vgl. o.m. HR 15 december 1992, nr. 92633.

⁵ Aanwijzing executie (vervangende) vrijheidsstraffen, taakstraffen, geldboetes, schadevergoedings- en ontnemingsmaatregelen, College van Procureurs-generaal, 10 juni 2003, Stcrt. 2003, 126

⁶ Het onderzoek ter zitting, M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, red. Eerste interim-rapport van het onderzoeksproject *Strafvordering 2001*.

⁷ H.M.E. Laméris-Tebbenhof Rijnenberg, *Dagvaarding en berechting in aanwezigheid, de Nederlandse betekeningregeling in rechtshistorisch en Europees perspectief*, Amsterdam 1998.

⁸ G.A.H. Jol, *Trema* maart 2004, nr 3.

⁹ *Betekening van dagvaardingen, onderzoek naar wet en uitvoering in strafzaken*, Directie Wetgeving, ministerie van Justitie, Den Haag, juni 2003.

verbeterd, omdat er reden blijft te twijfelen aan de betrouwbaarheid van het opgegeven adres. Ook zal het bijhouden van een administratie van de opgegeven adressen door politie en openbaar ministerie, leiden tot een verzwaring van de administratieve lasten. Een verbetering van de effectiviteit en efficiëntie kan ook worden bereikt binnen het huidige stelsel (op basis van de GBA), aldus de werkgroep. De werkgroep heeft echter wel de suggestie gedaan nader te onderzoeken in hoeverre het domiciliestelsel uitkomst zou kunnen bieden voor de betekeningproblematiek bij verstekvonnissen.

3.2 DOELSTELLING ONDERZOEK

Gelet op de hierboven beschreven problematiek en gesuggereerde oplossingen, moet het onderzoek nader inzicht verschaffen in de aard en omvang van de executie- en betekeningproblematiek bij verstekvonnissen. Ook moet het inzicht verschaffen in de vraag in hoeverre het domiciliestelsel een oplossing zou kunnen bieden voor deze problematiek.

Het onderzoek moet beleidsmakers en wetgevingsjuristen van het ministerie van Justitie in staat stellen passende oplossingen te vinden voor deze problematiek.

4

OPZET EN UITVOERING ONDERZOEK

In dit hoofdstuk gaan wij in op de centrale onderzoeksvraag en de daarmee samenhangende deelvragen. Vervolgens zetten wij uiteen hoe wij het onderzoek hebben uitgevoerd.

4.1 CENTRALE VRAAGSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

De centrale vraag van het onderzoek is als volgt.

Welke problemen doen zich voor in de praktijk van het betekenen en de ten uitvoerlegging van verstekvonnissen en in welke omvang? In hoeverre is het domiciliestelsel denkbaar als oplossing?

De vraagstelling is uitgewerkt in de volgende drie thema's met sub-vragen.

1. Verstekvonnissen die na veertien dagen nog niet onherroepelijk zijn.

- Hoeveel verstekvonnissen zijn, gemiddeld op jaarbasis, na veertien dagen nog niet onherroepelijk? Hoeveel na een respectievelijk twee jaar? In hoeveel gevallen wordt appèl ingesteld?
- Om welk type zaken gaat het: kantonrechterzaken, politierechterzaken of meervoudige kamerzaken, of (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraffen of andere sancties?
- Om welk type verdachten gaat het: met of zonder vaste woon- of verblijfplaats of 'vaste klanten' of veelplegers?
- Om welke redenen vindt betekening van de dagvaarding in persoon niet plaats: geen GBA-adres of geen bekende woon- of verblijfsplaats, wel GBA-adres of bekende woon- of verblijfsplaats, maar betekening in persoon om andere redenen niet gelukt, welke en hoeveel betekeningpogingen zijn gedaan?

2. Betekening van het verstekvonnis

- Welke activiteiten onderneemt Justitie bij het betekenen van verstekvonnissen aan veroordeelden?
- Wordt actief naar het woon- of verblijfadres gezocht? Hoe vaak wordt een poging gedaan? Maakt het type vonnis daarbij verschil?

3. Executie van verstekvonnissen

- Als de betekening van een verstekvonnis is gelukt, wordt dan direct de ten uitvoerlegging gestart?
- Welke executiemaatregelen worden genomen? Maakt het type vonnis daarbij verschil?
- Hoeveel verstekvonnissen blijven uiteindelijk onuitgevoerd?

4.2 UITVOERING ONDERZOEK

In het bovenstaande zijn de onderzoeksvragen uiteengezet. De volgende werkzaamheden (onderzoeksmethoden) zijn uitgevoerd om deze vragen te beantwoorden: een analyse van kwantitatieve gegevensbestanden, een analyse van (straf)dossiers van verstekzaken, interviews met praktijkdeskundigen en tot slot een vergelijking met de praktijk in Duitsland.

4.2.1 ANALYSE VAN KWANTITATIEVE GEGEVENSBESTANDEN

Om te beginnen hebben wij kwantitatieve gegevens verzameld over de afdoening van verstekzaken. Het betreft verstekzaken die niet op de reguliere wijze onherroepelijk zijn geworden, dat wil zeggen na ommekomst van de termijn van veertien dagen voor het instellen van hoger beroep (zie wettelijk kader in par. 3.1). Immers, deze categorie zaken is relevant voor ons onderzoek. Als basisjaar hebben wij het jaar 2001 genomen. Dit jaar is gekozen omdat we de ontwikkeling in de afdoening van verstekzaken over twee jaar in kaart willen brengen.

Wij hebben kwantitatieve gegevens opgevraagd bij instanties die uit hoofde van hun functie over deze gegevens zouden moeten beschikken, te weten het CBS, het WODC (Siba) en het CJIB. Omdat het CBS geen informatie bleek te kunnen verschaffen over kantonzaken, hebben wij ook het WODC geraadpleegd. Wij verwachtten dat het CJIB gegevens zou kunnen verstrekken over de executiefase.

Uiteindelijk hebben wij cijfermatige overzichten ontvangen van het CBS en het WODC. De gegevens van het WODC zijn ontleend aan het systeem OMDATA van het openbaar ministerie en hebben betrekking op 2001. De gegevens van het CBS hebben betrekking op de jaren 2001 tot en met 2003. Het CJIB kon geen gegevens verschaffen specifiek over verstekvonnissen.

4.2.2 ANALYSE VAN DOSSIERS VAN VERSTEKZAKEN

Vervolgens hebben wij nadere informatie verzameld over de karakteristiek van verstekzaken. Hiertoe hebben wij in totaal 450 strafdossiers bestudeerd van verstekzaken bij een grootstedelijk, een middelgroot en een klein arrondissement, respectievelijk: Amsterdam, Arnhem en Almelo. Het aantal van 450 is om praktische redenen gekozen, gelet op het budget en de looptijd van het onderzoek.

Voor het dossieronderzoek hebben wij per arrondissement een representatieve steekproef getrokken uit alle strafdossiers van verstekzaken uit het jaar 2001.

4.2.3 INTERVIEWS MET PRAKTIJKDESKUNDIGEN

Na het kwantitatieve deel van het onderzoek, volgde een kwalitatief deel. In dit verband hebben wij semi-gestructureerde interviews afgenomen bij twaalf praktijkdeskundigen op het gebied van betekening en executie. Het gaat om deskundigen werkzaam bij verschillende onderdelen van organisaties die nauw betrokken zijn bij de praktijk van betekening en executie. In elk van de bovengenoemde arrondissementen hebben wij medewerkers van de parketpolitie (muv Amsterdam) geïnterviewd, medewerkers van het openbaar ministerie (administratief- en stafmedewerkers en officieren van justitie) en een medewerker van het CJIB. In de bijlage is een overzicht opgenomen van de respondenten en de vragenlijst voor de interviews. In de interviews is stilgestaan bij de dagelijkse praktijk van betekening en executie. De functionarissen zijn na overleg met de begeleidingscommissie geselecteerd.

De regiopolitie Amsterdam-Amstelland heeft om onduidelijke reden uiteindelijk geen medewerking verleend aan het onderzoek. Het lag in de bedoeling ook een aantal rechters te interviewen. Wij hebben hiervan af moeten zien omdat dit op bezwaren stuitte bij de Raad voor de rechtspraak die onvoldoende was overtuigd van de toegevoegde waarde van het interviewen van rechters in het kader van dit onderzoek.

4.2.4 VERGELIJKING MET DE PRAKTIJK IN DUITSLAND

Een van de vragen van het onderzoek heeft betrekking op het zogenoemde domiciliestelsel als mogelijke oplossing voor de betekenings- en executieproblematiek.

In Duitsland zou men een domiciliestelsel kennen, omdat betekening onder omstandigheden mogelijk is op een door de verdachte opgegeven feitelijk verblijfsadres. Om een indruk te krijgen van de bruikbaarheid en toepasbaarheid van het domiciliestelsel in ons land hebben wij ons een beeld gevormd van de praktijk in Duitsland.

Daartoe hebben wij de nodige documentatie (artikelen in juridische tijdschriften en tekst en commentaar op wetgeving, zie literatuurlijst in bijlage) bestudeerd en gesprekken gevoerd met deskundigen uit de wetenschap en rechtspraak (zie bijlage). Zij zijn, op een na, werkzaam in de deelstaat Nordrhein-Westfalen. Het beeld dat zij verschaffen van de Duitse praktijk geldt niettemin voor geheel Duitsland.

4.3 BEGELEIDINGSKOMMISSIE

Er zijn vier besprekingen gevoerd over het onderzoek met de begeleidingscommissie. Bij de start van het onderzoek, na afronding van kwantitatieve deel en ter gelegenheid van het conceptrapport. Een overzicht van de samenstelling van de begeleidingscommissie is opgenomen in de bijlage.

5

DE BETEKENING EN EXECUTIE VAN VERSTEKVONNISSEN

In dit hoofdstuk zetten wij onze bevindingen uiteen. We gaan achtereenvolgens in op de verzamelde kwantitatieve gegevens, de (straf)dossiers van verstekzaken en de interviews met praktijkdeskundigen.

5.1 KWANTITATIEVE GEGEVENS

Onderstaande gegevens zijn ontleend aan het CBS en het WODC (vgl. par. 4.2, uitvoering onderzoek).

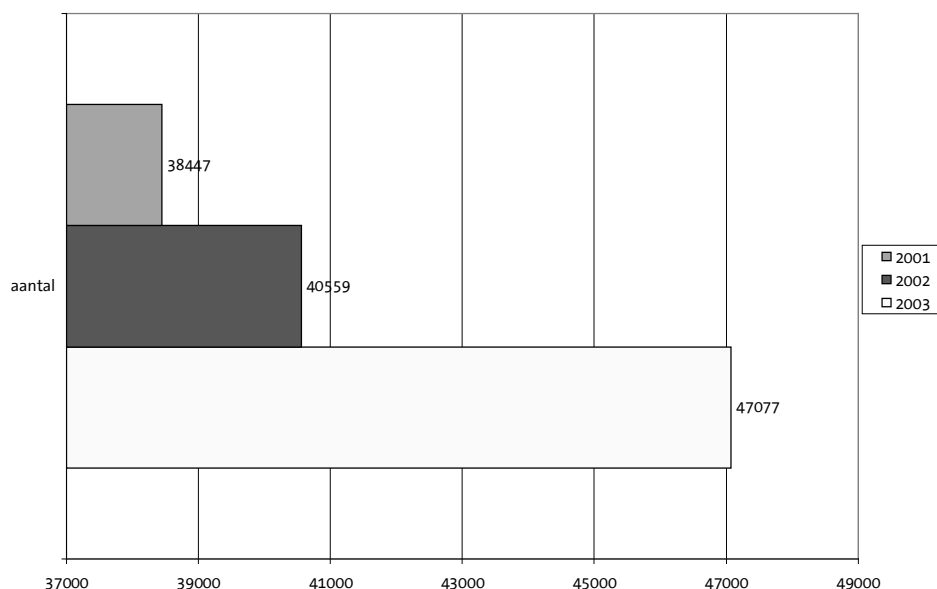
CBS

Het CBS heeft drie SPSS bestanden samengesteld met de in het jaar 2001, 2002 en het jaar 2003 gewezen verstekvonnissen die na vijftien dagen nog niet onherroepelijk zijn geworden. Het betreft alleen rechtbankzaken. Uit de bestanden met rechtbankzaken in de jaren 2001, 2002 en 2003 afgedaan door een rechter in eerste aanleg zijn alle zaken geselecteerd met de indicatie verstekvonnis. De basis voor deze gegevens is de registratie van de rechtbanken.

ALGEMEEN

Het gaat het om 126.083 verstekvonnissen die als volgt over de drie jaren zijn verdeeld:

Figuur 5.1 Aantal verstekvonnissen



De grafiek laat een toename zien van het aantal verstekvonnissen. In 2002 zijn er circa 5 procent meer verstekvonnissen geweest dan in 2001 en in 2003 is er sprake van een toename van bijna 14 procent. De volgende grafiek geeft aan hoe de zaken over de verschillende soorten gerechten zijn verdeeld.

Tabel 5.1 Aantal verstekvonnissen per jaar en soort rechter

| Jaar | Meervoudige kamer | Politierechter | Economische politierechter | Kinderrechter | Totaal |
|--------------------------------|-------------------|----------------|----------------------------|---------------|---------|
| 2001 | 481 | 35.541 | 2.011 | 414 | 38.447 |
| 2002 | 592 | 37.576 | 1.980 | 411 | 40.559 |
| 2003 | 612 | 43.536 | 2.549 | 380 | 47.077 |
| Totaal aantal verstekvonnissen | 1.685 | 116.653 | 6.540 | 1.205 | 126.083 |
| Totaal aantal vonnissen | 40.095 | 281.595 | 16.380 | 25.410 | 363.480 |
| Percentage verstekvonnissen | 4,20 | 41,43 | 39,93 | 4,74 | 34,69 |

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat het grootste deel van de verstekvonnissen door de politierechter wordt afgedaan. Zowel bij de politierechter als bij de economische politierechter gaat het om circa 40 procent van alle vonnissen. Van het totaal aantal in de periode 2001 – 2003 gewezen vonnissen, is 35 procent een verstekvonnis.

Uit onderstaande tabel blijkt dat zowel het aantal verstekvonnissen als het totaal aantal vonnissen gelijkmatig toenemen. Het aandeel verstekvonnissen in het totaal aantal vonnissen blijft over de drie jaren bijna gelijk.

Tabel 5.2 Percentage verstekvonnissen per jaar/ totaal aantal vonnissen

| Jaar | Verstekvonnissen | Percentage totaal vonnissen |
|--------|------------------|-----------------------------|
| 2001 | 38.447 | 34,32 |
| 2002 | 40.559 | 34,72 |
| 2003 | 47.077 | 34,97 |
| Totaal | 126.083 | 34,69 |

ONHERROEPELIJKE VERSTEKVONNISSEN

Een deel van deze zaken is alsnog onherroepelijk geworden, omdat het verstekvonnis toch kon worden betekend aan de veroordeelde. De volgende tabel laat zien hoe deze zaken op jaarbasis over de verschillende soorten gerechten zijn verdeeld.

Tabel 5.3 Onherroepelijk geworden zaken/rechter/jaar

| Jaar | Meervoudige kamer | | Politierechter | | Economische politierechter | | Kinderrechter | | Totaal | |
|--------|-------------------|------------|----------------|------------|----------------------------|------------|---------------|------------|--------|------------|
| | Totaal | Percentage | Totaal | Percentage | Totaal | Percentage | Totaal | Percentage | Totaal | Percentage |
| 2001 | 145 | 30,15 | 22.257 | 62,62 | 824 | 40,97 | 158 | 38,16 | 23.384 | 60,82 |
| 2002 | 180 | 30,41 | 23.518 | 62,59 | 731 | 36,92 | 135 | 32,85 | 24.564 | 60,56 |
| 2003 | 189 | 30,88 | 26.093 | 59,93 | 1.011 | 39,66 | 114 | 30,00 | 27.407 | 58,22 |
| Totaal | 514 | 30,50 | 71.868 | 61,61 | 2.566 | 39,24 | 407 | 33,78 | 75.355 | 59,77 |

In de drie jaren is ongeveer 60 procent van de onderzochte verstekzaken alsnog onherroepelijk geworden. Het percentage van de meervoudige kamerzaken en de politierechterzaken is over de jaren nagenoeg gelijk. De grootste verandering is te zien bij de kinderrechter. Overigens zou dit percentage nog wat kunnen stijgen omdat de verstekzaken uit 2003 in een later stadium nog onherroepelijk kunnen worden.

Het valt op dat het percentage onherroepelijke zaken bij de politierechter het grootst is. Hier wordt tweederde van de onderzochte verstekzaken onherroepelijk, terwijl dit aandeel bij de meervoudige kamer op minder dan een derde ligt.

Het blijkt dat bijna 95 procent van bovengenoemde verstekvonnissen (de bovengenoemde 60%) binnen 20 dagen na de eindbeslissing alsnog onherroepelijk wordt. Vermoedelijk gaat het hier om de reguliere gang van zaken met betrekking tot de betekening van de verstekmededeling. Bij circa vijf procent van de zaken lijkt betekening van het vonnis op een later tijdstip (na 21 of meer dagen) ook nog gelukt. Het instellen van een rechtsmiddel speelt hierbij geen rol, slechts bij 232 zaken werd hoger beroep ingesteld en heeft het rechtsmiddel geleid tot uitstel van de onherroepelijkheid.

De volgende tabel laat zien hoe de zaken waarbij geen hoger beroep is aangetekend over de drie jaren zijn verdeeld.

Tabel 5.4 Verdeling zaken zonder hoger beroep over de jaren

| Jaar | 1 t/m 20 dagen | 21 t/m 50 dagen | 51 t/m 100 dagen | Meer dan 100 dagen | Totaal |
|--------|----------------|-----------------|------------------|--------------------|--------|
| 2001 | 21.962 | 571 | 696 | 24 | 23.253 |
| 2002 | 23.436 | 663 | 368 | 0 | 24.467 |
| 2003 | 25.901 | 898 | 443 | 0 | 27.242 |
| Totaal | 71.299 | 2.132 | 1.507 | 24 | 74.962 |

Er is geen duidelijk verschil tussen de jaren vast te stellen. Wel is er een tendens zichtbaar dat minder zaken langer dan 51 dagen niet onherroepelijk blijven. Het verschil is echter te klein om van een duidelijk ontwikkelingslijn te kunnen spreken.

NIET ONHERROEPELIJKE VERSTEKVONNISSEN

Naast bovengenoemde verstekvonnisen zijn er verstekvonnisen waarvan het CBS niet over een datum beschikt waarop zij onherroepelijk zijn geworden. Het betreft 40 procent. Een reden hiervoor zou kunnen zijn dat de datum onherroepelijk voor deze vonnisen zo laat lag dat geen invoer meer heeft kunnen plaatsvinden in het CBS databestand. Een andere reden zou kunnen zijn dat deze verstekvonnisen ook begin 2004 nog niet onherroepelijk zijn geworden.

TUSSENSTAND

Op basis van de databestanden van het CBS over de periode 2001 – 2003 blijkt dat 126.083 verstekvonnisen zijn geweest (rechtbankzaken). Dat is 35 procent van het totaal aantal vonnisen in die periode. Het aantal verstekvonnisen neemt in de onderzochte periode toe, de groei is echter gelijk aan de groei van het totaal aantal vonnisen. Het aandeel politierechterzaken is het grootst. Het blijkt dat 60 procent (75.355) van de onderzochte verstekzaken alsnog onherroepelijk wordt, nagenoeg alle binnen een termijn van 20 dagen na de eindbeslissing. 40 procent (50.728) van de onderzochte verstekzaken is niet onherroepelijk geworden. Uiteindelijk zijn dus 15% van alle gewezen vonnisen niet onherroepelijk geworden. Overigens kunnen deze percentages nog wat in gunstige zin kunnen veranderen omdat de verstekzaken uit 2003 in een later stadium nog onherroepelijk kunnen worden.

In het vervolg gaan wij dieper in op de karakteristieken van het percentage verstekvonnisen dat niet alsnog onherroepelijk is geworden. Deze is immers relevant voor ons onderzoek. De volgende tabel laat de verdeling zien van deze zaken over de verschillende gerechten.

Tabel 5.5 Niet onherroepelijk geworden zaken/rechter/jaar

| Jaar | Meervoudige kamer | | Politierechter | | Economische politierechter | | Kinderrechter | | Totaal | |
|--------|-------------------|---------|----------------|---------|----------------------------|---------|---------------|---------|--------|---------|
| | Aantal | Procent | Aantal | Procent | Aantal | Procent | Aantal | Procent | Aantal | Procent |
| 2001 | 336 | 69,85 | 1.3284 | 37,38 | 1.187 | 59,03 | 256 | 61,84 | 15.063 | 39,18 |
| 2002 | 412 | 69,59 | 14.058 | 37,41 | 1.249 | 63,08 | 276 | 67,15 | 15.995 | 39,44 |
| 2003 | 423 | 69,12 | 17.443 | 40,07 | 1.538 | 60,34 | 266 | 70,00 | 19.670 | 41,78 |
| Totaal | 1.171 | 69,50 | 44.785 | 38,39 | 3.974 | 60,76 | 798 | 66,22 | 50.728 | 40,23 |

In de volgende tabel is te lezen tot welke eindbeslissing de desbetreffende rechters in deze zaken zijn gekomen.

Tabel 5.6 Niet onherroepelijk verstekvonnissen/eindbeslissing

| | Aantal | Procent |
|----------------------|--------|---------|
| Vrijspraak | 365 | 0,72 |
| OM niet ontvankelijk | 1.022 | 2,01 |
| Schuldig met straf | 49.095 | 96,78 |
| Overig | 246 | 0,48 |
| Totaal | 50.728 | 100,00 |

De tabel laat duidelijk zien dat het bij de meeste zaken gaat om de uitspraak schuldig met straf. Om welke sancties het gaat laat de volgende tabel zien. Daarbij is tevens het totaal aantal zaken in beeld gebracht.

Tabel 5.7 Soort sanctie¹⁰

| Vonnissen | 1e en 2e straf | Totaal aantal vonnissen (recht-bankzaken) | Percentage |
|---|----------------|---|------------|
| Hechtenis onvoorwaardelijk | 76 | 0 | |
| Hechtenis voorwaardelijk | 77 | 0 | |
| Jeugddetentie voorwaardelijk | 142 | 9.085 | 1,56 |
| Schuldig zonder straf | 204 | 0 | |
| Jeugddetentie geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijk | 263 | 5.190 | 5,07 |
| Boete voorwaardelijk | 476 | 10.075 | 4,72 |
| Overige | 515 | 0 | |
| Verbeurdverklaring | 823 | 11.725 | 7,02 |
| Onttrekking aan verkeer | 834 | 10.675 | 7,81 |
| Straf niet bekend | 1.218 | 0 | |
| Betaling aan de staat (ontnemingszaak) | 3.226 | 42.335 | 7,62 |
| Gevangenisstraf voorwaardelijk | 4.068 | 77.820 | 5,23 |
| Ontzegging rijbevoegdheid voorwaardelijk, gedeeltelijk voorwaardelijk en onvoorwaardelijk | 4.668 | 51.635 | 9,04 |
| Werkstraf | 4.751 | 78.220 | 6,07 |
| Gevangenisstraf geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijk | 15.482 | 66.870 | 23,15 |
| Geldboete geheel of gedeeltelijk onvoorwaardelijk | 28.165 | 141.355 | 19,93 |
| Geen tweede straf of tweede straf niet bekend | 36.468 | 0 | |

Bij meer dan de helft van de zaken is een geldboete opgelegd. Een goede tweede is de onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

¹⁰ De begrippen 1^e en 2^e straf zijn ontleend aan de opgave van het CBS dat zich baseert op de gegevens zoals ingevoerd door de griffie.

In de volgende tabel is weergegeven voor welke delicten deze niet onherroepelijke verstekvonnissen zijn geweest. Daarbij is tevens het totaal aantal zaken in beeld gebracht. Vooral het aantal in absolute zin van veroordelingen (over de onderzochte periode) ter zake van mishandeling, diefstal/heling, openbare ordeverstoring en verkeersdelicten valt op.

Tabel 5.8 Niet onherroepelijke zaken/soort delict¹¹/drie jaren

| | Totaal verstek- vonnissen | Totaal aantal vonnissen (rechtbankzaken) | Percentage |
|---------------------------------|------------------------------|--|-------------|
| Verkrachting | 36 | 1.220 | 2,95 |
| Aanranding | 81 | 1.310 | 6,18 |
| Overig zedendelicten | 58 | 2.200 | 2,64 |
| Bedreiging | 1.357 | 11.740 | 11,56 |
| Misdrijven tegen het leven | 135 | 4.570 | 2,95 |
| Mishandeling | 3.422 | 29.845 | 11,47 |
| Diefstal met geweld | 575 | 9.235 | 6,23 |
| Afpersing | 43 | 1.055 | 4,08 |
| Munt misdrijven | 2.793 | niet bekend | niet bekend |
| Eenvoudige diefstal | 6.508 | 41.485 | 15,69 |
| Braak diefstal | 1.372 | 1.2950 | 10,59 |
| Overig gekwalificeerde diefstal | 3.685 | 3.1090 | 11,85 |
| Verduistering | 751 | 4.540 | 16,54 |
| Bedrog | 583 | 2.690 | 21,67 |
| Heling | 1.424 | 9.920 | 14,35 |
| Openbare orde | 1.277 | 15.500 | 8,24 |
| Discriminatie | 15 | 140 | 10,71 |
| Gemeengevaarlijke misdrijven | 89 | 2.320 | 3,84 |
| Openbaar gezag | 1.307 | 8.735 | 14,96 |
| Schennis eerbaarheid | 83 | 625 | 13,28 |
| Vernieling | 2.297 | 13.375 | 17,17 |
| Overig Wetboek van strafrecht | 1.198 | 7.740 | 15,48 |
| Rijden onder invloed | 9.892 | 60.025 | 16,48 |
| Doorrijden na ongeval | 1.349 | 5.755 | 23,44 |
| Overig Wegenverkeerswet | 2.228 | 10.750 | 20,73 |
| Economische delicten | 3.422 | 13.945 | 24,54 |
| Harddrugs | 2.037 | 23.135 | 8,80 |
| Softdrugs | 372 | 3.500 | 10,63 |
| Wet Wapens en Munitie | 968 | 5.995 | 16,15 |
| Overige wetten | 785 | 9.680 | 8,11 |
| Fiscale delicten | 227 | 990 | 22,93 |
| Wetboek Militair strafrecht | 42 | 275 | 15,27 |
| Onbekend | 317 | 4.785 | 6,62 |
| Totaal | 5.0728 | 351.120 | 14,45 |

¹¹ Inclusief poging.

TUSSENSTAND

Van de verstekzaken die niet onherroepelijk zijn geworden (40%, 50.728) is in de onderzochte periode 2001 – 2003 in ruim 13.000 zaken als hoofdstrafeen onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. In ruim 27.000 zaken is een onvoorwaardelijke geldboete opgelegd. Vooral het aantal in absolute zin van veroordelingen (over de onderzochte periode) ter zake van mishandeling, diefstal/heling, openbare ordeverstoring en verkeersdelicten valt hierbij op.

WODC

Het betreft gegevens uit het bestand OMDATA van het openbaar ministerie. Het omvat alle verstekvonnissen, dus ook kantonzaken, uit het instroomjaar 2001 die na veertien dagen nog niet onherroepelijk zijn geworden. Het bestand omvat gegevens over in totaal 98.989 zaken. Het grootste deel van deze zaken werd binnen een jaar onherroepelijk (76.634 zaken) en na twee jaren zijn 83.406 zaken onherroepelijk. Er komen echter in het bestand 13.832 zaken voor waarvan geen datum bekend is waarop de zaak onherroepelijk is geworden. Het verschil met de gegevens van het CBS is te verklaren uit het feit dat de gegevens van het OM een jaar (2001) betreffen en tevens kantonzaken omvatten.

De zaken zijn als volgt over de verschillende gerechten verdeeld.

Tabel 5.9 Aantal zaken per gerecht

| | Geen Datum ¹² | Binnen 14 dagen | Binnen 1 jaar | Binnen 2 jaren | Totaal zaken |
|-------------------------------|--------------------------|-----------------|---------------|----------------|--------------|
| Enkelvoudige kamer | 346 | 29 | 1431 | 1555 | 1925 |
| Economische politierechter | 346 | 5 | 1373 | 1501 | 1884 |
| Kantongerecht | 7330 | 25 | 44479 | 49797 | 58377 |
| Militair Kantongerecht | 14 | 0 | 76 | 76 | 90 |
| Kinderrechter | 208 | 5 | 379 | 396 | 610 |
| Meervoudige economische kamer | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 |
| Meervoudige strafkamer | 144 | 3 | 258 | 281 | 428 |
| Militair meervoudige kamer | 0 | 0 | 2 | 2 | 2 |
| Militair politierechter | 8 | 0 | 85 | 86 | 95 |
| Politierechter | 5434 | 102 | 28515 | 29675 | 35539 |
| Onbekend | 0 | 0 | 34 | 35 | 37 |
| Totaal | 13832 | 171 | 76634 | 83406 | 98989 |

Uit bovenstaande gegevens komt naar voren dat het probleem speelt bij kanton- en politierechterzaken. Verder verschillen deze gegevens inhoudelijk niet wezenlijk van de gegevens van het CBS, zodat we er hier niet nader op ingaan.

¹² Van deze zaken is geen datum ingevoerd.

TUSSENSTAND

Op basis van de databestanden van het openbaar ministerie (incl. kantonzaken) over de periode 2001 – 2003 zijn 98.989 verstekvonnissen geweest. Het merendeel (circa 78%) is na een jaar onherroepelijk geworden (76.683). Na twee jaar is 83.406 (circa 84%) onherroepelijk geworden. 13.832 (circa 14%) is uiteindelijk niet onherroepelijk geworden. Het merendeel van de zaken betreft kanton- en politierechterzaken.

STRAFDOSSIERS

Wij hebben in drie arrondissementsparketten (in Almelo, Arnhem en Amsterdam) de strafdossiers geanalyseerd van zaken waarbij een verstekvonnis is geweest dat binnen vijftien dagen nog niet onherroepelijk is geworden. Basis voor de selectie is een door de parketten gedraaide query in COMPAS, het registratiesysteem van de parketten. Instroomjaar voor de query was 2001. Het resultaat van de query is als volgt.

Tabel 5.10 Aantal zaken per parket

| | Almelo | Arnhem | Amsterdam |
|----------------------------|--------|--------|-----------|
| Economische Politierechter | 34 | 72 | 265 |
| Enkelvoudige Kamer | 28 | 56 | 144 |
| Kantongerecht | 793 | 2382 | 8532 |
| Meervoudige Kamer | 12 | 29 | 23 |
| Militair politierechter | 0 | 77 | 0 |
| Politierechter | 506 | 1151 | 1839 |
| Totaal | 1373 | 3767 | 10803 |

27

Wij hebben aan hand van de door de parketten geselecteerde bestanden met dossiernummers een steekproef getrokken, waarbij wij per parket 150 zaken hebben geselecteerd.

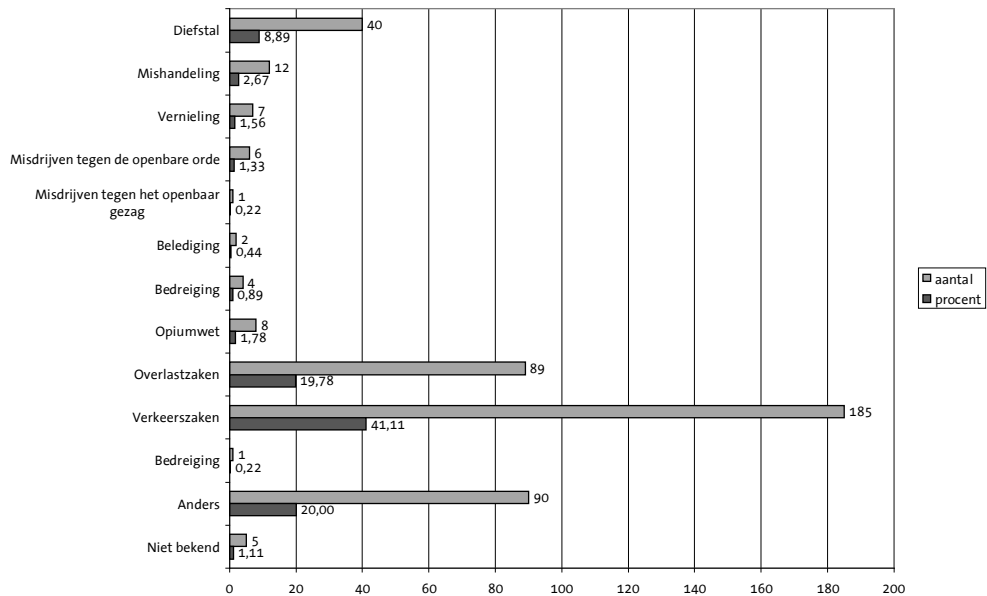
Tabel 5.11 Verdeling steekproef over parketten

| | Almelo | Arnhem | Amsterdam | Totaal |
|----------------------------|--------|--------|-----------|--------|
| Kantonrechter | 89 | 82 | 113 | 284 |
| Politierechter | 58 | 60 | 29 | 147 |
| Economische politierechter | 2 | 2 | 3 | 7 |
| Enkelvoudige kamer | 1 | 0 | 4 | 5 |
| Meervoudige kamer | 0 | 2 | 1 | 3 |
| Militaire kantonrechter | 0 | 2 | 0 | 2 |
| Militaire politierechter | 0 | 2 | 0 | 2 |
| Totaal | 150 | 150 | 150 | 450 |

5.1.1 DE DELICTEN

Omdat het voornamelijk om kanton- en politierechterzaken gaat, bestaat de steekproef voor een groot deel uit verkeer- en overlastzaken. Ook diefstal is prominent vertegenwoordigd onder de delicten.

Figuur 5.2 Soort delicten



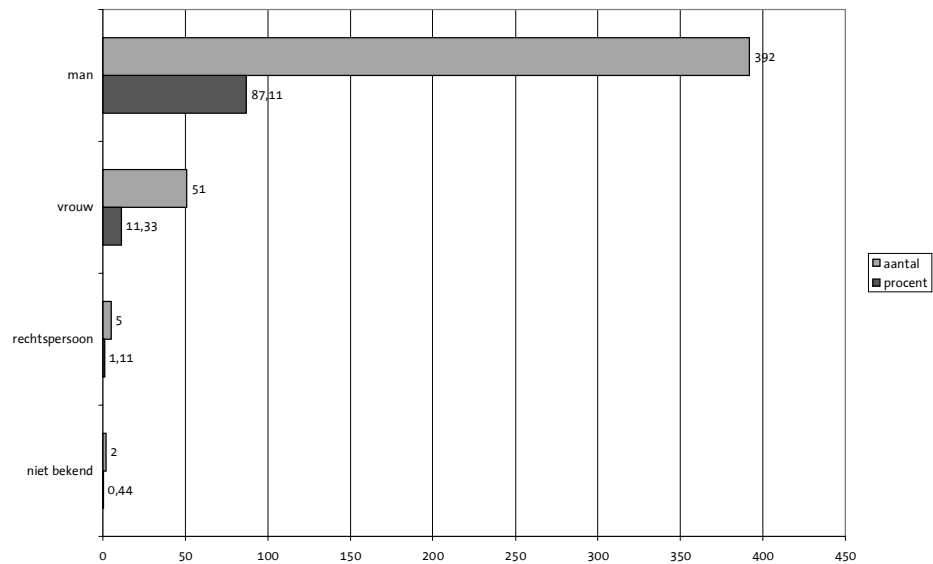
Zowel de verkeers- als de overlastzaken¹³ werden voornamelijk door de kantonrechter afgehandeld (142 resp. 87 zaken). Over de resterende verkeerszaken heeft de politierechter zich gebogen (38).

¹³ Het gaat hier doorgaans om overtredingen van de APV (drinken in het openbaar, gebiedsontzegging ivm drugsgebruik, enz.)

5.1.2 DE VERDACHTEN

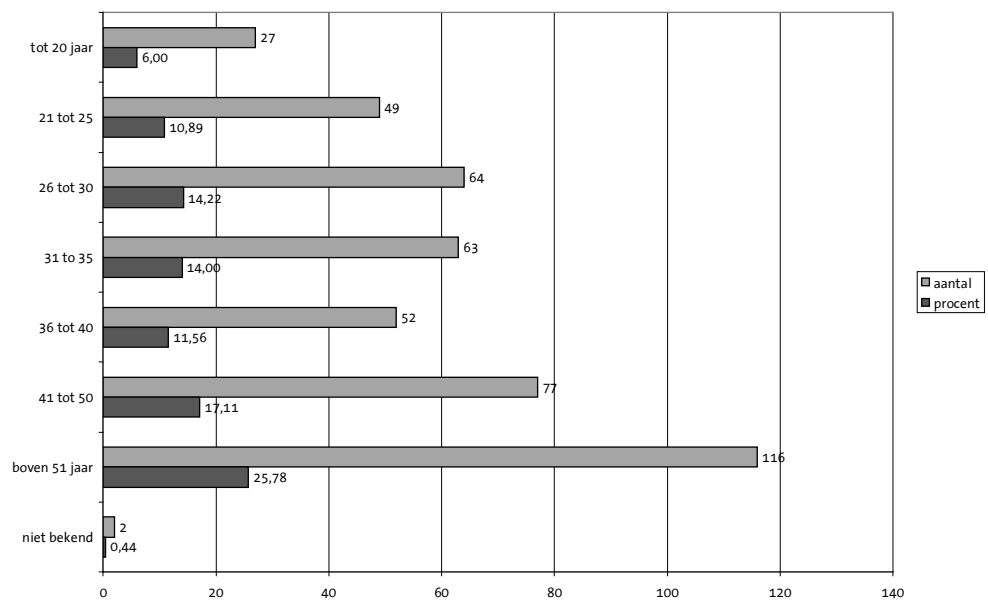
Zoals de volgende figuur laat zien, zijn maar weinig verdachten vrouwen. Bij de economische (politie)rechter gaat het om rechtspersonen als verdachten.

Figuur 5.3 Geslacht verdachte



De volgende figuur geeft een overzicht van de leeftijd van de verdachten:

Figuur 5.4 Leeftijd verdachte



Hier valt op dat de groep verhoudingsgewijs veel oudere verdachten omvat. Meestal zijn de jongere verdachten in dit soort samples oververtegenwoordigd. Dit kan echter liggen aan het feit, dat het om een groot aantal verkeerszaken gaat dat gelijkmatig over de leeftijden is verdeeld.

De volgende tabel geeft een overzicht over de delicten verdeeld over de leeftijdscategorieën. Hier wordt duidelijk dat oudere verdachten naast verkeerszaken voornamelijk overlastzaken op hun naam hebben staan.

Tabel 5.12 Soort delict / leeftijd verdachte (N=443)

| | tot 20 jaar | 21 tot 25 | 26 tot 30 | 31 tot 35 | 36 tot 40 | 41 tot 50 | boven 51 jaar |
|--|----------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|------------------|
| Diefstal | 5 | 3 | 3 | 8 | 5 | 10 | 6 |
| Mishandeling | 0 | 2 | 1 | 2 | 3 | 0 | 4 |
| Vernieling | 0 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 3 |
| Misdrijven tegen de openbare orde | 0 | 0 | 2 | 2 | 0 | 1 | 1 |
| Misdrijven tegen het openbaar gezag | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Belediging | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Bedreiging | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 |
| Opiumwet | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 0 | 3 |
| Overlastzaken | 1 | 4 | 13 | 12 | 8 | 21 | 30 |
| Verkeerszaken | 14 | 24 | 33 | 26 | 17 | 24 | 46 |
| Bedreiging | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Anders | 4 | 13 | 9 | 12 | 15 | 19 | 18 |
| Totaal | 26 | 49 | 64 | 63 | 52 | 76 | 113 |

Uit de analyse van de dossiers komt naar voren, dat bijna de helft van de verdachten oude bekenden is van politie en openbaar ministerie.

Tabel 5.13 Eerdere veroordelingen, transacties, pv's

| | Aantal | Procent |
|---------------------------|--------|---------|
| Ja | 206 | 45,78 |
| Nee | 54 | 12,00 |
| Niet bekend ¹⁴ | 190 | 42,22 |
| Totaal | 450 | 100,00 |

Uit de analyse van de leeftijd en de eerdere veroordelingen wordt duidelijk dat op hogere leeftijd het aantal contacten met politie en justitie toeneemt.

Tabel 5.14 Leeftijd verdachte/eerdere veroordelingen en transacties (N=259)

| Leeftijd dader | Ja | Nee | Totaal |
|----------------|-----|-----|--------|
| Tot 20 jaar | 10 | 7 | 17 |
| 21 tot 25 | 22 | 4 | 26 |
| 26 tot 30 | 31 | 11 | 42 |
| 31 tot 35 | 32 | 4 | 36 |
| 36 tot 40 | 25 | 8 | 33 |
| 41 tot 50 | 34 | 9 | 43 |
| Boven 51 jaar | 51 | 11 | 62 |
| Totaal | 205 | 54 | 259 |

Er van uitgaande dat zich onder het deel van de personen van wie dit niet bekend is ook recidivisten bevinden, is zeker de helft van alle verdachten ten minste een keer object geweest van een strafrechtelijk onderzoek. Hoewel bij de meeste personen uit deze groep een tot en met tien antecedenten te vinden zijn, zijn er ook personen met meer dan vijftig eerdere delicten.

TUSSENSTAND

Uit het dossieronderzoek (450) blijkt dat het hoofdzakelijk om kantonzaken (284) (63%) en politierechterzaken (147) (33%) gaat. Het gaat om overtredingen ter zake van diefstal (40) (9%), verstoring van de openbare orde (89) (20%) en verkeersovertredingen (185) (41%). Ook blijkt dat het gaat om relatief oudere verdachten/veroordeelden van het mannelijke geslacht. Een groot deel van de verdachten/veroordeelden (206) (46%) blijkt eerder te zijn veroordeeld. Hoe ouder de verdachte/veroordeelde, hoe hoger het aantal eerdere veroordelingen.

¹⁴ Blijkt niet uit het dossier.

5.1.3 DE BETEKENING

Het eerste adres dat bekend is van een verdachte is het adres uit het proces-verbaal van de politie. De volgende tabel laat zien om wat voor adres het hier meestal gaat.

Tabel 5.15 Eerste adres in dossier (pv)

| | Aantal | Procent |
|---|--------|---------|
| Adres is GBA-adres | 270 | 60,00 |
| Adres is postadres | 16 | 3,56 |
| Zvww | 67 | 14,89 |
| Briefadres | 1 | 0,22 |
| Adres ja, maar niet bekend om welk soort adres het gaat | 29 | 6,44 |
| Verschillende adressen | 31 | 6,89 |
| Niet bekend | 36 | 8,00 |
| Totaal | 450 | 100,00 |

Wat opvalt is dat de meeste adressen gewoon GBA-adressen zijn. De politie, zo blijkt uit de dossiers, vraagt vaak bij de gemeente na of de verdachte nog is aangemeld onder het door hem/haar opgegeven adres.

In totaal bij 235 zaken is zowel het adres op het proces-verbaal als ook het adres op de dagvaarding een GBA-adres. Zie onderstaande tabel.

Tabel 5.16 Overeenstemming adres pv en adres dagvaarding

| Adres bij politie | Adres bij OM | | Zonder vaste woon- en verblijfplaats |
|---|--------------|----------------|--------------------------------------|
| | GBA adres | Geen GBA adres | |
| Adres is GBA-adres | 235 | 16 | 10 |
| Adres is postadres | 9 | 2 | 0 |
| Zvww | 11 | 12 | 24 |
| Briefadres | 1 | 0 | 0 |
| Adres ja, maar niet bekend om welk soort adres het gaat | 19 | 3 | 6 |
| Verschillende adressen | 24 | 3 | 0 |
| Niet bekend | 16 | 3 | 9 |
| Totaal | 315 | 39 | 48 |

Wat betreft de wijze van betekening van de dagvaarding, wordt het merendeel (299) van de dagvaardingen ter griffie betekend, ondanks het hanteren van het (meermaals geverifieerde) GBA-adres. Zie onderstaande tabel.

Tabel 5.17 Manier betekening dagvaarding¹⁵

| | Aantal | Procent |
|---|--------|---------|
| In persoon | 40 | 8,89 |
| Huisgenoot | 80 | 17,78 |
| Ter griffie | 299 | 66,44 |
| Buitenland | 1 | 0,22 |
| Detentie | 5 | 1,11 |
| Schriftelijk gemachtigde | 2 | 0,44 |
| Gemachtigde | 4 | 0,89 |
| Missing, niet bekend, niet van toepassing | 19 | 4,22 |
| Totaal | 450 | 100,00 |

De betekening van de vonnissen is veel onduidelijker. Slechts van 291 vonnissen was uit het dossier op te maken of en (in sommige gevallen) hoe het was betekend. Zie onderstaande tabel.

Wat betreft de wijze van betekening, viel uit het dossieronderzoek op dat in de gevallen waarin men er niet in slaagde de dagvaarding in persoon te betekenen, het vonnis uiteindelijk evenmin kon worden betekend. De problematische betekening in persoon van de dagvaarding, herhaalt zich bij het vonnis.

33

Tabel 5.18 Manier betekening vonnis

| | Aantal | Procent |
|---------------------------|--------|---------|
| In persoon | 107 | 36,77 |
| Huisgenoot | 3 | 1,03 |
| Ter griffie | 1 | 0,34 |
| Schriftelijk gemachtigde | 3 | 1,03 |
| Niet bekend ¹⁷ | 177 | 60,82 |
| Totaal | 291 | 100,00 |

Hoewel er alleen verstekvonnissen zijn geselecteerd die niet binnen vijftien dagen onherroepelijk zijn geworden, zijn uiteindelijk toch nog 167 zaken onherroepelijk geworden (echter niet binnen de wettelijke periode van veertien dagen), zo bleek uit de

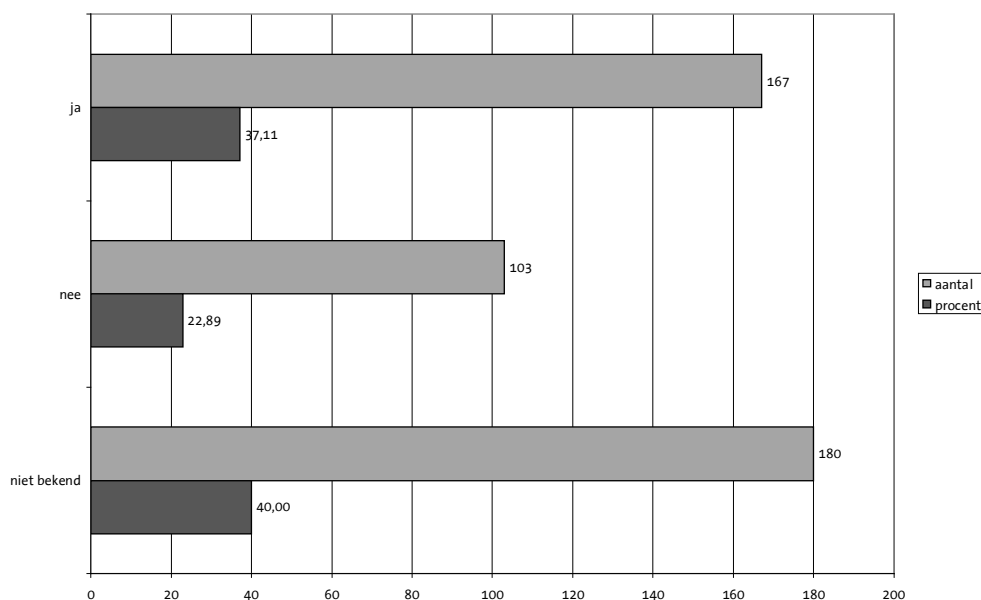
¹⁵ In het geval van een geslaagde betekening in persoon, aan een huisgenoot, ter griffie of in het buitenland zou dit in beginsel moeten leiden tot een onherroepelijk vonnis. Dat dit niet het geval is, hangt samen met het feit dat deze zaken zijn aangehouden, waarna de oproepingen niet zijn geslaagd.

¹⁶ Hier gaat het om vonnissen die uiteindelijk toch nog zijn betekend, maar niet binnen de termijn van 14 dagen.

¹⁷ De wijze van betekening bleek niet uit het dossier. Een deel van deze zaken is (ook) op enig moment onherroepelijk geworden (60, zie figuur 5.5).

dossiers. In die gevallen is het vonnis later betekend door politie of de Koninklijke Marechaussee op Schiphol. Bij 103 van de resterende 283 zaken blijkt uit het dossier dat de betekening van het vonnis niet is geslaagd. Zie onderstaande figuur.

Figuur 5.5 Betekening Vonnis



Bij 180 zaken vonden wij echter in het dossier geen informatie over de mededeling van het vonnis.

De volgende tabel geeft een overzicht over de tijd die tussen de datum van het vonnis en de betekening ligt.

Tabel 5.19 Verschil tussen datum vonnis en datum betekening vonnis (n=158)

| | Aantal | Procent |
|--------------------|--------|---------|
| 1 - 50 dagen | 25 | 5,56 |
| 51 - 100 dagen | 38 | 8,44 |
| 101 tot 200 dagen | 43 | 9,56 |
| 201 - 365 dagen | 29 | 6,44 |
| 366 - 730 dagen | 21 | 4,67 |
| Meer dan twee jaar | 2 | 0,44 |
| Missing | 292 | 64,89 |
| Totaal | 450 | 100,00 |

Het grootste deel van de zaken wordt binnen een jaar na het vonnis onherroepelijk (ongeveer 85 procent van de uiteindelijk toch nog onherroepelijk geworden zaken). Dit betekent dat bij de overige zaken de betekening van het vonnis meer dan een jaar op zich heeft laten wachten.

TUSSENSTAND

Uit het dossieronderzoek blijkt verder dat de dagvaarding in de meeste gevallen (299) (66%) ter griffie is betekend. Uit 291 dossiers was op te maken of en hoe de verstekmededeling/ mededeling uitspraak is betekend: 107 zaken in persoon (37%), van 177 zaken (61%) was de betekeningwijze onbekend. Uiteindelijk zijn 167 zaken onherroepelijk geworden (door betekening in persoon of anderszins).

5.1.4 DE EXECUTIE

Over de executie kan uit de dossiers bijna niets worden afgeleid. Reden hiervoor is dat de meeste dossiers hierover geen informatie bevatten¹⁸. In twintig dossiers was enige informatie over de executie te vinden. Vaak ging het dan om een taakstraf die of voltooid was of door de veroordeelde niet was uitgevoerd.

5.2 INTERVIEWS

5.2.1 BETEKENING VERSTEKMEDEDELING

De respondenten schetsen de betekeningprocedure in grote lijnen als volgt. Nadat het vonnis langs elektronische weg is ontvangen van de griffie van de rechtbank, wordt het door de administratie na een controle en verificatie van het GBA-adres vrijgegeven voor executie. Vervolgens wordt namens de officier van justitie een mededeling uitspraak (MU) betekend aan de veroordeelde. Hiertoe wordt (*meermaals*) het GBA-adres gehanteerd. Betekening vindt plaats in persoon indien dit is voorgeschreven (vgl. par. 3.1 wettelijk kader) en in ander gevallen niet in persoon.

De betekening wordt hoofdzakelijk door medewerkers van TPG Post (de postbode) uitgevoerd. In een van de drie politiedistricten binnen het arrondissement Almelo verzorgt de parketpolitie tegen betaling de betekeningen. Ook in het arrondissement Arnhem verzorgt de parketpolitie tegen betaling de betekeningen in de gevallen dat de postbode er niet in is geslaagd de mededeling uitspraak in persoon te betekenen of in bepaalde risicowijken (-adressen) waar de postbode niet in persoon betekent.

De postbode gaat af op het (GBA-)adres op de verstekmededeling en probeert in de regel een keer het stuk te betekenen, gedurende kantooruren. Als de betekening in persoon of aan huisgenoten niet slaagt, laat de postbode een bericht achter dat de verstekmededeling kan worden afgehaald op het dichtstbijzijnde postkantoor. Indien dit niet gebeurt, wat meestal het geval is, stuurt de postbode de verstekmededeling terug naar het parket. Daar wordt het adres in de GBA (opnieuw) geverifieerd. Indien blijkt dat er sprake is van een nieuw (GBA-)adres of uit het dossier een ander adres blijkt, wordt op dat adres een nieuwe betekeningpoging ondernomen. Indien die evenmin slaagt wordt de zaak wederom teruggestuurd naar het parket. De betekeningpogingen worden gestaakt en het parket stuurt de zaak langs elektronische weg naar het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) voor signalering in het opsporingsre-

¹⁸ Deze informatie is overigens wel in COMPAS (tbv info-uitwisseling met CJIB) opgeslagen.

gister (OPS) (in het arrondissement Arnhem wordt dan nog de parketpolitie ingeschakeld, zie hierboven). In het geval van 'kale' geldboeten gaat het CJIB over tot inning (zie verder par. 5.2.3, tenuitvoerlegging).

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat de feitelijke betekening complex is (er zijn veel betekeningsopties met even zovele voorwaarden en uitzonderingen) en foutgevoelig (het betekeningformulier is ingewikkeld, personen zijn op bepaalde adressen moeilijk te traceren). Ook geven zij aan dat betekening tijdens kantooruren niet altijd zinvol is. Kortom, hun beeld van de feitelijke betekening is niet altijd even positief. Het parket houdt echter geen toezicht of controle op de feitelijke betekening door de postbode en intervenueert niet in deze procedure. In dit verband verwijzen respondenten naar een raamcontract dat door het ministerie van Justitie zou zijn gesloten met TPG Post over de betekening van gerechtelijke stukken.

GBA UITGANGSPUNT

Het GBA-adres blijkt sterk bepalend te zijn voor de betekeningpogingen door het parket. Als na een mislukte betekeningpoging na verificatie van het GBA-adres geen aanwijzingen zijn dat het GBA-adres niet klopt, worden de betekeningpogingen in beginsel gestaakt en de zaak voorgedragen ter signalering in het OPS. Respondenten hebben op zichzelf genomen geen redenen om te twijfelen aan de betrouwbaarheid van de GBA. Het probleem is echter, aldus respondenten, dat in veel van de gevallen de veroordeelde op het moment dat het gerechtelijk stuk wordt aangeboden feitelijk niet op het GBA-adres verblijft (zie verder par. 5.3.2 type zaken en verdachten).

De respondenten erkennen dat het voor verdachten en veroordeelden in deze gevallen de moeite loont om niet te reageren op de pogingen tot betekening. Als het openbaar ministerie er niet in slaagt de dagvaarding en later ook het vonnis in persoon te (doen) betekenen, is de kans groot dat de zaak met een sisser afloopt doordat de zaak terechtkomt in het OPS en uiteindelijk verjaart.

Het valt op dat respondenten de indruk hebben dat de praktijk van betekening van verstekvonnissen beter kan. Zaken verdwijnen naar hun mening te snel in het OPS. Zowel TPG Post als het parket stellen zich echter, om op zichzelf verklaarbare redenen, betrekkelijk formalistisch op. TPG Post werkt alleen tijdens kantooruren en het parket werkt met het GBA-adres en intervenueert niet in de feitelijke uitvoering van de betekening. Niettemin zijn er in de praktijk succesvolle pogingen ondernomen om van bovengenoemde formele werkwijze over te stappen naar een meer persoonsgerichte werkwijze. In het onderstaande gaan wij hierop in.

ALTERNATIEVE WERKWIJZEN

Het arrondissementsparket in Arnhem werkt, mede in verband met bovengenoemde problematiek, al enige jaren met een betekeningsteam dat flexibel en meermaals kan worden ingezet om gerechtelijke stukken te betekenen in de steden Arnhem en Nijmegen. De medewerkers van dit team (werkzaam op basis van een I/D-baan) zoeken actief en vooral ook buiten kantooruren naar de veroordeelde om het stuk in persoon te betekenen. Naar eigen zeggen is dit team succesvol in het in persoon betekenen van gerechtelijke stukken. Ook de parketpolitie is naar eigen zeggen succesvoller in het in

persoon te betekenen van gerechtelijke stukken dan TPG Post. Dit hangt samen met hun werkwijze: ze zoeken langer naar het correcte adres, hanteren een persoonsgerichte werkwijze en blijven hardnekkig aanhouden om het stuk in persoon te betekenen (bijv. een niet geüniformeerde medewerker van de parketpolitie zoekt de mensen ook buiten hun woning persoonlijk op om het stuk te overhandigen). Overigens staat het uitvoeren van werkzaamheden in de sfeer van de executie door de (parket)politie ter discussie, gelet op de heroriëntatie op kerntaken door de politie.

De parketadministratie voert, in het kader van de kwaliteitszorg, een of twee maal per jaar controleacties (nieuwe adresverificatie, controle statuslijsten, schonen bestanden OPS) uit om het bestand aan openstaande zaken te verkleinen en verjaring te voorkomen. In een enkel geval leidt dit tot succes, aldus respondenten. Ook proberen de parketten vonnissen die moeten worden betekend aan veroordeelden die in het buitenland verblijven, zoveel mogelijk te (doen) betekenen door tussenkomst van buitenlandse gerechtelijke autoriteiten.

5.2.2 TYPE ZAKEN EN VERDACHTEN

Gevraagd naar de soort zaken en het type verdachten en veroordeelden waarbij de betekening in persoon niet of pas na meerdere pogingen slaagt, geven respondenten aan dat het veelal gaat om personen die niet of (vaker) niet correct in de GBA staan ingeschreven. Zij wisselen vaak van adres en/of gebruiken het GBA-adres bij wijze van postadres (bijv. het adres van de gemeentelijke sociale dienst, een opvangcentrum, gebruikersruimte of een ziekenhuis), terwijl ze zelf feitelijk elders verblijven. Zij laten zich niet of onregelmatig in- of overschrijven in de GBA. Ook is er een groep verdachten en veroordeelden die wel correct staat ingeschreven in de GBA, maar domweg niet reageert als de postbode aanbelt om de verstekmededeling te overhandigen.

Eerstgenoemde groep personen bestaat aldus respondenten voor een belangrijk deel uit daklozen, verslaafden en illegalen die door de kantonrechter zijn veroordeeld wegens een overtreding van de APV, bijvoorbeeld wegens het veroorzaken van overlast in de openbare ruimte. Het betreft een groep personen die veelvuldig van dit soort overtredingen pleegt. Daarnaast betreft het een groep notoire overtreders die de daadwerkelijke executie er willens en wetens op aan laat komen. Het gaat in dit laatste geval vooral om verkeersovertredingen.

5.2.3 TENUITVOERLEGGING

Het zwaartepunt van de werkzaamheden van de parketten ligt bij de betekening. Na een succesvolle betekening dragen de parketten op basis van de Aanwijzing executie de zaak ter verdere afhandeling over aan het CJIB. Het CJIB is, onder meer, belast met de executie van geldboeten en coördineert de verdeling van arrestatiebevelen voor de tenuitvoerlegging van vrijheidstraffen en vervangende hechtenis. In het kader van dit onderzoek zijn relevant de inning en incasso van geldboeten (al dan niet onherroepelijk, zie H 3.1) en de executie van vrijheidsstraffen en vervangende hechtenis.

De werkwijze van het CJIB is als volgt. In het geval van een onherroepelijk geldboetevonnis verstuurt het CJIB, na bericht te hebben ontvangen van het desbetreffende parket dat het vonnis in persoon is betekend, een acceptgiro aan veroordeelde op het GBA-adres. Indien betrokkene betaalt is daarmee de zaak afgedaan. Zo niet, dan volgt een eerste en een tweede verhoging van de boete. Waar mogelijk wordt beslag gelegd op bank- of girorekening. Indien nog steeds niet is betaald, wordt een deurwaarder ingeschakeld. Als deze niet succesvol is, wordt vervolgens een arrestatiebevel uitgevaardigd voor vervangende hechtenis. Als uiteindelijk alle pogingen (geheel of gedeeltelijk) hebben gefaald wordt de zaak opgenomen in het OPS.

In het geval van een niet onherroepelijk, maar wel executeerbaar geldboetevonnis¹⁹ verstuurt het CJIB, na berichtgeving door het parket, eveneens een acceptgiro. Indien betrokkene betaalt is de zaak afgedaan. Zo niet, dan wordt, mits geen hoger beroep is ingesteld, de politie ingeschakeld om betrokkene te verzoeken te betalen. Als betrokkene dit weigert, betekent de politie het vonnis in persoon en wordt vervolgens de hierboven beschreven werkwijze gevolgd.

In het geval van een vrijheidsstraf, raadpleegt het CJIB, na van het desbetreffende parket bericht te hebben ontvangen dat het vonnis in persoon is betekend, het VIP en selecteert het een penitentiaire inrichting, waarna betrokkene wordt opgeroepen.

In 2003 hebben de parketten ruim 166.000 geldboetevonnissen naar het CJIB gezonden. Daarvan was ruim 60% onherroepelijk, bijna 25% niet onherroepelijk maar wel executeerbaar en ongeveer 15% is niet onherroepelijk en niet executeerbaar²⁰. Voor 2004 is de verwachting dat het om ruim 200.000 geldboetevonnissen zal gaan.

Het CJIB int na een jaar 65% van de geldboeten. Er is wel sprake van een licht dalende tendens. Ter vergelijking, het inningpercentage bij de WAHV (Wet Mulder) is 97%. Ook hier bemoeilijkt de moeilijke (in persoon) bereikbaarheid van de veroordeelde de executie. Dit speelt vooral bij geldboetevonnissen.

Om het inningpercentage te verhogen heeft het CJIB met deurwaarders prestatiecontracten afgesloten. Uit bovenstaande beschrijving van het executieproces blijkt dat ook de politie een belangrijke schakel is in de 'executieketen'. Ook hier valt een minder positief beeld op van de executiepraktijk. De prestatie van de politie op het punt van de executie verschilt sterk per regio (of en hoe deze taak is georganiseerd: als specialisme bij de parketpolitie of als generale taakstelling), aldus respondenten. Het heeft geen hoge prioriteit en er staat geen beloning of sanctie op de wijze waarop deze taak wordt uitgeoefend²¹. Daarnaast heeft het tekort aan celcapaciteit voor vervangende hechtenis een negatieve invloed op de executie, aldus respondenten.

¹⁹ In de Aanwijzing worden dit NOH/EX-zaken genoemd.

²⁰ In de Aanwijzing worden dit NOH/NE-zaken genoemd.

²¹ Er worden wel kwantitatieve afspraken gemaakt tussen CJIB, politie en OM over de afhandeling van arrestatiebevelen.

5.2.4 SUGGESTIES TER VERBETERING

Respondenten geven aan dat de introductie van de zogenoemde Aanhouden en Uitreiken (AU) – procedure al heeft geleid tot een sterke afname van de betekening-problematiek. In het kader van deze procedure wordt aan verdachten die zijn aangehouden en op het politiebureau verblijven binnen enkele uren een dagvaarding uitgereikt. Op alle in het kader van dit onderzoek bezochte parketten wordt een dergelijke procedure gehanteerd. Daarbij moet wel worden opgemerkt dat de AU-procedure hoofdzakelijk betrekking heeft op politierechterzaken. Respondenten geven aan dat hier dus gaat om een hardnekkige restgroep van verdachten en veroordeelden gaat, waarbij betekening in persoon erg lastig is.

PRAKTISCHE VERBETERINGEN

In het licht van bovenstaande zou betekening en executie dan ook zo veel mogelijk persoonsgericht moeten plaatsvinden. Zij suggereren nog meer te investeren in betekening door specialistische teams van medewerkers van TPG Post, het parket of de politie.

Ook zouden medewerkers van de politie, het parket maar ook het CJIB bij elk contact met een verdachte of een veroordeelde het OPS moeten raadplegen om zo openstaande zaken weg te werken. Tot slot zou men op het parket het dossier nauwkeuriger kunnen uitpluizen op alternatieve adressen en vaker GBA-adres verificaties kunnen uitvoeren. Respondenten geven aan dat hiervoor dan meer tijd en geld zou moeten worden uitgetrokken.

DOMICILIELISTEL?

Respondenten geven desgevraagd geen uitgesproken voorkeur aan voor de GBA of een domiciliestelsel (zoals beschreven in par. 3.1). Zij zien een domiciliestelsel niet expliciet als oplossing voor de betekeningproblematiek. Nog los van het feit dat het in hun ogen geen wezenlijke oplossing biedt voor de executieproblematiek die zich voordoet nadat de betekening is afgerond. Er is dan wel succesvol betekend, maar als de veroordeelde (toch) niet feitelijk verblijft op het domicilieadres is de tenuitvoerlegging van de sanctie nog steeds problematisch.

Het probleem is dat eerdergenoemde restgroep van veroordeelden hoe dan ook moeilijk te pakken te krijgen is om een gerechtelijk stuk in persoon te betekenen. Het hanteren van een GBA-adres of een zelfgekozen adres (domicilie) brengt daar niet zoveel verandering in, aldus respondenten.

Waar het de meeste respondenten uiteindelijk om gaat is het gerechtelijke stuk (in persoon) te kunnen betekenen op het adres waar de veroordeelde feitelijk verblijft of met grote regelmaat bezoekt. Op dat adres is de kans op betekening in persoon het grootst. In het verlengde hiervan zou het mogelijk moeten zijn stukken te betekenen bij de beheerder van een opvang- of hulpverleningsinstelling of een gemeentelijke instantie (sociale dienst) waar betrokkenen veelvuldig komt (vgl. variant betekening aan huisgenoot of een gemachtigde).

Een aantal respondenten acht het in dit verband denkbaar dat, zij het voor een bepaald type zaken, verzending per (aangetekende) post aan het GBA-adres wordt aangemerkt als betekening in persoon. Zij menen dat op dit moment een onevenredige inspanning wordt verlangd van de overheid om gerechtelijke stukken in persoon te betekenen en dat van de veroordeelde mag worden verwacht dat die regelmatig zijn post raadpleegt. Nalatigheid op dit punt zou voor rekening van de veroordeelde moeten komen. Nader onderzocht zou moeten worden in hoeverre dit in overeenstemming is c.q. kan worden gebracht met het geldende recht (o.m. art. 6 EVRM en jurisprudentie terzake), aldus respondenten.

6

DE SITUATIE IN DUITSLAND

In dit hoofdstuk gaan wij in op de situatie in Duitsland. Allereerst gaan wij in op een aantal belangrijke grondbeginselen voor de betekening en executie van vonnissen. Vervolgens beschrijven wij de wettelijke uitgangspunten en de praktijk.

6.1 DE GRONDBEGINSELEN VOOR DE BETEKENING VAN GERECHTELIJKE STUKKEN

Het Duitse strafprocesrecht verschilt fundamenteel van het Nederlandse. Zo kent het Duitse strafproces een aantal specifieke beginselen die van invloed zijn op de betekening van gerechtelijke stukken, waaronder de dagvaarding en het vonnis. Het gaat in dit verband om drie beginselen: *die Unmittelbarkeit der Beweisaufnahme*, *die Mündlichkeit* en *der rechtlichen Gehör*.

Een strafvonnis kan alleen rechtsgeldig tot stand komen als met (onder andere) deze beginselen rekening is gehouden²². Ook tijdens de zitting spelen deze beginselen een doorslaggevende rol. Al het bewijs moet hier, gelet op deze beginselen, nogmaals worden doorgenomen²³. Het onmiddellijkheidsbeginsel wil hier zeggen dat het gerecht alleen een beslissing mag nemen op basis van de persoonlijke indruk die het gerecht tijdens de zitting van de verdachte en de bewijzen heeft verkregen. Dat houdt ook in dat een getuige niet alleen bij de politie een verklaring moet afleggen, maar ook ter terechtzitting. Ook de verdachte moet ter terechtzitting verschijnen en daar zijn verklaring herhalen. Het beginsel van mondelinge behandeling wil hier zeggen dat alleen hetgeen tijdens de zitting ter sprake is gekomen als basis mag dienen voor het vonnis. Het beginsel van het horen door een rechter houdt in dit verband in dat een verdachte het recht heeft van te voren met betrekking tot de aan de veroordeling ten grondslag liggende feiten (bewijzen) door een rechter te worden gehoord.

41

VERSCHIJNINGSPLICHT TER ZITTING

Om bovengenoemd recht van de verdachte te waarborgen, is die verplicht ter terechtzitting te verschijnen. Als de verdachte niet verschijnt, gaat de zitting in beginsel niet door (§ 230 StPO). Een zitting kan alleen doorgaan in afwezigheid van de verdachte indien die behoorlijk is gedagvaard en er in de dagvaarding op is gewezen dat een

²² BGH St 43, 195: "Die vom Gericht in einem Urteil zu verkündende Strafe darf nicht ohne die vom Gesetz gewährten Garantien der Anwesenheit und Mitwirkung aller Verfahrensbeteiligten, der Unmittelbarkeit und Mündlichkeit der Hauptverhandlung sowie nicht unter Umgehung des Öffentlichkeitsgrundsatzes gefunden werden."

²³ Heinz, Wolfgang; Das deutsche Strafverfahren, Konstanz 2004: Alle Beweise müssen hier noch einmal nach den Prinzipien der Mündlichkeit und Unmittelbarkeit, nach den Regeln des Strengbeweises und unter Kontrolle der Öffentlichkeit erhoben werden. Das Urteil darf allein aus dem ‚Inbegriff der Hauptverhandlung‘ gewonnen werden. Auch der Grundsatz des rechtlichen Gehörs ist nirgends so umfassend ausgestaltet wie in der Hauptverhandlung (Vernehmung zur Person und zur Sache, Recht auf Zeugenbefragung und Abgabe von Erklärungen, letztes Wort ...).

behandeling van de zaak ook buiten zijn aanwezigheid kan plaats vinden. Het gaat hier evenwel om de behandeling van lichtere strafbare feiten, waarbij naar verwachting geen vrijheidsstraf zal worden opgelegd (§ 232 StPO).

Verschijnt een verdachte niet ter zitting, dan controleert de rechter of de dagvaarding goed is betekend. Is dit naar idee van de rechter het geval, dan geeft hij een bevel tot onmiddellijke voorgeleiding van de verdachte om bij de zitting aanwezig te zijn.

BETEKENINGPRAKTIJK MINDER PROBLEMATISCH

Omdat in de meeste gevallen de verdachte ter zitting aanwezig is, is de betekening van het vonnis doorgaans niet problematisch. Het vonnis wordt immers op de zitting meegedeeld en op dat moment begint de termijn voor het hoger beroep te lopen. Uit onderstaande tabel blijkt dat het merendeel van de strafzaken binnen een jaar onherroepelijk worden, indien geen hoger beroep is ingesteld.

Tabel 6.1 Zaken in eerste aanleg – *Amtsgericht: Nach der Verfahrensdauer (in%)*

| Jahr | 2000 | 2001 | 2002 |
|--------------------------------------|------|------|------|
| Anteil der binnen: | | | |
| 6 Monaten erledigten Strafverfahren | 83 | 83 | 83 |
| 12 Monaten erledigten Strafverfahren | 95 | 95 | 95 |

Bron: Statistisches Bundesamt; Rechtspflege Fachserie 10/Reihe 1, Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege, 2002/2003

Het belang van een rechtsgeldige betekening speelt meer bij andere gerechtelijke stukken, zoals de betekening van de dagvaarding, het *Strafbefehl* en het *Bussgeldbescheid*. Deze laatstgenoemde gerechtelijke stukken moeten worden betekend om in kracht van gewijsde te gaan. Het *Strafbefehl* speelt een steeds grotere rol in het Duitse strafrechtelijk systeem²⁴. Verder worden veel overtredingen (bijvoorbeeld in het verkeer) afgedaan met een het *Bussgeldbescheid* op basis van het *Ordnungswidrigkeitengesetz (OwiG)*.

In de Duitse rechtspraktijk is het doorgaans gemakkelijker om een rechtsgeldige betekening te realiseren. Dit hangt samen met het gebruik van het (feitelijke) woonadres en het gebruik van een fictie in de betekeningpraktijk.

Opgemerkt zij dat het hier om lichtere strafbare feiten gaat waarop geen gevangenisstraf staat (waaronder het *Strafbefehl* en *Bussgeldbescheid*) en een specifiek rechtsmiddel open staat. In het onderstaande gaan wij hierop nader in.

²⁴ In 2002 werd 12,7% van alle *Ermittlungsverfahren* door het OM door middel van een *Strafbefehl* afgedaan. Alleen 12,3 procent eindigde met een dagvaarding.

6.2

HET WETTELIJK KADER EN DE PRAKTIJK

Zoals hierboven aangegeven, begint in de gevallen waarin verdachte aanwezig is bij het uitspreken van het vonnis de beroepstermijn te lopen na de terechtzitting. In de overige gevallen begint de beroepstermijn te lopen vanaf de betekening van het vonnis.

Basis voor de betekening van gerechtelijke stukken in het strafproces is § 35 *Strafprozessordnung* (StPO)²⁵. Deze paragraaf bepaalt dat gerechtelijke beslissingen (w.o. het vonnis) die in aanwezigheid van de verdachte worden genomen, aan hem tijdens de zitting moeten worden bekend gemaakt. Aan niet aanwezigen moeten alle gerechtelijke beslissingen worden betekend.

De rechter geeft opdracht tot de betekening en de griffie is verantwoordelijk voor de uitvoering daarvan. Voor de betekening van gerechtelijke stukken gelden de regels uit de *Zivilprozessordnung* (ZPO § 166-195).

De griffie kan deze taak uitbesteden aan de post (of een vergelijkbaar bedrijf) of een medewerker van justitie (bijvoorbeeld de parketpolitie). Voor het geval dat de betekening niet lijkt te zijn geslaagd, kan de rechter een deurwaarder opdracht geven het stuk te betekenen. In de ZPO wordt bepaald hoe de betekening concreet moet worden uitgevoerd.

BETEKENING AAN HET WOONADRES

Betekening vindt als hoofdregel plaats in de woning van de verdachte, dat wil zeggen het door de verdachte op enig moment aan de politie opgegeven feitelijke verblijfsadres. Dit is ook het adres dat is opgenomen in het Duitse identiteitsbewijs. In Duitsland komt het er voor de strafvervolging niet op aan of de verdachte staat ingeschreven op een adres in de GBA, maar doorslaggevend is of hij feitelijk woont op het opgegeven adres (*die Wohnung*) en aldus in de gelegenheid is om kennis te nemen van de betekende gerechtelijke stukken. Er wordt van uit gegaan dat, indien een verdachte een adres opgeeft, hij ook op dit adres woont.

Verder zijn in dit verband relevant de paragrafen over de vervangende betekening (*Ersatzzustellung*). § 178 bepaalt dat, als een verdachte niet wordt aangetroffen in haar/zijn woning, betekening ook mogelijk is aan een:

- in de woning, bedrijfsruimte/kantoor of inrichting aanwezig volwassen familielid, huisbediende of volwassen duurzaam samenwonende persoon;
- medewerker, als het om een bedrijfsruimte/kantoor gaat of
- de directeur/leidinggevende van de inrichting waar de persoon woont.

²⁵ § 35 StPO:

1. Entscheidungen, die in Anwesenheit der davon betroffenen Person ergehen, werden ihr durch Verkündung bekanntgemacht. Auf Verlangen ist ihr eine Abschrift zu erteilen.
2. Andere Entscheidungen werden durch Zustellung bekanntgemacht. Wird durch die Bekanntmachung der Entscheidung keine Frist in Lauf gesetzt, so genügt formlose Mitteilung.
3. Dem nicht auf freiem Fuß Befindlichen ist das zugestellte Schriftstück auf Verlangen vorzulesen.

BRIEVENBUS

Vervangende betekening is echter ook mogelijk door het deponeren van het gerechtelijk stuk in de tot de woning of het bedrijf behorende brievenbus (*Einlegung in den Briefkasten*). Hiertoe geldt als voorwaarde dat de brievenbus eenduidig als van de geadresseerde van het gerechtelijk stuk herkenbaar moet zijn, moet zijn voorzien van de naam van de bewoner en in goede toestand (dus niet opengebroken, enzovoort) moet zijn. Verder mogen er geen aanwijzingen zijn, dat de brievenbus niet meer wordt gebruikt²⁶. Hiermee wordt dus een fictie gecreëerd van betekening aan het feitelijke woonadres (§ 180 ZPO).

Voor de betekening en de controle of er concrete twijfel zou kunnen bestaan over de juistheid van het adres, is de met de betekening belaste persoon (postbode, deurwaarder, parketpolitie) verantwoordelijk. Diegene moet een akte van de betekening opmaken. Het niet correct opmaken is een *Falschbeurkundung* (vervalsing van een akte) en strafbaar.

Is de betekening in persoon, de vervangende betekening aan een andere persoon of door deponeren in de brievenbus niet gelukt, dan kan het document nog ter griffie of bij het postkantoor worden betekend. Hierover ontvangt de verdachte een schriftelijke mededeling via de post. Met deze mededeling geldt het document dan als betekend (§ 181 ZPO). Ook hier wordt er dus een fictie van betekening aan het feitelijke woonadres gecreëerd.

In het geval dat de betekening in persoon en ook de vervangende betekening niet is geslaagd, geeft diegene die de betekening moet uitvoeren de brief terug aan de griffie van de desbetreffende rechtbank. De griffie onderneemt dan een nieuwe betekeningpoging. Hiervoor maken zij, naast de deurwaarder en de parketpolitie ook gebruik van de 'gewone' politie en gemeenteambtenaren (bijvoorbeeld ook hulpverleners). Het laatste middel is de *Ausschreibung zur Fahndung* (signalering in het opsporingsregister).

Van de betekening wordt een akte opgemaakt (§ 182 ZPO). De akte van betekening houdt de verklaring van de bijvoorbeeld postbode in dat het document is betekend. Gerechten en andere overheidsinstellingen kunnen er, als deze akte voorligt, dan van uit gaan dat de betekening is gelukt. Bij het deponeren in de brievenbus kunnen zij er dus ook van uit gaan dat de verdachte persoon op dat adres woont (*Indizwirkung der Ersatzzustellung*)²⁷. Alleen als de verdachte later aannemelijk kan maken dat hij er niet woonde, wordt deze *Indizwirkung* vernietigd.

²⁶ Is de brievenbus bijvoorbeeld vol en zijn er aanwijzingen dat hij niet geleegd wordt, is vervangende betekening door inleggen in deze brievenbus niet mogelijk, zie ook: Vahle, Tobias; Das neue Zustellungsrecht, Brakel 2002, p. 17

²⁷ Zie ook: Berliner Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 22.03.2001 – VerfGH 8/00

Op dit moment is de vervangende betekening door het deponeren van de stukken in de brievenbus de meest gebruikelijke vorm van betekenen. Deze betekeningvariant is vrij nieuw, deze mogelijkheid is pas sinds de nieuwe *Zustellungsreformgesetz* van 1 juli 2002 geopend.

RECHTSMIDDEL

Om aan eerdergenoemd beginsel van *rechtlichen Gehör* te voldoen heeft de verdachte de mogelijkheid om op een later tijdstip bezwaar aan te tekenen. Hiervoor bestaat het instrument van de *Wiedereinsetzung in den vorigen Stand*. Als een verzoek hiertoe door de rechter wordt gehonoreerd, wordt de executie stopgezet en neemt het strafproces een nieuwe aanvang.

Bij de vervangende betekening door betekening op het postkantoor of ter griffie speelt het geen rol of de adressant het gerechtelijk stuk heeft opgehaald. Ook hier kan de verdachte echter bezwaar aantekenen tegen de vervangende betekening en *Wiedereinsetzung* eisen, als er een aannemelijke verklaring bestaat voor het niet kennis kunnen nemen van het gerechtelijk stuk.

Uit de jurisprudentie volgt dat aan de afwijzing van een verzoek tot *Wiedereinsetzung* hoge eisen worden gesteld. Kan de verdachte aannemelijk maken (met bewijzen) dat hij op het moment van de betekening niet op het betekeningadres woonde (bijvoorbeeld ivm een langer ziekenhuisoponthoud) is *Wiedereinsetzung* mogelijk. De verdachte heeft echter ook verplichtingen: zo moet de verdachte er voor zorgen dat ook tijdens een langere vakantie zijn brievenbus wordt geleegd en hij op de hoogte wordt gesteld van de inhoud van de brievenbus.

7

CONCLUSIE

In dit hoofdstuk maken wij de balans op door onze bevindingen samen te vatten in het licht van de centrale vraagstelling en de onderzoeksvragen.

7.1 VRAAGSTELLING

De centrale vraagstelling van het onderzoek luidt als volgt.

Welke problemen doen zich voor in de praktijk van het betekenen en de ten uitvoerlegging van verstekvonnissen en in welke omvang? In hoeverre is het domiciliestelsel denkbaar als oplossing?

De vraagstelling is nader uitgewerkt op een drietal thema's (verstekvonnissen algemeen, betekening van verstekvonnissen en executie van verstekvonnissen). Voor elk thema is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd. Deze worden in hoofdstuk 4 opgesomd. Om de onderzoeksvragen te beantwoorden hebben wij de praktijk van de betekening en executie van verstekvonnissen onderzocht, zowel in eigen land als in Duitsland. In het onderstaande geven wij, in het licht van dit onderzoeksvragen, onze belangrijkste bevindingen weer.

47

7.2 DE BETEKENING- EN EXECUTIEPRAKTIJK

OVER HOEVEEL ZAKEN HEBBEN WE HET EN WAT IS DE DOORLOOPTIJD?

- Volgens de gegevens van het CBS (alleen rechtbankzaken) gaat het over de periode 2001 – 2003 om 126.083 verstekvonnissen, die na vijftien dagen nog niet onherroepelijk zijn geworden. Dat is 35 procent van het totale aantal vonnissen (363.480) in die periode. Het betreft voornamelijk vonnissen die door politierechter zijn geweest. Over de periode 2001 – 2003 is er sprake van een toename van het aantal verstekvonnissen, deze is echter gelijk aan de toename van het totaal aantal vonnissen;
- In de periode 2001 – 2003 zijn 75.355 (60%) van bovengenoemde verstekvonnissen alsnog onherroepelijk geworden. Het merendeel (95%) binnen 20 dagen na de eindbeslissing. 50.728 (40%) van de verstekzaken is niet onherroepelijk geworden. Uiteindelijk zijn dus 15% van alle gewezen vonnissen niet onherroepelijk geworden. Overigens kunnen deze percentages nog wat in gunstige zin kunnen veranderen omdat de verstekzaken uit 2003 in een later stadium nog onherroepelijk kunnen worden.

- Volgens de gegevens van het WODC (OMDATA) gaat het om 98.989 verstekvonnissen die na veertien dagen nog niet onherroepelijk waren. Het grootste deel is na een jaar onherroepelijk geworden: 76.634 (78%). Na twee jaar is 83.406 (84%) van de verstekzaken onherroepelijk. 13.832 (14%) is niet binnen die periode onherroepelijk geworden. Overigens kan het verschil met de gegevens van het CBS worden verklaard uit het feit dat de gegevens van het OM een jaar (2001) betreffen en tevens kantonzaken omvatten.
- Uit het dossieronderzoek (450) bleken 167 (37%) verstekzaken onherroepelijk te zijn geworden, 103 (23%) niet en van 180 zaken (40%) was dit niet bekend. Het grootste deel is binnen een jaar na de uitspraak onherroepelijk geworden.

OM WAT VOOR ZAKEN GAAT HET?

- Politierechterzaken maken verreweg het grootste deel uit van bovengenoemde zaken (CBS) (totaal aantal verstekzaken, aandeel alsnog onherroepelijk geworden en aandeel niet onherroepelijk geworden);
- Van de verstekzaken die niet onherroepelijk zijn geworden is in de onderzochte periode 2001 – 2003 in bijna alle gevallen de verdachte schuldig verklaard en een straf opgelegd (97%);
- Van de verstekzaken die niet onherroepelijk zijn geworden is in de onderzochte periode 2001 – 2003 in ruim 13.000 zaken als hoofdstraf een onvoorwaardelijke gevangenisstraf opgelegd. In ruim 27.000 zaken is een onvoorwaardelijke geldboete opgelegd. Vooral het aantal in absolute zin van veroordelingen (over de onderzochte periode) ter zake van mishandeling, diefstal/heling, openbare ordeverstoring en verkeersdelicten valt hierbij op;
- In het geval van de gegevens van het WODC gaat het hoofdzakelijk om kantonzaken (58.377) (59%) en politierechterzaken (35.539) (36%);
- Ook uit het dossieronderzoek (450) komt naar voren dat het hoofdzakelijk om kantonzaken (284) (63%) en politierechterzaken (147) (33%) gaat. Het gaat hoofdzakelijk om diefstal (40) (9%), verstoring van de openbare orde (APV) (89) (20%) en verkeersovertredingen (185) (41%);
- Verder blijkt dat in deze zaken de dagvaarding in de meeste gevallen (299) (66%) ter griffie is betekend. Uit 291 dossiers was op te maken of en hoe de verstekmededeling/mededeling uitspraak is betekend: 107 zaken in persoon (37%), van 177 zaken (61%) was de betekeningwijze onbekend. Uiteindelijk zijn 167 zaken uiteindelijk onherroepelijk geworden (door betekening in persoon of anderszins);
- Uit het dossieronderzoek bleek dat in de gevallen waarin men er niet in slaagde de dagvaarding in persoon te betekenen, het vonnis uiteindelijk evenmin kon worden betekend.

OM WAT VOOR VERDACHTEN EN VEROORDEELDEN GAAT HET?

- Uit het dossieronderzoek komt naar voren dat het hoofdzakelijk gaat om relatief oudere verdachten/veroordeelden van het mannelijke geslacht. Een groot deel van de verdachten/veroordeelden (206, 46%) blijkt eerder te zijn veroordeeld. Hoe ouder de verdachte/veroordeelde, hoe hoger het aantal eerdere veroordelingen;
- Volgens de respondenten gaat het grofweg om twee typen verdachten en veroordeelden. Ten eerste een hardnekkige restgroep van verdachten en veroordeelden die niet of niet correct staat ingeschreven in de GBA, omdat zij veelvuldig van adres wisselt of het GBA-adres slechts als postadres gebruikt en feitelijk elders verblijft (bijv. daklozen, verslaafden of illegalen). Ten tweede een categorie notoire (verkeers)overtreeders die de daadwerkelijke executie er willens en wetens op aan laat komen.

WELKE KNELPUNTEN DOEN ZICH IN DE PRAKTIJK VOOR?

- De feitelijke betekening van dagvaardingen en verstekmededelingen geschiedt doorgaans door TPG Post. In uitzonderingsgevallen geschiedt die door de (parket)politie;
- De respondenten hebben de indruk dat de feitelijke betekening kwalitatief beter zou kunnen worden uitgevoerd. De betekeningprocedure is complex en foutgevoelig. Betekening tijdens kantooruren is niet altijd even zinvol. De parketten houden geen toezicht op de feitelijke uitvoering van de betekening door TPG Post en interveniënten niet in de betekeningprocedure;
- TPG Post en de (parket)politie houden doorgaans het door het parket opgegeven en meermaals geverifieerde GBA-adres aan. TPG Post onderneemt doorgaans maar een betekeningpoging, tijdens kantooruren;
- Probleem is vaak dat de verdachte/ veroordeelde zich niet altijd feitelijk ophoudt op dat adres of niet reageert als de postbode aanbelt om de verstekmededeling te overhandigen;
- Het loont voor verdachten en veroordeelden kennelijk de moeite niet te reageren op de pogingen tot betekening. In de praktijk blijkt in veel gevallen dat indien de betekening in persoon van de dagvaarding of de verstekmededeling niet slaagt, het vonnis evenmin ten uitvoer wordt gelegd;
- De respondenten hebben de indruk dat de praktijk van betekening van verstekvonnissen beter kan. Zaken verdwijnen naar hun mening te snel in het OPS. Zowel TPG Post als het parket stellen zich echter, om op zichzelf verklaarbare redenen, betrekkelijk formalistisch op.
- Het CJIB int binnen een jaar 65% van de geldboeten. Er is sprake van een licht dalende tendens. Bij de ten uitvoerlegging van de verstekvonnissen spelen vergelijkbare problemen als bij het in persoon betekenen;
- De inzet van de politie bij het ten uitvoerleggen van geldboetevonnissen wisselt per regio, maar zou over het geheel genomen beter kunnen. Aan werkzaamheden in de sfeer van de executie wordt in de politiepraktijk doorgaans geen hoge prioriteit toegekend. Ook het tekort aan celcapaciteit voor vervangende hechtenis heeft een negatieve invloed.

WELKE MAATREGELEN ZIJN ZOAL GETROFFEN?

- Om de betekeningpraktijk te verbeteren zijn enkele van de onderzochte parketten met succes overgestapt van bovengenoemde formalistische werkwijze op een meer persoongerichte werkwijze (maatwerk). Er wordt dus al het nodige gedaan om de effectiviteit van de betekening en executie te verbeteren;
- Deze werkwijze omvat, in grote lijnen, de inschakeling van de parketpolitie of het in het leven roepen van een speciaal betekeningsteam. In de praktijk blijken de parketpolitie en het betekeningsteam succesvoller in het in persoon betekenen van gerechtelijke stukken dan TPG Post. Zij ondernemen meer pogingen, werken ook buiten kantooruren en gaan persoonsgericht en vasthoudender te werk. Dat zijn de factoren die bijdragen aan een succesvollere betekening;
- Daarnaast hebben alle onderzochte parketten administratieve maatregelen getroffen om de betekening en executie te verbeteren, zoals het controleren en het regelmatig schonen, in het kader van de kwaliteitszorg, van het bestand aan niet betekende zaken.

WELKE MAATREGELEN ZIJN NOG DENKBAAR EN WELKE ROL KAN EEN DOMICILIESTELSEL HIERBIJ SPELEN?

- Bovengenoemde maatregelen in de administratieve sfeer kunnen volgens de respondenten worden geïntensiveerd. Daarnaast kan door een effectievere betekening in persoon van de dagvaarding een deel van de problematiek worden voorkomen;
- Ook een intensivering van bovengenoemde persoonsgerichte werkwijze zal naar verwachting leiden tot meer succesvolle betekeningen in persoon. Hiermee is wel extra capaciteit gemoeid;
- De respondenten hebben geen uitgesproken voorkeur voor de GBA of een domiciliestelsel (vgl. par. 3.1 wettelijk kader). Zijn zien een domiciliestelsel niet expliciet als oplossing voor de betekeningproblematiek. Nog los van het feit dat het in hun ogen geen wezenlijke oplossing biedt voor de executieproblematiek;
- Eerdergenoemde hardnekkige restgroep van verdachten en veroordeelden is hoe dan ook moeilijk te pakken te krijgen om een gerechtelijk stuk in persoon te betekenen. Daarom verdient volgens respondenten betekening op het feitelijke verblijf-adres de voorkeur, waarbij ook aan de beheerder (vgl. huisgenoot of gemachtigde) zou moeten kunnen worden betekend;
- Een aantal van de respondenten acht het in het licht van bovenstaande problematiek denkbaar, voor een bepaald type zaken, verzending per (aangetekende post) aan het GBA-adres aan te merken als betekening in persoon;
- Nader zou moeten worden onderzocht in hoeverre dit in overstemming kan worden gebracht met het geldende recht (art. 6 EVRM).

WAT LEERT ONS DE DUITSE PRAKTIJK?

- De betekening van het vonnis is in Duitsland minder problematisch. De meeste zaken worden binnen een jaar onherroepelijk, indien geen hoger beroep is ingesteld.
- De verdachte is in principe verplicht om op de terechtzitting te verschijnen, waarop hem het vonnis wordt meegedeeld. Dit ligt echter anders bij de betekening van dagvaardingen, het *Strafbefehl* en *Bussgeldbescheid*, deze laatste twee moeten in persoon worden betekend om in kracht van gewijsde te gaan;
- In de Duitse rechtspraktijk is het doorgaans gemakkelijker een rechtsgeldige betekening te realiseren. In de Duitse rechtspraktijk gaat het er voor een betekening om of de verdachte feitelijk woont op het door hem op enig moment aan de politie opgegeven adres en aldus in de gelegenheid is om kennis te nemen van gerechtelijke stukken. Er wordt van uitgegaan dat, indien een verdachte een adres opgeeft, hij ook op dit adres woont;
- Daarnaast is een rechtsgeldige betekening, onder voorwaarden, ook mogelijk door het deponeren van het gerechtelijke stuk in de brievenbus. Dit wordt gelijkgesteld aan betekening aan bovengenoemd adres;
- Opgemerkt zij dat het bij deze betekeningprocedure om lichtere strafbare feiten gaat waarop geen gevangenisstraf staat (waaronder het *Strafbefehl* en *Bussgeldbescheid*) en een specifiek rechtsmiddel open staat;
- Tegen de rechtsgevolgen van een dergelijke betekening staat een rechtsmiddel open: *Wiedereinsetzung in den vorigen Stand*. Als dit verzoek, dat wordt getoetst aan strenge eisen, wordt gehonoreerd, wordt de executie gestaakt en neemt het strafproces een nieuwe aanvang.

51

7.3

SLOTBESCHOUWING

Uitgaande van de gegevens van het CBS, komt uit ons onderzoek naar voren dat in de onderzochte periode ruim 50.000 verstekvonnissen niet onherroepelijk zijn geworden. Dat is 40 procent van het totaal aantal verstekvonnissen dat niet binnen vijftien dagen onherroepelijk wordt. Uiteindelijk is 15% van alle gewezen vonnissen niet onherroepelijk geworden. Dat betekent dat ruim 13.000 onvoorwaardelijke gevangenisstraffen en ruim 27.000 geldboeten niet ten uitvoer worden gelegd.

Uitgaande van de gegevens van het openbaar ministerie, zijn in de onderzochte periode bijna 14.000 verstekvonnissen niet onherroepelijk geworden²⁸. Een groot deel van deze zaken betreft delicten in de sfeer van mishandeling, diefstal/heling, openbare ordeverstoring en verkeer.

²⁸ De verschillen in de gegevens van het CBS en het OM zijn in paragraaf 5.1 en 7.2 verklaard.

Dit beeld rechtvaardigt, naast de activiteiten die al zijn ondernomen, een extra inspanning om deze problematiek terug te dringen. De geloofwaardigheid van de rechtspleging is immers aan de orde. Dit zou langs drie lijnen kunnen gebeuren.

1. Het verbeteren van de huidige werkwijze;
2. Het intensiveren van innovatieve werkwijzen die nu op ad hoc basis zijn ontwikkeld;
3. Voor een specifieke categorie verdachten/veroordeelden een (wettelijke) aanpassing van de betekeningprocedure het overwegen waard, mogelijk naar Duits model.

In het onderstaande gaan wij hier nader op in.

Naar onze indruk is nog veel winst te behalen door de huidige werkwijze te verbeteren. Zo zouden de medewerkers van TPG Post beter geïnstrueerd kunnen worden. Ook zou een prestatiecontract met TPG Post voor de betekening van gerechtelijke stukken te overwegen zijn. Of (net als in Duitsland) het openbaar aanbesteden van deze specifieke postdienst aan een aanbieder die een hoog betekeningpercentage kan garanderen. Daarnaast zouden de parketten en TPG Post zich kunnen inspannen om dagvaardingen beter in persoon te betekenen, waardoor betekening in persoon van de verstekmededeling niet meer nodig is. Ook zouden de parketten en het CJIB nog een extra (administratieve) inspanning kunnen leveren om openstaande zaken weg te werken. Daarnaast zouden de innovaties die tot nu op ad hoc basis zijn ontwikkeld, verder ontwikkeld en breed ingevoerd kunnen worden. Te denken valt aan het verder ontwikkelen van de persoonsgerichte benadering, zoals het feitelijk traceren van de persoon ter betekening van het gerechtelijke stuk of het (meermaals) betekenen van gerechtelijke stukken buiten kantooruren. Een voorwaarde is dat hiervoor tijd en geld beschikbaar wordt gesteld. Deze werkwijze zal naar verwachting aanslaan bij de categorie notoire overtreders die wel staat ingeschreven in de GBA, maar nu niet of nauwelijks reageert op pogingen van de postbode het gerechtelijke stuk in persoon te betekenen.

Voor de categorie verdachten/veroordeelden die vaak op wisselende (GBA-)adressen staat ingeschreven of feitelijk elders verblijft (bijv. daklozen, verslaafden of illegalen) verdient het aanbeveling nader te onderzoeken of betekeningregeling kan worden versoepeld. Bijvoorbeeld door betekening aan een derde (beheerder) op een opvangadres of via de aangetekende post. Het Duitse systeem biedt in dit verband interessante aanknopingspunten.

BIJLAGE 1: SAMENSTELLING BEGELEIDINGS- COMMISSIE

- Prof. J.A. de Bruijn, hoogleraar Organisatie en Management aan de Faculteit Techniek, Bestuur en Management van de Technische Universiteit Delft (voorzitter);
- Mr. J. van Zijl, openbaar ministerie, parket-generaal;
- Mr. J.F.L. Roording, raadadviseur, ministerie van Justitie, directie wetgeving;
- Mr. W.M. de Jongste, ministerie van Justitie, WODC/EWB.

BIJLAGE 2: OVERZICHT RESPONDENTEN

- A. Visser – hoofd transacties CJIB;
- P. Dekker – teamleider arrondissementsparket Amsterdam;
- E. van den Baren – medewerker bedrijfsbureau, arrondissementsparket Amsterdam;
- M. den Hollander – officier van justitie, arrondissementsparket Amsterdam;
- F. Hugo – coördinator afdeling executie, arrondissementsparket Arnhem;
- R. Stegink – officier van justitie, arrondissementsparket Arnhem;
- Mw. Bourguignon – medewerker afdeling betekeningen parketpolitie regiopolitie Gelderland-Midden;
- Dhr Kruis - medewerker afdeling betekeningen parketpolitie regiopolitie Gelderland-Midden;
- J. Lucas – medewerker parketadministratie VVC, arrondissementsparket Almelo;
- J. Louwes – medewerker parketadministratie BZ, arrondissementsparket Almelo;
- Dhr van Houten – chef parketzaken regiopolitie Twente;
- Dhr Koster – medewerker parketzaken regiopolitie Twente.

BIJLAGE 3: VRAGENLIJST

1. Algemeen

- Inleiding in het onderwerp, doel en achtergrond onderzoek.
- Ziet de respondent een probleem in dit soort zaken?

2. Type verdachten

- Verbindt de respondent dit soort zaken met een bepaalde groep verdachten?
- Zijn er bepaalde kenmerken, die de respondent met de verdachten in zo'n zaak verbindt?
- Weet hij/zij iets over recidive van de verdachten (inschatting)?

3. Type zaak

- Verbindt de respondent verstekvonnissen met een bepaald soort zaken.
- Zo ja, welke kenmerken hebben deze zaken?

4. Betekening dagvaarding

- Welk gewicht heeft de betekening van de dagvaarding voor de respondent?
- Welke problemen ziet de respondent bij de betekening van de dagvaarding?
- Wat wordt feitelijk gedaan om de dagvaarding in persoon (aan gemachtigde) te betekenen?
- Is dat in de ogen van de respondent voldoende? Moet vaker worden geprobeerd de dagvaarding op het GBA adres uit te reiken?
- Is het GBA een goede optie voor de betekening? Zou de door de verdachte opgegeven adres niet een betere alternatief kunnen zijn?
- Bestaat er in de ogen van de respondent een ander alternatief voor de betekening ter griffie?

5. Betekening verstekmededeling

- Welk gewicht heeft de betekening van de verstekmededeling voor de respondent?
- Welke problemen ziet de respondent bij de betekening van de verstekmededeling?
- Wat wordt feitelijk gedaan om de verstekmededeling in persoon (aan gemachtigde) te betekenen?
- Is dat in de ogen van de respondent voldoende? Moet vaker worden geprobeerd de verstekmededeling op het GBA adres uit te reiken?
- Wordt actief genoeg naar het goede (GBA)adres gezocht?
- Welke rol speelt een afweging tussen de kosten en baten van het zoeken?
- Maakt het type vonnis voor de respondent daarbij een verschil?

- Is het GBA-adres een goede optie voor de betekening van de verstekmededeling? Zijn er voor de respondent alternatieven denkbaar?

6. Tenuitvoerlegging

- Welk gewicht heeft de tenuitvoerlegging van het vonnis voor de respondent?
- Welke problemen ziet de respondent bij de tenuitvoerlegging van het vonnis?
- Wat wordt feitelijk gedaan om het vonnis ten uitvoer te leggen? Is dat in de ogen van de respondent voldoende?
- Wordt actief genoeg naar het goede (GBA of woon)adres gezocht?
- Welke rol speelt een afweging tussen de kosten en baten van het zoeken?
- Maakt het type vonnis voor de respondent daarbij een verschil?
- Als het toch voornamelijk om lichtere delicten en geringe schade gaat, moeten dan wel zo veel kosten gemaakt en moeite worden gedaan om het vonnis ten uitvoer te leggen?
- Hoe veel tijd vergaat tussen een succesvolle betekening vonnis en de tenuitvoerlegging?
- Hoeveel vonnissen blijven uiteindelijk onuitgevoerd (schatting)?

7. Oplossingen

- Welke oplossingen ziet de respondent voor de betekening (- en executie) problematiek? Is het domiciliestelsel in dit verband een realistische oplossing?
- Zou een domiciliestelsel de problemen niet alleen maar doorschuiven naar een later fase in het proces?

BIJLAGE 4: GERAADPLEEGDE DESKUNDIGEN DUITSLAND

- Prof. dr. E. Weßlau – Professorin Strafrecht/Strafprozessrecht Universität Bremen;
- D. Roschak – Landesamt für Datenverarbeitung & Statistik Nordrhein Westfalen;
- T. Vahle – Ausbildungszentrum der Justiz Nordrhein Westfalen, Dozent Zustellungsrecht;
- Conradi – Sachbearbeiterin Landesjustizvollzugsamt Nordrhein Westfalen.

BIJLAGE 5: GERAADPLEEGDE LITERATUUR

- Aanwijzing executie (vervangende) vrijheidsstraffen, taakstraffen, geldboetes, schadevergoeding- en ontnemingmaatregelen, College van procureurs-generaal, 10 juni 2003, Stcrt 2003, 126;
- Betekening van dagvaardingen, onderzoek naar wet en uitvoering in strafzaken, ministerie van Justitie, directie Wetgeving, Den Haag juni 2003;
- Beets, H.M., Weijer de, J.S., OM: de praktijk- betekeningvoorschriften, ressortsparket Amsterdam 2002;
- Jol, G.A.H., Domiciliekeuze: in een stap thuis? Van betekeningperikelen tot onherroepelijkheid in TREMA maart 2004, 3;
- Laméris-Tebbenhof Rijnenberg, H.M.E., Dagvaarding en berechting in aanwezigheid, de Nederlandse betekeningregeling in rechtshistorisch en Europees perspectief, Amsterdam 1998.
- Laméris-Tebbenhof Rijnenberg, H.M.E., Berechting in aanwezigheid en betekening van de dagvaarding in Het onderzoek ter zitting, M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, red. Eerste interim-rapport van het onderzoeksproject Strafvordering 2001;
- Heinz, Wolfgang; *Das deutsche Strafverfahren*, Konstanz 2004;
- Vahle, Tobias; *Das neue Zustellungsrecht*, Brakel 2002, p. 17;
- www.jurawelt.com;
- Deutscher Bundestag, Gesetzentwurf zur Reform des Verfahrens bei Zustellungen im gerichtlichen Verfahren (Zustellungsreformgesetz), Drucksache 14/4554, 9.11.2000;
- Bundesgerichtshof, Beschluss vom 6.8.2004 – 2 StR 523/03 (Lexetius.com/2004, 2424);
- Strafsenat des Kammergericht Berlin, Beschluss vom 2 .7.2004 – (4) 1 Ss 237/04 (82/04);
- Berliner Verfassungsgerichtshof, Beschluss vom 22.03.2001 – VerfGH 8/00.