Wordt vervolgd:

PROCUREUR-GENERAAL

Buiten de

BIJ DE HOGE RAAD

rechter OM,

DER NEDERLANDEN

geïntensiveerd

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

Wordt vervolgd:

Buiten de rechter OM, geïntensiveerd

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

Onderzoekers
P.M. Frielink (advocaat-generaal)
S.R. Bakker (wetenschappelijk medewerker)
N.N. Kirkels-Vrijman (kabinetschef procureur-generaal)

Den Haag, 2026

Woord vooraf

Artikel 122 lid 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) bepaalt dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister in kennis kan stellen van het feit dat naar zijn oordeel het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Daarmee is een juridische grondslag gegeven voor het uitoefenen van toezicht op het Openbaar Ministerie door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Deze bevoegdheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad hangt samen met diens opdracht te waken voor de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften bij de gerechten, zoals omschreven in artikel 121 Wet RO. Aan de toezichthoudende taak wordt onder meer invulling gegeven door thematische onderzoeken.

In 2022 heb ik in dit kader het rapport 'Buiten de rechter OM' aan de minister van Justitie en Veiligheid aangeboden. In dit rapport werd verslag gedaan van een onderzoek naar de toepassing van de OM-strafbeschikking. Uit het onderzoek blijkt – in lijn met eerdere onderzoeken – dat de schuldvaststelling aandacht blijft behoeven. Ook kwamen zorgen over feitomschrijvingen en kwalificaties aan de oppervlakte. Geconstateerd is verder dat algemene strafvorderlijke voorschriften niet altijd voldoende werden nageleefd en dat in de ZSM-zaakstroom bepaalde sancties waren opgelegd die in strijd waren met het recht. In het rapport werden aanbevelingen gedaan.

In het voorliggende rapport wordt onderzoek gedaan naar de inspanningen van het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit 'Buiten de rechter OM'. Daarbij was op voorhand duidelijk dat belangrijke aanbevelingen – waaronder verbeterpunten met betrekking tot de feitomschrijving in de strafbeschikking en de kwalificatie – nog niet zijn opgevolgd. Het College heeft aangegeven dat voor het doorvoeren van die verbeterpunten omvangrijke aanpassingen in geautomatiseerde systemen nodig zijn. Aanvankelijk was de inzet om dit te realiseren in het huidige zaaksysteem GPS. Om verschillende redenen is besloten daarvan af te zien en de verbeterpunten te realiseren in het nieuwe zaaksysteem Emma. De invoering van dat systeem wordt in 2027 verwacht. De nadruk ligt in dit vervolgonderzoek op de inspanningen en maatregelen die het Openbaar Ministerie heeft doorgevoerd naar aanleiding van het in 2022 uitgebrachte toezichtrapport over de strafbeschikking en waarvan de implementatie niet afhankelijk is van IV-aanpassingen. De maatregelen die wel samenhangen met de nog niet gerealiseerde IV-aanpassingen zullen later in onderzoek worden genomen.

Het onderzoek wijkt af van eerdere 'Wordt vervolgd-onderzoeken' doordat daarin ook de vorig jaar aangekondigde geïntensiveerde toepassing van de OM-strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten is betrokken. Het College van procureurs-generaal kondigde in februari 2025 aan dat veel zaken die voorheen aan de strafrechter werden voorgelegd, bijvoorbeeld omdat gelet op de ernst van het feit een (relatief korte) vrijheidsbenemende straf op zijn plaats werd geacht, in het vervolg buiten de rechter om zouden worden afgedaan. Bij veelvoorkomende criminaliteit, te beginnen met eenvoudige diefstallen, zou dagvaarden de uitzondering worden. Dit onderzoek belicht deze geïntensiveerde toepassing van de OM-strafbeschikking. In zoverre is sprake van een nieuw toezichtonderzoek.

De uitvoering van het onderzoek heeft een vertraging van vier maanden opgelopen omdat het Openbaar Ministerie zich op 17 juli 2025 genoodzaakt zag zijn interne systemen los te koppelen van het internet in verband met kwetsbaarheden in het Citrix-systeem.

Het onderzoek is uitgevoerd door mr. P.M. Frielink, advocaat-generaal bij de Hoge Raad, die de leiding had over het onderzoek, en door mrs. N.N. Kirkels-Vrijman en S.R. Bakker, kabinetschef van de procureur-generaal respectievelijk wetenschappelijk medewerker bij de Hoge Raad. Ik ben hen zeer erkentelijk voor het feit dat zij bereid waren dit onderzoek te verrichten en voortvarend uit te voeren.

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

Mr. F.W. Bleichrodt
Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden

Inhoudsopgave

Woord vooraf 3

Lijst van afkortingen 8

1 Inleiding 9

1.1 Aanleiding tot het onderzoek 9

1.2 Inrichting van het onderzoek 11

1.3 De organisatie van het onderzoek 12

2 Onderdeel A: een terugblik 13

2.1 Doel, karakter en uitvoering van het deelonderzoek 13

2.2 Bevindingen en aanbevelingen 'Buiten de rechter OM' 13

2.3 De reikwijdte van het onderzoek 15

2.4 Navolging aanbevelingen 3 en 4 15

2.4.1 Navolging aanbeveling 3 en beoordeling 15

2.4.2 Navolging aanbeveling 4 en beoordeling 16

2.5 Overige maatregelen 17

2.5.1 Compleetheid van het dossier 17

2.5.2 Reproduceerbaarheid schuldvaststelling 18

2.5.3 Registratie beslissende functionaris 19

2.5.4 Verslaglegging horen 20

2.5.5 Aanpassing bijsluiter oproepingsbrief OM-horen 21

2.5.6 E-learning 22

2.5.7 Blokkade GPS voor feiten waarop een gevangenisstraf van meer dan zes jaar is gesteld 22

2.5.8 Aanpassing GPS algemene aanwijzing 23

2.5.9 Informatiehuishouding op centraal niveau t.a.v. de SVEN-zaken 23

2.6 Interne controle op implementatie verbeterpunten 24

2.7 Conclusies 25

3 Onderdeel B: een intensivering 27

3.1 Inleiding 27

3.2 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethodiek 28
3.3 Afbakening van het onderzoek en omvang van het dossieronderzoek 29

4 Instructie versus aanwijzing 33
4.1 Inleiding 33
4.2 De verschillende beleidsregels van het OM 34
4.3 De keuze voor een tijdelijke instructie 37

5 Bevindingen 39
5.1 Inleiding 39
5.2 Algemeen beeld van de onderzochte zaken 39
5.3 Compleetheid van het dossier 41
5.4 Procedurele voorwaarden voor het uitvaardigen van de OMSB 43
5.4.1 De bevoegde functionaris 43
5.4.2 De identiteitsvaststelling van de verdachte door de politie en het OM 44
5.4.3 Het horen van de verdachte, inclusief de rechtsbijstand 46
5.4.4 Het recht tot strafvervolging 49
5.5 De inhoud van de OM-strafbeschikking 49
5.5.1 Inleiding 49
5.5.2 De feitomschrijving en de kwalificatie 50
5.5.3 De schuldvaststelling: het bewijs 51
5.5.4 De schuldvaststelling: strafuitsluitingsgronden 54
5.5.5 De sanctionering 55
5.5.6 Informerende onderdelen 59
5.6 De vertaling van de OM-strafbeschikking 60
5.7 De uitreiking of toezending van het afschrift van de OM-strafbeschikking 61

6 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen 65
6.1 Inleiding 65
6.2 Samenvatting 65
6.3 Conclusies 69
6.4 Aanbevelingen 72

Bijlage A: Opgevraagde informatie PaG 74

Bijlage B: Standaardvoorbewerkingsformulier 81

Bijlage C: Format OM-hoorverslag en invulinstructie 82

Bijlage D: Vragenlijst dossieronderzoek 85

Bijlage E: Aanwijzing OM-strafbeschikking 88

Bijlage F: Tijdelijke instructie (2025I001) 94

Bijlage G: Tijdelijke instructie (2025I003) 100

Bijlage H: Lijst van tabellen 105

Bijlage I: Lijst van aangehaalde en geraadpleegde bronnen 106

Lijst van afkortingen

AG	Advocaat-Generaal
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BRP	Basisregistratie personen
BVID	Basis Voorziening Identiteitsvaststelling
CJIB	Centraal Justitieel Incassobureau
College (van PG's)	College van procureurs-generaal
Emma	Zaaksysteem OM (opvolger GPS)
FP	Functioneel Parket
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
ID-zuil	Identiteitszuil
IV	Informatievoorziening
IVOM	Informatievoorziening OM
JD	Justitiële documentatie
LOVS	Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht
LP	Landelijk Parket
LNK	Landelijk Netwerk Kwaliteitsofficieren en -AG's
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
OM	Openbaar Ministerie
OMSB	OM-strafbeschikking
OvJ	Officier van Justitie
PaG	Parket-Generaal
Parket CVOM	Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
PGHR	Procureur-generaal bij de Hoge Raad
Plv. OvJ	Plaatsvervangend Officier van Justitie
SKDB	Strafrechtketendatabank
Stb.	Staatsblad
Stcrt.	Staatscourant
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
SVEN	Schuld VaststellEN
TJK	Team Juridische Kwaliteit
Wet RO	Wet op de Rechterlijke Organisatie
WWM	Wet Wapens en Munitie
ZSM	Zorgvuldig Snel Maatwerk/Zorgvuldig Snel en op Maat

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Een terugblik

Op 9 november 2022 werd het onderzoeksrapport 'Buiten de rechter OM' aan de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie aangeboden door de procureur-generaal bij de Hoge Raad (PGHR). Het was het vijfde rapport van een onderzoek in het kader van de in art. 122 lid 1 Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) omschreven toezichthoudende taak waarin de OM-strafbeschikking centraal stond.[1] In het kader van het onderzoek dat leidde tot het rapport 'Buiten de rechter OM' werden onder meer 1400 strafdossiers beoordeeld. Uit het onderzoek kwam naar voren dat het Openbaar Ministerie (OM) bij het opleggen van strafbeschikkingen grotendeels aan de daaraan gestelde wettelijke vereisten voldeed. Op een aantal punten was dat niet het geval. Zo werden in strafbeschikkingen gebreken geconstateerd ten aanzien van de feitomschrijvingen en kwalificaties en werd in bepaalde zaken de schuldvaststelling als gebrekkig beoordeeld. Ook werd geconstateerd dat de informatieverstrekking aan de verdachte voor verbetering vatbaar was en dat de wettelijke verplichting om relevante onderdelen van de strafbeschikking te vertalen vaak niet werd nageleefd. Het rapport bevatte in dit verband aanbevelingen.[2]

Het is niet ongebruikelijk dat enkele jaren na een dergelijk onderzoeksrapport door de PGHR een vervolgonderzoek wordt ingesteld waarin wordt nagegaan welke inspanningen het OM heeft gepleegd naar aanleiding van de in het onderzoeksrapport gerapporteerde bevindingen, getrokken conclusies en gedane aanbevelingen.[3] Over het moment van uitvoeren van een dergelijk vervolgonderzoek onderhoudt de PGHR contact met de voorzitter van het College van procureurs-generaal (het College). Eind 2023, ongeveer een jaar na de aanbieding van het onderzoeksrapport, heeft het College te kennen gegeven dat voor de uitvoering van een deel van de aanbevelingen, in het bijzonder die over de feitomschrijving en de kwalificatie, ingrijpende en kostbare maatregelen moesten worden getroffen in het zaaksysteem van het OM: het Geïntegreerd Processysteem Strafrecht (GPS). Verzocht werd om daarmee rekening te houden bij de planning van het 'Wordt vervolgd-onderzoek'. De PGHR stond daar niet onwelwillend tegenover.

Ruim een half jaar later, op 16 juli 2024 heeft het College "vanwege de beperkte kritische GPS-verandercapaciteit" besloten de verbeteringen met betrekking tot de feitomschrijving en de kwalificatie door te schuiven en mee te nemen in de ontwikkeling van het nieuwe zaaksysteem Emma, "en daarmee een vertraging in de realisatie te accepteren". De voorzitter van het College heeft de PGHR uitvoeriger over dit besluit geïnformeerd in een brief van 20 maart 2025 (zie hierna).

Een intensivering

In een nieuwsbericht van het OM van 13 mei 2024 over de op die datum gehouden (eerste) 'Staat van het OM-Dag' en de publicatie van het OM-jaarbericht over 2023, wordt eraan gerefereerd dat

1 Eerdere rapporten over de OM-strafbeschikking zijn 'Beschikt en Gewogen' uit 2014, 'Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen' uit 2017, 'Beproefd verzet' uit 2015 en 'Wordt vervolgd: Beproefd Verzet' uit 2019.
2 Op de bevindingen en aanbevelingen wordt hierna verder ingegaan.
3 Zie de in noot 1 genoemde 'Wordt vervolgd'-onderzoeken.

het College op 1 juni 2023 de ambitie heeft uitgesproken om in de komende jaren meer strafzaken op te pakken en sneller af te doen.[4] In het verlengde hiervan heeft het OM in een nieuwsbericht van 17 februari 2025 aangekondigd dat het meer strafzaken met een strafbeschikking zal gaan afdoen.[5] Uitgesproken wordt dat veel zaken die voorheen aan de strafrechter werden voorgelegd, bijvoorbeeld omdat gelet op de ernst van het feit een (relatief korte) vrijheidsbenemende straf op zijn plaats werd geacht, in het vervolg buiten de rechter om zullen worden afgedaan. Bij veelvoorkomende criminaliteit, te beginnen met eenvoudige diefstallen, wordt dagvaarden de uitzondering, aldus de voorzitter van het College in de publicatie 'Straf en executie: tussen wettelijk ideaal en de rechtspraktijk'.[6] Het gewijzigde beleid is neergelegd in de 'Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten'. Deze instructie, die hierna kortheidshalve ook wel wordt aangeduid als 'Tijdelijke instructie', is van kracht sinds 1 februari 2025.[7]

Samenkomende lijnen

Mede naar aanleiding van de aangekondigde geïntensiveerde inzet van de strafbeschikking heeft de PGHR kenbaar gemaakt dat hij voornemens is zijn reeds voorgenomen 'Wordt vervolgd-onderzoek' naar de vraag welke inspanningen het OM heeft gepleegd naar aanleiding van het onderzoeksrapport 'Buiten de rechter OM', alsnog met voorrang uit te voeren en in dat verband ook specifiek aandacht te besteden aan de beleidswijziging waarmee het OM beoogt de inzet van de strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten te intensiveren.

Nadat de voorzitter van het College overeenkomstig art. VII lid 1 van het "Protocol voor de onderzoeken in het kader van het toezicht op het Openbaar Ministerie door de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden" van het voornemen tot het starten van een onderzoek op de hoogte was gesteld, heeft hij in de hierboven al genoemde brief van 20 maart 2025 zijn zienswijze op dit voornemen gegeven. Uit die zienswijze en de daarbij gevoegde bijlage met een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot de navolging van de aanbevelingen uit het rapport 'Buiten de rechter OM' blijkt dat de belangrijkste aanbevelingen – waaronder verbeterpunten met betrekking tot de feitomschrijving in de strafbeschikking en de kwalificatie – nog niet zijn opgevolgd. Het College heeft aangegeven dat voor het doorvoeren van die verbeterpunten in GPS omvangrijke aanpassingen in de geautomatiseerde systemen ("IV-aanpassingen") nodig zijn. De implementatie van deze IV-aanpassingen was oorspronkelijk voor 2024-2025 ingepland. Mede vanwege de beperkte verandercapaciteit van het huidige zaakregistratiesysteem GPS heeft het College op 16 juli 2024 besloten de verbeterpunten te

4 Zie het nieuwsbericht op de website van het OM (https://www.om.nl/actueel/nieuws/2024/05/13/staat-van-het-om).

5 Zie het nieuwsbericht op de website van het OM (https://www.om.nl/actueel/nieuws/2025/02/17/het-openbaar-ministerie-gaat-strafbeschikking-meer-benutten). Het voornemen daartoe was door de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming een jaar eerder, in een brief van 29 januari 2024 aan de Tweede Kamer, al aangekondigd. Zie *Kamerstukken II* 2023/24, 29 279, nr. 836, p. 7.

6 Zie https://www.om.nl/documenten/publicaties/2025/02/17/straf-en-executie-tussen-wettelijk-ideaal-en-de-rechtspraktijk.

7 Vastgesteld op 28 januari 2025, registratienr. 2025I001, gepubliceerd op de website van het OM en als bijlage F gevoegd bij dit rapport. Met ingang van 1 mei 2025 is deze instructie vervangen door de Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veel voorkomende delicten, registratienr. 2025I003, zie https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/instructies/algemeen/tijdelijke-instructie-intensivering-strafbeschikking-bij-veelvoorkomende-vermogensdelicten-2025i003 en bijlage G bij dit rapport. Zie hierover onder meer M. Bloos en P. Tomassen, 'OM wijzigt beleid strafbeschikking. Nood breekt wet?', *TBS&H* 2025, afl. 4, p. 176-179 en J. Groenhuijsen, 'De intensivering van het gebruik van strafbeschikkingen', in: M. Dubelaar e.a. (red.), Redelijk en waarachtig. Strafrechtelijke opstellen voor Piet Hein van Kempen, Deventer: Wolters Kluwer 2026, p. 135-148.

betrekken in de ontwikkeling van het nieuwe zaaksysteem Emma. In de brief geeft de voorzitter van het College aan dat als in de huidige omstandigheden een 'Wordt vervolgd-onderzoek' zou worden uitgevoerd, dit onderzoek een uitkomst zal opleveren die vooraf bekend is, namelijk dat het OM de door het College omarmde aanbevelingen uit 'Buiten de rechter OM' goeddeels nog niet heeft kunnen implementeren vanwege "de kritieke IV-opgaven waar de organisatie voor staat".

Uitkomst

Gelet op de in de zienswijze weergegeven stand van zaken, heeft de PGHR besloten het vervolgonderzoek gefaseerd in te richten. De verbeterpunten die volgens het College pas kunnen worden geïmplementeerd na de daarvoor benodigde IV-aanpassingen, worden op een later moment in onderzoek genomen. De PGHR heeft bij brief van 24 maart 2025 het College verzocht hem tot die tijd, separaat van het vervolgonderzoek, elk kwartaal te informeren over de voortgang van de IV-aanpassingen. Bij brief van 17 april 2025 heeft de PGHR het College verzocht nadere informatie te verstrekken over de verbeterpunten die het OM naar aanleiding van 'Buiten de rechter OM' wel in uitvoering heeft genomen. Het College heeft die nadere informatie op 16 juli 2025 verstrekt (opgenomen in bijlage A). Daarna zijn nog verschillende verzoeken om aanvullende informatie gedaan. Vanaf 2 juni 2025 is het College op verschillende momenten verzocht ook (nadere) informatie te verstrekken ten behoeve van het onderzoek naar de intensivering van de strafbeschikking. Voor alle verzoeken geldt dat het OM daar telkens aan heeft voldaan.

1.2 Inrichting van het onderzoek

Het onderzoek is verdeeld in twee delen (hierna aangeduid als A en B).

Onderdeel A is het vervolgonderzoek dat de PGHR instelt om in beeld te krijgen welke inspanningen het OM heeft gepleegd naar aanleiding van de in een toezichtrapport gerapporteerde bevindingen, getrokken conclusies en gedane aanbevelingen. Dit deel van het onderzoek is gefaseerd ingericht. Het verslag van de eerste fase van dit onderzoek is opgenomen in dit rapport. Het gaat over de inspanningen en maatregelen die het OM heeft doorgevoerd naar aanleiding van het in 2022 uitgebrachte toezichtrapport over de strafbeschikking en waarvan de implementatie niet afhankelijk is van IV-aanpassingen. Voor zover de inspanningen en maatregelen wel afhankelijk zijn van in het vooruitzicht gestelde IV-aanpassingen en wel in het bijzonder de implementatie van het nieuwe zaaksysteem Emma, wordt daarover op een later moment gerapporteerd.

Onderdeel B van het onderzoek vertoont qua opzet veel gelijkenis met het onderzoek dat in 2022 heeft geleid tot het rapport 'Buiten de rechter OM'. Het is gericht op de intensivering van de inzet van de strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten. Volgens de door het College uitgevaardigde Tijdelijke Instructie gaat het hierbij uitsluitend om de vermogensmisdrijven die zijn genoemd in de artikelen 310, 311 lid 1 sub 4, 321, 326, 416 en 417bis van het Wetboek van Strafrecht. Dat zijn eenvoudige diefstal, diefstal in vereniging, verduistering, oplichting, opzetheling en schuldheling. In dit onderzoek zijn 143 strafdossiers bestudeerd waarin minimaal één van deze vermogensmisdrijven, al dan niet in combinatie met andere strafbare feiten, is afgedaan met een OM-strafbeschikking. Uiteindelijk wordt gerapporteerd over 129 dossiers waarin de uitgevaardigde OM-strafbeschikking uitsluitend betrekking had op één of meer veelvoorkomend(e) vermogensdelict(en). Alleen die strafbeschikkingen vallen onder het bereik

van de Tijdelijke instructie. Een met een strafbeschikking afgedane diefstal van een fiets waarbij het slot van de fiets of van de schuur waarin de fiets was gestald is verbroken (art. 311 lid 1 sub 5 Sr) valt dus buiten het bestek van dit onderzoek.

De uitvoering van het onderzoek heeft ongeveer vier maanden vertraging opgelopen omdat het Openbaar Ministerie zich op 17 juli 2025 genoodzaakt zag de interne systemen van het internet los te koppelen in verband met kwetsbaarheden in het Citrix-systeem.[8] Daardoor was het voor het OM tijdelijk niet mogelijk cijfermatige informatie aan de onderzoekers aan te leveren en was het voor de onderzoekers niet mogelijk het dossieronderzoek op te starten. Op de belemmeringen die dit voor het onderzoek heeft opgeleverd, wordt in hoofdstuk 3 nader ingegaan.

In zekere zin behelst onderdeel A vooral een terugblik en betreft onderdeel B (klassiek) toezicht op een geïntensiveerde uitvoeringspraktijk. Beide delen staan echter niet volledig los van elkaar. Onderzoek naar de toepassing van de geïntensiveerde uitvoeringspraktijk biedt ook enig inzicht in de vraag of de conclusies die in 'Buiten de rechter OM' zijn getrokken ten aanzien van de praktijk nog actueel zijn en of de aanbevelingen hun weg naar de uitvoeringspraktijk hebben gevonden. Het verslag van onderdeel A is opgenomen in hoofdstuk 2, het verslag van onderdeel B in de hoofdstukken 3 tot en met 5. In het afsluitende hoofdstuk 6 komen beide onderdelen samen.

1.3 De organisatie van het onderzoek

Het onderzoek is verricht in naam en onder verantwoordelijkheid van de PGHR.

In onderdeel A is dat gedaan door mr. P.M. (Paul) Frielink, advocaat-generaal bij de Hoge Raad en mr. N.N. (Nathalie) Kirkels-Vrijman, kabinetschef van de PGHR.

In onderdeel B is dat gedaan door mr. P.M. (Paul) Frielink en mr. S.R. (Sven) Bakker, wetenschappelijk medewerker bij de Hoge Raad.

[8] https://www.om.nl/actueel/nieuws/2025/07/24/veelgestelde-vragen-inbreuk-op-ict.

2 Onderdeel A: een terugblik

2.1 Doel, karakter en uitvoering van het deelonderzoek

In dit deel van het onderzoek wordt geïnventariseerd welke – niet van de implementatie van IV-aanpassingen afhankelijke – maatregelen door het OM zijn genomen naar aanleiding van het rapport 'Buiten de rechter OM'. De methode van onderzoek van dit deel bestaat hoofdzakelijk uit zelfrapportage. Uitgegaan wordt van de door het College verstrekte informatie. Ten behoeve van deelonderzoek B werd aan de onderzoekers toegang verschaft tot het netwerk van het OM en het via dat netwerk te raadplegen geautomatiseerde systeem GPS. Met instemming van het College is van die netwerktoegang ook gebruikgemaakt ten behoeve van een enkel onderdeel van deelonderzoek A. Over de genomen maatregelen wordt een oordeel gegeven. Het gaat daarbij niet om een beleidsevaluatie. Of de door het OM gezette stappen het gewenste effect hebben gesorteerd of zullen sorteren, is een vraag die buiten het bestek van dit onderzoek valt.

2.2 Bevindingen en aanbevelingen 'Buiten de rechter OM'

In de inleiding op dit rapport is al globaal ingegaan op de belangrijkste bevindingen van het onderzoek dat heeft geleid tot het rapport 'Buiten de rechter OM'. In deze paragraaf worden die bevindingen en de daaraan gekoppelde aanbevelingen nader belicht.

Een belangrijke bevinding was dat feitomschrijvingen in strafbeschikkingen vaak aan duidelijkheid te wensen overlieten.[9] Vooral bij de niet-feitgecodeerde delicten werd door de beoordelaar in veel gevallen geen keuze gemaakt tussen de in het geautomatiseerde zaaksysteem GPS gegenereerde alternatieven van strafbare feiten, als opzet-/schuldheling en diefstal door middel van braak/verbreking/inklimming/valse sleutel. Daarnaast werden feitomschrijvingen aangetroffen van strafbare feiten, strafverzwarende omstandigheden, deelnemingsvormen en pleegdata waarvoor in het dossier geen steun was te vinden. Zo kwam het voor dat een eenvoudige diefstal werd gepresenteerd als een diefstal door middel van braak, terwijl de braak niet te bewijzen was. In veel gevallen hadden gebreken in de feitomschrijving ook gevolgen voor de kwalificatie, die vaak identiek was aan de feitomschrijving.[10] Gebreken in de feitomschrijvingen en de kwalificaties hadden negatieve consequenties voor de kwaliteit van de schuldvaststelling.[11] Die kwaliteit had ook te lijden onder onvoldoende aandacht voor de aanwezigheid van kansrijke strafuitsluitingsgronden.

In een aantal gevallen was de strafoplegging in strijd met de regelgeving of jurisprudentie.[12] Met name bij de gedragsaanwijzingen ging het vaak mis. Elke concrete gedragsaanwijzing, zoals een locatieverbod of de aanwijzing dat de verdachte zich onder ambulante behandeling laat stellen, ging gepaard met de algemene aanwijzing zich niet schuldig te maken aan een strafbaar feit of zich op andere wijze te misdragen. Voor dat laatste (zich op andere wijze misdragen) biedt de wet geen ruimte. Daarnaast werden concrete gedragsaanwijzingen niet altijd precies genoeg

9 Zie p. 115 van het rapport 'Buiten de rechter OM'.
10 Zie p. 13-14 en p. 118 van het rapport 'Buiten de rechter OM'.
11 Zie p. 116-118 van het rapport 'Buiten de rechter OM'.
12 Zie p. 118 van het rapport 'Buiten de rechter OM'.

geformuleerd. Ook het opleggen van schadevergoedingsmaatregelen behoefde aandacht, bijvoorbeeld ten aanzien van de onderbouwing van de schade.

Verder werd geconstateerd dat bepaalde wettelijke waarborgen rond het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking niet altijd in acht werden genomen. Het ging daarbij in het bijzonder om het in strijd met art. 257c lid 1 Sv bij aanvang van de OM-hoorzitting (thans: het OM-hoorgesprek) niet wijzen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken,[13] het in strijd met art. 257c lid 1 Sv opleggen van een taakstraf zonder dat de verdachte is gehoord,[14] het in strijd met art. 257a lid 7 Sv niet vertalen van essentiële onderdelen van de OM-strafbeschikking voor verdachten die de Nederlandse taal niet voldoende machtig zijn,[15] het in strijd met art. 257a lid 6 Sv niet consequent verstrekken van informatie over de wijze waarop de opgelegde straf wordt tenuitvoergelegd,[16] het in strijd met art. 257d lid 4 Sv onjuist en/of onvolledig registreren van het moment van uitreiken en toezenden van het afschrift van de OM-strafbeschikking[17] en het in strijd met art. 257a lid 6 Sv niet consequent op het afschrift van de OM-strafbeschikking vermelden van de datum van uitvaardiging, dan wel het (bewust) opnemen van een onjuiste datum van uitvaardiging.[18]

Ten slotte werd geconcludeerd dat op centraal niveau de informatiehuishouding over de OM-strafbeschikking meer aandacht behoefde omdat was gebleken dat de OM-strafbeschikkingen die niet in GPS, maar in een ander geautomatiseerd systeem, geheten SVEN (Schuld VaststellEN), werden geregistreerd, niet in de officiële cijfers over de OM-strafbeschikking voorkwamen.[19]

Het rapport bevatte de volgende vier aanbevelingen:[20]

1. neem in de feitomschrijving als bedoeld in art. 257a lid 6 sub b Sv niet langer alternatieven op;

2. neem naast een specifieke feitomschrijving een – zoals de wet in art. 257a lid 6 sub c Sv ook vereist – afzonderlijke kwalificatie op;

3. verbeter de informatieverstrekking aan de verdachte. Dit geldt in het bijzonder voor de in art. 257a lid 6 sub g Sv vereiste toelichting over de tenuitvoerlegging van de aan de verdachte opgelegde sanctie(s);

4. neem de op grond van art. 257a lid 7 Sv verplichte vertaling van relevante onderdelen van de OM-strafbeschikking serieus ter hand.

13 Zie tabel 17 (gewezen op toevoeging raadsman) op p. 52 van het rapport 'Buiten de rechter OM'.
14 Zie tabel 16 (toepasselijkheid en naleving van de verhoorverplichtingen uit art. 257c Sv) op p. 48 van het rapport 'Buiten de rechter OM'.
15 Zie tabel 35 (vertaling van de OM-strafbeschikking) op p. 98 van het rapport 'Buiten de rechter OM'.
16 Zie tabel 32 (vermelding van de "wijze van tenuitvoerlegging" in de OM-strafbeschikking) op p. 92 van het rapport 'Buiten de rechter OM'.
17 Zie tabellen 36 (wijze van bekendmaking van (het afschrift van) de OM-strafbeschikking aan de verdachte) en 37 (naleving van art. 257d Sv) op p. 100 en 101 van het rapport 'Buiten de rechter OM'.
18 Zie tabel 38 (dagtekening van het afschrift van de OM-strafbeschikking) op p. 102 van het rapport 'Buiten de rechter OM'.
19 Zie p. 119 van het rapport 'Buiten de rechter OM'.
20 Zie p. 119-120 van het rapport 'Buiten de rechter OM'.

2.3 De reikwijdte van het onderzoek

Uit de door het College verstrekte informatie[21] blijkt dat nog geen opvolging is gegeven aan de eerste twee aanbevelingen uit het rapport 'Buiten de rechter OM'. Deze aanbevelingen betreffen de feitomschrijving en de kwalificatie. Zoals eerder vermeld, heeft het College besloten om de verbeteringen die samenhangen met deze aanbevelingen door te voeren in het nieuwe processysteem Emma. Deze eerste twee aanbevelingen vallen dan ook buiten de reikwijdte van deze eerste fase van dit 'Wordt vervolgd-onderzoek'.

Overigens is in dit verband wel vermeldenswaard dat los van de ontwikkeling van Emma het OM een e-learning heeft ontwikkeld waarin op verschillende plaatsen is te lezen dat het OM van degene die de zaak in GPS registreert, verwacht dat deze waar nodig de door GPS automatisch gegenereerde feitomschrijving aanpast "zodat deze juist is en begrijpelijk voor de verdachte".

Citaat uit de e-learning zoals deze luidde op 26 februari 2026

Omschrijving strafbaar feit

Bepaalde gegevens die in GPS worden ingevuld, worden ongefilterd op de strafbeschikking weergegeven.

In het overgrote deel van de gevallen zal GPS automatisch een omschrijving van het strafbare feit invullen. Dit wordt ingevuld in het tabblad 'Kwalificatie' onder 'Delictinterpretatie' bij 'Omschrijving'.

Dit is belangrijk omdat deze omschrijving op de strafbeschikking komt te staan. Deze tekst kun je zelf nog aanpassen en concretiseren zodat de verdachte een heldere en correcte omschrijving te zien krijgt van het strafbare feit waarvoor de strafbeschikking is opgelegd.

Bijvoorbeeld: Niet 'Voorhanden hebben middelen lijst I OW' maar 'Voorhanden hebben van 2 gram cocaïne'.

Ten aanzien van de derde en vierde aanbeveling zijn of worden volgens het College al wel verbeteringen doorgevoerd. Deze verbeteringen/maatregelen vallen binnen de eerste fase van dit 'Wordt vervolgd-onderzoek'.

Daarnaast zijn maatregelen door het OM getroffen waarover geen specifieke aanbeveling in het rapport werd geformuleerd. Ook deze maatregelen worden besproken.

2.4 Navolging aanbevelingen 3 en 4

2.4.1 Navolging aanbeveling 3 en beoordeling

De derde aanbeveling betreft de verbetering van de informatieverstrekking aan de verdachte. De aanbeveling gold in het bijzonder voor de in art. 257a lid 6 sub g Sv vereiste toelichting over de tenuitvoerlegging van de aan de verdachte opgelegde sanctie(s). Uit 'Buiten de rechter OM' bleek

[21] Dat wil zeggen het overzicht met de stand van zaken die bij de zienswijze van 20 maart 2025 is gevoegd en de door het College op verzoek van de PGHR verstrekte nadere informatie bij brief van 16 juli 2025.

dat informatie over de wijze van tenuitvoerlegging in de toelichting op de OM-strafbeschikking ontbrak bij sancties van niet-geldelijke aard.[22]

In het overzicht ten aanzien van de stand van zaken dat bij de zienswijze van het College van 20 maart 2025 is gevoegd, staat vermeld dat de informatieverstrekking in de strafbeschikkingen met betrekking tot de taakstraf en de gedragsaanwijzing wordt aangepast en dat de hiervoor benodigde aanpassingen in GPS naar verwachting in de loop van 2025 worden doorgevoerd. Inmiddels is de verwachting dat de laatste tekstuele aanpassing in GPS in juni 2026 "in productie" wordt genomen. In Emma worden de aanpassingen meegenomen in de nog af te ronden "functionaliteit" voor OM-strafbeschikkingen. Of ook bij de andere sancties van niet geldelijke aard – de onttrekking aan het verkeer en de ontzegging van de rijbevoegdheid – de toelichting op de wijze van tenuitvoerlegging wordt aangepast, is binnen het OM nog onderwerp van gesprek. In 'Buiten de rechter OM' is ten aanzien van de ontzegging van de rijbevoegdheid het nadelig effect van het niet verstrekken van informatie over de tenuitvoerlegging in de toelichting op de OM-strafbeschikking gerelativeerd, omdat in de toelichting op de kennisgeving van de ontzegging van de rijbevoegdheid wel wordt uiteengezet hoe deze wordt tenuitvoergelegd. Dat neemt echter niet weg dat de wet op dit punt meer van het OM verlangt in de toelichting op de strafbeschikking.

Het OM heeft de aanbeveling over het verbeteren van de informatieverstrekking aan de verdachte over de tenuitvoerlegging van de aan hem opgelegde strafbeschikking voor een deel opgepakt. De realisatie van die verbetering heeft vertraging opgelopen en laat nog op zich wachten. Niet duidelijk is waarom niet van begin af aan is ingezet op verbetering van de informatieverstrekking over de tenuitvoerlegging van alle bij strafbeschikking opgelegde sancties van niet geldelijke aard. De wet maakt daarin geen onderscheid.

2.4.2 Navolging aanbeveling 4 en beoordeling

De vierde aanbeveling betreft de op grond van art. 257a lid 7 Sv verplichte vertaling van relevante onderdelen van de OM-strafbeschikking. Een vertaling van de essentiële onderdelen van de strafbeschikking is volgens de wet verplicht als een strafbeschikking wordt uitgevaardigd voor een misdrijf en wordt geconstateerd dat de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst.

In het overzicht ten aanzien van de stand van zaken dat bij de zienswijze van 20 maart 2025 is gevoegd, staat vermeld dat het OM dit fundamentele verbeterpunt "zeer serieus" heeft genomen. Uit de bij een brief van 16 juli 2025 van het College gevoegde brief van 28 april 2025 van de portefeuillehouder buitengerechtelijke afdoening (de hoofdofficier van justitie van het Parket CVOM) blijkt dat op 24 oktober 2024 vanuit de Proceskring Buitengerechtelijke afdoening een met onmiddellijke ingang geldende, nieuwe werkwijze is gecommuniceerd voor het vertalen van de strafbeschikking die direct – zonder tussenkomst van het CJIB – door het OM wordt uitgereikt. In het betreffende 'Communicatiebericht' wordt melding gemaakt van een speciaal voor die gevallen ontwikkeld nieuw format van de strafbeschikking. Van dit format zijn vertalingen beschikbaar in het Arabisch, Bulgaars, Duits, Engels, Frans, Hongaars, Italiaans, Kantonees, Lets, Litouws, Mandarijn, Pools, Portugees, Roemeens, Russisch, Slowaaks, Spaans, Tsjechisch en Turks. In het communicatiebericht wordt aangegeven dat van de op het format in te vullen onderdelen onder meer de gedraging, de plaats en tijd van de gedraging, het strafbare

[22] Zie p. 91 van het rapport 'Buiten de rechter OM'.

feit dat de gedraging oplevert en de opgelegde sanctie(s) moeten worden vertaald. In de brief van 28 april 2025 brengt de portefeuillehouder buitengerechtelijke afdoening bij haar collega-hoofdofficieren van justitie de wettelijke verplichting om bij misdrijven de in art. 257a lid 6 Sv bedoelde onderdelen van de strafbeschikking te vertalen in een voor de verdachte begrijpelijke taal nog eens onder de aandacht. In deze brief staat dat de voorgestelde werkwijze door meerdere parketten in verschillende vormen wordt toegepast, maar dat het met name van belang is dát de strafbeschikking wordt vertaald. In de brief staat ook dat wanneer tijdens het OM-hoorgesprek of de ZSM-dienst onverhoopt geen ruimte is om de strafbeschikking te vertalen, het ook mogelijk is de strafbeschikking na afloop van het gesprek te vertalen en (waar mogelijk) aan de verdachte na te sturen.

De strafbeschikkingen voor misdrijven die via het CJIB worden verzonden, worden nog niet vertaald. In maart 2025 berichtte het College aan de PGHR dat het OM samen met het CJIB werkt aan een werkwijze om de vertaling van de door het CJIB verzonden strafbeschikkingen voor misdrijven zo spoedig mogelijk te realiseren. Uit een bericht van het PaG van oktober 2025 blijkt dat de hierover met het CJIB gevoerde gesprekken zijn opgeschort. De reden hiervoor is dat wordt onderzocht of het mogelijk is dat het OM in het vervolg alle strafbeschikkingen voor misdrijven zelf verstuurt en daarmee zelf voor vertaling zorgdraagt. Een voordeel van die werkwijze zou zijn dat alle in GPS opgenomen OM-dossiers dan ook een afschrift van de strafbeschikking zouden bevatten. Op 11 maart 2026 heeft het PaG desgevraagd laten weten dat het onderzoek naar het eventueel zelf versturen van de strafbeschikkingen heeft geleid tot de conclusie dat de verzending toch via het CJIB blijft lopen. De gesprekken met het CJIB over de vertaling van de door het CJIB verzonden strafbeschikkingen voor de in GPS geregistreerde misdrijven zijn daarom weer opgepakt. Bij de realisatie en ingebruikname van het misdrijvendeel van het nieuwe zaakregistratiesysteem Emma – naar verwachting in 2027 – zal de vertaling van de OM-strafbeschikkingen in dat systeem zijn ingebed. De strafbeschikkingen die door het CJIB worden verzonden voor in Emma geregistreerde misdrijven moeten dan ook worden opgenomen in Emma en het OM kan dan zelf zorgdragen voor vertalingen in alle gevallen waarin de wet daartoe verplicht.

Uit de informatie van het College blijkt dat het OM de aanbeveling om serieus werk te maken van de in art. 257a lid 7 Sv neergelegde verplichting tot het vertalen van relevante onderdelen van de OM-strafbeschikking die worden uitgevaardigd voor misdrijven en die door het OM zelf worden uitgereikt aan een verdachte die de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst, op zichzelf ter harte heeft genomen. Overigens blijkt uit onderdeel B (par. 5.6) dat hier in de praktijk nog niet consequent de hand aan wordt gehouden. Ten aanzien van de strafbeschikkingen die worden verzonden door het CJIB, is de vertaling nog niet geborgd. Er is dus nog een stap te zetten voor de in GPS geregistreerde misdrijven. Wanneer die wordt gezet, is niet duidelijk.

2.5 Overige maatregelen

2.5.1 Compleetheid van het dossier

In ‘Buiten de rechter OM’ is geconstateerd dat in de dossiers vaak het politiedossier en een afschrift van de OM-strafbeschikking ontbraken.[23] Met het oog op ‘de datasoevereiniteit’ heeft het College ervoor gekozen dat het OM – op termijn, dat wil zeggen: in elk geval bij de invoering van Emma – in alle gevallen dient te beschikken over de stukken op grond waarvan een

[23] Zie p. 41-42 van het rapport ‘Buiten de rechter OM’.

strafbeschikking is uitgevaardigd (zoals het ondertekende proces-verbaal van de politie) en (een afschrift van) de uitgevaardigde strafbeschikking.

In zaken waarin de strafbeschikking direct door het OM wordt uitgereikt, maakt deze al deel uit van het dossier (hetgeen overeenkomt met de bevindingen in onderdeel B, par. 5.3), maar in de zaken waarin de strafbeschikking aan de verdachte wordt toegestuurd door het CJIB, ontvangt het OM alleen een afschrift van de strafbeschikking in de gevallen waarin verzet wordt ingesteld of waarin de executie niet heeft plaatsgevonden. Teneinde in alle gevallen een afschrift van de aan de verdachte verstuurde strafbeschikking 'automatisch' in GPS te laten opnemen, is een nieuwe koppeling nodig tussen de processystemen van het OM en die van het CJIB. Op verzoek van de portefeuillehouder buitengerechtelijke afdoening heeft het CJIB een impactanalyse en kostenindicatie hiervoor opgesteld. Bij brief van 7 januari 2025 heeft de algemeen directeur van het CJIB de portefeuillehouder over de kosten geïnformeerd en de vraag opgeworpen of het opportuun is om deze koppeling met GPS te realiseren, gelet op de geplande vervanging van GPS door Emma. Het OM heeft hierop besloten de koppeling te realiseren in Emma. De verwachting is dat dit zowel voor overtredingen als voor misdrijven in de eerste helft van 2027 wordt gerealiseerd.

Bij brief van 14 november 2023 heeft de door het College aangewezen portefeuillehouder buitengerechtelijke afdoening aan alle hoofdofficieren van justitie medegedeeld dat het ondertekende proces-verbaal van de opsporingsdienst in GPS dient te worden opgenomen als wordt gekozen voor het opleggen van een OM-strafbeschikking. Het getekende proces-verbaal hoeft niet al aanwezig te zijn op het moment van uitvaardiging van een OM-strafbeschikking, maar wel zo snel mogelijk daarna. Van de parketten wordt verwacht dat zij hierover afspraken met de politie maken. Op 28 april 2025 heeft de portefeuillehouder namens het College nogmaals alle hoofdofficieren per brief aan deze opdracht herinnerd.

2.5.2 Reproduceerbaarheid schuldvaststelling

Met het oog op de reproduceerbaarheid van de schuldvaststelling heeft het College bepaald dat de door de beoordelaar in misdrijfzaken gemaakte keuzes (lees: beslissingen) en de daaraan ten grondslag liggende beweegredenen (lees: motiveringen) in een voorbewerkingsformulier worden vastgelegd. Deze verplichting is door de portefeuillehouder buitengerechtelijke afdoening aan de hoofdofficieren gecommuniceerd bij brief van 14 november 2023 en nog eens in herinnering gebracht op 28 april 2025.

In GPS is een standaardvoorbewerkingsformulier opgenomen. Dat formulier is als bijlage B bij dit rapport gevoegd.

Opvallend is dat in dit formulier het woord 'onderbouwing' of 'motivering' niet voorkomt. De opzet van het formulier nodigt daar ook niet toe uit. Zonder nadere toelichting is bovendien niet bij alle in te vullen punten duidelijk wat wordt verwacht van degene die het formulier moet invullen. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk wat bij "Incident" moet worden ingevuld. Is dat een beschrijving van de casus (dus bij een vechtpartij op straat: wat was de aanleiding, wie gooide met wat, wat was het specifieke aandeel van de verdachte), een concrete duiding van het strafbare feit (openlijk geweld) of een maatschappelijke kwalificatie (uitgaansgeweld)? Ook is bijvoorbeeld niet duidelijk of bij "Getuige(n)" slechts hoeft te worden ingevuld dát er getuigen zijn of dat ook moet worden vermeld wíe dat zijn en wát zij hebben verklaard. Een door het PaG aan de onderzoekers verstrekte instructie voor de inhoud van het voorbewerkingsformulier,

waarin wordt gesproken over ‘Casus’, ‘TLL’ (tenlastelegging), ‘Bewijs’, ‘Beslissing en motivering’ lijkt niet op het GPS-format aan te sluiten, maar past inhoudelijk wel beter bij hetgeen het College met de beschikbaarheid van een voorbewerkingsformulier – en een compleet dossier – voor ogen staat, namelijk een reproduceerbare schuldvaststelling. Opgemerkt zij dat het voorbewerkingsformulier geen onderdeel uitmaakt van het procesdossier. Het is bestemd voor het OM en dus niet beschikbaar voor de verdediging en de rechtspraak.

Daarnaast valt op dat het de parketten vrij staat een eigen format van het voorbewerkingsformulier te hanteren. Vrijwel alle parketten hebben van die mogelijkheid gebruikgemaakt. Inhoudelijk lopen die formulieren nogal uiteen. Deze variëren van een soort checklist met onderwerpen die in GPS moeten worden geregistreerd tot een uitwerking van de strafzaak waarmee de officier van justitie zo naar de zitting kan. Even uiteenlopend zijn de namen die aan deze formulieren zijn gegeven, waaronder ‘ZSM-journaal’, ‘Knigge-formulier’, ‘Reproductieformulier’, ‘Zaakanalyse’, ‘Beoordelingsformulier’ en ‘Voorbewerkingsformulier’. Niet goed valt in te zien waarom niet is ingezet op de ontwikkeling van één uniform, voor alle parketten geldend voorbewerkingsformulier. Dat vergroot de kans dat het voorbewerkingsformulier een volwaardig intern kwaliteitsdocument wordt en het biedt de meeste zekerheid dat hetgeen het College met de verplichting tot het opmaken van een voorbewerkingsformulier bij misdrijven beoogt, wordt bereikt.

Het College heeft ervoor gekozen de verplichting tot het gebruik van een voorbewerkingsformulier niet op te leggen bij overtredingen. Bij dit type zaken zijn het benodigde bewijs, de schuldvaststelling en de beweegredenen van de beoordelaar in de regel veel duidelijker. Een voorbewerkingsformulier heeft naar het oordeel van het College in deze zaken geen toegevoegde waarde. Die beslissing van het College is begrijpelijk. Hetzelfde geldt voor de beslissing om in misdrijfzaken wél een voorbewerkingsformulier te verlangen. Overigens heeft het dossieronderzoek in onderdeel B uitgewezen dat GPS in 27 van de 129 zaken geen (equivalent van een) voorbewerkingsformulier, voorzien van een inhoudelijke beoordeling van de zaak, bevatte.

2.5.3 Registratie beslissende functionaris

Het OM huldigt de opvatting dat een strafbeschikking niet wordt uitgevaardigd door een individuele beoordelaar, maar door het OM. De naam van de individuele beoordelaar prijkt niet onder de strafbeschikking, maar is in de systemen van het OM (GPS en SVEN) wel traceerbaar. Daarover zijn binnen het OM eenduidige afspraken gemaakt. In het geval de beslissing tot het uitvaardigen van een strafbeschikking door een ander wordt genomen dan degene die de beslissing registreert, dan moet die laatste ook de naam van de beslissende functionaris vastleggen. In GPS is hiervoor een specifiek veld ('beslissend ovj') beschikbaar en in werkinstructies wordt hiervoor aandacht gevraagd. De portefeuillehouder buitengerechtelijke afdoening heeft de hoofdofficieren van justitie per brief van 14 november 2023 gevraagd deze werkwijze uit te dragen binnen de parketten. Niet wordt uitgesloten dat de ‘oude werkwijze’ – waarbij bijvoorbeeld het memoveld, het voorbewerkingsformulier of het verslag van het OM-hoorgesprek wordt benut voor het vastleggen van de naam van de beslissende functionaris – in de praktijk incidenteel nog wordt gevolgd. Uit onderdeel B (par. 5.4.1.) blijkt dat de praktijk op dit punt nog wel wat winst kan boeken.

2.5.4 Verslaglegging horen

In 'Buiten de rechter OM' werd geconstateerd dat de verslaglegging van de OM-hoorzitting summier was.[24] In reactie hierop heeft het College besloten dat het wenselijk is dat ook de verweren van de verdachte en de overweging hoe men tot een bepaalde strafmodaliteit en/of strafhoogte is gekomen worden genoteerd. Dit kan bijdragen aan de zorgvuldigheid waarmee de schuld van de verdachte aan het strafbare feit en de strafwaardigheid daarvan worden vastgesteld. Het verslag heeft ook als functie te kunnen controleren of aan de vereiste vormvoorschriften is voldaan.[25]

Een door het OM genoemd voordeel van het vastleggen van bij het OM-horen gevoerde verweren is dat het de officier van justitie na verzet tegen de uitgevaardigde strafbeschikking de gelegenheid geeft te controleren of de verdachte in een eerdere fase van de procedure zijn bezwaren tegen de strafbeschikking al naar voren heeft gebracht. Ook op een zitting na verzet kan die informatie relevant zijn voor de beoordeling van de zaak.

Om de kwaliteit van de verslaglegging van het OM-hoorgesprek te verbeteren zijn een standaardformat voor het hoorverslag en een bijbehorende werkinstructie ('invulinstructie OM-hoorverslag') opgesteld. Beide documenten zijn in bijlage C bij dit rapport gevoegd. Het standaardformat voor het hoorverslag bevat de mogelijkheid om door de verdachte ingenomen en uitdrukkelijk onderbouwde standpunten op te nemen. Ook wordt in het standaardformat en de bijbehorende werkinstructie ingegaan op een aantal wettelijke vereisten voor het OM-hoorgesprek, zoals de verplichting om de verdachte te wijzen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken en de voorwaarde van bereidverklaring bij oplegging van een taakstraf of ontzegging van de rijbevoegdheid (art. 257c lid 1 Sv).

Het standaardformat voor het hoorverslag en de bijbehorende werkinstructie zijn op 10 november 2023 verstrekt aan de parketten. In de brief van 14 november 2023 heeft de portefeuillehouder buitengerechtelijke afdoening de hoofdofficieren van justitie verzocht binnen hun parketten aandacht te vragen voor een betere verslaglegging van het OM-horen. Met de brief van 25 april 2025 zijn beide documenten opnieuw verspreid.

Het is positief te waarderen dat het standaardformat en de invulinstructie zijn opgesteld. Het is een grote verbetering dat de verweren van de verdachte worden genoteerd.

Het standaardformat voor het hoorverslag kan op een aantal punten helpen bij de beoordeling of aan de (wettelijke) vereisten is voldaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor de vragen of de cautie is gegeven, of de verdachte is gewezen op het recht op rechtsbijstand, of een tolk aanwezig is en of de verdachte zich bereid heeft verklaard de straf te voldoen. Een en ander zou, overigens zonder dat dit wettelijk is vereist, nog meer kunnen worden gepreciseerd. Zo zou ten aanzien van het recht van de verdachte op rechtsbijstand bijvoorbeeld een onderscheid kunnen worden gemaakt tussen de regeling van art. 257c lid 1 Sv (bij het opleggen van een taakstaf, een ontzegging van de rijbevoegdheid of een gedragsaanwijzing wordt de verdachte *gewezen* op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken) en die van art. 257c lid 2 Sv (bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen houdende betalingsverplichtingen uit hoofde van een geldboete of een schadevergoedingsmaatregel die afzonderlijk of gezamenlijk meer belopen dan € 2.000,00 is bijstand door een raadsman *verplicht*). Ook zou bijvoorbeeld kunnen worden gepreciseerd dat de bereidverklaring slechts is vereist bij het opleggen van een taakstraf, een

[24] Zie p. 54 van het rapport 'Buiten de rechter OM'.
[25] Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 22, p. 1.

ontzegging van de rijbevoegdheid, een gedragsaanwijzing en bij geldboetes en schadevergoedingsmaatregelen die afzonderlijk of gezamenlijk meer bedragen dan € 2.000,00.

Verder valt op dat in het hoorverslag als standaardzin is opgenomen dat de identiteit van de verdachte voorafgaand aan het verhoor is vastgesteld. Deze zin wordt niet voorafgegaan door een afvink-optie ("#"), zoals dat wel gebeurt bij andere vereisten. Dat kan ten koste gaan van een zorgvuldige werkwijze. Bovendien blijkt hieruit niet door wie en op welke wijze de identiteit is vastgesteld. Een en ander is niet zonder meer te rijmen met een eerdere beslissing van het College dat geen zaken in behandeling worden genomen waarin het aan een correcte identiteitsvaststelling heeft ontbroken.[26] Ook de standaardzin over het voorhouden van de beschuldiging en het geven van de cautie wordt niet voorafgegaan door een afvink-optie ("#").

Overigens is in deelonderzoek B gebleken dat het voorkomt dat zinnen uit het standaardformat ten onrechte in het hoorverslag blijven staan. Zo wordt in hoorverslagen menigmaal vermeld dat de verdachte is gewezen op zijn zwijgrecht en/of op zijn recht op rechtsbijstand, terwijl de verdachte niet is verschenen bij het OM-hoorgesprek (zie paragraaf 5.4.3). Hier zou aandacht voor kunnen worden gevraagd in de invulinstructie.

Daarnaast valt op dat in de invulinstructie is vermeld dat in het hoorverslag het strafbare feit moet worden opgenomen, terwijl dit in het standaardformat voor het hoorverslag niet met zoveel woorden staat. Daarin staat slechts dat de "strafrechtelijke beschuldiging (wordt) voorgehouden". Wat die beschuldiging inhoudt en op welke wijze die is voorgehouden, hoeft kennelijk niet te worden vermeld in het hoorverslag. Dat lijkt een gemis.

2.5.5 Aanpassing bijsluiter oproepingsbrief OM-horen

In 'Buiten de rechter OM' werd geconstateerd dat de *uitnodigingsbrief* voor de OM-hoorzitting standaard de navolgende tekst bevatte: *"Als u niet verschijnt op deze om-zitting ga ik u dagvaarden om te verschijnen voor de politierechter".*[27] Uit het onderzoek bleek echter dat niet-verschenen verdachten lang niet altijd werden gedagvaard. Het OM is het met de PGHR eens dat dit niet consequent is. In de brief van 16 juli 2025 heeft het OM aangegeven dat de tekst *in de bijsluiter* bij de oproepingsbrief is aangepast en dat daarin is verduidelijkt dat de niet-verschenen verdachte *kan* worden gedagvaard. In de ons toegezonden bijsluiter is nu vermeld: "Indien de taakstraf niet naar behoren wordt verricht of de overige voorwaarden niet worden nageleefd, kunt u alsnog een dagvaarding ontvangen om te verschijnen voor de politierechter". Dat is op zich juist, maar dat was niet het geconstateerde punt. In de *uitnodigingsbrief voor de OM-hoorzitting* (oftewel: in de oproeping voor het OM-hoorgesprek) zou moeten worden verduidelijkt dat de verdachte *die niet verschijnt* (oftewel: geen gehoor geeft aan de oproep) gedagvaard *kan* worden.[28]

---

26 Wordt vervolgd: Beschikt en gewogen, p. 6.
27 Zie p. 55 van het rapport 'Buiten de rechter OM'.
28 Het OM is vermoedelijk op het verkeerde been gezet door een misslag in 'Buiten de rechter OM'. Op p. 55 van het rapport wordt gehint op *de tekst van de uitnodigingsbrief* voor de OM-hoorzitting, terwijl op p. 113 van het afsluitend hoofdstuk ten onrechte wordt verwezen naar *de tekst van de bijsluiter* bij de oproepingsbrief.

2.5.6 E-learning

In samenwerking met de proceskring Buitengerechtelijke Afdoening is door IVOM de e-learning OM-strafbeschikking ontwikkeld. De e-learning gaat in op de algemene uitgangspunten die gelden bij de toepassing van de OM-strafbeschikking. Ook wordt – onder meer – informatie verschaft per strafmodaliteit.

De portefeuillehouder buitengerechtelijke afdoening heeft aan de beschikbaarheid van de e-learning bekendheid gegeven door middel van een brief van 28 april 2025, gericht aan alle hoofdofficieren van justitie. In de brief wordt het belang van het volgen van de e-learning onderstreept en wordt het volgen hiervan dringend aanbevolen voor collega's binnen diverse functiegroepen (administratief medewerkers, beoordelaars, adjunct-officieren en arrondissementsofficieren). De hoofdofficieren van justitie is gevraagd ervoor zorg te dragen dat de e-learning tot het vaste curriculum voor nieuwe collega's binnen deze functiegroepen gaat behoren. De e-learning is te vinden in de IVOM leeromgeving en wordt ook breder gecommuniceerd via onder meer de "releasenotes" van IVOM-opleidingen, de proceskringen, de coördinerend opleiders en het intranet. De inlogpagina van de e-learning is vanaf elke OM-werkplek via een op de startpagina geplaatste link naar de 'leerOMgeving' bereikbaar.

In het kader van dit 'Wordt vervolgd-onderzoek' is ook kennisgenomen van de e-learning. Deze is toegankelijk, legt per onderwerp verbanden met de daarop betrekking hebbende locaties in GPS, vraagt in heldere bewoordingen aandacht voor bijzondere aspecten voor het registreren en uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen en maakt bovendien een volledige indruk.

"Beoordeling met OMSB" (p. 1 uit de e-learning)

Belangrijke aspecten bij het registreren

- Vul het voorbewerkingsformulier in (zorg dat je beslissing reproduceerbaar is).
- Voer (waar van toepassing) extra strafbare feiten toe.
- Registreer de beslissende functionaris indien je dit zelf niet bent.
- Pas waar nodig de feitomschrijving aan zodat deze juist is en begrijpelijk voor de verdachte.

Belangrijke aspecten bij het beoordelen van de zaak

- Controleer of er een correcte ID-vaststelling heeft plaatsgevonden.
- Controleer of er geen straf- of schulduitsluitingsgronden[29] aanwezig zijn.
- Controleer of er voldoende bewijs aanwezig is.

Regelmatige kennisneming van de inhoud van deze e-learning kan zonder twijfel bijdragen aan een kwalitatief goede uitvoering van de praktijk van de OM-strafbeschikking.

2.5.7 Blokkade GPS voor feiten waarop een gevangenisstraf van meer dan zes jaar is gesteld

Ingevolge art. 257a lid 1 Sv kan een strafbeschikking slechts worden uitgevaardigd indien het gaat om een feit waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van niet meer

[29] Bedoeld zal zijn: rechtvaardigings- of schulduitsluitingsgronden.

dan zes jaar. In ‘Buiten de rechter OM’ werd geconstateerd dat in twee zaken strafbeschikkingen waren opgelegd in strijd met dit voorschrift.[30]

In het vierde kwartaal van 2023 is in GPS een blokkade aangebracht voor het opleggen van OM-strafbeschikkingen ter zake van feiten waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van meer dan zes jaar is gesteld. De blokkade is gekoppeld aan feitcodes en de feitcodes zijn gedifferentieerd naar artikellid en eventuele verdere subonderdelen.[31] Indien voor een OM-strafbeschikking wordt gekozen bij een code voor een feit waarop meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld, geeft het systeem een foutmelding. Het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen in strijd met het voorschrift van art. 257a lid 1 Sv zou daarmee – ook technisch gezien – niet langer mogelijk moeten zijn.

2.5.8 Aanpassing GPS algemene aanwijzing

In ‘Buiten de rechter OM’ werd geconstateerd dat in alle onderzochte gevallen waarin in de strafbeschikking een aanwijzing betreffende het gedrag van de verdachte is opgelegd óók ‘de aanwijzing om zich gedurende bovengenoemde periode niet schuldig te maken aan enig strafbaar feit of zich op andere wijze te misdragen' was opgelegd.[32] Deze 'algemene aanwijzing' werd automatisch door het zaaksysteem toegevoegd wanneer een gedragsaanwijzing werd opgelegd. Hiervoor bestaat geen wettelijke grondslag.

Het College heeft kenbaar gemaakt dat het zaaksysteem GPS zal worden aangepast zodat de ‘algemene’ aanwijzing niet langer automatisch en ten onrechte wordt toegevoegd aan de OM-strafbeschikking. Aanvankelijk was de verwachting dat deze aanpassing in GPS in het derde kwartaal van 2025 zou worden doorgevoerd. Later is dat bijgesteld tot eind eerste kwartaal 2026. Dat is gelukt: de aanpassing in GPS is op 21 februari 2026 gerealiseerd.

2.5.9 Informatiehuishouding op centraal niveau t.a.v. de SVEN-zaken

In ‘Buiten de rechter OM’ werd geconstateerd dat de OM-strafbeschikkingen die via SVEN worden uitgevaardigd niet voorkwamen in de officiële cijfers over de OM-strafbeschikking en dat de informatiehuishouding op centraal niveau meer aandacht behoefde.[33]

In de brief van 16 juli 2025 van het College wordt opgemerkt dat de via SVEN uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen inmiddels ook worden opgenomen in de officiële cijfers, zoals gepubliceerd in het OM-jaarbericht. In het OM-jaarbericht 2024 zijn de SVEN-overtredingen opgenomen in de tabel “Instroom overtredingszaken” op p. 44 onder de categorie "instroom schuldvaststelling, waarvan uitstroom als CJIB-strafbeschikking". In het jaar 2024 betroffen dit 111.100 zaken. De SVEN-misdrijven worden nog niet opgenomen in de officiële cijfers. Waarom alleen de SVEN-overtredingen en niet de SVEN-misdrijven worden opgenomen, is de onderzoekers niet bekend.

Het College geeft aan dat, voor zover bij de PGHR het beeld is ontstaan dat bij het OM op centraal niveau geen inzicht bestaat in de via SVEN uitgevaardigde strafbeschikkingen, dat beeld enige

30 In beide gevallen ging het om art. 2 sub B Opiumwet (handel/vervoer harddrugs). Zie p. 57 van het rapport ‘Buiten de rechter OM’.
31 De feitcodes zijn aangeleverd door Justid en daarbij is aangegeven welke maximumstraf op het feit is gesteld.
32 Zie p. 87 van het rapport ‘Buiten de rechter OM’.
33 ‘Buiten de rechter OM’, p. 119.

nuancering behoeft omdat in het datamanagementsysteem Phoenix een dashboard beschikbaar is waarmee op concernniveau inzage in de afdoening van SVEN kan worden verkregen. Of daarbij ook inzage kan worden verkregen in de afdoening van de SVEN-misdrijven is niet duidelijk.

Met de invoering van het nieuwe processysteem Emma zullen alle vanaf dat moment uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen in één (centraal) systeem worden geregistreerd. Dit zal de overzichtelijkheid ten goede komen. Tot die tijd is het niet mogelijk om uit OM-jaarberichten een compleet beeld te krijgen van het aantal uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen.

2.6 Interne controle op implementatie verbeterpunten

De interne controle op de implementatie van de diverse verbeterpunten wordt vormgegeven door het Team Juridische Kwaliteit (TJK) dat door middel van metingen toezicht houdt op de naleving van wettelijke vereisten door het OM.

De planning was om begin 2026 een meting op de implementatie van de aanbevelingen van de PGHR uit te voeren. Er is gekozen voor begin 2026 omdat men verwachtte dat dan ten aanzien van de overtredingen gewerkt zou kunnen worden met het processysteem Emma, waarin de aanbevelingen van de PGHR worden doorgevoerd. Uit de kwartaalrapportage van oktober 2025 blijkt echter dat de integratie van de OMSB-functionaliteit in Emma nu in het derde kwartaal van 2026 wordt verwacht.

Een TJK-meting start met het verkennen van de onderzoeksmogelijkheden, het maken van een onderzoeksopzet en het bepalen van de onderzoeksvragen. Voor een kwalitatieve meting is onder meer vereist dat er voldoende strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd met behulp van de overtredingenmodule van Emma, zodat een representatieve steekproef kan worden getrokken. Dit betekent dat het tijdpad van de meting afhankelijk is van de oplevering van de overtredingenmodule, de wijze waarop deze module in gebruik wordt genomen binnen het OM, en van de instroom.

Bij de planning van de TJK-meting zal ook rekening worden gehouden met de tweede fase van het 'Wordt vervolgd-onderzoek' door de PGHR zodat bij de meting ook direct informatie kan worden vergaard ten behoeve van dat onderzoek.

In de tussentijd vindt de bewaking van de voortgang op de implementatie binnen het OM op verschillende manieren plaats, onder andere via de proceskring buitengerechtelijke afdoening (meer procesmatig) en door het Landelijk Netwerk van Kwaliteitsofficieren en -AG's (LNK). Het netwerk beoordeelt geen individuele dossiers. Hoe aan de bewaking feitelijk inhoud wordt gegeven, is de onderzoekers niet duidelijk geworden.[34]

[34] In de reactie van het College van procureurs-generaal op de bevindingen van het conceptrapport d.d. 28 april 2026 wordt aangegeven dat de verantwoordelijkheid voor de implementatie van de verbeterpunten voor een deel berust bij de portefeuillehouder (beleid) en voor een deel bij de proceskring buitengerechtelijke afdoening (procesbeschrijving en werkinstructies). Vanuit die hoedanigheid is er sprake van periodieke monitoring op de status van de implementatie van de verbeterpunten. Een van de vormen waarop hier invulling aan is gegeven, is de beleidsbrief die is uitgestuurd en de herinneringsbrief die daarop gevolgd is vanuit de portefeuillehouder. De kwaliteitsofficieren zijn vanuit hun functie op de parketten betrokken bij de implementatie van de verbeterpunten en houden zicht op de ontwikkelingen en eventuele knelpunten waar de collega's in de praktijk zich mee geconfronteerd kunnen zien. Deze kunnen vervolgens worden besproken in het LNK. Het LNK heeft dus een signalerende rol en kan knelpunten binnen de organisatie onder de aandacht brengen.

De Commissie Proportionele straftoemeting OM werkt, in samenspraak met het LNK, aan een intern bedoeld kwaliteitsdocument ten behoeve van officieren van justitie en beoordelaars die OM-strafbeschikkingen uitvaardigen. Daarin worden stapsgewijs alle waarborgen beschreven die in de procedure tot uitvaardiging van een OM-strafbeschikking in acht moeten worden genomen, met de kwaliteitseisen waaraan elk van die stappen moet voldoen om te komen tot een juiste afdoening. De intentie is hierin "alle denk- en concrete stappen vanaf intake tot en met executie kort te benoemen en te voorzien van één of meer toetsbare kwaliteitseisen". Het is de bedoeling dat het kwaliteitsdocument 'Stappen in het OMSB-proces en kwaliteitseisen' als een professionele standaard gaat gelden. Dit document werd aanvankelijk na de zomer van 2025 verwacht. Navraag bij het PaG leert dat thans wordt gestreefd naar vaststelling van het document vóór de zomer van 2026.

2.7 Conclusies

Het doorvoeren van verbeteringen ten aanzien van de naleving van de wettelijke voorschriften bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen is op belangrijke punten niet van de grond gekomen vanwege moeilijkheden met betrekking tot het aanpassen van geautomatiseerde systemen. Dit is zorgwekkend te noemen. Sommige verbeterpunten (denk aan de feitomschrijving) kunnen echter handmatig worden gerealiseerd. Uit onderdeel B (par. 5.5.2) blijkt dat dit nog onvoldoende gebeurt.

Slechts aan twee van de vier aanbevelingen uit het rapport 'Buiten de rechter OM' is opvolging gegeven. De verbetering van de informatieverstrekking aan de verdachte (aanbeveling 3) zou in de loop van 2025 worden doorgevoerd, maar wordt nu pas na medio mei 2026 verwacht. De verwachte aanpassingen hebben alleen betrekking op informatieverstrekking over de taakstraf en de gedragsaanwijzing en zien niet op de onttrekking aan het verkeer en de ontzegging van de rijbevoegdheid. De vertaling van relevante onderdelen van de strafbeschikking (aanbeveling 4) is gerealiseerd waar het gaat om strafbeschikkingen die worden uitgevaardigd voor misdrijven die door het OM zelf worden uitgereikt. Strafbeschikkingen voor misdrijven die worden verzonden door het CJIB worden nog niet vertaald.

Dat het OM 'Buiten de rechter OM' op zichzelf wel serieus heeft genomen, blijkt uit het feit dat het OM een veelvoud aan verbeterpunten heeft opgepakt die niet tot een specifieke aanbeveling hebben geleid. Maar ook het doorvoeren van enkele van deze "overige maatregelen" wordt belemmerd door de beperkte mogelijkheden tot aanpassing van geautomatiseerde systemen. Een voorbeeld is het niet langer automatisch toevoegen van de 'algemene aanwijzing' bij het opleggen van een gedragsaanwijzing. Wat daarentegen weer wel relatief snel is gelukt, is het in GPS inbouwen van een blokkade waardoor het uitvaardigen van strafbeschikkingen in strijd met het voorschrift van art. 257a lid 1 Sv technisch gezien niet meer mogelijk is.

Het OM heeft geprobeerd de kwaliteit van de uitvoering van de praktijk van de OM-strafbeschikking te verhogen door (onder meer) het ontwikkelen van een voorbewerkingsformulier, een standaardformat voor het hoorverslag met bijbehorende invulinstructie en een e-learning. De inhoud van het voorbewerkingsformulier, het standaardformat voor het hoorverslag en de invulinstructie zouden op bepaalde punten nog verder kunnen worden verbeterd. De e-learning maakt een goede en volledige indruk. Daadwerkelijk gebruik van dit soort documenten kan zeker bijdragen aan een verhoging van de kwaliteit van de strafbeschikkingen en een verbetering van de naleving van de wettelijke voorschriften bij het uitvaardigen daarvan.

3 Onderdeel B: een intensivering

3.1 Inleiding

In paragraaf 1.1 is uiteengezet dat de PGHR aanleiding heeft gezien een toezichtonderzoek in te stellen naar de wijze waarop het OM uitvoering geeft aan de op 1 februari 2025 in werking getreden 'Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten'.[35] Met de instructie beoogt het College een impuls te geven aan de al eerder uitgesproken ambitie om meer zaken met een strafbeschikking af te doen.[36] Zaken die voorheen aan de strafrechter werden voorgelegd, bijvoorbeeld omdat gelet op de ernst van het feit een (relatief korte) vrijheidsbenemende straf op zijn plaats werd geacht, dienen volgens het College in het vervolg buiten de rechter om te worden afgedaan. Op die manier hoopt het OM meer strafzaken sneller te kunnen afdoen en een bijdrage te leveren aan een vermindering van zowel het tekort aan zittingscapaciteit als het tekort aan cellen. De gedachte is de intensivering stapsgewijs uit te breiden. Begonnen wordt met veelvoorkomende vermogensdelicten. Daarna zullen, telkens door aanpassing van de instructie, andere soorten strafbare feiten volgen "totdat het doel van zo min mogelijk dagvaardingen voor feiten met een strafmaximum van zes jaar of minder is bereikt".[37]

Op 2 april 2025 heeft het College bekendgemaakt een pas op de plaats te maken met uitbreiding van het werkingsgebied van de Tijdelijke instructie. Dat betekent dat tot op de dag van vandaag de intensivering alleen betrekking heeft op veelvoorkomende vermogensdelicten. Volgens de instructie gaat het daarbij om eenvoudige diefstal (art. 310 Sr), diefstal in vereniging (art. 311 lid 1 sub 4 Sr), verduistering (art. 321 Sr), oplichting (art. 326 Sr), opzetheling (art. 416 Sr) en schuldheling (art. 417bis Sr). In dit onderzoek zijn 143 strafdossiers bestudeerd waarin minimaal één van deze vermogensmisdrijven, al dan niet in combinatie met andere strafbare feiten, is afgedaan met een OM-strafbeschikking. Gerapporteerd wordt over 129 dossiers waarin de uitgevaardigde OM-strafbeschikking uitsluitend betrekking had op één of meer veelvoorkomende vermogensdelicten. Opgemerkt zij dat het niet mogelijk was het onderzoek te beperken tot dossiers met veelvoorkomende vermogensdelicten waarvoor tot 1 februari 2025 – overeenkomstig de strafvorderingsrichtlijnen – zou worden gedagvaard en die onder regime van de Tijdelijke instructie zijn afgedaan met OM-strafbeschikking. In het zaaksysteem van het OM (GPS) zijn die dossiers niet gelabeld en daarmee ook niet gericht traceerbaar.

35 Vastgesteld op 28 januari 2025, registratienr. 2025I001, gepubliceerd op de website van het OM. Met ingang van 1 mei 2025 is deze instructie vervangen door de Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten, registratienr. 2025I003, zie https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/instructies/algemeen/tijdelijke-instructie-intensivering-strafbeschikking-bij-veelvoorkomende-vermogensdelicten-2025i003.

36 Zie het nieuwsbericht op de website van het OM (https://www.om.nl/actueel/nieuws/2025/02/17/het-openbaar-ministerie-gaat-strafbeschikking-meer-benutten). Het voornemen daartoe was door de ministers van Justitie en Veiligheid en voor Rechtsbescherming een jaar eerder, in een brief van 29 januari 2024 aan de Tweede Kamer, al aangekondigd. Zie *Kamerstukken II* 2023/24, 29 279, nr. 836, p. 7.

37 Zie de Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten, registratienr. 2025I001.

3.2 Onderzoeksvragen en onderzoeksmethodiek

Het onderhavige toezichtonderzoek naar de wijze waarop het OM strafbeschikkingen uitvaardigt, is in feite het derde onderzoek van de PGHR naar deze afdoeningsmodaliteit. Qua aanpak en onderzoeksvragen lijkt het onderzoek sterk op het onderzoek dat heeft geleid tot het rapport 'Buiten de rechter OM' uit 2022. Op zijn beurt werden in dat onderzoek voor een deel dezelfde onderzoeksvragen gesteld als in het onderzoek dat in 2014 heeft geresulteerd in het rapport 'Beschikt en Gewogen'.[38] Hierdoor kan tot op zekere hoogte worden vastgesteld hoe de praktijk zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld. Een groot verschil is echter wel dat in het onderhavige onderzoek de aandacht enkel is gericht op OM-strafbeschikkingen die na de inwerkingtreding van de Tijdelijke instructie zijn uitgevaardigd voor veelvoorkomende vermogensdelicten. Een en ander leidt ertoe dat de centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek luidt:

Leeft het Openbaar Ministerie bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen ter zake van veelvoorkomende vermogensdelicten de toepasselijke wettelijke voorschriften naar behoren na?

Evenals in voorgaande toezichtonderzoeken worden onder 'wettelijke voorschriften' niet alleen formeelwettelijke bepalingen begrepen, maar bijvoorbeeld ook beleidsregels als aanwijzingen en instructies en regels van ongeschreven recht.

In aansluiting op 'Buiten de rechter OM' valt deze centrale onderzoeksvraag uiteen in vier hoofdvragen, te weten:

1. Staat de wet de uitgevaardigde OM-strafbeschikking toe?
2. Kon het OM op basis van het dossier tot een schuldvaststelling komen?
3. Voldoet de uitgevaardigde OM-strafbeschikking aan de wettelijke vereisten van art. 257a lid 6 Sv?
4. Zijn (ook) de (overige) procedurele waarborgen rond het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking in acht genomen (denk aan het horen van de verdachte (art. 257c Sv) en de vertaling van de OMSB (art. 257a lid 7 Sv))?

Specifiek voor dit onderzoek komt daar nog een vraag bij, namelijk:

5. Hoe verhoudt de Instructie intensivering OMSB zich tot de Aanwijzing OMSB?

Over de eerste vier hoofdvragen worden de onderzoeksbevindingen gerapporteerd in hoofdstuk 5. De vijfde vraag is het onderwerp van hoofdstuk 4.

Anders dan in 'Buiten de rechter OM' zijn in het onderhavige onderzoek geen drie, maar twee methoden van onderzoek gebruikt, te weten 1. (open) bronnenonderzoek naar regelgeving, jurisprudentie en juridische literatuur en 2. dossieronderzoek. Van een derde methode van onderzoek, interviews, is geen gebruikgemaakt. De mogelijkheid van interviews werd aan het begin van het onderzoek wel opengehouden, maar daar is om twee redenen van afgezien. De eerste en meest zwaarwegende reden is dat de resultaten van het dossieronderzoek niet noopten tot het afnemen van op verduidelijking gerichte interviews, waarbij zij opgemerkt dat de voor 'Buiten de rechter OM' afgenomen interviews nog steeds waardevol bleken. De tweede reden is dat de uitvoering van het onderzoek aanmerkelijke vertraging heeft opgelopen doordat de automatiseringssystemen van het OM na 17 juli 2025 waren ontregeld als gevolg van het sluiten

[38] Zie 'Buiten de rechter OM', p. 2.

van de online verbinding om veiligheidsredenen. De voortgang van dit toezichtonderzoek had hieronder te lijden. Door het noodgedwongen stilleggen van de systemen kon het OM de onderzoekers niet aan de data helpen die zij nodig hadden voor het bepalen van de omvang van de voor het dossieronderzoek te trekken steekproef. De daarvoor benodigde cijfers konden eerst op 17 oktober 2025, dus drie maanden na de getroffen veiligheidsmaatregel, worden geleverd. Na bestudering van die cijfers is op 28 oktober 2025 de uitvraag gedaan voor een aselecte steekproef, die op 4 november 2025 is geleverd. Medio januari 2026 waren alle dossiers bestudeerd en begin februari 2026 is een controleslag op de resultaten van de dossierstudie afgerond. Die resultaten noopten de onderzoekers niet tot het afnemen van verhelderende of verdiepende interviews.

3.3 Afbakening van het onderzoek en omvang van het dossieronderzoek

Dit onderzoek naar de geïntensiveerde toepassing van de OM-strafbeschikking is in verschillende opzichten beperkt. Met de (centrale) onderzoeksvraag wordt het onderzoek in de eerste plaats beperkt tot de '*veelvoorkomende vermogensdelicten*' waarop de sinds 1 februari 2025 in werking getreden Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking betrekking heeft.[39]

Gelet op de inhoud van de instructie, is het onderzoek niet alleen beperkt tot bepaalde delicten maar ook tot bepaalde verdachten, de *meerderjarige natuurlijke personen*.

In de derde plaats is het onderzoek beperkt in tijd. Het voornemen was om het onderzoek te beperken tot de in het eerste half jaar na de inwerkingtreding van de instructie met een OM-strafbeschikking afgedane veelvoorkomende vermogensdelicten, dus de periode van 1 februari 2025 tot 1 augustus 2025. Als gevolg van de in de vorige paragraaf genoemde veiligheidsmaatregel konden de na 17 juli 2025 opgelegde OM-strafbeschikkingen gedurende enige tijd niet in GPS worden geregistreerd en evenmin feitelijk worden uitgevaardigd. Het is door het College aan de parketten overgelaten om dat na het weer ter beschikking komen van GPS handmatig te herstellen. Aangezien niet duidelijk was wanneer die hersteloperatie, waaraan geen termijn was gekoppeld, zou zijn voltooid, is ervoor gekozen de onderzoeksperiode met een maand te bekorten. Het onderzoek is daarmee beperkt tot OM-strafbeschikkingen *die in de periode van 1 februari 2025 tot 1 juli 2025 zijn uitgevaardigd* voor veelvoorkomende vermogensdelicten.[40]

In de vierde plaats concentreert het onderzoek zich op OM-strafbeschikkingen die in de genoemde periode zijn *uitgevaardigd door de arrondissementsparketten*. Die keuze is gemaakt omdat het Parket Centrale Verwerking OM (Parket CVOM) geen veelvoorkomende vermogensdelicten behandelt en bij het Landelijk Parket (LP) en het Functioneel Parket (FP) deze feiten in veel mindere mate in beeld komen.

Het onderzoek is verder nog beperkt doordat het alleen betrekking heeft op de *uitvaardiging* van de OM-strafbeschikking en niet ook op het verzet tegen de OM-strafbeschikking.

---

39 Waarmee, zoals hiervoor in par. 3.1 al is aangegeven, niet is gezegd dat in alle zaken waarin na 1 februari 2025 voor een veelvoorkomend vermogensdelict een OM-strafbeschikking is uitgevaardigd, de Tijdelijke instructie ook daadwerkelijk een rol heeft gespeeld. De zaken waarin dat wel het geval is geweest heeft het OM niet als zodanig gelabeld.

40 Voor alle duidelijkheid: het moment van uitvaardiging van de OM-strafbeschikking is bepalend en niet het moment waarop het feit is gepleegd. Dat moment kan liggen voor 1 februari 2025.

Een zesde en laatste beperking is dat het onderzoek niet is gericht op de vraag of met de instructie wordt bereikt wat het OM ermee beoogt: meer OM-strafbeschikkingen en (dientengevolge) minder druk op de rechtspraak en het gevangeniswezen. De beantwoording van die vraag gaat de toezichttaak van de PGHR te buiten.[41]

Voor de bepaling van een representatieve omvang van het dossieronderzoek is bij het OM informatie opgevraagd over het aantal OM-strafbeschikkingen dat in 2024 en in de eerste helft van 2025 door de arrondissementsparketten is uitgevaardigd. Ook is gevraagd in hoeveel van die gevallen de OM-strafbeschikking betrekking had op ten minste één veelvoorkomend vermogensdelict. Uit de door het OM aangeleverde cijfers blijkt dat in 2024 door de arrondissementsparketten in totaal 20.644 OM-strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd voor misdrijven. Daarvan hadden er 2.928 betrekking op ten minste één veelvoorkomend vermogensdelict. In de periode van 1 januari 2025 tot 1 juli 2025 ging het om 11.562 uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen, waarvan er 2.119 zagen op ten minste één veelvoorkomend vermogensdelict. In de voor het onderzoek relevante periode van 1 februari 2025 tot 1 juli 2025 ging het om respectievelijk 9.774 en 1.833 OM-strafbeschikkingen.

Periode	Totaal aantal door arrondissementsparketten voor misdrijven uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen	Aantal (en aandeel) OM-strafbeschikkingen bevattende minimaal één misdrijf uit de Tijdelijke instructie
01.01.2024 t/m 31.12.2024	20.664	2.928 (14%)
01.01.2025 t/m 30.06.2025	11.562	2.119 (18,3%)
Onderzoeksperiode		
01.02.2025 t/m 30.06.2025	9.774	1.833 (18,75%)

Tabel 1: aantal door arrondissementsparketten voor misdrijven uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen in de periode januari 2024 tot en met juni 2025 plus het aandeel strafbeschikkingen waarin minimaal één vermogensdelict uit de Tijdelijke instructie is afgedaan

Besloten werd de omvang van het dossieronderzoek te bepalen op 150 dossiers. Rekening houdend met mogelijke verkeerd of dubbel getrokken dossiers is het OM verzocht een aselecte steekproef van 175 dossiers te trekken uit de verzameling van 1.833 zaakdossiers. Dat die steekproef is verzocht aan en getrokken door het OM ligt in de lijn van art. 122 lid 2 Wet RO. Daarin is immers bepaald dat op verzoek van de PGHR hem "vanwege het College van procureurs-generaal de inlichtingen (worden) verstrekt die hij nodig acht en (…) hem de desbetreffende stukken (worden) overgelegd." Hierbij past ook dat het OM de getrokken dossiers, die allemaal zijn opgenomen in GPS, voor de onderzoekers digitaal toegankelijk heeft gemaakt.

41 Zie over de doelmatigheid van het afdoen van misdrijven met een OM-strafbeschikking J.P. van Tulder en A.G.J. van der Torre, 'Meer of minder strafbeschikkingen?', *AAe* 2025, afl. 12, p. 821-830.

Na een eerste controle van alle 175 aangeleverde dossiers vielen 32 dossiers af omdat die niet onder de werking van de Tijdelijke instructie vielen, bijvoorbeeld doordat het een jeugdzaak betrof, een diefstal door middel van braak of een verduistering in dienstbetrekking. De resterende 143 dossiers zijn aan de hand van een vragenlijst geanalyseerd (bijlage D). Na afloop daarvan zijn 15 van die dossiers aan de hand van dezelfde vragenlijst onderworpen aan een tweede controle door een andere onderzoeker. Deze controle leidde grotendeels tot dezelfde beantwoording van de onderzoeksvragen. Enkel bij de vraag naar het in GPS vastleggen van de functionaris die de beslissing tot het uitvaardigen van de strafbeschikking heeft genomen, liep de beoordeling uiteen. Dat speelde met name in de gevallen waarin er ook een OM-hoorgesprek had plaatsgevonden. Degene die volgens dat verslag de OM-strafbeschikking uitvaardigde bleek in GPS niet steeds als beslissend functionaris te zijn vermeld. Die discrepantie leidde ertoe dat alle 143 dossiers nog eens op de registratie van de beslissende functionaris zijn gecontroleerd. De resultaten daarvan komen aan de orde in paragraaf 5.4.1.

Overigens bevonden zich tussen de 143 bestudeerde dossiers 14 zaken met OM-strafbeschikkingen die strikt genomen niet onder het bereik van de Tijdelijke instructie vallen. Het ging om strafbeschikkingen waarin naast één (of meer) veelvoorkomend(e) vermogensdelict(en) in de zin van de Tijdelijke instructie ook andere strafbare feiten werden afgedaan. Dat betrof bijvoorbeeld een niet onder de Tijdelijke instructie vallend vermogensdelict als een diefstal door middel van braak (art. 311 lid 1 sub 5 Sr) of een geheel ander misdrijf als een lokaalvredebreuk (art. 138 Sr) of een vernieling (art. 350 Sr). Dat was ook het geval in twee van de 15 zaken die dubbel zijn bekeken. Daar ging het in het ene geval om een diefstal van een pinpas (art. 310 Sr) en het opnemen van geld met diezelfde gestolen pinpas (zijnde overtreding van art. 311 lid 1 sub 5 Sr: diefstal met valse sleutel) en in het andere geval om opzetheling/schuldheling (art. 416/417bis Sr) en het bezit van een vlindermes (zijnde een overtreding van de WWM). In de in het volgende hoofdstuk gerapporteerde bevindingen beperken wij ons tot de OM-strafbeschikkingen die uitsluitend betrekking hebben op één of meer veelvoorkomende vermogensdelicten. Alleen die misdrijven vallen onder het regime van de Tijdelijke instructie. Dat zijn 129 (en dus niet de oorspronkelijke beoogde 150) zaken.[42]

Het dossieronderzoek is gesloten op 11 februari 2026. Voor zover na deze datum nog stukken aan het zaakdossier in GPS zijn toegevoegd, zoals een procesdossier of een OM-strafbeschikking, zijn die wijzigingen niet in het onderzoek betrokken.

[42] Overigens week het beeld van die 14 zaken niet af van dat uit de andere 129 dossiers.

4 Instructie versus aanwijzing

4.1 Inleiding

In januari 2025 heeft het College van procureurs-generaal besloten een traject in te zetten dat erin moet resulteren dat het OM bij minder misdrijven kiest voor een afdoening met een dagvaarding en – in plaats daarvan – bij meer misdrijven voor een afdoening met een strafbeschikking. Het College beoogt op deze wijze eraan bij te dragen dat bij de Rechtspraak meer zittingsruimte beschikbaar komt voor ernstige strafbare feiten. Ook wordt hiermee beoogd de druk op het gevangeniswezen te verminderen. Met een strafbeschikking kunnen immers geen vrijheidsbenemende straffen worden opgelegd.

Het College heeft bepaald dat de eerste stap op weg naar meer strafbeschikkingen moet worden gezet bij de afdoening van veelvoorkomende vermogensdelicten, gepleegd door meerderjarigen. Uitgangspunt is dat deze delicten met een OM-strafbeschikking worden afgedaan. Een ander uitgangspunt is dat er voor deze delicten in beginsel geen vrijheidsstraffen meer worden gevorderd van minder dan zes maanden. Van deze uitgangspunten kan alleen worden afgeweken indien (i) de officier van justitie meent dat voor een bepaald veelvoorkomend vermogensdelict wel moet worden gedagvaard omdat een vrijheidsbenemende straf of maatregel is geboden waarvan het onvoorwaardelijke deel zes maanden of meer bedraagt, (ii) het OM het noodzakelijk acht – bijvoorbeeld op grond van bestuurlijke afspraken – dat door de rechter een korte, al dan niet voorwaardelijke, vrijheidsstraf wordt opgelegd, en (iii) de verdachte preventief is gehecht en de officier van justitie aankoerst op een (super)snelrechtzitting waar een gevangenisstraf wordt gevorderd die gelijk is aan het voorarrest.

Het College heeft deze nieuwe beleidslijn vastgelegd in een interne beleidsregel, die – althans in eerste instantie – niet is gepubliceerd. In deze beleidsregel, de Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten, wordt expliciet afstand genomen van andere, wel gepubliceerde beleidsregels. Zo is in de Tijdelijke instructie bepaald dat deze voorrang heeft op de strafvorderingsrichtlijnen van het OM én dat twee in de bijlage bij de Aanwijzing OM-afdoening opgenomen contra-indicaties voor het opleggen van een OM-strafbeschikking, te weten meervoudige recidive en feiten gepleegd door illegale vreemdelingen en asielzoekers, niet van toepassing zijn bij veelvoorkomende vermogensdelicten.[43]

Het College heeft er bewust voor gekozen de regels over de verdergaande inzet van de OM-strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten op te nemen in een (tijdelijke) instructie en bijvoorbeeld niet in een aanvulling of aanpassing van de Aanwijzing OM-afdoening. Het belangrijkste argument daarvoor lijkt te zijn geweest dat een (tijdelijke) instructie het meest geëigende instrument werd geacht om op flexibele wijze uitvoering te geven aan het in fases intensiveren van de OM-strafbeschikking. Het is tegen deze achtergrond dat in dit hoofdstuk

[43] Zie respectievelijk par. 2.3 en par. 1.2 van de op 1 februari 2025 in werking getreden Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten (2025I001), par. 1.2. In de op 1 mei 2025 in werking getreden Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten (2025I003), is de buiten toepassing verklaring van de tweede contra-indicatie teruggedraaid. Zie voor de contra-indicaties voor het opleggen van een OM-strafbeschikking bijlage I bij de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003), *Stcrt.* 2022, 9133, i.w.tr. 15 april 2022. De Aanwijzing OM-strafbeschikking is als bijlage E bij dit rapport gevoegd.

wordt beschreven welk instrumentarium aan beleidsregels het College ter beschikking staat om vorm en inhoud te geven aan zijn beleid.

4.2 De verschillende beleidsregels van het OM

Het College – dat aan het hoofd van het OM staat[44] – kan door middel van beleidsregels sturing geven aan de wijze waarop het OM zijn wettelijke taken en bevoegdheden uitoefent. De grondslag daarvoor is gelegen in art. 130 lid 6 Wet RO.[45] Daarin is bepaald dat het College "algemene en bijzondere aanwijzingen (kan) geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie". Uit de wetsgeschiedenis volgt dat deze bevoegdheid zich uitstrekt tot alle taken en bevoegdheden van het OM, dus niet alleen op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving.[46] Bovendien kan de aanwijzing zowel betrekking hebben op beleidsaangelegenheden als op individuele zaken.[47] De wetgever heeft de aanwijzing aangemerkt als een publiekrechtelijke rechtshandeling. "Het belangrijkste rechtsgevolg dat door de aanwijzing wordt veroorzaakt is de verplichting voor degene tot wie de aanwijzing zich richt, om de aanwijzing op te volgen en deze ten uitvoer te brengen."[48]

In art. 8 van het Reglement van Orde College van procureurs-generaal 2022[49] is bepaald dat de voorzitter van het College een besluit van het College tot vaststelling van algemene aanwijzingen voor het opsporings- en vervolgingsbeleid vóór de inwerkingtreding schriftelijk voorlegt aan de minister van Justitie en Veiligheid, zodat deze zich een oordeel kan vormen over het Collegebesluit (art. 8 lid 1 Reglement). Het oordeel van de minister kan leiden tot (nader) overleg met het College. Zolang dat overleg niet is afgerond, treedt de aanwijzing niet in werking (art. 8 lid 2 Reglement). Algemene aanwijzingen voor het opsporings- en vervolgingsbeleid worden gepubliceerd in de Staatscourant (art. 8 lid 3 Reglement).[50] Volgens de toelichting op het reglement betreft art. 8 "de wijze waarop het College de minister in staat stelt om politieke verantwoordelijkheid voor het openbaar ministerie vorm en inhoud te geven in het proces van de totstandkoming van het belangrijkste juridische instrumentarium voor de hoofdlijnen van het strafrechtelijk handhavingsbeleid, te weten de algemene aanwijzingen".

Sinds de inwerkingtreding van de Wet reorganisatie OM en instelling Landelijk Parket per 1 juni 1999 hanteert het OM kaders voor zijn beleidsregels. In de jaren 1999 tot medio 2013 zijn

---

44 Zie art. 130 lid 2 Wet RO.

45 Bij de invoering van Wet reorganisatie OM en instelling Landelijk Parket (Wet van 19 april 1999, *Stb*. 1999, 194) per 1 juni 1999 was deze bepaling in exact dezelfde bewoordingen opgenomen in art. 130 lid 4 Wet RO. Sinds 1 januari 2017 is deze bepaling opgenomen in art. 130 Lid 6 Wet RO als gevolg van een Wijzigingswet die betrekking had op de samenstelling van het College (Wet van 5 oktober 2016, *Stb*. 2016, 361).

46 Memorie van toelichting op de Wet reorganisatie OM en instelling Landelijk Parket, *Kamerstukken II* 1996/97, 25 392, nr. 3, p. 10.

47 Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor de in identieke bewoordingen geformuleerde aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie en Veiligheid (richting het College) en van de hoofdofficieren (richting de medewerkers van het parket). Vgl. respectievelijk art. 127 Wet RO en art. 136 lid 3, tweede volzin, Wet RO.

48 Zie *Kamerstukken II* 1996/97, 25 392, nr. 3, p. 42.

49 Geldend vanaf 9 september 2022 (*Stcrt*. 2022, 23788).

50 Een soortgelijke bepaling en toelichting was opgenomen in art. 8 van het vorige Reglement van Orde College van procureurs-generaal dat op 1 juni 1999 in werking is getreden (*Stcrt*. 1999, nr. 106, p. 13), gelijktijdig met de Wet reorganisatie OM en instelling Landelijk Parket (Wet van 19 april 1999, *Stb*. 1999, 194). Volgens de toelichting op het huidige reglement zag art. 8 van het vorige reglement 'enkel' op algemene aanwijzingen voor het transactie- en strafvorderingsbeleid. Maar dat is niet helemaal correct. De bepaling sprak ook over algemene aanwijzingen "voor de uitoefening van andere bevoegdheden van de officier van justitie of van de advocaat-generaal".

die kaders vastgelegd in de Instructie beleidsregels Openbaar Ministerie, vanaf medio 2013 in de Handleiding beleidsregels en de laatste jaren zijn die kaders te vinden op de website van het OM.

In de Instructie beleidsregels[51] is vastgelegd welke beleidsregels er zijn, wat de status van die beleidsregels is, of ze al dan niet actief worden gepubliceerd en – samenhangend met het laatste – of derden er rechten aan kunnen ontlenen. De Instructie beleidsregels onderscheidt vier soorten beleidsregels: aanwijzingen, richtlijnen voor strafvordering, instructies en handleidingen.[52] Voor al deze beleidsregels is bepaald dat ze worden uitgevaardigd door het College en gericht zijn aan de hoofden van de parketten, hetgeen geheel in lijn is met de sinds 1 juni 1999 in de Wet RO neergelegde hiërarchische structuur van het OM.[53]

'Aanwijzingen' en 'richtlijnen voor strafvordering' zijn in de Instructie beleidsregels aangemerkt als publiekrechtelijke rechtshandelingen van algemene aard met dwingende, normatieve beleidsregels, oftewel als "algemene aanwijzingen" als bedoeld in (toen art. 130 lid 4 Wet RO, thans) art. 130 lid 6 Wet RO. Voor beide beleidsregels geldt dat ze dienen te worden gepubliceerd in de Staatscourant. Voor de aanwijzing is bepaald dat deze wordt gebruikt voor het stellen van beleidsregels over de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM. Voor de richtlijnen is bepaald dat het aanwijzingen zijn waarin normatieve uitgangspunten voor het transactie- en requireerbeleid zijn opgenomen.

Het derde type beleidsregel, de 'instructie', is niet als een aanwijzing in de zin van de Wet RO aangemerkt. De Instructie beleidsregels vermeldt expliciet dat "(e)nkel de aanwijzing en de richtlijn voor strafvordering (…) aanwijzingen (zijn) in de zin van artikel 130, lid 4, van de Wet RO". De instructie wordt omschreven als een schriftelijke mededeling met interne normatieve regels, onder andere te gebruiken voor het stellen van administratieve regels, gedragsregels en procedurele regels. In de toelichting hierop is verder vermeld dat "instructies (kunnen) worden gebruikt om beleidsregels vast te stellen met betrekking tot de uitoefening van taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie waartegen actieve openbaarmaking (…) zich verzet".[54]

Het laatste type beleidsregel dat in de Instructie beleidsregels is opgenomen, is de 'handleiding'. Ook deze is, evenals de instructie, niet als een aanwijzing in de zin van de Wet RO aangemerkt, maar als een schriftelijke mededeling van beschrijvende aard te gebruiken voor het toelichten van een wet(sbepaling) of een bepaalde praktijk, dan wel het verschaffen van andere informatie.

In de Instructie beleidsregels is verder nog voor alle soorten beleidsregels bepaald dat uitsluitend tot het vaststellen hiervan dient te worden besloten indien de inhoud een min of meer bestendig karakter heeft. Wanneer dat (nog) niet zo is, dient te worden gedacht aan beleids*brieven*. Ook bevat de Instructie beleidsregels het procedurevoorschrift dat een beleidsregel pas kan worden vastgesteld door het College en kan worden goedgekeurd in de overlegvergadering met de

51 De laatste versie van de Instructie beleidsregels Openbaar Ministerie is vastgesteld op 10 december 2007, registratienummer 2007I006. In art. 1:3 lid 4 Awb wordt een beleidsregel gedefinieerd als "een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan". In het eerste lid van dit artikel wordt een besluit gedefinieerd als "een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling".

52 Vóór 1999 was de variëteit in benamingen van beleidsregels enorm en varieerde van 'rondschrijven', 'modelbrief' en 'beleidsbrieven' tot 'circulaires' en 'richtlijnen'.

53 Zie in dit verband in het bijzonder art. 139 lid 1 Wet RO.

54 Die opvatting huldigde het College bijvoorbeeld ten aanzien van de Instructie getuigenbescherming (2018I003).

minister wanneer deze is afgestemd met onder meer vakdepartementen en met andere direct bij de beleidsregels betrokken partijen.

Als gezegd is de Instructie beleidsregels in 2013 vervangen door de Handleiding beleidsregels. Hierin wordt niet langer onderscheid gemaakt tussen vier 'soorten' beleidsregels, maar tussen drie 'categorieën' beleidsregels, te weten aanwijzingen, richtlijnen voor strafvordering en instructies.

De 'aanwijzing' wordt omschreven als "een publiekrechtelijke rechtshandeling van algemene aard met dwingende, normatieve *beleidsregels*" en de 'richtlijn voor strafvordering' als "een publiekrechtelijke rechtshandeling van algemene aard met dwingende, normatieve *regels inzake de strafvordering*". Bij de 'richtlijn' wordt hieraan toegevoegd dat deze uitgangspunten bevat voor het formuleren van de OM-afdoening of de strafeis waarvan in voorkomende gevallen "*gemotiveerd* kan en dient te worden afgeweken" (cursiveringen, PGHR).

In de handleiding wordt de 'instructie' omschreven als "een schriftelijke mededeling met interne normatieve regels". Vermeld wordt dat deze regels een dwingend intern karakter hebben en dat dit type beleidsregel onder andere kan worden gebruikt voor het stellen van procedurele regels. 'Handleidingen' worden sinds 2013 niet langer gerekend tot de beleidsregels.

In de Handleiding beleidsregels is wederom vastgelegd dat "(a)lleen de aanwijzing en de richtlijnen voor strafvordering (…) aanwijzingen (zijn) in de zin van artikel 130, lid 4 van de Wet RO". Bestendig is ook het uitgangspunt dat tot het vaststellen van een beleidsregel uitsluitend dient te worden besloten indien de inhoud een min of meer bestendig karakter heeft en dat als dat niet het geval is, aan een beleidsbrief kan worden gedacht. Over de vereiste goedkeuring van de minister en het wel of niet publiceren (in de Staatscourant) luidt de Handleiding beleidsregels niet anders dan de Instructie beleidsregels.

De laatste jaren worden de beschrijvingen van de aanwijzingen, richtlijnen voor strafvordering en instructies gepubliceerd op de website van het OM.[55] Over 'aanwijzingen' wordt gezegd dat deze rechtskracht hebben en het OM binden "op grond van beginselen van een behoorlijke procesorde voor zover het gaat om voorschriften die zich naar hun inhoud en strekking ertoe lenen jegens betrokkenen als rechtsregels te worden toegepast. Het betreft voorschriften en regels die algemeen gelden en toegepast (moeten) worden. Burgers kunnen er dus rechten aan ontlenen. Met het oog hierop worden aanwijzingen gepubliceerd in de Staatscourant en op (de web)site (van het OM)".

Over 'richtlijnen voor strafvordering' vermeldt de website dat het aanwijzingen zijn in de zin van art. 130 lid 6 Wet RO "inzake de sanctietoepassing en het transactie- en rekwireerbeleid. Ook voor strafvorderingsrichtlijnen geldt dat ze algemeen gelden en toegepast moeten worden, dat burgers er rechten aan kunnen ontlenen en dat ze worden gepubliceerd in de Staatscourant en op (de web)site (van het OM)". Voor meer informatie over richtlijnen verwijst de website naar de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (2019A003).[56]

Over 'instructies' wordt allereerst vermeld dat deze geen externe werking hebben. Het zijn interne regels die "daar naar hun inhoud en strekking" niet voor externe werking zijn geëigend. "Derden kunnen er dan ook geen rechten aan ontlenen. In voorkomende gevallen kan het desalniettemin zinvol zijn om interne instructies bekend te maken. Dit gebeurt door publicatie op

55 https://www.om.nl/onderwerpen/b/beleidsregels.
56 *Stcrt.* 2019, 14890, i.w.tr. 1 april 2019.

www.om.nl.[57] Deze openbaarmaking brengt niet mee dat derden daardoor in rechte een beroep op deze instructies kunnen doen."

Uit de hier beschreven historie en ontwikkeling van de beleidsregels blijkt dat door de jaren heen voor alle beleidsregels heeft gegolden dat zij door het College zijn gericht aan de hoofden van de OM-onderdelen en dat zij bindend zijn voor leden en medewerkers van het OM die in hun dagelijkse werkzaamheden te maken hebben met het onderwerp waarop de beleidsregel betrekking heeft.

Een rode draad is ook dat voor de 'aanwijzingen' en de 'richtlijnen voor de strafvordering' steeds expliciet wordt uitgedragen dat zij – en volgens de Instructie beleidsregels en de Handleiding beleidsregels: *enkel/alleen* zij – hebben te gelden als 'algemene aanwijzingen' in de zin van art. 130 lid 6 Wet RO. Bij beide typen beleidsregels keert ook telkens terug dat burgers er rechten aan kunnen ontlenen en dat zij mede daarom dienen te worden gepubliceerd. Ook in dit opzicht zijn deze twee typen beleidsregels steeds scherp te onderscheiden van de instructies. Die werken louter intern. Aanwijzingen en richtlijnen voor strafvordering werken ook extern en hebben in die zin een bredere werking.

Bij de 'instructie' is in de loop van de tijd de beschrijving van de beleidsregel minder concreet geworden en is het accent verschoven van regels waartegen actieve openbaarmaking zich verzet, via regels die een dwingend intern karakter hebben naar regels die naar hun inhoud en strekking niet voor externe werking zijn geëigend en waaraan derden geen rechten kunnen ontlenen. Desalniettemin zijn op de website van het OM inmiddels 24 instructies gepubliceerd.

Anders dan in de Instructie beleidsregels en de Handleiding beleidsregels, wordt op de website van het OM niet vermeld dat de inhoud van een beleidsregel een min of meer bestendig karakter moet hebben en dat als dat niet het geval is, aan een beleidsbrief kan worden gedacht.

4.3 De keuze voor een tijdelijke instructie

In de (eerste) Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten heeft het College bepaald dat de tijdelijke instructie voorrang heeft op de strafvorderingsrichtlijnen van het OM. Daarnaast heeft het College in die eerste versie bepaald dat de in de bijlage bij de Aanwijzing OM-afdoening opgenomen contra-indicaties voor het opleggen van een OM-strafbeschikking – 'meervoudige recidive' en 'feiten gepleegd door illegale vreemdelingen en asielzoekers' – niet van toepassing zijn bij veelvoorkomende vermogensdelicten.[58] Hoewel het College niet de bevoegdheid kan worden ontzegd om met een (aanvankelijk) niet gepubliceerde instructie in te grijpen op de gelding en reikwijdte van wel gepubliceerde aanwijzingen als bedoeld in art. 130 lid 6 Wet RO, is die aanpak wel opvallend. Uit een in dit verband opgestelde notitie kan worden afgeleid dat de ambtelijke ondersteuning van

[57] Op de website van het OM zijn verschillende instructies gepubliceerd, variërend van de Instructie afhandeling verkeersongevallen (2015I003) en de Instructie DNA-verwantschapsonderzoek (2023I004) tot de Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten (2025I003). Zie: https://www.om.nl/onderwerpen/b/beleidsregels/instructies.

[58] Zie respectievelijk par. 2.3 en par. 1.2 van de op 1 februari 2025 in werking getreden Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten (2025I001), par. 1.2. In de op 1 mei 2025 in werking getreden Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten (2025I003), is de buiten toepassing verklaring van de tweede contra-indicatie teruggedraaid. Zie voor de contra-indicaties voor het opleggen van een OM-strafbeschikking bijlage I bij de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003), *Stcrt.* 2022, 9133, i.w.tr. 15 april 2022.

het College zich dit spanningsveld ook wel heeft gerealiseerd. In die notitie wordt benadrukt dat degenen tot wie de beleidsregel is gericht (kort gezegd: leden en medewerkers van het OM), gehouden zijn het nieuwe beleid of de voorrangsregeling te volgen en dat voor de externe betrokkene geldt dat deze een beroep kan blijven doen op een behoorlijk bekend gemaakte aanwijzing totdat die openbaar wordt ingetrokken. Als het OM zich in de richting van de betrokkene niet aan de gepubliceerde aanwijzing heeft gehouden, kan de betrokkene zich daarop beroepen, maar – zo vervolgt de notitie – de betrokkene heeft geen belang om daarover te klagen omdat de nieuwe beleidslijn voor de betrokkene gunstiger uitpakt. "Concreet kan worden aangenomen dat een strafbeschikking met geldboete of taakstraf minder belastend is dan een gevangenisstraf, dus is er voor de extern betrokkene geen reden om te klagen dat hij niet is gedagvaard of geen gevangenisstraf is gevorderd terwijl dat gezien de openbare aanwijzingen wel viel te verwachten."

Overigens wordt in diezelfde notitie opgemerkt dat binnen het OM onderscheid wordt gemaakt tussen 'Aanwijzingen' en 'Instructies' en dat "(b)eide kunnen worden aangemerkt als aanwijzingen in de zin van art. 130 lid 6 Wet RO". Daarmee wordt afgeweken van de tot dusver binnen het OM heersende opvatting. Uit hetgeen hiervoor in par. 4.2 is beschreven over de beleidsregels van het OM blijkt dat het OM sinds 1999 alleen de 'aanwijzingen' en de 'richtlijnen voor de strafvordering' heeft aangemerkt als 'aanwijzingen in de zin van art. 130 lid 6 Wet RO'. Instructies werden daar juist niet onder begrepen. Voortbordurend op deze tournure wordt in de notitie vervolgens geconstateerd dat het Reglement van Orde van het College van procureurs-generaal in art. 8 lid 3 een lacune bevat doordat daarin is bepaald dat alle aanwijzingen moeten worden gepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant, terwijl dat bij instructies nu juist niet het geval is. In feite wordt hier geconstateerd dat die lacune dan al sinds 1999 bestaat, terwijl deze constatering een gevolg is van een wijziging van interpretatie van 'aanwijzingen in de zin van art. 130 lid 6 Wet RO'.

In de Tijdelijke instructie is opgenomen dat deze voorrang heeft boven de strafvorderingsrichtlijnen van het OM. Die strafvorderingsrichtlijnen zijn gepubliceerd en gelden als recht in de zin van art. 79 Wet RO. Het zijn geen algemeen verbindende voorschriften, maar het zijn wel voorschriften waaraan het OM op grond van algemene beginselen van behoorlijke procesorde is gebonden.[59] De vraag kan worden gesteld of diezelfde algemene beginselen niet met zich brengen dat het OM van begin af aan eigenstandig publiekelijk bekend maakt dat het in toenemende mate eigen, gepubliceerde strafvorderingsrichtlijnen terzijde zal schuiven. Dat een verdachte bij dat terzijde schuiven – zoals gesuggereerd – in het algemeen voordeel heeft, wordt niet alleen bepaald door het feit dat met een OM-strafbeschikking geen vrijheidsstraffen kunnen worden opgelegd. Dat voordeel hangt in belangrijke mate ook af van andere factoren, zoals de kwaliteit van de schuldvaststelling.

[59] HR 26 april 2011, ECLI:NL:HR:2011:BP1275 en eerder al HR 19 juni 1990, ECLI:NL:HR:1990:ZC8556, *NJ* 1991/119, m.nt. M. Scheltema en Th.W. van Veen.

5 Bevindingen

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek ten aanzien van onderdeel B gepresenteerd. Hierbij is qua structuur nauw aansluiting gezocht bij de wijze waarop is gerapporteerd over het onderzoek dat heeft geresulteerd in het rapport 'Buiten de rechter OM'. Dat vereenvoudigt de mogelijkheid tot vergelijking van de onderzoeksresultaten. Eerst wordt een algemeen beeld van de onderzochte zaken geschetst (par. 5.2). Hierbij komt onder meer aan de orde voor welke strafbare feiten de OM-strafbeschikkingen zijn opgelegd. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de compleetheid van de onderzochte dossiers (par. 5.3). Daarna komen de bevindingen aan de orde die de kernvraag van het onderzoek betreffen (par. 5.4 tot en met 5.7). Evenals 'Buiten de rechter OM' is ook dit rapport overwegend beschrijvend van aard. Er is niet actief gezocht naar verklaringen voor geconstateerde gebreken. Indien op grond van het onderzoek – bij wijze van bijvangst – wel een verklaring kon worden gegeven voor een bepaalde bevinding, is dat wel vermeld. Tenzij anders aangegeven, zijn de percentages berekend over de omvang van de steekproef (N=129).

Onderstaande bevindingen worden, anders dan in 'Buiten de rechter OM', niet (nogmaals) van een uitgebreide, algemene, inleidende duiding voorzien. Voor de algemene uiteenzettingen, veelal op basis van wet- en regelgeving, beleidsdocumenten, totstandkomingsstukken en juridische literatuur, wordt hier verwezen naar paragraafinleidingen van hoofdstuk 4 van 'Buiten de rechter OM'. Voor een goed begrip en met het oog op de leesbaarheid en het in context kunnen plaatsen van de onderzoeksresultaten zijn wel enige essentiële onderdelen die zien op methodiek, alsmede inleidende opmerkingen over de – gelet op de onderzoeksvraag – meest relevante aspecten van de OM-strafbeschikking overgenomen uit dat rapport. Dit is door middel van cursivering visueel gemaakt. Vanzelfsprekend worden de besprekingen van de bevindingen eveneens voorzien van en/of aangevuld met relevante noties die specifiek zien op de intensivering van de strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten.

Met dit onderzoek wordt aldus voortgebouwd op eerder onderzoek, zij het dat dit onderzoek een beperkter toepassingsbereik heeft en zich concentreert op de genoemde intensivering van de strafbeschikking. Die beperking leidt er (ook) toe dat enkele onderdelen van de bevindingen uit 'Buiten de rechter OM', bijvoorbeeld met betrekking tot rechtspersonen en minderjarigen als verdachten, in de onderstaande weergave van de bevindingen niet terugkomen.

5.2 Algemeen beeld van de onderzochte zaken

Van de onderzochte OM-strafbeschikkingen heeft het overgrote deel betrekking op één strafbaar feit. In minder dan een tiende deel van de onderzochte OM-strafbeschikkingen gaat het om twee of meer strafbare feiten (tabel 2).

Aantal feiten waarvoor de OM-strafbeschikking is opgelegd	Aantal zaken	% (afgerond)
Eén	117	90,7%
Twee	7	5,4%
Drie	2	1,6%
Vier	2	1,6%
Vijf	1	0,8%
Totaal	**129**	**100%**

Tabel 2: aantal feiten waarvoor de OM-strafbeschikking is opgelegd

In het gros van de gevallen volgt logisch uit het dossier om hoeveel delicten het gaat en (dus) voor welk aantal delicten een OM-strafbeschikking wordt opgelegd. In een enkel geval is een en ander minder of niet inzichtelijk.

Tanken zonder te betalen

In één maand tijd wordt zesmaal aangifte gedaan vanwege tanken zonder te betalen. Uit videobeelden blijkt dat het steeds om dezelfde persoon in hetzelfde voertuig gaat. De tenaamgestelde van het voertuig wordt gehoord en heeft bekend, zij het dat hij heeft verklaard dat hij in de veronderstelling was dat hij een bon of rekening thuisgestuurd zou krijgen, zodat hij later zou kunnen betalen. Nadat de verdachte, zonder afmelding, niet is verschenen bij een OM-hoorgesprek, heeft de officier van justitie besloten een geldboete van 400 euro op te leggen. De uitgevaardigde OM-strafbeschikking heeft betrekking op één diefstal van benzine. De andere vijf diefstallen van brandstof die in dit dossier zijn opgenomen zijn kennelijk dubbel geboekt: zij maken ook onderdeel uit van een ander dossier en blijven vermoedelijk om die reden in dit dossier onbestraft. In het andere dossier blijven ze echter – naar aanleiding van een melding van de politie dat ze in het onderhavige dossier zijn afgedaan – ook onbestraft. Aldus lijkt de verdachte met betrekking tot de overige vijf (bewijsbare) gevallen van tanken zonder te betalen zonder straf weg te komen, terwijl het dossier, bijvoorbeeld in het voorbewerkingsformulier, geen inzicht verschaft in de reden waarom.

Zoals hiervoor reeds is vermeld, heeft de Tijdelijke instructie betrekking op de veelvoorkomende vermogensdelicten diefstal, diefstal in vereniging, verduistering, oplichting, opzetheling en schuldheling. In tabel 3 is weergegeven hoe vaak deze delicten zijn aangetroffen in de onderzochte uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen. Het aantal veelvoorkomende vermogensdelicten dat in de tabel is opgenomen is hoger dan het aantal uitgevaardigde strafbeschikkingen. Dat komt doordat verschillende strafbeschikkingen (9,3% van de onderzochte gevallen, zie tabel 2) betrekking hebben op meerdere veelvoorkomende vermogensdelicten.

Het delict oplichting komt in de bij deze steekproef onderzochte OM-strafbeschikkingen niet voor.

Delict[60]	Aantal	%
Diefstal (art. 310 Sr)	95	62,9%
Diefstal in vereniging (art. 311 lid 1 sub 4 Sr)	32	21,2%
Verduistering (art. 321 Sr)	8	5,3%
Oplichting (art. 326 Sr)	0	0%
Opzetheling en/of schuldheling (art. 416 Sr en/of art. 417bis Sr)[61]	16	10,6%
Totaal	**151**	**100%**

Tabel 3: verdeling van feiten

Zoals vermeld in paragraaf 3.3, is niet zonder meer inzichtelijk in hoeverre de in de steekproef onderzochte zaken *op grond van* de Tijdelijke instructie met een OM-strafbeschikking zijn afgedaan. Slechts in enkele voorbewerkingsformulieren wordt de Tijdelijke instructie genoemd om gemaakte keuzes te verantwoorden. Dit zijn opmerkingen als "Gelet op intensivering SB bij vermogensdelicten is dagvaarden geen optie", "Ik vind het gezien tijdsverloop, geringe omvang van het feit en de werkinstructie omtrent vermogensdelicten ondanks uitgebreide doc niet passend om te dagvaarden en ook niet nodig om OM-hoorcapaciteit te gebruiken" en "Anderzijds vind ik het in [het] licht van de tijdelijke instructie en de wens van het [C]ollege voor meer OMSB ook een hoge geldboete nog denkbaar". Hierbij zij benadrukt dat dergelijke opmerkingen bij uitzondering voorkomen. In de regel wordt een koppeling met de instructie niet expliciet gemaakt en kan hooguit worden geconstateerd dat het feit waarvoor de strafbeschikking is uitgevaardigd binnen de reikwijdte van de instructie valt.

5.3 Compleetheid van het dossier

De mate waarin de in een zaak opgelegde OM-strafbeschikking kan worden beoordeeld, hangt vooral af van de zich in GPS bevindende stukken. Daarvoor zijn essentieel de aanwezigheid van een politiedossier, een (afschrift van de) OM-strafbeschikking en een uittreksel justitiële documentatie. 'Buiten de rechter OM' heeft uitgewezen dat in de gevallen waarin het politiedossier ontbreekt, voor de beoordeling van de juistheid van de uitgevaardigde OM-strafbeschikking soms kan worden teruggevallen op het voorbewerkingsformulier. Om die reden is in dit onderzoek ook bijgehouden in hoeveel zaken zonder politiedossier ook het voorbewerkingsformulier[62] ontbrak. Overigens is daarbij geen rekening gehouden met de informatieve waarde van dat formulier.[63] Hoewel het de inzet van het College is dat het

60 Gevallen van poging en andere deelnemingsvormen dan medeplegen zijn meegeteld bij onderstaande gronddelicten.

61 Evenals in 'Buiten de rechter OM' komen ook in dit onderzoek gevallen voor waarin (ten onrechte) zowel opzetheling als schuldheling gezamenlijk zijn opgenomen in één feitomschrijving of delictskwalificatie. Zie hierover nader par. 5.5.2. Om dubbeltelling te voorkomen zijn art. 416 Sr en art. 417bis Sr (en deelnemingsvormen in dat kader) met een en/of-aanduiding samengevoegd in dit overzicht.

62 Of een equivalent ervan, zoals een 'Knigge-formulier', 'reproductieformulier' of 'ZSM-journaal'.

63 Dit betreft de stand van zaken in GPS op 11 februari 2026. Er kunnen nadien bestanden in GPS zijn toegevoegd.

voorbewerkingsformulier inzichtelijk hoort te maken waarom en op welke wijze keuzes zijn gemaakt, is dat niet altijd het geval. Het komt voor dat formulieren slechts (zeer) summier zijn ingevuld. In dergelijke gevallen is de informatieve waarde ervan (zeer) beperkt.

Ontbrekende stukken in GPS	Aantal zaken	%
1. Geen politiedossier	12	9,3%
a. Aanwezig voorbewerkingsformulier	*5*	*3,9%*
b. Ontbrekend voorbewerkingsformulier	*7*	*5,4%*
2. Geen (afschrift) OM-strafbeschikking[64]	26	20,2%
3. Geen uittreksel JD	0	0%

Tabel 4: aantallen ontbrekende stukken in GPS

Het politiedossier

Uit de tabel blijkt dat in 9,3% van de bestudeerde gevallen het politiedossier in GPS ontbreekt.[65] Dat heeft ertoe geleid dat niet in alle gevallen kon worden gecontroleerd of het politiedossier voldoende informatie bevatte om tot een schuldvaststelling te komen.[66] In 'Buiten de rechter OM' is er reeds melding van gemaakt dat dit niet betekent dat op het moment dat de beslissing tot oplegging van een OM-strafbeschikking plaatsvindt geen politiedossier voorhanden was. Die stukken bevinden zich dan in de (politie)systemen.[67] Dit beeld wordt in sommige dossiers bevestigd door de manier waarop de beslissing inzichtelijk wordt gemaakt in een voorbewerkingsformulier, waarin aandacht is voor verschillende processen-verbaal en andere stukken op grond waarvan de beoordelaar de schuld heeft vastgesteld.[68]

Het afschrift van de OM-strafbeschikking

In meer dan 20% van de gevallen ontbrak het aan de verdachte gerichte afschrift van de OM-strafbeschikking in GPS. Ten opzichte van 'Buiten de rechter OM' is dit geen verbetering.[69] Het ontbreken van het afschrift in GPS heeft voor het onderzoek niet tot problemen geleid. Dat

64 In 26 gevallen ontbrak het afschrift van de OM-strafbeschikking dat was gericht aan de verdachte. In 14 gevallen daarvan was wel een afschrift dat naar het slachtoffer is gestuurd aanwezig; in 12 gevallen (9,3% van het aantal onderzochte zaken) was in het geheel geen afschrift van de OM-strafbeschikking in GPS aanwezig.
65 In de onderzochte gevallen in 'Buiten de rechter OM' ging het bij de misdrijven om 22% bij het stratum 'Pre-Corona ZSM' en 20% bij het stratum 'Corona ZSM'.
66 Aldus is voor het onderzoek het ontbreken van het politiedossier in GPS problematischer dan het ontbreken van het afschrift van de OM-strafbeschikking. Zie ook de navolgende bespreking ten aanzien hiervan.
67 'Buiten de rechter OM', p. 41.
68 Naar aanleiding van het rapport 'Buiten de rechter OM' is, zoals ook is omschreven in 2.5.2, erop aangedrongen keuzes inzichtelijk te maken door middel van het voorbewerkingsformulier.
69 In de onderzochte gevallen in 'Buiten de rechter OM' ging het bij de misdrijven om 15% bij het stratum 'Pre-Corona ZSM' en 17% bij het stratum 'Corona ZSM' (tabel 23, p. 63).

komt doordat in vrijwel alle zaken in GPS ook een zogenoemd CJIB-zaakoverzicht is opgenomen, waarin een korte feitomschrijving is vermeld. Uitgaande van de juistheid van die feitomschrijving kon worden beoordeeld of de gedraging waarvoor de verdachte (kennelijk) is bestraft aansloot bij wat daarover in het politiedossier – mits dat er natuurlijk wel was – is gerelateerd. Al met al heeft het ontbreken van het afschrift van de OM-strafbeschikking het onderhavige onderzoek minder gehinderd dan het ontbreken van het politiedossier, zij het dat het onderzoek naar de inhoud van de OM-strafbeschikking (par. 5.5) is beperkt tot die zaken waarin het afschrift van de OM-strafbeschikking wel in GPS beschikbaar was (79,8%).

Het uittreksel justitiële documentatie

Uit 'Buiten de rechter OM' bleek dat in vrijwel alle in de steekproef betrokken ZSM-zaken een uittreksel justitiële documentatie beschikbaar was (99%). In de CVOM-zaken lag dat percentage lager (78% tot 84%). In het onderhavige onderzoek – met overwegend ZSM-zaken – is in alle in de steekproef onderzochte zaken een uittreksel justitiële documentatie aangetroffen.[70]

5.4 Procedurele voorwaarden voor het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking

5.4.1 De bevoegde functionaris

Op grond van art. 257a lid 1 Sv kan "de officier van justitie" een OM-strafbeschikking uitvaardigen. Op de voet van art. 126 Wet RO kan de uitoefening van deze bevoegdheid worden opgedragen aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar voor zover het hoofd van het parket daarmee heeft ingestemd. Dat komt er in de praktijk op neer dat ook parketsecretarissen OM-strafbeschikkingen kunnen uitvaardigen.

Uit het afschrift van de OM-strafbeschikking valt niet op te maken welke functionaris feitelijk heeft beslist. Consequent wordt 'de officier van justitie' als beslissende autoriteit vermeld, maar op basis van de gegevens in GPS is vast te stellen dat veelvuldig een parketsecretaris feitelijk de beslissing heeft genomen. In GPS wordt een onderscheid gemaakt tussen een functionaris die de beslissing neemt ('Genomen door'), een officier van justitie die beslist ('Beslissend OvJ') en een functionaris die de beslissing accordeert ('Geaccordeerd door'). In het merendeel van de gevallen is de naam van een parketsecretaris bij de eerste en de derde categorie vermeld. Uit het onderzoek 'Buiten de rechter OM' kwam naar voren dat niet consequent in GPS en de daarin opgenomen documenten was vastgelegd wie feitelijk de beslissing had genomen. Die bevinding is nog steeds actueel. Het komt veelvuldig voor dat (in de registratievelden bij de genoemde categorieën) in GPS andere namen en functionarissen zijn opgenomen dan genoemd in bijvoorbeeld het (voorbewerkings)formulier waarin de (inhoudelijke) beslissing tot het opleggen van de OM-strafbeschikking is vastgelegd en/of in het verslag van het OM-hoorgesprek dat heeft geresulteerd in de uitvaardiging van een OM-strafbeschikking.[71]

---

70 In 'Buiten de rechter OM' ontbrak het uittreksel justitiële documentatie bij 1% van de onderzochte gevallen bij het stratum 'Pre-Corona ZSM' en 1% bij het stratum 'Corona ZSM'. Zie met betrekking tot de praktijk waarin het uittreksel justitiële documentatie geregeld wordt 'ververst', 'Buiten de rechter OM', p. 43.

71 Van alle gevallen waarin een (ingevuld) schriftelijk verslag van het OM-hoorgesprek in GPS aanwezig is, komt in 54% ervan de in het verslag weergegeven naam van de functionaris niet overeen met de naam van de functionaris die is vermeld in het registratieveld in GPS.

5.4.2 De identiteitsvaststelling van de verdachte door de politie en het OM

Uit 'Buiten de rechter OM':[72]
Het Wetboek van Strafvordering bevat specifieke regels om de identiteit van een verdachte vast te stellen. Het belang van die regels is groot. Door naleving daarvan kan worden voorkomen dat een verkeerde persoon wordt vervolgd, in casu door het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking.

Het onderzoek dat de politie naar de identiteit van de verdachte instelt omvat in alle gevallen het de verdachte vragen naar – kort gezegd – zijn persoonsgegevens en het doen van onderzoek naar zijn identiteitsbewijs (art. 27a lid 1 Sv). Indien sprake is van een misdrijf waarvoor ingevolge art. 67 lid 1 Sv voorlopige hechtenis is toegestaan (art. 55c lid 2 Sv), worden tevens foto's en vingerafdrukken van de verdachte genomen (art. 55c lid 2 Sv). Dat laatste is ook in andere gevallen mogelijk, indien er twijfel bestaat over de identiteit van de verdachte en de officier van justitie of de hulpofficier van justitie daartoe opdracht geeft (art. 55c lid 3 Sv).

Evenals in het onderzoek dat heeft geresulteerd in het rapport 'Buiten de rechter OM', heeft de beoordeling of sprake is geweest van een deugdelijke identiteitsvaststelling zich geconcentreerd op de kern daarvan. Kleine praktische gebreken – bijvoorbeeld: wel een identiteitsbewijs gecontroleerd, maar niet het documentnummer genoteerd – en factoren van buitenaf die in de weg stonden aan het volledig juist kunnen verifiëren van de identiteit van de verdachte – zoals storing bij de ID-zuil – hebben niet zonder meer geleid tot het oordeel dat de identiteitsvaststelling niet deugdelijk was. In dit kader zij nog opgemerkt dat de politie geen voorwerp van toezicht door de PGHR vormt. Het gaat erom dat het OM op grond van de informatie die de politie aanlevert verantwoordelijk is voor de vervolging van de (juiste) verdachte.

Wijze van identiteitsvaststelling	Aantal zaken	% (afgerond)
Onbekend - informatie ontbreekt[73]	20	15,5%
Basis Voorziening Identiteitsvaststelling (BVID) - Identiteitszuil	68	52,7%
Paspoort	6	4,7%
waarvan met aparte vermelding m.b.t. afgenomen vingerafdrukken en genomen gelaatsfoto (art. 55c lid 2 Sv) op ID-staat	*5*	
Rijbewijs	11	8,5%

[72] De gecursiveerde tekst is ontleend aan 'Buiten de rechter OM', p. 46.
[73] Verschillende redenen kunnen hieraan ten grondslag liggen, zoals ontbrekende politiedossiers, ontbrekende ID-staten en de afwezigheid van een vermelding 'verificatie personalia' vanwege een afwijkend format, waarbij ook niet uit andere stukken de identiteitsvaststelling kon worden afgeleid.

waarvan met aparte vermelding m.b.t. afgenomen vingerafdrukken en genomen gelaatsfoto (art. 55c lid 2 Sv) op ID-staat	*3*	
Identiteitskaart	20	15,5%
waarvan met aparte vermelding m.b.t. afgenomen vingerafdrukken en genomen gelaatsfoto (art. 55c lid 2 Sv) op ID-staat	*8*	
Verblijfsdocument	2	1,6%
waarvan met aparte vermelding m.b.t. afgenomen vingerafdrukken en genomen gelaatsfoto (art. 55c lid 2 Sv) op ID-staat	*0*	
Combinatie[74]	1	0,8%
waarvan met aparte vermelding m.b.t. afgenomen vingerafdrukken en genomen gelaatsfoto (art. 55c lid 2 Sv) op ID-staat	*0*	
Overige[75]	1	0,8%
waarvan met aparte vermelding m.b.t. afgenomen vingerafdrukken en genomen gelaatsfoto (art. 55c lid 2 Sv) op ID-staat	*1*	
Totaal	**129**	**100%**

Tabel 5: de identiteitsvaststelling op grond van art. 27a Sv

Uit de tabel volgt dat niet in alle gevallen conform art. 55c lid 2 Sv separaat vingerafdrukken zijn afgenomen en een gelaatsfoto is genomen. Onder de aanname dat met gebruik van de Basis Voorziening Identiteitsvaststelling (BVID) – Identiteitszuil automatisch wordt voldaan aan de in art. 55c lid 2 Sv opgenomen verplichting, blijkt dat in twee derde van de gevallen (86 van de 129) kon worden vastgesteld dat aan de vereisten met betrekking tot een juiste identiteitsvaststelling is voldaan. Deze bevinding komt overeen met de resultaten uit 'Buiten de rechter OM' voor zover deze betrekking hebben op de ZSM-zaakstroom. Net als in dat onderzoek heeft het aantal niet deugdelijke identiteitsvaststellingen niet zozeer van doen met de kwestie in hoeverre de personalia worden geverifieerd bij het politieverhoor, als wel met de hiervoor genoemde verplichting dat, indien sprake is van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan, foto's en vingerafdrukken van de verdachte moeten worden genomen.

74 In één geval waren de personalia van de verdachte geverifieerd conform een geldig Nederlands verblijfsdocument voor vreemdelingen, waarna ook gebruik werd gemaakt van de Basis Voorziening Identiteitsvaststelling (BVID) – Identiteitszuil.

75 In één geval waren de personalia van de verdachte geverifieerd met behulp van een foto van een verblijfsdocument op de telefoon van de verdachte. Die informatie is gecontroleerd met gebruik van de Strafrechtketendatabank (SKDB).

Bij het onderzoek viel overigens op dat in procesdossiers verschillende formats worden gebruikt voor processen-verbaal van verhoor. Niet alleen verschillen de formats van de politie ten opzichte van die van de Koninklijke Marechaussee, ook worden door de politie verschillende versies gebruikt. De meest voorkomende (standaard) stijl bevat een aparte vermelding van de wijze van 'verificatie personalia', maar in de daarvan afwijkende stijl (met blauwe tussenkoppen) ontbreekt een dergelijke vermelding. Hierdoor is in mindere mate inzichtelijk en controleerbaar in hoeverre de verplichtingen ten aanzien van de identiteitsvaststelling worden nagekomen. Dat heeft ook mede bijgedragen aan het aantal gevallen (20) waarin niet kon worden nagegaan in hoeverre de personalia van de verdachte zijn geverifieerd voorafgaand aan het politieverhoor.

Opmerking verdient ten slotte dat de verslaglegging van de wijze waarop legitimatie bij het OM-hoorgesprek plaatsheeft meer aandacht behoeft. Het komt herhaaldelijk voor dat (slechts) wordt volstaan met de (in het format van het verslag van het OM-hoorgesprek als standaardzin opgenomen) vaststelling dat "De identiteit van de verdachte voorafgaand aan het verhoor [is] vastgesteld".[76] De *wijze waarop* de identiteitsvaststelling heeft plaatsgevonden wordt niet vermeld. Slechts bij uitzondering wordt weergegeven dat er is gevraagd naar namen, geboortedatum, BRP-adres en feitelijk verblijf en/of dat er onderzoek is verricht aan het identiteitsbewijs van de verdachte.

5.4.3 Het horen van de verdachte, inclusief de rechtsbijstand

Ten aanzien van de verplichtingen en waarborgen die verband houden met het horen van de verdachte voorafgaand aan de uitvaardiging van een OM-strafbeschikking wijken de resultaten van het onderhavige onderzoek niet substantieel af van die van 'Buiten de rechter OM'. De verdachte wordt in de gevallen waarin dat is vereist (de voorgenomen oplegging van een taakstraf, een ontzegging van de rijbevoegdheid, een gedragsaanwijzing en geldboetes en schadevergoedingsmaatregelen die afzonderlijk of gezamenlijk meer bedragen dan € 2.000,00) uitgenodigd voor een OM-hoorgesprek, en wordt in de aanloop daarnaartoe, alsmede bij aanvang van het gesprek consequent en op adequate wijze gewezen op de mogelijkheid tot toevoeging van een raadsman. Het gebruik van vaste formuleringen in uitnodigingen voor OM-hoorgesprekken levert daar een belangrijke bijdrage aan. Opvallend is overigens wel dat in verslagen van OM-hoorgesprekken menigmaal wordt vermeld (of niet is geschrapt uit het sjabloon) dat de verdachte is gewezen op zijn zwijgrecht en/of op zijn recht op rechtsbijstand, terwijl de verdachte niet is verschenen bij het OM-hoorgesprek.

Verder volgt uit de dossierstudie dat het horen tijdens een OM-hoorgesprek wordt uitgevoerd door een bevoegde functionaris. In het gros van de zaken wordt de verdachte, in elk geval blijkens de schriftelijke verslagen, gehoord door een officier van justitie. In de resterende gevallen wordt de "secretaris" (5 keer), "adjunct officier van justitie" (2 keer) of "plv. OvJ" (1 keer) genoemd als horende functionaris.[77] Het is overigens niet ondenkbaar dat deze aantallen in werkelijkheid hoger zijn. De onderzoekers constateerden verschillen tussen functionarissen die feitelijk de beslissing hebben genomen volgens informatie uit GPS enerzijds en functionarissen die volgens het schriftelijk verslag van het OM-hoorgesprek de verdachte hebben gehoord en de sanctie hebben opgelegd anderzijds. Zie ook paragraaf 5.4.1.

[76] Het kwam enkele keren voor dat in het verslag van het OM-hoorgesprek in het geheel geen vermelding van de identiteitsvaststelling was opgenomen.

[77] In deze gevallen komt, vermoedelijk vanwege gebruik van een vast format, wel de term 'officier van justitie' voor in het verslag van het OM-hoorgesprek.

De tweede volzin van art. 257c lid 3 Sv schrijft voor dat indien de strafbeschikking afwijkt van door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, de redenen die tot afwijken hebben geleid aan het verslag worden toegevoegd, voor zover deze redenen niet reeds mondeling zijn opgegeven. Dit voorschrift leidt ertoe dat uit de inhoud van het schriftelijke verslag van het OM-hoorgesprek niet zonder meer kan worden opgemaakt om welke redenen er van een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt is afgeweken. Het kan immers voorkomen dat het door of namens de verdachte ingenomen standpunt is verworpen en dat de redenen die daaraan ten grondslag liggen al mondeling zijn medegedeeld, waardoor een duiding ervan in het verslag ontbreekt. Een dergelijke verslaglegging is weliswaar niet strijdig met de genoemde wetsbepaling, maar wel in strijd met de voor de invulling van het hoorverslag opgestelde invulinstructie.[78]

Hoewel het format voor het verslag van het OM-hoorgesprek de volgende standaardzin bevat: "De officier van justitie wijkt af van het uitdrukkelijk onderbouwde standpunt omdat: [Onderbouwing OvJ, zakelijk weergegeven]", is in geen van de schriftelijke verslagen van een OM-hoorgesprek waarin daadwerkelijk wordt afgeweken van een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt deze (of een soortgelijke) zin terug te vinden. Slechts één keer is deze zin aangetroffen, maar dat betreft een geval waarin de standaardzin ten onrechte niet was geschrapt, omdat de officier van justitie het door de verdediging ingenomen standpunt volgde.

Uit de dossierstudie volgt dat in de meeste gevallen geen uitdrukkelijk onderbouwd standpunt is ingenomen. Ingeval er (al dan niet met welwillende lezing, zeker indien de verdachte niet werd bijgestaan door een raadsman) wel een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt is ingenomen, zag dat meestal op de sanctionering in combinatie met persoonlijke omstandigheden van de verdachte, waarbij argumenten werden aangevoerd die verband houden met draagkracht, de (on)mogelijkheid om een taakstraf uit te voeren of de voorkeur om, in geval van schuldvaststelling en bestraffing, een geldboete met een betalingsregeling opgelegd te krijgen. Ook werd diverse malen een standpunt ingenomen met betrekking tot materieelstrafrechtelijke leerstukken. Tot het afzien van een strafbeschikking heeft dat niet geleid. Zo ook niet in het volgende geval.

Diefstal voordat de winkel werd verlaten

Een verdachte van een viertal diefstallen wordt uitgenodigd voor een OM-hoorgesprek. Met betrekking tot één van de diefstallen verklaart de verdachte dat ze "absoluut niet [heeft] gestolen. Het was een samenloop van onfortuinlijke situaties." De situatie kwam er in de kern op neer dat zij tijdens het winkelen in een discountwinkel spullen in een boodschappentas en in een rugtas had gestopt en dat zij, voordat ze de winkel had verlaten, door een medewerkster (aangeefster) van de discountwinkel op haar gedrag werd aangesproken en werd beschuldigd van diefstal. Door de winkelmedewerkster werden de spullen weer

[78] In par. 2.5.4. is vermeld dat het standaard hoorverslag en de bijbehorende invulinstructie op 10 november 2023 aan de parketten zijn verstrekt en dat deze anderhalf jaar later bij brief van 25 april 2025 nogmaals onder de aandacht zijn gebracht en verstrekt. Opgemerkt zij dat in het schriftelijke verslag van het OM-hoorgesprek kan en mag worden volstaan met een zakelijke weergave van hetgeen naar voren is gebracht. Met een dergelijke (niet woordelijke) weergave is het niet altijd even eenvoudig te beoordelen of hetgeen naar voren is gebracht voldoet aan alle vereisten voor een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt.

uit haar boodschappentas en rugtas gehaald. Bij het verlaten van de winkel bleken er echter nog drie producten in haar rugtas te zitten.

De raadsvrouw van de verdachte neemt tijdens het OM-hoorgesprek het standpunt in dat haar cliënt moet worden vrijgesproken vanwege ontbrekend oogmerk. Daartoe stelt zij (blijkens het schriftelijke verslag): "Ik vind deze zaak een bijzondere situatie, dit komt door het feit dat de medewerker spullen haalt uit de rugtas maar cliënt wel in de winkel blijft. (…) De vraag die ik heb is of zij op de hoogte was van de spullen van de rugzak. Ze had geen intentie om te stelen en ik vraag u cliënt hiervan vrij te spreken."

De officier van justitie heeft weliswaar begrip voor hetgeen naar voren is gebracht, maar bestraft de verdachte niettemin: "Deze behoeft wat extra uitleg, omdat hier sprake is van een meer bijzondere situatie zoals uw raadsvrouw ook zegt. Het zit hem in het geheel aan gedragingen dat u de goederen uit het zicht brengt en in uw tas stopt. Ook deze diefstal acht ik bewijsbaar. Uit de aangifte en de camerabeelden blijkt dat u meerdere producten uit de schappen pakt en vervolgens in uw rugtas stopt en in een blauwe AH tas. Ook is te zien dat u tot 9x toe producten vanuit uw winkelmandje overhevelt naar die AH tas. Daarmee brengt u deze producten uit het zicht, en als ik kijk naar de uiterlijke verschijningsvorm van dit gedrag, doet u dit omdat u deze goederen wil stelen. Er is geen enkele reden om de producten van het winkelmandje over te hevelen naar uw tas. Daarmee is op dat moment de winkeldiefstal al voltooid. Dat de aangeefster vervolgens u aanspreekt en de producten eruit haalt maakt dat niet anders. Ik wil best geloven dat u daarna niet wist dat er nog een product in uw tas zat. Dat reken ik u ook niet aan. Wat mij betreft was daarvoor al sprake van een voltooide diefstal. Ik ben het wel met uw advocaat eens dat er producten uit uw tas zijn gehaald en u niet kon weten welke producten er nog in uw tas zaten en u er van uit mocht gaan dat de tas leeg was. Dat u vervolgens de kassa bent gepasseerd met die 3 producten zie ik niet als diefstal, maar daarvóór was hier dus al sprake van."

De officier van justitie voelde zich dus geroepen om te reageren op hetgeen door de verdediging naar voren is gebracht en is het ook op onderdelen daarmee eens, maar dat heeft niet in de weg gestaan aan de oplegging van een strafbeschikking.

Verder valt ten aanzien van de ondertekening van het verslag van het OM-hoorgesprek op dat er verschillend mee wordt omgegaan. Soms wordt het verslag in het geheel niet ondertekend, veelal wordt het alleen door of namens de officier van justitie ondertekend en sporadisch komt het voor dat het (ook) door de verdachte wordt ondertekend.

Eén van de schriftelijke verslagen van een OM-hoorgesprek viel op doordat daarin was opgetekend: "Hierbij verklaar ik [naam verdachte] dat de strafbeschikking heden aan mij in persoon is uitgereikt en verklaar ik mij bereid te voldoen aan de navolgende opgelegde straf(fen) en/of maatregel(en) en/of mij te houden aan de navolgende aanwijzing(en): een geldboete van € 500,00.", terwijl uit het verslag volgt dat de verdachte niet is verschenen en dat tevergeefs is geprobeerd telefonisch contact met hem op te nemen. Het één is niet met het ander te rijmen.

5.4.4 Het recht tot strafvervolging

In de dossierstudie is onderzocht of vervolgingsbeletselen[79] in de weg stonden dan wel hadden moeten staan aan het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking. In geen van de gevallen is schending van algemene strafvorderlijke voorschriften of beginselen vastgesteld.

5.5 De inhoud van de OM-strafbeschikking

5.5.1 Inleiding

Over de vorm en de inhoud van (het afschrift van) de OM-strafbeschikking bepaalt art. 257a lid 6 Sv:

> *"De strafbeschikking is schriftelijk en vermeldt:*
> *a. de naam en het van de verdachte bekende adres;*
> *b. een opgave van het feit als bedoeld in artikel 261, eerste en tweede lid, dan wel een korte omschrijving van de gedraging ter zake waarvan de strafbeschikking wordt uitgevaardigd, alsmede de tijd waarop en de plaats waar deze gedraging werd verricht;*
> *c. het strafbare feit dat deze gedraging oplevert;*
> *d. de opgelegde straffen, maatregelen en aanwijzingen;*
> *e. de dag waarop zij is uitgevaardigd;*
> *f. de wijze waarop verzet kan worden ingesteld;*
> *g. de wijze van tenuitvoerlegging."*

Bij het beoordelen van de inhoud van de strafbeschikking zijn in het onderzoek alleen die dossiers betrokken waarin ook daadwerkelijk (een afschrift van) een OM-strafbeschikking is aangetroffen. Gelet op de constatering dat GPS niet altijd alle stukken bevatte, wijkt het aantal zaken af van het totaal aantal bestudeerde dossiers. Zie in dat kader reeds par. 5.3, waaruit volgt dat in 26 gevallen geen afschrift van de OM-strafbeschikking in GPS beschikbaar was.

Uit de bestudering van de aanwezige OM-strafbeschikkingen blijkt, evenals het geval was in 'Buiten de rechter OM', dat het afschrift grotendeels de informatie bevat die op grond van art. 257a lid 6 Sv is voorgeschreven. Zo worden de naam en het adres van de verdachte (sub a) in het algemeen juist vermeld, wordt een feitomschrijving (sub b) in de strafbeschikking opgenomen en worden de sancties (sub d) vermeld alsook de wijze waarop verzet (sub f) kan worden ingesteld.

In de navolgende (deel)paragrafen wordt ook nader ingegaan op de overige verplichtingen, te weten (de kwaliteit van) de feitomschrijving (sub b) en de kwalificatie (sub c) en de verplichting om in de OM-strafbeschikking informatie te verstrekken over de wijze van tenuitvoerlegging (sub g). In paragraaf 5.7 wordt de dagtekening van de OM-strafbeschikking besproken (sub e).

[79] Denk bijvoorbeeld aan verjaring van het feit, de dood van de verdachte en strijd met het ne bis in idem-beginsel.

5.5.2 De feitomschrijving en de kwalificatie

Inleiding

Uit 'Buiten de rechter OM':[80]
Uit art. 257a lid 6 aanhef en onder b Sv blijkt dat de schriftelijke strafbeschikking dient te bevatten:

i) "een opgave van het feit als bedoeld in art. 261 lid 1 en 2 Sv", of[81]

ii) "een korte omschrijving van de gedraging ter zake waarvan de strafbeschikking wordt uitgevaardigd, alsmede de tijd waarop en de plaats waar deze gedraging werd verricht."[82]

In de feitopgave/feitomschrijving wordt in de OM-strafbeschikking de gedraging verwoord die de verdachte in de ogen van het OM heeft begaan. Dit onderdeel van de OM-strafbeschikking lijkt in zoverre op de bewezenverklaring uit een rechterlijk vonnis.

In art. 257a lid 6 onder c Sv wordt vereist dat het OM in de OM-strafbeschikking ook vermeldt welk strafbaar feit die gedraging oplevert. Dit onderdeel doet denken aan de kwalificatie van het bewezen verklaarde feit in een rechterlijk vonnis.

Hoewel de wetsgeschiedenis – zoals hierna nog blijkt – niet volstrekt helder is als het gaat om de vraag wat de wetgever met de feitopgave/feitomschrijving en de kwalificatie precies voor ogen stond en welke concrete eisen hieraan moeten worden gesteld, kan uit die wetsgeschiedenis wel worden afgeleid dat uit de OM-strafbeschikking voor de verdachte duidelijk moet blijken voor welke concrete gedraging en voor welk strafbaar feit hij met de hem opgelegde OM-strafbeschikking is bestraft.

Uit de dossierstudie blijkt dat de OM-strafbeschikking zo is ingericht dat de kwalificatie (kennelijk) gelijk is aan de feitomschrijving. Anders gezegd: in geen van de onderzochte dossiers is een zaak aangetroffen met – náást de feitomschrijving – een afzonderlijke, anders geformuleerde kwalificatie. Gelet op de wijze waarop in de praktijk de feitomschrijving en de kwalificatie met elkaar zijn verbonden, worden beide onderwerpen in deze paragraaf besproken.

De feitomschrijving

In de dossierstudie kwamen problematische aspecten naar voren die vooral zagen op *te ruime* feitomschrijvingen. Het gaat dan, evenals in 'Buiten de rechter OM', om omschrijvingen waarin alternatieven zijn opgenomen. In het bijzonder is problematisch het vermelden van een alternatief waarvoor in het onderliggende dossier geen steun is te vinden, dan wel een ruime, alternatieve feitomschrijving die in zekere zin innerlijk tegenstrijdig is. Het typerende voorbeeld was, is en blijft "opzet-/schuldheling" onder vermelding van art. 416 lid 1 aanhef onder a Sr en art. 417bis lid 1 aanhef onder a Sr. Sinds het rapport 'Buiten de rechter OM' is ten aanzien van deze (combinatie van) delicten weinig verandering zichtbaar. Nog steeds komen er feitomschrijvingen voor waarbij (op z'n zachtst gezegd) sterk kan worden getwijfeld aan de juistheid daarvan. Zeker ingeval tijdens het OM-hoorgesprek door de officier van justitie nadrukkelijk wordt geconcludeerd dat het handelen van de verdachte moet worden aangemerkt als schuldheling, is het niet goed te begrijpen als vervolgens op de OM-strafbeschikking

80 De gecursiveerde tekst is ontleend aan 'Buiten de rechter OM', p. 58-59.
81 Art. 261 lid 1 en lid 2 Sv bevatten de eisen waaraan de – in een dagvaarding voor een reguliere terechtzitting vervatte – tenlastelegging inhoudelijk moet voldoen.
82 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 67.

'opzet-/schuldheling' wordt vermeld. Dat is niet alleen niet goed te begrijpen, het is ook bezwarend voor de verdachte: op zijn justitiële documentatie prijkt dan een zwaarder feit dan waarvan volgens de bestraffende autoriteit sprake is.

Uit de dossierstudie volgt overigens dat het vermelden van 'opzet-/schuldheling' op de OM-strafbeschikking geen 'automatisme' behoeft te zijn. Naast 11 gevallen waarin zowel opzetheling als schuldheling in de feitomschrijving zijn opgenomen, zijn er 4 gevallen aangetroffen waarin alleen schuldheling als feit is vermeld en 1 geval waarin alleen opzetheling als feit is vermeld. Er wordt dus (wel degelijk) ook handmatig in GPS ingegrepen. Op deze mogelijkheid wordt – zoals in par. 2.3 is gebleken – in de e-learning OM-strafbeschikking, die sinds 28 april 2025 binnen het OM beschikbaar is, nadrukkelijk aangedrongen. Tot een significant effect heeft die e-learning (nog) niet geleid. Van de 11 gevallen waarin de feitomschrijving 'opzet-/schuldheling' op de strafbeschikking prijkt, is in 4 gevallen de strafbeschikking uitgevaardigd op een datum (ruim) ná de introductie van de e-learning. Van de 5 gevallen waarin de feitomschrijving wel is beperkt tot schuldheling (4x) of opzetheling (1x), dateren er 2 van vóór die introductie.

De kwalificatie

Uit 'Buiten de rechter OM':[83]
Art. 257a lid 6 onder c Sv vereist dat de OM-strafbeschikking vermeldt welk strafbaar feit de gedraging oplevert. Hiervoor is al vermeld dat dit overeenkomt met de kwalificatiebeslissing uit een rechterlijk vonnis. Evenals bij een rechterlijk vonnis geldt ook hier dat de verweten (en bewijsbare) feitelijke gedraging ook daadwerkelijk onder het in de kwalificatie genoemde strafbare feit moet kunnen worden gerubriceerd.

Uit het dossieronderzoek volgt, evenals hetgeen in 'Buiten de rechter OM' is geconstateerd, dat:

i) de kwalificatie structureel samenvalt met de feitomschrijving, of anders gezegd: de feitomschrijving ook fungeert als kwalificatie. Dat betekent dat indien de feitomschrijving niet deugt, dit ook geldt voor de kwalificatie.
ii) de kwalificatie niet altijd overeenkomt met het (uit het dossier blijkende) bestrafte feit. Het gaat hier om de hiervoor bekritiseerde praktijk van het opnemen van verschillende (elkaar uitsluitende) alternatieven. Hoewel het vermelden van "opzetheling" of "schuldheling" als kwalificatie op zichzelf juist kan zijn, geldt dat niet voor het (in 14 gevallen) vermelden van *beide* omschrijvingen. Het daarbij ook nog vermelden van beide wetsartikelen maakt dat niet anders.

5.5.3 De schuldvaststelling: het bewijs

Inleiding

Ingevolge art. 257a lid 1 Sv dient de officier van justitie bij het uitvaardigen van een strafbeschikking vast te stellen dat een strafbaar feit is begaan. Bij deze schuldvaststelling door de officier van justitie gaat het niet alleen om de kwestie of het ten laste gelegde feit bewijsbaar is. Voor strafoplegging is eveneens vereist dat de officier van justitie is nagegaan of het bewezen verklaarde feit een strafbaar feit volgens de wet oplevert en of de verdachte strafbaar is.[84]

83 De gecursiveerde tekst is ontleend aan 'Buiten de rechter OM', p. 63.
84 Vgl. art. 350 Sv.

In het navolgende wordt eerst specifiek ingegaan op het onderdeel van de schuldvaststelling dat gaat over de bewijsvraag.[85] In paragraaf 5.5.4 komen de strafuitsluitingsgronden ter sprake.

De bewijsvraag

Uit 'Buiten de rechter OM': [86]
In verband met de bewijsvraag zijn in het onderzoek drie opvolgende vragen te onderscheiden:

i. Zijn de beschikbare, aan het politiedossier ontleende, bewijsmiddelen voor het bewijs bruikbaar?
ii. Kan op basis van het daadwerkelijk bruikbare bewijs worden geconcludeerd dat de verdachte het hem verweten strafbare feit heeft begaan?
iii. Is er reden om te twijfelen aan de betrouwbaarheid van het bewijs?

Sub i: de bruikbaarheid van het bewijs

Uit 'Buiten de rechter OM':[87]
Een bewijsmiddel kan onbruikbaar zijn voor het bewijs doordat er iets mis is gegaan in de opsporing. Zo kan het proces-verbaal waarin het verhoor van de verdachte is neergelegd onbruikbaar zijn voor het bewijs wanneer de verdachte voorafgaand aan dat verhoor niet is medegedeeld dat hij geen antwoord hoeft te geven op de hem gestelde vragen (schending van de zogeheten cautieverplichting van art. 29 lid 2 Sv). Datzelfde lot kan het proces-verbaal van verhoor van de verdachte treffen die vóór dat verhoor niet is geïnformeerd over zijn recht op (gesubsidieerde) verhoor- en consultatiebijstand (art. 27c lid 2 en 3 Sv en art. 28 Sv tot en met art. 28c Sv).

Er zijn geen gevallen geconstateerd waarin zich onherstelbare bewijsproblemen hebben voorgedaan. Onregelmatigheden in het procesdossier, zoals in eerste instantie nog niet ondertekende processen-verbaal, konden worden hersteld.

Sub ii: de toereikendheid van het bewijs

Uit 'Buiten de rechter OM':[88]
Het bewijs dat de verdachte een strafbare gedraging heeft begaan kan in twee opzichten tekortschieten. In de eerste plaats doordat niet is voldaan aan de wettelijke bewijsminima[89] *en in de tweede plaats doordat niet elk aspect (bestanddeel) van de hem verweten gedraging met een bewijsmiddel kan worden belegd.*

De wettelijke bewijsminima

In de dossierstudie is nagegaan of het OM bij zijn oordeel dat de verdachte het feit heeft begaan de bewijsminima in acht heeft genomen. Er zijn geen voorbeelden aangetroffen van situaties waarin het bewijs enkel op de verklaring van de verdachte dan wel op de verklaring van één enkele getuige, niet zijnde een opsporingsambtenaar, berust. Evenmin zijn er voorbeelden van

85 Hierbij zij opgemerkt dat alleen die zaken uit de steekproef aan onderzoek zijn onderworpen waarvan het procesdossier in GPS aanwezig is.
86 De gecursiveerde tekst is ontleend aan 'Buiten de rechter OM', p. 69.
87 De gecursiveerde tekst is ontleend aan 'Buiten de rechter OM', p. 69.
88 De gecursiveerde tekst is ontleend aan 'Buiten de rechter OM', p. 70.
89 Zie o.a. art. 341 lid 4 Sv, art. 342 lid 2 Sv (en de uitzondering van art. 344 lid 2 Sv), alsmede art. 344 lid 1 sub 5 Sv.

gevallen aangetroffen waarin het bewijs enkel is gebaseerd op een geschrift als bedoeld in art. 344 lid 1 sub 5 Sv.

Om andere reden ontoereikend bewijs

In de dossierstudie is ook onderzocht of, gezien de feitomschrijving en de (concept-)tenlastelegging, alle onderdelen van het verwijt kunnen worden afgeleid uit een bewijsmiddel. Wanneer de feitomschrijving verschillende alternatieven bevat, is gecontroleerd of er voor ten minste één van die alternatieven voldoende bewijs aanwezig is.[90]

Ook ten aanzien van deze categorie zijn geen voorbeelden aangetroffen van ontoereikend bewijs. Hierbij zij opgemerkt dat enkele kennelijke verschrijvingen verbeterd zijn gelezen, zoals een datumaanduiding van een proces-verbaal van aanhouding (niet "12 december", maar "16 december", welke datum op andere plaatsen in het proces-verbaal wel juist staat).

<u>sub iii: de betrouwbaarheid van het bewijs</u>

Uit 'Buiten de rechter OM':[91]
Bewijstechnisch zijn er in de regel geen problemen wanneer de verschillende in een dossier opgenomen bewijsmiddelen inhoudelijk met elkaar overeenkomen en/of elkaar aanvullen. De praktijk is echter weerbarstiger. De ene getuige verklaart net even anders dan de andere, de verdachte bekent niet het hele feit, maar slechts een deel van het feit, de verdachte weerspreekt de door de politie vervaardigde situatieschets, etc. In die gevallen ontkomt de beoordelaar niet aan een nadere waardering en een selectie van het beschikbare bewijsmateriaal. Wanneer de beoordelaar tot de conclusie komt dat op zichzelf bewijsbaar is dat de verdachte zich aan de hem verweten gedraging heeft schuldig gemaakt, zal hij dat oordeel enkel mogen baseren op door hem als betrouwbaar aangemerkt bewijs. Als hij twijfels heeft over die betrouwbaarheid, zal hij nimmer kunnen voldoen aan de in art. 338 Sv gestelde voorwaarde dat hij 'door den inhoud van wettige bewijsmiddelen de overtuiging heeft bekomen' dat de verdachte de hem verweten strafbare gedraging heeft begaan. De vraag naar de betrouwbaarheid van het bewijs gaat dus altijd vooraf aan de vraag of het totaal aan bewijs overtuigend is.

In het onderhavige onderzoek is in alle zaken nagegaan of zich in het dossier processen-verbaal bevonden die niet op ambtseed of ambtsbelofte waren opgemaakt en/of niet waren ondertekend. De praktijk van digitale ondertekening van processen-verbaal lijkt eraan te hebben bijgedragen dat in dit kader geen gebreken zijn geconstateerd.

Uit 'Buiten de rechter OM':[92]
In het dossieronderzoek is uiteraard ook aandacht geweest voor zaken waarin om materiële redenen vraagtekens zijn te stellen bij de betrouwbaarheid van bewijsmiddelen. Hierbij is grote terughoudendheid betracht. Er is uitsluitend gescoord op evidente gevallen, zoals het (vermoedelijke) gebruik van het resultaat van een discutabele technische onderzoeksmethode. Zaken waarin zich in het dossier deels tegenstrijdige verklaringen van getuigen en/of verdachten bevonden zijn niet afgekeurd. Dat pleegt de cassatierechter ook niet te doen. Het is vaste rechtspraak dat de selectie en waardering van het bewijs behoort tot het domein van de feitenrechter. Bij de buitengerechtelijke afdoening is dat het domein van de OvJ en ten aanzien daarvan past in het kader van art. 122 RO terughoudendheid. Wanneer de verdachte het feit heeft

90 Vanzelfsprekend is ook met betrekking tot deelnemingsvormen nagegaan of daarvoor voldoende bewijs in het dossier is te vinden.
91 De gecursiveerde tekst is ontleend aan 'Buiten de rechter OM', p. 73.
92 De gecursiveerde tekst is ontleend aan 'Buiten de rechter OM', p. 75.

ontkend of de verklaring van getuige A ontlastend is en die van getuige B belastend, dan heeft de OvJ door het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking kennelijk geoordeeld dat het de verklaring van de verdachte of van getuige A niet geloofwaardig heeft geacht. Zolang dat oordeel geen grote verbazing wekt, is er geen aanleiding de OM-strafbeschikking te bekritiseren.

In geen van de in de onderhavige dossierstudie onderzochte gevallen is vanwege materiële redenen geoordeeld dat er gebreken kleven aan de betrouwbaarheid van de bewijsmiddelen.

In geen enkel geval was het bewijs ontoereikend. Los van een adequate praktijk van bewijsvergaring en -beoordeling, zou mogelijk de aard van de veelvoorkomende vermogensdelicten van positieve invloed kunnen zijn op het resultaat. Bij onderzoek naar (winkel)diefstallen wordt in de regel (en eveneens blijkend uit de onderzochte procesdossiers) tegen minder bewijstechnische problematiek aan gelopen dan bij bijvoorbeeld delicten die zijn omschreven in de Opiumwet, WWM en de Leerplichtwet 1969, alsmede commune delicten als mishandeling, belediging (van een ambtenaar in de rechtmatige uitoefening van zijn functie), vernieling en bedreiging, die ook centraal stonden in 'Buiten de rechter OM'.[93] Verschillende strafverzwarende omstandigheden, anders dan 'in vereniging', die wel object van onderzoek waren in 'Buiten de rechter OM', zijn in het onderhavige onderzoek evenmin aan de orde gekomen.

5.5.4 De schuldvaststelling: strafuitsluitingsgronden

Uit 'Buiten de rechter OM':[94]
In het onderhavige onderzoek is nagegaan of ten tijde van de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking het dossier dusdanige feiten en omstandigheden bevatte dat van een (min of meer) kansrijk beroep op een strafuitsluitingsgrond sprake kon zijn. Zo ja, dan werd de (kale) uitvaardiging van een OM-strafbeschikking gebrekkig geacht. Met het oordeel dat er sprake is van een kansrijke strafuitsluitingsgrond is terughoudend omgegaan. In de eerste plaats omdat de kans van slagen van een strafuitsluitingsgrond sterk wordt bepaald door een waardering en weging van de omstandigheden van het concrete geval. In de tweede plaats omdat de dossierstudie uitwijst dat, hoewel in veel zaken door de verdachte een beroep op een strafuitsluitingsgrond is gedaan, de beoordeling daarvan louter op basis van papier niet altijd even eenvoudig is.

Het spreekt voor zich dat het OM evident kansloze (beroepen op) strafuitsluitingsgronden naast zich neer mag leggen. Dat mag het OM ook in de gevallen waarin op grond van de inhoud van het dossier een andere lezing en waardering van de feiten heel wel mogelijk is. De zittingsrechter heeft die vrijheid ook. Niet valt in te zien waarom dat voor het bestraffend OM anders zou zijn. Een verschil met de rechterlijke procedure is echter wel dat daar een beroep op een strafuitsluitingsgrond ter terechtzitting wordt gedaan en besproken en dat wanneer de rechter dat beroep verwerpt, hij dat oordeel in het vonnis moet motiveren. De uitvaardiging van een OM-strafbeschikking vereist in beginsel geen nadere motivering, tenzij het verweer als een

[93] Hier zij overigens in herinnering gebracht dat het delict oplichting (art. 326 Sr) niet in de steekproef naar voren kwam. Bewijsperikelen ten aanzien van delictsbestanddelen als 'het aannemen van een valse naam of van een valse hoedanigheid', 'listige kunstgrepen' en 'een samenweefsel van verdichtsels' zijn daardoor niet aangetroffen.
[94] De gecursiveerde tekst is ontleend aan 'Buiten de rechter OM', p. 75-76.

uitdrukkelijk onderbouwd standpunt aan de orde is gekomen op een OM-hoorzitting en het OM door het uitvaardigen van een strafbeschikking daaraan voorbijgaat.[95]

Aan de vraag of een "beroep op" een strafuitsluitingsgrond is gedaan, zijn in het onderzoek geen hoge eisen gesteld, zeker niet in de gevallen dat de verdachte geen rechtsbijstand had. Wat betreft de kans van slagen van het beroep is – als gezegd – terughoudend geopereerd.

In de aan onderzoek onderworpen zaken werd (met welwillende lezing) slechts incidenteel een beroep op een strafuitsluitingsgrond geconstateerd. Een dergelijk beroep zag dan op disculperende redenen voor een ten laste gelegde diefstal, zoals black-outs, vergeetachtigheid, kleptomanie en honger.

Zelfs met een extensieve uitleg van de strafuitsluitingsgronden ontoerekenbaarheid, overmacht of afwezigheid van alle schuld, zijn in het dossieronderzoek geen zaken aangetroffen waarin zonder meer kon worden geoordeeld dat gelet op de inhoud van het dossier sprake was van een dermate kansrijk beroep op een strafuitsluitingsgrond, dat de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking als gebrekkig kon worden aangemerkt. Wel is er in één geval twijfel mogelijk over de vraag of het OM meer had kunnen of moeten doen met tijdens het politieverhoor naar voren gebrachte feiten en omstandigheden.

Kortsluiting in het hoofd

In een supermarkt pakt de verdachte verschillende doosjes met medicijnen uit het schap, opent de doosjes en stopt de pillen in zijn broekzak. In een ander gangpad legt hij de lege doosjes in het schap met noodles en wraps om vervolgens bij de kassa slechts een pak melk en koffie af te rekenen. Bij het verlaten van de supermarkt wordt de verdachte aangehouden. Tijdens het verhoor bij de politie verklaart hij dat hij af en toe kampt met 'kortsluiting in zijn hoofd' die ertoe leidt dat hij een drang voelt om te stelen en dat hij daarvoor onder behandeling is bij een psychotherapeut. De raadsman van de verdachte heeft tijdens het verhoor naar voren gebracht dat de verdachte open staat voor een eventuele behandeling en/of een gedragsaanwijzing. Uit het dossier blijkt dat de verdachte een maand eerder voor een andere winkeldiefstal een reprimande heeft gehad. De officier van justitie heeft in de onderhavige uiteindelijk een geldboete ter hoogte van 150 euro opgelegd. Uit de stukken in GPS is niet te destilleren of het OM heeft overwogen ambtshalve iets te doen met de inhoud van de afgelegde verklaring dan wel of een en ander aanleiding heeft gegeven de aannemelijkheid van een schulduitsluitingsgrond na te gaan. Het OM is ook niet overgegaan tot oproeping voor een OM-hoorgesprek.

5.5.5 De sanctionering

Algemeen beeld van de opgelegde sancties

De straffen en maatregelen die bij een OM-strafbeschikking kunnen worden opgelegd zijn opgesomd in art. 257a lid 2 Sv: een taakstraf van ten hoogste 180 uren, een geldboete, onttrekking aan het verkeer, de verplichting tot betaling aan de staat van een som gelds ten

95 Zie art. 257c lid 3 Sv.

behoeve van het slachtoffer en ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen voor ten hoogste zes maanden. Daarnaast is in art. 257a lid 3 Sv bepaald dat de strafbeschikking ook aanwijzingen kan bevatten waaraan de verdachte moet voldoen, waaronder het doen van afstand van voorwerpen die in beslag zijn genomen, alsmede aanwijzingen, het gedrag van de verdachte betreffend, gecombineerd met een proeftijd van ten hoogste één jaar.

Uit de dossierstudie blijkt dat het OM zich bij de strafoplegging houdt aan hetgeen in de genoemde artikelleden is bepaald. Er worden in de onderzochte zaken geen zwaardere soorten straffen opgelegd dan wettelijk is toegestaan. Er zijn voorts geen gevallen aangetroffen waarbij de maximale *hoogte* van straffen, zoals geldboeten die voor het bestrafte delict kunnen worden opgelegd, is overschreden.

Uit het onderzoek blijkt dat in veruit de meeste gevallen (80,6%) alleen een geldboete is opgelegd, zie tabel 6. Ook in de rapporten 'Beschikt en Gewogen' en 'Buiten de rechter OM' was dit het geval.

Sancties	Aantal zaken	% (afgerond)
Geldboete	104	80,6%
Taakstraf	16	12,4%
Schadevergoedingsmaatregel	2	1,6%
Aanwijzing a.b.i. art. 257a lid 3 Sv	1	0,8%
Combinatie van twee of meer bovengenoemde sancties	6	4,7%
Totaal	**129**	**100%**

Tabel 6: verdeling van sancties

<u>De algemene sanctierechtelijke voorschriften</u>

Naast de in art. 257a lid 1 Sv opgenomen wettelijke grenzen voor de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking is in het dossieronderzoek gecontroleerd of algemene voorschriften van sanctierecht in de weg stonden aan de opgelegde sanctiemodaliteit en/of hoogte. In dit verband moet worden gedacht aan het taakstrafverbod van art. 22b Sr, alsmede aan in acht te nemen strafvorderingsrichtlijnen.

Taakstrafverbod

In de eerste twee leden van art. 22b Sr wordt de oplegging van een taakstraf in bepaalde gevallen uitgesloten. Ingevolge het tweede lid van art. 22b Sr kan geen taakstraf worden opgelegd indien aan de verdachte/veroordeelde in de vijf jaren voorafgaand aan het door hem begane feit wegens een soortgelijk misdrijf een taakstraf is opgelegd, en hij of zij deze taakstraf heeft verricht dan wel de tenuitvoerlegging van de vervangende hechtenis is bevolen.

In de onderzochte zaken is veelvuldig aandacht besteed aan het al dan niet van toepassing zijn van het taakstrafverbod in het desbetreffende geval. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in hetgeen is besproken tijdens het OM-hoorgesprek, alsmede in datgene wat is opgemerkt in het

voorbewerkingsformulier. Enkele keren bleek de aanvankelijke inschatting over het van toepassing zijn van het taakstrafverbod onjuist doordat bij nadere bestudering bleek dat de uitvoering van de eerder opgelegde taakstraf nog niet was afgerond of dat de zaak nog niet onherroepelijk was ten tijde van het nieuwe gepleegde delict.

In één van de onderzochte zaken bleek het taakstrafverbod te zijn geschonden.

Echt de laatste keer

De verdachte van een winkeldiefstal in juni 2025 heeft na een OM-hoorgesprek bij OM-strafbeschikking een taakstraf van 40 uur opgelegd gekregen. Een veroordeling tot een taakstraf van 30 uur op een supersnelrechtzitting in februari 2024 voor eveneens een winkeldiefstal, had daaraan in de weg moeten staan. De verdachte had die taakstraf van 30 uur namelijk al volledig verricht. En dan geldt het taakstrafverbod van art. 22b lid 2 Sr. Voor de opmerking van de officier van justitie tijdens het OM-hoorgesprek, luidende "[D]it is echt de laatste keer. Volgende keer wordt het een gevangenisstraf" was eigenlijk geen plaats.

Strafvorderingsrichtlijnen

In de meeste gevallen waarin strafvorderingsrichtlijnen[96] van toepassing waren, werden deze richtlijnen ofwel gevolgd, ofwel werd daarvan afgeweken, in voor de verdachte gunstige zin. De redenen voor de afwijking naar beneden konden worden afgeleid uit het voorbewerkingsformulier, het politiedossier, de justitiële documentatie of het schriftelijke verslag van het OM-hoorgesprek. Specifieke redenen daarvoor zijn bijvoorbeeld de financiële situatie van de verdachte en andere persoonlijke omstandigheden.

Op de goede weg

Illustratief is het geval waarin een 19-jarige jongeman, na een OM-hoorgesprek, een OM-strafbeschikking kreeg uitgereikt vanwege diefstal van een fles drank (ter waarde van € 47,77) uit een slijterij. De tijdens het OM-hoorgesprek naar voren gebrachte persoonlijke omstandigheden van de verdachte – gebeterd leven, een opleiding volgend, afhankelijk van studiefinanciering, woonachtig bij zijn moeder, geleerd van een leerstraf die door de kinderrechter ter zake van andersoortige feiten was opgelegd – brachten de officier van justitie ertoe het boetebedrag vast te stellen op € 150,00, aangevuld met een schadevergoedingsmaatregel ter hoogte van € 47,77. Het boetebedrag is lager dan wat in de 'Richtlijn voor strafvordering (winkel)diefstal/verduistering al dan niet met geweld (2022R003)' voor het desbetreffende geval is voorgeschreven, te weten een geldboete van € 200,00) De officier van justitie sluit het OM-hoorgesprek af met de woorden "Ik kan zien aan je documentatie dat je op de goede weg bent, houd dat zo."

---

[96] Te denken valt aan Richtlijn voor strafvordering diefstal voertuigen (2016R014), Richtlijn voor strafvordering (winkel)diefstal/verduistering al dan niet met geweld (2022R003), Richtlijn voor strafvordering zakkenrollerij (2015R038), Richtlijn voor strafvordering mobiel banditisme (2019R010) en Richtlijn voor strafvordering heling (2016R016).

Andere redenen voor matiging die in de onderzochte zaken naar voren kwamen zijn de houding en procesopstelling van de verdachte (waaronder spijtbetuiging), de leeftijd van de verdachte, een blanco/gering strafblad en de geringe waarde van het gestolen, geheelde of verduisterde goed.

Zwaardere bestraffing dan geïndiceerd in richtlijnen heeft in de onderzochte zaken niet plaatsgehad, waarbij zij opgemerkt dat de richtlijn zelf voorziet in marges met betrekking tot algemeen geformuleerde strafverzwarende omstandigheden. De omstandigheid dat sprake is van medeplegen, van een georganiseerd verband of van recidive kan ertoe leiden dat de daadwerkelijk opgelegde straf hoger uitvalt dan hetgeen is geïndiceerd voor het zogenoemde 'basisdelict', maar deze mogelijkheid wordt dus door de richtlijn zelf gefaciliteerd. Daarnaast heeft, met betrekking tot (winkel)diefstal, als (expliciet geformuleerd) uitgangspunt bijvoorbeeld te gelden dat een op te leggen geldboete niet lager is dan de waarde van het gestolene.

In dit verband zij overigens opgemerkt dat afwijking van de richtlijnen bijvoorbeeld ook plaatsheeft als LOVS-oriëntatiepunten met andere strafhoogten zijn gevolgd.

In sommige gevallen – die overigens niet zijn beperkt tot de gevallen waarin relevante documenten in GPS ontbraken – waren de gronden voor afwijking niet zonder meer inzichtelijk. Ook als afwijkingen potentieel verklaarbaar zijn,[97] zou het, voor meer sluitende redeneringen met betrekking tot het afwijken van richtlijnen, niettemin aangewezen zijn telkens ter zake nadrukkelijk(er) relevante factoren en elementen te noemen (bijvoorbeeld in het voorbewerkingsformulier). Daarmee zou de inzichtelijkheid van de besluitvorming ten aanzien van de sanctionering zijn gediend.

<u>De schadevergoedingsmaatregel</u>

Uit 'Buiten de rechter OM':[98]
Volgens de wetgever leent de schadevergoedingsmaatregel (art. 36f Sr) zich goed voor een buitengerechtelijke afdoening omdat die maatregel in veel gevallen eenvoudig van aard kan zijn.[99] *Met de invoering van de Wet OM-afdoening is ook art. 36f lid 1 Sr aangepast en wel zodanig dat dit artikel inhoudt dat degene "jegens wie een strafbeschikking wordt uitgevaardigd, de verplichting (kan) worden opgelegd tot betaling aan de staat van een soms gelds" ten behoeve van het slachtoffer en/of de nabestaanden van de benadeelde partij.*[100] *Art. 36f lid 2 Sr bepaalt de voorwaarden voor oplegging: "De maatregel kan worden opgelegd indien en voor zover de verdachte jegens het slachtoffer naar burgerlijk recht aansprakelijk is voor de schade die door het strafbare feit is toegebracht."*
De aard en omvang van de schadevergoeding wordt naar civielrechtelijke criteria, in het bijzonder art. 6:162 BW, bepaald.[101] *Voor het opleggen van de schadevergoedingsmaatregel is vereist dat er een (voldoende) rechtstreeks verband is tussen het door de verdachte gepleegde strafbare feit en de schade.*[102] *Met de oplegging van de schadevergoedingsmaatregel wordt geen leedtoevoeging beoogd, maar herstel van de rechtmatige toestand. Een*

97 Bijvoorbeeld gelet op de waarde van de gestolen, geheelde, of verduisterde goederen.
98 De gecursiveerde tekst is ontleend aan 'Buiten de rechter OM', p. 84.
99 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 23-24.
100 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 83 en *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 7, p. 32.
101 *Kamerstukken II* 1989/90, 21 345, nr. 3, p. 5-6. Zie verder het overzichtsarrest: HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, *NJ* 2019/379, m.nt. W.H. Vellinga onder 2.4.1 t/m 2.4.8.
102 HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, *NJ* 2019/379, m.nt. W.H. Vellinga onder 2.3.1.

schadevergoedingsmaatregel kan in combinatie met andere straffen of als enige sanctie worden opgelegd.[103] *Niet vereist is dat een benadeelde partij zich heeft gevoegd in het strafgeding.*[104]

Uit de dossierstudie volgt dat in de onderzochte gevallen zeven keer (5,4%) een schadevergoedingsmaatregel (al dan niet in combinatie met een straf) is opgelegd. Hierbij zij opgemerkt dat in twee van die zeven gevallen de verdachte is verplicht tot betaling aan de Staat van een geldsom van 0 euro ten behoeve van het slachtoffer.

Hoewel delicten als diefstal en verduistering zich in de regel goed lenen voor een relatief eenvoudig vast te stellen schadevergoedingsbedrag, is het aantal gevallen waarin een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd ten opzichte van het totaal aantal onderzochte zaken betrekkelijk laag. Niettemin moet in ogenschouw worden genomen dat, zoals ook blijkt uit de onderzochte procesdossiers, in veel gevallen gestolen, geheelde of verduisterde goederen (onbeschadigd) worden teruggegeven. Een sluitende conclusie is dat overigens niet. Het komt, zoals eveneens blijkt uit de onderzochte dossiers, veelvuldig voor dat (vertegenwoordigers van) grote bedrijven, winkelketens en tankstations geen inspanningen verrichten om geleden schade vergoed te krijgen. Hoewel het voor de oplegging van een schadevergoedingsmaatregel, als gezegd, niet vereist is dat een benadeelde partij zich heeft gevoegd in het strafgeding, blijft de oplegging van deze maatregel bij dit soort bedrijven in dergelijke gevallen in de regel achterwege.

Gedragsaanwijzingen

Op grond van art. 257a lid 3 Sv kunnen in de OM-strafbeschikking aanwijzingen worden opgelegd die de verdachte moet naleven. In slechts twee van de aan de steekproef onderworpen zaken (1,6%) is aan de OM-strafbeschikking een gedragsaanwijzing gekoppeld. Het ging daarbij om slechts één type aanwijzing, te weten "andere aanwijzingen, het gedrag van de verdachte betreffend, waaraan deze gedurende een bij de strafbeschikking te bepalen proeftijd van ten hoogste een jaar heeft te voldoen" (art. 257a lid 3 onder e Sv). In beide gevallen ging het om de aanwijzing om zich te melden bij de reclassering, gecombineerd met de algemene aanwijzing om zich gedurende de proeftijd (van een jaar) niet schuldig te maken aan enig strafbaar feit of zich op andere wijze te misdragen.

Over de (automatische) oplegging van de algemene aanwijzing wordt in herinnering geroepen dat in 'Buiten de rechter OM' al is opgemerkt, dat hiervoor een wettelijke grondslag ontbreekt en dat hiervoor in par. 2.5.8. is vermeld dat sinds 21 februari 2026 GPS is aangepast waardoor verzending van de algemene aanwijzing thans niet meer aan de orde zou zijn.[105]

5.5.6 Informerende onderdelen

Inleiding

Uit 'Buiten de rechter OM':[106]
De OM-strafbeschikking moet op grond van art. 257a lid 6 Sv ook informatie verschaffen over de wijze waarop verzet kan worden ingesteld (sub f) en over de wijze van tenuitvoerleggen (sub g). In de praktijk gebeurt dat vaak door op de achterzijde van de strafbeschikking de betreffende

[103] HR 3 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3203, *NJ* 2015/460.
[104] HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, *NJ* 2019/379, m.nt. W.H. Vellinga.
[105] Zie 'Buiten de rechter OM', p. 87-88.
[106] De gecursiveerde tekst is ontleend aan 'Buiten de rechter OM', p. 90.

informatie af te drukken. Dat is vergelijkbaar met de wijze waarop de verdachte in een dagvaarding wordt geïnformeerd over zijn rechten.

Informatie over de wijze waarop verzet kan worden ingesteld

Op grond van art. 257a lid 6 onder f Sv moet de strafbeschikking "de wijze waarop verzet kan worden ingesteld" vermelden. Op de achterzijde van de in de dossierstudie aangetroffen afschriften van de OM-strafbeschikking bevindt zich in alle gevallen een toelichting die informatie bevat over het instellen van verzet. Aldus wordt door het OM aan die informatieverplichting voldaan.

Informatie over de wijze van tenuitvoerlegging

Uit 'Buiten de rechter OM':[107]
Art. 257a lid 6 onder g Sv bepaalt dat de strafbeschikking "de wijze van tenuitvoerlegging" vermeldt. Een nadere toelichting daarop is door de wetgever niet gegeven.[108] *Gelet op de tekst van de wet kan echter veilig worden aangenomen dat hiermee wordt bedoeld dat de verdachte op de hoogte wordt gebracht van de wijze van tenuitvoerlegging van de in de specifieke strafbeschikking opgenomen sancties.*

Uit het dossieronderzoek blijkt dat, wanneer een geldboete en/of schadevergoedingsmaatregel is opgelegd, informatie over de wijze van tenuitvoerlegging altijd is opgenomen in de toelichting op de OM-strafbeschikking.

Indien er geen geldboete en/of schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, ontbreekt informatie over de wijze van tenuitvoerlegging van de sanctie (zoals de taakstraf). Deze constatering is ook al gedaan in 'Buiten de rechter OM'. Opnieuw wordt benadrukt dat het ontbreken van de toelichting in de OM-strafbeschikking in strijd is met de wet. Het (in zijn algemeenheid) vermelden van een verwijzing naar de website van het CJIB kan dat niet compenseren. In dat verband speelt mee dat het OM er niet vanuit mag gaan dat iedere verdachte de beschikking heeft over een computer of daarvan gebruik kan maken. Ook het vermelden van de werkwijze van de reclassering in de oproeping voor het OM-hoorgesprek kan dit niet repareren, omdat er op dat moment nog geen sprake is van een uitgevaardigde OM-strafbeschikking.

5.6 De vertaling van de OM-strafbeschikking

Op grond van het zevende lid van art. 257a Sv wordt de strafbeschikking (of in elk geval de essentiële onderdelen ervan)[109] vertaald in een voor de verdachte begrijpelijke taal, indien blijkt dat de verdachte van een misdrijf de Nederlandse taal niet of onvoldoende beheerst. Die verplichting strekt tot implementatie van Richtlijn 2010/64/EU betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures. In 'Buiten de rechter OM' is de vertalingsverplichting nader belicht en is verder ingegaan op (de grondslag van) de mogelijkheid van mondelinge vertaling. Kortheidshalve wordt hier naar die uiteenzetting verwezen.

---

107 De gecursiveerde tekst is ontleend aan 'Buiten de rechter OM', p. 91.
108 Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 37 en 67. Meer dan dat de verdachte in de strafbeschikking de verdachte "wordt geïnformeerd over de wijze van tenuitvoerlegging van de strafbeschikking" staat daar niet vermeld.
109 Zie art. 257a lid 6 Sv; *Kamerstukken II* 2011/12, 33 355, nr. 3 p. 7.

In de dossierstudie is aan de hand van het politiedossier, het verslag van het OM-hoorgesprek en/of het voorbewerkingsformulier beoordeeld in hoeverre de verdachte de Nederlandse taal wel, niet of onvoldoende beheerst, bijvoorbeeld blijkend uit (de afwezigheid van) de noodzaak om een tolk in te zetten bij (ver)hoorsituaties. Vervolgens is per geval nagegaan of aan de wettelijke vertalingsverplichting is voldaan. Het komt veelvuldig voor dat in GPS geen (schriftelijke) vertaling aanwezig is, waar dat wel zou moeten. In 21,7% van de gevallen is, ondanks de verplichting daartoe, de OM-strafbeschikking niet vertaald, althans is er geen vertaling in GPS aanwezig.

Vertaling	Aantal zaken	%
Niet van toepassing	81	62,8%
Dossier ontbreekt of (anderszins) niet te beoordelen	12	9,3%
Vertaling verplicht, waarvan:	36	27,9%
** OMSB niet vertaald c.q. vertaling niet in GPS aanwezig*	*28*	*21,7%*
** OMSB vertaald c.q. vertaling in GPS aanwezig*	*8*	*6,2%*
Totaal	**129**	**100%**

Tabel 7: vertaling van de OM-strafbeschikking

Evenals in 'Buiten de rechter OM', zij hier benadrukt dat het ontbreken van de vertaling van de OM-strafbeschikking (in GPS) een serieus gebrek betreft en een ernstige belemmering voor de niet Nederlandstalige verdachte vormt om effectief deel te kunnen nemen aan het strafproces.[110]

5.7 De uitreiking of toezending van het afschrift van de OM-strafbeschikking

Uit 'Buiten de rechter OM':[111]
Art. 257d Sv regelt op welke wijze de verdachte van de OM-strafbeschikking op de hoogte wordt gesteld. Uit deze regeling (en uit de wetsgeschiedenis)[112] *blijkt dat de algemene betekeningsregeling van art. 36a e.v. Sv niet behoeft te worden gevolgd bij het uitreiken/verzenden van de strafbeschikking. Het belang van een juiste uitreiking of toezending is groot. Zodra de verdachte bekend is met de OM-strafbeschikking begint de verzettermijn te lopen en kan de executie een aanvang nemen.*

Uitgangspunt is dat een afschrift van de strafbeschikking zoveel mogelijk in persoon aan de verdachte wordt uitgereikt (art. 257d lid 1 Sv). Is uitreiking in persoon om wat voor een reden dan ook niet mogelijk, dan wordt het afschrift toegezonden aan het in de basisregistratie personen (hierna: BRP) vermelde adres van de verdachte. Indien de verdachte niet in de BRP staat ingeschreven, wordt het afschrift aan de woon- of verblijfplaats van de verdachte

110 Vgl. *Kamerstukken II* 2011/12, 33 355, nr. 3 p. 1.
111 De gecursiveerde tekst is ontleend aan 'Buiten de rechter OM', p. 99.
112 *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 36 e.v.

verzonden. De toezending kan zowel per gewone post als digitaal, via een elektronische overdracht, plaatsvinden. Als de verdachte bij zijn eerste verhoor in de desbetreffende strafzaak een ander adres in Nederland heeft opgegeven waaraan mededelingen over de strafzaak kunnen worden toegezonden, dan wordt er ook een afschrift aan dat adres verzonden (lid 2). Voor de verdachte rechtspersoon gelden aparte regels (lid 3). Als de betalingsverplichting voor de geldboete en/of de schadevergoedingsmaatregel meer dan € 2000,- bedraagt, geschiedt toezending door elektronische overdracht of aangetekende brief (lid 4). Slachtoffers en rechtstreeks belanghebbenden ontvangen onder omstandigheden eveneens een afschrift van de strafbeschikking (lid 5).[113]

Tijdens het dossieronderzoek is nagegaan hoe de OM-strafbeschikking de verdachte heeft bereikt. Daarbij waren de onderzoekers afhankelijk van de informatie die in het GPS-dossier aanwezig was. Wanneer uit bijvoorbeeld het proces-verbaal van de politie, het verslag van het OM-hoorgesprek of het CJIB-zaakoverzicht[114] bleek dat de strafbeschikking aan de verdachte was overhandigd, is deze als 'uitreiking in persoon' vastgelegd. Een vergelijkbare werkwijze is gevolgd in gevallen waarin uit de stukken kon worden opgemaakt dat de beschikking (aangetekend) was verzonden. In situaties waarin het GPS-dossier geen aanknopingspunten bood voor aangetekende verzending en het CJIB-zaakoverzicht tevens geen vermelding bevatte dat de uitreiking in persoon heeft plaatsgehad, is verondersteld dat de OM-strafbeschikking de verdachte per reguliere post is toegestuurd.

Afschrift OM-strafbeschikking	Aantal zaken
In persoon uitgereikt	34
Verzonden	91
Niet vast te stellen	3
Aangetekend	1
Totaal	**129**

Tabel 8: wijze van bekendmaking van (het afschrift van) de OM-strafbeschikking aan de verdachte

Opmerking verdient dat niet zonder meer kan worden uitgegaan van de juistheid van de vermelding in het CJIB-zaakoverzicht dat de "uitreiking in persoon" heeft plaatsgevonden. Een voorbeeld daarvan is de volgende casus.

113 De verplichting het slachtoffer te informeren over de uitvaardiging van een (OM-)strafbeschikking vloeit ook voort uit art. 51ac lid 1 onder d Sv.

114 Overigens werd, als er een kennelijke fout in het CJIB-zaakoverzicht stond, omdat er bijvoorbeeld wel een akte in het dossier zat of het verslag van het OM-hoorgesprek de uitreiking in persoon vermeldde, uitgegaan van de akte of de vermelding.

Uitreiking in persoon?

In het schriftelijke verslag van een OM-hoorgesprek in een zaak waarin vanwege meerdere diefstallen en een poging tot diefstal aan de verdachte een OM-strafbeschikking is opgelegd, is vermeld dat het gesprek met de verdachte telefonisch heeft plaatsgevonden. De verdachte werd bijgestaan door een raadsman die wel op de zitting aanwezig was. Door de OM-functionaris zijn in het voorgedrukt exemplaar van de bereidverklaring, luidende "Hierbij verklaar ik [naam verdachte] dat de strafbeschikking heden aan mij in persoon is uitgereikt en verklaar ik mij bereid te voldoen aan de navolgende opgelegde straf(fen) en/of maatregel(en) en/of mij te houden aan de navolgende aanwijzing(en): (…)" handmatig de woorden "in persoon" doorgestreept. In het tekstvak waarin ruimte is voor de ondertekening door de officier van justitie en/of de verdachte is handgeschreven vermeld: "Verdachte is telefonisch akkoord gegaan." Een aantekening met betrekking tot het OM-hoorgesprek in GPS luidt: "(…) Verdachte was fysiek niet aanwezig, advocaat was wel aanwezig. Verdachte is telefonisch akkoord gegaan. De strafbeschikking en de meldbrief van de reclassering [zijn] opgestuurd naar verdachte." In het CJIB-zaakoverzicht is niettemin onder het kopje 'Gegevens strafbeschikking' vermeld dat de OM-strafbeschikking in persoon is uitgereikt.

Evenals in 'Buiten de rechter OM' zij hier het belang van juiste en volledige informatie in CJIB-zaakoverzichten benadrukt. Onjuiste of onvolledige informatie is, als gezegd, van (negatieve) invloed op de adequate vaststelling van de start van de verzetstermijn en de aanvang van de executie.

Het in het afschrift van de OM-strafbeschikking vermelde adres, ongeacht of deze in persoon is uitgereikt of (aangetekend) is verzonden, is over het algemeen correct, namelijk het (op dat moment) bekende BRP-adres van de verdachte. Vermelding verdient wel dat in de 'onopgemaakte' versies van de strafbeschikkingen[115] adresseringen voorkomen als: "[Naam verdachte], [huisnummer], Controleer Pv, Polen Polen" en "[Naam verdachte]; Vertrokken, onbekend waarheen". Omdat een definitieve, opgemaakte (CJIB-)versie van de OM-strafbeschikking ontbreekt in GPS, is niet na te gaan in hoeverre dergelijke onjuiste dan wel onvolledige adresseringen zijn verbeterd dan wel aangevuld.

De dagtekening van het afschrift (blijkend uit het CJIB-zaakoverzicht) is, op de gevallen waarin de OM-strafbeschikking in persoon is uitgereikt, zelden gelijk aan de datum van de uitvaardiging. Een soortgelijke constatering is ook al gedaan in de rapporten 'Buiten de rechter OM' en 'Beschikt en Gewogen'.[116]

115 Dit betreft dan een in het GPS-dossier opgeslagen Word-bestand van de OM-strafbeschikking, waarvan niet duidelijk is of en zo ja wanneer, alsmede in welke definitieve vorm deze aan de verdachte is uitgereikt of verzonden. Slechts in een klein aantal gevallen is de 'opgemaakte' CJIB-versie van de OM-strafbeschikking beschikbaar in GPS.

116 Zie voor een nadere uiteenzetting omtrent het voorzien van een latere datum dan de dag van uitvaardiging c.q. onjuist dateren van schriftelijke stukken door het OM, alsmede algemene noties met betrekking tot de aantekening van de uitreiking of toezending: 'Buiten de rechter OM', p. 102-103

6 Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

6.1 Inleiding

Dit op art. 122 Wet RO gebaseerde 'Wordt vervolgd-onderzoek' behelst zowel een vervolg op het toezichtrapport 'Buiten de rechter OM' uit 2022, als een nieuw toezichtonderzoek naar de begin 2025 geïntensiveerde inzet van de OM-strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten.

Met het vervolgonderzoek ('onderdeel A') is in kaart gebracht welke inspanningen het Openbaar Ministerie heeft gepleegd naar aanleiding van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit 'Buiten de rechter OM'. Dit vervolgonderzoek is overwegend beperkt tot de door het Openbaar Ministerie getroffen maatregelen waarvan de implementatie niet is gekoppeld aan de invoering van het nieuwe geautomatiseerde zaaksysteem Emma. De maatregelen die daar wel aan zijn gekoppeld – en die dus ten tijde van dit onderzoek niet zijn gerealiseerd – zullen op een ander moment worden beoordeeld.

Dit onderzoek wijkt af van eerdere 'Wordt vervolgd-onderzoeken' omdat het mede een nieuw onderzoek betreft, te weten naar de geïntensiveerde uitvoeringspraktijk ('onderdeel B'). Hierbij heeft de vraag centraal gestaan in hoeverre het Openbaar Ministerie bij het uitvaardigen van OM strafbeschikkingen voor veelvoorkomende vermogensdelicten de toepasselijke wettelijke voorschriften naar behoren heeft nageleefd.

In dit afsluitende hoofdstuk wordt allereerst een samenvattend overzicht van de bevindingen gegeven. Daarna volgen conclusies en aanbevelingen.

6.2 Samenvatting

Het Openbaar Ministerie heeft naar aanleiding van de bevindingen, conclusies en aanbevelingen uit het toezichtrapport 'Buiten de rechter OM' verschillende maatregelen aangekondigd. Een belangrijk deel daarvan is nog niet gerealiseerd. Dat geldt in het bijzonder voor de maatregelen die zijn gekoppeld aan de invoering van het nieuwe zaaksysteem Emma. Daartoe behoren de maatregelen die het Openbaar Ministerie wil treffen naar aanleiding van twee fundamentele aanbevelingen over de in de OM-strafbeschikking op te nemen feitomschrijving en kwalificatie. In 'Buiten de rechter OM' was geconcludeerd dat in veel van de OM-strafbeschikkingen die in de bestudeerde dossiers waren aangetroffen de kwalificatie ontbrak of onjuist was, terwijl – vooral in de ZSM-werkstroom – ook de feitomschrijving in relatief veel zaken incorrect of onvolledig was. Het College heeft zich genoodzaakt gezien de hierop betrekking hebbende ingrepen in de automatisering niet in GPS door te voeren, maar in het nieuwe zaaksysteem Emma. Eerst dan – naar verwachting in de eerste helft van 2027 – zal volgens het College de automatisering van het Openbaar Ministerie beter zijn ingericht op het uitvaardigen van strafbeschikkingen met correcte en duidelijke feitomschrijvingen en daarbij passende juridische kwalificaties. Tot die tijd moet het Openbaar Ministerie – en dus ook de verdachte – het wat betreft de feitomschrijving vooral hebben van handmatig in GPS aangebrachte tekstuele wijzigingen. In het onderzoek naar de OM-strafbeschikkingen die zijn uitgevaardigd voor de veelvoorkomende vermogensdelicten

is gebleken dat dit laatste nog niet algemeen in de organisatie van het Openbaar Ministerie is ingedaald, ook niet nadat halverwege de onderzoeksperiode een voor de OM-strafbeschikking ontwikkelde e-learning beschikbaar is gekomen waarin tot handmatige aanpassing van de feitomschrijving wordt aangespoord. Evenals in 'Buiten de rechter OM' zijn gebreken in de feitomschrijvingen gesignaleerd. Uit het onderzoek is niet gebleken dat sinds 'Buiten de rechter OM' in de uitvoeringspraktijk meer aandacht wordt besteed aan de juridische kwalificatie en ook niet dat dit wordt gestimuleerd. Het is van groot belang dat met het zaaksysteem Emma de problemen met de feitomschrijving en de kwalificatie worden geadresseerd. Emma dient dan zodanig te zijn ingericht dat het als het ware dwingt tot een op de zaak toegesneden en begrijpelijke feitomschrijving, alsook tot een aan die feitomschrijving recht doende juridische kwalificatie.

Overigens zijn ook aangekondigde maatregelen die niet afhankelijk zijn van de implementatie van Emma nog niet allemaal gerealiseerd. Dat geldt bijvoorbeeld voor de uitvoering van de in 'Buiten de rechter OM' gedane aanbeveling voor een betere informatieverstrekking over de wijze van tenuitvoerlegging van sancties van niet-geldelijke aard. Wat betreft de taakstraf en de gedragsaanwijzing worden de tot verbetering strekkende maatregelen in juni 2026 verwacht. Over een verbetering van de informatieverstrekking met betrekking tot de tenuitvoerlegging van de onttrekking aan het verkeer en de ontzegging van de rijbevoegdheid zijn nog geen concrete beslissingen genomen.

Dat laatste geldt ook voor de verplichte vertaling van relevante onderdelen van de OM-strafbeschikkingen voor misdrijven die door het CJIB worden verzonden. De hierover gevoerde gesprekken tussen het CJIB en het Openbaar Ministerie zijn nog gaande. Bij strafbeschikkingen voor misdrijven die door het Openbaar Ministerie zelf worden verzonden is de vertaling – sinds oktober 2024 – wel gerealiseerd.

Naar aanleiding van 'Buiten de rechter OM' heeft het College ook maatregelen in gang gezet over onderwerpen waarvoor geen specifieke aanbeveling was geformuleerd. Dit zijn maatregelen die onder meer zien op de compleetheid van het dossier en de reproduceerbaarheid van de schuldvaststelling, waarbij is te denken aan de beschikbaarheid van afschriften van de uitgevaardigde OM-strafbeschikking in GPS en het verplichte gebruik van voorbewerkingsformulieren. Ook zijn maatregelen geïnitieerd met het oog op een uniforme registratie van de functionaris die tot uitvaardiging van de OM-strafbeschikking heeft besloten en maatregelen die zijn gericht op een betere verslaglegging van het OM-horen. Bovendien is er voor diverse functiegroepen (van administratief medewerkers tot en met arrondissementsofficieren) een e-learning ontwikkeld met aandachtspunten voor het registreren en uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen. Het onderzoek naar de geïntensiveerde uitvoeringspraktijk heeft uitgewezen dat nog niet alle wel reeds gerealiseerde maatregelen volledig in acht worden genomen (zoals het verplichte gebruik van voorbewerkingsformulieren waarmee inzichtelijk wordt op welke gronden beslissingen zijn genomen).

Het antwoord op de vraag in hoeverre het Openbaar Ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen ter zake van veelvoorkomende vermogensdelicten de toepasselijke wettelijke voorschriften naar behoren nakomt, moet worden geput uit 129 van de 143 verrichte dossierstudies. Hierbij is nagegaan:

1. of de wet de uitgevaardigde OM-strafbeschikking toelaat;
2. of het Openbaar Ministerie op basis van het dossier tot een schuldvaststelling kon komen;
3. of de uitgevaardigde OM-strafbeschikking aan de wettelijke vereisten van art. 257a lid 6 Sv voldoet;
4. of (ook) de (overige) procedurele waarborgen rond het uitvaardigen van de OM strafbeschikking in acht zijn genomen.

Tevens is onderzoek verricht naar de vraag hoe de Tijdelijke instructie zich verhoudt tot de Aanwijzing OM-strafbeschikking en tot strafvorderingsrichtlijnen.

Ad 1. In de dossierstudie zijn geen zaken aangetroffen waarin de OM-strafbeschikking is uitgevaardigd voor strafbare feiten die volgens de wettelijke regeling niet met een strafbeschikking mogen worden afgedaan. Evenmin zijn er zaken aangetroffen waarbij sancties zijn opgelegd die qua hoogte in strijd zijn met de wettelijke voorschriften. Wel is in één zaak een strafbeschikking uitgevaardigd waarin een sanctie is opgelegd die wettelijk niet had mogen worden opgelegd, namelijk een taakstraf in een situatie waarin het taakstrafverbod van art. 22b lid 2 Sr van toepassing is. Verder zijn in twee gevallen aanwijzingen opgelegd die gepaard zijn gegaan met de algemene aanwijzing "zich gedurende de proeftijd (...) niet schuldig te maken aan enig strafbaar feit of zich op andere wijze te misdragen". Zoals in 'Buiten de rechter OM' al is geconstateerd, ontbreekt in de wettelijke regeling van de OM-strafbeschikking een grondslag voor het (automatisch) opleggen van deze algemene aanwijzing. Sinds 21 februari 2026 zou dit ook niet meer mogelijk moeten zijn door een aanpassing in GPS.

Ad 2. In alle gevallen waarin dat kon worden nagegaan (dat wil zeggen: in alle gevallen waarin het politiedossier in GPS beschikbaar was), is geconstateerd dat het Openbaar Ministerie op basis van de informatie uit het dossier tot een schuldvaststelling heeft kunnen komen. Er zijn dus geen gevallen aangetroffen waarin het bewijs voor de schuldvaststelling ontoereikend was. Evenmin zijn er zaken aangetroffen waarin het dossier aanknopingspunten bevatte voor een kansrijk beroep op een strafuitsluitingsgrond. In vorige toezichtonderzoeken waren de resultaten over de kwaliteit van de schuldvaststelling minder positief. Deze uitkomst is gunstig en duidt op een adequate praktijk van bewijsgaring en – beoordeling ten aanzien van de feiten die in het onderzoek zijn betrokken. Mogelijk heeft het type strafbare feiten waartoe het onderhavige onderzoek is beperkt, te weten veelvoorkomende vermogensdelicten, positief bijgedragen aan deze bevindingen. Het gaat daarbij om strafbare feiten waar de opsporende en vervolgende instanties veel ervaring mee hebben en waarvan zij weten waar de bewijsrechtelijke schoen wringt. In de steekproef ging het in bijna 63% van de feiten om diefstal en in ruim 21% van de feiten om diefstal in vereniging. Het merendeel van die feiten waren winkeldiefstallen. Het bewijstechnisch wellicht meest lastige strafbare feit dat onder de door het Openbaar Ministerie gehanteerde definitie van veelvoorkomende vermogensdelicten is begrepen – oplichting – kwam in de steekproef niet voor. In de vorige toezichtonderzoeken was het palet aan strafbare feiten enkel beperkt door het strafmaximum van zes jaren gevangenisstraf. Uiteraard waren de veelvoorkomende vermogensdelicten daarin ook goed vertegenwoordigd, maar de variatie aan strafbare feiten was groter en omvatte ook minder frequent voorkomende delicten en daarnaast strafbare feiten uit de bijzondere strafwetgeving.

Ad 3. In 20% van de dossiers is geen afschrift van de door het Openbaar Ministerie uitgevaardigde strafbeschikking aangetroffen. In die gevallen kon dus niet worden onderzocht of de uitgevaardigde strafbeschikking voldeed aan de eisen van art. 257a lid 6 Sv. In 80% van de dossiers ging dat wel. Het onderzoek in die dossiers heeft, evenals in 'Buiten de rechter OM', uitgewezen dat er gebreken kleven aan de feitomschrijving en de kwalificatie, alsmede aan de informatieverstrekking over de wijze van tenuitvoerlegging van sancties van niet-geldelijke aard. Hierbij moet worden aangetekend dat de juist op deze punten aangekondigde aanpassingen van het geautomatiseerde zaaksysteem GPS nog niet zijn doorgevoerd. Daarmee is echter niet alles gezegd, omdat in het bijzonder de feitomschrijving in GPS handmatig kan worden afgestemd op de specifieke feiten en omstandigheden van het geval. In 11 van de 16 dossiers waarin de strafbeschikking is uitgevaardigd voor heling is in de omschrijving van het feit (en dientengevolge ook bij de kwalificatie) handmatig geen keuze gemaakt tussen opzetheling en schuldheling, maar de combinatie 'opzet/-schuldheling' in stand gelaten. Dat is een uitkomst die na de bevindingen en aanbevelingen uit 'Buiten de rechter OM' in negatieve zin verrast.

Ad 4. Wat betreft de (overige) procedurele waarborgen rond het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking, verdient de vaststelling van de identiteit van de verdachte bijzondere aandacht. Reeds naar aanleiding van het toezichtonderzoek 'Beschikt en gewogen' heeft het College besloten dat het Openbaar Ministerie geen zaken meer in behandeling neemt waarin de identiteit van de verdachte niet op correcte wijze is vastgesteld. Op die wijze moet worden voorkomen dat de OM-strafbeschikking wordt uitgevaardigd aan de verkeerde persoon. In twee derde van de onderzochte gevallen kon worden vastgesteld dat de politie aan alle vereisten met betrekking tot een juiste identiteitsvaststelling heeft voldaan. In ongeveer een vijfde deel van de onderzochte dossiers gaat het mis bij het naleven van de verplichting tot het nemen van foto's en vingerafdrukken. Op grond van art. 55c lid 2 Sv geldt die verplichting ten opzichte van verdachten die worden aangehouden of gehoord voor misdrijven waarvoor voorlopige hechtenis is toegestaan. Uit art. 67 lid 1 Sv volgt dat voor alle veelvoorkomende vermogensdelicten als bedoeld in de Tijdelijke instructie voorlopige hechtenis is toegelaten. In die gevallen kan de politie dus niet volstaan met vaststelling van de identiteit van de verdachte aan de hand van bijvoorbeeld een rijbewijs of identiteitskaart. De wet verplicht ertoe dat in deze gevallen ook vingerafdrukken en foto's van de verdachte worden genomen. Aandacht verdient ook de identiteitsvaststelling door het Openbaar Ministerie in de gevallen waarin een OM-hoorgesprek plaatsvindt als bedoeld in art. 257c Sv. In de schriftelijke verslaglegging van die gesprekken wordt herhaaldelijk volstaan met de enkele opmerking dat de identiteit van de verdachte voorafgaand aan het verhoor is vastgesteld. De wijze waarop die vaststelling heeft plaatsgevonden wordt veelal niet vermeld. Het format voor de verslaglegging van het OM-hoorgesprek nodigt daar ook niet toe uit.

Een ander punt van aandacht met betrekking tot het OM-horen betreft de registratie en aanduiding van de horende/beslissende functionaris. De onderzoekers constateerden verschillen tussen de functionarissen die volgens GPS feitelijk de beslissing hebben genomen en de functionarissen die volgens het schriftelijk verslag van het OM-hoorgesprek de verdachte hebben gehoord en de sanctie hebben bepaald.

Ten aanzien van overige procedurele waarborgen zij opgemerkt dat in de dossierstudie geen gevallen zijn aangetroffen waarin in strijd met art. 257c Sv de verdachte niet is gewezen op

consultatie- en verhoorbijstand. Evenmin zijn er onregelmatigheden geconstateerd met betrekking tot de uitreiking en toezending van de OM-strafbeschikking. Hoogstens kan worden opgemerkt dat de informatie die het CJIB hierover vastlegt – met name: wel of geen uitreiking 'in persoon'– niet steeds correspondeert met GPS. Dat kan onduidelijkheden opleveren bij het bepalen van de verzetstermijn en de aanvang van de executie.

Een laatste punt van aandacht betreft de vertaling van – minimaal de essentiële onderdelen van – de OM-strafbeschikking. Het komt veelvuldig voor dat in GPS geen (schriftelijke) vertaling aanwezig is waar die wettelijk wel is vereist. Mogelijk gaat het hierbij vooral om door het CJIB voor misdrijven verzonden OM-strafbeschikkingen. Over de vertaling daarvan is het OM immers (weer) in overleg met het CJIB. In de dossierstudie is geen onderscheid gemaakt tussen door het OM en door het CJIB verzonden strafbeschikkingen.

6.3 Conclusies

In deze paragraaf worden op grond van de bevindingen van het onderzoek conclusies getrokken. Hierbij ligt de nadruk op de onderwerpen die naar het oordeel van de PGHR de meeste aandacht vereisen, te weten:

1. de in de OM-strafbeschikkingen op te nemen feitomschrijvingen;
2. de inhoud van de (digitale) strafdossiers;
3. de gang van zaken bij de geïntensiveerde inzet van de OM-strafbeschikking;

Ad 1. Evenals in 'Buiten de rechter OM' moet ook nu worden geconcludeerd dat uit de dossierstudie is gebleken dat de in de OM-strafbeschikkingen op te nemen feitomschrijvingen en kwalificaties niet aan de wettelijke eisen voldoen. Voor een deel komt dat door het gedateerde zaaksysteem GPS. In zoverre is het wachten op het nieuwe zaaksysteem Emma, waarvan de effecten op een later moment in onderzoek worden genomen. Tegelijkertijd moet echter ook worden vastgesteld dat in de praktijk onvoldoende gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om tekorten van GPS handmatig bij te sturen. Dat geldt met name voor de feitomschrijving. Die is handmatig af te stemmen op de concrete feiten en omstandigheden van het geval.

Ad 2. In verschillende toezichtonderzoeken is naar voren gekomen dat de in GPS opgenomen zaakdossiers niet compleet zijn. Dat varieert van het ontbreken van politiedossiers tot het ontbreken van afschriften van de uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen. Het College zet al geruime tijd in op een reproduceerbare schuldvaststelling. Dat begint met een compleet digitaal dossier waarin het (ondertekende) politiedossier, het afschrift van de OM-strafbeschikking en het uittreksel uit de justitiële documentatie niet mogen ontbreken. Het College heeft naar aanleiding van 'Buiten de rechter OM' bovendien bepaald dat met het oog op een reproduceerbare schuldvaststelling – louter voor intern gebruik – in alle misdrijfzaken een voorbewerkingsformulier moet worden gebruikt. Uit dat formulier moet blijken welke beslissingen de beoordelaar heeft genomen en welke beweegredenen daaraan ten grondslag hebben gelegen. Naar aanleiding van 'Buiten de rechter OM' heeft het Openbaar Ministerie daarnaast, voor de gevallen waarin een OM-hoorgesprek wettelijk is verplicht, een standaardformat voor het hoorverslag ontwikkeld met een invulinstructie. Beide maatregelen (kort gezegd: het voorbewerkingsformulier en het hoorverslag) hebben met elkaar gemeen dat ze moeten bijdragen aan een betere en meer zorgvuldige nakoming van de voor het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking geldende wettelijke voorschriften. Gelet hierop is er naar het

oordeel van de PGHR ruimte om, zij het met inachtneming van de beleidsvrijheid van het OM, ook deze maatregelen in het kader van dit 'Wordt vervolgd-onderzoek' te betrekken. Uit het onderhavige onderzoek is gebleken dat niet in elke zaak een voorbewerkingsformulier beschikbaar was. Uit het onderzoek is bovendien gebleken dat het merendeel van de parketten met eigen voorbewerkingsformulieren werkt en niet met het landelijk format. Naar aanleiding van deze bevindingen wordt geconcludeerd dat het landelijk format kennelijk onvoldoende in een behoefte voorziet en (zoals in par. 2.5.2 is toegelicht en in par. 2.7 al is geconcludeerd) voor verbetering en verduidelijking vatbaar is. Dat laatste geldt ook voor het standaardformat voor het hoorverslag en de bijbehorende invulinstructie (zie par. 2.5.4 en par. 2.7). Wanneer de aangepaste formulieren door alle parketten zouden worden gebruikt kunnen ze dienen als een volwaardig intern kwaliteitsdocument.

Ad 3. Ten aanzien van de gang van zaken bij de geïntensiveerde inzet van de OM-strafbeschikking zijn opmerkingen te maken over de timing, de vormgeving en de monitoring.

De timing

Wat betreft de timing van de aftrap voor de geïntensiveerde inzet van de OM-strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensmisdrijven valt op dat deze beleidswijziging wordt ingevoerd op een moment dat in essentie nog weinig maatregelen die het College naar aanleiding van 'Buiten de rechter OM' wil treffen, zijn gerealiseerd. Dat komt doordat een belangrijk deel van de effectuering van die maatregelen afhangt van de ontwikkeling van een nieuw zaaksysteem, waarvan het moment van oplevering al verschillende keren is uitgesteld. Hoewel daardoor essentiële aanbevelingen uit 'Buiten de rechter OM' nog niet zijn opgevolgd, heeft het College op een intensivering van de OM-strafbeschikking ingezet. Daarbij is niet gewacht op een voor de uitvoeringspraktijk relevante e-learning over de OM-strafbeschikking, die 2,5 maand na de inwerkingtreding van de Tijdelijke instructie beschikbaar is gekomen. Evenmin is gewacht op de ontwikkeling van een professionele standaard ten behoeve van de officieren van justitie en andere beoordelaars die OM-strafbeschikkingen uitvaardigen; die standaard wordt eerst vóór de zomer van 2026 verwacht. De intensivering is dan ook niet gelijk opgegaan met het treffen van maatregelen naar aanleiding van 'Buiten de rechter OM'.

De vormgeving

In par. 4.3 is geconstateerd: "Hoewel het College niet de bevoegdheid kan worden ontzegd om met een (aanvankelijk) niet gepubliceerde instructie in te grijpen op de gelding en reikwijdte van wel gepubliceerde aanwijzingen als bedoeld in art. 130 lid 6 Wet RO, is die aanpak wel opvallend." Dat in een aanvankelijk niet gepubliceerde instructie ten aanzien van veelvoorkomende vermogensdelicten nog eens wordt onderstreept dat het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking het uitgangspunt is bij feiten waarvoor dat wettelijk gezien mogelijk is, is niet problematisch. Dat staat immers ook met zoveel woorden in de wel gepubliceerde Aanwijzing OM-strafbeschikking. Relevanter is dat in de Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten inhoudelijk wordt afgeweken van de inhoud van gepubliceerde beleidsregels. Het College heeft immers in de eerste versie van de op dat moment nog niet gepubliceerde Tijdelijke instructie bepaald dat deze voorrang heeft op de strafvorderingsrichtlijnen van het OM, welke zijn aan te merken als aanwijzingen in de zin van art. 130 lid 6 Wet RO, én dat de in de bijlage bij de Aanwijzing OM-afdoening opgenomen contra-indicaties voor het opleggen van een OM-strafbeschikking – 'meervoudige recidive' en 'feiten gepleegd door illegale vreemdelingen en asielzoekers' – niet van toepassing zijn bij veelvoorkomende vermogensdelicten. In de Tijdelijke instructie is bovendien als (tweede)

uitgangspunt opgenomen dat bij veelvoorkomende vermogensdelicten in beginsel geen kortlopende vrijheidsstraffen meer worden gevorderd. Dat is een opvallende afwijking van tal van strafvorderingsrichtlijnen. Daarbij moet worden bedacht dat die strafvorderingsrichtlijnen normaliter niet los kunnen worden gezien van de LOVS oriëntatiepunten van de Rechtspraak. Zij zijn als het ware complementair aan elkaar. De Tijdelijke instructie wijkt daarvan af. In de regel zoekt het OM in zijn strafvorderingsrichtlijnen immers zoveel mogelijk aansluiting bij de rechterlijke straftoemetingspraktijk (de zogenoemde "oriëntatie van het OM op de Rechtspraak"). Door de met de Tijdelijke instructie gekozen werkwijze wordt het risico vergroot dat de oriëntatie op de rechtspraak wordt verstoord. Het uitgangspunt dat in beginsel geen korte vrijheidsstraffen (dat wil zeggen gevangenisstraffen tot een maximum van een half jaar) meer zullen worden gevorderd, roept bovendien de vraag op hoe dit zich verhoudt tot de Aanwijzing OM-strafbeschikking waarin is vastgelegd dat "(b)ij het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking (…) een voortvarende, zorgvuldige en *betekenisvolle* afdoening voorop staat" (cursivering PGHR). Volgens diezelfde Aanwijzing OM-strafbeschikking is daarvoor "(i)n meer complexe zaken (…) samenwerking met ketenpartners nodig. Indien daardoor niet voortvarend tot een zorgvuldige en betekenisvolle interventie kan worden gekomen is dat een contra-indicatie voor afdoening door middel van een strafbeschikking. Dagvaarden verdient dan de voorkeur." Daarmee rijst de vraag op welke wijze het belang van een betekenisvolle afdoening onder het regime van de Tijdelijke instructie wordt gewogen. Hoewel – als gezegd – het aan het College is om te bepalen op welke wijze het vorm geeft aan zijn beleid (bij aanwijzing of bij instructie), ligt het in de rede om bij betekenisvolle afwijkingen van gepubliceerde aanwijzingen minimaal te opteren voor gepubliceerde instructies.

De monitoring

In paragraaf 4 van de Tijdelijke instructie heeft het College onder het kopje 'Toetsing en evaluatie' opgenomen dat het Parket-Generaal de intensivering op de parketten van het opleggen van de strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten monitort en dat "(n)a inwerkingtreding van deze instructie (…) in afwachting van de definitieve herziening van de strafvorderingsrichtlijnen tussentijds een evaluatie plaats[vindt] van de doeltreffendheid en de noodzaak van deze tijdelijke instructie". In par. 3.1. is gememoreerd dat het Openbaar Ministerie de dossiers die vóór 1 februari 2025 zouden zijn gedagvaard voor de politierechter en zouden hebben geresulteerd in een strafeis van maximaal zes maanden gevangenisstraf en die als gevolg van de Tijdelijke instructie ná 1 februari 2025 zijn afgedaan met een OM-strafbeschikking, niet heeft gelabeld. Dat heeft de kans verkleind dat in het onderhavige dossieronderzoek de voor de onderzoeksvraag meest relevante dossiers in het onderzoek zijn betrokken. Daardoor is evenmin goed in te zien hoe invulling kan worden gegeven aan de in Tijdelijke instructie aangekondigde monitoring en evaluatie van de geïntensiveerde toepassing van de OM-strafbeschikking.

Alles overziend moet worden geconcludeerd dat sinds de aanbieding van 'Buiten de rechter OM' in november 2022 het merendeel van de door het OM voorgenomen maatregelen nog niet is gerealiseerd. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met de ICT (het wachten op de invoering van het nieuwe zaaksysteem Emma), maar voor een deel ook met het tempo waarin de besluitvorming verloopt (zoals bij het vertalen van de door het CJIB verzonden strafbeschikkingen voor misdrijven en het aanpassen van de toelichting op de sancties onttrekking aan het verkeer en ontzegging van de rijbevoegdheid) en met het weinig benutten van de mogelijkheid van handmatige correctie van feitomschrijvingen. Grotendeels in het verlengde hiervan moet de conclusie worden getrokken dat de uitvoeringspraktijk van de uitvaardiging van OM strafbeschikkingen ter zake van veelvoorkomende vermogensdelicten op

belangrijke onderdelen nog niet in alle opzichten in overeenstemming is met de wettelijke voorschriften. Dat geldt in het bijzonder voor tekortkomingen met betrekking tot de feitomschrijving en de kwalificatie, de informatievoorziening met betrekking tot de tenuitvoerlegging van niet-geldelijke sancties en de vertaling van de OM-strafbeschikking. Daaraan kan nog worden toegevoegd de niet altijd consistente registratie van horende en beslissende functionarissen in GPS, alsmede de afwezigheid van belangrijke documenten in GPS, zoals het politiedossier, het afschrift van de OM-strafbeschikking en het voorbewerkingsformulier. De bevindingen ten aanzien van de schuldvaststelling in de onderzochte zaken zijn wel positief.

6.4 Aanbevelingen

In de samenvatting en de conclusies ligt besloten dat de PGHR van oordeel is dat het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften op verschillende punten nog niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Op grond van art. 122 Wet RO is de PGHR bevoegd de minister van dit oordeel in kennis te stellen. Het is primair de minister die – in samenspraak met het OM – bepaalt of het oordeel van de PGHR hem aanleiding geeft om stappen te ondernemen en zo ja, welke. Het is dus niet aan de PGHR om te bepalen op welke wijze een verbetering in de naleving van de geldende regelgeving zal moeten worden bewerkstelligd. De PGHR kan wel van de gelegenheid gebruik maken suggesties te doen die de minister en het OM bij hun besluitvorming in overweging kunnen nemen. Daarbij behoort aan de kant van de PGHR de nodige terughoudendheid te worden betracht.

Met inachtneming van die terughoudendheid worden de volgende aanbevelingen gedaan.

- ✓ Bevorder en bewaak de handmatige aanpassing van feitomschrijvingen zolang de automatisering voor een passende feitomschrijving ontoereikend is.

- ✓ Verbeter de tekst van het landelijke voorbewerkingsformulier zodat het vastleggen van beslissingen en motiveringen meer wordt gefaciliteerd en uniformeer de toepassing van het landelijke voorbewerkingsformulier.

- ✓ Verbeter de inhoud van het format van het OM-hoorverslag onder meer door daarin op te nemen op welke wijze de identiteit van de verdachte is vastgesteld.

- ✓ Betrek bij een eventueel voornemen tot uitbreiding van de intensivering van de OM-strafbeschikking in hoeverre de automatisering en de organisatie in staat zijn de wettelijke voorschriften, bijvoorbeeld ten aanzien van feitomschrijvingen en vertalingen, na te leven.

- ✓ Overweeg een heroriëntatie op de verhouding tussen aanwijzingen en instructies en publiceer instructies waarin beleidswijzigingen zijn opgenomen die afwijken van de inhoud van eerder gepubliceerde aanwijzingen en instructies.

- ✓ Geef uitvoering aan de aankondiging tot het monitoren en evalueren van het gewijzigde beleid.

Bijlagen

Bijlage A: Opgevraagde informatie PaG

OPENBAAR MINISTERIE

Collge van procureurs-generaal
Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

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

Procureur-Generaal bij de Hoge Raad
Tav. mr. P.M. Frielink en mr. N.N. Kirkels-Vrijman

per mail

Datum 16 juli 2025
Onderdeel Kwaliteitsontwikkeling, -analyse en -toetsing
Ons kenmerk [redacted]
Contactpersoon [redacted]
E-mail [redacted]
Uw kenmerk [redacted]
Bijlage(n) 6
Onderwerp Nadere informatie t.b.v. vervolgonderzoek "Buiten de rechter OM", eerste fase onderdeel A

Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.

Geachte heer Frielink en mevrouw Kirkels-Vrijman,

Bij brief van 20 maart 2025 heeft het College van procureurs-generaal (hierna: het College) de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden (hierna: de PGHR) een overzicht verstrekt van de stand van zaken ten aanzien van de navolging van de aanbevelingen uit het rapport "Buiten de rechter OM". Bij brief van 17 april 2025 heeft de PGHR het College op grond van art. 122, tweede lid, Wet op de rechterlijke organisatie verzocht nadere informatie te verstrekken. Dit verzoek, betrekking hebbende op de eerste fase van onderdeel A van het door de PGHR gestarte vervolgonderzoek, ziet op informatie die inzichtelijk maakt op welke wijze aan de verbetermaatregelen uitvoering is gegeven.

In het navolgende wordt langs de pijlers A en E uit het op 20 maart 2025 verstrekte overzicht een nadere beschrijving gegeven van de wijze waarop de verbeterpunten uit "Buiten de rechter OM" binnen het openbaar ministerie (hierna: OM) zijn opgepakt. In deze beschrijving wordt verwezen naar relevante documenten die in de bijlagen (genummerd: 1 t/m 6) zijn opgenomen.

Pijler A: algemene uitgangspunten

Compleetheid van het dossier: het ondertekende proces-verbaal

Bij brief van 14 november 2023 (bijlage 1) heeft de door het College aangewezen portefeuillehouder buitengerechtelijke afdoening aan alle hoofdofficieren van justitie medegedeeld dat het ondertekend proces-verbaal van de opsporingsdienst in GPS dient te worden opgenomen als wordt gekozen voor het opleggen van een OM-strafbeschikking. Het getekende proces-verbaal hoeft niet al aanwezig te zijn op het moment van uitvaardiging van een OM-strafbeschikking, maar wel zo snel mogelijk daarna. Van de parketten wordt verwacht dat zij hierover afspraken met de politie maken. Op 28 april 2025 (bijlage 2) heeft de portefeuillehouder namens het College nogmaals alle hoofdofficieren per brief herinnerd aan deze opdracht.

Compleetheid van het dossier: de opgelegde strafbeschikking

In de zaken waarin de OM-strafbeschikking door het OM zelf wordt uitgereikt, maakt een afschrift van de opgelegde OM-strafbeschikking reeds (automatisch) onderdeel uit van het dossier in GPS. Wanneer de strafbeschikking niet direct wordt uitgereikt, wordt deze aan de verdachte toegestuurd door het CJIB. Uitsluitend in die gevallen waarin er verzet wordt ingesteld of sprake is van mislukte executie, ontvangt het OM in die strafzaken een afschrift van de door het CJIB toegestuurde strafbeschikking. Zoals in de bijlage bij de Collegebrief van 20 maart 2025 is opgemerkt, wordt op dit moment toegewerkt naar een situatie waarin de opgelegde strafbeschikking in alle gevallen wordt opgenomen in het nieuwe processysteem Emma. Op 4 maart 2024 is hiertoe een opdrachtbrief aan het CJIB verstuurd (bijlage 3). Het CJIB heeft naar aanleiding van die brief een impactanalyse en kostenindicatie opgesteld (bijlage 4) die betrekking had op realisatie van een nieuwe koppeling tussen het huidige processyteem GPS en het CJIB. Gelet op de ontwikkeling van Emma is, zoals gezegd, besloten deze eis in het nieuw processysteem te realiseren. Over de precieze technische uitwerking daarvan wordt momenteel nader overleg gevoerd. Voor wat betreft overtredingen wordt gestreefd naar de realisatie van deze eis in Emma in 2025/2026. Voor wat betreft misdrijven wordt aangestuurd op realisatie in 2026-2027. De precieze oplevering is afhankelijk van de beschikbare ruimte in het IT-portfolio van zowel het OM als van het CJIB, en van de stand van zaken in de ontwikkeling van het processysteem Emma. Daarom kan op het moment van schrijven slechts een voorlopige prognose worden gegeven.

Reproduceerbaarheid

In het kader van de reproduceerbaarheid van de schuldvaststelling bij misdrijven is niet alleen van belang dat de stukken waarop de schuldvaststelling heeft plaats

gevonden en (een afschrift van) de uitgevaardigde strafbeschikking beschikbaar zijn, maar dat tevens de motivering voor de beslissing wordt vastgelegd. Het vastleggen daarvan in het voorbewerkingsformulier is een essentieel OM-intern kwaliteitsinstrument. Het College heeft dan ook besloten het gebruik van een voorbewerkingsformulier bij misdrijven verplicht te stellen. Dit is gecommuniceerd in de eerder genoemde brief van 14 november 2023 (bijlage 1) en in herinnering gebracht op 28 april 2025 (bijlage 2). GPS kent een standaard voorbewerkings-formulier (bijlage 5), maar het staat de parketten vrij hiervoor een eigen format te hanteren. Diverse parketten hebben van die mogelijkheid gebruikgemaakt. De opstellers van deze brief vernemen graag van de onderzoekers of zij óók inzage in de door deze parketten gebruikte formulieren wensen. Uiteraard zal ook in het nieuwe processysteem Emma worden zorggedragen voor een werkwijze waarin de beslissingen die het OM neemt bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen in misdrijfzaken reproduceerbaar worden vastgelegd. Realisatie van het misdrijvendeel van Emma wordt in de periode 2026-2027 verwacht.

Het College heeft ervoor gekozen deze verplichting niet op te leggen bij overtredingen, waaronder feitgecodeerde delicten, aangezien in dit soort zaken de schuldvaststelling en beweegredenen van de beoordelaar door het type feit en het benodigde bewijs, veel duidelijker zijn. Een voorbewerkingsformulier heeft naar oordeel van het College in deze zaken geen toegevoegde waarde.

Registratie beslissende functionaris

Binnen het OM zijn eenduidige afspraken gemaakt over welke functionaris als beslisser wordt genoteerd in GPS. Als de beslissing wordt genomen door een ander dan degene die de beslissing registreert, moet nadrukkelijk ook de naam van de beslissende functionaris worden vastgelegd. Hiervoor is een specifiek veld in GPS ('beslissend ovj') beschikbaar gesteld. De opdracht om deze werkwijze uit te dragen binnen de parketten ligt besloten in de brief van 14 november 2023 (bijlage 1) en is opnieuw onder de aandacht gebracht in de brief van 28 april 2025 (bijlage 2). Voorafgaand aan het beschikbaar stellen van het veld 'beslissend ovj' werd in de praktijk ook 'het gele telefoontje', het memoveld, het voorbewerkings-formulier of het verslag van het OM-hoorgesprek benut voor het vastleggen van de naam van de beslissende functionaris. Het is niet geheel uit te sluiten dat deze 'oude werkwijze' in de huidige praktijk incidenteel nog wordt gevolgd.

Voor wat betreft de OM-strafbeschikkingen die via SVEN worden uitgevaardigd is reeds eenduidig kenbaar wie de beslissing heeft genomen.

Verslaglegging van het horen

Teneinde de kwaliteit van de verslaglegging van het OM-hoorgesprek te verbeteren zijn een standaardformat voor het gespreksverslag en een bijbehorende werkinstructie ('invulinstructie OM-hoorverslag') opgesteld. Beide documenten zijn (opnieuw) als bijlage bij de brief van 25 april 2025 gevoegd (bijlage 2), maar zijn reeds op 10 november 2023 verspreid aan de parketten. In de brief van 14 november 2023 (bijlage 1) zijn de hoofdofficieren van justitie verzocht binnen hun parketten aandacht te vragen voor een betere verslaglegging van het OM-hoorgesprek. In het verbeterde standaardformat voor het gespreksverslag en de bijbehorende werkinstructie wordt ook ingegaan op een aantal wettelijke vereisten voor het OM-hoorgesprek, zoals de verplichting om de verdachte te wijzen op de mogelijkheid om toevoeging van een raadsman te verzoeken en de voorwaarde van bereidverklaring bij oplegging van een taakstraf of ontzegging van de rijbevoegdheid (art. 257c, eerste lid, Sv). Hiermee wordt bijgedragen aan de naleving van wettelijke en processuele waarborgen (pijler E).

Pijler E: naleving wettelijke en processuele waarborgen

E-learning OM-strafbeschikking

Door middel van de brief van 25 april 2025 (bijlage 2), gericht aan alle hoofdofficieren van justitie, is binnen de landelijke OM-organisatie bekendheid gegeven aan de beschikbaarheid van de E-learning OM-strafbeschikking. In de brief wordt het belang van het volgen van deze e-learning onderstreept en wordt het volgen hiervan dringend aanbevolen voor zittende collega's binnen diverse functiegroepen (administratief medewerkers, beoordelaars, adjunct-officieren en arrondissementsofficieren). De hoofdofficieren van justitie is opgedragen ervoor zorg te dragen dat de e-learning tot het vaste curriculum voor nieuwe collega's binnen deze functiegroepen gaat behoren.

In de brief van 25 april 2025 (bijlage 2) is ook de vindplaats van de e-learning weergegeven. Voor het vervolgonderzoek van de PGHR zal een OM-account worden aangemaakt ten behoeve van de raadpleging van GPS. Zodra deze OM-accounts beschikbaar zijn gesteld, kan desgewenst aan de onderzoekers ook toegang tot de e-learning OM-strafbeschikking worden verleend.

Strafbeschikkingen strijdig met art. 257a Sv

In "Buiten de rechter OM" constateerde de PGHR dat in een zeer gering aantal zaken OM-strafbeschikkingen zijn opgelegd in strijd met de systematiek van de wet. Naar aanleiding hiervan is opdracht gegeven een aantal verbeteringen in GPS door te voeren. In het vierde kwartaal van 2023 is een blokkade aangebracht voor

het opleggen van OM-strafbeschikkingen ter zake van feiten waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf van meer dan zes jaar is gesteld. Het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen in strijd met dit voorschrift uit art. 257a lid 1 Sv is derhalve – ook technisch gezien – niet langer mogelijk. Daarnaast wordt GPS nog aangepast zodat de algemene voorwaarde niet langer automatisch (en in strijd met de wet) wordt opgelegd bij het opleggen van een aanwijzing betreffende het gedrag. De realisatie van deze laatste wijziging is vooralsnog voorzien voor het derde kwartaal van 2025.

Vertaling van de OM-strafbeschikking

In de meergenoemde brief van 25 april 2025 (bijlage 2) zijn alle hoofdofficieren van justitie gewezen op de wettelijke verplichting in geval van misdrijf de in art. 257a, zesde lid, Sv bedoelde onderdelen te vertalen in een voor de verdachte begrijpelijke taal. In geval van overtreding kan de verdachte die het Nederlands onvoldoende beheerst, verzoeken de OM-strafbeschikking in een voor hem begrijpelijke taal te vertalen. In de brief aan de hoofdofficieren van justitie is aangegeven dat hiervoor verschillende werkwijzen kunnen worden gehanteerd. Indien er tijdens het OM-hoorgesprek of de ZSM-dienst geen ruimte is om te zorgen voor een vertaling, wordt de strafbeschikking na afloop vertaald en (indien mogelijk) nagestuurd. Informatie over het werkproces is op 24 oktober 2024 binnen het OM verspreid door de proceskring buitengerechtelijke afdoening (zie het bij bijlage 2 gevoegde bericht). Het vorenstaande heeft overigens alleen betrekking op de vertaling van OM-strafbeschikkingen die rechtstreeks – zonder tussenkomst van het CJIB – door het OM worden uitgereikt. Uiteraard dienen ook de OM-strafbeschikkingen voor misdrijven die door het CJIB worden verstuurd in door de wet aangewezen gevallen te worden vertaald. Zodra de eis dat van alle opgelegde OM-strafbeschikkingen een afschrift wordt opgenomen in het nieuwe processysteem Emma is gerealiseerd (zie 'compleetheid dossier'), kan het OM ook zelf zorgdragen voor vertalingen in alle gevallen waarin de wet daartoe verplicht. Op het moment van schrijven wordt (o.a. met het CJIB) gesproken over de precieze technische uitwerking hiervan.

Aanpassing bijsluiter oproepingsbrief OM-hoorgesprek

In het rapport "Buiten de rechter OM" (p. 55 en p. 113) werd geconstateerd dat de bijsluiter bij de oproepingsbrief voor een OM-hoorgesprek (destijds) de navolgende tekst bevatte: "*Als u niet verschijnt op deze om-zitting ga ik u dagvaarden om te verschijnen voor de politierechter*". Uit het door de PGHR verrichte dossieronderzoek bleek in enkele ZSM-zaken echter dat de niet-verschenen verdachte niet werd gedagvaard, maar dat de voorgenomen strafbeschikking toch (alsnog) werd opgelegd. Dat is, zoals de PGHR in "buiten de rechter OM" terecht opmerkte, niet consequent. Om die reden heeft het OM de

tekst in bijsluiter bij de oproepingsbrief aangepast, zodat verduidelijkt wordt dat de niet-verschenen verdachte *kan* worden gedagvaard.

Kwaliteitsinstrumenten

In het op 20 maart 2025 door het College verstrekte overzicht is aangegeven dat de interne controle op de implementatie van de diverse verbeterpunten wordt vormgegeven door juridische audits van het Team Juridische Kwaliteit (TJK) dat door middel van metingen toezicht houdt op de naleving van de wettelijke voorschriften door het OM. Zodra de zaakstroom overtredingen in Emma wordt verwerkt, naar huidige verwachting zal dit in 2026 zijn, zal een aanvang worden gemaakt met de uitvoering van een eerste meting op de implementatie van de aanbevelingen. Een TJK-meting start met het verkennen van de onderzoeksmogelijkheden, het maken van een onderzoeksopzet en het bepalen van de onderzoeksvragen. Voor een kwalitatieve meting is o.a. vereist dat er voldoende strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd met behulp van de overtredingenmodule van Emma, zodat een representatieve steekproef kan worden getrokken. Dit betekent dat het tijdpad van de meting afhankelijk is van de oplevering van de overtredingenmodule, de wijze waarop deze module in gebruik wordt genomen binnen het OM, en van de instroom. Bij de planning van de TJK-meting zal ook rekening moeten worden gehouden met de tweede fase van onderdeel A van het (onderhavige) vervolgonderzoek van de PGHR. In de onderzoeksvragen van TJK en het voor de beantwoording benodigde onderzoek kan immers sprake zijn van overlap met het vervolgonderzoek van de PGHR. Zodra de verkennende fase van de TJK-meting is afgerond treedt het OM hierover graag in overleg met de onderzoekers.

In de tussentijd zal de bewaking van voortgang op de implementatie binnen het OM op verschillende manieren plaatsvinden, onder andere via de proceskring buitengerechtelijke afdoening (meer procesmatig) en door het Landelijk Netwerk van Kwaliteitsofficieren en –AG's (hierna: LNK; meer inhoudelijk). De Commissie Proportionele straftoemeting OM VVC werkt, in nauwe samenwerking met het LNK, aan een intern bedoeld kwaliteitsdocument ten behoeve van officieren van justitie en beoordelaars die OM-strafbeschikkingen uitvaardigen. Daarin worden stapsgewijs alle waarborgen beschreven die in de procedure tot uitvaardiging van een OM-strafbeschikking in acht moeten worden genomen, en de kwaliteitseisen waaraan elk van die stappen moet voldoen om te komen tot een juiste afdoening. Dit kwaliteitsdocument wordt na de zomer van 2025 verwacht.

Overig: informatiehuishouding op centraal niveau (SVEN-zaken)

In de brief van 17 april 2025 vraagt de PGHR tevens aandacht voor de informatie-huishouding met betrekking tot OM-strafbeschikkingen die via SVEN worden

uitgevaardigd. In het rapport "Buiten de rechter OM" (p. 119) werd geconcludeerd dat deze OM-strafbeschikkingen niet voorkomen in de officiële cijfers over de OM-strafbeschikking en dat de informatiehuishouding op centraal niveau meer aandacht behoeft. Over de verbeteracties kan het volgende worden opgemerkt.

Het OM streeft op dit moment naar een situatie waarin alle OM-strafbeschikkingen met behulp van het nieuwe processysteem Emma worden uitgevaardigd. Een dergelijke uitwerking heeft als belangrijk voordeel dat alle uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen in één (centraal) systeem worden geregistreerd. Daarbij moet worden aangetekend dat realisatie hiervan meerdere ketenafhankelijkheden kent. In de komende periode zal het OM de mogelijkheden nader verkennen en in overleg treden met de ketenpartners om gezamenlijk de beste oplossing voor eventuele knelpunten te vinden.

Voor zover bij de PGHR het beeld is ontstaan dat er bij het OM op centraal niveau geen inzicht bestaat in de via SVEN uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen, behoeft dat beeld enige nuancering. In het datamanagementsysteem Phoenix is een dashboard beschikbaar waarmee op concernniveau inzage in de afdoeningen via SVEN kan worden verkregen. De via SVEN uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen worden inmiddels ook opgenomen in de officiële cijfers zoals gepubliceerd in het OM-jaarbericht. Het aantal OM-strafbeschikkingen dat via SVEN is uitgevaardigd is in het OM-jaarbericht 2024 (bijlage 6) terug te vinden op p. 44 onder de categorie "instroom schuldvaststelling, waarvan uitstroom als CJIB-strafbeschikking" (voor het jaar 2024 betreft dit dus 111.100 OM-strafbeschikkingen die door het CJIB zijn toegestuurd). Het aantal OM-strafbeschikkingen in misdrijfzaken dat via GPS is afgedaan, kan op p. 40 van het jaarbericht 2024 worden teruggevonden (voor het jaar 2024 betreft dit 52.900 OM-strafbeschikkingen). Voor de OM-strafbeschikkingen in overtredingszaken die in 2024 via GPS zijn afgedaan, kan op p. 45 van het jaarbericht 2024 worden gekeken (in 2024 waren dit 47.700 OM-strafbeschikkingen, exclusief de op p. 40 vermelde SVEN-zaken).

Hoogachtend,

Het College van procureurs-generaal,

M. Otte

Namens deze [redacted]

Bijlage B: Standaardvoorbewerkingsformulier

Openbaar Ministerie

ARRONDISSEMENTSPARKET

Voorbewerkingsformulier

Parketnummer	:	
Verdachte	:	Geslacht:
Geboortedatum	:	Minderjarig(ttv):
Medeverdachte(n)	:	
Incident	:	
Pleegplaats	:	
Pleegdatum	:	
Recidive	:	
Proeftijd	:	
TUL	:	
Tolk nodig	:	
Casus	:	
	:	
Aangifte	:	
Aanhouding	:	
	:	
Verklaring verdachte	:	Bekent/ontkent en verklaart dat
Getuige(n)	:	
Overige	:	
Benadeelde(n)	:	
Schadevergoedingen	:	Bedrag: EUR
Info	:	
Rapportage	:	
IVZ ingesteld	:	
Mogelijk WETS		
Voorstel	:	
Memo		Let op: vanwege WJSG hier geen persoonsgegevens noteren!
Ontvankelijkheid verzet	:	
Schriftelijk(e) bezwa(a)r(en) bij verzet	:	
	:	
Onderdeel	:	
District	:	
Beoordelaar	:	
Datum	:	
Gevoegde zaken	:	

Bijlage C: Format OM-hoorverslag en invulinstructie

Format hoorverslag

Openbaar Ministerie

<Naam parket>

Parketnummer: < nummer >

Schriftelijk verslag OM-hoorgesprek

Hierbij verklaar ik, [naam], [officier van justitie / secretaris], dat ik op [datum] de verdachte heb gehoord op grond van artikel 257c van het Wetboek van Strafvordering [door middel van een videoverbinding met instemming van verdachte].

Voor de verslaglegging is aanwezig [naam medewerker], administratief medewerker.

De identiteit van de verdachte is voorafgaand aan het verhoor vastgesteld.

[# Verdachte is gewezen op het recht op rechtsbijstand. Verdachte geeft aan hier geen gebruik van te willen maken.

Verdachte wordt bijgestaan door mr. [naam advocaat].

Bij het verhoor zijn tevens aanwezig: [naam/hoedanigheid].

Verdachte heeft aangegeven de Nederlandse taal niet machtig te zijn. Verdachte wordt gehoord met behulp van [naam tolk], [registratienummer], [beëdigd] tolk in de taal [taal]. De tolk heeft al hetgeen is besproken vertaald.]

Bij aanvang van het verhoor heb ik verdachte de strafrechtelijke beschuldiging voorgehouden en medegedeeld dat [hij][zij] niet verplicht is om antwoord te geven op vragen.

De verdachte heeft hierop, zakelijk weergegeven, het volgende verklaard:

[Verklaring verdachte, inclusief persoonlijke omstandigheden]:

[# De advocaat van verdachte voert, zakelijk weergegeven, het volgende aan:

[Standpunt advocaat]:

De officier van justitie

De officier van justitie reageert, zakelijk weergegeven, als volgt:

[Reactie officier van justitie]:

De officier van justitie wijkt af van het uitdrukkelijk onderbouwde standpunt omdat:

[Onderbouwing OvJ, zakelijk weergegeven]:]

Aan de verdachte is medegedeeld dat middels de strafbeschikking de schuld wordt vastgesteld.

Sanctie(s) / maatregel(en):

De op te leggen sanctie wijkt [wel/ niet] af van de richtlijnen van het OM.

[Motivering afwijken richtlijnen en/of toepassen specifieke afdoeningsmodaliteit]

[# Beslissing vordering benadeelde partij]

[#Beslissing op beslag, evt laten tekenen afstandsverklaring]

De verdachte heeft zich [wel] [niet] bereid verklaard aan de bovenstaande sanctie(s) te voldoen.

De verdachte is medegedeeld dat [hij][zij] in verzet kan gaan.

[# De verdachte doet – in afstemming met zijn raadsman – afstand van verzet. De afstandsverklaring is ondertekend.

De OM-strafbeschikking wordt direct aan de verdachte in persoon uitgereikt.]

[plaats], [datum]

[naam officier van justitie / secretaris]

[handtekening]

Invulinstructie OM-hoorverslag

Wat?

• De rechten van de verdachte: artt. 29 tot en met 29c Sv, inzake zwijgrecht, cautie, recht op een tolk (*1) en identificatie van de verdachte, alsmede het recht van verdachte zich te doen bijstaan door een raadsman / voor jeugdigen art. 491, tweede lid Sv;

• Het strafbare feit (een overtreding dan wel een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van **niet meer dan zes jaar**);

• Door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwde standpunten;

• Standpunt OM en indien afgeweken wordt van de door verdachte naar voren gebrachte uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, de redenen die tot afwijken hebben geleid (art. 257c lid 3 Sv);

• De verdachte kan tijdens het horen aangeven welke gevolgen een geldboete, taakstraf, ontzegging van de rijbevoegdheid of gedragsaanwijzing voor hem heeft. De vraag die centraal staat is of de verdachte aan de op te leggen straf *kan* voldoen en of hij daaraan *wil* voldoen. Het horen is niet gericht op het bereiken van consensus;

• Strafmotivering. De op te leggen sanctie(s) en/of maatregel(en) en of daarbij al dan niet afgeweken wordt van de richtlijnen en waarom;

• Indien sprake is van beslag moet direct een beslissing hierover genomen worden. Denk aan direct onttrekken aan het verkeer of de voorwaarde van afstand. Indien de verdachte nog geen afstand heeft gedaan van het inbeslaggenomen goed, is het handig hier direct om te vragen tijdens het horen en een afstandsverklaring te laten ondertekenen.

• Uitleg over de mogelijkheid om verzet in te dienen.

(*1) Afnameplicht voor beëdigd tolken en vertalers in art. 28 Wet beëdigde tolken en vertalers.

Bijlage D: Vragenlijst dossieronderzoek

I. Algemeen

1. Wat is het parketnummer van de zaak?
2. Van welk parket is de zaak?
3. Op welke datum is de OM-strafbeschikking uitgevaardigd?
4. Welke functionaris[117] heeft de beslissing genomen om de OM-strafbeschikking uit te vaardigen?
5. Voor hoeveel feiten is de OM-strafbeschikking uitgevaardigd?
6. Gaat het uitsluitend om (een) veel voorkomend vermogensdelict(en)? (Zo nee, dossier terzijde leggen).
7. Om welk(e) veel voorkomend(e) vermogensdelict(en) gaat het?
8. Wat is/zijn de pleegdatum/data van het/de feit(en)?
9. Welke straf of maatregel wordt in de OM-strafbeschikking opgelegd?
10. Is een aanwijzing in de OM-strafbeschikking gegeven, en zo ja welke?
11. Doet zich een wettelijk vervolgingsbeletsel[118] voor?
12. Is een afschrift van de OM-strafbeschikking aan de verdachte a) in persoon uitgereikt, b) (elektronisch) verzonden of c) betekend (art. 257d Sv en interne werkwijzen)?
13. Is de mededeling als bedoeld in art. 6:1:1 Sv aan de minister verzonden en zo ja, wanneer?

II. Vereisten art. 257a Sv

14. Laat de wet de opgelegde straf of maatregel toe?
15. Is de opgelegde straf of maatregel of de gegeven aanwijzing om andere reden[119] niet toelaatbaar?
16. Bevat het dossier de vaststelling van de identiteit van de verdachte als bedoeld in art. 257a lid 4 Sv?
17. Is conform art. 257a lid 7 Sv een vertaling van de onderdelen van de strafbeschikking als bedoeld in art. 257a lid 6 Sv verzorgd?

III. Inhoud van de OM-strafbeschikking

18. Bevindt de OM-strafbeschikking zich in het dossier?
19. Vermeldt de OM-strafbeschikking de naam en het bekende adres van de verdachte (art. 257a lid 6 onder a Sv)?
20. Vermeldt de OM-strafbeschikking een opgave van het feit dan wel een korte omschrijving van de gedraging ter zake waarvan de strafbeschikking wordt uitgevaardigd (art. 257a lid 6 onder b Sv)?
21. Vermeldt de OM-strafbeschikking het strafbare feit dat de gedraging oplevert (art. 257a lid 6 onder c Sv)?
22. Vermeldt de OM-strafbeschikking de opgelegde straffen, maatregelen en aanwijzingen (art. 257a lid 6 onder d Sv)?
23. Wat is de dagtekening van het afschrift van de OM-strafbeschikking?

---

117 Dit betreft de functie, niet de naam en toenaam van de uitvaardigende persoon.
118 Denk aan: de dood van de verdachte, verjaring etc. (artt. 68 tot en met 77 Sr).
119 Denk aan: de wettelijk toegestane maximale boetecategorie voor het feit (art. 23 Sr), het taakstrafverbod van art. 22b lid 2 Sr, de wettelijke regeling van onttrekking aan het verkeer etc.

24. Vermeldt de OM-strafbeschikking de dag waarop deze is uitgevaardigd en de uitvaardigende functionaris (art. 257a lid 6 onder e Sv)?
25. Vermeldt de OM-strafbeschikking de wijze waarop verzet kan worden ingesteld (art. 257a lid 6 onder f Sv)?
26. Vermeldt de OM-strafbeschikking de wijze waarop deze wordt ten uitvoer gelegd (art. 257a lid 6 onder g Sv)?

IV. Horen van de verdachte

a. Algemeen

27. Is de verdachte gehoord?
28. Is de identiteit van de verdachte vastgesteld als bedoeld in art. 27a Sv?
29. Zijn voor en tijdens het horen van de verdachte de voorschriften van art. 27c, 27ca, 28 en 29 Sv nageleefd? Zo nee, welke niet?

b. Bijzondere voorwaarden art. 257c Sv

30. Is er sprake van een taakstraf of een aanwijzing (art. 257c lid 1, eerste volzin, Sv)?
31. Is uiterlijk bij aanvang van het horen de verdachte op de mogelijkheid gewezen om toevoeging van een raadsman te vragen (art. 257c lid 1, tweede volzin, Sv)?
32. Bevat het dossier de bereidverklaring van de verdachte (art. 257c lid 1, eerste volzin, Sv)?
33. Is de verdachte gehoord met bijstand van een raadsman (art. 257c lid 2 Sv)?
34. Welke OM-functionaris heeft de verdachte gehoord (art. 257c lid 1 of 2 Sv)?
35. Bevat het dossier het vereiste schriftelijk verslag van horen (art. 257c lid 3 Sv)?
36. Blijkt uit het verslag dat de verdachte een uitdrukkelijk onderbouwd standpunt heeft ingenomen en is, indien de OvJ hiervan is afgeweken, dit (voldoende) gemotiveerd gebeurd?

V. Dossiervorming en schuldvaststelling

37. Heeft de verdachte een bekennende verklaring afgelegd?
38. Berust de schuldvaststelling kennelijk (mede) op een niet wettig bewijsmiddel?
39. Berust de schuldvaststelling (mede) op niet uitgewerkte processen-verbaal?
40. Berust de schuldvaststelling (mede) op niet op ambtseed/ambtsbelofte opgestelde en ondertekende processen-verbaal?
41. Berust de schuldvaststelling louter op de bekennende verklaring van de verdachte?
42. Berust de schuldvaststelling louter op de verklaring van één getuige (‘unis testis’)?
43. Bevat het dossier - afgezien van de vorige twee vragen - voldoende bewijs om tot een schuldvaststelling te kunnen komen?
44. Is er reden voor ernstige twijfel aan de betrouwbaarheid van een bewijsmiddel?
45. Is de gedraging die uit het dossier volgt te kwalificeren als het feit waarvoor de OM-strafbeschikking is opgelegd?
46. Bevat het dossier aanwijzingen van situaties als bedoeld in art. 358 lid 3 Sv en heeft het OM hierop gereageerd?

VI. Bijzonderheden in verband met de Instructie Intensivering strafbeschikking

47. Is er sprake van meervoudige recidive?
48. Is het taakstrafverbod in acht genomen?
49. Is er een slachtoffer dat schadevergoeding wenst? Zo ja, is er een schadevergoedingsmaatregel opgelegd?

50. Geldt op grond van de strafvorderingsrichtlijn als uitgangspunt de oplegging van een gevangenisstraf van minder dan zes maanden?
51. Is bij de afdoening afgeweken van de oriëntatiepunten van het LOVS?

VII. Slotvragen

52. Is er verzet ingesteld?
53. Wat zijn eventuele relevante onderdelen met betrekking tot de beoordeling in GPS (vb. memoveld)?
54. Doen zich in de zaak (overige) bijzonderheden voor?

Bijlage E: Aanwijzing OM-strafbeschikking

STAATSCOURANT
Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.
Nr. 9133
5 april
2022

Aanwijzing om-strafbeschikking

Rechtskarakter: *Aanwijzing i.d.z.v. art. 130 lid 6 Wet RO*
Van: *College van procureurs-generaal*
Aan: *Hoofden van de OM-onderdelen*
Registratienummer: *2022A003*
Datum inwerkingtreding: *15-04-2022*
Publicatie in Stcrt.: *PM*
Vervallen: *Aanwijzing OM-strafbeschikking (2021A002)*
Relevante beleidsregels OM: *Aanwijzing kader voor tenuitvoerlegging (2020A007); Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (2019A003); Aanwijzing gebruik sepot en sepotgronden (2020A013); Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt (2021R001)*
Wetsartikelen: *artt. 257a tot en met 257h Sv, art. 491, 491a, 494, 494a, 494b Sv en art. 77f Sr*
Bijlage(n): *1. reikwijdte OM-afdoening (contra-indicaties)*

SAMENVATTING

Deze aanwijzing geeft regels voor het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking, het horen van de verdachte, de te hanteren straftoemeting en hoe te handelen bij verzet en onvoltooide tenuitvoerlegging. Deze aanwijzing geldt zowel voor meerderjarige als jeugdige verdachten. Het uitgangspunt is: wanneer dat wettelijk mogelijk is en de strafzaak zich ervoor leent, wordt de zaak in beginsel afgedaan met een strafbeschikking. Er zijn echter een paar contra-indicaties voor het uitvaardigen van een strafbeschikking. Daarnaast blijft de professionele beslissingsruimte bestaan om te kiezen voor een andere afdoeningsmodaliteit. Voorop staat dat een strafbeschikking slechts kan worden opgelegd als er een schuldvaststelling aan vooraf is gegaan.

1. INLEIDING EN JURIDISCH KADER

Door de invoering van de Wet OM-afdoening is een regeling in het Wetboek van Strafvordering opgenomen die het mogelijk maakt dat de officier van justitie misdrijven waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf staat en alle overtredingen door het uitvaardigen van een strafbeschikking zelf bestraft (art. 257a Sv). De wetgever heeft met deze regeling een lichte – niet-rechterlijke – procedure geïntroduceerd voor de buitengerechtelijke afdoening van de genoemde delicten, met het doel de strafrechter te ontlasten. Inzet was het terugdringen van de transactie ex art. 74 van het Wetboek van Strafrecht ten faveure van de strafbeschikking.

2. UITVAARDIGEN VAN EEN OM-STRAFBESCHIKKING

Het uitvaardigen van een strafbeschikking is het uitgangspunt bij feiten waarvoor dat wettelijk gezien mogelijk is. Er bestaan wel contra-indicaties voor het uitvaardigen van een strafbeschikking. De contra-indicaties zijn (niet-limitatief) opgenomen in de bijlage bij deze aanwijzing. De professionele beslissingsruimte te kiezen voor een andere afdoeningsmodaliteit blijft bestaan. Zo kan bij wijze van uitzondering nog gebruik gemaakt worden van de transactie als afdoeningsmodaliteit.[1] Ook kan in de strafvorderingsrichtlijnen bij een bepaalde ernst of recidive het uitgangspunt zijn dat de verdachte wordt gedagvaard. Zie hiervoor ook bijlage 1 met contra-indicaties.

Bij het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking staat een voortvarende, zorgvuldige en betekenisvolle afdoening voorop. In meer complexe zaken is daarvoor samenwerking met ketenpartners nodig. Indien daardoor niet voortvarend tot een zorgvuldige en betekenisvolle interventie kan worden gekomen is dat een contra-indicatie voor afdoening door middel van een strafbeschikking. Dagvaarden verdient dan de voorkeur.
Voor de bescherming tegen geweld en ernstige overlast kan een contact- en locatieverbod een adequate interventie zijn. Bij een reële dreiging van geweld of ernstige overlast past gewoonlijk niet een afdoening met een strafbeschikking, omdat een snelle reactie op een overtreding dan niet mogelijk is. Het vorderen van een voorwaardelijke veroordeling met elektronisch toezicht en het geven van een gedragsaanwijzing volgens art. 509hh Sv ligt dan meer voor de hand.

[1] Zie bijvoorbeeld de Aanwijzing hoge transacties.

2.1 Schuldvaststelling

De OM-strafbeschikking komt, wat haar rechtskarakter betreft, overeen met een rechterlijke veroordeling. Een dergelijke buitengerechtelijke bestraffing is slechts mogelijk indien daaraan een adequate schuldvaststelling vooraf is gegaan.

2.2 Bij strafbeschikking op te leggen sancties

Art. 257a, tweede lid Sv bepaalt welke sancties de officier van justitie bij strafbeschikking op kan leggen. De strafbeschikking kan ook aanwijzingen (waaronder gedragsaanwijzingen) bevatten waaraan de verdachte moet voldoen (art. 257a, derde lid Sv). Voor jeugdigen zijn in art. 77f Sr aanvullende regels te vinden over de aanwijzingen (lid 1) en de taakstraf (lid 2).
Niet alle in de wet opgenomen sancties kunnen al worden uitgevoerd. De aanwijzing ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 257a, derde lid onder c Sv), zowel bij natuurlijke als rechtspersonen, is nog niet geïmplementeerd.

Ter ondersteuning van de eenduidige afdoening van strafzaken beschikt het OM over richtlijnen voor strafvordering. Uitgangspunt bij het opleggen van een OM-strafbeschikking is een strafoplegging die voor de verdachte gunstiger is dan de te verwachten strafeis op zitting[2]. De officier van justitie houdt bij het bepalen van de sanctie rekening met de rechterlijke straftoemetingspraktijk.

2.2.1 Gedragsaanwijzingen

Gedragsaanwijzingen kunnen ex art. 257c lid 1 Sv alleen worden opgelegd nadat de verdachte door de officier van justitie is gehoord en zich bereid heeft verklaard zich aan de betreffende gedragsaanwijzingen te houden.

Deze aanwijzingen dienen – net als in het geval van voorwaarden bij voorwaardelijke straffen – te strekken tot voorkoming van strafbare feiten, dan wel gedragingen te betreffen waartoe de verdachte uit oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden moet worden geacht. Dit betekent dat in het kader van een strafbeschikking in beginsel dezelfde voorwaarden kunnen worden opgelegd als bij een voorwaardelijke straf.[3]

In alle gevallen dient een voorwaarde in de vorm van een gedragsaanwijzing in verhouding te staan tot het feit waarvan verdachtes schuld is vastgesteld en de met minder waarborgen omgeven buitengerechtelijke afdoening. Bepaalde voorwaarden zijn dermate indringend dat zij niet met een gedragsaanwijzing in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd. Hieronder zijn deze voorwaarden uitgelicht.
Aan een voorwaardelijk sepot kunnen in beginsel geen bijzondere voorwaarden worden verbonden.[4] Dat betekent dat de verdachte in beginsel dient te worden gedagvaard indien een voorwaarde niet met een gedragsaanwijzing in een strafbeschikking kan worden opgelegd.[5]

Klinische opname, begeleid wonen/maatschappelijke opvangen en elektronisch toezicht

Klinische opname, opname in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang alsmede gedragsaanwijzingen waaraan elektronisch toezicht wordt verbonden, beperken de vrijheid van de verdachte zodanig dat deze uitsluitend door de rechter kunnen worden opgelegd.

Ambulante behandeling

Een ambulante behandeling is alleen mogelijk als de (maximum)duur vooraf bekend is zodat de duur beperkt kan worden en er een proportionaliteitsafweging kan worden gemaakt. Deze gedragsaanwijzing bij strafbeschikking mag alleen na instemming van de reclasseringsofficier (of bij diens afwezigheid een senior officier van justitie) en indien er een noodzaak bestaat tot een snellere strafrechtelijke interventie dan met een dagvaardingsprocedure bij de strafrechter kan worden gerealiseerd.

---

[2] Dit geldt niet voor de afdoening van feitgecodeerde misdrijven en overtredingen en van strafbare feiten begaan door jeugdigen. Daarvoor gelden de Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en Mulder-gedragingen respectievelijk de Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt.
[3] Zie de Aanwijzing voorwaardelijke straffen en schorsing voorlopige hechtenis onder voorwaarden.
[4] Zie de Aanwijzing gebruik sepot en sepotgronden.
[5] Dit onderdeel van deze aanwijzing vormt de beleidsmatige uitwerking van het advies van de Commissie 'Rechtstatelijke grenzen en mogelijkheden bij het afdoen van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie', zie bijlage 5 in het onderzoek dat ten behoeve van de commissie is verricht: J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie (OM-reeks nr. 4)*, Den Haag: Boom Juridisch 2019.

De ambulante behandeling:
- mag niet meer bedragen dan twintig behandelbijeenkomsten,
- mag geen verplichting inhouden tot het innemen van medicijnen,
- dient te zien op gesprekken en training die zich richten op concrete gedragsverandering bij de verdachte ter vermindering van recidivegevaar, zoals:
  - het aanleren van gedrag om agressie, bedreiging, vernieling, opbouw van schulden te voorkomen,
  - het aanleren van wenselijk gedrag om woonoverlast terug te dringen en/of uithuisplaatsing te voorkomen,
  - het terugdringen van overmatig middelengebruik door beïnvloeding van het gedrag van de deelnemer.

In het reclasseringsadvies is vermeld welke ambulante zorg het betreft, op welke gedragsverandering de ambulante zorg zich richt, het aantal gespreksmomenten en de verwachte duur.

Maximale proeftijd

De aan een gedragsaanwijzing verbonden proeftijd is maximaal 1 jaar (bij jeugdigen geldt een maximale termijn van zes maanden bij de aanwijzing dat de jeugdige zich zal richten naar de aanwijzing van een gecertificeerde instelling). De officier van justitie kan de proeftijd verlengen voor zover de totale proeftijd (dat wil zeggen de initiële proeftijd en de termijn waarmee de proeftijd verlengd is) de maximale termijn niet te boven gaat. Verlenging van de proeftijd is slechts aan de orde indien de bestrafte de opgelegde gedragsaanwijzing niet binnen de opgelegde proeftijd heeft kunnen voldoen en de officier van justitie aanleiding ziet de bestrafte daarvoor meer tijd te gunnen.

2.3 Het horen van de verdachte

Het horen van een verdachte door de officier van justitie[6] vindt slechts plaats wanneer er een strafvorderlijke noodzaak is, te weten in de gevallen waarin:
- de wet daartoe verplicht (art. 257c Sv en voor jeugdigen art. 491 lid 2 Sv);
- de officier van justitie horen noodzakelijk acht, bijvoorbeeld om tot een zorgvuldige schuldvaststelling en/of strafoplegging te komen. Horen in gevallen waarin geen wettelijke hoorplicht bestaat, dient uitzondering te zijn.

Wanneer de officier van justitie ten aanzien van een jeugdige voornemens is een strafbeschikking ter zake van een misdrijf of ter zake van een overtreding van de Leerplichtwet uit te vaardigen is het uitgangspunt gelet op het pedagogische karakter van het jeugdstrafrecht de jeugdige te horen.

Van de wettelijke verplichting te horen kan niet worden afgezien, ook niet wanneer daarmee zou worden ingestemd door de verdachte.

Van het horen wordt een verslag opgemaakt. Het horen van de verdachte kan op verschillende manieren plaatsvinden, onder andere fysiek in een OM-hoorgesprek, via een videoverbinding of telefonisch. Telefonisch horen van de verdachte vereist instemming van de verdachte.

Indien wordt afgeweken van door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, dan worden de redenen die tot afwijken hebben geleid in dit verslag opgenomen, voor zover deze niet reeds mondeling zijn opgegeven. De artt. 29 tot en met 29c Sv, inzake zwijgrecht, cautie, recht op een tolk en identificatie van de verdachte zijn van toepassing, alsmede het recht van verdachte zich te doen bijstaan door een raadsman. Voor jeugdigen gelden daarnaast de artt. 491, tweede lid, (rechtsbijstand)[7] en 491a Sv (oproeping ouder, voogd of vertrouwenspersoon).
In geval de officier van justitie voornemens is een taakstraf, ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen (OBM) of een gedragsaanwijzing op te leggen, staat in het kader van het horen zowel de vraag centraal of de verdachte daaraan *kan* voldoen als de vraag of hij daaraan *wil* voldoen. Bij het voornemen een geldboete op te leggen staat, zo er een strafvorderlijke noodzaak is om te horen, centraal of de verdachte daaraan *kan* voldoen. Horen is niet gericht op het bereiken van consensus.

[6] Het horen in het kader van een taakstraf van 121 tot en met 180 uur, een OBM of een gedragsaanwijzing moet door een officier van justitie plaatsvinden. Een uitzondering hierop vormt de algemene gedragsaanwijzing inhoudende reclasseringstoezicht. Deze bevoegdheid mag worden gemandateerd.

[7] In afwijking van art. 491, lid 2, wordt de Raad voor de rechtsbijstand ook ingelicht indien het voornemen bestaat om in een strafbeschikking ter zake van een misdrijf een taakstraf op te leggen die meer dan twintig uren zal belopen, dan wel betalingsverplichtingen uit hoofde van geldboete en schadevergoedingsmaatregel, die afzonderlijk of gezamenlijk meer belopen dan € 115.

2.4 Directe betaling van de strafbeschikking

Het direct voldoen van de bij strafbeschikking opgelegde sanctie is alleen mogelijk na adequate rechtsbijstand. Door de betaling ontstaat een onherroepelijke strafrechtelijke sanctie.

3. VERZET

3.1 Het doen van verzet

Verzet als bedoeld in art. 257e Sv kan worden gedaan door:
- de bestrafte (in persoon of schriftelijk);
- een bepaaldelijk gevolmachtigde raadsman (in persoon of schriftelijk);
- een bij bijzondere volmacht schriftelijk gevolmachtigde (alleen in persoon, waarbij de bijzondere volmacht bij de verzetsakte dient te worden gevoegd).

3.2 De termijn van verzet

Verzet tegen de strafbeschikking kan men doen binnen veertien dagen nadat de strafbeschikking in persoon is uitgereikt of nadat zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit blijkt dat de bestrafte bekend is met de strafbeschikking (art. 257e, eerste lid, Sv).

Bij een uitreiking in persoon bestaat geen twijfel over de ingangsdatum van de verzetstermijn. Indien de strafbeschikking per post is toegezonden, is de ingangsdatum van deze termijn en daarmee ook de datum waarop de strafbeschikking onherroepelijk wordt afhankelijk van het zich voordoen van een omstandigheid waaruit blijkt dat de bestrafte met de strafbeschikking bekend is.

Als een strafbeschikking voor een overtreding per post is toegezonden, dan geldt dat deze maximaal zes weken na toezending onherroepelijk wordt indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:
- de geldboete is maximaal € 340,–;
- de strafbeschikking is uiterlijk vier maanden na het plegen van het strafbare feit aan de verdachte toegezonden;
- de strafbeschikking is verzonden naar het BRP-adres of het door verdachte opgegeven adres; en
- de bestrafte heeft geen verzet ingesteld.

Als – ex art. 257e lid 1 Sv – aangetoond kan worden dat bestrafte voor het verstrijken van de zeswekentermijn op een bepaalde datum bekend is geworden met de strafbeschikking, dan is de strafbeschikking na ommekomst van veertien dagen na die datum onherroepelijk.

3.3 Herbeoordeling van de zaak

Naar aanleiding van het verzet vindt een herbeoordeling van de zaak plaats. Deze herbeoordeling is met name gericht op de door de bestrafte aangevoerde gronden van verzet en behelst niet zozeer een integrale herbeoordeling van de eerder genomen beslissing, tenzij het verzet daartoe aanleiding geeft.

3.4 Aanbrengen rechter

Op grond van art. 257f lid 1 Sv is de officier van justitie verplicht de zaak voor de rechter te brengen en de verdachte daarvoor op te roepen, tenzij hij besluit de strafbeschikking in te trekken of de bestrafte het verzet intrekt.

Ook bij wijziging van de strafbeschikking moet de zaak aan de rechter worden voorgelegd, tenzij de bestrafte vrijwillig aan de gewijzigde strafbeschikking voldoet.

Als het verzet onbevoegd of niet tijdig is gedaan, moet de zaak voor de rechter worden gebracht: hij beslist op grond van 257f Sv of het verzet ontvankelijk wordt verklaard.

Het verzet schorst de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking of schort de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking op, tenzij naar het oordeel van het OM vaststaat dat bestrafte niet-ontvankelijk is in zijn verzet. In dat geval mag de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking worden hervat. De zaak moet echter altijd ter terechtzitting worden aangebracht, tenzij de bestrafte zijn verzet alsnog intrekt.

4. TERECHTZITTING NA VERZET OF ONVOLTOOIDE TENUITVOERLEGGING

De wet bepaalt dat indien een zaak na uitvaardigen van een strafbeschikking alsnog voor de rechter wordt gebracht, deze de zaak integraal beoordeelt. De rechter zal eerst nagaan of de bestrafte ontvankelijk is in zijn verzet.

4.1 Eis ter terechtzitting na verzet

In het geval een bestrafte na het doen van verzet wordt opgeroepen voor een terechtzitting, wordt de zaak verder behandeld als een gewone strafzaak.
Bij het opleggen van de strafbeschikking zijn ter terechtzitting de strafvorderingsrichtlijnen het uitgangspunt voor de strafeis van de officier van justitie[5]. Daarvan kan worden afgeweken indien het verzetschrift daartoe aanleiding geeft.

Overigens zal steeds, behalve wanneer het verzet niet-ontvankelijk wordt geacht, de vernietiging van de strafbeschikking gevorderd moeten worden. De rechter vernietigt op basis van art. 257f lid 4 Sv de strafbeschikking als hij de niet-ontvankelijkheid van het openbaar ministerie uitspreekt, dan wel de verdachte vrijspreekt, ontslaat van alle rechtsvervolging of veroordeelt. De vernietiging moet worden geëist en hoort door de rechter te worden uitgesproken en in het vonnis opgenomen.

4.2 Eis ter terechtzitting na (gedeeltelijk) onvoltooide tenuitvoerlegging

Wanneer de tenuitvoerlegging van de strafbeschikking geheel of gedeeltelijk onvoltooid is, bijvoorbeeld omdat de opgelegde geldboete niet of niet volledig is betaald of kan worden verhaald, kan de officier van justitie besluiten de bestrafte te dagvaarden. Indien reeds een gedeeltelijke betaling heeft plaatsgevonden, wordt deze in de uitvoering door het CJIB in mindering gebracht op de door de rechter opgelegde straf. De officier van justitie verdisconteert het reeds voldane bedrag dus niet in zijn eis.

Evenals in de zaken waarin de bestrafte verzet heeft gedaan tegen de strafbeschikking, vormen ook hier de strafvorderingsrichtlijnen het uitgangspunt. Daarvan kan worden afgeweken indien het niet voldoen aan de in de strafbeschikking opgelegde sanctie verontschuldigbaar is.

Ook in deze gevallen geldt dat de rechter op basis van art. 257f lid 4 Sv de strafbeschikking vernietigt als hij de niet ontvankelijkheid van het openbaar ministerie uitspreekt, dan wel de verdachte vrijspreekt, ontslaat van alle rechtsvervolging of veroordeelt. De vernietiging moet worden geëist en hoort door de rechter te worden uitgesproken en in het vonnis opgenomen.

OVERGANGSRECHT

De beleidsregels in deze aanwijzing hebben gelding met onmiddellijke ingang van de datum van inwerkingtreding.

[5] Bij feitgecodeerde misdrijven en overtredingen geldt voor wat betreft de eis ter terechtzitting na verzet of (gedeeltelijk) onvoltooide tenuitvoerlegging hetgeen daarover is vermeld in de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen.

BIJLAGE I: REIKWIJDTE OM-AFDOENING (CONTRA-INDICATIES)

Op grond van art. 257a lid 1 Sv kan de officier van justitie een strafbeschikking uitvaardigen voor overtredingen en voor misdrijven waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf staat. Behalve deze wettelijke inkadering van de strafbeschikkingsbevoegdheid zijn er ook beleidsmatige contra-indicaties.

Contra-indicaties:

- **politiek of publicitair gevoelige zaken**
  In principe is het uitvaardigen van een strafbeschikking in dergelijke zaken niet mogelijk. Slechts bij hoge uitzondering kan hierop een uitzondering worden gemaakt.
- **ernstige spreekrechtwaardige feiten waarbij het slachtoffer of familieleden van het overleden slachtoffer te kennen heeft/hebben gegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken**
- **bepaalde ernstige feiten op het vlak van (huiselijk) geweld, zeden en belaging**
  Dergelijke feiten worden niet afgedaan met een strafbeschikking, tenzij de reclasseringsofficier van justitie of bij diens afwezigheid een senior officier van justitie daarmee heeft ingestemd. Hiervoor wordt verwezen naar de specifieke strafvorderingsrichtlijnen.
- **bij meervoudige recidive (dat wil zeggen: vanaf de tweede keer recidiveren) binnen vijf jaren ter zake van een misdrijf (soortgelijke misdrijven die op hetzelfde moment met OM-strafbeschikkingen worden afgedaan gelden ongeacht het aantal als twee misdrijven).[9]**
- **feiten gepleegd door:**
  - **illegale vreemdelingen**
    Conform het vreemdelingenbeleid van het Openbaar Ministerie, waarin is bepaald dat illegalen in principe worden gedagvaard, wordt aan illegale vreemdelingen geen strafbeschikking uitgevaardigd. Als dagvaarden niet mogelijk is, kunnen illegale vreemdelingen een strafbeschikking inhoudende een geldboete opgelegd krijgen.
  - **asielzoekers**
    Slechts als een asielzoeker zich kan legitimeren en een (BRP)-adres heeft waarnaar de strafbeschikking kan worden uitgestuurd, of als de strafbeschikking na adequate rechtsbijstand (bijvoorbeeld in het kader van ZSM) in persoon wordt uitgereikt met directe betaling van de geldboete kan een strafbeschikking worden uitgevaardigd.
  - **mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats (zvwp-ers)**
    Slechts als een zvwp-er een adres heeft waarnaar de strafbeschikking kan worden uitgestuurd, of als de strafbeschikking na adequate rechtsbijstand (bijvoorbeeld in het kader van ZSM) in persoon wordt uitgereikt met directe betaling van de geldboete kan een strafbeschikking worden uitgevaardigd.
- **de sanctie aanwijzing ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 257a, derde lid onder c Sv), zowel bij natuurlijke als rechtspersonen**

[9] Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan drie winkel-/fietsdiefstallen die tegelijkertijd op ZSM worden afgedaan.

Bijlage F: Tijdelijke instructie (2025I001)

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

TIJDELIJKE INSTRUCTIE INTENSIVERING STRAFBESCHIKKING BIJ VEELVOORKOMENDE VERMOGENSDELICTEN

Definitieve op 28 januari 2025 door het College vastgestelde versie. Deze versie is de geldende versie totdat het College een nieuwe instructie vaststelt.

Van	:	College van procureurs-generaal
Aan	:	Hoofden van de OM-onderdelen
Registratienummer	:	2025I001
Datum inwerkingtreding	:	1 februari 2025
Vervallen	:	-
Relevante beleidsregels OM	:	Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003); in instructie aangeduide strafvorderingsrichtlijnen
Wetsbepalingen	:	artikel 22b, 310, 311 lid 1 sub 4, 321, 326, 416 en 417bis Wetboek van Strafrecht.

Deze instructie bevat regels over de verdergaande inzet van het instrument van de strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten en over de passende straftoemeting in dergelijke zaken. Uitgangspunt is de oplegging van een strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten gepleegd door meerderjarigen. Deze instructie beoogt ruimte te creëren om de inzet van de strafbeschikking te vergroten. Een ander uitgangspunt van deze instructie is dat er in beginsel geen kortlopende vrijheidsstraffen meer worden gevorderd.

Deze tijdelijke instructie is de start van het traject gericht op het vaker uitvaardigen van strafbeschikkingen voor alle strafbare feiten waarvoor dat wettelijk gezien mogelijk is. In deze tijdelijke instructie wordt begonnen met veelvoorkomende vermogensdelicten. In het komende tijdvak zal deze instructie gefaseerd worden uitgebreid met andere soorten strafbare feiten totdat het doel van zo min mogelijk dagvaardingen voor feiten met een strafmaximum van zes jaar of minder is bereikt. Als eindpunt van dit ontwikkeltraject zullen de opeenvolgende interne instructies worden vervat in een extern werkende aanwijzing en zullen ook de extern werkende strafvorderingsrichtlijnen conform de tijdelijke instructies worden aangepast. Deze instructie heeft slechts interne werking. Derden kunnen aan de inhoud van deze instructie geen rechten ontlenen. De verdachte wordt door de instructie niet in enig rechtens te respecteren belang geschaad.

AANLEIDING

Sinds 2008 kent het Wetboek van Strafvordering met de strafbeschikking een instrument waarmee de officier van justitie misdrijven met een strafmaximum van zes jaar kan afdoen. Deze wet heeft als centraal doel dat alleen die strafzaken bij de strafrechter terechtkomen waarin daar gelet op onder meer de aard van het

feit en de gewenste justitiële reactie aanleiding voor is, en dat de schaarse rechterlijke capaciteit alleen wordt gebruikt waarin dat gelet op de ernst van het strafbare feit noodzakelijk is. De officier van justitie is als magistraat verantwoordelijk voor de schuldvaststelling en kan vrijwel alle straffen en maatregelen opleggen, behalve een vrijheidsstraf. De strafbeschikking is het primaire middel om te zorgen voor een proportionele en subsidiaire inzet van de betrokkenheid door de strafrechter en de selectie van zaken die in aanmerking komt voor de oplegging en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Sinds de invoering van de strafbeschikking is veel aandacht besteed aan de kwaliteit van de uitgevaardigde strafbeschikkingen. Inmiddels is de OM-strafbeschikking een volwassen instrument waarmee lichtere strafbare feiten snel en voorzien van passende waarborgen door het openbaar ministerie kunnen worden afgedaan, en waarmee zodoende snel recht kan worden gedaan aan zowel verdachten als slachtoffers.

Deze instructie heeft ten doel de strafbeschikking verder te maximaliseren en de ruimte voor de inzet van de strafbeschikking te vergroten om zodoende te komen tot een proportionele afdoening van strafbare feiten en straftoemeting. Door vaker een strafbeschikking op te leggen kan vervolgens de strafrechter worden ontlast en de rechterlijke capaciteit worden benut voor de zwaardere strafzaken waarover de strafrechter een oordeel dient uit te spreken. Doordat minder vaak een kortlopende vrijheidsstraf zal volgen, kan gekomen worden tot straffen die effectief ten uitvoer kunnen worden gelegd.

1. HET UITVAARDIGEN VAN EEN STRAFBESCHIKKING VOOR VEELVOORKOMENDE VERMOGENSDELICTEN

1.1 Het uitvaardigen van de strafbeschikking als uitgangspunt

Het uitvaardigen van een strafbeschikking is het uitgangspunt bij feiten waarvoor dat wettelijk gezien mogelijk is. Acht de officier van justitie een veelvoorkomend vermogensdelict bewijsbaar en de vervolging van de verdachte opportuun, dan vaardigt hij een strafbeschikking uit, tenzij er sprake is van een in deze instructie omschreven uitzonderingsgeval waarin tot dagvaarding kan worden overgegaan (zie par. 2.4).

Deze instructie is alleen van toepassing op de afdoening van veelvoorkomende vermogensdelicten, indien die zelfstandig of in combinatie worden afgedaan. De instructie is niet van toepassing bij de afdoening van een veelvoorkomend vermogensdelict in combinatie met een ander soort strafbaar feit.

1.2 Opschorten contra-indicaties voor opleggen strafbeschikking

De volgende contra-indicaties voor het opleggen van een strafbeschikking zoals opgenomen in de bijlage bij de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003) zijn

zolang deze instructie van kracht is niet van toepassing op de afdoening van veelvoorkomende vermogensdelicten: meervoudige recidive en feiten gepleegd door illegale vreemdelingen en asielzoekers. Met deze afwijking van de Aanwijzing wordt de verdachte niet in enig rechtens te respecteren belang geraakt.

1.3 Definitie kortlopende vrijheidsstraf

In het kader van deze instructie wordt onder een 'kortlopende vrijheidsstraf' begrepen een gevangenisstraf of hechtenis van minder dan zes maanden.

1.4 Definitie veelvoorkomende vermogensdelicten

Van een veelvoorkomend vermogensdelict is in het kader van deze instructie sprake bij vervolging voor een vermogensmisdrijf dat is genoemd in de artikelen 310, 311 lid 1 sub 4, 321, 326, 416 en 417bis van het Wetboek van Strafrecht.

2. PASSENDE STRAFFEN, MAATREGELEN EN AANWIJZINGEN VOOR VEELVOORKOMENDE VERMOGENSDELICTEN

2.1 Passende straffen, maatregelen en aanwijzingen

De officier van justitie kan bij het uitvaardigen van een strafbeschikking de in artikel 257a lid 2 Sv genoemde straffen en maatregelen opleggen en op grond van artikel 257a lid 3 Sv aanwijzingen geven.

Bij elk veelvoorkomend vermogensdelict wordt een schadevergoedingsmaatregel opgelegd als het slachtoffer heeft laten weten dat een schadevergoeding gewenst is.

Teneinde te voorkomen dat bij recidive het taakstrafverbod de afdoeningsmogelijkheden van de officier van justitie beperkt, worden met een strafbeschikking (ook bij recidive) bij voorkeur in plaats van een taakstraf andere straffen en maatregelen opgelegd en/of een of meer aanwijzingen gegeven.

Bij het bepalen van de hoogte van geldboete kan het draagkrachtbeginsel met zich brengen dat er een lagere geldboete wordt opgelegd dan een eerder opgelegde geldboete.

Het draagkrachtbeginsel brengt mee dat bij voorziene betalingsproblemen bij voorkeur gekomen wordt tot een lagere geldboete in plaats van uit te wijken naar een andere en/of zwaardere straf(modaliteit).

2.2 De tenuitvoerlegging van de strafbeschikking

Het is voor het uitvaardigen van een strafbeschikking niet noodzakelijk dat de verdachte zich bereid heeft verklaard de straf uit te voeren. Dat is alleen anders wanneer er een taakstraf of een ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen wordt opgelegd dan wel een aanwijzing betreffende het gedrag van de verdachte wordt gegeven. In die gevallen wordt de strafbeschikking slechts uitgevaardigd indien de verdachte is gehoord en daarbij heeft verklaard bereid te zijn de straf te voldoen dan wel zich aan de aanwijzing te houden.

2.3 Afwijking van strafvorderingsrichtlijnen en verhouding tot rechterlijke straftoemetingspraktijk

De strafvorderingsrichtlijnen worden in de komende jaren conform deze instructie aangepast. Voor zover deze aanpassing nog niet heeft plaatsgevonden, heeft deze instructie voorrang op de strafvorderingsrichtlijnen. Voor zover in de strafvorderingsrichtlijn de oplegging van een vrijheidsstraf van minder dan zes maanden als uitgangspunt wordt genomen, dient de officier van justitie daarom te kiezen voor andere straffen en/of maatregelen. Bij het kiezen van een afdoening en bij het bepalen van een passende sanctie houdt de officier van justitie waar mogelijk rekening met de rechterlijke straftoemetingspraktijk, waarbij een alternatief wordt gezocht voor de oplegging van vrijheidsstraffen. Hiermee wordt de verdachte niet in enig rechtens te respecteren belang geraakt, omdat wordt afgeweken in het voordeel van de verdachte.

2.4 Dagvaarding

Wanneer de officier van justitie vervolging van een verdachte voor uitsluitend één of meer veelvoorkomende vermogensdelicten opportuun acht, kan de officier van justitie in de navolgende situaties tot dagvaarding overgaan.

a) Indien de officier van justitie het voornemen heeft een vrijheidsbenemende straf of maatregel te vorderen waarvan het onvoorwaardelijke deel zes maanden of meer bedraagt (inclusief een ISD-maatregel). Deze straf dient als passend te worden aangemerkt in het licht van de ernst van het feit en de omstandigheden van het geval.

b) Indien het in uitzonderingsgevallen en na afweging van alle belangen strikt noodzakelijk is dat de rechter een al dan niet voorwaardelijke kortlopende vrijheidsstraf oplegt (bijvoorbeeld ingeval van bestuurlijke afspraken over doelgroepen). Bij de belangenafweging wordt de mate van voorzienbaarheid betrokken dat een eventuele opgelegde vrijheidsstraf met grote zekerheid snel en onder goede omstandigheden kan worden opgelegd en tenuitvoergelegd. In uitzonderingsgevallen waarin dat mogelijk en passend is verdient een (deels)

voorwaardelijke vrijheidsstraf met bijzondere voorwaarden de voorkeur boven een geheel onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

c) Indien de verdachte in verzekering is gesteld of zich in voorlopige hechtenis bevindt en de officier van justitie van plan is om (super)snelrecht toe te passen. Bij toepassing van (super)snelrecht wordt geen kortlopende gevangenisstraf gevorderd die de duur van de reeds ondergane voorarrest te boven gaat, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgeval als bedoeld onder b.

De beslissing tot dagvaarding wordt alleen genomen door een arrondissementsofficier of na overleg met een arrondissementsofficier. De beslissing tot dagvaarding wordt inclusief een korte motivering schriftelijk vastgelegd.

2.5 Verzet tegen strafbeschikking

Tijdens de behandeling van een verzet tegen een strafbeschikking op de terechtzitting vordert de officier van justitie in beginsel geen onvoorwaardelijke kortlopende vrijheidsstraf en, als sprake is geweest van voorarrest, in beginsel geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf die de duur van de reeds ondergane voorarrest te boven gaat.

3. TAAKSTRAFVERBOD

In het geval wordt overgegaan tot dagvaarding of indien de verdachte verzet instelt tegen een strafbeschikking dan kan, indien het taakstrafverbod van toepassing is, bij de rechter een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van één dag worden gevorderd in combinatie met een voorwaardelijke kortlopende gevangenisstraf of een taakstraf.

4. TOETSING EN EVALUATIE

4.1 Monitoring

Het Parket-Generaal monitort de intensivering op de parketten van het opleggen van de strafbeschikking bij veel voorkomende vermogensdelicten.

4.2 Evaluatie

Na inwerkingtreding van deze instructie vindt in afwachting van de definitieve herziening van de strafvorderingsrichtlijnen tussentijds een evaluatie plaats van de doeltreffendheid en de noodzaak van deze tijdelijke instructie.

INWERKINGTREDING

Deze instructie heeft gelding vanaf de datum van inwerkingtreding op 1 februari 2025.

Bijlage G: Tijdelijke instructie (2025I003)

Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten (2025I003)

Van:	College van procureurs-generaal
Aan:	Hoofden van de OM-onderdelen
Registratienummer:	2025I003
Datum inwerkingtreding:	1 mei 2025
Vervallen:	Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten (2025I001)
Relevante beleidsregels OM:	Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003); in instructie aangeduide strafvorderingsrichtlijnen
Wetsbepalingen:	artikel 22b, 310, 311 lid 1 sub 4, 321, 326, 416 en 417bis Wetboek van Strafrecht

SAMENVATTING

Deze instructie bevat regels over de verdergaande inzet van het instrument van de strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten en over de passende straftoemeting in dergelijke zaken. Uitgangspunt is de oplegging van een strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten gepleegd door meerderjarigen. Deze instructie beoogt ruimte te creëren om de inzet van de strafbeschikking te vergroten. Een ander uitgangspunt van deze instructie is dat er in beginsel geen kortlopende vrijheidsstraffen meer worden gevorderd.

Deze tijdelijke instructie die ziet op veelvoorkomende vermogensdelicten was in februari 2025 aangekondigd als de start van het traject gericht op het vaker uitvaardigen van strafbeschikkingen voor alle strafbare feiten waarvoor dat wettelijk gezien mogelijk is. Na reflectie op de vragen die de intensivering heeft opgeleverd, is besloten eerst de uitwerking van deze tijdelijke instructie in kaart te brengen en te wachten op onderzoeken van de procureur-generaal bij de Hoge Raad en van het WODC. In de tussentijd komen er geen nieuwe tijdelijke instructies om het gebruik van de strafbeschikking verder te intensiveren

Deze instructie heeft slechts interne werking. Derden kunnen aan de inhoud van deze instructie geen rechten ontlenen. De verdachte wordt door de instructie niet in enig rechtens te respecteren belang geschaad.

Aanleiding

Sinds 2008 kent het Wetboek van Strafvordering met de strafbeschikking een instrument waarmee de officier van justitie misdrijven met een strafmaximum van zes jaar kan afdoen. Deze wet heeft als centraal doel dat alleen die strafzaken bij de strafrechter terechtkomen waarin daar gelet op onder meer de aard van het feit en de gewenste justitiële reactie aanleiding voor is, en dat de schaarse rechterlijke capaciteit alleen wordt gebruikt waarin dat gelet op de ernst van het strafbare feit noodzakelijk is. De officier van justitie is als magistraat verantwoordelijk voor de schuldvaststelling en kan vrijwel alle straffen en maatregelen opleggen, behalve een vrijheidsstraf. De strafbeschikking is het primaire middel om te zorgen voor een proportionele en subsidiaire inzet van de betrokkenheid door de strafrechter en de selectie van zaken die in aanmerking komt voor de oplegging en tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen. Sinds de invoering van de strafbeschikking is veel aandacht besteed aan de kwaliteit van de uitgevaardigde strafbeschikkingen. Inmiddels is de OM-strafbeschikking een volwassen instrument waarmee lichtere strafbare feiten snel en voorzien van passende waarborgen door het openbaar ministerie kunnen worden afgedaan, en waarmee zodoende snel recht kan worden gedaan aan zowel verdachten als slachtoffers.

Deze instructie heeft ten doel de strafbeschikking verder te maximaliseren en de ruimte voor de inzet van de strafbeschikking te vergroten om zodoende te komen tot een proportionele afdoening van strafbare feiten en straftoemeting. Door vaker een strafbeschikking op te leggen kan vervolgens de strafrechter worden ontlast en de rechterlijke capaciteit worden benut voor de zwaardere strafzaken waarover de strafrechter een oordeel dient uit te spreken. Doordat minder vaak een kortlopende vrijheidsstraf zal volgen, kan gekomen worden tot straffen die effectief ten uitvoer kunnen worden gelegd.

1. HET UITVAARDIGEN VAN EEN STRAFBESCHIKKING VOOR VEELVOORKOMENDE VERMOGENSDELICTEN

1.1 Het uitvaardigen van de strafbeschikking als uitgangspunt

Het uitvaardigen van een strafbeschikking is het uitgangspunt bij feiten waarvoor dat wettelijk gezien mogelijk is. Acht de officier van justitie een veelvoorkomend vermogensdelict bewijsbaar en de vervolging van de verdachte opportuun, dan vaardigt hij een strafbeschikking uit, tenzij er sprake is van een in deze instructie omschreven uitzonderingsgeval waarin tot dagvaarding kan worden overgegaan (zie par. 2.4).

Deze instructie is alleen van toepassing op de afdoening van veelvoorkomende vermogensdelicten, indien die zelfstandig of in combinatie worden afgedaan. De instructie is niet van toepassing bij de afdoening van een veelvoorkomend vermogensdelict in combinatie met een ander soort strafbaar feit.

1.2 Opschorten contra-indicaties voor opleggen strafbeschikking

De volgende contra-indicaties voor het opleggen van een strafbeschikking zoals opgenomen in de bijlage bij de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003) zijn zolang deze instructie van kracht is niet van toepassing op de afdoening van veelvoorkomende vermogensdelicten:

meervoudige recidive. Met deze afwijking van de Aanwijzing wordt de verdachte niet in enig rechtens te respecteren belang geraakt.

1.3 Definitie kortlopende vrijheidsstraf

In het kader van deze instructie wordt onder een 'kortlopende vrijheidsstraf' begrepen een gevangenisstraf of hechtenis van minder dan zes maanden.

1.4 Definitie veelvoorkomende vermogensdelicten

Van een veelvoorkomend vermogensdelict is in het kader van deze instructie sprake bij vervolging voor een vermogensmisdrijf dat is genoemd in de artikelen 310, 311 lid 1 sub 4, 321, 326, 416 en 417bis van het Wetboek van Strafrecht.

2. PASSENDE STRAFFEN, MAATREGELEN EN AANWIJZINGEN VOOR VEELVOORKOMENDE VERMOGENSDELICTEN

2.1 Passende straffen, maatregelen en aanwijzingen

De officier van justitie kan bij het uitvaardigen van een strafbeschikking de in artikel 257a lid 2 Sv genoemde straffen en maatregelen opleggen en op grond van artikel 257a lid 3 Sv aanwijzingen geven.

Bij elk veelvoorkomend vermogensdelict wordt een schadevergoedingsmaatregel opgelegd als het slachtoffer heeft laten weten dat een schadevergoeding gewenst is.

Teneinde te voorkomen dat bij recidive het taakstrafverbod de afdoeningsmogelijkheden van de officier van justitie beperkt, worden met een strafbeschikking (ook bij recidive) bij voorkeur in plaats van een taakstraf andere straffen en maatregelen opgelegd en/of een of meer aanwijzingen gegeven.

Bij het bepalen van de hoogte van geldboete kan het draagkrachtbeginsel met zich brengen dat er een lagere geldboete wordt opgelegd dan een eerder opgelegde geldboete.

Het draagkrachtbeginsel brengt mee dat bij voorziene betalingsproblemen bij voorkeur gekomen wordt tot een lagere geldboete in plaats van uit te wijken naar een andere en/of zwaardere straf(modaliteit).

2.2 De tenuitvoerlegging van de strafbeschikking

Het is voor het uitvaardigen van een strafbeschikking niet noodzakelijk dat de verdachte zich bereid heeft verklaard de straf uit te voeren. Dat is alleen anders wanneer er een taakstraf of een ontzegging van de bevoegdheid motorrijtuigen te besturen wordt opgelegd dan wel een aanwijzing betreffende het gedrag van de verdachte wordt gegeven. In die gevallen wordt de strafbeschikking slechts uitgevaardigd indien de verdachte is gehoord en daarbij heeft verklaard bereid te zijn de straf te voldoen dan wel zich aan de aanwijzing te houden.

2.3 Afwijking van strafvorderingsrichtlijnen en verhouding tot rechterlijke straftoemetingspraktijk

Deze instructie heeft voorrang op de strafvorderingsrichtlijnen. Voor zover in de strafvorderingsrichtlijn de oplegging van een vrijheidsstraf van minder dan zes maanden als uitgangspunt wordt genomen, dient de officier van justitie daarom te kiezen voor andere straffen en/of maatregelen. Bij het kiezen van een afdoening en bij het bepalen van een

passende sanctie houdt de officier van justitie waar mogelijk rekening met de rechterlijke straftoemetingspraktijk, waarbij een alternatief wordt gezocht voor de oplegging van vrijheidsstraffen. Hiermee wordt de verdachte niet in enig rechtens te respecteren belang geraakt, omdat wordt afgeweken in het voordeel van de verdachte.

2.4 Dagvaarding

Wanneer de officier van justitie vervolging van een verdachte voor uitsluitend één of meer veelvoorkomende vermogensdelicten opportuun acht, kan de officier van justitie in de navolgende situaties tot dagvaarding overgaan.

a) Indien de officier van justitie het voornemen heeft een vrijheidsbenemende straf of maatregel te vorderen waarvan het onvoorwaardelijke deel zes maanden of meer bedraagt (inclusief een ISD-maatregel). Deze straf dient als passend te worden aangemerkt in het licht van de ernst van het feit en de omstandigheden van het geval.

b) Indien het in uitzonderingsgevallen en na afweging van alle belangen strikt noodzakelijk is dat de rechter een al dan niet voorwaardelijke kortlopende vrijheidsstraf oplegt (bijvoorbeeld ingeval van bestuurlijke afspraken over doelgroepen). Bij de belangenafweging wordt de mate van voorzienbaarheid betrokken dat een eventuele opgelegde vrijheidsstraf met grote zekerheid snel en onder goede omstandigheden kan worden opgelegd en tenuitvoergelegd. In uitzonderingsgevallen waarin dat mogelijk en passend is verdient een (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf met bijzondere voorwaarden de voorkeur boven een geheel onvoorwaardelijke vrijheidsstraf.

c) Indien de verdachte in verzekering is gesteld of zich in voorlopige hechtenis bevindt en de officier van justitie van plan is om (super)snelrecht toe te passen. Bij toepassing van (super)snelrecht wordt geen kortlopende gevangenisstraf gevorderd die de duur van de reeds ondergane voorarrest te boven gaat, tenzij er sprake is van een uitzonderingsgeval als bedoeld onder b.

De beslissing tot dagvaarding wordt alleen genomen door een arrondissementsofficier of na overleg met een arrondissementsofficier. De beslissing tot dagvaarding wordt inclusief een korte motivering schriftelijk vastgelegd.

2.5 Verzet tegen strafbeschikking

Tijdens de behandeling van een verzet tegen een strafbeschikking op de terechtzitting vordert de officier van justitie in beginsel geen onvoorwaardelijke kortlopende vrijheidsstraf en, als sprake is geweest van voorarrest, in beginsel geen onvoorwaardelijke vrijheidsstraf die de duur van de reeds ondergane voorarrest te boven gaat.

3. TAAKSTRAFVERBOD

In het geval wordt overgegaan tot dagvaarding of indien de verdachte verzet instelt tegen een strafbeschikking dan kan, indien het taakstrafverbod van toepassing is, bij de rechter een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van één dag worden gevorderd in combinatie met een voorwaardelijke kortlopende gevangenisstraf of een taakstraf.

4. TOETSING EN EVALUATIE

4.1 Monitoring

Het Parket-Generaal monitort de intensivering op de parketten van het opleggen van de strafbeschikking bij veel voorkomende vermogensdelicten.

4.2 Evaluatie

Na inwerkingtreding van deze instructie vindt in afwachting van de definitieve herziening van de strafvorderingsrichtlijnen tussentijds een evaluatie plaats van de doeltreffendheid en de noodzaak van deze tijdelijke instructie.

INWERKINGTREDING

Deze instructie heeft gelding vanaf de datum van inwerkingtreding op 1 mei 2025. De tijdelijke instructie strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten die op 28 januari 2025 is vastgesteld wordt op de datum van inwerkingtreding ingetrokken.

Bijlage H: Lijst van tabellen

Tabel 1: aantal door arrondissementsparketten voor misdrijven uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen in de periode januari 2024 tot en met juni 2025 plus het aandeel strafbeschikkingen waarin minimaal één vermogensdelict uit de Tijdelijke instructie is afgedaan 30
Tabel 2: aantal feiten waarvoor de OM-strafbeschikking is opgelegd 40
Tabel 3: verdeling van feiten 41
Tabel 4: aantallen ontbrekende stukken in GPS 42
Tabel 5: de identiteitsvaststelling op grond van art. 27a Sv 44
Tabel 6: verdeling van sancties 56
Tabel 7: vertaling van de OM-strafbeschikking 61
Tabel 8: wijze van bekendmaking van (het afschrift van) de OM-strafbeschikking aan de verdachte 62

Bijlage I: Lijst van aangehaalde en geraadpleegde bronnen

Artikelen[120]

- M. Bloos en P. Tomassen, 'OM wijzigt beleid strafbeschikking. Nood breekt wet?', *TBS&H* 2025, afl. 4, p. 176-179.
- J.H. Crijns, 'De pendule van de buitengerechtelijke en verkorte afdoening in strafzaken. Van consensualiteit naar eenzijdige schuldvaststelling en terug', *TBS&H* 2025, afl. 3, p. 127-136.
- F.P. van Tulder en A.G.J. van der Torre, 'Meer of minder strafbeschikkingen?', *AAe* 2025, afl. 12, p. 821-830.
- N.G.H. Verschaeren, 'De strafbeschikking in beweging: van dagvaarden tenzij, naar de strafbeschikking tenzij?', *NTS* 2025, afl. 2, p. 75-90.
- S.G.C. van Wingerden e.a., 'Straffen en behandelen', *DD* 2025, afl. 6, p. 477-487.

Boeken en boekhoofdstukken[121]

- J. Groenhuijsen, 'De intensivering van het gebruik van strafbeschikkingen', in: M. Dubelaar e.a. (red.), *Redelijk en waarachtig. Strafrechtelijke opstellen voor Piet Hein van Kempen*, Deventer: Wolters Kluwer 2026, p. 135-148.
- B. Keulen, 'Buitengerechtelijke afdoening, het nieuwe Wetboek en de rechten van de mens, in: M. Dubelaar e.a. (red.), *Redelijk en waarachtig. Strafrechtelijke opstellen voor Piet Hein van Kempen*, Deventer: Wolters Kluwer 2026, p. 317-328.
- M. Knol, *Toezicht op de OM-strafbeschikking* (diss. RUG), Den Haag: WJS uitgevers 2025.
- L.M. Schoutsen, *De strafzaak achter de strafbeschikking. Een observatieonderzoek naar de berechting van strafbeschikkingszaken*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

Beleidsrapportages, beleidsregels en reglementen

- De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beschikt en Gewogen*, Den Haag: De Groot Drukkerij 2014.
- De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen*, Den Haag: Xerox/OBT 2017.
- De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Beproefd verzet*, Den Haag: Xerox/OBT 2017.
- De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Wordt vervolgd: Beproefd Verzet*, Den Haag: Xerox/OBT 2019.
- De procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Buiten de rechter OM*, Xerox/OBT 2022.

- Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003), *Stcrt*. 2022, 9133.

- Richtlijn voor strafvordering zakkenrollerij (2015R038).
- Richtlijn voor strafvordering diefstal voertuigen (2016R014).
- Richtlijn voor strafvordering heling (2016R016).
- Richtlijn voor strafvordering mobiel banditisme (2019R010).

[120] Voor zover gepubliceerd na verschijning van 'Buiten de rechter OM'.
[121] Voor zover gepubliceerd na verschijning van 'Buiten de rechter OM'.

- Richtlijn voor strafvordering (winkel)diefstal/verduistering al dan niet met geweld (2022R003).

- Instructie beleidsregels Openbaar Ministerie (2007I006).
- Instructie getuigenbescherming (2018I003).

- Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten (2025I001).
- Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten (2025I003).

- Reglement van Orde College van procureurs-generaal (*Stcrt*. 1999, 106).
- Reglement van Orde College van procureurs-generaal, Openbaar Ministerie (*Stcrt*. 2022, 23788).

Nieuwsberichten

- https://www.om.nl/actueel/nieuws/2024/05/13/staat-van-het-om.
- https://www.om.nl/actueel/nieuws/2025/02/17/het-openbaar-ministerie-gaat-strafbeschikking-meer-benutten.
- https://www.om.nl/documenten/publicaties/2025/02/17/straf-en-executie-tussen-wettelijk-ideaal-en-de-rechtspraktijk.
- https://www.om.nl/actueel/nieuws/2025/07/24/veelgestelde-vragen-inbreuk-op-ict.

Jurisprudentie

- HR 28 mei 2019, ECLI:NL:HR:2019:793, *NJ* 2019/379, m.nt. W.H. Vellinga.
- HR 3 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3203, *NJ* 2015/460.

Kamerstukken

- *Kamerstukken II* 1989/90, 21 345, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 1996/97, 25 392, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 7.
- *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 22.
- *Kamerstukken II* 2011/12, 33 355, nr. 3.
- *Kamerstukken II* 2023/24, 29 279, nr. 836.

Procureur-generaal bij de Hoge Raad
der Nederlanden

Korte Voorhout 8
Postbus 20303
2500 EH Den Haag

info@hogeraad.nl
www.hogeraad.nl