Eindrapport

Ervaringen van procesdeelnemers met de OM-strafbeschikking

Groningen, 17 april 2026

www.profacto.nl

Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen

profacto@profacto.nl
050 313 98 53

rijksuniversiteit groningen

Colofon

Pro Facto
Ossenmarkt 5
9712 NZ Groningen
www.profacto.nl
info@profacto.nl
050-3139853

Auteurs	prof. dr. H.B. Winter, mr. drs. M. Beukers, mr. C. Boxum, mr. T. Floor, prof. mr. J.M.W. Lindeman, mr. dr. B. van der Vorm.
Opdrachtgever	WODC
Datum	17 april 2026
Status	Eindrapport

Dit onderzoek is – in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum – uitgevoerd door Pro Facto, bureau voor bestuurskundig en juridisch onderzoek, advies en onderwijs, in samenwerking met de Universiteit Utrecht.

Begeleidingscommissie:
Prof. mr. Paul Mevis, voorzitter (Erasmus Universiteit Rotterdam), prof. mr. dr. Erwin Muller (Universiteit Leiden) (tot 31 maart 2026), prof. mr. dr. Rolf Hoving (Rijksuniversiteit Groningen), mr. Noa de Vries (ministerie van JenV), dr. mr. Simon Zebregs (WODC).

Voor de inhoud van het rapport zijn de onderzoekers verantwoordelijk. Het leveren van een bijdrage (als medewerker van een organisatie of als lid van de begeleidingscommissie) betekent niet automatisch dat de betrokkene instemt met de gehele inhoud van het rapport. Dat geldt eveneens voor het ministerie van Justitie en Veiligheid en zijn minister.

© *2026* **Pro Facto. Auteursrechten voorbehouden.**

Inhoud

Samenvatting 6

1 Inleiding 14

1.1 Aanleiding voor het onderzoek 14
1.2 Onderzoeksvragen 15
1.3 Onderzoeksaanpak 16
1.4 Leeswijzer 17

2 De ontwikkeling rondom de OM-strafbeschikking 18

2.1 Inleiding 18
2.2 De OM-strafbeschikking 19
2.2.1 Korte ontstaansgeschiedenis 19
2.2.2 Korte beschrijving van de OM-strafbeschikking 21
2.2.3 De politiestrafbeschikking, bestuurlijke strafbeschikking en de fiscale strafbeschikking 23
2.2.4 De cijfers 25

2.3 Eerdere onderzoeken naar de OM-strafbeschikking: problemen en opvolging 27
2.3.1 Inleiding 27
2.3.2 Onderzoeken, adviezen en opvolging 27
2.3.3 Korte reflectie op de ontwikkelingen 37

2.4 De rol en positie van de betrokken actoren binnen de procedure van uitvaardiging van de OM-strafbeschikking 37
2.4.1 De officier van justitie 37
2.4.2 Opsporingsambtenaren 38
2.4.3 De verdachte en diens advocaat 39
2.4.4 Het slachtoffer 39
2.4.5 De rechtspraak 41

2.5 Besluit 41

3 Ervaringen van het OM met de praktijk van voorbereiding en uitvaardiging van de OM-strafbeschikking 43

3.1 Inleiding 43
3.2 Werkproces Openbaar Ministerie 44
3.2.1 Algemeen 44
3.2.2 ZSM 45
3.2.3 Niet-ZSM 47
3.2.4 Afdoening door het parket Centrale Verwerkingen OM (CVOM) 47

3.3 Leren, verbeteren en kwaliteitsbewaking door het OM bij OM-strafbeschikkingen 48
3.4 Ervaringen van het OM met de keuze voor de manier van afdoen 50
3.4.1 Schuldvaststelling en kwalificatie van het strafbare feit 50
3.4.2 Beoordeling manier van afdoen (OM-strafbeschikking, dagvaarden of seponeren) 52
3.4.3 Mandatering en onderling/intern toezicht 55
3.4.4 Soort en hoogte straf 56

3.5 Ervaringen van het OM met het OM-hoorgesprek 58
3.5.1 Inleiding 58
3.5.2 Hoorgesprek als dat niet wettelijk verplicht is 58
3.5.3 Verloop en uitkomst van het hoorgesprek 59
3.5.4 Mandaat/taakverdeling OM-functionarissen 60

3.6 Ervaringen CJIB en reclassering met executie van OM-strafbeschikkingen 61
3.6.1 Executie door het CJIB 61
3.6.2 Executie via de reclassering (werkstraffen en toezicht) 62

4 Positie van de verdachte 63

4.1 Inleiding 63
4.2 Ervaringen met informatievoorziening aan verdachten 63
4.2.1 Inleiding 63
4.2.2 Algemeen beeld 64
4.2.3 Informatie over het voornemen tot het opleggen van een OM-strafbeschikking 64
4.2.4 Informatievoorziening en verwachtingen van de OM-hoorzitting 65

4.3 Ervaringen met het OM-hoorgesprek 67
4.3.1 Ervaringen advocatuur met het OM-hoorgesprek 67
4.3.2 Ervaringen van verdachten met het OM-hoorgesprek 68
4.3.3 Ervaringen van advocaten en verdachten met het OM-hoorgesprek bij het parket CVOM 71
4.3.4 OM-strafbeschikking uitgereikt door de officier 72

4.4 Ervaringen advocaten en verdachten met uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen 73
4.4.1 OM-strafbeschikkingen uitgevaardigd door het CJIB 73
4.4.2 Informatievoorziening aan niet-Nederlands sprekende verdachten 74
4.4.3 Omgang met kwetsbare verdachten 75

4.5 Ervaringen advocaten met rechtsbijstand voor verdachten 75
4.5.1 Inleiding 75
4.5.2 ZSM-afdoeningsbijstand 75
4.5.3 Standaard (gratis) consult 76
4.5.4 Reguliere rechtsbijstand 77

5 Positie van het slachtoffer 79

5.1 Inleiding 79
5.2 Omgang met wensen slachtoffer 79
5.3 Positie van het slachtoffer in de OM-strafbeschikkingsprocedure 82
5.4 Informatievoorziening aan het slachtoffer 84
5.5 Ondersteuning van het slachtoffer 87
5.6 Ervaringen met de artikel 12 Sv-klachtprocedure 88

6 Verzet en rechterlijke toetsing 90

6.1 Inleiding 90
6.2 Indienen van het verzetschrift 90
6.2.1 Indieningsvereisten 90
6.2.2 Pro forma verzet 91
6.2.3 Redenen van verzet 92

6.3 Beoordeling van het verzet 92
6.3.1 Beoordelaar van het verzet 92
6.3.2 Beoordeling van de verzetsgronden 93

6.4 De procedure bij de rechtbank na verzet en mislukte executie 95
6.4.1 Inleiding 95
6.4.2 Het dagvaarden van de verdachte 95
6.4.3 Beoordeling door de rechter 95
6.4.4 Beoordeling door de rechter na mislukte executie 97

7 Conclusies en slotbeschouwing 99

7.1 Inleiding 99
7.2 Ervaringen Openbaar Ministerie met de OM-strafbeschikking 100
7.2.1 Leren en verbeteren 100
7.2.2 Ervaringen met (de keuzes en afwegingen tijdens) de procedure 100
7.2.3 Ervaringen met de verzetprocedure 101
7.2.4 Verschillen tussen parketten 101

7.3 Ervaringen advocaten en verdachten met de OM-strafbeschikking 101
7.3.1 Oordeel over de procedure 101
7.3.2 Informatievoorziening en verwachtingen over de procedure 102
7.3.3 Verzetprocedure en beoordeling van het verzetschrift door het OM 103
7.3.4 Verzetprocedure en beoordeling door de rechter 104

7.4 Ervaringen van slachtoffers 104
7.4.1 Positie van het slachtoffer 104
7.4.2 Informatievoorziening 105

7.5 Ervaringen van de rechterlijke macht 106
7.5.1 Ervaringen met de OM-strafbeschikking in het algemeen 106
7.5.2 Ervaringen met beoordeling na verzet 106
7.5.3 Ervaringen met beoordeling na mislukte executie 107

7.6 Ervaringen van andere partijen 107

7.6.1 CJIB 107
7.6.2 Reclassering 108

7.7 Slotbeschouwing 108

Bijlage 1: Gebruikte bronnen 111

Bijlage 2: Gesprekspartners interviews 118

Samenvatting

Inleiding

De aanleiding voor dit onderzoek vormt de invoering en ontwikkeling van de OM-strafbeschikking als instrument binnen het strafrecht. Met de introductie van dit instrument heeft het Openbaar Ministerie de bevoegdheid gekregen om zelfstandig strafrechtelijke sancties op te leggen, zonder tussenkomst van de rechter. Deze verschuiving heeft geleid tot een meer efficiënte afdoening van strafzaken, maar roept tegelijkertijd vragen op over de kwaliteit van besluitvorming, de rechtsbescherming van verdachten en de positie van slachtoffers. In de praktijk zijn signalen naar voren gekomen dat de toepassing van de OM-strafbeschikking gepaard gaat met knelpunten, onder meer op het gebied van informatievoorziening, uniformiteit en zorgvuldigheid. Tegen deze achtergrond staat in het onderzoek de volgende hoofdvraag centraal:

Wat zijn de ervaringen van procesdeelnemers met de toepassing van de procedure van OM-strafbeschikkingen en hoe verhouden deze ervaringen zich tot de ontwikkelingen die spelen omtrent de toepassing van OM-strafbeschikkingen?

Om deze vraag te beantwoorden is gekozen voor een combinatie van deskresearch en empirisch onderzoek. In de eerste plaats is bestaande literatuur en documentatie bestudeerd, waaronder eerdere evaluaties, beleidsstukken en juridische analyses. Daarnaast zijn interviews gehouden met verschillende procesdeelnemers, zoals medewerkers van het Openbaar Ministerie, rechters, advocaten, vertegenwoordigers van Slachtofferhulp Nederland en de reclassering. Ook zijn ervaringen van verdachten en – in beperktere mate – slachtoffers meegenomen. Deze brede onderzoeksaanpak maakt het mogelijk om zowel de formele inrichting van de procedure als de praktische uitvoering en beleving daarvan in kaart te brengen.

Met dit onderzoek hebben we geprobeerd om zoveel mogelijk spreiding aan te brengen in typen gesprekspartners, maar ook in geografische spreiding over arrondissementen, rechtbanken en werkgebieden van advocaten. Wel is het belangrijk om op te merken dat wat gesprekspartners in de interviews zeggen over hun ervaringen, niet noodzakelijk geldt voor hoe hun collega's erover denken. Wanneer bijvoorbeeld gesprekspartners bij het Openbaar Ministerie vertellen over hun ervaringen, zijn dat hun persoonlijke ervaringen en waar mogelijk konden zij iets zeggen dat geldt voor het hele parket waar zij werken. De bevindingen uit deze

interviews zijn dus niet altijd helemaal representatief voor de ervaringen van anderen bij dat arrondissement. Ook hebben we niet onderzocht wat de ervaringen zijn met andere soorten buitengerechtelijke afdoening van strafzaken (zoals de politiestrafbeschikking en bestuurlijke strafbeschikking) en met de gerechtelijke afdoening.

De ontwikkelingen rondom de OM-strafbeschikking

Hoofdstuk 2 van het onderzoek beschrijft de ontstaansgeschiedenis van de OM-strafbeschikking en de belangrijkste ontwikkelingen sinds de introductie van het instrument. De ontwikkeling van de OM-strafbeschikking moet worden begrepen tegen de achtergrond van een bredere beweging binnen het strafrecht, waarin efficiëntie steeds belangrijker is geworden. Vanaf de jaren negentig ontstond het besef dat de traditionele strafrechtspleging onvoldoende capaciteit had om alle strafzaken via de rechter af te handelen. Dit zogenoemde 'handhavingstekort' leidde tot de zoektocht naar alternatieve afdoeningsvormen, waarbij zaken sneller en met minder inzet van rechterlijke capaciteit konden worden afgehandeld.

In eerste instantie werd dit opgelost via de transactie, waarbij de verdachte een straf kon accepteren om vervolging te voorkomen. Deze vorm had echter beperkingen, omdat er formeel geen sprake was van schuldvaststelling. Met de invoering van de Wet OM-afdoening in 2008 werd daarom een volgende stap gezet: de introductie van de OM-strafbeschikking. Dit instrument gaf het Openbaar Ministerie de bevoegdheid om zelfstandig schuld vast te stellen en een straf op te leggen, waarmee het karakter van de OM-afdoening veranderde van buitengerechtelijk naar een daad van vervolging. Een belangrijk kenmerk van deze regeling is, dat het initiatief voor een rechterlijk oordeel bij de verdachte ligt. Als de verdachte geen verzet tegen de strafbeschikking instelt, wordt de strafbeschikking onherroepelijk. Daarmee verschuift de verantwoordelijkheid voor het inroepen van rechtsbescherming naar de verdachte zelf. Deze systematiek sluit aan bij eerdere ontwikkelingen in het bestuursrecht en bij de Wahv, maar roept tegelijkertijd vragen op over de effectiviteit van rechtsbescherming, met name wanneer verdachten onvoldoende op de hoogte zijn van hun rechten.

De invoering van de OM-strafbeschikking is vanaf het begin kritisch gevolgd. Uit verschillende evaluaties en onderzoeken, waaronder die van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, kwam naar voren dat de praktijk niet altijd voldeed aan de wettelijke en rechtsstatelijke eisen. Zo werden tekortkomingen geconstateerd in de bewijsvoering, de motivering van beslissingen en de naleving van procedurele waarborgen. Als reactie hierop heeft het OM diverse verbetermaatregelen doorgevoerd. Er is geïnvesteerd in opleidingen, werkinstructies en kwaliteitscontrole, en er is meer aandacht gekomen voor uniformiteit tussen parketten. Ook is geprobeerd de transparantie van besluitvorming te vergroten en beter vast te leggen hoe beslissingen tot stand komen.

Tegelijkertijd staat de ontwikkeling niet stil. In recente jaren is er juist een tendens zichtbaar om het gebruik van de OM-strafbeschikking verder uit te breiden, met name bij veelvoorkomende criminaliteit. Dit past binnen het streven om de strafrechtsketen te ontlasten, maar leidt ook tot discussie over de rol van de rechter en de grenzen van buitengerechtelijke afdoening.

Dit rapport kan bijdragen aan de discussie over/reflectie op (de toekomst van) de OM-strafbeschikking met resultaat van onderzoek naar de ervaringen van de betrokken actoren met de OM-strafbeschikking.

Ervaringen van het OM met de praktijk van voorbereiding en uitvaardiging van de OM-strafbeschikking

Hoofdstuk 3 beschrijft de ervaringen van – vooral – het OM vanaf het moment dat een zaak binnenkomt tot en met de oplegging en de uitvoering (executie) van een OM-strafbeschikking. De nadruk ligt op interne werkprocessen, keuzes en knelpunten in de praktijk. Het werkproces binnen het OM verschilt afhankelijk van de route waarlangs een zaak wordt afgehandeld. Er is onderscheid tussen ZSM-zaken,[1] niet-ZSM-zaken en afdoening via het parket Centrale Verwerkingen OM (CVOM).

In de interviews vertellen OM-medewerkers dat het OM, mede naar aanleiding van de verbeterpunten uit verschillende onderzoeken en adviezen, de afgelopen jaren en doorlopend bezig is met het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van de OM-strafbeschikkingsprocedure. Zo zijn en worden er aanpassingen in de systemen gedaan. Binnen en tussen de parketten en landelijk vanuit het Parket-Generaal zet het OM in op opleiding (bijvoorbeeld voor het voeren van hoorgesprekken), overleg (onder andere voor kennisuitwisseling en om rechtseenheid te bevorderen) en eenheid van werkprocessen (via bijvoorbeeld formats en werkinstructies). Net als andere geïnterviewde betrokkenen benadrukken gesprekspartners bij het OM het belang van zorgvuldigheid bij het opleggen van OM-strafbeschikkingen, nu in principe geen rechter meer aan de afdoening van de strafzaak te pas komt.

De beperkte zittingscapaciteit van de rechtspraak en het cellentekort maken dat OM-medewerkers steeds nadrukkelijker het principe ‘OM-strafbeschikking, tenzij…’ toepassen, zeker sinds de Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten van het College van Procureurs-Generaal (februari 2025). Dat leidt er volgens geïnterviewden bij enkele parketten en sommige advocaten en de reclassering toe dat zwaardere en/of complexere zaken in aanmerking worden gebracht voor een OM-hoorgesprek, die volgens hen soms beter bij de (politie)rechter passen.

Geïnterviewden bij het OM ervaren het niet kunnen opleggen van een voorwaardelijke straf met een OM-strafbeschikking als een groot gemis. Het nieuwe Wetboek van Strafvordering zal hier naar verwachting (als de ‘Eerste Aanvullingswet’ wordt aangenomen) in voorzien. Zaken waarin door de officier van justitie een voorwaardelijke straf als de beste optie wordt gezien, moeten op dit moment aan de rechter worden voorgelegd, wat ten koste gaat van de doelmatigheid van de afdoening.

Verder betreuren verschillende geïnterviewde OM-medewerkers het dat zij bij een OM-strafbeschikking geen ontnemingsmaatregel kunnen opleggen. Hoewel dit juridisch is toegestaan, kan dat niet in het ICT-systeem worden verwerkt. In het wetsvoorstel voor de Eerste Aanvullingswet van het Wetboek van Strafvordering bestaat deze mogelijkheid niet meer.

Uit de interviews blijkt, dat officieren van justitie zelden gedragsaanwijzingen opleggen met een OM-strafbeschikking. Dit komt onder andere door onbekendheid met de mogelijkheden. Ook kan een gedragsaanwijzing alleen als de verdachte verklaart zich daaraan te willen houden; zo niet, dan moet de officier dagvaarden. Verder is afdwingen van naleving en sanctionering van niet-naleving van een gedragsaanwijzing lastig, omdat een voorwaardelijke OM-

[1] ZSM staat voor Zorgvuldig, Snel en op Maat en is een aanpak waarin OM, politie, reclassering, Slachtofferhulp, Halt en de Raad voor de Kinderbescherming en andere organisaties samenwerken om lichte, veelvoorkomende criminaliteit snel af te doen met aandacht voor de belangen van dader, slachtoffer en maatschappij.

strafbeschikking niet mogelijk is. De rechter heeft veel meer keus uit bijzondere voorwaarden en kan volgens een aantal geïnterviewden daarom meer maatwerk leveren.

Uit de interviews blijkt dat elk parket, binnen de algemene kaders van wet en beleid (zoals de Aanwijzing OM-strafbeschikking en de Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten), anders omgaat met de OM-strafbeschikking. Verschillen zijn er bijvoorbeeld in hoe vaak en wanneer de officier besluit een OM-hoorgesprek te houden of juist te dagvaarden, of en wanneer de officier direct een strafbeschikking uitvaardigt en uitreikt in de ZSM-procedure zonder hoorgesprek, hoe vaak en in welke situaties er een hoorgesprek is als dat niet wettelijk verplicht is, en wie de hoorgesprekken voeren.

Tot slot gaat het derde hoofdstuk in op de executie van strafbeschikkingen. Deze ligt bij geldsancties bij het CJIB; bij taakstraffen en gedragsaanwijzingen is de reclassering betrokken. Over het algemeen is het CJIB tevreden over de executie van geldsancties bij OM-strafbeschikkingen. Het CJIB verwacht dat de mogelijkheid van de vervangende taakstraf bij niet-betaalde geldsancties, onderdeel van het voorstel voor de Eerste Aanvullingswet bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering, zal bijdragen aan de effectiviteit van de OM-strafbeschikking, omdat dan geen procedure via het OM bij de rechtbank nodig is. De reclassering ervaart de termijnen bij de OM-strafbeschikking soms als te kort. De termijn waarbinnen de dader de taakstraf moet uitvoeren is negen maanden in plaats van achttien maanden bij een door de rechter opgelegde taakstraf. In de praktijk lukt het soms niet om deze termijn te halen, onder meer doordat het vaak lang duurt voordat het OM de zaak aanmeldt bij de reclassering. Aan een gedragsaanwijzing moet de dader voldoen binnen een proeftijd van maximaal een jaar. Dit is vooral bij ambulante behandelingen en trainingen lastig haalbaar.

Positie van de verdachte

Hoofdstuk 4 richt zich op de positie en ervaringen van verdachten binnen de procedure van de OM-strafbeschikking. Daarbij wordt gekeken naar hoe verdachten met de procedure in aanraking komen, hoe zij worden geïnformeerd, hoe zij het OM-hoorgesprek ervaren en hoe de rechtsbijstand is georganiseerd.

De informatievoorziening aan verdachten blijkt sterk afhankelijk van de route waarlangs de strafbeschikking tot stand komt. In de meeste gevallen ontvangt de verdachte enkel een brief van het CJIB met de opgelegde strafbeschikking, zonder voorafgaand contact met het OM. In andere gevallen wordt de verdachte uitgenodigd voor een OM-hoorgesprek alvorens de OM-strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Bij ZSM-afdoeningen kan de strafbeschikking direct op het politiebureau worden uitgereikt. Deze variatie leidt tot verschillen in de mate waarin verdachten inzicht krijgen in de verdenking en hun rechten.

Uit de interviews komt naar voren dat de informatievoorziening vaak als onvoldoende duidelijk wordt ervaren. Met name bij de OM-strafbeschikkingen van het CJIB ontbreekt een (uitgebreide) motivering van de feiten, de kwalificatie en de straf. Hierdoor begrijpen verdachten niet altijd goed waarvoor zij worden bestraft en waarom juist deze straf is opgelegd. Dit belemmert hen in het maken van een geïnformeerde keuze over het al dan niet instellen van verzet. Zowel verdachten als advocaten pleiten daarom voor meer uitleg en transparantie, al erkennen sommigen dat dit spanning oplevert met de efficiëntie van de procedure.

Het OM-hoorgesprek speelt een belangrijke rol in de beleving van verdachten. Tijdens dit gesprek kunnen zij reageren op de verdenking en het bewijs en hun persoonlijke omstandigheden toelichten. In de praktijk wordt het hoorgesprek wisselend ervaren. In positieve gevallen biedt het ruimte voor dialoog en kan het invloed hebben op de uiteindelijke beslissing. In andere gevallen wordt het gesprek als formeel of weinig betekenisvol gezien, bijvoorbeeld wanneer verdachten en advocaten de indruk hebben de uitkomst al (grotendeels) vaststaat. Ook blijkt dat de informatie over de bedoeling van het OM- hoorgesprek vaak beperkt of onduidelijk is, waardoor verdachten zich onvoldoende kunnen voorbereiden.

Uit interviews met verdachten na afloop van de OM-hoorzitting blijkt dat zij heel verschillende verwachtingen hadden over het hoorgesprek. Ook blijkt dat verdachten die een advocaat hadden ingeschakeld en meegenomen naar het OM-hoorgesprek hier veel baat bij hadden. Zij konden de verdachten goed informeren over wat hen te wachten stond en hoe zij zich optimaal konden voorbereiden op het OM-hoorgesprek.

Wat betreft de rechtsbijstand is in ZSM-zaken is vaak sprake van beperkte en kortdurende bijstand, terwijl in andere gevallen een standaardconsult of reguliere rechtsbijstand mogelijk is. Uit de interviews blijkt dat de toegang tot rechtsbijstand en de kwaliteit daarvan variëren. Advocaten benadrukken dat goede rechtsbijstand essentieel is om verdachten te helpen de procedure te begrijpen en om hun rechten, zoals het instellen van verzet, effectief te benutten. Het gratis consult waar verdachten recht op hebben wordt als positief ervaren, maar dient volgens advocaten vooral om uitleg te geven over de procedure. Het biedt te weinig tijd en ruimte om een zaak inhoudelijk te bespreken.

Positie van het slachtoffer

Bij de afweging om een OM-strafbeschikking op te leggen krijgt de positie van het slachtoffer de laatste jaren meer aandacht. Sinds 2021 vormen ‘ernstige spreekrechtwaardige feiten’ – waar het slachtoffer heeft aangegeven gebruik te willen maken van het spreekrecht – een contra-indicatie om een OM-strafbeschikking uit te vaardigen. Begin 2026 is aangekondigd om deze contra-indicatie te verruimen naar alle spreekrechtwaardige feiten. Uit gesprekken met parketten volgt dat in de keuze voor de afdoeningswijze ook andere omstandigheden mee worden gewogen en daarbij ook oog is voor de wensen van het slachtoffer. Zo kan worden afgezien van afdoening met een OM-strafbeschikking wanneer sprake is een hoog of complex schadeverzoek of het slachtoffer een zitting bij de (politie)rechter wenst. Daarbij moet het OM de belangen van het slachtoffer wegen tegen andere belangen (zoals van de verdachte en algemene belangen).

In de praktijk is de ervaring dat niet altijd meteen duidelijk is wat de wensen van het slachtoffer zijn, bijvoorbeeld omdat het voor het slachtoffer nog te ‘vers’ om aan te geven welke wensen er zijn of nog onduidelijk is welke schade precies is geleden. Daardoor wordt soms gewacht met het inplannen van een OM-hoorgesprek (waardoor de doorlooptijd van de procedure langer wordt) of wordt alsnog gedagvaard terwijl de zaak zich wel leent voor afdoening met een OM-strafbeschikking. Volgens SHN en advocaten zijn de voegingsformulieren (wensen- en schadeformulier) voor veel slachtoffers moeilijk in te vullen zonder professionele ondersteuning. Begin 2026 is aangekondigd om de termijnen voor het indienen van deze formulieren te verruimen en om het slachtoffer beter te faciliteren bij het verhalen van schade.

Enkele jaren geleden hebben de Tweede Kamer en de Nationale ombudsman kritische vragen gesteld over de positie van het slachtoffer in de OM-strafbeschikkingsprocedure. Het slachtoffer heeft in vergelijking met een dagvaardingsprocedure minder rechten bij een OM-strafbeschikkingsprocedure. Bij een OM-strafbeschikkingsprocedure kan geen gebruik worden gemaakt van het spreekrecht en aanwezigheid bij het hoorgesprek is ook niet mogelijk. Volgens SHN en sommige advocaten zou de aanwezigheid van het slachtoffer en/of diens gemachtigde (in bepaalde gevallen) bij het hoorgesprek wenselijk zijn: dit zou kunnen bijdragen aan de acceptatie van de OM-strafbeschikking. Aangezien in het kader van dit onderzoek geen slachtoffers zijn geïnterviewd, is onduidelijk in hoeverre slachtoffers zelf behoefte hebben aanwezig te zijn bij een OM-hoorgesprek. Daarnaast zijn verschillende advocaten en gesprekspartners van het OM om diverse redenen geen voorstander van de aanwezigheid van het slachtoffer bij het hoorgesprek. Het hoorgesprek is bedoeld om de verdachte te horen. Bij aanwezigheid van het slachtoffer zou het hoorgesprek meer het karakter van een zitting krijgen, wordt de setting minder informeel en kan de doorlooptijd van de OM-strafbeschikkingsprocedure langer worden, wat ten koste gaat van de doelmatigheidsvoordelen van de huidige procedure.

SHN en de Nationale ombudsman zijn kritisch over de informatievoorziening aan slachtoffers. De ervaring is dat met name beslissingen van het OM over de afdoeningswijze (sepot of OM-strafbeschikking) en de keuze voor de strafmaat niet of summier worden toegelicht. Gebrekkige informatievoorziening kan leiden tot vragen en onbegrip bij het slachtoffer, ten koste gaan van de acceptatie van de OM-strafbeschikking en mogelijk leiden tot meer artikel 12 Sv-klachtprocedures. Gesprekspartners ervaren op enkele punten een verbetering in de informatievoorziening: verschillende parketten geven een beknopte toelichting bij een bij een beslissing om een schadeverzoek (gedeeltelijk) niet toe te wijzen en een sepotbeslissing wordt kort toegelicht, waar dat voorheen niet gebeurde. Daarnaast heeft het OM enkele verbetertrajecten in gang gezet, onder meer door te werken met nieuwe slachtofferbrieven en systemen aan te passen.

Ervaringen met de verzetprocedure en de rechterlijke beoordeling

De mogelijkheid van verzet vormt een belangrijke waarborg, omdat de verdachte via verzet toegang krijgt tot een onafhankelijke beoordeling door de rechter. De verzetprocedure start wanneer de verdachte binnen veertien dagen na uitreiking van de strafbeschikking een verzetschrift indient. Formeel gelden hiervoor duidelijke eisen: het verzet moet schriftelijk worden ingediend en kan door de verdachte zelf, diens advocaat of gemachtigde worden gedaan. Een inhoudelijke motivering is niet vereist is; een eenvoudige op schrift gestelde mededeling aan het OM dat men het niet eens is, volstaat. Tegelijkertijd ervaren advocaten de termijn van twee weken als kort. Ook het feit dat het verzet nog steeds schriftelijk (per brief) moet worden ingediend, wordt als onpraktisch en weinig toegankelijk gezien. Het digitaal indienen van een verzetschrift zou de drempel volgens meerdere geïnterviewden kunnen verlagen.

Naast ‘regulier’ verzet komt ook pro forma verzet voor omdat in veel gevallen nog te weinig informatie beschikbaar is om goed te kunnen beoordelen of verzet zinvol is. De redenen voor verzet variëren: dat kan zijn vanwege onenigheid over de schuldvraag, het bewijs of de hoogte of aard van de straf. Het gevoel onvoldoende te zijn gehoord of geïnformeerd is volgens gesprekspartners doorgaans geen reden om verzet in te stellen.

Na ontvangst van het verzetschrift beoordeelt het Openbaar Ministerie de zaak opnieuw. Deze herbeoordeling kan ertoe leiden dat de strafbeschikking wordt aangepast of ingetrokken. De

ervaring is dat dit niet vaak gebeurt en dat zaken nagenoeg altijd worden doorgezet naar de rechter. Veel advocaten hebben de indruk dat het OM weinig serieus en inhoudelijk naar verzetschriften kijkt, terwijl vanuit het OM wordt aangegeven dat die beoordeling altijd volledig en zorgvuldig is. Wanneer het OM de strafbeschikking handhaaft, wordt de verdachte gedagvaard en komt de zaak voor de rechter. De rechter beoordeelt de zaak vervolgens integraal opnieuw. Dit betekent dat de rechter niet gebonden is aan de eerdere beslissing van het OM en tot een andere uitkomst kan komen, zowel in het voordeel als in het nadeel van de verdachte.

Geïnterviewde rechters wijzen erop dat de OM-strafbeschikking deels voor ontlasting van de rechtspraak zorgt. Tegelijkertijd wordt een verschuiving van de belasting ervaren: strafbeschikkingen zorgen ervoor dat lichtere zaken niet meer bij de rechter terechtkomen, waardoor verhoudingsgewijs zwaardere en complexe zaken bij de rechter 'overblijven'.

In de praktijk is de ervaring van gesprekspartners dat de rechter vaak milder straft dan het OM. Dit heeft volgens geïnterviewden verschillende redenen. Het tijdsverloop tussen het plegen van het strafbare feit en de beoordeling door de rechter heeft een voor de verdachte positief effect op de strafmaat. Ook kan de rechter gewijzigde omstandigheden meenemen in de beoordeling en zijn er meer mogelijkheden voor straftoemeting, zoals het opleggen van een voorwaardelijke straf. Daarnaast wordt erop gewezen dat de zwaarte van de straffen in de LOVS-oriëntatiepunten waarop de Rechtspraak zich baseert over het algemeen lager zijn dan de OM-richtlijnen voor straftoemeting.

Slotbeschouwing

De ervaringen van procesdeelnemers laten zien dat er in de kern weinig mis is met de OM-strafbeschikking. Procesdeelnemers signaleren in de praktijk geen grote problemen rond de OM-strafbeschikkingsprocedure. Zij wijzen op verschillende (doelmatigheids)voordelen van de OM-strafbeschikking. De OM-strafbeschikkingsprocedure verloopt veel sneller dan de procedure bij de rechter, ook al is de ervaring dat de doorlooptijden bij de strafbeschikking nog niet altijd zo kort zijn als gewenst. De afdoening zorgt ook voor ontlasting van de rechtspraak, die kampt met beperkte capaciteit. Ondanks dat een deel van de zaken via verzet en mislukte executie alsnog bij de rechter terechtkomt, is de ervaring dat de OM-strafbeschikking doelmatigheidswinst oplevert.

In de uitvoeringspraktijk worden wel verschillende knelpunten ervaren. Voor een deel van deze knelpunten voorzien de voorgenomen wijzigingen van het nieuwe Wetboek van Strafvordering in een oplossing. Zo krijgt het OM de mogelijkheid om via een OM-strafbeschikking een voorwaardelijke straf op te leggen en wordt voorzien in de mogelijkheid van de vervangende taakstraf bij niet-betaalde geldsancties. Daarnaast komen uit het onderzoek enkele andere knelpunten naar voren die betrekkelijk eenvoudig kunnen worden opgelost. Een voorbeeld hiervan is de termijn van negen maanden waarbinnen de taakstraf bij een strafbeschikking moet worden uitgevoerd (terwijl dat achttien maanden is bij een vonnis door de rechter). Verlenging van deze termijn zou voorkomen dat bepaalde zaken noodgedwongen door de reclassering moeten worden teruggemeld bij het OM ingeval de taakstraf niet tijdig is uitgevoerd.

Op het gebied van communicatie en verwachtingenmanagement valt ook winst te behalen; de informatievoorziening schiet volgens advocaten tekort. Verdachten weten daardoor niet altijd

wat hen tijdens de procedure te wachten staat. Ook kan dit ten koste gaan van de acceptatie van de OM-strafbeschikking. Hoewel de informatievoorziening voor verbetering vatbaar is, moet tegelijkertijd worden opgemerkt dat het ook bij de procedure bij de strafrechter de vraag is in hoeverre verdachten (voldoende) geïnformeerd zijn over de procedure en wat hen daar te wachten staat.

Daarnaast wordt door SHN, de Nationale ombudsman en enkele (slachtoffer)advocaten benoemd dat het slachtoffer in vergelijking met een dagvaardingsprocedure minder rechten heeft bij een OM-strafbeschikkingsprocedure. Deze procedure is bewust minder zwaar vormgegeven dan de procedure bij de rechter met het oog op de doelmatigheidsvoordelen van de buitengerechtelijke afdoening. Het verruimen van de rechten van het slachtoffer in de OM-strafbeschikkingsprocedure, met name waar het gaat om het spreekrecht en/of de aanwezigheid bij het hoorgesprek, zal tegelijkertijd betekenen dat doelmatigheidsvoordelen van de bestaande procedure ten dele verloren gaan. Dit is een keuze die bij de wetgever en politiek ligt.

Procesdeelnemers vinden met name bij eenvoudige feiten/zaken en ‘first offenders’ de OM-strafbeschikking een passende vorm van afdoening. Bij de (voorgenomen) intensivering (bij veelvoorkomende vermogensdelicten) worden echter meer kritische kanttekeningen geplaatst. Zo wordt afgevraagd of het vaker opleggen van OM-strafbeschikkingen daadwerkelijk doelmatigheidswinst zal opleveren, omdat deze zaken in potentie vaker kunnen resulteren in mislukte executie en/of verzet. Bovendien dient er genoeg ruimte te blijven voor een inhoudelijke afweging per zaak over de beste afdoeningswijze, waarbij niet uitsluitend efficiency- of capaciteitsoverwegingen een rol spelen. Daarbij is bij een intensievere inzet van de OM-strafbeschikking ook – omdat de rechter er niet aan de pas komt – extra aandacht gewenst voor het naleven van de procesmatige en inhoudelijke waarborgen binnen de OM-strafbeschikkingsprocedure

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De officier van justitie kan een strafbeschikking uitvaardigen voor alle overtredingen en voor misdrijven waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf staat (artikel 257a Wetboek van Strafvordering). De strafbeschikking bestaat bijvoorbeeld uit een boete, taakstraf of schadevergoeding. Met een OM-strafbeschikking kan geen gevangenisstraf worden opgelegd. Naast de strafbeschikking door het OM bestaan ook de politiestrafbeschikking en de bestuurlijke strafbeschikking. Dit onderzoek gaat alleen over de OM-strafbeschikking.

Kritiek op de OM-strafbeschikking, adviezen voor verbetering en aanpassingen procedure
De afgelopen jaren kwamen er van verschillende kanten signalen over problemen met en kritiek op de OM-strafbeschikking. Het ging onder meer over:

- juridische verbeterpunten: omschrijving van het strafbare feit en kwalificatie daarvan (welke overtreding of welk misdrijf uit de wet?)
- de rechten van verdachten: toegang tot rechtsbijstand, verzet bij een onafhankelijke rechter, bescherming ten opzichte van de 'normale' strafrechtelijke procedure, informeren van verdachten
- slachtoffers: worden zij genoeg betrokken bij de strafbeschikkingsprocedure, nu ze bijvoorbeeld geen spreekrecht hebben?
- uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen in strijd met de wet en de OM-Aanwijzing, voor zwaardere misdrijven (zoals zedendelicten) en bij ernstige 'spreekrechtwaardige' strafbare feiten waarbij slachtoffers hun spreekrecht ook wilden gebruiken.

Onder andere de procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft voorstellen gedaan voor oplossingen. Het OM, de regering/de verantwoordelijke ministers en de Tweede Kamer hebben verschillende aanpassingen doorgevoerd en andere voorgenomen in wet, beleid en uitvoering. Zo zijn er voorstellen gedaan voor een voorwaardelijke strafbeschikking en het versterken van de rechten van de verdachte[2] en wordt in het wetsvoorstel Versterking Rechtsbijstand Strafproces (VERS) een recht op rechtsbijstand geregeld voor aangehouden verdachten in alle

[2] *Kamerstukken II* 2025/26, 36913, nr. 1 & 2 (Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Eerste Aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering)).

strafbeschikkingszaken.[3] Het OM is onder andere bezig (geweest) met aanpassingen aan de ICT-systemen, het zaaksysteem en verbetering van de positie en de informatievoorziening voor verdachten.[4]

De combinatie van kritiek op en ontwikkelingen rondom de OM-strafbeschikking heeft geleid tot de politieke wens, vastgelegd in het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Schoof, om onderzoek te laten doen naar de ervaringen van betrokkenen bij de uitvaardiging van strafbeschikkingen: hoe ervaren zij de strafbeschikking nu, en wat merken zij van de doorgevoerde aanpassingen?

Het onderzoek liep van 1 juli 2025 tot april 2026. De bedoeling was aanvankelijk dat het onderzoek op 1 maart 2026 zou zijn afgerond, omdat de regering en Tweede Kamer mede op basis daarvan in 2026 wilden kijken hoe het verder moet met de strafbeschikkingsprocedure. Het Tweede Kamerlid Michon-Derkzen drong daar met een motie op aan.[5] Daarom is besloten tot een verkennend ervaringenonderzoek. Een representatief beeld van de ervaringen van álle procesdeelnemers, vooral verdachten en slachtoffers, zou binnen deze korte tijd niet haalbaar zijn. In overleg met de opdrachtgever is uiteindelijk besloten de onderzoeksperiode te verlengen tot april 2026 zodat er meer ruimte was om alle interviews te kunnen plannen en afnemen om daarmee een beter beeld te kunnen vormen. Dit onderzoek betreft geen procesevaluatie van de OM-strafbeschikking, maar brengt op niet-representatieve manier de ervaringen van verschillende procesdeelnemers in kaart, waarbij zoveel mogelijk wordt ingegaan op de ervaringen met de ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren in de OM-strafbeschikkingsuitvoeringspraktijk hebben voorgedaan.

1.2 Onderzoeksvragen

De volgende onderzoeksvraag staat centraal in het onderzoek:

Wat zijn de ervaringen van procesdeelnemers met de toepassing van de procedure van OM-strafbeschikkingen en hoe verhouden deze ervaringen zich tot de ontwikkelingen die spelen omtrent de toepassing van OM-strafbeschikkingen?

Om tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag te komen zijn vier deelvragen geformuleerd. Die luiden als volgt:

1. Welke adviezen zijn er over de praktijk van de OM-strafbeschikking uitgebracht en hoe is hier opvolging aan gegeven?
2. Welke ontwikkelingen en aanpassingen, die voortkomen uit eerdere adviezen, spelen op dit moment rond de toepassing van de OM-strafbeschikking?
3. Hoe wordt de inzet van de procedure van de OM-strafbeschikking door de betrokkenen (officier van justitie, advocaat, rechter, verdachte en slachtoffer) ervaren?
4. Hoe verhouden deze ervaringen (en verwachtingen) van procesdeelnemers zich tot de ontwikkelingen die spelen rond de toepassing van OM-strafbeschikkingen?

[3] https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK026222. Over dit wetsvoorstel heeft de Raad van State op 24 april 2025 advies gegeven, bij oplevering van dit onderzoek was het wetsvoorstel nog niet aan de Tweede Kamer aangeboden, maar dat zou wel in de loop van 2026 moeten gebeuren.
[4] Zie o.a.: Minister van Justitie en Veiligheid 2026.
[5] *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 942.

Onderzoeksvragen 1 en 2 liggen in elkaars verlengde. Dat wil zeggen dat de beantwoording van onderzoeksvraag 2 voortvloeit uit onderzoeksvraag 1. Onderzoeksvraag 3 betreft een momentopname; hoe kijken betrokkenen op dit moment tegen de toepassing van de OM-strafbeschikking. Onderzoeksvraag 4 gaat in op de impact van de (a) door het openbaar ministerie gewenste verruiming van de OM-strafbeschikking en (b) de voorstellen met betrekking tot een voorwaardelijke strafbeschikking en omzettingsprocedure. Vooralsnog zijn er geen aanpassingen gedaan aan voornoemde twee aspecten. De onderzoeksvraag is er dus (mede) op gericht om de verwachtingen van betrokkenen over de twee voorgenomen aanpassingen in beeld te brengen.

1.3 Onderzoeksaanpak

Inleiding
De onderzoeksaanpak bestaat uit twee onderdelen: deskresearch en interviews. Bij de interviews onderscheiden we twee doelgroepen: 1) de professionals (rechterlijke macht, Openbaar Ministerie, advocatuur, slachtofferhulp etc.) en 2) de verdachten en slachtoffers.

Deskresearch
Het onderzoek startte met het uitvoeren van deskresearch. In deze fase is alle relevante literatuur, onderzoeksrapporten, beleidsstukken etc. bestudeerd, waarin bevindingen en adviezen zijn geformuleerd over de praktijk van de OM-strafbeschikking. Dit leidt tot een overzicht van de belangrijkste aanbevelingen en adviezen die er over de OM-strafbeschikking zijn uitgebracht, en de opvolging daarvan in beleid, voorgestelde wetgeving en praktijk. Deze bevindingen vormen de kapstok voor het empirische onderzoek en de thema's die in de interviews aan de orde zijn gesteld. Met het deskresearch wordt onderzoeksvraag 1 worden beantwoord.

Oriënterende interviews
Vervolgens hebben we vijf oriënterende interviews gehouden. Het doel van deze interviews was om in de volle breedte zicht te krijgen op het fenomeen van de OM-strafbeschikking en de ontwikkelingen daaromtrent en om alvast te toetsen in hoeverre de belangrijkste thema's waarover in eerdere onderzoeken en evaluaties aanbevelingen zijn gedaan een rol spelen in de huidige praktijk. Ook zijn de oriënterende interviews gebruikt om te toetsen of de thema's die we tijdens de deskresearch hebben geïdentificeerd een volledig beeld geven van de onderwerpen die op dit moment relevant zijn binnen de praktijk van de OM-strafbeschikking, of dat er misschien nog (actuele) onderwerpen missen. Hiermee is beoogd om na de oriënterende gesprekken het volledige speelveld aan onderwerpen rond de OM-strafbeschikking in beeld te hebben alvorens de verdiepende gesprekken aanvingen. Daarnaast zijn de gesprekken benut voor het ophalen van suggesties voor relevante gesprekspartners voor de verdiepende gesprekken. De gesprekspartners van de interviews staan in bijlage 2.

Verdiepende interviews met professionals
Na de oriënterende fase volgden de verdiepende gesprekken. Er is gesproken met gesprekspartners bij het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht, de advocatuur, Slachtofferhulp Nederland, 3RO (reclassering) en de Nationale ombudsman. In totaal hebben we 39 verdiepende (groeps)gesprekken gevoerd; zie bijlage 2 voor de gesprekspartners. Tijdens deze verdiepende fase zijn op basis van een na de deskresearch opgestelde gespreksagenda semigestructureerde interviews gevoerd waarbij op de verschillende facetten van de uitvoeringspraktijk van de OM-strafbeschikking is ingegaan. Verschillende ontwikkelingen, adviezen en aanbevelingen etc. die uit de rapporten, evaluaties, adviezen etc. omtrent de OM-strafbeschikking

naar voren zijn gekomen zijn besproken met de gesprekspartners. Er is gevraagd naar ervaringen omtrent deze thema's en welke andere ontwikkelingen zij momenteel zien in de praktijk van de OM-strafbeschikking. Wat het Openbaar Ministerie en de rechtspraak betreft is ernaar gestreefd zoveel mogelijk spreiding aan te houden tussen de verschillende parketten en rechtbanken. Ook wat betreft advocaten is geprobeerd zoveel mogelijk geografische spreiding aan te houden.

Interviews met verdachten en slachtoffers
Naast de verdiepende gesprekken met professionals was het belangrijk om ook het perspectief van verdachten en slachtoffers zoveel mogelijk mee te nemen in het onderzoek. Er zijn verschillende wervingsmethodes ingezet om met deze doelgroepen in contact te komen. Advocaten zijn gevraagd of zij cliënten wilden benaderen met de vraag of zij bereid waren hun ervaringen te delen met de onderzoekers. Er zijn oproepen geplaatst in nieuwsbrieven van beroepsverenigingen voor de advocatuur, via de website en sociale mediakanalen van het onderzoeksbureau en via het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Daarnaast zijn de onderzoekers drie dagdelen bij een arrondissementsparket geweest waar zij na afloop van de OM-hoorgesprekken verdachten hebben gevraagd of zij ter plaatse bereid waren om een interview te geven over hun ervaringen met het OM-hoorgesprek dat zojuist had plaatsgevonden. Toch hebben al deze inspanningen geleid tot slechts twaalf interviews met verdachten die een OM-strafbeschikking hebben gekregen. Om met slachtoffers in contact te komen zijn dezelfde wegen bewandeld. Ook is geprobeerd om via Slachtofferhulp Nederland contact te leggen met slachtoffers om hen te bevragen over hun ervaringen met de OM-strafbeschikking. Daaraan is geen medewerking verleend. Het is uiteindelijk niet gelukt om in contact te komen met slachtoffers.

Voorbehoud bij de interviewbevindingen
Met dit onderzoek hebben we geprobeerd om zoveel mogelijk spreiding aan te brengen in typen gesprekspartners, maar ook in geografische spreiding over arrondissementen, rechtbanken en werkgebieden van advocaten. Wel is het belangrijk om op te merken dat wat gesprekspartners in de interviews zeggen over hun ervaringen, niet noodzakelijk geldt voor hoe hun collega's erover denken. Wanneer bijvoorbeeld gesprekspartners bij het Openbaar Ministerie vertellen over hun ervaringen, zijn dat hun persoonlijke ervaringen en waar mogelijk konden zij iets zeggen worden dat geldt voor het hele parket waar zij werken. De bevindingen uit deze interviews zijn dus niet altijd helemaal representatief voor de ervaringen van anderen bij dat arrondissement.

1.4 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft de uitkomst van de deskresearch waarin de meest relevante ontwikkelingen rondom de OM-strafbeschikking van de afgelopen jaren zijn beschreven. Hierna worden de bevindingen van het empirisch onderzoek gepresenteerd. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de ervaringen met de voorbereiding en uitvaardiging van de OM-strafbeschikking. Dit hoofdstuk is vooral vanuit het perspectief van het Openbaar Ministerie geschreven. In hoofdstuk 4 staat de positie van de verdachte centraal is beschreven, vooral vanuit de optiek van de verdachten en de advocatuur. In hoofdstuk 5 staat de positie van het slachtoffer centraal en hoofdstuk 6 gaat in op de verzetprocedure en de beoordeling door de rechter. In hoofdstuk 7 worden de belangrijkste conclusies gepresenteerd.

2 De ontwikkeling rondom de OM-strafbeschikking

2.1 Inleiding

Hoewel in de jaren tachtig van de vorige eeuw met de inwerkingtreding van de Wet vermogenssancties de mogelijkheden om in het strafrecht met transacties te werken, en daarmee strafzaken buitengerechtelijk af te doen, flink waren toegenomen,[6] kwam in de jaren negentig op meerdere fronten het beeld op dat sprake was van een 'handhavingstekort'. De commissie-Korthals Altes signaleerde dit in 1995 op het terrein van het strafrecht,[7] de commissie-Michiels (op zoek naar alternatieven) deed hetzelfde in het kader van bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving.[8] Vanaf deze periode werd gezocht naar efficiëntere vormen van buitengerechtelijke afdoening in het strafrecht, waarbij ook werd gekeken naar zogenoemde decriminalisering: het buiten het domein van het strafrecht brengen van minder ernstige strafbare feiten (overtredingen).[9] Belangrijke ontwikkelingen zijn de opkomst van de bestuurlijke boete en, in het bijzonder, de invoering van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv).

Deze wet, die ook wel bekend staat als de 'Wet Mulder', maakt het mogelijk om lichtere verkeersovertredingen door middel van een administratieve sanctie (een bestuurlijke boete) af te doen, waardoor de transactie daarvoor niet meer hoeft te worden gebruikt. Een belangrijk kenmerk van deze bestuursrechtelijke route was dat het procesinitiatief bij de burger kwam te liggen: deze moest ageren tegen de die opgelegde boete. Dit terwijl bij de transactie het procesinitiatief bij het OM lag: als een burger een transactie niet betaalde, moest het OM in actie komen en de zaak alsnog voor de rechter brengen. De Wahv is een goed voorbeeld van de keuze van de wetgever om de strafrechtsketen te ontlasten – zodat het handhavingstekort wordt tegengaan – door lichtere verkeersovertredingen niet langer strafrechtelijk, maar bestuursrechtelijk af te doen.[10] Toch besefte men dat het bij deze zogenoemde Mulderboetes wel degelijk om punitieve sancties ging, waardoor de term 'bestuursstrafrecht' opkwam.[11] De

[6] Lindeman 2017, p. 50. Zie ook: Keulen 2025, p. 317-329.
[7] Commissie-Korthals Altes 1995.
[8] Commissie-Michiels 1998, p. 36 en p. 53 e.v.
[9] Albers 2019.
[10] Stijnen 2011.
[11] Albers 2014, p. 7-109, i.h.b. p. 15 e.v.

ervaringen die met de Wahv en bestuurlijke boetes werden opgedaan lagen mede ten grondslag aan het ontwikkelen van de figuur van de strafbeschikking: de wens was om op grotere schaal het procesinitiatief van het OM bij de burger te leggen en te komen tot de mogelijkheid om veel sneller over te kunnen gaan tot het executeren van de straffen. De oorsprong van zowel de opkomst van de bestuurlijke boete als de OM-afdoening, is dus mede gelegen in het zogenoemde handhavingstekort, een overbelaste strafrechtsketen en het streven naar meer efficiency.

Tegen die achtergrond is de strafbeschikking sinds de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening gefaseerd geïmplementeerd.[12] Uiteraard is dit nieuwe instrument met veel belangstelling gevolgd en er zijn in de afgelopen ca. vijftien jaar verschillende onderzoeken gedaan naar de werking ervan. In het navolgende worden eerst in het kort de contouren van de OM-afdoening geschetst, waarbij de volgende twee deelvragen centraal staan:

1. Welke adviezen zijn er over de praktijk van de OM-strafbeschikking uitgebracht en hoe is hier opvolging aan gegeven?
2. Welke ontwikkelingen en aanpassingen, die voortkomen uit eerdere adviezen, spelen op dit moment rond de toepassing van de OM-strafbeschikking?

De structuur van dit hoofdstuk is als volgt. We besteden eerst kort aandacht aan de ontstaansgeschiedenis van de OM-afdoening, teneinde de context van deze vorm van buitengerechtelijke afdoening te schetsen (par. 2.2). Vervolgens bespreken we een aantal onderzoeken naar de OM-strafbeschikking, waarbij we problemen, aanbevelingen en mogelijke opvolging in kaart brengen (par. 2.3).

2.2 De OM-strafbeschikking

2.2.1 Korte ontstaansgeschiedenis

De strafbeschikking is een vorm van buitengerechtelijke afdoening. Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw nam de buitengerechtelijke afdoening in strafzaken een grote vlucht. Het instrument daarvoor was aanvankelijk de transactie (art. 74 Sr): een aanbod van de officier van justitie op basis waarvan de verdachte kan kiezen vervolging te voorkomen door aan de voorwaarden te voldoen. Deze voorwaarden zijn bijvoorbeeld het betalen van een geldbedrag of het verrichten van een taakstraf. De transactie wordt verondersteld te zijn gebaseerd op consensualiteit (overeenstemming tussen verdachte en officier van justitie over de afdoening) en het procesinitiatief ligt hier bij het Openbaar Ministerie. Als de verdachte niet ingaat op het transactievoorstel, moet de officier van justitie dagvaarden. In de praktijk bleek dat veel zaken op zitting kwamen, omdat de verdachte domweg de boete niet (op tijd) had betaald. Hierdoor ging kostbare zittingsruimte verloren.

Aldus ontstond de behoefte aan een efficiëntere wijze van buitengerechtelijke afdoening. De commissie-Korthals Altes stelde in dit verband voor om de transactie, als de verdachte daar geen bezwaar tegen maakt, na enige tijd van rechtswege om te zetten in een voor tenuitvoerlegging vatbare beslissing. In 1996 stemde het toenmalige kabinet in met deze gedachte en stelde het een wetsvoorstel in het vooruitzicht.[13] Het uiteindelijke voorstel voor de Wet OM-afdoening is dus onder meer op deze toezegging terug te voeren. De capaciteit van de justitieketen moest worden aangepast aan de stijgende behoefte aan rechtshandhaving. De

[12] De Wet OM-afdoening is gefaseerd in werking getreden en ook de beleidsregels van het College van procureurs-generaal hebben aangestuurd op een gefaseerde implementatie van de wettelijke mogelijkheden. Zie: Kessler 2015, par. 10.1.
[13] *Kamerstukken II* 1995/96, 24802, nr. 1 & 2, p. 61–62.

strafbeschikking zou tegemoetkomen aan de behoefte aan een vergroting van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken en zou bevorderen dat strafzaken alleen bij de strafrechter terechtkomen, wanneer daarvoor – gelet op de aard van het feit, de gewenste justitiële reactie of een verschil van opvatting tussen de verdachte en het openbaar ministerie – aanleiding is.[14] Een systeem waarin het procesinitiatief werd verlegd naar de burger zou daaraan, zo verwachtte men, bijdragen.[15]

Een gelijktijdige belangrijke stimulans voor de strafbeschikking werd gegeven in het onderzoeksproject Strafvordering 2001, onder leiding van de hoogleraren Groenhuijsen (Universiteit Tilburg) en Knigge (Universiteit Groningen).[16] De onderzoekers stelden een andersoortig model voor buitengerechtelijke afdoening van strafzaken voor, met een omdraaiing van het procesinitiatief. Zij presenteerden een driesporenmodel, waarin werd onderscheiden tussen een procedure waarbij de ernst van het strafbare feit een behandeling door de meervoudige kamer vereist, een procedure waarbij de ernst van het strafbare feit een behandeling door een enkelvoudige rechter toelaat en een buitengerechtelijke procedure waarbij aan het openbaar ministerie de bevoegdheid wordt verleend om sancties op te leggen. De strafbeschikking kan worden aangemerkt als een uitvloeisel van dit voorgestelde 'derde spoor',[17] dat weer lijkt te zijn gebaseerd op voorstellen van Knigge in zijn NJV-preadvies uit 1994.[18] De voorstellen van 'Strafvordering 2001' zijn niet allemaal overgenomen, maar de strafbeschikking is uiteindelijk wel geïntroduceerd in het wetsvoorstel OM-afdoening.[19]

In oktober 2002 herhaalde het Kabinet Balkenende I in het veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' het voornemen om een wetsvoorstel in te dienen dat de afdoening van strafzaken buiten de rechter om opnieuw moest regelen.[20] Er waren verschillende redenen voor dit voorstel voor een Wet OM-afdoening: meer ruimte voor afdoeningen door het Openbaar Ministerie 'in die gevallen die zich daarvoor lenen' en daardoor het ontlasten van de rechterlijke macht. De regering verwachtte dat wanneer het procesinitiatief bij de burger zou worden gelegd, het aantal zaken voor de rechter fors minder zou worden. Het wetsvoorstel is uiteindelijk in november 2004 bij de Tweede Kamer ingediend.[21] Vanaf 1 februari 2008 is de wet gefaseerd in werking getreden.[22]

De wetgever heeft met de Wet OM-afdoening de mogelijkheid tot het eenzijdig opleggen van strafrechtelijke sancties (door een ander overheidsorgaan dan de strafrechter) geïntroduceerd. Dit betekent dat er in veel mindere mate sprake is van een 'consensueel' model (overeenstemming tussen beide partijen), zoals bij de transactie. Anders dan in geval van de transactie, waarbij sprake is van 'niet-vervolgen', wordt de uitvaardiging van een strafbeschikking juist wel aangemerkt als een daad van vervolging. De officier van justitie moet daartoe de schuld van de verdachte vaststellen. Het procesinitiatief ligt bij de burger: die moet verzet instellen om de zaak door een rechter te laten beoordelen. Deze mogelijkheid van toegang tot de rechter is essentieel: artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) en artikel 17 van de Grondwet garanderen immers toegang tot de rechter in

[14] *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 1 (MvT).
[15] *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 1 (MvT).
[16] *Kamerstukken I* 2000/01, 27400, VI, p. 6.
[17] Hartmann 2001, p. 59-90; Knigge 2002, p. 15-17 en 26-36; Hartmann 2002, p. 79-198.
[18] Knigge 1994, p. 37-116.
[19] Zie over de overeenkomsten en de verschillen tussen de voorstellen van 'Strafvordering 2001' en de Wet OM-afdoening: de Graaf 2003, p. 811-829 en Groenhuijsen & Simmelink 2005, p. 171-196, i.h.b. p. 175-176.
[20] *Kamerstukken II* 2002/03, 28684, nr. 1, p. 26.
[21] *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 1 & 2.
[22] De Wet van 7 juli 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening), *Stb.* 2006, 330.

strafzaken. Tegelijk staan deze bepalingen niet in de weg aan een zogenoemde 'waiver' (afstand) van dat recht: door niet in verzet te gaan en de strafbeschikking te voldoen, doet de verdachte afstand van het recht op toegang tot de rechter. Het feit dat nu juist wél strafrechtelijk vervolgd wordt en er bovendien in dat verband strafrechtelijke sancties worden opgelegd, maakte dat er duidelijkere waarborgen nodig werden geacht. De al genoemde schuldvaststelling is hiervan een belangrijk voorbeeld. Daarnaast bevat de wet de hierna nog nader te bespreken plicht om in bepaalde gevallen de verdachte (al dan niet bijgestaan door een advocaat) voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking te horen.

De strafbeschikking is wel bekritiseerd vanwege veronderstelde strijd met artikel 113 Grondwet, waarin de berechting van strafbare feiten aan de rechterlijke macht is opgedragen. Artikel 113 Grondwet ziet op de 'zittende magistratuur' (rechters, tegenover het OM als 'staande magistratuur'), maar de vraag is of het uitvaardigen van een strafbeschikking 'berechting' is in de zin van artikel 113 Grondwet[23] Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de wetgever dit niet zo ziet. Het uitvaardigen van een strafbeschikking wordt niet vereenzelvigd met een rechterlijke taak.[24]

Ten eerste is geen sprake van 'berechting' in de zin van art. 113 lid 1 Grondwet.[25] Ten tweede oordeelt de regering dat, mede gezien de discussie rondom het uitvaardigen van bestuurlijke, punitieve, sancties (boetes) inmiddels uitgegaan mag worden van een interpretatie van artikel 113 Grondwet die bestraffing door een bestuursorgaan toelaatbaar acht, zolang in een toereikende mate beroep op de rechter mogelijk is.[26] Over het algemeen wordt geaccepteerd dat artikel 113 Grondwet zich niet verzet tegen de strafbeschikking.

De implementatie van de strafbeschikking kan overigens moeilijk los gezien worden van de start van de zogenoemde ZSM-werkwijze: het werkproces bij het OM waarbinnen over veelvoorkomende strafbare feiten afdoeningsbeslissingen worden genomen.[27] De stroomlijning van dit werkproces viel samen met de steeds grootschaliger toepassing van de strafbeschikking,[28] en met de belangrijke ontwikkelingen rondom het invoeren van het recht op bijstand van een advocaat bij (en voorafgaand aan) het politieverhoor. Een uitvloeisel hiervan is dat, zeker in de zogenoemde vast-zaken (d.w.z. de zaken waarin de verdachte in voorarrest zit), er ook meer concrete inspanningen moeten worden verricht om de verdachte daadwerkelijk toegang te geven tot rechtsbijstand.

2.2.2 Korte beschrijving van de OM-strafbeschikking

De OM-strafbeschikking houdt in dat de officier van justitie zonder tussenkomst van de (straf)rechter strafrechtelijke sancties kan opleggen als die heeft vastgesteld dat een persoon zich schuldig heeft gemaakt aan het begaan van een strafbaar feit.[29] Deze vorm van afdoening kan echter niet onbeperkt worden ingezet. Zo is de strafoplegging door de officier van justitie beperkt tot bepaalde delicten en is de officier gebonden aan de oplegging van bepaalde strafrechtelijke sancties. Uit artikel 257a lid 1 Wetboek van Strafvordering (Sv) volgt dat de officier van justitie, wanneer die vaststelt dat een overtreding is begaan of een misdrijf waarop volgens de wet gevangenisstraf staat van niet meer dan zes jaar, een strafbeschikking kan uitvaardigen. De officier van justitie kan een aantal sancties opleggen: een taakstraf van ten

[23] Sillen 2014, p. 26-38.
[24] K*amerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 56 (MvT).
[25] *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 56 (MvT).
[26] *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 57-58 (MvT). Zie ook: Sillen 2014, p. 31 & Mevis 1998.
[27] Lindeman 2023a, p. 223-251.
[28] Sikkema, & Kristen 2012, p. 179-205.
[29] Kessler 2015.

hoogste honderdtachtig uren; een geldboete; onttrekking aan het verkeer; de verplichting tot betaling aan de staat van een geldsom voor het slachtoffer; rijontzegging voor maximaal zes maanden. Het is ook mogelijk dat de strafbeschikking aanwijzingen inhoudt, zoals een gebiedsverbod. Het opleggen van vrijheidsbenemende sancties door de officier van justitie behoort niet tot de mogelijkheden; dit is voorbehouden aan de rechter.[30]

Er is een aantal belangrijke beleidsregels van het College van procureurs-generaal met betrekking tot de strafbeschikking: de Aanwijzing OM-strafbeschikking, de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen en diverse richtlijnen voor strafvordering. In deze beleidsregels is het uitgangspunt dat de officier van justitie waar dat wettelijk mogelijk is, een strafbeschikking uitvaardigt, als de strafzaak zich daarvoor leent. Dat veronderstelt (zoals het geval is bij alle beleidsregels van het OM) dat de officier van justitie gemotiveerd kan afwijken van dit uitgangspunt. De Aanwijzing OM-strafbeschikking bevat bovendien ook zogenoemde contra-indicaties: strafbeschikkingen zouden bijvoorbeeld niet gebruikt moeten worden in publicitair gevoelige zaken, bij meervoudige recidive of bij ernstige feiten die 'spreekrechtwaardig' zijn (waarbij het slachtoffer, als zou zijn gedagvaard, spreekrecht zou hebben en heeft aangegeven daar gebruik van te willen maken[31]).

Een blik in de strafvorderingsrichtlijnen van het openbaar ministerie leert dat de strafbeschikking in de regel geschikt wordt geacht bij veel voorkomende delicten van relatief geringe ernst. Denk aan eenvoudige mishandeling, winkeldiefstal, openbare dronkenschap, bedreiging, rijden onder invloed, geringe drusgdelicten, vuurwerkdelicten, ordeverstoring, bedelen en vandalisme. Met name bij zogenoemde 'first offenders' en bij geringe schade en/of letsel is, zo volgt uit deze richtlijnen, voor dit soort feiten een strafbeschikking vaak de best geschikte interventie. In geval van herhaalde recidive schrijven de richtlijnen in een aantal gevallen juist voor dat voor dagvaarding voor de rechter moet worden gekozen. Praktische uitvoering van de strafbeschikking is in standaardzaken meestal in handen van het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Dit is anders bij taakstraffen, waarbij vooral de reclassering eraan te pas moet komen.

Voordat de officier van justitie een strafbeschikking uitvaardigt, kan het zo zijn dat die de verdachte eerst laat reageren in een hoorgesprek. Dit is op basis van artikel 257c Sv verplicht als die voornemens is een taakstraf, een rij-ontzegging, een gedragsaanwijzing, of een geldboete/schadevergoedingsmaatregel van meer dan €2000 uit te vaardigen. In de Aanwijzing OM-strafbeschikking is uitgewerkt dat dit horen daarnaast in beginsel alleen gebeurt als de officier van justitie dit noodzakelijk vindt, bijvoorbeeld om tot een zorgvuldige schuldvaststelling te komen. Er kan blijkens de aanwijzing niet worden afgezien van de wettelijke verplichting tot horen, ook niet wanneer daarmee wordt ingestemd door de verdachte. Het horen is niet gericht op het bereiken van consensus.

Als de verdachte het niet eens is met de strafbeschikking, kan deze bezwaar maken door verzet in te stellen bij het Openbaar Ministerie (art. 257e Sv). Als de officier van justitie de strafbeschikking niet intrekt of aanpast, wordt de zaak voorgelegd aan de strafrechter, die de strafzaak dan in zijn geheel opnieuw beoordeelt. Ook als de bestrafte een onherroepelijke strafbeschikking niet betaalt, of anderszins de strafbeschikking niet vervult (bijvoorbeeld door de taakstraf niet uit te voeren), heeft de officier van justitie de mogelijkheid de zaak weer bij de

[30] Zie art. 113 lid 3 Grondwet.
[31] Zie o.m.: Hommes & Kristen 2022.

rechtbank aan te brengen (dit volgt impliciet uit art. 255a Sv en art. 354a Sv). Dat wordt 'herinstroom' genoemd.[32] Er kan echter ook voor worden gekozen de zaak alsnog te seponeren.

Een strafbeschikking leidt in veel gevallen (en in geval van een misdrijf altijd) tot een aantekening in de justitiële documentatie (strafblad), zie artikel 2 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) jo art. 2 Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg). Hier is het onderscheid tussen misdrijven en overtredingen dus relevant. In hoofdlijnen komt de wetgeving erop neer dat een aantekening alleen uitblijft bij relatief lage geldboetes wegens een overtreding.[33] Het uitvaardigen van een strafbeschikking kan daarom bijvoorbeeld gevolgen hebben voor het verkrijgen van een verklaring omtrent het gedrag (VOG).

Een veel gehoord misverstand is overigens dat er voor een transactie géén aantekening in de justitiële documentatie (JD) zou worden gemaakt. Het tegendeel is waar: ook een transactie leidt tot een aantekening in de JD. Het overgangsrecht bij de invoering van de Wet OM-afdoening heeft (op helaas niet zo transparante wijze) bepaald dat ook transacties aangetekend moeten blijven worden, zie bijvoorbeeld artikel 5.2 Besluit OM-afdoening waaruit dit impliciet volgt.[34] Dat is op zich logisch, aangezien vóór inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening de transactie in de genoemde wetgeving dezelfde status had als de strafbeschikking. Uiteraard wreekt zich hier dat het aanvankelijke voornemen om de transactie volledig uit te faseren nooit bewaarheid is geworden, waardoor een als tijdelijk bedoelde overgangsregeling nu al ruim vijftien jaar bestaat. Ook een transactie kan dus consequenties hebben voor een VOG.

2.2.3 De politiestrafbeschikking, bestuurlijke strafbeschikking en de fiscale strafbeschikking

Op basis van de wet zijn verschillende groepen strafbeschikkingen te onderscheiden: de OM-strafbeschikking, de politiestrafbeschikking (die vallen binnen het systeem van de zogenoemde feitgecodeerde misdrijven en overtredingen), de bestuurlijke strafbeschikking[35] en de fiscale strafbeschikking.[36] Dit onderzoek focust op de OM-strafbeschikking. Binnen die OM-strafbeschikking is weer een onderscheid te maken tussen gewone strafbeschikkingen en strafbeschikkingen die vallen binnen het kader van de zogenoemde 'feitgecodeerde misdrijven en overtredingen'.[37] Een belangrijk kenmerk van die laatste groep is dat zij niet op de arrondissementsparketten worden verwerkt maar bij het parket CVOM (Centrale Verwerking Openbaar Ministerie).

In dit onderzoek staat de OM-strafbeschikking centraal: de officier van justitie heeft de bevoegdheid om ten aanzien van misdrijven waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf staat en alle overtredingen door het uitvaardigen van een strafbeschikking zelf bestraft (art. 257a Sv). De politiestrafbeschikking[38] moet hiervan worden onderscheiden. De politiestrafbeschikking is in de plaats gekomen van de politietransactie (art. 74c Sr (oud)).

---

[32] Lindeman 2023b, p. 2700.

[33] Geen aantekening volgt als een strafbeschikking is uitgevaardigd wegens een overtreding en daarin uitsluitend een geldboete van minder dan €130 is opgelegd (art. 3 jo. art. 5 Bjsg). Artikel 4 lid 2 Bjsg maakt echter weer een aantal uitzonderingen op dit uitgangspunt: wanneer voor de daar genoemde overtredingen een OM-strafbeschikking is uitgevaardigd, volgt altijd een aaantekening.

[34] Zie art. XI van de Wet OM-afdoening en de toelichting daarbij in *Kamerstukken II*, 2004/05, 29849, nr. 3, p. 87, alsmede art. 4.4 en 5.1 (oud) van het Besluit OM-afdoening (thans art. 5.2) en de toelichting daarbij in *Stb.* 2007, 255, p. 59 en p. 62.

[35] De bestuurlijke strafbeschikking dient te worden onderscheiden van de bestuurlijke boete. Zie: Hartmann 2010, p. 64-75.

[36] Zie nader paragraaf 2.2.3.

[37] Lindeman 2023a, par. 11.3.3.

[38] Volgens Kwakman is de term 'politiestrafbeschikking' niet de juiste benaming: omdat deze bevoegdheid niet alleen kan worden verleend aan de reguliere opsporingsambtenaren, de politie, maar ook aan buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's). Zie: Kwakman 2009.

In art. 257b Sv wordt een gemitigeerde bevoegdheid tot het uitvaardigen van strafbeschikkingen (in de vorm van betrekkelijk geringe geldboetes) toegekend aan de daartoe aangewezen opsporingsambtenaar. In de praktijk zijn dit naast politiemensen ook BOA's (buitengewone opsporingsambtenaren) die in dienst zijn van gemeentes, omgevingsdiensten enzovoort. De geldboete is de enige sanctie die de opsporingsambtenaar bij wege van een strafbeschikking kan opleggen. De ambtenaren bekleed met de bevoegdheid, bedoeld in het eerste en tweede lid, maken hiervan gebruik volgens richtlijnen, vast te stellen door het College van procureurs-generaal, zo blijkt uit het derde lid van art. 257b Sv. Op dit stelsel zijn de Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en muldergedragingen en de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen van toepassing. Deze beleidsregels worden ieder jaar geactualiseerd. De 'Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen' geldt als bijlage bij de richtlijn en wordt eveneens jaarlijks geactualiseerd. Het systeem van feitgecodeerde misdrijven en overtredingen is dus op de politiestrafbeschikking van toepassing. Uit artikel 257b lid 2 Sv volgt dat de politiestrafbeschikking ook voor misdrijven kan worden uitgevaardigd. Uit het systeem van feitgecodeerde strafbare feiten volgt momenteel, dat opsporingsambtenaren op dit moment enkel voor een zeer beperkt aantal misdrijven poliestrafbeschikkingen kunnen uitvaardigen.[39]

In het coalitieakkoord 2026-2030 van het Kabinet Jetten is het voornemen vastgelegd om de toepassing van de politietransactie (sic.) en/of politiestrafbeschikking uit te breiden naar een aantal veelvoorkomende misdrijven als (winkel)diefstal en vernieling.[40] Dit is in die zin opvallend, omdat in 2018 de mogelijkheid om voor winkeldiefstallen politiestrafbeschikkingen te kunnen uitvaardigen is geschrapt.[41] Welke strafbare feiten geschikt zijn om een 'feitgecodeerd feit' te zijn, wordt normaliter bepaald door de 'Commissie Feiten en Tarieven', een adviescommissie van het OM waarin, naast het OM, onder meer het CJIB en de politie zijn vertegenwoordigd.[42] Over de criteria die de CFT gebruikt is echter weinig bekend.[43]

Naast de politiestrafbeschikking is er nog de bestuurlijke strafbeschikking. De grondslag van deze strafbeschikking is neergelegd in art. 257ba Sv. Uit deze bepaling blijkt dat bij algemene maatregel van bestuur aan daartoe aan te wijzen lichamen of personen, met een publieke taak belast, binnen daarbij gestelde grenzen de bevoegdheid kan worden verleend een strafbeschikking uit te vaardigen. De bevoegdheid van bestuursorganen tot het uitvaardigen van strafbeschikkingen geschiedt altijd onder toezicht van en volgens richtlijnen vastgesteld door het College van P-G's. De bestuurlijke strafbeschikking speelt vooral een rol in het verband van milieucriminaliteit.[44]

[39] Een aantal delicten uit de wegenverkeerswet en de wet wapens en munitie.
[40] 'Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland. Coalitieakkoord 2026-2030, D66, VVD en CDA', 30 januari 2026, bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 36848, nr. 31 (blg-1233855), p. 12.
[41] Op 1 juli 2011 is de Aanwijzing politiestrafbeschikking inzake eenvoudige diefstal en verduistering (*Stcrt.* 2011, 10939, registratienummer 2011A012) in werking getreden, met een geldigheidsduur tot 30 juni 2015. Formeel lijkt de aanwijzing nooit te zijn ingetrokken, maar uit de per 1 januari 2012 in werking getreden Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en gedragingen als bedoeld in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (*Stcrt.* 2011, 22821) zou opgemaakt kunnen worden dat de Aanwijzing politiestrafbeschikking inzake eenvoudige diefstal en verduistering is ingetrokken. Op basis van de Richtlijn voor strafvordering feitgecodeerde misdrijven en overtredingen kon t/m 2017 een politietransactie wegens winkeldiefstal worden uitgevaardigd. In 2018 is deze feitcode (G100) geschrapt. In de Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen 2018 wordt daarvoor de summiere verklaring gegeven dat '[d]eze feiten […] in het vervolg via ZSM [dienen] te worden afgedaan' (p. 4).
[42] Zie https://www.om.nl/onderwerpen/feiten-en-tarieven. Zie ook het Instellingsbesluit Commissie Feiten en Tarieven, Openbaar Ministerie, *Stcrt.* 2022, 6346, (per 12 januari 2022 in werking getreden, in plaats van het Instellingsbesluit Commissie Feiten en Tarieven, *Stcrt.* 2013, 2471).
[43] Lindeman 2023a, p. 239.
[44] Zie: Kluin e.a. 2026, p. 55-58. Zie verder o.m.: Sackers 2021, p. 71-73.

Tot slot wordt gewezen op de zogenoemde fiscale strafbeschikking.[45] De fiscale strafbeschikking lijkt een *specialis* te zijn ten opzichte van de strafrechtelijke en bestuurlijke strafbeschikking.[46] Vanaf 1 juli 2011 heeft het bestuur van de Belastingdienst op basis van de Wet OM-afdoening de bevoegdheid tot het vervolgen en bestraffen van fiscale delicten (art. 76 AWR). Daarnaast heeft ook de officier van justitie de bevoegdheid om voor fiscale delicten een strafbeschikking uit te vaardigen. Bovendien heeft de officier van justitie de mogelijkheid om een transactie aan te bieden ter voorkoming van strafvervolging voor fiscale delicten. De fiscale strafbeschikking kan worden opgelegd ter zake van de delicten als bedoeld in de artikelen 68, 69 en 69a AWR.

2.2.4 De cijfers

Het voorliggende onderzoek beoogt geen kwantitatieve analyse te geven van de toepassing van de strafbeschikkingen in de afgelopen jaren. Wij hebben ons daarom beperkt tot het bestuderen van de statistieken die door het CBS in samenwerking met het WODC onder de noemer Criminaliteit en Rechtshandhaving (C&R) zijn gepubliceerd.[47]

Misdrijven

Ten aanzien van de misdrijven bieden onderstaande twee tabellen uit de C&R rapportage inzicht in de absolute hoeveelheden van het aantal ingeschreven zaken en het aantal uitgevaardigde strafbeschikkingen per jaar.

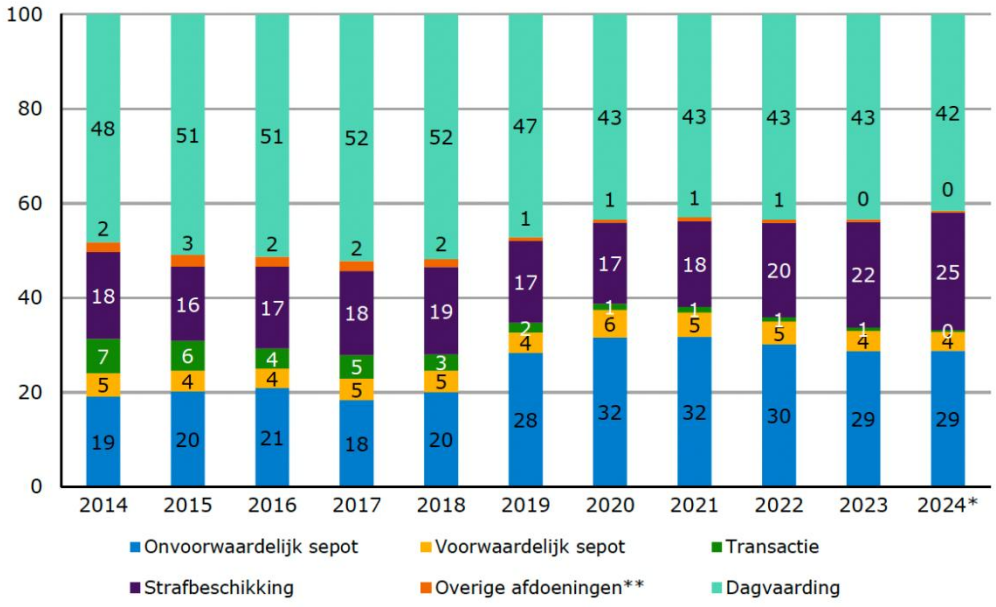
FIGUUR 2.1 BESLISSINGEN DOOR HET OM IN ABSOLUTE AANTALLEN[48]

	2014	2023	2024[a]
Ingeschreven misdrijfzaken bij het OM[b]	211.000	181.000	198.000
Beslissingen door het OM[c]	212.000	186.000	209.000
w.o. dagvaarding	102.000	81.000	87.000
w.o. strafbeschikking	39.000	42.000	52.000
w.o. transactie	15.000	1.300	800
w.o. voorwaardelijk beleidssepot	10.000	8.100	8.300
w.o. technisch, administratief en onvoorwaardelijk beleidssepot	40.000	53.000	60.000
Ingeschreven zaken tegen minderjarigen	17.000	13.000	14.000
Beslissingen OM in zaken tegen minderjarigen	18.000	14.000	15.000
w.o. dagvaarding	7.400	5.700	6.000
w.o. strafbeschikking[d]	300	1.400	1.700
w.o. transactie	3.500	400	100
w.o. voorwaardelijk beleidssepot	1.200	700	700
w.o. technisch, administratief en onvoorwaardelijk beleidssepot	4.500	5.800	5.900

a Voorlopige cijfers.
b Exclusief herinstroom; volgens het OM Jaarbericht 2024 waren er in 2024 circa 9.600 herbeoordelingen.

[45] Zie o.m.: Paardekooper 2011.
[46] Hofman 2021, p. 444.
[47] Moolenaar 2025.
[48] Moolenaar 2025, p. 37.

FIGUUR 2.2 PERCENTAGE OM-BESLISSINGEN IBJ MISDRIJFZAKEN NAAR SOORT BESLISSING.[49]



* Voorlopige cijfers.

** Voeging (ter berechting en ad informandum), Oproepen ter terechtzitting naar aanleiding van verzet op strafbeschikking, Administratief afgehandeld, afdoeningswijze onbekend.

Bron: WODC; voor corresponderende cijfers zie tabel 4.4.

Bovenstaande tabellen laten een toename zien in het aantal misdrijfzaken dat met een strafbeschikking is afgedaan: van 18% in 2014 tot 25% in 2024. Dit terwijl het totale aantal beslissingen door het OM min of meer gelijk is gebleven (212.000 in 2014 en 209.000 in 2024). Cijfers over 2025 waren ten tijde van het afronden van dit rapport nog niet beschikbaar.

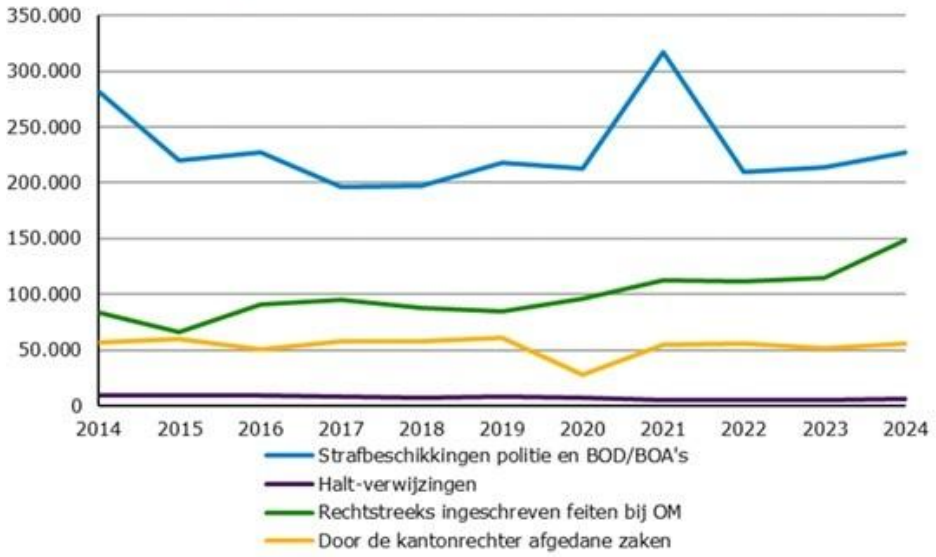
Overtredingen

Voor wat betreft de overtredingen geeft de rapportage helaas geen percentages en worden ook niet alle zaakstromen inzichtelijk. Figuur 2.3 hieronder laat zien dat het aantal zogenoemde politiestrafbeschikkingen (die vrijwel alleen vanwege overtredingen worden uitgevaardigd) rond de 250.000 per jaar schommelt, met een uitschieter in 2021, het jaar dat er zeer veel zogenoemde coronaboetes werden uitgedeeld.

Het is duidelijk dat vooral in overtredingszaken een zeer fors aandeel van de strafzaken met strafbeschikkingen wordt afgedaan, maar dat ook bij de misdrijven het aandeel substantieel is en langzaam aan het toenemen is in de afgelopen jaren.

[49] Moolenaar 2025, p. 38.

FIGUUR 2.3 OVERTREDINGEN, EXCLUSIEF WAHV-BESCHIKKINGEN EN OVERIGE BESTUURLIJKE AFDOENINGEN[50]



2.3 Eerdere onderzoeken naar de OM-strafbeschikking: problemen en opvolging

2.3.1 Inleiding

Hieronder beschrijven we een aantal onderzoeken naar en adviezen over de OM-strafbeschikking, gesignaleerde problemen en wat daarmee in beleid en uitvoering is gebeurd.

2.3.2 Onderzoeken, adviezen en opvolging

Onderzoeken procureur-generaal bij de Hoge Raad (2014 t/m 2019)[51]

De procureur-generaal (PG) bij de Hoge Raad heeft in 2014 voor het eerst een kritisch rapport uitgebracht over de strafbeschikking. In dit rapport *Beschikt en Gewogen* stond de naleving van de wet bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen centraal. De procureur-generaal signaleerde in dit rapport een aantal problemen. Zo stelt die vast dat er ernstige indicaties zijn dat de grondigheid en zorgvuldigheid waarmee de schuldvaststelling moet plaatsvinden bij CVOM-zaken en ZSM-zaken in de praktijk te wensen overlaat.[52] In 21 van de 375 bestudeerde zaken werd geconstateerd dat de schuldvaststelling ondermaats was.[53] De Minister van Veiligheid en Justitie stelde in zijn reactie dat de uitvoeringspraktijk van de strafbeschikking zou worden verbeterd, 'onder andere op het gebied van de reproduceerbaarheid van bewijs, de kwaliteit van de beslissing en het onderliggend dossier, de wettelijke mandatering van medewerkers van de CVOM en door ervoor te zorgen dat tussen het uitvaardigen en geautomatiseerd verzenden van feitgecodeerde *-feiten er tevens een beoordeling plaatsvindt door een medewerker van het OM'.[54]

[50] CJIB, WODC.
[51] Zie ook: Peters 2019.
[52] Knigge & de Jonge van Ellemeet 2014; Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) is het landelijke expertiseparket van het OM voor verkeer over weg, water en spoor, dat onder meer strafbeschikkingen oplegt voor zwaardere verkeersovertredingen.
[53] Knigge & de Jonge van Ellemeet 2014, p. 59-60.
[54] *Kamerstukken II* 2014/15, 29279, nr. 225.

Dit rapport werd opgevolgd door het rapport *Wordt vervolgd: beschikt en gewogen* uit 2017.[55] De belangrijkste conclusie van de procureur-generaal in dit rapport is dat het OM prioriteit heeft gegeven aan het wegnemen van de in 2014 gesignaleerde problemen. Wel merkt de procureur-generaal op dat de beleidsvoornemens ambitieus voorkomen. Verder strookt volgens de procureur-generaal de ruime opvatting van het OM van de wettelijke grenzen van mandatering van bevoegdheden van officieren van justitie niet met de tekst en de ratio van de Wet op de Rechterlijke Organisatie.

In 2017 verscheen nog een tweede rapport van de PG bij de Hoge Raad, dat juist zag op het verloop van de verzetprocedure.[56] Ook dit rapport kraakte een aantal kritische noten: doorlooptijden waren soms te lang en er waren procedurele gebreken, o.a. ten aanzien van het mandateren van werkzaamheden. Ook in de verzetprocedure kwamen tekortkomingen ten aanzien van de schuldvaststelling aan het licht.

In zijn beleidsreactie op deze beide rapporten gaf de Minister van Justitie en Veiligheid aan dat nog niet alle maatregelen die het OM en zijn ketenpartners hebben genomen al zichtbaar zijn. Die stelt dat het College van procureurs-generaal aangeeft dat het ingestelde verbeterprogramma resultaat heeft opgeleverd: schuldvaststelling en reproduceerbaarheid zijn verbeterd en er kan beter gestuurd worden op doorlooptijden. De controle op de kwaliteit van de processen-verbaal is verbeterd. Ten aanzien van de mandaatconstructie stelt de minister dat aan de ene kant maatregelen zijn genomen door het OM en dat aan de andere kant de PG van mening is dat deze maatregelen onvoldoende zijn. Tegelijk worden met een dan nog op handen zijnde wetswijziging (de invoering van art. 9 lid 4 Sv) de formele problemen opgelost, waardoor de problemen 'definitief tot het verleden zullen gaan behoren'.[57] Deze wetswijziging is uiteindelijk op 1 januari 2019 in werking getreden.[58]

In een vervolgrapportage uit 2019 signaleerde de PG dat de conclusies en aanbevelingen serieus genomen waren, maar dat nog niet alle problemen waren opgelost.[59] In dit rapport werd geconcludeerd dat als de verdachte verzet had ingesteld tegen de OM-strafbeschikking, in een groot aantal gevallen door het OM werd besloten tot intrekking van die strafbeschikking wegens een gebrek aan bewijs.[60] Van de zaken waarin werd besloten tot oproeping voor de rechter, werd ook nog een behoorlijk aantal verdachten vrijgesproken.[61] De minister toont zich in zijn (summiere) reactie tevreden met het rapport, en stelt met het College van procureurs-generaal in gesprek te blijven over de kwaliteit van de strafbeschikkingen en over de afstemming van strafmaat met rechterlijke uitspraken.[62]

Naar aanleiding van de constateringen in *Beschikt en Gewogen* is het OM begonnen met een meerjarig kwaliteitsprogramma, waarmee wordt beoogd de kwaliteit van de 'kritische werkprocessen' zoals de strafbeschikking te verbeteren en te waarborgen. Onderdeel daarvan zijn interne audits waarbij steekproefsgewijs uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen worden

[55] Knigge & Peters 2017a.
[56] Knigge & Peters 2017b.
[57] *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, nr. 399.
[58] Wet van 6 december 2017 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de economische delicten strekkende tot aanpassing van enkele bepalingen betreffende de uitvoering van bijzondere opsporingsbevoegdheden en tot regeling van enkele bijzondere procedures van strafvorderlijke aard en aanverwante onderwerpen met het oog op een doeltreffende uitvoeringspraktijk, *Stb.* 2017, 489; iwtr: *Stb.* 2018, 502.
[59] Knigge & Peters 2019.
[60] Knigge & Peters 2019, p. 85-88 en 91-98.
[61] Knigge & Peters 2019, p. 102-108.
[62] *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 500.

beoordeeld met als doel om te bezien of de verschillende maatregelen die naar aanleiding van (onder meer) *Beschikt en Gewogen* zijn genomen het gewenste effect sorteren.[63]

WODC-evaluatie Wet OM-afdoening 2018: doelbereiking en verbeterpunten OM-strafbeschikking

In opdracht van het WODC is deze wet door onderzoekers van de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit van Amsterdam geëvalueerd. De onderzoeksvragen bestonden uit twee delen:

— Wat was de bedoeling van de Wet OM-afdoening?
— Hoe wordt de Wet OM-afdoening in de praktijk uitgevoerd, en verloopt dat volgens de doelen en verwachtingen van de wetgever?

Volgens de onderzoekers had de Wet OM-afdoening drie hoofddoelen, blijkt uit een analyse van (parlementaire) documenten (reconstructie van de beleidstheorie):

— het vergroten van de doelmatigheid van de buitengerechtelijke afdoening;
— het versterken van de juridische basis van de buitengerechtelijke afdoening;
— het vergroten van de capaciteit van de zittende magistratuur (rechters).

De onderzoekers concluderen dat in lijn met de beleidstheorie de doelmatigheidsvoordelen zijn bereikt door een strafbeschikking uit te vaardigen in zogenaamde bulkzaken (eenvoudige veelvoorkomende criminaliteitszaken). Het betreffen hier bulkzaken, waarbij een geldboete wordt opgelegd die bij niet-betaling zonder tussenkomst van de rechter kan worden geïnd. De verwachtingen over de doelmatigheid blijken echter niet allemaal te kloppen. Uit het onderzoek blijkt namelijk ook dat in 2014 veel minder strafbeschikkingen zijn uitgevaardigd dan transacties in 2008. Ook is de veronderstelling dat het aantal verzetzaken tegen strafbeschikkingen klein zou zijn, niet uitgekomen. Hetzelfde geldt voor de verwachting dat de daadwerkelijke uitvoering (tenuitvoerlegging) van strafbeschikkingen, vooral geldboetes, makkelijker zou zijn dan bij niet-betaalde transacties; bij 36% van de OM-strafbeschikkingen mislukte de tenuitvoerlegging. Dat kan er bijvoorbeeld toe leiden dat mensen alsnog voor de rechter komen (‘herinstroom’ in de strafrechtketen).

Ten aanzien van de doelstelling om de juridische basis te versterken zijn de onderzoekers positief: zij geven aan dat daarvan inderdaad sprake is: de schuldvaststelling, de hoorplicht en de mogelijkheid van rechtsbijstand bieden in de procedure rond de strafbeschikking meer rechtsbescherming voor de verdachte dan in de praktijk rondom de transactie het geval was. Ook de doelstelling om bij de rechtspraak meer capaciteit beschikbaar te stellen voor de strafbeschikking is volgens de onderzoekers behaald.

In de kern zijn de resultaten uit het evaluatieonderzoek positief. Wat overigens van belang is om te vermelden is dat het WODC-onderzoek, anders dan Beschikt en Gewogen en Beproefd Verzet, óók was gericht op politiestrafbeschikkingen en bestuurlijke strafbeschikkingen. In dat verband is mede onderzocht of in de bestudeerde strafbeschikkingen op basis van de beschikbare stukken kon worden gekomen tot een schuldvaststelling. Hoewel de focus in de evaluatie vooral lijkt te liggen op de (geslaagde) executie of de eindafdoening (door de rechter) in de onderzochte dossiers, bleek de schuldvaststelling ook in dat onderzoek (kennelijk) niet in alle gevallen onproblematisch.

[63] Zie: Knigge & Peters 2017a, onder meer pagina 3-4. Zie verder over de genomen maatregelen naar aanleiding van de conclusies en aanbevelingen in *Beproefd Verzet*: Knigge & Peters 2019. Zie uitgebreid: Peters 2019.

In zijn beleidsreactie op het onderzoek geeft de Minister van Justitie en Veiligheid aan dat die begrijpt dat de onderzoekers menen dat in ieder geval in zogenoemde bulkzaken doelmatigheidsvoordelen zijn bereikt met de strafbeschikking. Tegelijk merkt die op dat het percentage van verzetten wellicht nog zou kunnen dalen als de strafoplegging van de rechter en de strafbeschikking beter op elkaar zouden aansluiten. Het percentage mislukte executies vindt de minster 'te hoog'. Ten aanzien van de in het onderzoek door respondenten geuite wens om ook de 'voorwaardelijke strafbeschikking' mogelijk te maken, stelt de minister dat die nader wil onderzoeken of deze modaliteit in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering kan worden meegenomen. In het kader van die modernisering zal ook een regeling rondom de hoge transactie worden ontworpen en zal overigens worden aangestuurd op een verdere beperking van de mogelijkheid om nog transacties aan te bieden.

Intermezzo: kritische geluiden
Journalisten lieten in december 2018 een kritischer geluid horen. Volgens eigen onderzoek van NRC zouden duizenden mensen een strafbeschikking hebben gekregen terwijl zij aan de verweten gedraging geen schuld hadden, althans dat hun schuld onvoldoende was vastgesteld. In een reactie bepleitte de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten het openen van de mogelijkheid van een herzieningsprocedure voor (onherroepelijke) strafbeschikkingen.[64]

Ook Peters laat een kritisch geluid horen. Volgens Peters zijn de bevindingen uit de genoemde onderzoeken (Beschikt en Gewogen, Beproefd Verzet en de WODC-evaluatie) een reden tot zorg, omdat uit een deel van deze onderzoeken immers blijkt dat strafbeschikkingen zijn opgelegd, terwijl daarvoor onvoldoende bewijs aanwezig was in het strafdossier.[65]

Preadvies Harteveld & Robroek
Een andere relevante studie waarop dient te worden gewezen, is het preadvies dat Harteveld en Robroek over buitengerechtelijke afdoening schreven voor de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht in 2019. De hoofdprocedure waarin een strafrechter bij de strafbeschikking betrokken wordt (namelijk door verzet tegen een strafbeschikking) zou wat de preadviseurs betreft, ongewijzigd kunnen blijven. Wel zou die procedure nauwer verbonden kunnen worden met de procedure waarin een strafbeschikking wordt opgelegd.[66] Zij constateren dat de legitimiteit van de strafbeschikking onder druk staat en doen een tiental aanbevelingen om die legitimiteit te verhogen. Deze aanbevelingen zien op organisatorische en juridische aanpassingen. Een aantal van deze aanbevelingen heeft navolging gehad.[67]

Harteveld en Robroek geven verder aan dat de strafbeschikking 'voortdurend onderhoud' nodig heeft.[68] Dat onderhoud dient primair uit te gaan van het openbaar ministerie dat zelf regelmatig de kwaliteit van zijn werk waarbij de strafrechter niet is betrokken, monitort. Op de achtergrond zou de procureur-generaal bij de Hoge Raad blijvend moeten toezien op de rechtmatigheid van de taakuitoefening door het openbaar ministerie, aldus Harteveld en Robroek.[69] Daarnaast zouden strafrechter en officier van justitie onderling communicatiever moeten worden om te komen tot een goed op elkaar afgestemde strafbeschikkingenpraktijk. Voor de

[64] Lievisse Adriaanse & Stokmans 2018. Zie ook de reactie van het Openbaar Ministerie op deze berichtgeving, waarin een aantal bevindingen wordt weersproken: 'De strafbeschikking en de metingen nader uitgelegd', OM.nl 7 december 2018.
[65] Peters 2019, p. 125.
[66] Harteveld & Robroek 2019, p. 102.
[67] 'Meting OM-strafbeschikking: kwaliteit verder verbeterd', OM.nl 29 september 2020; 'Landelijke bevindingen 2-meting OM-strafbeschikking en 1-meting verzet', Openbaar Ministerie 5 juni 2020.
[68] Harteveld & Robroek 2019, p. 102.
[69] Harteveld & Robroek 2019, p. 105.

afstemming dragen zowel het openbaar ministerie als de strafrechter een verantwoordelijkheid. Wanneer die verantwoordelijkheden gezamenlijk worden opgepakt zouden de bestaande zorgen kunnen worden geadresseerd. De strafbeschikking en de procedure zou daarmee aan legitimiteit winnen.70

Onderzoek 'De strafzaak achter de strafbeschikking'
Schoutsen e.a. publiceerden in 2022 een verslag van hun onderzoek naar strafbeschikkingszaken en de wijze waarop de officier van justitie en de rechter ter terechtzitting omgaan met de feiten en de strafbeschikking die daaraan ten grondslag ligt. In dit onderzoek is bij alle rechtbanken in ruim vijfhonderd strafbeschikkingszaken, de behandeling ter terechtzitting geobserveerd. Naast de kenmerken van deze zaken en de beslissingen, wordt ook de visie van verdachten, officieren van justitie en rechters op de strafbeschikking geschetst.71

De onderzoekers concluderen dat er duidelijke verschillen bestaan tussen de oorspronkelijk uitgevaardigde strafbeschikkingen en de uitspraken die de rechter doet in dezelfde zaak na het door de verdachte ingestelde verzet of een dagvaarding na een mislukte tenuitvoerlegging. In veel gevallen gaat het om een voor de verdachte gunstigere uitspraak, zoals een vrijspraak of een (substantieel) lagere straf. In een substantieel aantal gevallen beslist de rechter anders dan de strafbeschikkende officier van justitie. De onderzoekers geven aan dat deze bevinding in lijn is met de eerdere onderzoeken van de procureur-generaal bij de Hoge Raad en de evaluatie van de Wet OM-afdoening.[72]

Volgens de onderzoekers heeft dit verschil te maken met het feit dat de informatiepositie van de rechter een stuk gunstiger is dan die van de strafbeschikkende officier van justitie. Uit de in dit onderzoek gegeven voorbeelden blijkt bovendien dat de rechter (daardoor?) meer oog heeft voor de omstandigheden waaronder het strafbare feit is gepleegd en de persoon van de verdachte.[73] Zo bezien blijkt uit het onderzoek volgens de onderzoekers bovenal de meerwaarde van het onderzoek ter terechtzitting:

'Op de zitting kan niet alleen onverwachte informatie naar boven komen, die zowel relevant kan zijn voor de bewijsbeslissing als voor de straftoemeting, ook kan op de zitting de al voorhanden informatie worden betwist, nader worden toegelicht, anders worden geduid of in een ander perspectief worden geplaatst.'[74]

De onderzoekers doen in dit rapport een aantal aanbevelingen. Deze aanbevelingen hebben betrekking op de verschillende fasen van de procedure van de strafbeschikking. Met betrekking tot de eerste fase (fase voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking) bevelen zij een betere zaakselectie en een uitbreiding van de OM-hoorplicht aan. De aanbevelingen met betrekking tot de tweede fase (uitvaardiging van de strafbeschikking) zien op de motivering van de door het OM uitgevaardigde strafbeschikking, de publicatie van strafbeschikkingen en het stimuleren van verzetschriften. Tot slot doen zij aanbevelingen voor de derde fase (de behandeling van de strafbeschikkingszaak door de rechter). Deze aanbevelingen zien op complete strafdossiers met alle relevante informatie omtrent de strafbeschikking en de focus op de grieven van verdachten bij behandeling ter terechtzitting.[75]

70 Harteveld & Robroek 2019, p. 105.
71 Schoutsen e.a. 2022.
72 Schoutsen e.a. 2022, p. 148.
73 Schoutsen e.a. 2022, p. 149.
74 Schoutsen e.a. 2022, p. 149.
75 Schoutsen e.a. 2022, p. 153 e.v.

Strafbeschikkingen voor te zware delicten?

In 2022 ontstond discussie door de publicatie van een artikel in Trouw, waarin werd gesteld dat het Openbaar Ministerie strafbeschikkingen uitvaardigt voor mishandeling en aanranding.[76] Ook werd in Trouw aandacht besteed aan slachtofferrechten bij de uitvaardiging van een strafbeschikking: slachtoffers hebben nu geen spreekrecht en de minister voor Rechtsbescherming wil dit zo houden, onder meer voor de snelheid van de strafbeschikkingsprocedure; wel kunnen slachtoffers een schriftelijke verklaring afleggen.[77]

De publicatie in Trouw over OM-strafbeschikkingen voor te zware delicten heeft de Minister van Justitie en Veiligheid en de Minister voor Rechtsbescherming doen besluiten om een dossieronderzoek door het Openbaar Ministerie te laten uitvoeren.[78] In totaal zijn 66 dossiers onderzocht, waarvan uiteindelijk 65 door de reviewers zijn beoordeeld. De conclusie is dat er inderdaad fouten worden gemaakt bij de uitvaardiging van strafbeschikkingen, maar dat het wel gaat om relatief kleine aantallen. Gemiddeld zijn ongeveer tien van de 32.000 strafbeschikkingen per jaar in strijd met de wet opgelegd. Toch heeft het OM begin 2023 in alle relevante richtlijnen voor strafvordering verduidelijkt dat het opleggen van een strafbeschikking niet mogelijk is voor bepaalde delicten. Bovendien zijn de systemen aangepast zodat het niet meer mogelijk is om een strafbeschikking uit te vaardigen voor feiten die met een gevangenisstraf van meer dan zes jaar worden bedreigd.

De ministers geven verder aan dat er aandacht is voor het spreekrecht van slachtoffers en voor de vraag hoe om te gaan met de situatie waarin een strafbeschikking wordt uitgevaardigd voor feiten waarvoor het slachtoffer, wanneer gedagvaard zou zijn, bij de rechter spreekrecht zou hebben. Zij geven aan dat 'ernstige spreekrechtwaardige delicten' al een contra-indicatie zijn voor het uitvaardigen van een strafbeschikking (ingeval het slachtoffer heeft aangegeven spreekrecht te willen uitoefenen), maar dat het onwenselijk is om die contra-indicatie uit te breiden naar alle spreekrechtwaardige delicten. Dit zou immers betekenen dat er potentieel (veel) meer zaken gedagvaard zouden moeten worden waardoor de doorlooptijden zouden oplopen, wat niet in het belang van slachtoffers is. De ministers geven aan dat zij het niettemin van belang achten dat slachtoffers zich ook bij afdoening via een strafbeschikking voldoende gehoord voelen. Zij menen dat het voorstel van het OM om slachtoffers voortaan bij een dergelijke afdoening expliciet te wijzen op de mogelijkheid van een schriftelijke verklaring, een adequate mogelijkheid is om de positie van het slachtoffer te borgen zonder afbreuk te doen aan de aard van de strafbeschikking.[79]

Onderzoek procureur-generaal bij de Hoge Raad naar naleving wet bij OM-strafbeschikkingen

Op 9 november 2022 bracht de procureur-generaal bij de Hoge Raad een nieuw toezichtrapport uit over de OM-strafbeschikking: *Buiten de rechter OM*.[80] Het rapport bevat de resultaten van een onderzoek naar de manier waarop het OM strafzaken afdoet met strafbeschikkingen. Voor het onderzoek zijn 1400 strafdossiers beoordeeld. In het rapport concludeert de procureur-generaal dat het Openbaar Ministerie grotendeels voldoet aan de wettelijke eisen. Er zijn echter nog steeds verbeterpunten: de omschrijvingen van het feit waarvoor het OM de strafbeschikking uitvaardigt en de kwalificatie daarvan (om welk misdrijf of welke overtreding uit

[76] Zie: 'Op eigen houtje. Buiten de rechter om deelde het OM straffen uit voor mishandeling en aanranding', *Trouw* 2 mei 2022.
[77] Zie: 'Ombudsman trekt voor tweede keer in korte tijd aan bel over slachtofferrechten bij OM-straffen', *Trouw* 19 mei 2022; Hommes & Kristen 2022, p. 286-302; Hoving 2022, p. 817-829; *Kamerstukken II* 2022/23, 33552, nr. 104 (brief van de Ministers voor Rechtsbescherming en van Justitie en Veiligheid van 9 december 2022 over OM-strafbeschikking en slachtoffers).
[78] Zie Weerwind & Yeşilgöz-Zegerius 2022.
[79] *Kamerstukken II* 2022/23, 33552, nr. 104.
[80] Frielink & Peters 2022.

de wet gaat het), moeten duidelijker. De procureur-generaal constateert dat in strafbeschikkingen soms onvoldoende duidelijk is uitgelegd voor welke concrete gedraging en voor welk strafbaar feit de strafbeschikking is uitgevaardigd.[81] Uit de wet volgt dat in de strafbeschikking zowel een feitomschrijving (te vergelijken met de tenlastelegging op basis waarvan een verdachte wordt gedagvaard) moet staan als een kwalificatie (welk in de wet strafbaar gesteld feit is er begaan). Die feitomschrijving moet in ieder geval een bepaling van de plaats en de tijd bevatten waar het feit zou zijn begaan en moet ook voldoende informatie bevatten over de gedraging. De feitomschrijvingen zijn echter soms onjuist (verkeerde plaats of datum), onvolledig (omdat zij louter kwalitatief zijn: de verdachte leest dat die een strafbeschikking krijgt voor 'mishandeling' gepleegd op een bepaalde tijd en plaats) of te ruim omschreven ('diefstal d.m.v. braak, verbreking, inklimming, valse sleutel etc.').

In veel dossiers ontbrak ook de kwalificatie. In andere dossiers blijkt de kwalificatie niet aan te sluiten bij het in het dossier aan de bestraffing ten grondslag gelegde feit. Bovendien wordt soms verzuimd zogenoemde daderschapsfiguren of deelnemingsvormen (bijvoorbeeld 'medeplegen') in de kwalificatie tot uitdrukking te brengen.

De procureur-generaal signaleert ook dat de verstrekking van informatie aan de verdachte over de manier waarop de strafbeschikking wordt uitgevoerd voor verbetering vatbaar is. Verder leeft het OM de wettelijke verplichting om relevante onderdelen van de OM-strafbeschikking te vertalen, vaak niet na. In een zeer beperkt aantal gevallen zijn sancties opgelegd die in strijd zijn met het recht. Ook stelt de procureur-generaal vast dat de coronapandemie geen duidelijke invloed heeft gehad op de kwaliteit van de OM-afdoening.[82]

In zijn beleidsreactie op het rapport geeft de Minister van Justitie aan dat door het College van procureurs-generaal wordt erkend dat het OM op onderdelen van de taakuitoefening nog onvoldoende nauwkeurig is of tekortschiet. In het bijzonder ten aanzien van de procedurele voorwaarden wordt ruimte voor verbetering gezien. Daarom heeft het College opdracht gegeven zorgvuldig opvolging te geven aan alle verbeterpunten die de procureur-generaal bij de Hoge Raad aanreikt. Er zijn diverse verbeteracties opgestart. Het College merkt op dat van de aangereikte verbeterpunten, het adresseren van de tekortkomingen bij de feitenomschrijving en kwalificatie het meest complex is. Het OM is een grondig onderzoek gestart naar de impact van de benodigde wijzigingen op de ICT-systemen van het OM en van de genoemde ketenpartners. De informatieverstrekking aan de verdachte dient ook te worden verbeterd. Uit het onderzoek volgt dat de uitleg ontbreekt bij sancties van niet-geldelijke aard, in het bijzonder taakstraffen en gedragsaanwijzingen. Het College heeft opdracht gegeven de informatieverstrekking in de strafbeschikkingen hierop aan te passen.[83]

Het OM is gehouden de bestrafte die het Nederlands onvoldoende machtig is, en aan wie een strafbeschikking wegens misdrijf wordt opgelegd, te voorzien van een vertaling van de essentiële onderdelen van de strafbeschikking. Het rapport concludeert dat die plicht in het merendeel van de onderzochte zaken niet is nageleefd. Het College onderkent dat aan dit punt tot op heden minder prioriteit is toegekend en dat de nadruk op overige verbeteracties is gelegd. Er is alle aanleiding om dit thans op te pakken. Er worden (algemeen bruikbare) vertalingen van de belangrijkste onderdelen van de strafbeschikking ontwikkeld.

[81] Frielink & Peters 2022, p. 58-67.
[82] Frielink & Peters 2022.
[83] *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 777.

Verder wordt in het rapport geconstateerd dat in alle onderzochte gevallen waarin in de strafbeschikking een aanwijzing betreffende het gedrag van de verdachte is opgelegd óók de zogenoemde 'algemene voorwaarde' is opgelegd [dat iemand voor een bepaalde periode geen strafbaar feit meer mag plegen]. Deze 'algemene aanwijzing' blijkt automatisch door het zaaksysteem te worden toegevoegd wanneer een gedragsaanwijzing wordt opgelegd. Hiervoor bestaat geen wettelijke grondslag. Het zaaksysteem wordt aangepast en in lijn met de wet gebracht zodat de 'algemene' aanwijzing niet langer automatisch en ten onrechte wordt toegevoegd aan de OM-strafbeschikking.

De inhoud van het in artikel 257c lid 3 Sv bedoelde hoorverslag mist in de ZSM-werkstroom nog vaak belangrijke onderdelen. Hierdoor is niet altijd te reproduceren of aan strafvorderlijke voorschriften met een waarborgfunctie voor de verdachte is voldaan. Het College heeft opdracht gegeven tot de ontwikkeling van een nieuw en verbeterd standaardformat voor het hoorverslag.[84]

Door de toenmalige Minister van Justitie en Veiligheid wordt ook gereflecteerd op het onderzoek Buiten de rechter om. De vraag lag voor of er minder (of meer) verzet wordt aangetekend tegen de strafbeschikking vanwege de strafmaat.

'Als de hoogte van de straf bij het opleggen van een strafbeschikking meer in lijn is met de straffen die door de rechter worden opgelegd dan zou dit de acceptatie van deze vorm van buitengerechtelijke afdoening in de samenleving vergroten en mogelijk ook tot effect hebben dat minder vaak verzet wordt aangetekend. In reactie op deze aanbeveling heeft het College van procureurs-generaal in de Aanwijzing strafbeschikking en de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen als uitgangspunt vastgelegd dat bij de strafbeschikking in het bijzonder rekening wordt gehouden met de rechterlijke straftoemetingspraktijk.'[85]

De Minister van Justitie en Veiligheid geeft aan dat in zijn algemeenheid uit het door de PG-HR verrichte dossieronderzoek blijkt dat het OM zich bij de strafoplegging houdt aan de straffen en maatregelen die volgens het Wetboek van Strafvordering (art. 257a lid 2 en 3) met een strafbeschikking kunnen worden opgelegd. Er worden geen zwaardere straffen opgelegd dan volgens deze bepalingen zijn toegestaan. Andere – ook voor de rechter geldende – wettelijke eisen voor het opleggen van sancties worden in beginsel nageleefd. De minister heeft op basis van het voorgaande geen reden te veronderstellen dat de straftoemetingspraktijk van het OM (sterk) afwijkt van de door de rechter opgelegde straffen. Zij gaat er daarom vanuit dat hierop geen nadere actie nodig is.[86]

Wetsvoorstellen

Na de WODC-evaluatie uit 2018 heeft de Minister van Justitie en Veiligheid een conceptwetsvoorstel in consultatie gebracht dat mede als doel had een aantal wijzigingen in de strafbeschikking door te voeren. In eerste instantie koos de minister er bewust voor om deze wetgeving los te zien van het moderniseringstraject van het Wetboek van Strafvordering.[87] Een belangrijke aanpassing heeft betrekking op de mogelijkheid om een voorwaardelijke strafbeschikking uit te vaardigen[88] en de mogelijkheid van de omzettingsprocedure. Deze omzettingsprocedure houdt in dat bij overtreding van de opgelegde voorwaarden het OM de

[84] *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 777.
[85] *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 777.
[86] *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 777.
[87] Zie uitgebreid hierover: Harteveld & Robroek 2019, p. 1-105.
[88] Vooral de onmogelijkheid om de ontzegging van de rijbevoegdheid voorwaardelijk op te leggen veroorzaakte veel verzetprocedures, omdat de rechter vervolgens wél een voorwaardelijke ontzegging kon opleggen.

voorwaardelijke straf kan omzetten in een onvoorwaardelijke straf. Op de eerst gepresenteerde versie van deze omzettingsprocedure is o.a. kritiek geleverd door Knol, die sprak van een onnodig complexe regeling.[89] Uiteindelijk is door de minister toch besloten om de aanpassingen van de strafbeschikking in vereenvoudigde vorm door te voeren als onderdeel van de Eerste Aanvullingswet bij het Wetboek van Strafvordering.[90] De Afdeling advisering van de Raad van State heeft op 12 november 2025 haar advies over dit wetsvoorstel vastgesteld, waarin geen zwaarwegende bezwaren tegen de voorgestelde wijzigingen opvoert.[91] Andere aanpassingen zorgen ervoor dat verdachten vroeg in het strafproces rechtsbijstand krijgen (Wet versterking rechtsbijstand in het strafproces).

De Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten

Begin 2025 verscheen er een aankondiging van het College van procureurs-generaal dat het OM in bepaalde zaken minder gaat dagvaarden en meer strafbeschikkingen gaat opleggen, en daarvoor een tijdelijke instructie had vastgesteld.[92] Volgens de voorzitter van het College is het tijd dat de strafbeschikking 'volwassen' wordt. Bij veelvoorkomende criminaliteit – om te beginnen met eenvoudige diefstallen – wordt dagvaarden de uitzondering en wordt een strafbeschikking uitgevaardigd. Alleen die strafzaken moeten bij de strafrechter terechtkomen, waarbij dat gezien de ernst van het strafbare feit, noodzakelijk is.[93]

Dit heeft geleid tot kritisch commentaar. Zo meldde de voorzitter van de Raad voor de rechtspraak, Naves, dat de strafrechter buitenspel wordt gezet.[94] Daarnaast waren er Kamervragen.[95] Er waren niet alleen zorgen over de positie van de rechter, de openbaarheid van de rechtspraak en de rechten van de verdachte en het slachtoffer, maar ook over het idee dat meer strafbeschikkingen tot een mildere aanpak zouden leiden, omdat verdachten dan geen gevangenisstraf meer kunnen krijgen. De minister van Justitie en Veiligheid wijst erop dat de strafbeschikking helpt om sneller en tegen meer criminaliteit op te treden. Dit is een wens van de strafrechtketen die onder druk staat.[96]

Naar aanleiding van een rondetafelgesprek van de commissie van Justitie en Veiligheid van de Tweede Kamer heeft het College van procureurs-generaal op 26 maart 2025 de instructie aangepast.[97] Strafbeschikkingen zullen niet worden opgelegd aan illegale vreemdelingen en asielzoekers en het College wacht onderzoeken over de effecten van de eerste tijdelijke instructie voor de rechtspraak en slachtoffers af voordat er verdere instructies komen. Ook zal het OM de positie van het slachtoffer rond de strafbeschikking versterken en de informatieverstrekking en rechtsbijstand richting verdachten optimaliseren.[98]

Op 8 april 2025 vond een debat plaats over onder meer het feit dat het OM in meer zaken die binnen het bereik van de strafbeschikking vallen, strafbeschikkingen gaat uitvaardigen.[99]

---

[89] Knol 2022. Zie ook: 'Rechtspraak waarschuwt voor nieuwe 'buikpijndossiers' bij strafomzetting', *Rechtspraak.nl* 27 mei 2021.
[90] *Kamerstukken II* 2025/26, 36913, nr. 1 & 2 (Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Eerste Aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering)).
[91] Afdeling advisering van de Raad van State, Advies van 12 november 2025 over de Eerste Aanvullingswet Wetboek van Strafvordering, W16.25.00126/II, van: www.raadvanstate.nl. .
[92] 'Het Openbaar Ministerie gaat strafbeschikking meer benutten', OM.nl 17 februari 2025. Zie ook: Groenhuijsen 2025, p. 135-149.
[93] Zie ook: Verscharen 2025.
[94] 'Nieuwe aanpak OM bij afhandeling strafzaken schaft celstraf bij bepaalde misdrijven af', *Rechtspraak.nl* 19 februari 2025.
[95] *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 929.
[96] *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 929, p. 6.
[97] Aanpassing in toepassing van de OM- strafbeschikking en tijdpad verdere intensivering', Om.nl 2 april 2025.
[98] *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 930. Zie ook: Balkema e.a., p. 478.
[99] *Handelingen II* 2024/25, nr. 73, item 26.

Als gezegd heeft het College van procureurs-generaal besloten te wachten met de nieuwe tijdelijke instructies die de toepassing van de strafbeschikking verder verruimen. Het College wil eerst de effecten bekijken van de nu geldende *Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten*[100] op de ontlasting van de strafrechtketen. Ook wil het College de resultaten afwachten van dit WODC-onderzoek naar ervaringen met de strafbeschikking en het vervolgonderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad, waarin die aandacht zal besteden aan de vorm, inhoud en implicaties van de recente beleidswijziging van het OM.[101]

Proefschrift 'Toezicht op de OM-strafbeschikking'

Op 20 november 2025 is Knol aan de Rijksuniversiteit Groningen gepromoveerd op het proefschrift met als titel 'Toezicht op de OM-strafbeschikking'. Die stelt vast dat de vraag of voldoende toezicht wordt gehouden op de strafbeschikking moeilijk te beantwoorden is. Uit zijn analyse blijkt in hoeverre vormen van toezicht (intern toezicht binnen het OM, toezicht door de strafrechter, toezicht door de procureur-generaal bij de Hoge Raad en toezicht door de Nationale ombudsman) tegemoetkomen aan de waarborgfunctie, ontwikkelingsfunctie en legitimerende functie die het toezicht op de OM-strafbeschikking heeft. Daarbij wordt het toezicht op de OM-strafbeschikking in perspectief geplaatst, door het te vergelijken met toezicht op andere vormen van buitengerechtelijke afdoening, en met het toezicht op de juridische kwaliteit van rechterlijke beslissingen in eerste aanleg.

Vergeleken met het toezicht op andere vormen van buitengerechtelijke afdoening is het toezicht op de OM-strafbeschikking behoorlijk op orde, zo concludeert Knol.[102] Een vergelijking met het toezicht op het opleggen van boetes onder de Wahv levert geen eenduidige conclusie op.[103] Het feit dat het toezicht behoorlijk op orde is, betekent niet dat er geen reden is om het toezicht te versterken. Die geeft aan, dat aan het toezicht op de strafbeschikking ook strengere eisen moeten worden gesteld dan aan het toezicht op rechterlijke uitspraken in eerste aanleg. De officier van justitie die een strafbeschikking uitvaardigt, is, anders dan de rechter, niet volledig onafhankelijk en beoordeelt strafzaken niet in het openbaar. Bovendien is de procedure die tot een strafbeschikking leidt met minder waarborgen omkleed dan een behandeling door de strafrechter, aldus Knol.[104] Om het toezicht te versterken, dient het interne toezicht binnen het OM verder te worden ontwikkeld, de rechter na verzet (mede) te laten oordelen over een eerder uitgevaardigde strafbeschikking, en extern toezicht nauwer bij het interne toezicht binnen het OM te betrekken.[105]

Rechtsbijstand

Verder zijn er nog ontwikkelingen als het gaat om rechtsbijstand voor verdachten. In 2021 is een door de overheid gefinancierd 'standaardconsult' bij een advocaat ingevoerd voor mensen die een strafbeschikking of oproeping voor een OM-hoorzitting krijgen thuisgestuurd (en die normaal gesproken voor een rechter hadden moeten verschijnen).[106] Hier wordt nog steeds op kleine schaal gebruik van gemaakt.

[100] Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie.
[101] *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 930, p. 2.
[102] Knol 2025, p. 432.
[103] Knol 2025, p. 433.
[104] Knol 2025, p. 433.
[105] Knol 2025, p. 433.
[106] Raad voor Rechtsbijstand, Beleidsregel consult ontboden verdachte artikel 257c Sv, *Stcrt.* 2021, 25754.

Daarnaast zorgt het wetsvoorstel Versterking rechtsbijstand in het strafproces (VERS)[107] er onder andere voor dat de rechtsbescherming van aangehouden verdachten van wie de zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan, wordt verbeterd, door de introductie van een recht op kosteloze rechtsbijstand voor aangehouden verdachten voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking. Daarnaast krijgen verdachten van een misdrijf die zich in vrijheid bevinden en van wie de zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan, een wettelijk recht op een kosteloos standaardconsult met een advocaat bij de uitvaardiging van de strafbeschikking.

2.3.3 Korte reflectie op de ontwikkelingen

In zijn laatste *editorial* (redactioneel) in het juridische wetenschappelijke tijdschrift *Delikt en Delinkwent* laat Mevis zijn licht schijnen over de institutionele verhoudingen bij de afdoening van strafzaken. Op basis van de hiervoor genoemde onderzoeken zou naar zijn oordeel eerder een houding van een 'pas op de plaats' aangewezen zijn dan een verdere uitbreiding van de toepassing van de strafbeschikking.[108] Hij komt tot de conclusie dat een legitieme strafvordering onder druk staat.

'Dat rustmoment moet goed worden gebruikt om niet alleen over maximalisering van de strafbeschikking, maar ook over meer op ZM aansluitende alternatieven, na te denken. Het kan daarbij geen kwaad om ook te bezien of de zo belangrijk geworden poortwachtersfunctie en/of sanctioneringsfunctie – en de keuze daartussen – die nu eigenlijk 'slechts' berust op het opportuniteitsbeginsel, niet van een nadere regeling of fundament in het nieuwe WvSv of de Wet RO moet worden voorzien.'[109]

De kern van dit onderzoek is niet specifiek gericht op de institutionele verhoudingen, maar op de procedure-ervaringen door procesdeelnemers aan OM-strafbeschikkingen. Toch kunnen zulke ervaringen samenhangen met de institutionele rol tussen het OM en de ZM.

2.4 De rol en positie van de betrokken actoren binnen de procedure van uitvaardiging van de OM-strafbeschikking

Op deze plek staan wij nog even kort stil bij de verschillende actoren die binnen de procedure van de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking actief (kunnen) zijn en welke rol zij binnen die procedure kunnen hebben.

2.4.1 De officier van justitie

De bevoegdheid om een strafbeschikking uit te vaardigen is eerst en vooral toegekend aan de officier van justitie (art. 257a Sv). Zoals uit het voorgaande blijkt, moet de officier van justitie op basis van het door de politie uitgevoerde opsporingsonderzoek vaststellen dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit, waarna een strafbeschikking uitgevaardigd kan worden, met inachtneming van de wettelijke voorschriften.
Officieren van justitie zijn aangesteld bij een van de parketten van het Openbaar Ministerie. De hoofdofficieren van justitie die leiding geven aan deze parketten kunnen aanwijzingen krijgen van het College van procureurs-generaal. In de praktijk wordt vaak ook van beleidsregels gesproken. Deze beleidsregels spelen in de praktijk van de strafbeschikking een belangrijke rol, aangezien zij erop aansturen dat in vergelijkbare gevallen vergelijkbare afdoeningsbeslissingen worden genomen. Denk aan de hierboven al genoemde richtlijnen voor strafvordering

[107] https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK026222.
[108] Mevis 2025, p. 522.
[109] Mevis 2025, p. 532.

en de Aanwijzing strafbeschikking en de Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen. Kortom: de officier van justitie is bij het nemen van de beslissing om een strafbeschikking uit te vaardigen niet enkel gebonden aan de wet, maar ook aan de beleidsregels. Als tegen een strafbeschikking verzet wordt ingesteld, is het ook weer de officier van justitie die naar aanleiding daarvan de strafbeschikking kan wijzigen of zelfs intrekken (art. 257e lid 9 Sv).
Officieren van justitie vervullen dus een spilfunctie: zij hebben het gezag over de opsporing (art. 132a Sv), zijn verantwoordelijk voor het toezicht op de volledigheid van de verslaglegging van het opsporingsonderzoek (art. 152 t/m 159 Sv) en de samenstelling van het dossier (art. 149a Sv). Uiteindelijk zijn zij ook verantwoordelijk voor de besluitvorming en het in acht nemen van de procedurele voorschriften rondom het uitvaardigen van de strafbeschikking. Enerzijds zijn zij bij die besluitvorming vergaand gebonden aan de beleidsregels. Anderzijds brengt de aard van hun functie als rechterlijk ambtenaar mee dat zij geacht worden 'magistratelijk' te oordelen, wat een zekere professionele autonomie veronderstelt.[110]

Op basis van de Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO; art. 126) en een daarop gebaseerde AMvB[111] (het besluit) is het mogelijk bepaalde taken van de officier van justitie aan parketmedewerkers te mandateren. Uit die regeling volgt dat ook het uitvaardigen van strafbeschikkingen gemandateerd kan worden, maar er is wel een aantal beperkingen. Art. 3 lid 1 onder a van het besluit bepaalt dat alleen de officier van justitie met een OM-strafbeschikking taakstraffen van meer dan 120 uur kan opleggen, en niet een andere ambtenaar bij het parket zoals een parketsecretaris. Uit de Aanwijzing OM-strafbeschikking blijkt dat ook het hoorgesprek bij een taakstraf van meer dan 120 uur, een rijontzegging of een gedragsaanwijzing door de officier van justitie zelf moet gebeuren, behalve bij een algemene gedragsaanwijzing reclasseringstoezicht.[112] De mandaatregelingen zijn per parket nader uitgewerkt.

2.4.2 Opsporingsambtenaren

Opsporingsambtenaren zijn, ten eerste, uiteraard belangrijk als het gaat om het constateren van strafbare feiten en het vervolgens verslag doen daarvan: het is deze informatie die de officier van justitie gebruikt voor zijn beslissingen (zie para. 2.4.1 hiervoor). Naast de voor de politie werkzame opsporingsambtenaren kunnen ook buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) hierbij een belangrijke rol spelen. Hierbij moet voor ogen gehouden worden dat een zogenoemd 'heterdaad-PV' (een proces-verbaal waarin een opsporingsambtenaar verbaliseert dat hij een strafbaar feit heeft waargenomen) een bijzondere bewijswaarde heeft. Op grond van art. 344 lid 2 Sv mag de rechter namelijk het bewijs dat de verdachte het strafbare feit heeft gepleegd aannemen op dat enkele PV. Dat betekent dat ook strafbeschikkingen kunnen worden uitgevaardigd op basis van een enkel 'heterdaad-PV'. Opsporingsambtenaren en BOA's hebben in beperkte mate ook zelf de bevoegdheid om strafbeschikkingen uit te vaardigen: de zogenoemde politiestrafbeschikkingen (art. 257b Sv). Daarop zijn we hiervoor in paragraaf 2.2.3 al ingegaan. De waarnemingen van opsporingsambtenaren (en het vertrouwen in de verslaglegging daarvan) zijn dus essentieel voor de praktijk van de strafbeschikkingen.

[110] Lindeman 2017.
[111] Zie het Besluit regels landelijk parket en functioneel parket, alsmede ten aanzien van mandateren bevoegdheden officier van justitie, *Stb.* 2013, 170, laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2023, 442.
[112] Zie voetnoot 6 bij de Aanwijzing: Het horen in het kader van een taakstraf van 121 tot en met 180 uur, een OBM (rijontzegging) of een gedragsaanwijzing moet door een officier van justitie plaatsvinden. Een uitzondering hierop vormt de algemene gedragsaanwijzing inhoudende reclasseringstoezicht. Deze bevoegdheid mag worden gemandateerd.

2.4.3 De verdachte en diens advocaat

Een verdachte die niet in verzet gaat tegen een strafbeschikking en aan de strafbeschikking voldoet, doet daarmee afstand van het recht op toegang tot de rechter. Bovendien krijgt de verdachte soms een strafblad. Het is dus van belang dat een verdachte goed doordrongen is van de implicaties van een strafbeschikking. Daartoe is het nodig dat er toegang is tot rechtskundige bijstand van een advocaat. De wet (en een aantal in de praktijk ingevoerde maatregelen) voorzien daarin.

Het moment van betrokkenheid van een advocaat en de intensiteit van die betrokkenheid is afhankelijk van een aantal factoren, zoals de ernst van het strafbare feit en van het al dan niet toegepast worden van vrijheidsbenemende dwangmiddelen. Het uitgangspunt is inmiddels dat iedereen die vanwege een misdrijf (ongeacht de ernst ervan) een strafbeschikking krijgt uitgevaardigd, minst genomen recht heeft op een kosteloos telefonisch consult met een advocaat. Verdachten die zijn aangehouden vanwege een strafbaar feit hebben, conform de geldende regels, sowieso recht op zogenoemde consultatiebijstand (dat wil zeggen dat zij voorafgaand aan het eerste politieverhoor met een advocaat moeten kunnen overleggen, zie art. 28c Sv). Die bijstand wordt door de staat betaald wanneer de verdenking ziet op een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten.

Verdachten die op vrije voeten zijn en die een oproep hebben gekregen voor een OM-hoorgesprek hebben recht op een gratis (telefonisch) consult van een advocaat. Sinds 1 april 2021 wijst het Openbaar Ministerie hierop in de oproep voor het hoorgesprek. Voor dit consult vindt geen draagkrachttoets plaats en wordt er geen eigen bijdrage gevraagd. Verdachten die wegens een misdrijf een OM-strafbeschikking via het CJIB hebben ontvangen hebben eveneens recht op dit gratis consult. Het gratis consult wordt wettelijk verankerd door het wetsvoorstel VERS dat in 2026 bij de Tweede Kamer zal worden ingediend.[113] De verdachte kan via het telefoonnummer van de Raad voor Rechtsbijstand contactgegevens opvragen van een advocaat die hiervoor benaderd kan worden. Voor het gratis telefonisch consult ontvangen advocaten een vergoeding van 1 punt. Dat houdt in dat de advocaat er een uur de tijd aan kan besteden. In het wetsvoorstel VERS is ook een voorziening opgenomen voor zogenoemde afdoeningsbijstand: recht op kosteloze rechtsbijstand voor aangehouden verdachten voorafgaand aan de uitvaardiging van de strafbeschikking. Dit alles vanuit de grondgedachte dat een verdachte die (door niet in verzet te gaan) impliciet afstand doet van het recht op toegang tot de rechter, goed voorgelicht moet zijn.

2.4.4 Het slachtoffer

De officier van justitie zal in de aanloop naar de besluitvorming over de strafbeschikking de belangen van het slachtoffer zoveel mogelijk moeten meewegen. De belangen van het slachtoffer komen bijvoorbeeld tot uitdrukking in het feit dat bij wijze van strafbeschikking kan worden bepaald dat de verdachte schadevergoeding betaalt ten behoeve van het slachtoffer. Toch heeft het slachtoffer in een OM-strafbeschikkingsprocedure minder rechten dan in een procedure bij de rechter na een dagvaarding. Uit de wetsgeschiedenis volgt dat de wetgever betrekkelijk weinig aandacht heeft besteed aan de positie van het slachtoffer bij het opleggen van een OM-strafbeschikking. De versterking van de positie van het slachtoffer binnen het strafproces vond plaats in dezelfde periode als de invoering van de OM-strafbeschikking, maar daarbij bestaan weinig onderlinge verwijzingen.[114]

[113] Zie https://wetgevingskalender.overheid.nl/Regeling/WGK026222.
[114] Hoving 2022, p. 817.

Spreekrecht voor slachtoffers bij de OM-strafbeschikkingsprocedure is niet in de wet voorzien.[115] Een algemeen spreekrecht van het slachtoffer of algemene hoorplicht volgt ook niet uit EU-wetgeving. Artikel 10 van de Richtlijn minimumnormen slachtoffers bepaalt dat het slachtoffer in de loop van de strafprocedure kan worden gehoord en bewijselementen kan aanvoeren.[116] Volgens de wetgever, en recent opnieuw door de Minister van Justitie en Veiligheid bevestigd, is hier sprake van nu het slachtoffer tijdens een OM-strafbeschikkingsprocedure een schriftelijke slachtofferverklaring kan indienen.[117] In de overwegingen bij de preambule van de Richtlijn minimumnormen slachtoffers is bepaald dat het recht van het slachtoffer te worden gehoord 'moet worden geacht te zijn verleend als die wordt toegestaan schriftelijke verklaringen of toelichtingen te verstrekken'. Deze zienswijze is in de literatuur overigens op kritiek gestuit: slachtoffers zouden ook in de strafbeschikkingsprocedure van een mondeling spreekrecht gebruik moeten kunnen maken.[118] Deze opvatting lijkt vooralsnog in de praktijk echter geen weerklank te hebben gevonden.

De Tweede Kamer en de Nationale ombudsman hebben ook verschillende keren aandacht gevraagd voor de positie van het slachtoffer bij de afdoening met een OM-strafbeschikking en de mogelijkheid voor slachtoffers om zich mondeling uit te spreken.[119] De Minister van Justitie en Veiligheid heeft daarover in 2022 aangegeven dat het spreken van slachtoffers zich slecht verhoudt tot de aard van de OM-strafbeschikking.[120] De OM-strafbeschikking is onder meer bedoeld voor afdoening van veelvoorkomende criminaliteit en kan alleen onder strikte voorwaarden worden toegepast. Het spreken van slachtoffers tijdens de OM-strafbeschikkingsprocedure zou leiden tot verzwaring van de procedure wat afbreuk zal doen aan de snelheid ervan. Met een verzwaring van de procedure zouden ook de doorlooptijden oplopen en zou (te veel) beslag worden gelegd op schaarse zittingscapaciteit.

Het slachtoffer heeft niet het recht om aanwezig te zijn tijdens het hoorgesprek. Pas sinds 1 december 2021 staat dit expliciet in de *Aanwijzing slachtoffers in het strafproces*. Aanwezigheid van het slachtoffer bij het hoorgesprek was in het verleden wel mogelijk: in de periode van 2011 tot 1 mei 2017 stond in de *Aanwijzing slachtofferrechten* dat het OM het slachtoffer in de gelegenheid stelde om aanwezig te zijn bij wat toen de OM-zitting heette. De Minister van Justitie heeft naar aanleiding van vragen van de Nationale ombudsman hierover aangegeven dat volgens het College van procureurs-generaal het beleid op dit punt inconsequent is geweest en het OM niet meer kan achterhalen wat de ratio was achter de keuze om slachtoffers aanwezig te laten zijn tijdens de OM-zitting.[121]

Een slachtoffer dat zich er niet in kan vinden dat in diens zaak een strafbeschikking is uitgevaardigd, kan daarover, als belanghebbende, op grond van artikel 12 Sv klagen bij het gerechtshof.

[115] Het spreekrecht van het slachtoffers is op basis van artikel 51e lid 1 en 2 Sv uitdrukkelijk gekoppeld aan het onderzoek op de terechtzitting en ontstaat pas na het dagvaarden.
[116] Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad van 25 oktober 2012 tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ.
[117] *Kamerstukken II* 2014/15, 34236, nr. 3, p. 37 & *Kamerstukken II* 2022/23, 33552, nr. 104.
[118] Hommes & Kristen 2022, p. 939-943.
[119] *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 3524 & 730; Nationale ombudsman 2021.
[120] *Kamerstukken II* 2022/23, 33552, nr. 104.
[121] Minister van Justitie en Veiligheid & Minister voor Rechtsbescherming 2022.

2.4.5 De rechtspraak

De rol van de rechtspraak bij de totstandkoming van een strafbeschikking is uiteraard beperkt: het gaat immers om afdoening buiten de rechter om. Zoals hiervoor al aangegeven, kunnen de gerechtshoven zogenoemde artikel 12-klachten van belanghebbenden over het uitvaardigen van een strafbeschikking beoordelen. In de regel beperkt deze beoordeling zich tot een zogenoemde marginale toets: de centrale vraag is dan of de officier van justitie bij afweging van alle in aanmerking komende belangen in redelijkheid tot de genomen vervolgingsbeslissing heeft kunnen komen.[122]

Als een verdachte verzet instelt tegen een strafbeschikking, en de officier van justitie ziet in dat verzet geen aanleiding om de strafbeschikking in te trekken of aan te passen, komt de zaak voor de rechter. Deze zal echter niet ten volle beoordelen of de officier van justitie terecht tot de beslissing is gekomen om een strafbeschikking uit te vaardigen, maar zal zich beperken tot de vragen waarover de strafrechter zich altijd buigt. Afgezien van de zogenoemde formele voorvragen (art. 348 Sv) hebben we het dan over de bewijsvraag, de strafbaarheid van het feit en de dader, en wat een passende straf is. Kortom: de rechter beoordeelt de zaak als iedere andere zaak waarin wordt gedagvaard.

2.5 Besluit

Met de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening op 1 februari 2008 heeft de officier van justitie de bevoegdheid gekregen om de schuld van de verdachte vast te stellen en een sanctie op te leggen. Dit was nieuw, omdat de officier van justitie niet eerder bevoegd was tot eenzijdige bestraffing in het strafrecht.[123] Uit dit hoofdstuk is gebleken dat de OM-afdoening is ontstaan vanuit de behoefte om een 'handhavingstekort' tegen te gaan. In de kern hangt de doelstelling van de strafbeschikking samen met de (toenmalige) wens van het kabinet om de capaciteit van de justitieketen te vergroten.

De OM-strafbeschikking is nooit een rustig bezit gebleken, zo blijkt ook uit het preadvies van Harteveld en Robroek.[124] Dit is hoogstwaarschijnlijk ook de reden dat er veel onderzoek is verricht naar de OM-afdoening. In dit hoofdstuk is een overzicht gegeven van de (belangrijkste) onderzoeken naar de OM-afdoening vanaf 2014. Het eerste onderzoek dat wordt besproken in dit hoofdstuk is het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Die heeft in 2014 voor het eerst een kritisch rapport uitgebracht over de strafbeschikking. In dit rapport *Beschikt en Gewogen* stond de naleving van de wet bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen centraal. Nadien zijn ook andere rapporten van de procureur-generaal verschenen.

In algemene zin kan worden opgemerkt dat het Openbaar Ministerie serieus aan de slag is gegaan om gesignaleerde problemen aan te pakken. Het zojuist genoemde rapport werd opgevolgd door het rapport *Wordt vervolgd: beschikt en gewogen* uit 2017.[125] De belangrijkste conclusie van de procureur-generaal in dit rapport is dat het OM prioriteit heeft gegeven aan het wegnemen van de problemen uit het vorige rapport uit 2014.

---

[122] *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3, p. 842-843. Volledige toetsing van de beslissing is echter mogelijk. In de zojuist in deze voetnoot aangehaalde memorie van toelichting bij het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt dit nogmaals benadrukt: 'in de beklagprocedure moet het voor het gerechtshof evenwel mogelijk blijven om in bijzondere gevallen de haalbaarheid en opportuniteit van vervolging vol te toetsen, zodat is verzekerd dat in alle gevallen effectief toepassing kan worden gegeven aan de controlefunctie van de beklagregeling' (p. 842).
[123] Knol 2025, p. 27.
[124] Harteveld & Robroek 2019, p. 102.
[125] Knigge & Peters 2017a.

Nadien zijn er ook andere onderzoeken verricht naar de OM-afdoening: WODC-evaluatie Wet OM-afdoening 2018,[126] het preadvies Harteveld & Robroek, [127] Onderzoek 'De strafzaak achter de strafbeschikking',[128] Buiten de rechter OM[129] en het proefschrift 'Toezicht op de OM-strafbeschikking'.[130] Het is – binnen het bestek van dit onderzoek – niet mogelijk om in kaart te brengen welke aanbevelingen het Openbaar Ministerie wel en niet hebben overgenomen. Dit vraagt om ander onderzoek dan een deskresearch.

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de meest relevante onderzoeken op het gebied van de OM-afdoening en de manier waarop daaraan opvolging is gegeven door het Openbaar Ministerie, voor zover dit binnen de opzet van deze studie mogelijk was. Zoals gezegd, lijkt het erop dat het Openbaar Ministerie serieus aan de slag gaat met de onderzoeksresultaten.

Daarnaast is in dit hoofdstuk ook gewezen op belangrijke berichtgeving in de media en belangrijke ontwikkelingen op het gebied van de wetgeving. Het moderniseringstraject van het Wetboek van Strafvordering speelt hier een belangrijke rol. Dit zal leiden tot de mogelijkheid om ook een voorwaardelijke strafbeschikking uit te vaardigen. Hiermee wordt ook tegemoet gekomen aan een wens die in de praktijk aanwezig is.

[126] Abels e.a. 2018.
[127] Harteveld & Robroek 2019.
[128] Schoutsen e.a. 2022.
[129] Frielink & Peters 2022.
[130] Knol 2025.

3 Ervaringen van het OM met de praktijk van voorbereiding en uitvaardiging van de OM-strafbeschikking

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de ervaringen met het proces vanaf het moment dat een zaak bij het OM binnenkomt die in aanmerking komt voor een OM-strafbeschikking, tot en met de eventuele uitvaardiging van een OM-strafbeschikking en (beperkt) de uitvoering daarvan (tenuitvoerlegging of executie). We focussen daarbij vooral op de ervaringen, keuzes en afwegingen van medewerkers van het OM, zoals die uit de interviews met hen naar voren zijn gekomen. In hoofdstuk 4 en 5 komen de positie en ervaringen van verdachten en slachtoffers en hun rechtsbijstandverleners (uitgebreider) aan bod; hoofdstuk 6 gaat over de beoordeling door de rechter.

In paragraaf 3.2 beschrijven we kort hoe strafzaken in het algemeen bij het OM terechtkomen en welke verschillende soorten procedures er zijn als het gaat om OM-strafbeschikkingen. Paragraaf 3.3 vat kort samen wat uit de interviews blijkt over leren, verbeteren en kwaliteitsbewaking door het OM bij OM-strafbeschikkingen. In paragraaf 3.4 gaan we uitgebreider in op de keuzes en afwegingen van het OM om wel of niet tot oplegging van een strafbeschikking te komen, en zo ja, hoe. In paragraaf 3.5 lichten we het OM-hoorgesprek eruit, als belangrijk onderdeel van de procedure in de zaken waarin zo'n hoorgesprek wordt gehouden. Tot slot gaan we in paragraaf 3.6 kort in op de uitvoering (tenuitvoerlegging of executie) van OM-strafbeschikkingen en ervaren problemen daarbij. Dat doen we vooral vanuit het perspectief van (de geïnterviewden bij) het CJIB en de reclassering. Het CJIB heeft geen inhoudelijke rol bij de uitvaardiging van OM-strafbeschikkingen, maar is alleen verantwoordelijk voor de executie en de communicatie daarover.

Per paragraaf en/of per onderwerp beschrijven we eerst de algemene werkwijze zoals die blijkt uit openbare bronnen, zoals de wet en beleid van het OM (aanwijzingen en instructies). Daarna beschrijven we de ervaringen met dat onderwerp zoals die uit de interviews naar voren komen. Vooral in paragraaf 3.2 geven we eerst algemene informatie over de strafrechtelijke procedure, die nodig is om de ervaringen te kunnen begrijpen; daarna volgen de ervaringen

uit de interviews. In de wet zelf (onder andere de artikelen over de OM-strafbeschikking uit het Wetboek van Strafvordering) is weinig vastgelegd over de OM-strafbeschikkingsprocedure. Daarom gaat een groot deel van dit hoofdstuk over (de ervaringen met) interne werkprocessen van het OM, die op veel onderdelen per parket verschillen.

3.2 Werkproces Openbaar Ministerie

3.2.1 Algemeen

Bij een verdenking van een strafbaar feit doet de politie opsporingsonderzoek. Het hangt af van de soort strafzaak wanneer het OM in beeld komt: de politie kan het onderzoek eerst afronden en aan het OM overdragen, dat een beslissing neemt over verdere afhandeling (afdoening) van de zaak. Of er kan tussentijds overleg zijn tussen politie en OM, waarbij het OM – vooruitlopend op de te verwachten afdoening – ook instructies aan de politie kan geven over het verdere verloop van het opsporingsonderzoek. De meest voorkomende afdoeningsbeslissingen van het OM zijn:

- seponeren (niet (verder) vervolgen); dat kan ook voorwaardelijk, wat betekent dat het OM de verdachte niet vervolgt, tenzij die zich niet aan de voorwaarden houdt: geen nieuwe strafbare feiten plegen binnen een bepaalde periode.[131] De officier kan de zaak om verschillende redenen seponeren en moet die reden vastleggen. Hierbij bestaat onderscheid tussen 'technische sepots' (vervolging zal niet succesvol zijn omdat de rechter niet tot een veroordeling zal kunnen komen) en 'beleidssepots' (vervolging is 'niet opportuun'; het algemeen belang is er onvoldoende mee gediend).[132] Redenen voor technische sepots zijn bijvoorbeeld 'onvoldoende bewijs', 'feit niet strafbaar' of 'dader niet strafbaar'. Redenen voor beleidssepots zijn bijvoorbeeld dat ander dan strafrechtelijk ingrijpen passender is, 'gering feit', de leeftijd of gezondheidstoestand van de verdachte of dat de benadeelde mede schuld heeft;
- buiten de rechter om afdoen (met een OM-strafbeschikking of eventueel een transactie[133]);
- dagvaarden (de zaak voor de rechter brengen).

In de praktijk maakt het OM onderscheid tussen kleine en grotere zaken. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat de meeste arrondissementsparketten (AP's) enerzijds een team 'Interventies' hebben en anderzijds een team 'Onderzoeken' en/of 'Ondermijning' (meestal beide).[134] Interventies zijn gericht op snelle afdoening van eenvoudige zaken, meestal veelvoorkomende criminaliteit (vvc) zoals winkeldiefstal, vernieling of licht uitgaansgeweld. Dat gebeurt vaak via ZSM (Zorgvuldig, Snel en op Maat); zie verder paragraaf 3.2.2. De afdeling Onderzoeken geeft leiding aan (grotere/complexere) strafrechtelijke onderzoeken. Omdat de officier van justitie in allerlei soorten zaken een OM-strafbeschikking kan opleggen, als de wettelijke maximumstraf zes jaar gevangenisstraf of minder is, komt de OM-strafbeschikking ook in de praktijk voor bij diverse delicten, bij alle parketten en bij verschillende afdelingen, blijkt uit de interviews. Het grootste deel ligt wel bij Interventies/ZSM. Een gesprekspartner bij een arrondissementsparket schat dat 80% van de OM-strafbeschikkingen via ZSM wordt uitgevaardigd.

De reclassering kan betrokken zijn bij de voorbereiding van OM-strafbeschikkingen; bij ZSM is dat standaard het geval (zie hierna, paragraaf 3.2.2). Onder andere kan de reclassering:

[131] Sinds een paar jaar kan het OM geen bijzondere voorwaarden meer aan een voorwaardelijk sepot verbinden.
[132] Zie de OM-Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2022A004).
[133] Zie hoofdstuk 2.
[134] Zie bijvoorbeeld Organogram | Openbaar Ministerie.

- het OM informeren over verdachten die bij haar bekend zijn;
- vóór een inhoudelijk advies, het OM eerst een 'routeringsadvies' geven over de te volgen route (bijvoorbeeld om eerst meer contextinformatie te verzamelen en later een OM-hoorgesprek te plannen; of om de zaak voor de rechter te brengen);
- inhoudelijk adviseren over interventies, voorwaarden of sancties.

In de interviews geeft de reclassering aan dat een voordeel van OM-strafbeschikkingen kan zijn: de kortere termijnen om te komen tot een afdoening ten opzichte van een procedure bij de rechter. Daardoor heeft een verdachte eerder duidelijkheid. Een nadeel zijn de kortere levertermijnen voor reclasseringsadvies, waardoor de reclassering minder goed verdiepend onderzoek kan doen.

3.2.2 ZSM

ZSM staat voor Zorgvuldig, Snel en op Maat en is een aanpak waarin OM, politie, reclassering, Slachtofferhulp, Halt en de Raad voor de Kinderbescherming[135] samenwerken om lichte, veelvoorkomende criminaliteit snel af te doen met aandacht voor de belangen van dader, slachtoffer en maatschappij.[136] Alle betrokken organisaties zitten bij elkaar op speciale ZSM-locaties en kunnen daar snel de zaken bespreken en acties uitvoeren. Hoewel advocaten geen formele partner zijn van ZSM, zijn zij wel vaak betrokken en snel beschikbaar. Zeker bij de zogenoemde 'vast'-zaken (zie hieronder) gaat dat meestal via 'piket': veel aangehouden verdachten komen in aanmerking voor zogenoemde gefinancierde rechtsbijstand en het is de verantwoordelijkheid van de politie om een advocaat in de buurt die dienst (piket) heeft te bellen. Deze piketadvocaat kan de verdachte bijstaan bij het politieverhoor en met het OM en de verdachte overleggen over de voorgenomen afdoening (met een OM-strafbeschikking). De precieze manier van werken verschilt per ZSM-locatie, blijkt uit de gesprekken met verschillende betrokkenen uit verschillende regio's.

Binnen ZSM bestaat het onderscheid tussen 'vast'-zaken (de verdachte zit vast op basis van een vrijheidsbenemend dwangmiddel) en 'niet-vast'-zaken (de verdachte is op vrije voeten).

'Vast' (de verdachte zit vast)
Bij ZSM vast-zaken zit de verdachte vast, meestal op het politiebureau. De verdachte kan zijn aangehouden en opgehouden voor verhoor (dit mag maximaal 9 uur[137]), of daarna 'in verzekering gesteld' (maximaal 2 keer 3 dagen langer vastgehouden omdat dat nodig is voor het onderzoek).[138] Het streven is om binnen de termijn van het ophouden voor verhoor, of uiterlijk binnen de termijn van de inverzekeringstelling, een afdoeningsbeslissing te nemen.

Wat betreft OM-strafbeschikkingen zijn er in deze zaken verschillende situaties mogelijk.

Geen hoorgesprek, direct uitvaardigen en uitreiken strafbeschikking
Als de wet de officier van justitie niet verplicht om de verdachte te horen vóór het opleggen van een OM-strafbeschikking, dan geldt volgens de Aanwijzing OM-strafbeschikking: in

[135] Ook andere organisaties en netwerken werken mee, zoals de zorg- en veiligheidshuizen, de Gecertificeerde Instellingen (GI's voor jeugdhulp), Veilig Thuis en de GGZ.
[136] https://www.om.nl/onderwerpen/v/veelvoorkomende-criminaliteit-zsm en https://www.strafrechtketen.nl/samenwerken-in-de-strafrechtketen/samenwerkingsverbanden/zsm-aanpak.
[137] Maximaal 6 uur voor strafbare feiten waarvoor inverzekeringstelling wettelijk niet kan. De tijd tussen 00.00-09.00 uur telt niet mee, zie art. 56a Sv.
[138] Art. 57 en 58 Sv.

principe geen hoorgesprek.[139] Zie verder paragraaf 3.4 en 3.5. Dan kan de officier van justitie (of parketsecretaris, zie paragraaf 3.4.3) meteen de strafbeschikking uitvaardigen en aan de verdachte uitreiken. Het voordeel van het persoonlijk uitreiken van de strafbeschikking is, vertelt een van de geïnterviewden bij een arrondissementsparket, dat er dan persoonlijk contact is met de verdachte, waarbij de officier of secretaris uitleg kan geven over de strafbeschikking, de redenen daarvoor, de gevolgen en de rechten van de verdachte. Dat draagt bij aan acceptatie en vergroot daardoor de kans dat de executie slaagt en dat de verdachte niet in verzet gaat. Dat geldt des te meer bij beslagmaatregelen en onttrekking van een auto, waarbij er geen hoorplicht is, maar de straf wel behoorlijke impact heeft op de verdachte. Geïnterviewden van de reclassering vertellen dat zij in ZSM(-vast-)zaken vaak ook meteen de verdachte spreken (dat kan ook via (video)bellen), om direct (mondeling) het OM te kunnen adviseren over de risico's op recidive, passende sancties, de mogelijkheden voor de verdachte om een werkstraf of gedragsaanwijzing (zoals een behandeling) uit te voeren en de mogelijkheden van reclasseringstoezicht. Het verschilt per parket hoe vaak OM-strafbeschikkingen direct worden uitgevaardigd; volgens een geïnterviewde advocaat gebeurt dit bij één arrondissementsparket in ieder geval zelden of nooit.

Wel hoorgesprek, meteen horen

Als het OM wel een hoorgesprek houdt, kan dat soms meteen. Ook hier geldt dat het per parket verschilt of en hoe vaak dit gebeurt. Volgens enkele geïnterviewden bij arrondissementsparketten heeft meteen horen de voorkeur, omdat het doel van ZSM is – vandaar de naam – om de zaak snel af te ronden, zodat de verdachte en andere betrokkenen zo snel mogelijk duidelijkheid hebben. Dit is ook het meest praktisch omdat de verdachte en alle betrokken organisaties in principe op dat moment op dezelfde locatie zijn. Als het hoorgesprek resulteert in een OM-strafbeschikking, kan de officier of parketsecretaris de strafbeschikking ook meteen uitreiken.

Wel hoorgesprek, oproepen om later te horen

Soms is het niet mogelijk of gewenst om het OM-hoorgesprek meteen te houden. Bijvoorbeeld als het slachtoffer tijd nodig heeft om diens wensen te bepalen, zoals een verzoek om schadevergoeding (zie verder hoofdstuk 5). Of als de reclassering een schriftelijk adviesrapport moet uitbrengen; of als het OM de resultaten van een drugsonderzoek moet afwachten. Het kan ook zijn dat het praktisch niet lukt om meteen te horen, bijvoorbeeld omdat de advocaat er niet bij kan zijn. Dan krijgt de verdachte een oproep voor een hoorgesprek mee naar huis of later thuisgestuurd. Deze later geplande hoorgesprekken in verschillende (ZSM-vast/niet-vast en niet-ZSM-)zaken worden vaak achter elkaar op één dag gepland en door dezelfde officier van justitie of parketsecretaris gehouden. Dat kan dus een andere OM-medewerker zijn dan die de zaak heeft binnengekregen en de keuze heeft gemaakt voor een OM-strafbeschikkingsprocedure met een hoorgesprek. Zeven van de twaalf gesprekken met verdachten voor dit onderzoek hebben we gevoerd na dit soort geplande hoorgesprekken op twee dagen bij een arrondissementsparket.

'Niet-vast' (de verdachte is op vrije voeten)

Bij ZSM niet-vast is de verdachte op vrije voeten; dat kan bijvoorbeeld bij lichte feiten waarvoor iemand niet of niet lang kan worden vastgehouden.

[139] Paragraaf 2.5 Aanwijzing OM-strafbeschikking: 'Het horen van een verdachte door de officier van justitie 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.'

Geen hoorgesprek, versturen strafbeschikking via CJIB
Als de verdachte niet vast zit en het OM houdt geen hoorgesprek, dan legt de officier van justitie een strafbeschikking op, die het CJIB automatisch per brief verstuurt aan de verdachte. Dan hoeft er dus geen contact te zijn tussen OM en verdachte rondom het opleggen van de strafbeschikking. Geïnterviewden bij verschillende parketten vertellen dat zij en hun collega's het belangrijk vinden om in deze gevallen zo mogelijk wel (telefonisch) contact te zoeken met de verdachte, om de hiervoor genoemde redenen: om uitleg te geven en (daarmee) acceptatie en geslaagde executie te bevorderen.

Wel hoorgesprek, oproepen om later te horen
In deze gevallen krijgt de verdachte een brief thuis met een oproep voor het hoorgesprek. Dat verloopt verder op dezelfde manier als bij verdachten bij ZSM-vast die later worden opgeroepen.

3.2.3 Niet-ZSM

Afdoening (met een OM-strafbeschikking) buiten de ZSM-aanpak gebeurt bijvoorbeeld als er aangifte is gedaan en de politie en het OM naar aanleiding daarvan een dossier opbouwen, waarna het OM beslist om, al dan niet na een hoorgesprek, een strafbeschikking uit te vaardigen. Het kunnen ook zogenoemde 'haalzaken' zijn: zaken waarin er geen aangifte en nog geen concrete verdenking is, maar politie en OM zelf (op basis van signalen) onderzoek doen, bijvoorbeeld naar drugscriminaliteit. Het gaat vaak om zaken waarin langer tijd nodig is om onderzoek te doen of bijvoorbeeld slachtoffers goed te betrekken. Ook in deze zaken is het volgens een van de geïnterviewden bij een arrondissementsparket wenselijk om een strafbeschikking of oproep voor een hoorgesprek zo mogelijk in persoon uit te reiken. Kan dat niet, omdat de verdachte vrij is, dan wordt de strafbeschikking of oproep per brief verstuurd. Als de officier of parketsecretaris in een hoorgesprek besluit een strafbeschikking uit te vaardigen, wordt die meteen uitgereikt.

3.2.4 Afdoening door het parket Centrale Verwerkingen OM (CVOM)

De afdeling strafrecht van het parket CVOM behandelt 'feitgecodeerde' overtredingen en misdrijven (zie ook paragraaf 2.2.3). Het gaat om onder meer verkeers- en APV-overtredingen en verkeersmisdrijven op basis van artikel 8 en 9 Wegenverkeerswet. Omdat het gaat om een groot volume aan zaken (honderdduizenden per jaar), is het werkproces sterk gericht op efficiency. Binnen de afdeling strafrecht zijn er vier beoordelingsteams die binnengekomen zaken beoordelen. Deze teams bestaan uit parketsecretarissen, algemeen juridisch beoordelaars en administratief juridisch medewerkers. Daarnaast zijn er twee teams van in totaal 60-70 adjunct-officieren van justitie en enkele officieren van justitie als opleiders/kwaliteitsofficieren. Zij doen kanton- en politierechterzittingen en voeren de hoorgesprekken.

Het parket CVOM werkt als enige parket met een systeem van feitgecodeerde misdrijven en overtredingen. Daardoor is veel gestandaardiseerd in de afdoening. De opsporing gebruikt feitcodes bij het registreren van overtredingen (bijvoorbeeld wildplassen). De politieagent of boa kan via een *handheld* een verkort proces-verbaal opmaken. De zaak komt vervolgens digitaal binnen bij het parket CVOM en wordt dan beoordeeld door parketsecretarissen of administratief juridisch medewerkers. Omdat er al een feitcode is opgegeven, is in principe ook al vastgesteld wat de standaard sanctie/afdoening is (bijvoorbeeld een boete van een bepaalde hoogte). Dat is vastgelegd in de jaarlijks geactualiseerde 'Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen' en de 'Feitenboekjes'.[140] Dit leidt tot een snelle

[140] Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen 2025 + Feitenboekjes | Openbaar Ministerie.

afdoening. Een deel van deze feiten komt niet langs het parket CVOM, omdat de politie of boa dan zelf bevoegd is een politiestrafbeschikking of bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen; het parket ziet deze zaken alleen als de verdachte in verzet gaat.

De controle door de secretarissen en administratief juridisch medewerkers gebeurt volgens werkinstructies per feitcodegroep. Zij zijn hierin opgeleid. Als een zaak voldoet aan de instructies, dan accorderen ze de afdoeningsbeslissing. In de praktijk houdt dit in dat bijvoorbeeld wordt gecontroleerd of de identiteit op de juiste manier is vastgesteld, of er voldoende bewijs is en of de schuld kan worden vastgesteld. Als een van deze vragen negatief wordt beantwoord, leidt dat tot een sepot of een extra informatie-uitvraag bij de opsporing. Ook de documentatie van de verdachte (strafblad) wordt gecontroleerd. Afhankelijk van de uitkomst wordt bepaald wat het vervolg van de zaak gaat zijn: direct een boete/geldsanctie opleggen (die het CJIB verstuurt), dagvaarden of een hoorgesprek. De hoorgesprekken zijn in principe digitaal; alleen op de locatie Utrecht houdt het parket CVOM live hoorgesprekken, omdat daar het kantoor is gevestigd. Het parket CVOM hoort niet of zelden als dat niet wettelijk verplicht is; volgens geïnterviewden maakt het karakter van de zaken zonder hoorplicht dat horen vaak weinig toegevoegde waarde heeft.

Het parket CVOM legt met een OM-strafbeschikking alleen boetes, rijontzeggingen en – zelden – taakstraffen op, geen gedragsaanwijzingen (zie verder paragraaf 3.4.4, *Soort en hoogte straf*). Zaken waarin er slachtoffers zijn, gaan niet naar het parket CVOM maar naar de arrondissementsparketten.

3.3 Leren, verbeteren en kwaliteitsbewaking door het OM bij OM-strafbeschikkingen

In de interviews vertellen medewerkers van het OM dat het OM, mede naar aanleiding van de in hoofdstuk 2 beschreven verbeterpunten, de afgelopen jaren en nog steeds doorlopend bezig is met het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van de OM-strafbeschikkingsprocedure. Zo zijn en worden er aanpassingen in de systemen gedaan. Binnen en tussen de parketten en landelijk vanuit het Parket-Generaal zet het OM in op opleiding (bijvoorbeeld voor het voeren van hoorgesprekken), overleg (onder andere voor kennisuitwisseling en om rechtseenheid te bevorderen) en eenheid van werkprocessen via bijvoorbeeld formats en werkinstructies. Daarbij is transparantie, het vastleggen van wat je doet en waarom, een aandachtspunt, vertelt een geïnterviewde. Andere geïnterviewden bij arrondissementsparketten vertellen over de acties die het OM onderneemt:

> *'Na het rapport 'Buiten de rechter OM' heeft het OM een werkinstructie geschreven met verbeterpunten; er is een 'groeidocument' met aanwijzingen. Men heeft de eigen zaken doorgenomen om daarvan te leren. Een voorbeeld: ook als we een zaak seponeren maken we nu een hoorverslag, dat is nodig wanneer er door het slachtoffer een artikel 12 Sv-klacht wordt ingediend. In het systeem GPS wordt vastgelegd welke functionaris de beslissing heeft genomen, welk strafbaar feit aan de orde is, het hoorverslag etc. Er zijn twee teambijeenkomsten geweest in het afgelopen jaar. We proberen mensen bewust te maken. Men gaat naar cursussen van het SSR [Studiecentrum Rechtspleging], en er is een interne opleiding.'*

> *'Het parket heeft meerdere keren de processen op verschillende punten aangepast naar aanleiding van de rapporten over onder meer de rechtmatigheid van OM-*

strafbeschikkingen. Het is wel ingewikkeld om het systeem (GPS) aan te passen. Er zijn ook landelijke ontwikkelingen, zo is er een landelijk format gemaakt voor het verslag van het hoorgesprek. Ook is er de laatste jaren gekeken of de juiste medewerkers (in verhouding officieren, adjunct-officieren en parketsecretarissen) betrokkene zijn bij de juiste zaken (hebben zij het juiste mandaat, de juiste opleiding etc). (…) Er wordt sinds recent onderscheid gemaakt tussen een 'licht' en 'zwaar' OM-hoorgesprek. De zwaardere zaken worden enkel ingepland bij adjunct-officieren. De lichtere zaken komen voornamelijk terecht bij de parketsecretarissen (met een 'lager' mandaat). Het werkproces/zaakstroom is – mede naar aanleiding van eerdere rapporten – dus beter gestroomlijnd om te voorkomen dat zaken misgaan, bijvoorbeeld doordat een parketsecretaris een hogere werkstraf oplegt dan toegestaan volgens het mandaat.'

Bij de parketten zijn kwaliteitsofficieren van justitie actief die ook samenwerken in een landelijke officierenpoule, en die bijvoorbeeld (dossier)onderzoek doen naar verschillende onderdelen van de kwaliteit van OM-strafbeschikkingen. Een kwaliteitsofficier bij een arrondissementsparket zegt hierover:

'Deze punten hebben aandacht gehad in het interne onderzoek van de kwaliteitsofficierenpoule:
- *kwaliteit van de OM-hoorders;*
- *aandacht voor de schuldvaststelling;*
- *reproduceerbaarheid van wat je doet tijdens de OM-strafbeschikkingsprocedure;*
- *welke soorten straffen (strafmodaliteiten) worden gebruikt;*
- *of en hoe mandaat is geregeld;*
- *als er geen hoorplicht is, wanneer wel reden om te horen?;*
- *kansen voor sancties die het OM weinig inzet, zoals gedragsaanwijzingen.*

Een constante aanbeveling daarbij is: weet wat je doet, houd het zuiver, blijf binnen de regels, maar zoek daarin wel de mogelijkheden voor maatwerk.'

Geïnterviewden bij een ander arrondissementsparket vertellen:

Gesprekspartner 1, adjunct-officier: '*Ik geef een cursus bij de SSR over het leiden van het OM-hoorgesprek. Daar gaat het enerzijds over wat je allemaal met een OM-strafbeschikking kunt, en anderzijds over de softskills. Mijn afdelingshoofd zit in de landelijke commissie voor de OM-strafbeschikking, en ik ben voor haar een soort klankbord voor de praktijk. Hiervoor sluit ik aan bij overleggen.'*

Gesprekspartner 2, kwaliteitsofficier: '*Ik zit in een werkgroep over de OM-strafbeschikking, en daar hebben we het OM-strafbeschikking-proces meer in beeld gekregen. (…) Er zijn veel beschrijvingen voor het werkproces in verschillende documenten, zoals de Aanwijzing OM-strafbeschikking en de Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking.* [Gesprekspartner 1] *en ik geven ook breder in het land ZSM-cursussen. Hiervoor gebruiken we een landelijk gedeeld document: 'OMSB [OM-strafbeschikking], wat kun je ermee?'. Daarin staat een handig schema met bijvoorbeeld wanneer je een OM-strafbeschikking kan opleggen, waar je dan aan moet denken, wie dan bevoegd is etc.'*

'Wij hebben ons proces ingericht op de verschillende procesbeschrijvingen en proberen collega's hierin mee te nemen. Het gaat vooral om landelijke beschrijvingen, maar als we landelijk iets missen, gebruiken we ook regionale beschrijvingen.' Als voorbeeld noemt gesprekspartner 1: *'Bij de vijf vakdagen ZSM voor alle 'beoordelaars' van dit parket [adjunct-officieren en parketsecretarissen die zaken beoordelen] wijzen we ook heel erg op waar de beoordelaars aan moeten denken bij OM-strafbeschikkingen, en geven we mensen ook weleens een factsheet mee met een korte weergave van waar alles te vinden is. Het kan soms namelijk best een zoekklus zijn om alle richtlijnen en informatie op het intranet te vinden.'*

3.4 Ervaringen van het OM met de keuze voor de manier van afdoen

3.4.1 Schuldvaststelling en kwalificatie van het strafbare feit

Zoals in hoofdstuk 2 besproken, kwam uit de rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad (PGHR) *Beschikt en gewogen* (2014), *Beproefd verzet* (2017), *Wordt vervolgd: beschikt en gewogen* (2017), *Wordt vervolgd: beproefd verzet* (2019) en *Buiten de rechter OM* (2022) en uit de evaluatie van de Wet OM-afdoening (2018) naar voren dat de schuldvaststelling/het bewijs (in een klein percentage zaken) en de kwalificatie beter konden.

Uit het rapport *Buiten de rechter OM* bleek dat in strafbeschikkingen soms niet duidelijk genoeg is uitgelegd voor welke concrete gedraging en voor welk strafbaar feit deze is opgelegd.[141] Volgens de wet moet in de strafbeschikking een feitomschrijving staan (vergelijkbaar met een tenlastelegging) en een kwalificatie. De feitomschrijvingen waren soms onjuist, onvolledig of te ruim omschreven. In veel dossiers ontbrak ook de kwalificatie of sloot die niet aan bij het in het dossier aan de bestraffing ten grondslag gelegde feit. Ook stonden bepaalde daderschapsfiguren of deelnemingsvormen (zoals 'medeplegen') soms niet in de kwalificatie. Het College van Procureurs-Generaal stelde in reactie hierop dat het oplossen van de tekortkomingen bij de feitenomschrijving en kwalificatie complex is. Het OM is een onderzoek gestart naar de impact van de wijzigingen die nodig waren op de ICT-systemen van het OM en ketenpartners. Ook in dit onderzoek geven geïnterviewden bij het OM aan dat het aanpassen van de systemen op dit punt ingewikkeld is, maar dat dit de aandacht heeft.

Volgens de Aanwijzing OM-strafbeschikking is een OM-strafbeschikking alleen mogelijk als daaraan een adequate schuldvaststelling vooraf is gegaan, omdat deze buitengerechtelijke bestraffing juridisch overeenkomt met een rechterlijke veroordeling.[142] Geïnterviewden bij het OM vertellen hierover dat zij bij een strafbeschikking, net als bij een dagvaarding en net zoals een rechter moet doen, de vier vragen van artikel 350 Sv beantwoorden:

1. Is bewezen dat het feit door de verdachte is begaan? (bewijsvraag)
2. Welk strafbaar feit levert het bewezen verklaarde volgens de wet op? (kwalificatie)
3. Is de verdachte strafbaar?
4. Welke straf of maatregel moet worden opgelegd?

Om tot een bevestigend antwoord van de bewijsvraag te komen, moet worden vastgesteld dat er wettig en overtuigend bewijs is (volgens de regels van artikel 339-344a Sv). Verder kunnen bij het beantwoorden van vraag 3 strafuitsluitingsgronden (rechtvaardigingsgronden en schulduitsluitingsgronden) aan de orde komen.

[141] Frielink & Peters 2022, p. 58-67.
[142] Paragraaf 2.1 Aanwijzing OM-strafbeschikking.

Uit de interviews, de deskresearch en de formats en voorbeelden van OM-strafbeschikkingen die wij van het OM hebben ontvangen, blijkt dat in de strafbeschikking zelf niet staat op welk bewijs de beschuldiging is gebaseerd en hoe het OM de schuld heeft vastgesteld, waardoor dit niet controleerbaar is. Er staat alleen:

> De officier van justitie heeft vastgesteld dat u zich schuldig heeft gemaakt aan [een misdrijf/misdrijven/overtreding(en)]. (…)
>
> **Strafbaar feit**
> [delictsomschrijving]
> [artikel]
>
> **Wanneer**
> [pleegdatum of pleegperiode]
>
> **Waar**
> [pleegplaats]

Als er een hoorgesprek is, bespreekt de officier of parketsecretaris daar de verdenking, het bewijs en de kwalificatie volgens het OM en kunnen verdachte en advocaat daarop reageren en vragen stellen. Verdachte en advocaat hebben in elk geval vanaf het eerste verhoor na aanhouding het recht om het dossier op te vragen (art. 30 Sv), maar uit de interviews blijkt dat dit vooral bij de automatisch via het CJIB verstuurde strafbeschikkingen zonder hoorgesprek zelden tot nooit gebeurt vóór uitvaardiging van de strafbeschikking. Vooral als er geen hoorgesprek is, is de feitomschrijving/bewezenverklaring en kwalificatie in de strafbeschikking volgens geïnterviewden vanuit het perspectief van verdachten, maar ook volgens sommigen bij het OM te beperkt. Meer uitleg/een motivering (niet alleen van de beschuldiging, maar ook van de keuze voor de straf) zou volgens geïnterviewden de strafbeschikking duidelijker maken en daarmee kunnen bijdragen aan acceptatie, maar ook de verdachte beter in staat stellen diens rechten uit te oefenen. Daarom geeft het OM, zoals in paragraaf 3.2 besproken, soms (telefonisch) mondelinge uitleg. Ook de informatie over de verdenking in de oproep voor het hoorgesprek ervaren verdachten en advocaten als onduidelijk. Zie verder hoofdstuk 4. Aan de andere kant geven gesprekspartners aan dat een individuele motivering van de strafbeschikking, vooral bij de nu automatisch gegenereerde ‘kale’ geldsancties via het CJIB, (veel) meer tijd zou kosten en daarmee ten koste gaan van de doelmatigheid, terwijl het daarbij om kleine feiten en bedragen gaat.

Vooral geïnterviewde advocaten wijzen op de beslotenheid van de OM-strafbeschikkingsprocedure (onder andere het hoorgesprek), de beslissingen van het OM die daaruit voortkomen en de afwegingen daarachter. OM-strafbeschikkingen worden niet gepubliceerd en niet gemotiveerd zoals uitspraken van de rechter. Het OM publiceert alleen algemene overzichten met cijfers, in de vorm van jaarverslagen. Daardoor ontstaat er geen openbare ‘OM-strafbeschikking-jurisprudentie’ die inzicht geeft in de overwegingen van het OM om bepaalde zaken wel/niet af te doen met een OM-strafbeschikking en de keuze voor de soort en hoogte van de straf. Een groot deel van de uitspraken van de politierechter wordt echter ook niet gepubliceerd.

3.4.2 Beoordeling manier van afdoen (OM-strafbeschikking, dagvaarden of seponeren)

Een OM-strafbeschikking is volgens de Aanwijzing OM-strafbeschikking het uitgangspunt bij strafbare feiten waarbij dat wettelijk mogelijk is, zoals we in hoofdstuk 2 al schreven. In de bijlage bij de Aanwijzing staat een niet-uitputtende lijst contra-indicaties:

- politiek of publicitair gevoelige zaken
- ernstige spreekrechtwaardige feiten waarbij het slachtoffer heeft laten weten van het spreekrecht gebruik te willen maken
- bepaalde ernstige feiten op het vlak van (huiselijk) geweld, zeden en belaging (stalking)
- bij meervoudige recidive (vanaf de tweede keer recidiveren) binnen vijf jaren bij een misdrijf
- feiten gepleegd door illegale vreemdelingen, asielzoekers[143] en mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats (zvwp-ers)[144]
- de sanctie aanwijzing ter ontneming van het wederrechtelijk verkregen voordeel (art. 257a lid 3 onder c Sv), zowel bij natuurlijke als rechtspersonen[145]

Bij het uitvaardigen van OM-strafbeschikkingen staat volgens de Aanwijzing een voortvarende, zorgvuldige en betekenisvolle afdoening voorop. Is dat in meer complexe zaken niet mogelijk doordat samenwerking met ketenpartners nodig is, dan is dat een contra-indicatie. Als er sprake is van een contra-indicatie, betekent dat niet dat de officier nooit een strafbeschikking kan of mag opleggen; die afweging blijft aan de officier. Een belangrijke reden voor de contra-indicaties voor feiten gepleegd door illegale vreemdelingen, asielzoekers en mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats is dat OM-strafbeschikkingen in deze gevallen in de praktijk moeilijk te executeren zijn. Ook in de interviews bij het OM horen we dat OM-medewerkers geen strafbeschikking uitvaardigen als zij verwachten dat executie onmogelijk is, ook al is dat formeel geen contra-indicatie. Een geïnterviewde bij een AP noemt dat dat vaak voorkomt en een probleem is; op ZSM zijn er volgens deze gesprekspartner bijvoorbeeld bij het OM bekende personen bij wie bekend is dat de executie van straffen problemen oplevert, onder andere mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats en/of vast inkomen.

Naast deze contra-indicaties volgt uit verschillende strafvorderingsrichtlijnen dat dagvaarding bij een bepaalde ernst of recidive het uitgangspunt moet zijn. De professionele beslissingsruimte om een keuze te maken voor een manier van afdoen blijft volgens de Aanwijzing bestaan.

Begin 2025 publiceerde het College van Procureurs-Generaal de Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten (zie ook paragraaf 2.3.2). Het College heeft deze instructie aangepast en verdere intensivering van de OM-strafbeschikking uitgesteld in afwachting van onder andere het onderzoek van de PGHR en dit onderzoek.

[143] '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.'
[144] '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.'
[145] Oplegging van ontneming met een strafbeschikking is technisch nu niet mogelijk. Zie paragraaf 3.4.4.

Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten[146]
De Tijdelijke instructie herhaalt dat een strafbeschikking het uitgangspunt is als dat wettelijk mogelijk is. Bij veelvoorkomende vermogensdelicten geldt de contra-indicatie van meervoudige recidive niet en kan dagvaarding alleen – door of na overleg met een arrondissementsofficier – in deze uitzonderingsgevallen:

- Als de officier van justitie van plan is een vrijheidsbenemende straf of maatregel te vorderen waarvan het onvoorwaardelijke deel zes maanden of meer bedraagt;
- Als het in uitzonderingsgevallen en na afweging van alle belangen strikt noodzakelijk is dat de rechter een al dan niet voorwaardelijke kortlopende vrijheidsstraf (<= 6 maanden) oplegt;
- Als de verdachte in verzekering is gesteld of in voorlopige hechtenis zit en de officier van plan is om (super)snelrecht toe te passen. Bij (super)snelrecht vordert de officier geen kortlopende gevangenisstraf hoger dan het al ondergane voorarrest, behalve in een uitzonderingsgeval zoals bedoeld bij het vorige punt.

Volgens veel geïnterviewden van buiten en binnen het OM leiden vooral de beperkte zittingscapaciteit bij de rechtspraak en het cellentekort tot het veel vaker kiezen voor een OM-strafbeschikking in plaats van dagvaarden; bijna alle geïnterviewden bij het OM noemen dit. De Tijdelijke instructie is mede ingegeven door deze capaciteitstekorten. Gesprekspartners bij drie arrondissementsparketten geven aan dat zij sinds de Tijdelijke instructie nog nadrukkelijker de afweging maken of dagvaarden echt noodzakelijk is, of dat een OM-strafbeschikking mogelijk is. Zij kijken daarbij onder meer naar de straf die de verdachte bij de rechter zou krijgen; als iemand bij de rechter ook een taakstraf (van een bepaald aantal uur) zou krijgen, dan kan een strafbeschikking net zo goed. Een strafbeschikking zien zij soms als een betere optie dan een korte celstraf die niet uitgevoerd kan worden. Ook wijzen gesprekspartners bij twee arrondissementsparketten erop dat het sinds de Tijdelijke instructie de bedoeling is om in principe ook boetes/geldsancties op te leggen als zij verwachten dat iemand niet kan betalen, in tegenstelling tot wat we hierboven bespraken over het niet kiezen voor een OM-strafbeschikking bij kleine executiekansen.

Door de beperkte zittingscapaciteit is er bijvoorbeeld per week maar ruimte voor een bepaald aantal zittingen en dus dagvaardingen, en kan het OM dus alleen kiezen voor een andere afdoening als het de zaak snel wil afdoen. Daardoor komen volgens verschillende gesprekspartners, bij het OM maar ook bijvoorbeeld de reclassering en advocaten, steeds vaker ‘zwaardere’/complexere zaken op een OM-hoorgesprek die volgens hen eerder bij de (politie)rechter thuishoren, zoals huiselijk geweldzaken of zaken met verdachten met een lang strafblad en/of meervoudige problematiek. Ook leidt het grotere aantal OM-strafbeschikkingen tot een verschuiving in de belasting van de strafrechtketen, niet zozeer een ontlasting van de strafrechtketen als geheel: dat de rechter gemiddeld meer zwaardere of complexe zaken behandelt, omdat de lichtere zaken worden afgedaan met een OM-strafbeschikking. Dat komt overeen met de bedoeling van de OM-strafbeschikking, maar niet alle geïnterviewden, vooral rechters, zien deze ontwikkeling als onverdeeld positief. ‘De ‘lucht’ is ertussenuit’, zoals een van de rechters het omschrijft.

De meningen van geïnterviewden zijn verdeeld over de verwachte doelmatigheidswinst van het vaker opleggen van OM-strafbeschikkingen (bij veelvoorkomende vermogensdelicten). Sommigen verwachten daardoor meer herinstroom bij de rechter door verzet en mislukte

[146] Zoals die geldt sinds 8 mei 2025.

executie. Verdeeldheid is er vooral ook over de wenselijkheid van het vaker inzetten van de strafbeschikking. Velen vinden het belangrijk dat er genoeg ruimte blijft voor een inhoudelijke afweging per zaak over de beste afdoening, niet alleen vanuit efficiency- of capaciteitsoverwegingen. Geïnterviewden (bij het OM, rechters en vanuit verdachten- en slachtofferperspectief) benadrukken het belang van zorgvuldigheid en de verantwoordelijkheid van het OM hierin, bij het opleggen van OM-strafbeschikkingen in het algemeen en bij de (verdere) uitbreiding daarvan. Als er geen rechter aan te pas komt (wat in principe de bedoeling is en in de meeste zaken ook zo is), is het extra belangrijk dat de waarborgen binnen de OM-strafbeschikkingsprocedure goed nageleefd worden. Sommigen uiten daarbij hun zorgen over de capaciteitsproblemen en werkdruk bij het OM en de brandbrief die OM-medewerkers daarover recent aan het College van PG hebben gestuurd, ook naar aanleiding van de ICT-problemen bij het OM in de zomer van 2025.[147] Daardoor komt de kwaliteit, ook bij OM-strafbeschikkingen, onder druk te staan.

Uit de interviews met OM-medewerkers en ook rechters en advocaten blijkt dat de parketten wet en beleid zelf verder hebben ingekleurd op het punt van de keuze voor de manier van afdoen, vaak uitgewerkt in interne leidraden: onder meer bij welk type zaken een OM-strafbeschikking wel/niet passend is, wanneer een zaak met een OM-strafbeschikking kan worden afgedaan ondanks dat sprake is van een contra-indicatie en wanneer overleg met collega's gewenst is over de manier van afdoen. Daardoor komen verschillen tussen parketten naar voren in de interviews. Die verschillen zien we ook bijvoorbeeld in de interne taakverdeling bij de OM-strafbeschikkingsprocedure en rondom het hoorgesprek; zie verder hierna.

Naast/in aanvulling op de contra-indicaties noemen geïnterviewden bij verschillende parketten nog een paar andere situaties waarin minder snel wordt gekozen voor een OM-strafbeschikking, omdat dagvaarding wenselijk is:

- als op voorhand al duidelijk is dat de verdachte niet akkoord is met een OM-strafbeschikking (en de kans op verzet dus groot is);
- wanneer het OM een gevangenisstraf, voorwaardelijke straf en/of bijzondere voorwaarde(n) of maatregelen het meest passend vindt, die de officier niet met een OM-strafbeschikking kan opleggen (dus als de strafzaak zich ervoor leent);
- bij verdachten bij wie de executie van de straf in het verleden ook al was mislukt;
- als het slachtoffer het spreekrecht wil uitoefenen en/of een zitting bij de rechter wil (ook in niet-'ernstige spreekrechtwaardige zaken', zie verder hoofdstuk 5);
- als het slachtoffer wil dat de verdachte een locatie- of contactverbod krijgt (dit kan ook met een gedragsaanwijzing bij OM-strafbeschikking, maar daar zitten beperkingen aan, zie paragraaf 3.4.4);
- bij hoge en/of complexe vorderingen tot schadevergoeding;
- wanneer onduidelijkheid blijft bestaan over of het slachtoffer schadevergoeding wil vorderen en zo ja, welke.

Volgens veel advocaten, maar ook een aantal rechters en een geïnterviewde bij een parket is de OM-strafbeschikking alleen geschikt voor simpele, 'recht-toe-recht-aan' zaken, met bijvoorbeeld een bekennende verdachte of weinig ruimte voor discussie over de bewijs- en schuldvraag, zoals diefstallen met camerabeelden. Een aantal OM-medewerkers zeggen juist dat een stellig ontkennende verdachte of verwachte juridisch-inhoudelijke discussies niet aan de keuze voor de OM-strafbeschikkingsprocedure in de weg hoeven te staan, als er volgens de

[147] https://www.om.nl/actueel/nieuws/2025/11/20/college-ontvangt-brief-comite-om-onder-druk.

officier maar wettig en overtuigend bewijs is. In een OM-hoorgesprek kunnen discussies over bijvoorbeeld bewijsverweren volgens hen goed gevoerd worden.

Een sepot of voorwaardelijk sepot in een zaak waarin de officier of parketsecretaris eerst van plan was een strafbeschikking uit te vaardigen, komt ook regelmatig voor, blijkt uit de interviews. Dat gebeurt bijvoorbeeld naar aanleiding van het hoorgesprek of ander contact met verdachte en/of advocaat; het liefst zo vroeg mogelijk. Redenen zijn onder andere een leeg strafblad en/of andere persoonlijke omstandigheden van de verdachte die bijvoorbeeld maken dat een strafbeschikking te zwaar is; dat de officier of parketsecretaris toch tot de conclusie komt dat er onvoldoende bewijs is; rechtvaardigings- of schulduitsluitingsgronden; of tijdsverloop. Seponeren kan ook achteraf door intrekking van de strafbeschikking, ook als de verdachte niet in verzet is gegaan (paragraaf 2.2 OM-Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden). Dat gebeurt volgens geïnterviewden bijvoorbeeld soms als executie (na meerdere pogingen, zoals een incassotraject bij een boete) niet gelukt is, vooral bij relatief kleine feiten en veel tijdsverloop. Het dagvaarden in zo'n zaak zou een onwenselijke of onaanvaardbare druk leggen op de strafrechtketen.

3.4.3 Mandatering en onderling/intern toezicht

In paragraaf 2.3.2 bespraken we dat het OM de verbeterpunten uit de PGHR-rapporten rondom mandatering van bevoegdheden van officieren van justitie, voor zover wij kunnen nagaan, heeft opgelost/opgevolgd. Ieder parket heeft een eigen mandaatregeling. Uit de interviews komen geen problemen rondom mandatering naar voren. Uit een van de gesprekken bij een arrondissementsparket blijkt dat de afspraken over mandaat zijn aangescherpt naar aanleiding van de onderzoeken van de PGHR.

Elk parket heeft een eigen interne taakverdeling voor de verschillende OM-strafbeschikkingsprocedures (met en zonder hoorgesprek, ZSM-'vast' en 'niet-vast', niet-ZSM) en soorten zaken, blijkt uit de interviews. De taken worden verdeeld tussen officieren van justitie, adjunct-officieren en parketsecretarissen. Bij het parket CVOM zijn, zoals in paragraaf 3.2 besproken, ook administratief juridisch medewerkers betrokken: parketsecretarissen en administratief juridisch medewerkers beoordelen de zaken en nemen een beslissing. Bij alle geïnterviewde parketten is er de mogelijkheid en soms de verplichting om in bepaalde gevallen te overleggen met een officier of adjunct-officier of de voorgenomen beslissingen voor te leggen, bijvoorbeeld bij twijfel. Ook zijn bij elk parket zoals eerder genoemd kwaliteitsofficieren actief, die verantwoordelijk zijn voor kwaliteitsbewaking en -bevordering, onder andere door training/opleiding/kennisverspreiding, overleg binnen en tussen de parketten, standaardisering van en controle op de werkprocessen.

Geïnterviewden, vooral advocaten en rechters, maar ook bij het OM, noemen dat niet zozeer de functie van degene bij het OM die de keuzes maakt over strafbeschikkingen, uitmaakt voor de uitkomst en de beleving bij de betrokkenen. Vooral de ervaring, maar ook de persoon (onder andere sociale vaardigheden) heeft hier volgens hen invloed op. Hoe meer ervaring en vooral zittingservaring bij de rechtbank, hoe beter voor de kwaliteit van de procedure en het resultaat, is hun indruk. Het gaat daarbij vooral om het ontwikkelen van gevoel voor wat werkt voor een passende afdoening, en durven afwijken van richtlijnen en standaardprocedures om maatwerk te leveren. Zie verder paragraaf 3.4.4 (*Soort en hoogte straf*), paragraaf 3.5 (*Het OM-hoorgesprek*) en hoofdstuk 4.

3.4.4 Soort en hoogte straf

De strafmodaliteit (soort straf, zoals boete en/of taakstraf) en de strafmaat (hoogte van de straf) bepaalt het OM op basis van de eigen OM-richtlijnen voor strafvordering (zie paragraaf 2.2.2). De Aanwijzing OM-strafbeschikking neemt als uitgangspunt een strafoplegging 'die voor de verdachte gunstiger is dan de te verwachten strafeis op zitting.[148] De officier van justitie houdt bij het bepalen van de sanctie rekening met de rechterlijke straftoemetingspraktijk.' Die is onder meer vastgelegd in de 'Oriëntatiepunten straftoemeting' van de rechtspraak (van het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht, LOVS). Geïnterviewden bij het OM noemen beperkingen van deze oriëntatiepunten: ze zijn er alleen voor misdrijven en niet voor overtredingen en ze zijn minder gedetailleerd dan de OM-richtlijnen. Vooral rechters en advocaten noemen dat de OM-richtlijnen in hun ervaring over het algemeen juist strenger zijn dan de LOVS-oriëntatiepunten en hoe rechters oordelen. Verschillende geïnterviewden vertellen dat vooral de minder ervaren OM-medewerkers (te) strak vasthouden aan de richtlijnen. In die situatie blijkt dan dat de rechter, bijvoorbeeld naar aanleiding van verzet, in bepaalde gevallen een lagere straf oplegt dan de straf die bij de OM-strafbeschikking was opgelegd. Zie verder hoofdstuk 6, vooral 6.4.3 (*Beoordeling door de rechter*).

In de praktijk bestaat een OM-strafbeschikking meestal uit een taakstraf of boete (dat laatste vooral bij 'first offenders'), al dan niet in combinatie met een schadevergoedingsmaatregel. Geïnterviewden bij het OM vertellen dat zij hun best doen te kiezen voor een straf waarvan de kans het grootst is dat die ook succesvol wordt uitgevoerd. Bij een geldsanctie spelen onder andere de betalingsmogelijkheden van de verdachte een grote rol. Ook de bereikbaarheid van de verdachte is relevant; heeft die bijvoorbeeld een adres waar het CJIB brieven heen kan sturen, of kan die worden opgeroepen voor een taakstraf? Hoe waarschijnlijk is het dat de verdachte de post opent? Bij taakstraffen moet de verdachte tijdens het hoorgesprek aangeven bereid te zijn die uit te voeren. Verder weegt daarbij bijvoorbeeld mee wat iemands (fysieke en psychische) mogelijkheden zijn om te werken en zo ja, wat voor werk. En als de verdachte betaald werk heeft: of en hoe de taakstraf daarmee te combineren is.

Het parket CVOM legt het vaakst een combinatie tussen een boete en een rijontzegging op. Bij meer dan 50 km per uur te hard rijden kan de politie bij staandehouding meteen het rijbewijs invorderen; daarna komen deze zaken op OM-hoorgesprek. Bij lagere snelheidsovertredingen volgt op basis van de richtlijn ook een rijontzegging. Taakstraffen zijn volgens de richtlijn alleen aan de orde als persoonlijke omstandigheden hierom vragen. Bijvoorbeeld: een geldboete heeft geen nut als iemand in de schuldsanering zit.

Hoe meer informatie het OM heeft over de persoonlijke omstandigheden van de verdachte, hoe beter het daar rekening mee kan houden, blijkt uit de interviews. Dan kan het gaan om de financiële situatie (heeft iemand bijvoorbeeld schulden en/of een gezin te onderhouden?), psychische en/of sociale problematiek, fysieke gezondheid, de sociale situatie (zoals werk, relaties en de impact van een straf daarop), de persoonlijkheid en houding van de verdachte en de kans op recidive. Ook de details van de zaak – bijvoorbeeld het aandeel van anderen – kunnen invloed hebben op de straf. Dit soort dingen blijken niet altijd uit het – bij kleine feiten vaak beperkte – dossier en komen soms beter naar voren in persoonlijk contact met de verdachte (en diens advocaat), bijvoorbeeld tijdens een hoorgesprek. Ook helpt het als de reclassering heeft geadviseerd.

[148] Dat geldt niet voor de 'feitgecodeerde misdrijven' (zie paragraaf 2.2.3 en 3.2.4), waar het parket CVOM zich mee bezighoudt. Daarvoor geldt de OM-Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en Mulder-gedragingen.

Het opleggen van een gedragsaanwijzing komt weinig voor. Verschillende geïnterviewden, bij het OM maar ook bijvoorbeeld de reclassering, zeggen dat de gedragsaanwijzing in bepaalde gevallen effectief kan zijn, maar vaak niet opgelegd wordt, onder andere door onbekendheid. Een geïnterviewde bij een arrondissementsparket vertelt dat zij met collega's probeert dit bij parketten onder de aandacht te brengen om dit te veranderen. In paragraaf 2.2.1 Aanwijzing OM-strafbeschikking is uitgewerkt hoe het OM om moet gaan met gedragsaanwijzingen:

> Gedragsaanwijzingen moeten – net als voorwaarden bij voorwaardelijke straffen van de rechter – zijn gericht op voorkoming van strafbare feiten, of gedragingen betreffen waartoe de verdachte met het oog op maatschappelijke betamelijkheid gehouden moet worden geacht. Dit betekent dat de officier van justitie met een strafbeschikking in principe dezelfde voorwaarden kan opleggen als bij een voorwaardelijke straf. Wel moet de gedragsaanwijzing in verhouding staan tot het strafbare feit en de met minder waarborgen omgeven buitengerechtelijke afdoening. Bepaalde voorwaarden zijn zo indringend dat zij niet met een gedragsaanwijzing in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd:
> — Klinische opname, opname in een instelling voor begeleid wonen, maatschappelijke opvang en gedragsaanwijzingen waaraan elektronisch toezicht wordt verbonden;
> — Ambulante behandeling kan alleen als de (maximum)duur vooraf bekend is zodat de duur beperkt kan worden en er een proportionaliteitsafweging kan worden gemaakt.[149]
>
> De ambulante behandeling mag niet meer bedragen dan 20 behandelbijeenkomsten, geen verplichting inhouden tot het innemen van medicijnen en moet bestaan uit gesprekken/training gericht op concrete gedragsverandering bij de verdachte ter vermindering van recidivegevaar, zoals onder andere het aanleren van gedrag om agressie, bedreiging, vernieling en/of opbouw van schulden te voorkomen.
>
> De aan een gedragsaanwijzing verbonden proeftijd is maximaal 1 jaar (art. 257a lid 3 onder e Sv).[150]
>
> Omdat de officier aan een voorwaardelijk sepot in principe geen bijzondere voorwaarden kan verbinden, moet deze in principe dagvaarden als een voorwaarde niet met een gedragsaanwijzing in een strafbeschikking kan worden opgelegd.

Een gedragsaanwijzing bestaat volgens geïnterviewden in de praktijk nu vaak uit een contact- of locatieverbod, maar ook bijvoorbeeld een training van de reclassering of een (ggz-)behandeling. Een in de interviews bij het OM genoemde reden om geen gedragsaanwijzingen op te leggen, is dat dat alleen kan als de verdachte verklaart zich daaraan te willen houden; zo niet, dan moet de officier dagvaarden. Dat maakt het soms onmogelijk om een gedragsaanwijzing op te leggen in gevallen waarin de officier dat wel zou willen. Geïnterviewden vertellen verder dat afdwingen van naleving en sanctionering van niet-naleving van een gedragsaanwijzing lastig is bij een OM-strafbeschikking. Omdat een voorwaardelijke OM-strafbeschikking niet mogelijk is, zitten er weinig consequenties aan overtreding van een gedragsaanwijzing. Dit in tegenstelling tot bij de rechter, die bijvoorbeeld een voorwaardelijke gevangenisstraf kan opleggen met (een) bijzondere voorwaarde(n) vergelijkbaar met een gedragsaanwijzing. Ook de maximale proeftijd van een jaar en het maximale aantal van 20 ambulante

[149] Deze gedragsaanwijzing bij strafbeschikking mag alleen na instemming van de reclasseringsofficier (of bij diens afwezigheid een senior officier van justitie) en als er een noodzaak is tot een snellere strafrechtelijke interventie dan met een dagvaarding kan worden gerealiseerd.

[150] Verlenging van de proeftijd is alleen aan de orde als de bestrafte de gedragsaanwijzing niet binnen de proeftijd heeft kunnen voldoen en de officier van justitie aanleiding ziet de bestrafte daarvoor meer tijd te gunnen.

behandelbijeenkomsten noemen geïnterviewden bij het OM en de reclassering als een beperking. Onder meer door de wachttijd tot iemand bij de reclassering is aangemeld en de wachtlijsten bij zorginstellingen duurt het vaak lang voordat een behandeling of andere gedragsinterventie zoals een training kan starten. Ook is het doel van gedragsverandering na 20 bijeenkomsten in veel gevallen nog niet bereikt. Een gedragsaanwijzing op basis van art. 509hh Sv (gebiedsverbod, contactverbod, meldplicht, hulpverleningsplicht of dierenhoudverbod bij herhaalde/ernstige overlast)[151] zien sommige gesprekspartners als een beter alternatief dan de gedragsaanwijzing bij OM-strafbeschikking; overtreding daarvan is een strafbaar feit. Deze gedragsaanwijzing is geen afdoening en kan de officier alleen opleggen als die ook van plan is om de verdachte te dagvaarden.[152] De rechter heeft veel meer keus uit bijzondere voorwaarden en kan volgens een aantal geïnterviewden daarom meer maatwerk leveren.

Geïnterviewden bij het OM en advocaten ervaren het niet kunnen opleggen van een voorwaardelijke straf met een OM-strafbeschikking als een groot gemis. Het nieuwe Wetboek van Strafvordering zal hier naar verwachting (als de Eerste Aanvullingswet wordt aangenomen) wel in voorzien. Zaken waarin door de officier van justitie een voorwaardelijke straf als de beste optie wordt gezien, moeten op dit moment aan de rechter worden voorgelegd, wat ten koste gaat van de doelmatigheid.

Verder vinden verschillende geïnterviewde OM-medewerkers het jammer dat zij nu bij een OM-strafbeschikking geen ontnemingsmaatregel kunnen opleggen (‘voldoening aan de staat van een geldbedrag of overdracht van in beslag genomen voorwerpen ter gehele of gedeeltelijke ontneming van (…) wederrechtelijk verkregen voordeel’[153]). Dat zien zij in bepaalde zaken als een passende en effectieve straf. Hoewel dit juridisch is toegestaan, kan het ICT-systeem dit ‘niet aan’; in de OM-Aanwijzing (paragraaf 2.2) staat dat deze maatregel nog niet is geïmplementeerd. In het bij de Tweede Kamer ingediende wetsvoorstel voor de Eerste Aanvullingswet[154] is de mogelijkheid niet eens meer opgenomen.

3.5 Ervaringen van het OM met het OM-hoorgesprek

3.5.1 Inleiding

De wetgever had bij de invoering van de hoorplicht drie redenen voor ogen: 1) het horen draagt bij aan de zorgvuldigheid waarmee de schuld van de verdachte aan het strafbare feit kan worden vastgesteld, 2) tijdens het horen kan de verdachte wijzen op de gevolgen van de voorgestelde straf zodat die eventueel kan worden aangepast en 3) het horen kan bijdragen aan de acceptatie van de OM-strafbeschikking door de verdachte.[155] In de wet is niet vastgelegd hoe het OM-hoorgesprek precies moet verlopen, behalve in welke gevallen het moet worden gehouden en de minimumeisen aan een gespreksverslag (art. 257c lid 1-3 Sv). Hierna bespreken we hoe het OM daar in beleid en praktijk invulling aan geeft.

3.5.2 Hoorgesprek als dat niet wettelijk verplicht is

Zoals eerder genoemd, is een hoorgesprek vóór uitvaardiging van een OM-strafbeschikking wettelijk verplicht bij een taakstraf, rijontzegging, gedragsaanwijzing en/of

[151] Op basis van de Wet maatregelen bestrijding voetbalvandalisme en ernstige overlast. De officier van justitie kan deze gedragsaanwijzing opleggen voorafgaand aan dagvaarding, als er snel een maatregel nodig is.
[152] Zie de OM-Aanwijzing kader voor toepassing van voorwaarden, gedragsaanwijzingen en maatregelen (2023A004).
[153] Art. 257a lid 3 onder c Sv; art. 36e Sr.
[154] *Kamerstukken II* 2025/26, 36913, nr. 1 & 2 (Wijziging van het nieuwe Wetboek van Strafvordering (Eerste Aanvullingswet nieuw Wetboek van Strafvordering)).
[155] *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3, p. 31.

betalingsverplichting (geldboete en/of schadevergoeding) van totaal meer dan € 2.000. Volgens de Aanwijzing OM-strafbeschikking vindt een hoorgesprek in andere gevallen alleen plaats als de officier van justitie dat strafvorderlijk 'noodzakelijk acht', bijvoorbeeld om tot een zorgvuldige schuldvaststelling en/of strafoplegging te komen. Horen wanneer dat wettelijk niet verplicht is, moet volgens de Aanwijzing uitzondering zijn.

De meeste geïnterviewde parketten zijn over het algemeen dan ook terughoudend in het houden van hoorgesprekken als dat niet wettelijk verplicht is, zoals bij 'kale' boetes onder de € 2.000. Sommige parketten hebben deze afweging – wanneer horen zonder hoorplicht? – in hun interne handleiding/werkinstructies uitgewerkt. Ook de landelijke poule van kwaliteitsofficieren is bezig met dit thema, om de uniformiteit tussen parketten te bevorderen. Verschillen tussen parketten kunnen bijvoorbeeld te maken hebben met verschillen in aantallen van bepaalde typen zaken en daarmee samenhangende capaciteit. Gesprekspartners bij twee parketten vertellen dat zij wel regelmatig horen als dat niet verplicht is.

Redenen om wel te horen als dat volgens de wet niet hoeft, zijn volgens geïnterviewden onder andere:

- om de kans op geslaagde executie te vergroten;
- kwetsbare verdachten bij wie extra uitleg gewenst is, ook met het oog op executie;
- bij recidive, als iemand bijvoorbeeld al meerdere keren een boete heeft gehad; dat kan reden zijn om het gesprek daarover aan te gaan, terwijl het strafbare feit op zichzelf daarvoor geen aanleiding geeft.

3.5.3 Verloop en uitkomst van het hoorgesprek

Aan het begin van het hoorgesprek geeft de (adjunct-)officier van justitie of parketsecretaris de verdachte de cautie (waarschuwing zwijgrecht), legt uit wat het doel van het hoorgesprek is, hoe het gesprek en de OM-strafbeschikkingsprocedure eruitzien, dat het gaat om een strafbaar feit en wijst de verdachte op diens rechten. Als er een advocaat aanwezig is, is deze uitleg meestal minder uitgebreid. Zie ook hoofdstuk 4. Daarna voert de officier of parketsecretaris het gesprek verder aan de hand van art. 350 Sv; het bewijs, de strafbaarheid van het feit, de strafbaarheid en de persoonlijke omstandigheden van de verdachte en de straf worden besproken en de verdachte en advocaat kunnen daarop reageren. Van het hoorgesprek moet een verslag worden gemaakt (art. 257c lid 3 Sv); hiervoor zit meestal een parketsecretaris of administratief medewerker bij het gesprek. Als de strafbeschikking afwijkt van door de verdachte uitdrukkelijk onderbouwde standpunten, moeten de redenen daarvoor in het verslag komen, als de officier/parketsecretaris die niet al mondeling heeft gegeven tijdens het gesprek.[156] Voor het hoorverslag zit een vast format in het OM-systeem, dat is aangevuld naar aanleiding van de onderzoeken van de PGHR zodat alle wettelijk verplichte onderdelen erin staan.

De meeste gesprekspartners bij het OM vertellen dat zij voorafgaand aan het hoorgesprek al een bepaalde straf binnen een bepaalde bandbreedte voor ogen hebben (zoals boete tussen bedrag X en X, taakstraf tussen X uren en X uren). Het komt regelmatig voor dat advocaten met een voorstel komen (soms ook al voorafgaand aan het hoorgesprek, bijvoorbeeld bij ZSM), waar het OM over het algemeen voor open staat. Daarbij houdt de (adjunct-)officier of parketsecretaris zoals hiervoor genoemd rekening met de OM-richtlijnen en de straftoemeting van de rechtspraak. Taakstraffen, rijontzeggingen en gedragsaanwijzingen kan de officier zoals eerder genoemd alleen opleggen als de verdachte in het hoorgesprek verklaart daaraan te

[156] Art. 257c lid 3 Sv.

willen voldoen. Afhankelijk van het verloop van het gesprek en wat de verdachte/diens advocaat naar voren brengt, kan de straf worden aangepast, zowel in soort als hoogte. Zo kan een taakstraf toch passender zijn dan een boete of juist andersom. Dit hangt bijvoorbeeld af van de vraag of verdachte diens leven heeft gebeterd en de persoonlijke omstandigheden van verdachte (zoals een lichte verstandelijke beperking (lvb), laag inkomen, schulden, ondercuratelestelling, hulpverlenings- of zorgtraject) en eventuele inhoudelijke/juridische argumenten, zoals over de kwalificatie of de mate van schuld. Verder volgt uit de OM-Aanwijzing sepot en de gesprekken dat het OM naar aanleiding van het hoorgesprek kan besluiten om toch (voorwaardelijk) te seponeren. Een advocaat merkt op dat dit soms goed is, als het OM daarmee bijvoorbeeld recht doet aan de in het gesprek besproken persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Maar soms seponeert degene die hoort ook tijdens het gesprek omdat deze ter plekke vaststelt dat er bijvoorbeeld onvoldoende bewijs is, terwijl het OM dat met betere voorbereiding en afstemming veel eerder had kunnen signaleren. Dat noemt deze gesprekspartner ondoelmatig voor alle partijen. Daar wreekt zich dat de voorbereiding van de zaak, de planning van het hoorgesprek en het gesprek zelf vaak niet door dezelfde mensen gebeurt; goed overleg en controle is dan belangrijk.

De hoorgesprekken bij het parket CVOM zijn, zoals in paragraaf 3.2.4 genoemd, digitaal of fysiek in Utrecht.[157] Geïnterviewden vertellen dat het hoorgesprek is bedoeld om de feitelijke en persoonlijke omstandigheden na te vragen en een passende sanctie vast te stellen. De (adjunct-)officier van justitie die het gesprek voert, vraagt altijd om toestemming voor het digitaal horen. Als verdachte niet akkoord is, kan deze in Utrecht worden gehoord of kan de zaak worden voorgelegd aan de rechter. Gesprekspartners hebben in de afgelopen 4/5 jaar nog nooit meegemaakt dat een verdachte niet akkoord gaat en in Utrecht wil worden gehoord of naar de rechter wil. Vervolgens worden de feiten besproken en stelt de officier de schuld vast. Daarna gaat het gesprek verder over de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Daarbij gaat het bijvoorbeeld over het belang van behoud van het rijbewijs en de financiële situatie. De financiële omstandigheden kunnen een reden zijn om de boete lager vast te stellen. Persoonlijke omstandigheden kunnen ook maken dat de officier een lagere rijontzegging oplegt dan in de richtlijn staat. Met het oog op gelijkheid kan de officier in deze gevallen de geldboete verhogen. Aan het eind van het hoorgesprek krijgt de verdachte het laatste woord, waarna de officier een strafvoorstel doet door de zaak samen te vatten en te stellen wat volgens de officier een passende straf is. Zoals de wet eist, vraagt de officier bij straffen anders dan een boete of de verdachte bereid is aan de straf te voldoen.

In enkele gesprekken met het OM signaleren geïnterviewden dat het steeds vaker voorkomt dat verdachten niet komen opdagen bij het hoorgesprek. In dat geval wordt wel een poging ondernomen om contact te leggen met de verdachte om een nieuwe afspraak te plannen, maar dat lukt in de praktijk vaak niet. Verdachten zijn soms niet goed bereikbaar of hebben geen adres. Het OM is bij zaken waar het van plan is om bijvoorbeeld een taakstraf of rijontzegging op te leggen en waar de verdachte niet verschijnt bij het hoorgesprek, genoodzaakt om te dagvaarden. Dat gaat ten koste van de doelmatigheid van de procedure.

3.5.4 Mandaat/taakverdeling OM-functionarissen

Uit de wet en de OM-Aanwijzing strafbeschikking volgt zoals gezegd dat de officier van justitie zelf het hoorgesprek moet voeren bij een voorgenomen taakstraf van meer dan 120 uur, een rijontzegging of een gedragsaanwijzing, behalve bij een algemene gedragsaanwijzing reclasseringstoezicht. Uit de interviews blijkt dat binnen deze grenzen parketsecretarissen, adjunct-

[157] We gaan hier iets uitgebreider op het hoorgesprek bij het parket CVOM in, omdat advocaten en verdachten hier kritisch op zijn; zie paragraaf 4.3.3.

officieren en (arrondissements-)officieren van justitie de hoorgesprekken voeren; de verdeling verschilt per parket. Zij worden hiervoor intern opgeleid. Uit de gesprekken met verschillende betrokkenen binnen en buiten het OM blijkt, zoals hiervoor ook genoemd, dat zij (kwaliteits)verschillen ervaren in de manier waarop medewerkers het hoorgesprek voeren en vasthouden aan de OM-richtlijnen. Die verschillen schrijven geïnterviewden zoals gezegd toe aan de mate van ervaring en de 'persoon' van de functionaris, meer dan aan diens functie.

3.6 Ervaringen CJIB en reclassering met executie van OM-strafbeschikkingen

3.6.1 Executie door het CJIB

De tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen in de vorm van geldsancties (boetes, schadevergoedingen en andere betalingsverplichtingen) door het CJIB verloopt voor het overgrote deel volledig geautomatiseerd. Het CJIB vertelt in het interview dat dit in de meeste gevallen (ruim 80%) probleemloos gaat en mensen netjes betalen. De meeste geldbedragen zijn binnen maximaal 2-3 jaar geïnd.

Het proces bij het CJIB is als volgt opgebouwd: eerst aanschrijven/opsturen van de strafbeschikking (als nog niet uitgereikt door het OM); dan aanmanen/waarschuwen; daarna incassoactiviteiten, bijvoorbeeld met hulp van deurwaarders. Als iemand dan nog niet betaald heeft, stroomt de zaak vanuit het CJIB terug in bij het OM. Het OM kan dan gijzeling vorderen bij de rechter of de verdachte alsnog dagvaarden. Bij een boete opgelegd door de rechter is er in de laatste fase de mogelijkheid van vervangende hechtenis; bij een OM-strafbeschikking niet. Gijzeling en vervangende hechtenis komen volgens het CJIB zo weinig voor dat het niets kan zeggen over de effectiviteit daarvan. De ervaring leert dat de meeste mensen na een aanmaning/waarschuwingsbrief toch in actie komen.

Een zo kort mogelijke doorlooptijd tussen het strafbare feit en de executie door het CJIB verhoogt volgens het CJIB de kans op betaling. Over het algemeen is het CJIB tevreden over de doorlooptijden bij OM-strafbeschikkingen, maar er is altijd ruimte voor verbetering. Dit heeft de aandacht.

Door verbeterde dienstverlening van het CJIB, bijvoorbeeld meer mogelijkheden om gespreid te betalen, is het percentage geïnde sancties gestegen; een aantal jaar geleden was dat 70%, tegenwoordig is dit meer dan 80%. Klantcontact, waarbij het CJIB meedenkt over mogelijkheden en betalingsregelingen, draagt volgens het CJIB bij aan succesvolle inning. Ook besteedt het CJIB aandacht aan de begrijpelijkheid van brieven om de kans op betaling zo groot mogelijk te maken; de brieven zijn nu op taalniveau B1 en het CJIB is van plan ze op A2-niveau te herschrijven.

Voor degenen die niet kunnen betalen is een vervangende niet-financiële maatregel volgens het CJIB een prettig alternatief. De vervangende taakstraf (artikel 7.5.8 van het Nieuwe Wetboek van Strafvordering) en de beëindiging van de tenuitvoerlegging van een geldboetestrafbeschikking door het CJIB (artikel 7.5.9) zijn inmiddels door het aannemen van de daartoe strekkende amendementen onderdeel geworden van de tweede vaststellingswet van het Wetboek van Strafvordering.[158] Het CJIB noemt dat een goede ontwikkeling. Als mensen nu

[158] *Kamerstukken II* 2024/25, 36636, nr. 16 & 17; *Kamerstukken I* 2024/25, 36636, A, *Stb.* 2026, 57 (Tweede vaststellingswet Wetboek van Strafvordering).

niet betalen, volgt vaak via het OM een procedure bij de rechtbank en is daar pas de mogelijkheid voor een vervangende strafmaatregel; dat is zonde van de tijd en energie. Het OM kan er ook voor kiezen de zaak niet voor de rechter te brengen; dan blijft de vordering open staan.

Het CJIB ziet, net als sommige gesprekspartners bij het OM, dat overlastgevers/dak- en thuislozen vaak dezelfde typen delicten plegen. Geldsancties aan deze doelgroep worden niet goed betaald, maar hebben ook geen effect; men blijft dezelfde overtredingen begaan. Andere sancties zouden volgens deze geïnterviewden daarom effectiever kunnen zijn.

Verder is het innen van geldsancties bij personen (met woonadres) in het buitenland volgens het CJIB lastig; het inzetten van deurwaarders etc. kan niet. Ook kennen veel andere landen geen OM-strafbeschikking of iets wat erop lijkt.

3.6.2 Executie via de reclassering (werkstraffen en toezicht)

De opdracht om een taakstraf ten uitvoer te leggen of toezicht te houden op bij een strafbeschikking opgelegde gedragsaanwijzingen komt van het OM via het CJIB bij de reclassering. Volgens geïnterviewden bij de reclassering maakt het niet veel uit of een opgelegde taakstraf via een vonnis van de rechter of een OM-strafbeschikking binnenkomt. Alleen de termijn waarbinnen de dader de taakstraf uitgevoerd moet hebben is anders bij een OM-strafbeschikking: negen in plaats van achttien maanden nadat de strafbeschikking onherroepelijk is geworden (artikel 6:3:1 Sv). Dit lukt soms niet, waarna de reclassering de zaak moet terugmelden bij het OM. Dat komt onder meer doordat het vaak lang duurt voordat het OM de zaak aanmeldt bij de reclassering, en daarna tot de dader kan starten met de werkstraf; in totaal zijn daarmee soms drie van de negen maanden al om. Voordat een werkstraf als mislukt wordt gezien, is er de mogelijkheid om de dader een (mondelinge) waarschuwing te geven of te herplaatsen. Mocht de dader daarna nog een keer de regels overtreden, dan is de werkstraf mislukt.

De uitvoering van een reclasseringstoezicht bij een OM-strafbeschikking verloopt grotendeels hetzelfde als een regulier toezicht. In plaats van bijzondere voorwaarden gaat het om gedragsaanwijzingen, met de in paragraaf 3.4.4 genoemde grenzen volgens de wet en de Aanwijzing OM-strafbeschikkingen. Als betrokkene zich niet aan de gedragsaanwijzingen, zoals een behandeling, houdt, dan kan het OM de zaak voor de rechter brengen. De dader moet aan een gedragsaanwijzing voldoen binnen een proeftijd van maximaal 1 jaar (art. 257a lid 3 onder e Sv). Deze termijn is volgens geïnterviewden bij de reclassering soms te kort. Vooral bij ambulante behandelingen, waarvan de officier van justitie maximaal 20 behandelbijeenkomsten mag opleggen (paragraaf 2.2.1 Aanwijzing OM-strafbeschikkingen) is afronding binnen een jaar niet altijd haalbaar. Ook zijn 20 gesprekken zoals in paragraaf 3.4.4 genoemd soms te weinig om het doel te bereiken. Wel noemt de reclassering: als na de maximaal 20 (verplichte) behandelingen meer nodig is, dan kan betrokkene dat op vrijwillige basis (en dus op eigen kosten) verder afronden. Zoals in paragraaf 3.4.4 al genoemd legt het OM bijna nooit gedragsaanwijzingen op met een OM-strafbeschikking. Ook de reclassering ziet hier kansen.

De invulling van een toezicht bij een OM-strafbeschikking kan door de reclassering als beperkter worden ervaren, omdat bijvoorbeeld de inzet van jeugdstrafrecht niet mogelijk is, net zoals de controle op een locatie- of contactverbod met elektronische monitoring. Ook is bijvoorbeeld opname in een zorginstelling niet mogelijk, zoals een kortdurende opname in een zorginstelling voor detox.

4 Positie van de verdachte

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de positie van de verdachte in het proces van voorbereiding en uitvaardiging van de OM-strafbeschikking centraal. Hierbij wordt ingegaan op de manier waarop verdachten in aanraking komen met de OM-strafbeschikkingsprocedure, hoe zij geïnformeerd worden over hun positie en hun rol binnen het proces en wat hun ervaringen zijn. Ook wordt ingegaan op de ervaringen van advocaten van verdachten en hoe zij aankijken tegen bepaalde facetten van de procedure. Hierbij wordt met name ingegaan op de ervaringen met informatievoorziening, de verschillende typen OM-strafbeschikkingen, het OM-hoorgesprek en de manier waarop rechtsbijstand voor verdachten is georganiseerd.

4.2 Ervaringen met informatievoorziening aan verdachten

4.2.1 Inleiding

Deze paragraaf gaat over de informatievoorziening aan verdachten en hoe dit door verdachten en rechtsbijstandsverleners wordt ervaren. Het proces van het voorbereiden en uitvaardigen van een OM-strafbeschikking kan via verschillende routes verlopen (zie paragraaf 3.2). Binnen elk van deze routes verloopt de informatievoorziening aan verdachten op een verschillende manier; zo verschilt het of er sprake is van persoonlijk contact, en de manier van schriftelijke informatievoorziening verschilt eveneens. Ter verduidelijking worden hieronder eerst de verschillende ‘routes’ besproken die doorlopen kunnen worden alvorens een OM-strafbeschikking wordt opgelegd.

— De verdachte heeft een strafbaar feit gepleegd, maar zit niet vast. De officier besluit op basis van het dossier tot de uitvaardiging van een OM-strafbeschikking waarbij de verdachte niet hoeft te worden gehoord tijdens een OM-hoorgesprek. Het OM geeft de beslissing door het CJIB en de verdachte ontvangt van het CJIB een brief met de opgelegde OM-strafbeschikking.
— De verdachte heeft een strafbaar feit gepleegd, maar zit niet vast. De officier is voornemens een OM-strafbeschikking uit te vaardigen, maar waarbij die de verdachte eerst wil horen tijdens een OM-hoorgesprek. De verdachte ontvangt dan thuis een brief van de

officier met het voornemen tot het opleggen van de OM-strafbeschikking en de uitnodiging om te verschijnen op het OM-hoorgesprek.
- De verdachte heeft een strafbaar feit gepleegd en zit vast. De officier besluit in het kader van de ZSM-afdoening na beoordeling van het dossier en na overleg met de ketenpartners direct tot het opleggen van de OM-strafbeschikking zonder dat de verdachte hoeft te worden gehoord in een OM-hoorgesprek. De verdachte krijgt ter plekke op het politiebureau de OM-strafbeschikking uitgereikt, vaak door de politie.
- De verdachte zit vast en de officier is na beoordeling van het dossier en na overleg met de ketenpartners voornemens een OM-strafbeschikking uit te vaardigen, maar wil de verdachte op een later moment horen tijdens een OM-hoorgesprek. In dat geval krijgt de verdachte ter plekke op het politiebureau het voornemen tot het opleggen van de OM-strafbeschikking en de uitnodiging voor het OM-hoorgesprek mee.

In de gevallen waarbij er een OM-hoorgesprek heeft plaatsgevonden en de officier besluit op basis van het OM-hoorgesprek zijn voornemen te bevestigen en de OM-strafbeschikking uit te vaardigen, wordt deze na afloop van het hoorgesprek ter plekke opgesteld, geprint en aan de verdachte meegegeven.

4.2.2 Algemeen beeld

Bij het Openbaar Ministerie is er doorlopend aandacht voor het onderwerp communicatie. Zo is er een landelijke werkgroep die zich bezighoudt met de inhoud van brieven, het taalgebruik en de leesbaarheid. Volgens gesprekspartners zijn hierin de afgelopen jaren verbeterslagen gemaakt. Toch zijn advocaten kritisch op dit punt. Het algemene beeld dat uit de gesprekken met advocaten naar voren komt over de brieven die verdachten ontvangen is dat de informatie summier, vaak onduidelijk en niet eenduidig is. Dit werd ook al gesignaleerd in het rapport *Buiten de rechter OM* van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Die stelde in 2022 ook al vast dat de omschrijvingen van het feit waarvoor het OM de strafbeschikking uitvaardigt en de kwalificatie daarvan duidelijker moet.[159] Uit de gesprekken blijkt dat dit anno 2025 nog steeds geldt voor zowel de OM-strafbeschikkingen die door het CJIB worden verstuurd als voor de OM-strafbeschikkingen die door het Openbaar Ministerie zelf worden opgesteld en uitgereikt aan de verdachten.

Dezelfde tekortkomingen worden ook ervaren bij de brieven van het Openbaar Ministerie met het voornemen om een OM-strafbeschikking uit te vaardigen en waarbij de verdachte wordt uitgenodigd voor het OM-hoorgesprek. De tekortkomingen waarop door gesprekspartners wordt gewezen zien op de omschrijving van de feiten waarvoor de OM-strafbeschikking wordt opgelegd, de informatie over het hoorgesprek en wat de verdachte daarvan kan verwachten, over de consequenties van het accepteren van een OM-strafbeschikking en over de mogelijkheden om in verzet te gaan.

4.2.3 Informatie over het voornemen tot het opleggen van een OM-strafbeschikking

Het voornemen tot het opleggen van een OM-strafbeschikking en de uitnodiging voor een OM-hoorgesprek kent een vast format. Daarin wordt standaard een aantal punten benoemd. In deze brief schrijft de officier dat de verdachte op basis van het proces-verbaal verdacht wordt van bepaalde feiten die gepleegd zijn op een bepaalde datum en dat de officier op basis van die feiten voornemens is aan verdachte een OM-strafbeschikking uit te vaardigen. Die verzoekt de verdachte daarom op een bepaalde datum te verschijnen voor een OM-hoorgesprek en deelt daarbij mee dat wanneer de verdachte niet verschijnt, de zaak aan de

[159] Frielink & Peters 2022.

politierechter zal worden voorgelegd. Er zit daarnaast een korte bijlage bij de oproep met de mogelijke sancties die de officier met een OM-strafbeschikking kan opleggen en er wordt in aangegeven dat de verdachte zich kan laten bijstaan door een advocaat. Tot slot staat vermeld dat een OM-strafbeschikking gevolgen kan hebben voor het strafblad.

Uit de gesprekken met advocaten én verdachten blijkt deze informatie tekortschiet. Ten eerste wordt de brief met het voornemen en de oproep voor het OM-hoorgesprek als enigszins misleidend ervaren, zo geven veel advocaten aan. Zij vertellen dat het feit dat de officier in zijn brief aangeeft dat die *voornemens* is een OM-strafbeschikking uit te vaardigen, kan suggereren, of in ieder geval bij verdachten het beeld doen ontstaan, dat de oplegging van de OM-strafbeschikking al een uitgemaakte zaak is. Dat kan ertoe leiden dat verdachten zich bij voorbaat al neerleggen bij de OM-strafbeschikking en dat zij daardoor geen werk maken van een goede voorbereiding van het OM-hoorgesprek en nalaten om daarvoor rechtsbijstand in te schakelen.

Verder wordt er door advocaten kritiek geuit op de manier waarop de informatie over OM-strafbeschikking en het hoorgesprek gepresenteerd wordt. De feitelijke informatie, over waar en wanneer de verdachte zich dient te melden voor het OM-hoorgesprek staat duidelijk vermeld, maar wat een OM-strafbeschikking precies inhoudt, wat de gevolgen zijn en dat er recht is op rechtsbijstand wordt volgens advocaten onvoldoende duidelijk gemaakt. Het belangrijkste kritiekpunt hier is dat de oproep geen tenlastelegging bevat. Daardoor weten zowel verdachte als advocaat niet goed waarvan de betrokkene nu precies verdacht wordt. Dit wordt slechts in algemene bewoordingen opgeschreven door het Openbaar Ministerie. Zo kan uit de omschrijving in de oproep bijvoorbeeld worden afgeleid dat het waarschijnlijk om een diefstal gaat, maar dat het tijdens het hoorgesprek opeens om heling blijkt te gaan waarvoor de officier een straf wil opleggen. Advocaten vertellen dat ze op basis van de oproep zelf een inschatting moeten maken welk wetsartikel de verdachte volgens de officier heeft overtreden. Vaak is het er wel uit af te leiden, maar lang niet altijd. Veel advocaten beklagen zich er in de interviews over dat dit een goede voorbereiding van de OM-hoorzitting bemoeilijkt. Er wordt dan ook gepleit voor een duidelijker omschrijving van wat aan de verdachte ten laste wordt gelegd, vergelijkbaar zoals dat in een dagvaarding wordt omschreven, zeker bij de meer ernstige verdenkingen en strafbare feiten.

De ervaring dat de informatievoorziening door veel advocaten als onvoldoende wordt ervaren wordt door meerdere gesprekspartners bij het Openbaar Ministerie herkend. Ook zij geven aan dat de brieven over de procedure die verdachten ontvangen niet uitblinken in helderheid en eenduidigheid. Een officier van een van de arrondissementsparketten vertelt hierover dat het ontbreken van een tenlastelegging een veelgehoorde klacht is en dat hierover een aantal jaren geleden al aanbevelingen zijn gedaan om dit te verbeteren. Er ís volgens gesprekspartner namelijk in elke zaak een tenlastelegging beschikbaar, althans, dat is de werkafspraak die er volgens gesprekspartner binnen het Openbaar Ministerie gemaakt is. Deze wordt echter niet in de oproep opgenomen. Deze gesprekspartner erkent dat wat in de oproep staat als onduidelijk kan worden ervaren, zeker voor de verdachte zelf. Binnen het Openbaar Ministerie is de wens om hierin verbetering aan te brengen al geruime tijd bekend, maar onbekend is waarom dit nog niet gerealiseerd is.

4.2.4 Informatievoorziening en verwachtingen van de OM-hoorzitting

Als er een OM-hoorgesprek wordt gepland wordt de verdachte daarover per brief geïnformeerd. Hierin staan kort een aantal feitelijkheden beschreven over het OM-hoorgesprek. Over de aard en de bedoeling van het OM-hoorgesprek geven de brief en toelichting geen nadere

specifieke informatie. Ook ten aanzien van de uitleg in deze brief over de bedoeling van het hoorgesprek zijn advocaten overwegend eensgezind in hun oordeel dat deze uitleg onvoldoende is, in ieder geval voor een groot deel van de doelgroep aan wie een OM-strafbeschikking wordt opgelegd.

Een arrondissementsofficier vertelt hierover dat er in principe voldoende informatie wordt gegeven, maar dat veel verdachten sowieso niet (goed) lezen wat er in een brief staat waardoor je je kunt afvragen of meer tekst en uitleg überhaupt zal helpen. Een illustratief voorbeeld dat zowel door advocaten als een arrondissementsofficier wordt gegeven is dat veel verdachten op de dag van de OM-hoorzitting zich op de verkeerde locatie melden. De verdachte meldt zich bij rechtbank, in plaats van het arrondissementsparket waar in de meeste gevallen de hoorgesprekken plaatsvinden. Dat laat volgens gesprekspartners zien dat de feitelijke informatie die wél in de brief staat, door velen niet goed wordt gelezen. Dus ook wanneer je veel uitgebreider zou toelichten wat de verdachte kan verwachten, zou dat voor een grote groep alsnog geen verschil maken, zo denken verschillende gesprekspartners.

Advocaten wijzen erop dat veel cliënten weinig taalvaardig zijn en dat het een illusie is te veronderstellen dat zij de inhoud van zo'n brief goed begrijpen en doorgronden. Datzelfde geldt voor verdachten met LVB-problematiek; ook daarvan geven advocaten aan dat zij waarschijnlijk onvoldoende overzien wat zo'n voornemen van de officier inhoudt, wat ze moeten verwachten van het OM-hoorgesprek en welke consequenties er aan een OM-strafbeschikking verbonden zijn. Er wordt op gewezen dat voor bepaalde doelgroepen een andere manier van communiceren wellicht beter zou werken en dat er nagedacht zou kunnen worden hoe dat eventueel zou kunnen. Zo worden er suggesties gedaan om verdachten niet alleen schriftelijk te informeren, maar om bijvoorbeeld ook via een online informatiefilmpje uitleg te geven over het OM-hoorgesprek en de mogelijke gevolgen van een OM-strafbeschikking. Voor slachtoffers staan er trouwens wel informatiefilmpjes op de website van het OM.

In de oproep voor het OM-hoorgesprek staat verder vermeld dat de verdachte zich kan laten bijstaan door de advocaat en dat verdachte recht heeft op een gratis consult van een advocaat. Veel advocaten wijzen erop dat dit met meer urgentie naar voren zou moeten komen in de brief. Nu staat het vermeld in de toelichting bij de oproep, tussen andere punten waarover uitleg wordt gegeven. Gezien de gevolgen van een OM-strafbeschikking voor de verdachte en het belang van een goede voorbereiding op het hoorgesprek zou het volgens veel advocaten wenselijk zijn dat dit nadrukkelijker en prominenter naar voren wordt gebracht in de oproepingsbrief voor het OM-hoorgesprek.

Advocaten zien dat er voor hun een belangrijke taak is weggelegd om verdachten te informeren over wat ze kunnen verwachten van het OM-hoorgesprek en om ze goed te instrueren hoe de verdachte zichzelf zo goed mogelijk kan presenteren om een voor hemzelf zo gunstig mogelijke uitkomst te bewerkstelligen. In de gesprekken die met verdachten zijn gevoerd na afloop van een OM-hoorzitting wordt dit beeld bevestigd. Er waren verdachten die op basis van de oproepingsbrief geen duidelijke verwachtingen hadden over hoe het hoorgesprek zou verlopen, anderen vertellen dat ze wel bepaalde verwachtingen hadden, maar dat deze tijdens het hoorgesprek niet uitkwamen. Verdachten die een advocaat hadden ingeschakeld gaven aan dat hun advocaat heel belangrijk was om de juiste verwachtingen scheppen (zie over ervaringen met het OM-hoorgesprek paragraaf 4.3.

Advocaten geven aan dat verdachten die ervoor kiezen om zich niet te laten bijstaan tijdens het OM-hoorgesprek zich naar alle waarschijnlijk niet optimaal kunnen voorbereiden op de

OM-hoorzitting, zeker de verdachten die voor het eerst in aanraking komen met een OM-hoorgesprek en de OM-strafbeschikkingsprocedure. Advocaten vertellen dat er regelmatig verdachten contact opnemen die zonder rechtsbijstand naar een OM-hoorgesprek zijn gegaan. Dan blijkt dat veel van hen vooraf hele andere of verkeerde verwachtingen hadden bij het hoorgesprek en in de veronderstelling waren dat zij zichzelf wel konden redden. De werkelijke gang van zaken en de uitkomst van het OM-hoorgesprek blijken dan soms heel anders uit te pakken dan vooraf verwacht.

Een ander specifiek punt waarover verschillende advocaten ervaringen delen is dat in de oproepingsbrief voor het OM-hoorgesprek soms meerdere strafbare feiten worden genoemd waarover zal worden gesproken tijdens het OM-hoorgesprek, terwijl een of meerdere van die feiten al zijn geseponeerd. Dit euvel wordt herkend door een van arrondissementsofficieren die hierover aangeeft dat dit inderdaad onwenselijk is en goed voorstelbaar dat dit verwarrend is. De reden hiervoor is van technische aard, zo wordt aangegeven. Met de inwerkingtreding van een nieuw ICT-systeem van het Openbaar Ministerie wordt dit probleem verholpen is de verwachting.

4.3 Ervaringen met het OM-hoorgesprek

4.3.1 Ervaringen advocatuur met het OM-hoorgesprek

De manier waarop het OM-hoorgesprek wordt gevoerd is bij alle arrondissementsparketten ongeveer hetzelfde; overal wordt min of meer hetzelfde vaste stramien gevolgd, blijkt uit de gesprekken. Verder wijzen veel advocaten erop dat het weliswaar wordt aangeduid als hoor*gesprek,* maar dat qua invulling van het gesprek in zekere mate het karakter heeft van een zitting bij de politierechter en dat het dus niet om ‘een gesprek’ gaat. Het belangrijkste verschil tussen een OM-hoorgesprek en een zitting bij de politierechter is vooral gelegen in de setting: het feit dat het in beslotenheid plaatsvindt, zonder toga’s, zonder publiek en zonder eventueel slachtoffer. Veel advocaten geven aan dat dit door verdachten over het algemeen als heel prettig wordt ervaren. Door de beslotenheid van de zitting zijn verdachten meestal meer op hun gemak en zijn zij beter in staat om hun verhaal te doen dan wanneer zij dat zouden moeten doen in een openbare rechtszaal. Dit gegeven wordt als belangrijk voordeel genoemd voor de positie van de verdachte. Wat dit voor de positie van het slachtoffer betekent, zie hoofdstuk 5.

Gesprekspartners bij het Openbaar Ministerie vertellen dat wanneer verdachten zonder rechtsbijstand naar het hoorgesprek komen, er meer uitleg wordt gegeven over hoe het hoorgesprek zal verlopen en wat de rechten van verdachte zijn. Ook wordt in de interviews aangegeven dat gevraagd wordt of de verdachte zeker is dat die het hoorgesprek zonder advocaat wil doen en dat als die zich bedenkt het hoorgesprek zal worden gestaakt en op een later moment kan worden hervat zodat verdachte een advocaat kan meebrengen.

De ervaringen van advocaten en hun cliënten met het OM-hoorgesprek wisselen sterk, blijkt uit de gesprekken. Er zijn gesprekspartners die veel positieve ervaringen hebben met het OM-hoorgesprek, maar dat dit sterk afhankelijk is van degene die het OM-hoorgesprek leidt. Als dat iemand is die over goede gespreks- en/of zittingsvaardigheden beschikt, voldoende oog heeft voor de belangen van de verdachte, begripvol is, aandachtig luistert etc. dan is de kans groot dat dit leidt tot een positieve ervaring over het hoorgesprek. Uit de praktijk blijkt echter dat de gespreksvaardigheden van degene die het OM-hoorgesprek leidt nogal eens wisselen, vertellen advocaten. Het oordeel over het OM-hoorgesprek wordt vanzelfsprekend ook

beïnvloed door de mate waarin degene die het OM-hoorgesprek leidt oog heeft voor de persoonlijke omstandigheden, ontvankelijk is voor (juridische) verweren en bereid is dit mee te wegen in het eindoordeel. Ook daarvoor geldt dat de ervaring is dat dit heel erg persoonsafhankelijk is van degene die het hoorgesprek leidt. Dit leidt in de praktijk tot positieve, maar ook regelmatig ook tot negatieve ervaringen met het OM-hoorgesprek.

Door veel gesprekspartners wordt gewezen op het feit dat een grote groep verdachten te maken heeft met LVB-problematiek, al wordt aangegeven dat het moeilijk is om precies in te schatten hoe groot deze groep is. Soms is hierover informatie bekend geworden in de voorfase, bijvoorbeeld tijdens een politieverhoor of door het werk van de reclassering. Juist voor die gevallen wordt gewezen op het belang van rechtsbijstand voor verdachten. Gesprekspartners bij het Openbaar Ministerie geven aan dat het op het moment van het hoorgesprek niet altijd duidelijk is dat er sprake is van LVB-problematiek bij de verdachte. Vaak is dit ook niet eens direct zo merkbaar voor officieren die het hoorgesprek leiden. Een aantal adjunct-)officieren vertelt dat wanneer blijkt dat de verdachte het ingewikkeld vindt of het niet goed kan volgen er extra aandacht wordt besteed aan uitleg. Dan worden bijvoorbeeld aan het eind van het OM-hoorgesprek extra controlevragen gesteld of de verdachte alles goed begrepen heeft en op de hoogte is van zijn rechten en plichten.

4.3.2 Ervaringen van verdachten met het OM-hoorgesprek

De verdachten die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd en een OM-hoorgesprek hebben gehad, zijn gevraagd hoe zij alles hebben ervaren. Het ging om verschillende typen verdachten, maar voor de meesten geldt dat dit de eerste keer was dat zij met een OM-strafbeschikking in aanraking zijn gekomen. Het algemene beeld dat uit de gesprekken met de verdachten naar voren komt is dat zij het OM-hoorgesprek op een vrij positieve manier hebben beleefd, maar dat hun verwachtingen vooraf niet zo duidelijk waren, of dat zij wel verwachtingen hadden, maar deze niet (helemaal uitkwamen). Wat verder opvalt, is dat de verdachten de setting van het hoorgesprek als heel verschillend ervaarden. De een vond het juist heel informeel van aard, terwijl de ander hetzelfde gesprek juist als heel formeel en statig ervaarde. Hieronder is een aantal reacties van verdachten weergegeven over wat zij van het hoorgesprek verwachtten.

'Ik had niet verwacht dat het een grote zitting zou zijn met 3 mensen van het OM (officier van justitie in opleiding, secretaris en student als toehoorder), maar eerder een 1-op-1-gesprek. Ook was me niet duidelijk dat ze meteen tijdens het gesprek een uitspraak zou doen.'

Gevraagd naar wat zijn verwachting was van het OM-hoorgesprek vertelt die*: 'Ik zag best wel op tegen vandaag. Ik ben nog nooit in deze situatie geweest. Wat ik voor mij zag: een wat oudere sombere man die mij vragen zou gaan stellen, maar het waren twee aardige dames, eentje die vragen stelde en eentje die meetypte. Het was letterlijk het tegenovergestelde van wat ik vooraf dacht. Ze keken me aan met een glimlach, ze praatten met een zachte stem, niet aanvallend en ze waren niet veroordelend naar mij.'*

'Ik had verwacht dat ik een grote rechtszaal zou moeten verschijnen met een tribune met publiek en zo. Ik had echt geen idee. Ik verwachtte inderdaad meer een rechtbanksetting. Het was uiteindelijk veel gemoedelijker dan ik verwacht had, dat was erg prettig. Toen ik die ruimte binnenstapte was ik direct opgelucht, ik dacht: poe, gelukkig, dit scheelt.'

Vader heeft zijn zoon bijgestaan gedurende de procedure en was ook aanwezig tijdens het hoorgesprek. Die vertelt dat die vooraf een wat ander beeld had over wat het hoorgesprek zou inhouden. *'Ik had gedacht dat we gewoon samen rond een tafel zouden zitten en dat we met elkaar in gesprek zouden gaan over wat er is gebeurd en welke gevolgen dit zal hebben. Maar ik vond het toch nog wel een formele setting waarin het plaatsvond. Ik vond het toch een beetje alsof we in de rechtszaal zaten.'*

'De ruimte waarin het gesprek was had een veel te formele setting. Er stonden grote tafels waarachter de twee mensen van het OM zaten. Het leek daardoor eerder op een rechtbankzitting, dan een ruimte waar een 'informeel' gesprek tussen verdachte en OM wordt gevoerd.'

'Ik had vooraf eigenlijk geen duidelijke verwachtingen bij wat er stond te gebeuren. Ik ben ook nog nooit bij een rechtbank geweest, al is dit natuurlijk niet de rechtbank. Maar het is wel nieuw voor me.'

Degenen die een advocaat hadden meegenomen vertellen dat hun advocaat hen goed heeft geïnstrueerd en heeft voorbereid op het hoorgesprek. Al deze verdachten vertellen dat ze blij zijn dat ze ervoor gekozen hadden om een advocaat in te schakelen. De informatie die ze in de oproep voor het OM-hoorgesprek ontvingen bevatte vooral praktische informatie over tijd en plaats van het hoorgesprek. Over de setting en de bedoeling van het hoorgesprek kwam de informatie vooral van de advocaat, vertellen deze verdachten.

Een verdachte met advocaat zegt dat het naar aanleiding van de brief van het Openbaar Ministerie niet zo duidelijk was wat die te wachten stond:

'Ik heb mijn advocaat wel echt nodig gehad om me voor te bereiden. Kijk, ik heb echt wel iets gedaan [betrokkene is tijdens een evenement in een vechtpartij beland]*, het is niet zo dat ik iets uit een snoepwinkel heb gestolen. Dan heb je geen advocaat nodig, denk ik. Maar voor dingen waarvoor je gevangenisstraf kan krijgen zou ik echt een advocaat aanraden, zeker weten. Door mijn advocaat was ik voldoende voorbereid.'*

Een andere verdachte met advocaat vertelt:

'Ik dacht eerst dat ik mezelf wel kon redden. Een advocaat leek me niet echt nodig. Maar later begon ik toch te twijfelen. Ik heb deze situatie nog nooit meegemaakt. Toen heb ik besloten om toch maar een advocaat te bellen. Die advocaat adviseerde me dat het toch wel raadzaam is om me te laten bijstaan. Het heeft toch invloed op mijn strafblad, maar dat wist ik eigenlijk meteen ook al wel.'

Een van de verdachten vertelt dat die zonder advocaat was gekomen, maar dat die daar bij nader inzien spijt van heeft. Vader en zoon geven aan dat ze het prettig hadden gevonden als in de oproepingsbrief duidelijker zou worden uitgelegd wat de setting zou zijn waarin het gesprek zou plaatsvinden.

'Als we wisten in welke setting dit plaats zou vinden hadden we denk ik wel een advocaat ingeschakeld. Wat ik [vader] *eigenlijk niet goed door had was wat voor hoorzitting dit was. Voor mij is een hoorzitting hetzelfde als een rechtszitting* [bij de rechter].*'*

De vader vertelt verder:

'Ik denk dat we misschien toch wel beter een advocaat kunnen nemen. Als je kijkt wat er is gebeurd: die [zoon/verdachte] *heeft inderdaad met zijn zatte kop een beveiliger geslagen, maar mijn zoon heeft absoluut geen agressieve dronk. Er is wel gevochten, maar hij was zeker niet degene die ruzie zocht. Mijn zoon krijgt nu een taakstraf. Als we een advocaat hadden gehad, had die misschien toch wel iets beter kunnen toelichten wat er precies is gebeurd. Dat was nu achteraf gezien wel beter geweest. Mijn zoon heeft al een nacht in de cel gezeten, hij krijgt een taakstraf en moet nog een paar honderd euro schadevergoeding betalen.'*

Gevraagd of betrokkenen beter geïnformeerd hadden moeten worden of het verstandig is een advocaat in te schakelen:

'Ja, dat had misschien wat duidelijker gemaakt kunnen worden. Nu wisten we het niet goed.'

Een andere verdachte vertelt dat die bewust geen advocaat heeft genomen om zich te laten bijstaan. Die vertelt het volgende:

'Ik kan wel een advocaat vragen, maar die vraagt een vergoeding van 1000 euro, dat is net zoveel als de boete. Dus dat heeft geen zin. Daarom heb ik dat maar achterwege gelaten. Het was verder ook niet zo'n ingewikkelde zaak hoor. Als het veel ingewikkelder was geweest had ik daar misschien wel anders over geoordeeld.'

Over het verdere verloop van het OM-hoorgesprek zijn verdachten over het algemeen tevreden en men is van mening dat de gespreksleider van het hoorgesprek voldoende oog had voor de positie en belangen van de verdachte, ook bij het opleggen van de sanctie. De meeste verdachten waarmee gesproken is konden zich wel vinden in de opgelegde OM-strafbeschikking en aanvaardden de uitkomst. Een enkeling is negatiever over het OM-hoorgesprek.

'*Ik voelde me niet echt gehoord door de officier. Ze ging ook niet echt in op wat mijn advocaat naar voren bracht. Ik vond de officier niet respectvol naar mij. Ik kreeg niet het gevoel dat ze openstond voor een gesprek en mijn kant wilde horen. Het had ook met non-verbale communicatie te maken. Ze straalde uit alsof ze maar weinig tijd had. Ze zat steeds op de klok te kijken. Ik vond dat ze hooghartig was.'*

In de meeste gevallen wordt na afloop van het OM-hoorgesprek de OM-strafbeschikking direct meegegeven aan de verdachte. Advocaten en gesprekspartners bij het Openbaar Ministerie geven aan dat dit een waardevol moment is dat gelegenheid biedt om tekst en uitleg te geven over strafbeschikking en wat de mogelijke gevolgen zijn, bijvoorbeeld voor het strafblad en het aanvragen van een VOG. Dit wordt door zowel advocaten als gesprekspartners als een

groot voordeel gezien ten opzichte van OM-strafbeschikkingen die zonder OM-hoorgesprek via het CJIB worden thuisgestuurd aan de verdachte. Dit vergroot de kans dat de verdachte de OM-strafbeschikking aanvaardt en vermindert de kans dat de verdachte verzet instelt, denken gesprekspartners.

4.3.3 Ervaringen van advocaten en verdachten met het OM-hoorgesprek bij het parket CVOM

De ervaringen van advocaten en verdachten met het OM-hoorgesprek bij het parket CVOM zijn aanzienlijk negatiever dan de ervaringen die zijn opgetekend over het hoorgesprek bij de arrondissementsparketten. Het hoorgesprek bij het parket CVOM wordt standaard gevoerd via een videoverbinding waarbij de verdachte moet verschijnen bij het parket in het arrondissement waar het strafbare feit begaan. Aldaar gaat de verdachte via een videoverbinding in gesprek met een adjunct-officier van het parket CVOM die gevestigd zijn in Utrecht. In Utrecht kunnen de hoorgesprekken wel fysiek worden gevoerd. Het horen via een videoverbinding wordt als beperkend ervaren; het creëert een afstand waardoor een écht gesprek minder goed mogelijk is, vertellen advocaten. De hoorgesprekken duren ook korter dan bij de arrondissementsparketten, standaard vijftien minuten. De verdachte moet tijdens het hoorgesprek instemmen met het feit dat er via een videoverbinding gehoord wordt en als die niet akkoord gaat met digitaal horen kan de verdachte fysiek worden gehoord bij het parket CVOM in Utrecht. Volgens gesprekspartners bij het parket CVOM komt dit echter zelden tot nooit voor.

Een verdachte vertelt over zijn ervaring met het OM-hoorgesprek bij het parket CVOM:

> *'Ik liep de spreekkamer in, maar die was leeg, tot mijn verbazing. Ik keek om me heen en toen zag ik een beeldscherm: ik moest blijkbaar praten tegen een tv. Ik had de neiging om weg te lopen! Het was vanaf mijn huis namelijk een uur rijden om bij het hoorgesprek te zijn, en dan moet je het gesprek via een tv doen. Dat was mij vooraf ook niet bekend gemaakt. Ik had me goed voorbereid, dus ik moest me echt even herpakken. (…) Het gesprek verder ging goed. Daar was ik tevreden over en hoe de officier met mij sprak. Maar het feit dat het via een tv moest was echter een domper'.*

Het hoorgesprek bij het parket CVOM verloopt via een vast stramien, net als bij de hoorgesprekken bij de arrondissementsparketten, blijkt uit de gesprekken. In elk hoorgesprek wordt eerst uitleg en toelichting gegeven over het proces en de bedoeling van het hoorgesprek, tenzij een advocaat aanwezig is, dan is de uitleg en toelichting beperkter omdat dit aan de advocaat wordt overgelaten. Vervolgens worden de feiten besproken en vindt de schuldvaststelling plaats. Daarna wordt ingegaan op de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. De verdachte krijgt vervolgens het laatste woord, waarna het strafvoorstel wordt gedaan. De zaak wordt samengevat en de adjunct-officier vertelt wat die een passende straf acht. Bij straffen anders dan een geldboete wordt volgens gesprekspartner de verdachte gevraagd of die akkoord gaat met de straf. De gevolgen voor het strafblad worden alleen op verzoek tijdens het hoorgesprek toegelicht. Dit gebeurt niet standaard.

In de gesprekken met advocaten over het hoorgesprek bij het arrondissementsparket wordt aangegeven dat er in bepaalde gevallen ruimte wordt ervaren om tijdens het hoorgesprek invloed uit te oefenen op de aard of zwaarte van de straf. Voor het hoorgesprek bij het parket CVOM geldt dit maar in heel beperkte mate, is de ervaring. Uit de gesprekken komt naar voren dat de persoonlijke omstandigheden maar weinig gewicht in de schaal leggen en dat men ervaart dat de straf bij het parket CVOM over het algemeen bij voorbaat al vaststaat. Een

advocaat omschrijft het als een 'take it, or leave it-voorstel' dat het parket CVOM doet. Advocaten vertellen dat er minder aandacht en oog is voor het verhaal van de verdachte. Dat leidt er volgens veel advocaten toe dat verdachten zich minder gehoord en serieus genomen voelen en wat negatief uitwerkt op de aanvaarding en acceptatie van de straf, zo is de gedachte. Een van de geïnterviewde verdachten die vertelde over zijn ervaringen met het hoorgesprek bij het parket CVOM was overigens juist wel positief over wat die wist te bewerkstelligen tijdens het hoorgesprek:

'Door persoonlijke omstandigheden zat ik zonder werk en dus zonder inkomen. Een hoge boete zou ik daarom niet kunnen betalen. Daar heeft de officier naar geluisterd en rekening mee gehouden. Die heeft de boete gematigd. Daar ben ik tevreden over.'

Toch zijn er ook advocaten die aangeven het wel te begrijpen dat er bij het parket CVOM 'wat minder te halen valt', omdat de strafbare feiten waarvoor het parket CVOM straffen oplegt, naar hun aard wat meer 'recht toe, recht aan zijn'. Over een snelheidsovertreding van een bepaalde hoogte valt nu eenmaal niet zoveel te discussiëren; die staat vast. De OM-richtlijnen zijn hier duidelijk over, dus is er ook minder ruimte om ervan af te wijken. Verder wijst een advocaat er nog op dat het jammer is dat een verdachte zich tijdens het hoorgesprek niet kan laten vertegenwoordigen door zijn advocaat, zodat die niet zelf naar het hoorgesprek hoeft te komen. Juist omdat er voor de verdachte wat minder 'te winnen valt' bij een hoorgesprek bij het parket CVOM, terwijl die vaak wel een (lange) reis moet maken om bij het hoorgesprek aanwezig te kunnen zijn. Dit zou voor veel verdachten een prettige oplossing zijn, is zijn gedachte.

4.3.4 OM-strafbeschikking uitgereikt door de officier

Het uitvaardigen van de OM-strafbeschikking kan op meerdere manieren plaatsvinden en houdt verband met de manier waarop de strafprocedure is doorlopen. In de gesprekken met zowel de advocaat als het Openbaar Ministerie wordt erop gewezen dat het de voorkeur heeft om de OM-strafbeschikking in persoon uit te reiken. Dat is in principe de standaard werkwijze als er een OM-hoorgesprek heeft plaatsgevonden. Tijdens het OM-hoorgesprek kan de officier mondeling toelichten en uitleg geven over de betekenis en gevolgen van de OM-strafbeschikking voor de verdachte. Dat draagt volgens gesprekspartners bij aan de kans dat de OM-strafbeschikking wordt aanvaard en geaccepteerd, zeker als de verdachte zonder advocaat naar het hoorgesprek is geweest.

Ook zonder hoorgesprek is het mogelijk de OM-strafbeschikking in persoon uit te vaardigen. Dit kan na oplegging van de OM-strafbeschikking na directe afdoening in een ZSM-procedure. Gesprekspartners van het arrondissementsparket wijzen erop dat wanneer binnen de ZSM-procedure waarbij de verdachte vast zit en direct kan worden afgedaan met een OM-strafbeschikking, het de sterke voorkeur heeft de OM-strafbeschikking direct aan de verdachte uit te reiken. De officier heeft daardoor namelijk nog een (kort) contactmoment met de verdachte om tekst en uitleg te geven bij de OM-strafbeschikking en om de verdachte te wijzen op wat er van die verwacht wordt en wat de gevolgen zijn als de verdachte nalaat aan zijn strafverplichtingen te voldoen. Dat contactmoment leidt volgens gesprekspartners tot een grotere kans op aanvaarding van de straf en daarmee tot een grotere kans op een succesvolle executie. Uit de gesprekken blijkt dat het per arrondissement verschilt in welke mate dit gebeurt.

4.4 Ervaringen advocaten en verdachten met uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen

4.4.1 OM-strafbeschikkingen uitgevaardigd door het CJIB

OM-strafbeschikkingen die niet door het Openbaar Ministerie worden uitgereikt al dan niet na een OM-hoorgesprek worden uitgevaardigd door het CJIB. Dit is de grootste categorie uitgevaardigde OM-strafbeschikkingen. Volgens de website van het CJIB gaat het om 40.000 tot 50.000 OM-strafbeschikkingen per jaar.[160] De strafbeschikking wordt dan per post aan de verdachte thuisgestuurd. Dat betekent dat er via deze route dus in principe geen persoonlijk contact is tussen het Openbaar Ministerie en de verdachte; de oplegging is een geautomatiseerd en administratief proces. Juist daarom wordt er door gesprekspartners op gewezen dat de inhoud van deze OM-strafbeschikking helder en eenduidig moet en duidelijk is over wat de rechten en plichten en gevolgen voor de verdachte zijn.

In het door het CJIB verstuurde OM-strafbeschikkingsformat staat dat de officier van justitie heeft vastgesteld dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan een overtreding en/of misdrijf, een omschrijving van het strafbare feit, de pleegdatum en de pleegplaats. Daarnaast staat aangegeven welke straf de officier van justitie heeft opgelegd, bijvoorbeeld een geldboete, een schadevergoeding of een taakstraf. Tot slot staat op de voorkant van de strafbeschikking wat de verdachte moet doen als die wel of niet akkoord gaat met de strafbeschikking. In de toelichting die is bijgevoegd wordt dit nader uitgelegd. Het format en de opmaak van de door het CJIB verstuurde OM-strafbeschikking is door een burgerpanel beoordeeld en in 2021 herzien.

Ondanks deze herziening wijzen veel advocaten en ook een aantal verdachten erop dat de brief voor veel verdachten niet duidelijk is. Advocaten vertellen dat er zich regelmatig cliënten melden die een OM-strafbeschikking hebben ontvangen en vragen hebben over wat de OM-strafbeschikking precies inhoudt en welke consequenties het heeft. Een belangrijk kritiekpunt, dat ook door gesprekspartners bij het Openbaar Ministerie wordt erkend, gaat over de passage in de OM-strafbeschikking over de gevolgen voor het strafblad. Er staat: ‘Een strafbeschikking *kan* leiden tot een aantekening in uw justitiële documentatie (strafblad)’, terwijl het in de praktijk betekent dat een OM-strafbeschikking per definitie gevolgen heeft voor het strafblad van de verdachte. Deze passage wordt door veel gesprekspartners als misleidend ervaren.

Verder geven veel advocaten en andere betrokkenen aan dat alle relevante informatie wel wordt genoemd in de brief, maar dat het een illusie is te denken dat dit voor een ieder ook helemaal duidelijk zal zijn. Er wordt gewezen op het feit dat veel Nederlanders onvoldoende taalvaardig zijn en zeer waarschijnlijk niet in staat zijn de inhoud van de strafbeschikking goed te doorgronden. Gezien de gevolgen die er aan een OM-strafbeschikking kleven wordt dit als problematisch ervaren. Door meerdere gesprekspartners wordt erop gewezen dat het zinvol zou zijn om na te denken over van andere vormen van communicatie over de OM-strafbeschikking, anders dan per brief.

Het feit dat in de OM-strafbeschikking geen motivering is opgenomen waarom de officier tot deze straf is gekomen, draagt niet bij aan de acceptatie en aanvaarding van de straf en daarom onnodig zou kunnen bijdragen aan het instellen van verzet, zeggen gesprekspartners. Als de beweegredenen van de officier om tot betreffende strafafdoening te komen duidelijker

[160] https://www.cjib.nl/nieuws/strafbeschikking-vernieuwd (geraadpleegd 16 februari 2026).

zouden worden vermeld, zouden verdachten de straf mogelijk eerder accepteren, geven meerdere advocaten aan. Tegelijkertijd is men er ook van bewust is dat dit een aanzienlijke extra inspanning van de kant van het Openbaar Ministerie zou vergen. Erkend wordt dat dit niet voor alle OM-strafbeschikkingen mogelijk is, maar dat er nagedacht zou kunnen worden om dit voor bepaalde OM-strafbeschikkingen wel te doen.

Een aantal advocaten vertelt regelmatig mee te maken dat een cliënt zich bij hen meldt met de vraag wat zij aan moeten met de OM-strafbeschikking die zij ontvingen van het CJIB. Het komt volgens advocaten regelmatig voor dat verdachten aangeven dat ze de boete alvast netjes betaald hebben, en nu advies willen van een advocaat over het al dan niet in verzet gaan. Maar door het betalen van de boete wordt de OM-strafbeschikking 'definitief', zoals dat staat aangegeven in de brief. Veel verdachten, zo vertellen advocaten, realiseren zich daarbij niet dat de mogelijkheid van verzet daarmee is verkeken. Dit staat weliswaar vermeld in de brief, maar desondanks komt het bij veel verdachten niet goed over, zo blijkt. Gesprekspartners denken dat dit komt omdat de brieven niet goed gelezen worden, of niet goed worden begrepen. Dit benadrukt volgens gesprekspartners eens te meer het belang om ook over andere vormen van communicatie over de OM-strafbeschikking na te denken.

Een ander punt waarop gewezen wordt door advocaten is dat gezien de summiere omschrijving op de OM-strafbeschikking, het voor veelplegers lastig te duiden is om welk strafbaar feit het precies gaat en daarmee de vraag of ze wel of niet in verzet willen tegen de strafbeschikking.

Tot slot wordt er door advocaten op gewezen dat wanneer er een schadevergoeding moet worden betaald aan het slachtoffer, dit zonder verdere toelichting vermeld staat op de OM-strafbeschikking. Vaak is de verdachte helemaal niet op de hoogte van het feit dat het slachtoffer een schadevergoeding heeft ingediend en dat het voor de verdachte niet is na te gaan waarom de schadevergoeding zo hoog is als aangegeven.

4.4.2 Informatievoorziening aan niet-Nederlands sprekende verdachten

In het rapport *Buiten de rechter OM* uit 2022 stelt de procureur-generaal bij de Hoge Raad vast dat het Openbaar Ministerie de wettelijke verplichting om relevante onderdelen van de OM-strafbeschikking te vertalen, vaak niet nakomt.[161] In de gesprekken met Openbaar Ministerie en de advocatuur is gevraagd naar hun ervaringen op dit punt.

Een gesprekspartner bij een van de arrondissementsparketten vertelt dat wanneer blijkt dat iemand de Nederlandse taal niet machtig is en de officier van justitie wil binnen de ZSM-afdoening direct afdoen met een OM-strafbeschikking, er gehoord wordt met hulp van een tolk, meestal door middel van een tolkentelefoon. Dat gebeurt altijd, vertelt gesprekspartner. Als een verdachte wordt opgeroepen voor een OM-hoorgesprek en bekend is dat de verdachte de Nederlandse taal niet machtig is, dan dient de brief te worden vertaald voor de verdachte. Volgens afspraak dient er altijd een tolk aanwezig te zijn bij het OM-hoorgesprek. Als de OM-strafbeschikking direct na afloop van de OM-hoorzitting wordt uitgevaardigd dan wordt deze ter plekke vertaald door de tolk. Een gesprekspartner bij een ander arrondissementsparket herkent het aandachtspunt dat door de procureur-generaal bij de Hoge Raad wordt aangestipt. Zij vertelt dat uit een onderzoek naar de interne werkprocessen bij het parket bleek dat het vertalen van de OM-strafbeschikking voor niet-Nederlands sprekende verdachten een aandachtspunt is. In de praktijk blijkt dit nog niet altijd goed te gaan. Een andere

[161] Frielink & Peters 2022.

gesprekspartner wijst erop dat een OM-hoorgesprek van een half uur vaak te krap is als de verdachte geen Nederlands spreekt waardoor niet alles even goed kan worden vertaald en uitgelegd.

4.4.3 Omgang met kwetsbare verdachten

Gesprekspartners bij het Openbaar Ministerie geven aan dat het belangrijk is om zoveel mogelijk in de beginfase van het proces te signaleren of sprake is van een kwetsbare verdachte. Tegelijkertijd wordt door gesprekspartners aangegeven dat dit niet altijd goed te herkennen is. Het is goed mogelijk dat een verdachte zich verbaal heel goed weet uit te drukken, maar dat er toch sprake is van LVB-problematiek.

Een gesprekspartner bij een van de arrondissementsparketten vertelt dat in de opleiding van officieren tegenwoordig meer aandacht wordt besteed aan het herkennen van verdachten met bepaalde problematiek, waaronder een lichte verstandelijke beperking (lvb). Ook zijn er medewerkers met een taakaccent 'lvb-problematiek' die hierover binnen de organisatie kennis uitdragen. Ook vertelt deze gesprekspartner dat er bij de politie op wordt aangestuurd om de juiste (controle)vragen te stellen tijdens een verhoor om na te gaan of een verdachte lvb-problematiek heeft zodat hier in het vervolg van het proces rekening mee kan worden gehouden.

4.5 Ervaringen advocaten met rechtsbijstand voor verdachten

4.5.1 Inleiding

Verdachten aan wie een OM-strafbeschikking is of wordt opgelegd kunnen, als zij dat willen, rechtsbijstand inschakelen. De procedure voorafgaand aan het opleggen van een OM-strafbeschikking kan per verdachte verschillen. Zo zijn er verdachten die vast zitten en via de ZSM-procedure, al dan niet na een OM-hoorgesprek, een OM-strafbeschikking krijgen. Ook is het mogelijk dat een verdachte niet vast zit, maar wel via ZSM-afdoening een OM-strafbeschikking krijgt opgelegd. Ook hier kan dat al dan niet na afloop van een OM-hoorgesprek. Een OM-strafbeschikking kan ook worden opgelegd buiten de ZSM-procedure om, bijvoorbeeld naar aanleiding van een aangifte van een slachtoffer. Voor al deze situaties gelden verschillende regels omtrent rechtsbijstand, de vergoeding die advocaten hiervoor ontvangen en welke eigen bijdrage de verdachte dient te betalen. De belangrijkste ervaringen die hiermee zijn opgedaan worden in deze paragraaf toegelicht.

4.5.2 ZSM-afdoeningsbijstand

Op 1 oktober 2019 is de beleidsregel van de Raad voor Rechtsbijstand in werking getreden die voorziet in structurele rechtsbijstand bij de OM-strafbeschikking binnen de ZSM-afdoening. De ZSM-afdoeningsbijstand krijgt met de komst van het nieuwe wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces (VERS) een wettelijke verankering in het Wetboek van Strafvordering (art. 257ca Sv). Op het moment dat een verdachte vast zit binnen de ZSM-procedure, en waarbij het Openbaar Ministerie de zaak door middel van een strafbeschikking direct wil afdoen (directe executie) moet altijd een advocaat worden betrokken. De advocaat krijgt hiervoor een vergoeding van 2,5 punt.[162] Voor deze rechtsbijstand vindt geen draagkrachttoets plaats en de verdachte hoeft hiervoor geen eigen bijdrage te betalen.

[162] Ieder punt staat voor een tijdsbesteding van 1 uur. Een punt bedraagt in 2025 een bedrag van € 134,47 exclusief BTW).

Advocaten die ZSM-afdoeningsbijstand verlenen raken veelal betrokken na een piketmelding. Als de verdachte vast zit, nog geen advocaat heeft en de officier is voornemens direct af te doen met een OM-strafbeschikking, wordt er een piketmelding gedaan. De verdachte kan daarbij een voorkeursadvocaat opgeven, en als die die niet heeft, wordt gekeken welke piketadvocaat op dat moment dienst heeft en beschikbaar is. De Raad voor Rechtsbijstand stelt hiervoor een piketrooster op. De piketadvocaat die op dat moment beschikbaar is wordt aan de verdachte toegewezen.

De rol van de piketadvocaat is om in die fase de verdachte te adviseren over de voorgenomen OM-strafbeschikking, dat kan fysiek, op locatie, maar kan ook telefonisch. De advocaat krijgt op dat moment een kort dossier op basis waarvan de verdachte van advies kan worden voorzien over het al dan niet accepteren van de OM-strafbeschikking. Advocaten geven aan geen principiële bezwaren te hebben tegen directe afdoening, zo lang de rechtsbijstand maar gewaarborgd is, en meestal is dat ook zo, blijkt uit gesprekken. Vaak gaat het bij directe afdoening ook niet om heel complexe zaken, is de ervaring. Een van de advocaten vertelt echter dat die regelmatig meemaakt dat 'zijn' arrondissementsparket in de ZSM-fase direct afdoet met een OM-strafbeschikking zonder dat de cliënt de gelegenheid heeft gehad daarover geadviseerd te worden door een advocaat. Dit is in strijd met de Aanwijzing OM-afdoening van het Openbaar Ministerie (zie paragraaf 2.4). Die vertelt dat dit probleem al jaren bekend is, maar dat dit nog regelmatig fout gaat.

Nadat een advocaat zijn cliënt heeft geadviseerd declareert die zijn kosten via het toevoegingssysteem van de Raad voor rechtsbijstand. De Raad voor rechtsbijstand ziet dat het aantal toevoegingen voor ZSM-afdoeningsbijstand de laatste jaren toeneemt als gevolg van de toename van het aantal opgelegde OM-strafbeschikkingen. De wettelijke verankering van de ZSM-afdoeningsbijstand wordt door alle advocaten die hierover gesproken zijn als heel positief ervaren.

Een knelpunt dat vanuit het Openbaar Ministerie wordt ervaren is dat wanneer een OM-strafbeschikking wordt opgelegd waarbij de verdachte een bedrag moet betalen van meer dan € 2000 (bijvoorbeeld een boete plus een schadevergoeding), de verdachte *moet* worden gehoord en dat die daarbij *moet* worden bijgestaan door een advocaat.[163] Deze kan de verdachte al dan niet op toevoeging krijgen, afhankelijk van zijn inkomen. Het Openbaar Ministerie kan deze rechtsbijstand echter niet zelf organiseren, blijkt uit de gesprekken. Dat betekent dat wanneer de verdachte ervoor kiest om geen advocaat in de arm te nemen, bijvoorbeeld omdat die deze zelf moet bekostigen, de officier de OM-strafbeschikking niet kan opleggen.

Een alternatief is ervoor te kiezen het bedrag te minderen tot beneden de €2000, maar dit wordt als onwenselijk ervaren. De strafmaat zou namelijk niet afhankelijk moeten zijn van deze wettelijke bepaling. Als de verdachte erop staat geen advocaat te willen inschakelen en de officier wil de hoogte van de boete en schadevergoeding niet minderen, dan moet de verdachte gedagvaard worden. Het Openbaar Ministerie heeft hierover gesprekken gevoerd met de Raad voor rechtsbijstand, maar zijn hierover niet tot een oplossing gekomen en verwacht wordt dat dit niet gaat veranderen.

4.5.3 Standaard (gratis) consult

Zoals we in paragraaf 2.4.3 hierboven bespraken, hebben niet-aangehouden verdachten tegen wie een strafbeschikking is uitgevaardigd, of die zijn opgeroepen voor een hoorgesprek, in een

[163] Artikel 257c, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering.

aantal gevallen recht op een gratis (telefonisch) consult van een advocaat. Sinds 1 april 2021 wijst het Openbaar Ministerie hierop in de oproep voor het hoorgesprek. De verdachte kan via het telefoonnummer van de Raad voor Rechtsbijstand contactgegevens opvragen van een advocaat die hiervoor benaderd kan worden. Voor het gratis telefonisch consult ontvangen advocaten een vergoeding van 1 punt. Dat houdt in dat de advocaat een uur de tijd aan kan besteden.

Het gratis consult wordt door advocaten als een positieve ontwikkeling gezien, maar zij geven aan dat er voor 1 punt maar beperkt geadviseerd kan worden. Uit de gesprekken komt naar voren dat het gratis consult vooral bestaat uit het geven van uitleg over de OM-strafbeschikking, wat de gevolgen ervan (kunnen) zijn en welke opties de verdachte heeft, zoals verzet instellen. Van inhoudelijke advisering is meestal geen sprake; daarvoor is de tijd te beperkt. Advocaten wijzen erop dat goede advisering bemoeilijk wordt doordat de oproep voor het OM-hoorgesprek en de OM-strafbeschikkingen van het CJIB heel beperkt informatie bevatten over het strafbare feit en wat de verdachte precies wordt verweten. Daardoor is het bijvoorbeeld lastig om te adviseren over het al dan niet accepteren van de OM-strafbeschikking en of het zinvol en verstandig is om verzet in te stellen. Het gratis consult is niet toereikend om namens de verdachte een verzetschrift op te stellen, maar dat is ook niet de bedoeling van het gratis consult, zien gesprekspartners. Het belangrijkste doel van het gratis consult is om in algemene zin aan de verdachte uit te leggen wat een OM-strafbeschikking voor de verdachte inhoudt.

4.5.4 Reguliere rechtsbijstand

Verdachten die worden opgeroepen voor een OM-hoorgesprek en die verdacht worden van het plegen van een misdrijf kunnen, afhankelijk van hun inkomen, op toevoeging een advocaat inschakelen. Wordt de verdachte aangerekend een overtreding te hebben begaan dan is een toevoeging mogelijk als zwaarwegende omstandigheden daartoe aanleiding geven.[164]

Daarnaast wordt een toevoeging verstrekt aan de verdachte als de aanvraag betrekking heeft op het verzet tegen een strafbeschikking. Ook hierbij geldt dat wanneer de OM-strafbeschikking wordt opgelegd vanwege een overtreding dan wordt er getoetst of er sprake is van zwaarwegende belangen die een advocaat op toevoeging rechtvaardigen. In tegenstelling tot de piketfase en het standaard consult, wordt bij een reguliere toevoeging getoetst op financiele draagkracht en is de verdachte in sommige gevallen een eigen bijdrage verschuldigd.

Advocaten merken dat verdachten een kosten-batenafweging maken bij de vraag of zij een advocaat willen inschakelen om hen bij te staan. Dat blijkt ook uit een aantal gesprekken met verdachten; een van hen vertelt bijvoorbeeld dat hij, in overleg, bewust vanwege de kosten zijn advocaat niet heeft meegenomen naar het hoorgesprek, terwijl die dat achteraf wel fijn had gevonden. Die heeft wel het hoorgesprek voorbesproken met zijn advocaat. Als de kosten van een advocaat net zo hoog zijn als de boete die waarschijnlijk zal worden opgelegd, dan loont het niet om een advocaat in te schakelen. De vrees die advocaten hierover uiten is dat veel verdachten die ervoor kiezen geen advocaat in te schakelen onvoldoende voorbereid zijn op een OM-hoorgesprek, terwijl daar volgens advocaten soms best nog wat te halen valt voor de verdachte; zoals een lagere boete of soms zelfs een sepot.

Door de summiere informatie in de oproepingsbrief en in de OM-strafbeschikkingen die door het CJIB worden uitgevaardigd zullen veel verdachten volgens gesprekspartners niet goed

[164] https://www.rvr.org/kenniswijzer/zoeken-kenniswijzer/toevoegen/strafzaken-verdacht/s041-afdoening/

doordrongen zijn van de consequenties van een OM-strafbeschikking en van de kansen die een eventueel verzet zouden kunnen bieden. Ook merken advocaten dat veel verdachten ten onrechte denken dat ze een advocaat altijd zelf moeten betalen, terwijl dat voor een deel verdachten helemaal niet zo is. Dat zou volgens gesprekspartners duidelijker moeten worden gemaakt in de communicatie van het Openbaar Ministerie en het CJIB.

5 Positie van het slachtoffer

5.1 Inleiding

De positie van het slachtoffer in het proces rond de afdoening met een OM-strafbeschikking staat in dit hoofdstuk centraal. In paragraaf 5.2 wordt besproken hoe het OM omgaat met de wensen van een slachtoffer in een OM-strafbeschikkingsprocedure en hoe de belangen van het slachtoffer worden gewogen in de keuze voor de afdoeningswijze. In paragraaf 5.3 wordt ingegaan op de positie van het slachtoffer in de OM-strafbeschikkingsprocedure in vergelijking met de procedure bij de rechter. In paragraaf 5.4 komt de informatievoorziening richting het slachtoffer aan bod. In paragraaf 5.5 komt aan de orde op welke manier slachtoffers in een OM-strafbeschikkingsprocedure worden ondersteund door Slachtofferhulp Nederland (SHN) en/of (slachtoffer)advocaten. Tot slot wordt in paragraaf 5.6 ingegaan op de ervaringen met de artikel 12 Sv-klachtprocedure die slachtoffers kunnen beginnen als zij zich niet kunnen vinden in de beslissing om een zaak met een OM-strafbeschikking af te doen.

De bevindingen in dit hoofdstuk zijn gebaseerd op ervaringen die door gesprekspartners van het OM en advocaten zijn gedeeld en gesprekken met de Nationale ombudsman en SHN. Van belang is echter op te merken dat het niet is gelukt om in contact te komen met slachtoffers om over hun eigen ervaringen te spreken. De bevindingen in dit hoofdstuk geven in zoverre dus geen representatief beeld van de ervaringen van slachtoffers zelf. Wel is gesproken met SHN die slachtoffers vertegenwoordigt in individuele zaken en ook belangenbehartiger is en met slachtofferadvocaten die indirect ervaringen van slachtoffers hebben gedeeld.

5.2 Omgang met wensen slachtoffer

Inventariseren wensen van het slachtoffer

Volgens de *Aanwijzing slachtoffers in het strafproces* stuurt het OM een bericht aan het slachtoffer na ontvangst van het proces-verbaal tegen de verdachte. Bij deze ontvangstbevestiging wordt algemene informatie gevoegd over de gang van zaken bij het OM en wordt gewezen op de mogelijkheden tot bemiddeling en ondersteuning van SHN (zie hierover verder paragraaf 5.5). Daarnaast ontvangt het slachtoffer een wensenformulier en een schadevergoedingsformulier. In het wensenformulier kan een slachtoffer onder meer aangegeven of de wens bestaat om een verzoek tot schadevergoeding te doen en/of om een schriftelijke verklaring in te

dienen. Via een schadeformulier kan het slachtoffer nader opgeven welke schade is geleden. Bij ZSM is SHN ook betrokken als ketenpartner. SHN inventariseert dan al in een vroeg stadium bij het slachtoffer of de wens bestaat voor een schadevergoeding. Als blijkt dat die wens inderdaad bestaat, dan wordt over het algemeen door het OM gewacht met een beslissing op de afdoening van de zaak en krijgt het slachtoffer eerst de gelegenheid om met een verzoek tot schadevergoeding te komen.

Verschillende geïnterviewde parketten geven aan dat het in de praktijk aanvankelijk niet meteen duidelijk is wat de wensen van het slachtoffer zijn. Soms heeft het feit kort daarvoor plaatsgevonden en is het voor het slachtoffer nog te 'vers' om aan te geven welke wensen er zijn (bijvoorbeeld of de behoefte bestaat om spreekrecht uit te oefenen of een slachtofferverklaring in te dienen). Ook kan het zijn dat nog niet duidelijk is welke schade precies is geleden. Bij een mishandeling kan bijvoorbeeld pas in een later stadium duidelijk worden welk letsel precies is ontstaan. Met name bij ZSM-zaken kan het delict net hebben plaatsgevonden, waardoor het voor het slachtoffer nog te vroeg is om te informeren naar diens wensen. Dit kan voor het OM soms 'lastig' zijn. Zo geeft een parket aan dat er zaken zijn die zich goed lenen voor afdoening met een OM-strafbeschikking, maar waarvan nog niet duidelijk is of, en zo ja, welke schade het slachtoffer wil verhalen. Bij ZSM-zaken wordt daarom soms gekozen om te dagvaarden of om te wachten met het inplannen van een OM-hoorgesprek (zodat het slachtoffer tijd krijgt om na te denken over de wensen). Het uitstellen van een hoorgesprek gaat ten koste van de snelheid van de OSMB-procedure.

Tot voor kort kreeg het slachtoffer 14 dagen de tijd om het wensenformulier in te vullen en in te dienen bij het OM. In februari 2026 is door de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aangekondigd dat deze termijn door het OM wordt verlengd naar 21 dagen, zodat het slachtoffer meer rust krijgt en ervaart en de kans op een kwalitatief goede onderbouwing van de schade groter wordt. Ook zal het OM na een week verwerkingstijd voortaan minimaal vier weken wachten met het plannen van het OM-hoorgesprek als het slachtoffer in het wensenformulier aangeeft een schadevergoeding te wensen. Na het versturen van het wensenformulier kan het slachtoffer tot uiterlijk 14 dagen voor het OM-hoorgesprek nadere stukken voor een schadevergoeding indienen.[165] In de praktijk kan een ruimere termijn worden geboden voor het indienen van het wensenformulier en kan het verschillen per parket hoe hiermee wordt omgegaan. Zo geeft een geïnterviewd parket aan dat daar de werkafspraak is dat een slachtoffer in principe een maand de tijd krijgt om het formulier in te vullen. Ook is opgemerkt dat het in de praktijk vaak wel twee of drie maanden duurt voordat een hoorgesprek plaatsvindt. Het slachtoffer heeft in de tussentijd dan in principe nog steeds de mogelijkheid om inzichtelijk te maken welke schade is geleden.

Vanuit SHN is erop gewezen dat het in de praktijk in een beperkt aantal gevallen weleens voorkomt dat het OM (bij ZSM) kiest voor een 'kale' strafbeschikking zonder hoorgesprek, waar pas op een later moment – nadat de OM-strafbeschikking al is uitgevaardigd – blijkt dat het slachtoffer wensen heeft en bijvoorbeeld toch een verzoek tot schadevergoeding wil doen. Slachtoffers kunnen dit aankaarten door een artikel 12 Sv-klachtprocedure te starten (zie ook paragraaf 5.6).

Weging belangen slachtoffer bij afdoeningswijze en omgang met schadeverzoeken

'Ernstige spreekrechtwaardige feiten' waarbij het slachtoffer of familieleden van het overleden slachtoffer te kennen heeft/hebben gegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken

[165] *Kamerstukken II* 2025/26, 33552, nr. 153, p. 4.

zijn volgens de Aanwijzing OM-strafbeschikking een contra-indicatie om een zaak af te doen met een OM-strafbeschikking. Deze contra-indicatie is in 2021 opgenomen in de Aanwijzing; in zoverre heeft de positie van het slachtoffer ook expliciet aandacht gekregen als het gaat om de keuze voor de afdoeningswijze. In februari 2026 is aangekondigd dat de contra-indicatie wordt verruimd naar *alle* spreekrechtwaardige feiten, waarbij het slachtoffer heeft aangegeven gebruik van het spreekrecht te willen maken. Daarmee moeten de rechten van het slachtoffer beter worden gewaarborgd en wordt beoogd dat slachtoffers op voorhand meer duidelijkheid hebben over de afdoening van de zaak.[166]

Uit gesprekken met verschillende parketten volgt dat naast de 'ernstig spreekwaardige feiten' in de praktijk ook andere omstandigheden en wensen van een slachtoffer een belangrijke reden kunnen vormen om een zaak niet met een OM-strafbeschikking af te doen:

- bij een verzoek om een relatief hoge of een complexe schadevergoeding;
- wanneer geen duidelijkheid bestaat of en welke schade het slachtoffer wil verhalen;
- wanneer het slachtoffer uitdrukkelijk aangeeft spreekrecht te willen uitoefenen of een zitting bij de rechter wenst (en geen genoegen neemt met alleen het indienen van een schriftelijke slachtofferverklaring);
- het slachtoffer een contact- of locatieverbod wil voor de dader.

Bovengenoemde omstandigheden kunnen voor het OM aanleiding zijn om af te zien van afdoening met een OM-strafbeschikking en om te dagvaarden. Het OM maakt daarbij een weging tussen de verschillende belangen. Dat betekent dat er ook gevallen zijn waar het OM uiteindelijk geen gehoor geeft aan wensen van het slachtoffer (zoals de wens om een zitting bij de rechter en/of om spreekrecht uit te oefenen) en niet wordt gekozen om te dagvaarden. In die gevallen worden andere belangen zwaarder gewogen dan het belang van het slachtoffer, zoals het belang van de verdachte (bijvoorbeeld als first offender) bij een passende afdoening voor het feit en/of het maatschappelijk belang van een tijdige afdoening van strafbare feiten.

Uit gesprekken met verschillende parketten volgt dat zij in sommige gevallen coulant omgaan met een schadeverzoek en het slachtoffer daarbij ook enigszins proberen te faciliteren. Een geïnterviewd parket geeft aan dat slachtoffer niet altijd een volledig onderbouwde vordering tot schadevergoeding hoeft in te dienen, maar dat (soms) ook kan worden volstaan met het aanleveren van informatie over de schade zodat de officier zelf een inschatting kan maken van het schadebedrag. Een ander parket geeft als voorbeeld dat wanneer een slachtoffer aangeeft dat een drie jaar oude Levi's broek is beschadigd door de verdachte, het OM dan zelf een schatting maakt van de schade. Het slachtoffer hoeft dit dan niet zelf verder te onderbouwen met allerlei bewijsstukken. Uiteraard moet een schadevergoeding wel enigszins onderbouwd zijn. Daarbij wordt ook oog gehouden voor hoe de rechter een dergelijk schadeverzoek zou beoordelen. Als een verzoek weinig hout snijdt, dan wordt ook geen schadevergoeding toegewezen. In interviews wordt aangegeven dat het ook uitmaakt of een slachtoffer zelf een schadeverzoek indient of wanneer dat gebeurt met ondersteuning van SHN of een advocaat. Met name in het eerste geval komt het voor dat schadeverzoeken soms niet goed onderbouwd zijn.

De voegingsformulieren voor slachtoffers die in een OM-strafbeschikkingsprocedure door het OM worden gebruikt zijn hetzelfde als de formulieren in een procedure waar wordt gedagvaard (voor de politierechter). SHN en advocaten wijzen erop dat de formulieren die worden

[166] *Kamerstukken II* 2025/26, 33552, nr. 153, p. 4.

gehanteerd (wensen-, schade- en gegevensformulier) voor veel slachtoffers moeilijk zijn in te vullen zonder professionele ondersteuning. Aangegeven wordt dat het om uitgebreide formulieren gaat en dat het door slachtoffers als ingewikkeld wordt ervaren om in te vullen, vanwege bijvoorbeeld veel juridisch en lastig te lezen taalgebruik. 'Zo'n slachtoffer heeft vaak geen idee. Het is behoorlijk wat papierwerk. Het is niet voor iedereen altijd even duidelijk wat ze hiermee aan moeten. Gelukkig is SHN er om te ondersteunen, maar het is complex voor veel mensen', aldus een ondersteuner van SHN. Uit enkele gesprekken volgt dat wanneer een slachtoffer zelfstandig de voegingsformulieren invult en dit niet correct doet of informatie ontbreekt, het OM hierover (per mail) contact opneemt met het slachtoffer en ook wijst op de mogelijkheid dat SHN hierbij ondersteuning kan bieden. Dit is echter niet bij elk parket de werkwijze.

De staatssecretaris van Justitie en Veiligheid heeft in februari 2026 aangegeven dat het OM en SHN stappen gaan zetten om slachtoffers beter te faciliteren om hun schade te verhalen. Zo moet de informatievoorziening worden verbeterd, zodat voor het slachtoffer duidelijker wordt hoe de schadevordering kan worden onderbouwd. Daarbij moeten ook de mogelijkheden voor normering worden benut, zoals uitgangspunten voor afschrijving en restwaarde bij zaakschade en 'de Rotterdamse schaal' (met indicaties voor een passend smartengeldbedrag per gevaltype). Daarnaast bestaat het voornemen om een handreiking voor officieren op te stellen voor de beoordeling van schadevergoedingszaken.[167]

De Nationale ombudsman heeft in 2021 en 2022 aandacht gevraagd voor de weging van de belangen van het slachtoffer in zaken die met een OM-strafbeschikking worden afgedaan. De keuze om een zaak met een OM-strafbeschikking af te doen gaat ten koste van bepaalde rechten waar een slachtoffer wel gebruik van kan maken bij een zaak waar wordt gedagvaard. Dit geldt met name voor het recht om een zitting bij de rechter bij te wonen en in bepaalde gevallen het spreekrecht uit te oefenen. In een interview met de Nationale ombudsman wordt opgemerkt dat deze belangenafweging niet altijd transparant en helder is voor het slachtoffer, mede vanwege de beperkte informatievoorziening (zie ook paragraaf 5.5). Doordat het slachtoffer niet aanwezig mag zijn bij het hoorgesprek, wordt het slachtoffer volgens de Ombudsman niet gezien en gehoord. Dit terwijl het hebben van een 'stem' in het proces voor het slachtoffer in belangrijke mate kan bijdragen aan het ervaren van procedurele rechtvaardigheid (zie ook paragraaf 5.3). Ook heeft de Nationale ombudsman in 2022 vragen gesteld over het gegeven dat alleen 'ernstige spreekrechtwaardige feiten' een contra-indicatie zijn voor afdoening met een OM-strafbeschikking en dit niet geldt voor andere feiten waar het slachtoffer spreekrecht kan uitoefenen.[168] Zoals aangegeven is inmiddels aangekondigd dat deze contra-indicatie wordt verruimd naar alle spreekrechtwaardige feiten.[169]

5.3 Positie van het slachtoffer in de OM-strafbeschikkingsprocedure

Zoals we hiervoor in paragraaf 2.4.4 bespraken, heeft het slachtoffer in een OM-strafbeschikkingsprocedure minder rechten dan in een procedure bij de rechter na een dagvaarding, waarbij vooral de vraag zich toespitste op de vraag of en in welke mate slachtoffers die (gezien de feit waarop de verdenking ziet) op het onderzoek ter terechtzitting het recht zouden hebben

[167] *Kamerstukken II* 2025/26, 33552, nr. 153, p. 4.
[168] Nationale ombudsman 2022.
[169] In 2022 gaf de minister van Justitie en Veiligheid in reactie op de vragen van de Nationale ombudsman overigens nog aan dat de keuze om de contra-indicatie te beperken tot ernstige spreekrechtwaardige feiten (als het slachtoffer heeft aangegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken) is gemaakt omdat het verruimen naar alle spreekrechtwaardige delicten zal leiden tot vaker dagvaarden. Dit zou betekenen dat het langer duurt voordat zaken worden afgedaan, wat evenmin in het belang van het slachtoffer is. Zie *Kamerstukken II* 2022/23, 33552, nr. 104.

om te spreken, ook aanspraak zouden hebben om een mondeling spreekrecht wanneer ten aanzien van dat feit een strafbeschikking zou worden uitgevaardigd. We gaven aan dat een dergelijk spreekrecht in de huidige praktijk niet bestaat. Ook kunnen slachtoffers niet aanwezig zijn bij een eventueel OM-hoorgesprek.

Het beeld uit gesprekken is dat het per zaak en situatie verschilt of een schriftelijke slachtofferverklaring (integraal) wordt voorgelezen tijdens het hoorgesprek. Als een verdachte een advocaat heeft kan die via de advocaat al voor het hoorgesprek kennisnemen van de verklaring. In dat geval wordt de verklaring niet altijd voorgelezen tijdens het hoorgesprek. Als een verdachte geen advocaat heeft, is die nog niet op de hoogte van de verklaring. In die gevallen wordt soms de slachtofferverklaring in het geheel voorgelezen (bijvoorbeeld bij geweldszaken); in andere gevallen worden alleen de belangrijkste punten uit de verklaring voorgehouden aan de verdachte. Uit gesprekken met enkele parketten blijkt over het algemeen dat slachtoffers weinig gebruik maken van de mogelijkheid om een schriftelijke verklaring in te dienen. Het komt vaker voor dat een verzoek tot schadevergoeding wordt ingediend.

SHN geeft aan dat slachtoffers het frustrerend kunnen vinden dat zij het hoorgesprek niet kunnen bijwonen. Het slachtoffer (en diens) advocaat staan daardoor ‘aan de zijlijn’. Slachtoffers krijgen geen beeld van wat tijdens het hoorgesprek wordt besproken, in hoeverre wordt stilgestaan bij de impact van het feit op het slachtoffer, wat de houding van de verdachte is, hoe de verdachte reageert op een schriftelijke slachtofferverklaring, wat de visie van het OM is op de zaak en wat de overwegingen van het OM zijn om de zaak met een OM-strafbeschikking af te doen en waarom is gekozen voor een bepaalde strafmaat. Vragen die het slachtoffer heeft, kunnen niet terstond worden beantwoord. Het slachtoffer ontvangt ook geen afschrift van het hoorverslag, dus kan ook niet op die manier kennis nemen wat tijdens het hoorgesprek heeft plaatsgevonden. Dit is een belangrijk verschil met de procedure bij de rechter, waar de zitting openbaar is en het slachtoffer aanwezig mag zijn en dus kan volgen hoe de rechter tegen de zaak aankijkt, wat de houding is van de verdachte, berouwvol of juist niet etc.

SHN is voorstander van de mogelijkheid dat slachtoffers aanwezig kunnen zijn bij het hoorgesprek, in het bijzonder bij zaken die een grote impact hebben op het slachtoffer. Daarbij wordt geopperd dat mogelijk eerst in de vorm van een pilot kan worden onderzocht in hoeverre de aanwezigheid van het slachtoffer bij het hoorgesprek kan bijdragen aan de acceptatie van en het begrip voor de beslissing van het OM. De opvattingen van advocaten over de wenselijkheid hiervan wisselt per advocaat. Verschillende geïnterviewde advocaten noemen als alternatieve mogelijkheid dat zij (of een ondersteuner van SHN) als gemachtigde van het slachtoffer aanwezig zouden kunnen zijn bij het hoorgesprek, zodat op die manier alsnog een beeld kan worden verkregen van wat tijdens het hoorgesprek wordt uitgewisseld. Hoewel SHN de aanwezigheid van het slachtoffer bij het OM-hoorgesprek wenselijk acht, moet worden opgemerkt dat in het kader van dit onderzoek geen slachtoffers zijn geïnterviewd. Dit betekent dat we niet bij slachtoffers zelf hebben kunnen nagaan in hoeverre er behoefte zou bestaan om een hoorgesprek bij te wonen.

Gesprekspartners van verschillende parketten en sommige advocaten lijken minder voorstander te zijn van de aanwezigheid van het slachtoffer bij het hoorgesprek, ook al kunnen zij zich voorstellen dat sommige slachtoffers dit prettig zouden vinden. Opgemerkt wordt dat het hoorgesprek nadrukkelijk een ander doel en functie heeft dan een zitting bij de rechter. Het hoorgesprek is bedoeld om de verdachte te horen. Als het slachtoffer ook aanwezig zou zijn bij het hoorgesprek en daar ook een inbreng zou mogen hebben (spreekrecht), dan krijgt het hoorgesprek meer het karakter van een zitting krijgen met meerdere partijen. Dit zou daarom

meer tijd/capaciteit vergen bij het OM, wat ten koste gaat van de snelheid van de procedure. Dit kan ook in het nadeel zijn van zowel verdachten als slachtoffers, die ook baat hebben bij een kortere doorlooptijd van de procedure en verkrijgen sneller duidelijkheid over de uitkomst van de zaak. Ook wordt opgemerkt dat een hoorgesprek nu juist een informeler karakter heeft dan een zitting bij de rechtbank, wat door verdachten als prettig wordt ervaren (zie ook hoofdstuk 4).

Gesprekspartners van een parket wijzen erop dat een veelgehoord bezwaar inderdaad is dat slachtoffers niet bij het OM-hoorgesprek aanwezig mogen zijn, maar dat de ervaring tegelijkertijd is bij de meeste politierechterzittingen geen slachtoffers verschijnen. Daaruit leiden gesprekspartners af dat in de meeste gevallen kennelijk geen behoefte zou bestaan bij slachtoffers om aanwezig te zijn bij zo'n zitting, ook al is dat of mogelijk.

In enkele gesprekken is nog genoemd dat het mogelijk behulpzaam kan zijn wanneer het slachtoffer een afschrift van het hoorverslag zou ontvangen. Een geïnterviewd parket zegt hierover dat in het verleden een tijd deze mogelijkheid bestond. De ervaringen daarmee waren echter niet positief, omdat het hoorverslag alleen een zakelijke weergave geeft van het hoorgesprek en onvoldoende een weergave geeft van de werkelijke sfeer en toon van het gesprek. Op basis van het hoorverslag kan het slachtoffer daarom een verkeerd beeld krijgen van het wat tijdens de zitting besproken is.

5.4 Informatievoorziening aan het slachtoffer

Over het algemeen zijn gesprekspartners – in het bijzonder advocaten, SHN en de Nationale ombudsman – kritisch over de informatievoorziening richting het slachtoffer in een OM-strafbeschikkingsprocedure. Deze is volgens veel gesprekspartners ondermaats. Voor slachtoffers is de OM-strafbeschikkingsprocedure in vergelijking met een reguliere procedure bij de rechter meer een 'black box'. Dat geldt zowel voor zaken met als zonder hoorgesprek. Zoals in paragraaf 5.3 is beschreven, is het slachtoffer niet aanwezig bij het hoorgesprek en heeft daarom geen inzicht in wat daar wordt besproken.

Als de verdachte wordt uitgenodigd voor een hoorgesprek, ontvangt het slachtoffer hierover ook een brief van het OM. In deze brief staat onder meer dat het slachtoffer niet aanwezig kan zijn bij het hoorgesprek, maar wordt verder niet ingegaan op de overwegingen van het OM om de zaak (mogelijk) af te doen met een OM-strafbeschikking. Uit interviews volgt dat dit vragen kan oproepen bij een slachtoffer, dat bepaalde verwachtingen kan hebben bij de behandeling van de zaak: 'Waarom wordt mijn zaak niet door een rechter behandeld? Ben ik dan niet belangrijk genoeg?' Niet alle slachtoffers weten dat het OM een eigen bevoegdheid heeft om zaken met een OM-strafbeschikking af te doen. Als dat gebeurt, terwijl het slachtoffer verwacht dat de rechter een oordeel zal geven, kan dat negatieve invloed hebben op de aanvaarding/acceptatie van het proces en de uitkomst. Slachtoffers begrijpen niet altijd dat een hoorgesprek niet hetzelfde is als een zitting bij de rechter. Dat roept dan veel vragen op: 'Waarom mag ik niet aanwezig zijn? Het is toch een rechtszitting en ik ben het slachtoffer!', zo vertelt een ondersteuner van SHN.

Het slachtoffer wordt per brief door het OM geïnformeerd over de uitkomst van de OM-strafbeschikkingsprocedure. Dit gebeurt niet op het moment dat de verdachte de strafbeschikking ontvangt, maar pas op een later moment. Verschillende advocaten zijn hierover kritisch en menen dat het slachtoffer vaak niet op tijd wordt geïnformeerd. Als een OM-strafbeschikking

wordt opgelegd (al dan niet na een hoorgesprek), wordt het slachtoffer geïnformeerd over welke straf de verdachte krijgt en voor welk feit. In deze brief wordt niet nader ingegaan op de overwegingen van het OM over de keuze voor buitengerechtelijke afdoening en de afwegingen over het soort en de hoogte van de straf. SHN, de Nationale ombudsman en veel advocaten geven aan dat deze informatievoorziening richting het slachtoffer (te) summier is. Ook verschillende geïnterviewde parketten beamen dat het slachtoffer beperkte schriftelijke informatie ontvangt. Het feit dat het slachtoffer geen inzicht krijgt in de beweegredenen van het OM kan leiden tot onbegrip en beperkte acceptatie van de uitkomst van de zaak. Ook kan bij slachtoffers het idee leven dat de verdachte er makkelijk vanaf komt door afdoening met een OM-strafbeschikking, terwijl zij tegelijkertijd niet goed op de hoogte zijn van de potentiële voordelen van afdoening met OM-strafbeschikking (zoals een snellere procedure).

Ook over de beslissing op een verzoek tot schadevergoeding en een sepotbeslissing (wat in zoverre los staat van de OM-strafbeschikking) ontvangt het slachtoffer een brief van het OM. Hoewel de ervaring is dat deze brieven ook summier zijn toegelicht, signaleren SHN en verschillende advocaten dat op deze twee punten de informatievoorziening de laatste jaren is verbeterd. Het slachtoffer ontvangt bij een sepotbeslissing (vaker) een brief met een beknopte toelichting, terwijl voorheen in de brief de sepotbeslissing niet werd toegelicht en enkel werd medegedeeld. Overigens geven met name slachtofferadvocaten aan dat de beperkte toelichting vaak wel nog (te) technisch/juridisch van aard is. Daarnaast volgt uit gesprekken met verschillende parketten dat zij relatief recent de beslissing om een verzoek tot schadevergoeding niet (volledig) toe te kennen voorzien van een korte motivering, wat voorheen niet gebeurde. Overigens blijkt uit gesprekken dat niet alle parketten deze aanvullende schriftelijke motivering geven bij schadeverzoeken.

Uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer over de uitvoering van slachtofferrechten door het OM (zowel bij zaken die worden afgedaan met een rechterlijk vonnis als met een OM-strafbeschikking) volgt dat bijna 1 op de 5 slachtoffers niet adequaat wordt geïnformeerd. Het gaat dan om niet-naleving van een wettelijke informatieplicht, het niet inventariseren van de informatiewens, het niet op tijd reageren op het verzoek om kennis te nemen van processtukken én om andere tekortkomingen die ons opvielen in de informatievoorziening aan slachtoffers.[170] In reactie op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft de minister van Justitie en Veiligheid in 2025 aangegeven dat het OM al verschillende verbeteringen rond de informatievoorziening in gang heeft gezet. Het gaat vooral om aanpassingen in het systeem van het OM, waardoor bijvoorbeeld bepaalde brieven automatisch worden gegenereerd om beter te waarborgen dat slachtoffers deze ook daadwerkelijk ontvangen. Ten aanzien van de OM-strafbeschikkingen is bijvoorbeeld sinds maart 2025 het systeem zodanig aangepast dat bij de brief waarin het slachtoffer wordt geïnformeerd over de uitkomst in de strafzaak automatisch een afschrift van de strafbeschikking als bijlage wordt gegenereerd om te waarborgen dat het slachtoffer dit afschrift ontvangt. Daarnaast is in 2023 gestart met de implementatie van nieuwe en verbeterde informatiebrieven voor slachtoffers. Dit traject is afgerond in 2025.[171]

Wanneer het slachtoffer meer informatie wil over de procedure of een nadere toelichting wenst op een beslissing van het OM, dan kan het slachtoffer zelf contact opnemen met het parket. De parketten hebben ieder een eigen informatiepunt slachtoffers, waar slachtoffers terecht kunnen voor informatie en advies. Uit gesprekken met SHN en advocaten volgt dat de verschillende parketten over het algemeen benaderbaar zijn voor vragen. De ervaring is

[170] Algemene Rekenkamer 2025, p. 26.
[171] Minister van Justitie en Veiligheid 2025.

bijvoorbeeld dat wanneer er vragen bestaan over de beslissing over de afdoeningswijze (sepot of OM-strafbeschikking) of het schadeverzoek, de officier bereid is een nadere toelichting te geven op de beslissing over de afdoeningswijze en/of het schadeverzoek. De parketten nemen gedurende de OM-strafbeschikkingsprocedure echter niet zelf proactief (telefonisch) contact op met het slachtoffer om bijvoorbeeld een bepaalde beslissing mondeling toe te lichten. Bij delicten rond huiselijk geweld/zeden kan het OM een slachtoffercoördinator op de zaak zetten die als aanspreekpunt voor het slachtoffer fungeert. In die gevallen is er vanuit het OM wel meer proactieve communicatie met het slachtoffer en een betere informatievoorziening.

Slachtoffers die worden ondersteund door SHN of een advocaat zijn over het algemeen beter geïnformeerd. Daarnaast vertellen advocaten bijvoorbeeld dat zij vaak verschillende ingangen en contacten hebben binnen het OM en daarom relatief gemakkelijk direct contact kunnen opnemen met de bij de officier betrokken zaak om op die manier bijvoorbeeld nader te informeren naar de overwegingen over een bepaalde beslissing. Dat gaat gemakkelijker en sneller dan wanneer een slachtoffer zelfstandig via het informatiepunt bij het OM contact probeert te zoeken.

De meeste gesprekspartners, ook van verschillende parketten, zien verbetermogelijkheden in de manier waarop slachtoffers worden geïnformeerd. Met name door beslissingen over de afdoeningswijze (sepot of OM-strafbeschikking) en de (gedeeltelijke) afwijzing van een schadeverzoek wat nader toe te lichten en meer in te gaan op de specifieke context van de zaak. Ook is door verschillende advocaten aangegeven dat het geven van een mondelinge toelichting bij een beslissing, bijvoorbeeld bij delicten die een relatief grote impact hadden op het slachtoffer, van grote meerwaarde kan zijn. Opvallend is dat in de *Aanwijzing slachtofferrechten* tot 2021 een inspanningsverplichting was opgenomen om een afdoeningsbeslissing (sepot, OM-strafbeschikking of dagvaarden) mondeling toe te lichten ingeval van spreekrechtwaardige feiten. Deze inspanningsverplichting is per 2024 verdwenen in de *Aanwijzing slachtoffers in het strafproces*. In deze Aanwijzing staat nu alleen dat de officier een beslissing mondeling kan toelichten als daartoe aanleiding wordt gezien.

Een betere informatievoorziening draagt bij aan de acceptatie van de beslissing bij het slachtoffer en kan voorkomen dat minder artikel 12 Sv-klachtprocedures worden gestart (zie hierover paragraaf 5.5). Van belang is tegelijkertijd dat veel gesprekspartners van het OM erop wijzen dat het uitgebreider motiveren van een OM-strafbeschikking – en eventueel mondeling toelichten – (veel) meer tijd zal vergen van het OM: helemaal als dit in alle gevallen moet worden gedaan. Dat zal consequenties hebben voor de doorlooptijden en de doelmatigheidsvoordelen van de buitengerechtelijke afdoening. Opgemerkt wordt dat in de ideale situatie de informatievoorziening richting het slachtoffer weliswaar zo uitgebreid en volledig mogelijk is, maar dat dit ook in perspectief moet worden geplaatst. Zo is de schriftelijke informatievoorziening in een dagvaardingsprocedure bij de politierechter niet veel anders. In zoverre wordt benadrukt dat een balans moet worden gevonden tussen een goede informatievoorziening enerzijds en anderzijds het behoud van de doelmatigheidsvoordelen van de procedure van de OM-strafbeschikking. Daarbij wordt opgemerkt (zoals hierboven aangegeven) dat de informatievoorziening aan slachtoffers de afgelopen jaren op diverse punten al is verbeterd.

5.5 Ondersteuning van het slachtoffer

SHN speelt een belangrijke rol bij het ondersteunen van slachtoffers in zaken die met een OM-strafbeschikking worden afgedaan. SHN komt via verschillende wegen in beeld bij ondersteuning van slachtoffers:

— Als een slachtoffer in beeld is bij een zaak die via ZSM met een OM-strafbeschikking wordt afgedaan, dan wordt de zaak doorgezet naar SHN (mits het slachtoffer heeft aangegeven daartegen geen bezwaar te hebben). SHN koppelt dan een juridisch medewerker aan de zaak die het slachtoffer ondersteuning kan bieden.
— Als een brief van het OM uitgaat naar het slachtoffer dat een OM-hoorgesprek is gepland, dan wordt dit automatisch bericht aan SHN (als het slachtoffer heeft aangegeven daartegen geen bezwaar te hebben). SHN neemt vervolgens contact op met het slachtoffer met de vraag of die of zij behoefte heeft aan ondersteuning en/of wensen heeft. In de brief die het slachtoffer ontvangt staan ook contactgegevens van SHN, zodat het slachtoffer ook op eigen initiatief contact kan opnemen met SHN.

Ondersteuning van SHN kan onder meer bestaan uit hulp bij het invullen van het wensenformulier, het onderbouwen van een verzoek tot schadevergoeding, het verstrekken van informatie over de procedure en de beslissing(en) van het OM en emotionele hulp. Gesprekspartners zijn verder over het algemeen positief over de rol van SHN binnen ZSM. SHN kan – als ketenpartner binnen ZSM – het belang van slachtoffers vertegenwoordigen bij zaken die via ZSM worden afgedaan.

Ook (slachtoffer)advocaten kunnen slachtoffers bijstaan in een OM-strafbeschikkingsprocedure. Het beeld uit de gesprekken is dat slachtoffers in zaken die met een OM-strafbeschikking worden afgedaan maar weinig gebruik maken van ondersteuning door een slachtofferadvocaat. Dit gebeurt bijvoorbeeld weleens bij zaken met letsel en waar het verzoek tot schadevergoeding complexer is. Bepaald vormen van (ernstig) letsel komen in aanmerking voor het Schadefonds geweldsmisdrijven. In dat geval heeft het slachtoffer recht op kosteloze bijstand van een slachtofferadvocaat. SHN wijst slachtoffers op deze mogelijkheid.

De Raad voor Rechtsbijstand geeft ook aan dat gesubsidieerde rechtsbijstand aan slachtoffers niet vaak voorkomt. Gesubsidieerde rechtsbijstand ingeval van voeging van het slachtoffer als benadeelde partij in het strafproces of een civielrechtelijke procedure speelt bij strafbeschikkingen geen rol. Hetzelfde geldt voor de toevoeging voor slachtoffers van gewelds- en zedenmisdrijven met ernstig letsel; voor deze feiten geldt een contra-indicatie om een OM-strafbeschikking uit te vaardigen.

Wanneer slachtoffers in een OM-strafbeschikkingsprocedure worden bijgestaan door SHN of een slachtofferadvocaat zijn zij over het algemeen beter geïnformeerd over de procedure en de uitkomst van de zaak. Advocaten en ondersteuners van SHN nemen zelf gedurende een OM-strafbeschikkingsprocedure ook geregeld actief contact op met het OM om bijvoorbeeld nadere informatie te vragen over de overwegingen bij een bepaalde beslissing (bijvoorbeeld over de schadevergoeding, de gekozen afdoeningswijze of strafmaat). Deze informatie wordt dan weer worden teruggekoppeld aan het slachtoffer.

5.6 Ervaringen met de artikel 12 Sv-klachtprocedure

Wanneer het OM besluit om een verdachte niet te vervolgen (seponeren) of besluit om een OM-strafbeschikking uit te vaardigen, dan kan een belanghebbende (slachtoffer of nabestaande) daartegen een klacht indienen bij het gerechtshof. Slachtoffers dienen binnen drie maanden na de datum waarop zij bekend zijn geworden met de uitvaardiging van de strafbeschikking de klacht indienen.[172] Als de klacht ontvankelijk is volgt in de praktijk meestal een zitting, waar het OM en de klager (slachtoffer) aanwezig zijn. Bij de inhoudelijke beoordeling van de klacht kijkt het hof onder meer naar de bewijsbaarheid van het feit en het belang om wel of niet te vervolgen. Het hof kan tot het oordeel komen dat het OM ten onrechte heeft besloten niet tot vervolging of dagvaarden te zijn overgegaan. Als het beklag gegrond wordt verklaard en het slachtoffer in het gelijk wordt gesteld, kan het hof bevel geven om over te gaan tot vervolging.

Het algemene beeld is dat het aantal artikel 12 klachten naar aanleiding van zaken die met een OM-strafbeschikking wordt afgedaan beperkt is. Een artikel 12-klacht kan om uiteenlopende redenen worden ingediend door het slachtoffer. Veelgenoemde redenen zijn: het slachtoffer is het niet eens met de beslissing om niet te vervolgen, het slachtoffer wenst dat de zaak door de rechter wordt behandeld en niet met een OM-strafbeschikking wordt afgedaan, het slachtoffer kan zich niet vinden in het tenlastegelegde feit (zoals vervolging voor eenvoudige mishandeling in plaats van zware mishandeling) of de soort of hoogte van de straf, het slachtoffer is het niet eens met de hoogte van de toegewezen schadevergoeding of de afwijzing van het verzoek tot schadevergoeding. Ook is een veelgenoemde klacht dat het slachtoffer zich onvoldoende gehoord voelt door het OM.

Uit veel gesprekken volgt dat een klacht regelmatig wordt ingediend omdat bij het slachtoffer onbegrip bestaat over de beslissing van het OM en het slachtoffer onvoldoende bekend is met de overwegingen van de officier bij deze beslissing. Gesprekspartners geven aan dat het beter en duidelijker informeren van het slachtoffer over de beslissing van het OM (sepot of afdoening met OM-strafbeschikking) in bepaalde gevallen kan voorkomen dat een slachtoffer een klachtprocedure wil starten. De verwachting is dat betere informatievoorziening door het OM dus tot minder artikel 12 Sv-klachten zal leiden.

SHN wijst erop dat de klachtprocedure niet laagdrempelig zou zijn voor slachtoffers. Ook is de uitkomst van de procedure vaak niet ‘in het voordeel’ van het slachtoffer. Slachtofferadvocaten vertellen dat de kans van slagen van de procedure ook afhankelijk is van de aard van de zaak en de klachtgronden. Met name bij sepotbeslissingen kan het starten van een klachtprocedure nog weleens leiden tot een gegronde klacht. Dan is er echter nog geen garantie dat de rechter de verdachte uiteindelijk ook daadwerkelijk veroordeelt.

Een geïnterviewd gerechtshof noemt enkele aandachtspunten bij de klachtenprocedure. In de praktijk duurt het betrekkelijk lang voordat een slachtoffer wordt geïnformeerd over de beslissing om een OM-strafbeschikking uit te vaardigen; dat gebeurt vaak niet meteen nadat de verdachte de strafbeschikking heeft ontvangen. Dit maakt het voor het hof soms lastig om vast te stellen wanneer de drie maanden-termijn is gaan lopen om te beoordelen of de klacht ontvankelijk is, omdat dan moet worden achterhaald wanneer de OM-strafbeschikking aan het slachtoffer bekend is gemaakt.

[172] Artikel 12k Sv.

Daarnaast signaleert het hof dat er gevallen zijn van zaken die met een OM-strafbeschikking zijn afgedaan en waar het hof het strafdossier onvolledig acht, waardoor het niet tot een goede beoordeling kan komen. In die gevallen kan het hof de officier van justitie bevelen om een nader onderzoek te vorderen bij de rechter-commissaris. Een ander genoemd punt is dat er situaties zijn waar het hof tot het oordeel komt dat het OM in een zaak onterecht een OM-strafbeschikking heeft opgelegd vanwege onvoldoende bewijs.

6 Verzet en rechterlijke toetsing

6.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de verzetprocedure en de rechterlijke beoordeling. Deze fase start na het opleggen van een OM-strafbeschikking, waarin de verdachte de mogelijkheid heeft om verzet in te stellen tegen de OM-strafbeschikking. Als de verdachte verzet instelt dient het Openbaar Ministerie een oordeel te geven over gronden over het verzetschrift van de verdachte. Deze herbeoordeling kan leiden tot een gewijzigde OM-strafbeschikking, maar als het verzetschrift niet leidt tot een ander oordeel over de OM-strafbeschikking zal de verdachte worden gedagvaard en wordt de zaak overgedragen aan de rechter. Die zal de zaak opnieuw behandelen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de ervaringen van procesdeelnemers met de verzetprocedure en de manier waarop de rechter na dagvaarding oordeelt over de zaak. Daarbij zal achtereenvolgens worden ingegaan op het indienen van het verzetschrift door de verdachte, de herbeoordeling door het Openbaar Ministerie, de omgang met mislukte executie van OM-strafbeschikkingen de beoordeling door de rechter.

6.2 Indienen van het verzetschrift

6.2.1 Indieningsvereisten

De eisen en voorwaarden voor het indienen van verzet zijn geregeld in artikel 257e van het Wetboek van Strafvordering en uitgewerkt in de Aanwijzing OM-strafbeschikking van het Openbaar Ministerie. Op het moment dat de OM-strafbeschikking aan de verdachte is uitgereikt en bekendgemaakt heeft de verdachte veertien dagen de tijd om een verzetschrift in te dienen. Er geldt een aantal strikte vereisten voor het instellen van verzet. Het verzet moet schriftelijk (op papier) worden ingediend door de verdachte, door zijn advocaat of een schriftelijk gemachtigde bij het parket dat op de OM-strafbeschikking vermeld staat. Ook kan de verdachte persoonlijk het op papier gestelde verzetschrift inleveren aan de balie bij het dichtstbijzijnde parket. Het is niet vereist om het verzetschrift van gronden te voorzien; de enkele mededeling in het verzetschrift dat verdachte het niet eens is met de OM-strafbeschikking, of ‘ik weiger deze boete te betalen’, volstaat.

Een aantal advocaten en verdachten geeft aan dat zij de indieningstermijn van twee weken erg kort vinden, een langere termijn van bijvoorbeeld zes weken zou passender zijn, naar hun oordeel. Ook het feit dat een verzetschrift schriftelijk – dus per brief – moet worden ingediend maakt het indienen volgens meerdere gesprekspartners onnodig belastend. Aangegeven wordt dat het praktischer en laagdrempeliger zou zijn als een verzetschrift digitaal zou kunnen worden ingediend. Een aantal advocaten wijst erop dat, ondanks de beperkte indieningsvereisten, je als verdachte over bepaalde vaardigheden moet beschikken om een verzetschrift in te dienen en dat je je als verdachte hierin je weg moet zien te vinden. Ten aanzien van veel verdachten wordt betwijfeld of zij hiertoe in staat zijn. Dit houdt ook verband met de in de ogen van veel advocaten tekortschietende informatievoorziening aan verdachten. Tegelijkertijd wordt er door gesprekspartners bij het Openbaar Ministerie op gewezen dat het verzetschrift niet inhoudelijk gemotiveerd hoeft te zijn. De ontvankelijkheidsvereisten zijn beperkt.

Het indienen van een verzetschrift heeft een schorsende werking van de OM-strafbeschikking. Het Openbaar Ministerie kan na een herbeoordeling op basis van het verzetschrift de OM-strafbeschikking herzien of in stand laten. In dat laatste geval wordt de verdachte gedagvaard en zal de rechter de zaak inhoudelijk behandelen. De verdachte hoeft na instellen van verzet niet aan de verplichtingen van de OM-strafbeschikking te voldoen.

6.2.2 Pro forma verzet

Voor veel advocaten komen cliënten in beeld die zelfstandig, zonder advocaat naar een OM-hoorgesprek zijn geweest en in verzet willen tegen de OM-strafbeschikking. Of het gaat om cliënten die thuis een OM-strafbeschikking van het CJIB hebben ontvangen en daartegen verzet willen indienen. De inschatting van advocaten is dat het aantal verzetprocedures na een OM-hoorgesprek relatief lager is omdat daar gelegenheid is geweest voor het Openbaar Ministerie om tekst en uitleg te geven bij de redenen om een OM-strafbeschikking uit te vaardigen. Als de advocaat in die fase al betrokken was kan ook die de verdachte van advies en informatie voorzien over de OM-strafbeschikking, wat een positieve invloed kan hebben op de mate van aanvaarding van de OM-strafbeschikking.

Omdat voor beide typen OM-strafbeschikkingen geldt dat deze weinig inhoudelijke informatie bevatten en de advocaat (en verdachte) nog niet beschikt over het onderliggende dossier, is het voor advocaten lastig om enkel op basis van een OM-strafbeschikking een goede inschatting te kunnen maken of het verstandig is voor verdachte om verzet in te stellen. Dat leidt er in de praktijk vaak toe dat er pro forma verzet wordt ingediend, waarna het dossier kan worden opgevraagd om te kunnen beoordelen of verzet ook werkelijk in het belang van de verdachte is. Het komt volgens gesprekspartners dan ook regelmatig voor dat een verzet na bestudering van het dossier weer wordt ingetrokken omdat verzet waarschijnlijk niet tot een ander oordeel van het Openbaar Ministerie zal leiden en een gang naar de rechter de verdachte waarschijnlijk geen voordeel zal opleveren. In dat verband wordt er door advocaten op gewezen dat het wenselijk zou zijn als het dossier al beschikbaar is voordat er verzet is ingesteld. Dit zou veel nodeloze pro forma verzetten kunnen voorkomen, is de gedachte.

In gesprekken met het Openbaar Ministerie wordt erkend dat gezien de tweewekentermijn veel advocaten genoodzaakt zijn om pro forma verzet in te dienen. Dat leidt tot verzetschriften waar het Openbaar Ministerie nog niet veel mee kan. Tegelijkertijd vertellen gesprekspartners dat het als onwenselijk en te arbeidsintensief gezien als het Openbaar Ministerie vooraf in alle zaken het volledige dossier aan de verdachte of diens advocaat beschikbaar moet stellen. Wel wordt erop gewezen dat het strafdossier snel kan worden aangeleverd nadat verzet is ingediend omdat dit digitaal beschikbaar wordt gesteld. Bij het arrondissementsparket worden de

dossiers over het algemeen op tijd ter beschikking gesteld, vertellen advocaten. Dit geldt niet voor het parket CVOM. Daar ervaren advocaten dat het vaak lang duurt voordat zij de beschikking krijgen over het dossier en het verzet inhoudelijk kunnen voorbereiden.

6.2.3 Redenen van verzet

De verzetgronden zijn meestal niet juridisch-inhoudelijk van aard, blijkt uit de gesprekken met zowel de advocatuur als met het Openbaar Ministerie. De meest gehoorde verzetgronden zien op de hoogte van de boete waar de verdachte het niet mee eens is, of omdat de verdachte aangeeft de boete niet te kunnen betalen. Verzetgronden zijn daarnaast soms ook juridisch-inhoudelijk van aard; de verdachte bestrijdt dat die schuldig is aan wat die wordt verweten of omdat de bewijsbaarheid van de strafbare feiten wordt betwist. Wat ook voorkomt is dat de advocaat van de verdachte nog onderzoekswensen heeft en daarom niet akkoord gaat met de OM-strafbeschikking.

Uit geen van de gesprekken komt naar voren dat het verzet voortkomt uit het feit dat de verdachte zich onheus bejegend voelt, of omdat die zich tijdens het OM-hoorgesprek onvoldoende gehoord of serieus genomen voelde. Een reden voor verzet die meermaals naar voren wordt gebracht is van meer opportunistische aard. Doordat de ervaring leert dat het meestal lang duurt voordat een zaak na instellen van verzet door de rechter wordt behandeld kan dit reden zijn om in verzet te gaan. Dat komt omdat het tijdsverloop een positieve uitwerking kan hebben op de strafmaat van de rechter. Naast de hierboven genoemde redenen van verzet worden in veel gevallen helemaal geen verzetsgronden aangevoerd, maar dit is ook niet verplicht voor de ontvankelijkheid van het verzetschrift.

Verder ervaren advocaten dat de rechter over het algemeen wat lager straft in zijn vonnis dan de officier met een OM-strafbeschikking. Dat komt omdat de OM-richtlijnen voor straftoemeting wat hoger uitvallen dan de LOVS-oriëntatiepunten. Dat gegeven maakt dat het in bepaalde gevallen voor verdachten kan lonen om in verzet te gaan (zie hierover ook paragraaf 6.4.3).

Een belangrijke reden voor verdachten om niet in verzet te gaan tegen een OM-strafbeschikking hangt samen met het belangrijkste voordeel dat aan de OM-strafbeschikking wordt toegeschreven; je bent er met een OM-strafbeschikking als verdachte relatief snel van af. Als je in verzet gaat betekent het dat de procedure voortduurt en een eventuele straf van de rechter de verdachte soms nog maanden tot jaren boven het hoofd hangt. Het feit dat de procedure met een OM-strafbeschikking snel tot een einde komt kan een reden zijn voor verdachten om het erbij te laten en verzet achterwege te laten, ook als is de verdachte het misschien niet volledig eens met de straf die die is opgelegd.

6.3 Beoordeling van het verzet

6.3.1 Beoordelaar van het verzet

Nadat verzet is ingesteld beoordeelt het Openbaar Ministerie het verzetschrift. Artikel 3.3 van de Aanwijzing OM-strafbeschikking omschrijft dit als volgt:

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.

Het verschilt per parket wie er verantwoordelijk is voor de beoordeling van de verzetschriften, blijkt uit de gesprekken met het Openbaar Ministerie. Zo is er een parket waarvan gesprekspartners aangeven dat de boordeling van het verzetschrift wordt gedaan door dezelfde functionaris die daarvoor de OM-strafbeschikking heeft opgelegd, terwijl bij een ander parket de regel geldt dat degene die de OM-strafbeschikking heeft opgelegd, niet degene mag zijn die het hiertegen ingestelde verzetschrift mag beoordelen. Bij dit parket is een team van parketsecretarissen verantwoordelijk voor de beoordeling van verzetschriften en waarbij in alle gevallen overleg wordt gevoerd met een officier of een adjunct-officier. Bij weer een ander parket is er één medewerker aangewezen voor het beoordelen van de verzetschriften. Bij dit parket is het aantal verzetschriften dusdanig beperkt is dat de beoordeling van verzetschriften aan één persoon is opgedragen.

De andere parketten hebben het beoordelen van verzetschriften ook op hun eigen manier georganiseerd. In het ene parket zijn het twee interventiejuristen die dit doen, bij een ander parket zijn het adjunct-officieren en bij weer een ander parket zijn het parketsecretarissen, maar waarbij altijd ruggenspraak wordt gehouden met een officier als er gedagvaard wordt vanwege de zorgvuldige omgang met de schaarse zittingscapaciteit. Bij het parket CVOM is het een team van administratief juridisch medewerkers en secretarissen dat de verzetschriften beoordeelt, waarbij wordt aangegeven dat de dossiers opnieuw integraal bekeken worden. Uit de gesprekken blijkt verder dat het wel eens voorkomt dat vanwege de schaarse zittingscapaciteit ervoor wordt gekozen om niet te dagvaarden, maar om de OM-strafbeschikking te matigen.

Bij een van de arrondissementsparketten is de werkwijze dat de beoordelaar telefonisch contact opneemt met de indiener van het verzetschrift. Dit gebeurt bij OM-strafbeschikkingen die niet via ZSM zijn opgelegd en via het CJIB aan verdachten worden thuisgestuurd. Gesprekspartners vertellen dat dit gebeurt omdat de OM-strafbeschikking die door het CJIB wordt verstuurd vaak niet goed wordt begrepen en waardoor verzet wordt ingesteld. Gesprekspartners vertellen dat door telefonisch contact op te nemen vaak direct al veel onduidelijkheid kan worden weggenomen door uitleg te geven over de OM-strafbeschikking en waarom deze aan verdachte is opgelegd. De ervaring leert dat zo'n telefonisch contactmoment vaak tot meer begrip leidt bij de verdachte over de OM-strafbeschikking en dat dit ook regelmatig leidt tot het intrekken van het verzetschrift. Dit lijkt echter geen standaard werkwijze te zijn binnen het Openbaar Ministerie.

6.3.2 Beoordeling van de verzetsgronden

Verzetschriften worden volgens gesprekspartners bij het OM altijd inhoudelijk beoordeeld. Als de verdachte of diens advocaat inhoudelijke verzetsgronden aanvoeren tegen de OM-strafbeschikking wordt daar altijd inhoudelijk naar gekeken. Het dossier van verdachte wordt opnieuw doorgenomen en het hoorverslag opnieuw geraadpleegd, vertelt een gesprekspartner. Ook biedt de verzetprocedure de mogelijkheid voor het Openbaar Ministerie om de politie aanvullend onderzoek te laten doen, bijvoorbeeld door het horen van nieuwe getuigen. In de praktijk komt dit maar heel weinig voor, wordt aangegeven.

Als de verzetsgronden daartoe aanleiding geven kan het Openbaar Ministerie overgaan tot het wijzigen van de OM-strafbeschikking of een sepot. In de praktijk gebeurt dit maar weinig, zo volgt uit verschillende gesprekken. In de praktijk zijn verzetschriften vaak dermate summier of niet-inhoudelijk dat direct kan worden gedagvaard. Een inhoudelijke beoordeling is dan ook niet aan de orde. Als het Openbaar Ministerie na beoordeling van het verzetschrift tot de conclusie komt dat het verzet niet leidt tot een gewijzigde OM-strafbeschikking of een sepot stuurt het Openbaar Ministerie een brief aan de verdachte of diens advocaat waarin de verdachte wordt gedagvaard voor de rechter.

Uit de gesprekken met de advocatuur over wat hun ervaringen zijn met de manier waarop het Openbaar Ministerie verzetschriften beoordeelt, komt een heel ander beeld naar voren. Onder alle advocaten waarmee gesproken is bestaat de indruk dat het Openbaar Ministerie verzetschriften niet serieus of inhoudelijk beoordeelt. Het beeld bestaat dat verzetschriften zonder inhoudelijke beoordeling linea recta op zitting worden geplaatst bij de rechtbank.

Als het verzet niet leidt tot een ander oordeel krijgt de verdachte of diens advocaat na enige tijd daarover een brief van het Openbaar Ministerie waarin wordt aangegeven dat de verdachte gedagvaard wordt. Door verschillende advocaten wordt opgemerkt dat het Openbaar Ministerie onvoldoende motiveert waarom het verzetschrift tegen de OM-strafbeschikking niet leidt tot een ander oordeel. In deze brief wordt namelijk niet inhoudelijk ingegaan op de verzetsgronden en wordt er niet uitgelegd waarom het verzetschrift niet tot een andere beslissing heeft geleid. Dit draagt volgens advocaten bij aan de beeldvorming dat verzetschriften niet serieus beoordeeld worden. Dit leidt er volgens verschillende advocaten dan ook toe dat advocaten vaak ook niet de tijd en moeite nemen om een serieus inhoudelijk verzetschrift op te stellen omdat ze ervan uit gaan dat het verzetschrift toch niet tot een ander oordeel zal leiden en een gang naar de rechter bij voorbaat vaststaat.

Advocaten vertellen dat het heel soms voorkomt dat het Openbaar Ministerie tot een andere afweging komt en dat de OM-strafbeschikking wordt herzien of dat het leidt tot een sepot. Dit gebeurt omdat het Openbaar Ministerie ontvankelijk is voor de verzetsgronden, maar ook omdat een zaak inmiddels zo lang op de plank heeft gelegen dat het Openbaar Ministerie overgaat tot een sepot. Gesprekspartners bij de rechtspraak wijzen erop dat wanneer het Openbaar Ministerie meer inhoudelijk en gemotiveerd zou aangeven waarom de verzetsgronden niet leiden tot een andere beslissing, dit zou kunnen leiden tot meer aanvaarding van de beslissing. Als de zaak daarna bij de rechter komt kan ook de rechter zien dat het Openbaar Ministerie serieus naar het verzetschrift heeft gekeken.

In 2017 verscheen het rapport van de PG bij de Hoge Raad over het verloop van de verzetprocedure. Het rapport uitte onder meer kritiek op de soms lange doorlooptijden van de verzetprocedure.[173] In een vervolgrapportage uit 2019 signaleerde de PG dat de conclusies en aanbevelingen serieus genomen waren, maar dat nog niet alle problemen waren opgelost. Ook in dit onderzoek geven meerdere advocaten aan dat het nog regelmatig voorkomt dat het lang duurt voordat er een reactie van het Openbaar Ministerie komt op het verzetschrift. Het feit dat het vaak lang duurt voordat het Openbaar Ministerie reageert, in combinatie met het feit dat het Openbaar Ministerie niet inhoudelijk reageert op de verzetsgronden en overgaat tot dagvaarden, maakt dat de advocatuur kritisch is op de verzetprocedure. Een enkele gesprekspartner bij het Openbaar Ministerie erkent het probleem dat het soms te lang duurt voordat

[173] Knigge & Peters 2017a.

er gereageerd wordt op een verzetschrift en dat dit buiten de daarvoor gestelde termijn gebeurt.

6.4 De procedure bij de rechtbank na verzet en mislukte executie

6.4.1 Inleiding

In deze paragraaf staat de procedure bij de rechtbank centraal. De rechter komt bij een OM-strafbeschikking op twee manieren in beeld, na verzet of mislukte executie. Artikel 257f lid 1 Sv regelt dat de officier van justitie verplicht is de zaak voor de rechter te brengen en de verdachte daarvoor op te roepen als het verzet niet leidt tot een ander oordeel van het Openbaar Ministerie of wanneer de tenuitvoerlegging van de OM-strafbeschikking niet volledig voltooid is. In dat geval kan de officier besluiten om de verdachte te dagvaarden. In deze paragraaf wordt ingegaan op de ervaringen met de fase na verzet of mislukte executie en de behandeling door rechter.

6.4.2 Het dagvaarden van de verdachte

Na dagvaarding na verzet of na een mislukte executie wordt de zaak aangebracht bij de rechter. Zowel gesprekspartners bij het Openbaar Ministerie als advocaten wijzen erop dat het meestal erg lang duurt voordat een zaak eindelijk kan worden behandeld bij de rechter. De periode tussen het begaan van het strafbare feit en de zitting bij de rechter kan vele maanden, en soms wel meerdere jaren duren, is de ervaring. Dit heeft volgens gesprekspartners te maken met de beperkte zittingscapaciteit bij de rechtspraak en de vele strafzaken die de rechtbanken moeten behandelen.

De officier die in de rechterlijke fase belast is met de vervolging van de verdachte is vaak niet degene die de OM-strafbeschikking heeft voorbereid en opgelegd of degene die betrokken is geweest bij het hoorgesprek. Nadat de verdachte is gedagvaard wordt er willekeurig een officier van justitie aan de zaak toegewezen, zo blijkt uit de gesprekken met het Openbaar Ministerie. Bij het bepalen van de strafeis wordt door de zittingsofficer over het algemeen aansluiting gezocht bij de strafmaat die daarvoor al bij de OM-strafbeschikking is bepaald. Heel soms wordt hiervan afgeweken, soms in positieve zin, soms in negatieve zin, maar meestal is de strafeis hetzelfde.

Een aantal advocaten vertelt dat het zo nu en dan voorkomt dat de zittingsofficier bij aanvang van de zitting al vrijspraak eist. Dat betekent dat de zittingsofficier bij de voorbereiding van de zaak klaarblijkelijk twijfels heeft over bijvoorbeeld het bewijs of de schuldvraag en tot de conclusie komt dat de verdachte moet worden vrijgesproken, vertellen advocaten. Een voor alle betrokkenen heel onwenselijke situatie, zo wordt aangegeven. Dit had dan namelijk in een veel eerder stadium moeten worden vastgesteld. Het zou iedereen veel tijd, middelen en capaciteit besparen als deze constatering niet pas op de zitting bij de rechtbank op tafel zou komen en het zou de verdachte een stressvolle strafprocedure besparen.

6.4.3 Beoordeling door de rechter

De wet bepaalt dat als een zaak na uitvaardigen van een strafbeschikking alsnog voor de rechter wordt gebracht, die de zaak integraal beoordeelt.[174] Uit de gesprekken met rechters komt naar voren dat zaken die voortkomen uit een OM-strafbeschikking op dezelfde manier worden behandeld als zaken waarin direct is gedagvaard. De zaak wordt opnieuw behandeld op basis

[174] Aanwijzing OM-strafbeschikking.

van het politiedossier. De rechter kijkt eerst of er is voldaan aan de ontvankelijkheidseisen en kijkt daarna eigenstandig naar het bewijs en naar de schuldvaststelling. Al het inhoudelijke dat gedurende de OM-strafbeschikkingsprocedure heeft plaatsgevonden is in principe niet relevant meer voor de beoordeling door de rechter. Rechters geven aan dat de redenen van het verzet meestal zijn gelegen in het feit dat verdachten ontkennen schuldig te zijn aan wat hen verweten wordt of omdat ze het niet eens zijn met de zwaarte van de sanctie, bijvoorbeeld de hoogte van de geldboete. Bejegeningskwesties, bijvoorbeeld tijdens het OM-hoorgesprek, zijn over het algemeen geen reden om in verzet te gaan, zien rechters.

Een aantal gesprekspartners bij het Openbaar Ministerie wijst erop dat je er als verdachte met een OM-strafbeschikking in principe gunstiger van af moet komen dan met een vonnis van de rechter. Het is daarom opmerkelijk dat zowel advocaten als gesprekspartners bij de rechtspraak aangeven dat de rechter meestal wat lager straft dan de officier met een OM-strafbeschikking. Dit kwam ook naar voren uit het onderzoek van Schoutsen e.a. uit 2022. Zij keken naar de verschillen tussen de vonnissen van de rechter en de oorspronkelijk uitgevaardigde OM-strafbeschikking. In veel gevallen gaat het om een voor de verdachte gunstigere uitspraak, zoals een vrijspraak of een (substantieel) lagere straf, zien de onderzoekers. In een substantieel aantal gevallen beslist de rechter anders dan de strafbeschikkende officier van justitie.[175]

In dit onderzoek zien gesprekspartners dit nog steeds gebeuren. Dit heeft volgens hen verschillende oorzaken. Ten eerste het tijdsverloop: zoals eerder aangegeven is er meestal veel tijd verstreken tussen het moment waarop het strafbare feit is gepleegd en waarop de zaak na verzet op zitting wordt behandeld. Het tijdsverloop wordt daarmee een factor die van invloed is op de strafmaat waardoor de straf vaak lager uitvalt. In dit verband wijst een aantal gesprekspartners bij het openbaar ministerie erop dat het wenselijk zou zijn als een soort ‘fast lane’ zou zijn voor het behandelen van strafzaken naar aanleiding van verzet, zodat het tijdsverloop geen wezenlijke factor van betekenis meer is en verzet om díe reden minder zal lonen.

Ten tweede wordt gewezen op het verschil in zwaarte van de straffen in de strafvorderingsrichtlijnen van het Openbaar Ministerie en de Oriëntatiepunten voor Straftoemeting en LOVS-afspraken die binnen de rechtspraak worden gehanteerd. In de reactie van de toenmalige minister van Justitie en Veiligheid op rapport ‘Buiten de rechter OM’ schrijft die ‘als de hoogte van de straf bij het opleggen van een strafbeschikking meer in lijn is met de straffen die door de rechter worden opgelegd dit de acceptatie van deze vorm van buitengerechtelijke afdoening in de samenleving zou vergroten en mogelijk ook tot effect hebben dat minder vaak verzet wordt aangetekend.’

Hoewel ze niet helemaal vergelijkbaar zijn met elkaar, zijn de strafmaten in de Oriëntatiepunten van de Rechtspraak over het algemeen wat lager dan in de richtlijn van het Openbaar Ministerie. Dat betekent dat de rechter bij het bepalen van de strafmaat vaak lager uitkomt dan wat het Openbaar Ministerie bij het opleggen van de OM-strafbeschikking heeft beslist. De verdachte komt er bij de rechter dus vaak beter van af, is de ervaring en dat kan ook een reden zijn voor het instellen van verzet (zie ook paragraaf 6.2.3). Toch is dit geen vanzelfsprekendheid, wordt aangegeven in de gesprekken. Er bestaat voor een verdachte altijd de kans of het risico dat diens straf bij de rechter hoger uitvalt dan wanneer die niet in verzet was gegaan.

Een derde reden die kan leiden tot een lagere straf voor de verdachte zijn gewijzigde omstandigheden. Daarbij kan gedacht worden aan het feit dat de verdachte in de in de (soms heel

[175] Schoutsen e.a. 2022.

lange) periode tussen het strafbare feit en de zitting bij de rechter geen nieuwe strafbare feiten heeft gepleegd. Een andere oorzaak die wordt genoemd, is dat de rechter meer mogelijkheden in zijn repertoire heeft voor straftoemeting dan de officier met een OM-strafbeschikking. In het bijzonder wordt daarbij gewezen op het feit dat de rechter de mogelijkheid heeft om een voorwaardelijke straf op te leggen, bijvoorbeeld bij een taakstraf. Die mogelijkheid heeft de officier van justitie niet. Dat kan er in de praktijk toe leiden dat de officier bijvoorbeeld een taakstraf van 40 uur oplegt met de OM-strafbeschikking, maar dat de rechter na verzet ook tot een taakstraf van 40 uur komt, maar waarvan 20 uur voorwaardelijk. Dan ben je als verdachte aanzienlijk gunstiger uit en loont het om in verzet te gaan. Een aantal rechters vertelt zo af en toe een zaak tegen te komen waarbij ze tot een andere conclusie komen dan het Openbaar Ministerie ten aanzien van de bewijsvraag en de schuldvaststelling. In die gevallen leidt dit tot vrijspraak van de verdachte.

Gesprekspartners bij de rechtspraak vertellen dat verzetszaken tegen OM-strafbeschikkingen van het parket CVOM een groot beslag leggen op de capaciteit van de rechtspraak. Voor kantonzaken gelden de Lamicie-normen met richtlijnen voor de gemiddelde tijdsbesteding per zaak en de financiering van rechtbanken.[176] Het behalen van deze normen bij verzetszaken is lastig, vertellen gesprekspartners. Dat komt omdat verdachten die via het CJIB (en zonder OM-hoorgesprek) een OM-strafbeschikking hebben ontvangen en het daar niet mee eens zijn, bij de rechter pas voor het eerst gelegenheid krijgen om hun verhaal te doen. Het vergt vaak extra zittingstijd om verdachten het gevoel te geven dat ze worden gehoord en dat hun zaak serieus behandeld wordt. Daar komt bij dat verdachten soms pas na twee jaar een oproep krijgen voor de zitting bij de rechter. Dan moet de rechter eerst de tijd nemen om te uit leggen waarom dit zo lang heeft moeten duren.

Een ander punt waarop door advocaten en gesprekspartners bij de rechtspraak wordt gewezen is het feit dat de rechter, anders dan de officier, volledig onafhankelijk de zaak beoordeelt, terwijl een officier bij de uitvaardiging van een OM-strafbeschikking twee petten draagt: die van vervolger en van rechtspreker. De rechter zou daarmee wat meer oog hebben voor de belangen van de verdachte en daardoor wat eerder geneigd te zijn wat milder te zijn in de straftoemeting.

6.4.4 Beoordeling door de rechter na mislukte executie

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 (zie over redenen van mislukte executie paragraaf 3.6).[177] Als de officier besluit de verdachte te dagvaarden wordt de zaak op zitting behandeld door de rechter. Uit de gesprekken blijkt dat voor dit type zaken geldt dat er op het moment van de behandeling op de zitting bij de rechter meestal veel tijd verstreken is sinds het plegen van de strafbare feiten. Voor de inhoudelijke behandeling van de zaak zijn er geen hele wezenlijke verschillen met gewone strafzaken waarbij direct gedagvaard wordt, zien gesprekspartners.

Er wordt in dit verband gewezen op het feit dat de officier van justitie geen vervangende hechtenis kan opleggen.[178] Dat maakt het lastig betaling af te dwingen, ook al is de OM-strafbeschikking onherroepelijk geworden. Dat betekent dat die zaken vaak voor de rechter komen.

[176] Landelijk Model voor Inzicht in Capaciteitsbehoefte en Inzet van de Rechterlijke Macht.
[177] Paragraaf 4.2 Aanwijzing OM-strafbeschikking.
[178] Het dwangmiddel gijzeling kan wel worden ingezet, maar de vrijheidsbeneming wordt dan niet verdisconteerd met de vermogenssanctie.

Dit wordt door rechters als een knelpunt ervaren omdat het onnodig tot dagvaarding leidt. Rechters wijzen er in de gesprekken tot slot op dat in de zaken waarbij het hele proces doorlopen is, maar executie mislukt is, het alsnog kan gebeuren dat de rechter onvoldoende bewijs ziet voor veroordeling. Dat is pijnlijk voor het OM. Dit gebeurde in het verleden wel eens, maar volgens gesprekspartners bij de rechtspraak heeft het Openbaar Ministerie hier nu wel slagen in gemaakt. Met de Eerste Aanvullingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering moet aan dit knelpunt tegemoet worden gekomen. Wanneer een opgelegde taakstraf (via OM-strafbeschikking of vonnis) niet of niet naar behoren wordt uitgevoerd, kan het Openbaar Ministerie onder de nieuwe regeling verzoeken om de taakstraf om te zetten in vervangende hechtenis.

7 Conclusies en slotbeschouwing

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we alle bevindingen op een rij. Dat doen we door per deelnemer aan het proces de belangrijkste bevindingen en ervaringen op een rij te zetten. De centrale onderzoeksvraag was:

Wat zijn de ervaringen van procesdeelnemers met de toepassing van de procedure van OM-strafbeschikkingen en hoe verhouden deze ervaringen zich tot de ontwikkelingen die spelen omtrent de toepassing van OM-strafbeschikkingen?

In paragraaf 7.2 staat het perspectief van het OM centraal. Vervolgens worden in paragraaf 7.3 de ervaringen van verdachten en de advocatuur weergegeven. Daarna komt het beeld dat namens slachtoffers naar voren is gebracht aan de orde in paragraaf 7.4 en vervolgens schetsen we in paragraaf 7.5 het perspectief van de rechterlijke macht. De ervaringen van de overige procesdeelnemers met de OM-strafbeschikking komen in paragraaf 7.6 aan de orde. Daarmee beantwoorden we in 7.2 tot en met 7.6 het eerste deel van de hoofdvraag: 'Wat zijn de ervaringen van procesdeelnemers met de toepassing van de procedure van OM-strafbeschikkingen?' Het tweede deel van de hoofdvraag: 'Hoe verhouden deze ervaringen zich tot de ontwikkelingen die spelen omtrent de toepassing van OM-strafbeschikkingen?' stellen we aan de orde in de overkoepelende slotbeschouwing in paragraaf 7.7. Daarin reflecteren we op de belangrijkste onderzoeksresultaten en schetsen we welke implicaties dit heeft voor de verdere doorontwikkeling en toekomstbestendigheid van de OM-strafbeschikking.

Het onderzoek was gericht op het verzamelen van ervaringen van procesdeelnemers. Volledige representativiteit was daarbij niet het doel en binnen het bereik van het onderzoek niet mogelijk. Ook hebben we niet onderzocht wat de ervaringen zijn met andere soorten buitengerechtelijke afdoening van strafzaken (zoals de politiestrafbeschikking en bestuurlijke strafbeschikking) en met de gerechtelijke afdoening. Dit onderzoek naar de ervaringen met de OM-strafbeschikking gaat uit van de binnen de grenzen van de wet toegelaten systeemkeuze voor de OM-strafbeschikking. Het onderzoek levert op onderdelen suggesties op voor aanpassing van de OM-strafbeschikking, maar dat neemt niet weg dat deze systeemkeuze bepaalde

principiële gevolgen heeft, waarvan de belangrijkste de buitengerechtelijke afdoening van zaken is. Die systeemkeuze laten we hier buiten beschouwing.

7.2 Ervaringen Openbaar Ministerie met de OM-strafbeschikking

7.2.1 Leren en verbeteren

In de interviews vertellen OM-medewerkers dat het OM, mede naar aanleiding van de verbeterpunten uit verschillende eerdere onderzoeken en adviezen zoals beschreven in hoofdstuk 2, de afgelopen jaren doorlopend bezig is met het bewaken en verbeteren van de kwaliteit van de OM-strafbeschikkingsprocedure. Zo zijn en worden er aanpassingen in de systemen gedaan. Binnen en tussen de parketten en landelijk vanuit het Parket-Generaal zet het OM in op opleiding (bijvoorbeeld voor het voeren van hoorgesprekken), overleg (onder andere voor kennisuitwisseling en om rechtseenheid te bevorderen) en eenheid van werkprocessen (via bijvoorbeeld formats en werkinstructies). Net als andere geïnterviewde betrokkenen benadrukken gesprekspartners bij het OM het belang van zorgvuldigheid bij het opleggen van OM-strafbeschikkingen, nu er in principe geen rechter aan de afdoening van de strafzaak te pas komt.

7.2.2 Ervaringen met (de keuzes en afwegingen tijdens) de procedure

De beperkte zittingscapaciteit van de rechtspraak en het cellentekort maken dat OM-medewerkers steeds nadrukkelijker het principe ‘OM-strafbeschikking, tenzij…’ toepassen, zeker sinds de Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten van het College van Procureurs-Generaal (februari 2025). Dat leidt er volgens geïnterviewden bij enkele parketten en sommige advocaten en de reclassering toe dat zwaardere en/of complexere zaken in aanmerking komen voor een OM-hoorgesprek, terwijl deze volgens de geïnterviewden soms beter bij de (politie)rechter passen.

Geïnterviewden bij het OM ervaren het niet kunnen opleggen van een voorwaardelijke straf met een OM-strafbeschikking als een groot gemis. Het nieuwe Wetboek van Strafvordering zal hiervoor naar verwachting (als de Eerste Aanvullingswet wordt aangenomen) een oplossing bieden. Zaken waarin door de officier van justitie een voorwaardelijke straf als de beste optie wordt gezien, moeten op dit moment aan de rechter worden voorgelegd, wat ten koste gaat van de doelmatigheid van de afdoening.

Verder betreuren verschillende geïnterviewde OM-medewerkers het dat zij bij een OM-strafbeschikking geen ontnemingsmaatregel kunnen opleggen. Hoewel dit thans juridisch is toegestaan, kan dat niet in het ICT-systeem worden verwerkt. In het wetsvoorstel voor de Eerste Aanvullingswet wordt de mogelijkheid om bij wijze van strafbescihkking ontnemingsmaatregelen op te leggen in zijn geheel geschrapt.

Uit de interviews blijkt dat officieren van justitie zelden gedragsaanwijzingen opleggen met een OM-strafbeschikking. Dit komt onder andere door onbekendheid met de mogelijkheden. Ook kan een gedragsaanwijzing alleen als de verdachte verklaart zich daaraan te willen houden; zo niet, dan moet de officier van justitie dagvaarden. Verder is het afdwingen van naleving en sanctionering van niet-naleving van een gedragsaanwijzing lastig, omdat een voorwaardelijke OM-strafbeschikking niet mogelijk is. De rechter heeft veel meer keus uit bijzondere voorwaarden en kan volgens een aantal geïnterviewden daarom meer maatwerk leveren.

De meeste geïnterviewde parketten zijn terughoudend in het voeren van OM-hoorgesprekken als dat niet wettelijk verplicht is. Een reden om dit wel te doen is volgens geïnterviewden onder andere om de kans op geslaagde executie te vergroten. Tijdens het hoorgesprek heeft de officier of parketsecretaris vaak al een strafvoorstel (binnen een bepaalde 'bandbreedte) in gedachten, maar er is ruimte voor aanpassing op basis van de inbreng van de verdachte en diens advocaat. Persoonlijke omstandigheden, zoals financiële situatie of kwetsbaarheid, en een ander oordeel over bewijs en/of schuld kunnen leiden tot bijstelling van de straf of tot sepot. Enkele geïnterviewde OM-medewerkers noemen als aandachtspunt dat verdachten steeds vaker niet verschijnen bij het hoorgesprek, waardoor het OM soms moet dagvaarden: de wet biedt geen uitkomst voor de situatie waarin een hoorgesprek verplicht is maar niet kan plaatsvinden. Dat gaat ten koste van de efficiëntie van de OM-strafbeschikkingsprocedure. Binnen de grenzen van de mandaatregels in de wet en de Aanwijzing OM-strafbeschikking voeren parketsecretarissen, adjunct-officieren en (arrondissements-)officieren van justitie de hoorgesprekken; de verdeling verschilt per parket. Zij worden hiervoor intern opgeleid. Net als andere geïnterviewden ervaren gesprekspartners bij het OM (kwaliteits)verschillen in de manier waarop medewerkers het hoorgesprek voeren en vasthouden aan de OM-richtlijnen. Die verschillen schrijven geïnterviewden toe aan de mate van ervaring en de 'persoon' van de functionaris, meer dan aan diens functie.

7.2.3 Ervaringen met de verzetprocedure

Na verzet beoordeelt het OM de zaak opnieuw. Uit de Aanwijzing OM-strafbeschikking volgt dat deze beoordeling vooral is gericht op de redenen (gronden) van verzet uit het verzetschrift, hetgeen wordt bevestigd in de interviews met OM-medewerkers. Het verschilt per parket wie er verantwoordelijk is voor de beoordeling van de verzetschriften, blijkt uit de gesprekken met het Openbaar Ministerie. Volgens geïnterviewden bij het OM beoordeelt het OM verzetschriften altijd inhoudelijk en zorgvuldig. Daarbij wordt het dossier opnieuw bekeken en kan – in uitzonderlijke gevallen – aanvullend onderzoek worden gedaan. Verzetschriften zijn volgens OM-medewerkers echter vaak summier of niet-inhoudelijk, waardoor een inhoudelijke herbeoordeling weinig oplevert en de verdachte in veel zaken direct wordt gedagvaard. Het aanpassen of intrekken van een strafbeschikking naar aanleiding van verzet komt zelden voor. Daarnaast erkent een enkele geïnterviewde bij het OM dat de doorlooptijden bij de afhandeling van verzetschriften soms langer zijn dan gewenst.

7.2.4 Verschillen tussen parketten

Uit de interviews blijkt dat elk parket, binnen de algemene kaders van wet en beleid (zoals de Aanwijzing OM-strafbeschikking en de Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten), anders omgaat met de OM-strafbeschikking. Verschillen zijn er bijvoorbeeld in hoe vaak en wanneer de officier besluit een OM-hoorgesprek te houden of juist te dagvaarden, of en wanneer de officier direct een strafbeschikking uitvaardigt en uitreikt in de ZSM-procedure zonder hoorgesprek, hoe vaak en in welke situaties er een hoorgesprek is als dat niet wettelijk verplicht is, en wie de hoorgesprekken voeren.

7.3 Ervaringen advocaten en verdachten met de OM-strafbeschikking

7.3.1 Oordeel over de procedure

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat advocaten geen fundamentele bezwaren hebben tegen de OM-strafbeschikking als zodanig, maar ze noemen wel een aantal duidelijke kritiekpunten. Advocaten menen dat de OM-strafbeschikking vooral past bij eenvoudiger strafzaken, waarbij er weinig onenigheid is over het bewijs van de tenlastelegging en er een

bekennende verdachte is. Dat is over het algemeen het geval, maar regelmatig toch ook niet. Verder ervaren advocaten dat een OM-strafbeschikking ook heel gunstig kan zijn voor een verdachte. Die zijn er namelijk in veel gevallen bij gebaat dat de procedure snel kan worden afgerond, zodat de verdachte de zaak achter zich kan laten. Wanneer de verdachte wordt gedagvaard duurt de procedure aanzienlijk langer, met zorgen en stress voor veel verdachten als gevolg.

7.3.2 Informatievoorziening en verwachtingen over de procedure

De wijze waarop advocaten en verdachten worden geïnformeerd over de OM-strafbeschikking en de procedure is afhankelijk van de door het OM gekozen afdoeningswijze (via wel of geen ZSM, een OM-strafbeschikking uitgereikt door het OM of verstuurd via het CJIB). Het algemene beeld dat uit de gesprekken naar voren komt over de brieven die verdachten en advocaten ontvangen is dat de informatie summier, vaak onduidelijk en niet eenduidig is. Dit werd in eerder onderzoek naar de OM-strafbeschikking ook al geconstateerd. Het overgrote deel van de OM-strafbeschikkingen wordt administratief afgehandeld door het CJIB volgens een volledig geautomatiseerd proces. Een verdachte pleegt een strafbaar feit en krijgt enige tijd later via het CJIB een brief thuisgestuurd waarin staat dat het OM daarvoor een OM-strafbeschikking heeft uitgevaardigd. De brief bevat vooral feitelijke informatie: een omschrijving van het strafbare feit, de pleegdatum, de pleegplaats en de straf die daarvoor door het OM wordt opgelegd. Veel advocaten wijzen erop dat, ondanks het feit dat het CJIB het format in 2021 heeft herzien en formeel taalgebruik wordt vermeden, de OM-strafbeschikking voor een grote groep verdachten die de Nederlandse taal niet voldoende machtig is, inhoudelijk niet duidelijk genoeg is. De door het CJIB verstuurde OM-strafbeschikking bevat geen motivering. Dat draagt volgens gesprekspartners binnen de advocatuur niet bij aan de acceptatie en aanvaarding van de OM-strafbeschikking.

Wanneer het OM besluit dat de verdachte eerst moet worden gehoord, wordt die uitgenodigd om te verschijnen op het OM-hoorgesprek. Het beeld dat uit het onderzoek naar voren komt, is dat geïnterviewde advocaten en verdachten ervaren dat het schort aan een duidelijk verwachtingsmanagement over de inhoud van dit hoorgesprek. De uitnodiging die het OM stuurt, bevat vooral feitelijke informatie: het feit waarvoor het OM van plan is een OM-strafbeschikking uit te vaardigen, welke straf daarvoor mogelijk kan worden opgelegd en verder feitelijke informatie over waar en wanneer de verdachte verwacht wordt. Er wordt geen informatie verstrekt over het belang van het hoorgesprek, over wat de verdachte precies kan verwachten van het hoorgesprek en hoe dit gesprek zal verlopen. Wel wordt aangegeven dat de verdachte een advocaat kan meebrengen, maar dit wordt volgens advocaten onvoldoende duidelijk naar voren gebracht in de brief. Dat wringt, omdat een OM-strafbeschikking vaak gevolgen heeft voor het strafblad van de verdachte, terwijl verdachten volgens gesprekspartners daar juist vaak onvoldoende van doordrongen zijn. Daar wordt in de informatie vooraf niet duidelijk genoeg op gewezen.

Uit het onderzoek komt verder het beeld naar voren dat de verwachtingen van verdachten over het hoorgesprek sterk uiteenlopen. Degenen die zich lieten bijstaan werden door hun advocaat voorgelicht en geïnstrueerd en weten wat er van hen verwacht werd. Degenen die zich niet lieten bijstaan hadden verwachtingen die niet helemaal overeenkwamen met hun uiteindelijke ervaringen. Advocaten vertellen dat hoorgesprekken veelal via hetzelfde stramien verlopen, maar dat het per keer kan verschillen hoe ze het hoorgesprek ervaren. Dat heeft met name te maken met de persoon die namens het OM het hoorgesprek leidt, maar kan ook afhankelijk zijn van het type zaak dat tijdens het hoorgesprek centraal staat.

Deze observaties verdienen de nuancering dat het alternatief van de rechterlijke procedure op de genoemde punten niet altijd beter is. Als een verdachte wordt gedagvaard, wordt die in de dagvaarding ook geïnformeerd over bepaalde rechten en over de procedure. Het is de vraag in hoeverre verdachten over die informatie wel hele duidelijke en concrete verwachtingen (kunnen) hebben. Ook daarvoor zal gelden dat verdachten de aangereikte informatie niet altijd zorgvuldig zullen lezen en goed voorbereid op de zitting zullen verschijnen. Een verdachte kan ook na een dagvaarding voor de rechter ervoor kiezen om geen advocaat in te schakelen en daardoor belangrijke rechtshulp mislopen.

De ervaringen met hoorgesprekken bij het parket CVOM zijn meestal wat negatiever dan bij de arrondissementsparketten. Dat heeft er vooral mee te maken dat deze hoorgesprekken digitaal worden gevoerd. Dat schept een afstand en gaat ten koste van een 'echt gesprek'. Daarnaast wordt erop gewezen dat hoorgesprekken bij het parket CVOM voor verdachten vaak minder kunnen opleveren. Deze hoorzittingen gaan vaak over feiten waarvoor strakke boeterichtlijnen gelden, waardoor er weinig ruimte bestaat om het gesprek aan te gaan over de strafmaat. Over bijvoorbeeld een elektronisch vastgestelde snelheidsovertreding valt juridisch gezien immers niet zoveel te twisten.

7.3.3 Verzetprocedure en beoordeling van het verzetschrift door het OM

Advocaten wijzen erop dat veel verzetzaken pro forma worden ingediend. De reden daarvan is dat het verzet binnen twee weken na uitvaardiging van de OM-strafbeschikking moet worden ingesteld en dat een uitgevaardigde OM-strafbeschikking maar weinig inhoudelijke informatie bevat ten behoeve van de onderbouwing van het verzet. Pas nadat verzet is ingesteld, wordt het dossier beschikbaar gesteld en kan een goede inschatting worden gemaakt of het instellen van verzet zinvol is. Dat leidt tot de situatie dat verzet moet worden ingesteld om te kunnen bepalen of het zinvol is om verzet in te stellen. Andersom kan het leiden tot de situatie dat een verdachte geen verzet instelt terwijl een vollediger dossier wellicht aanleiding zou hebben gegeven om dat wel te doen. Is verzet eenmaal ingesteld, dan is er volgens geïnterviewde advocaten ook geen reden meer om het verzet weer in te trekken, al is het maar vanwege 'baat het niet, dan schaadt het ook niet'. Dat zou anders kunnen zijn als in elke zaak een dossier aan de verdachte ter beschikking zou worden gesteld, maar dat zal met bijkomende administratieve lasten voor het OM en vooral de politie gepaard gaan.

Een van de redenen om verzet in te stellen is vaak dat de verdachte de boete niet kan betalen of omdat hij de boete te hoog vindt. Het komt ook voor dat de gronden van verzet meer juridisch-inhoudelijk van aard zijn; de verdachte bestrijdt de bewijsvoering of de schuldvaststelling door het OM. Het komt zelden voor dat verdachten in verzet gaan omdat zij zich onvoldoende gehoord voelden tijdens de procedure. Wat advocaten verder ervaren is dat het vonnis van de rechter vaak wat milder is dan de OM-strafbeschikking. Dat gegeven kan aanleiding vormen om verzet in te stellen; het instellen van verzet kan ertoe leiden dat de verdachte er met een lagere straf van af komt.

Onder veel advocaten heerst de gedachte dat het OM verzetschriften over het algemeen niet serieus en inhoudelijk beoordeelt. De ervaring van advocaten leert dat nadat een verzetschrift is ingediend, het allereerst heel lang duurt voordat er een reactie komt op het verzetschrift, dat deze reactie meestal geen inhoudelijke motivering van de beslissing op het verzetschrift bevat en dat verzetschriften in de regel leiden tot een dagvaarding. Het gebeurt volgens advocaten zelden dat een verzetschrift leidt tot een herziening van de eerdere OM-

strafbeschikking. Volgens geïnterviewden bij het OM is de beoordeling door het OM altijd inhoudelijk en zorgvuldig, zoals in paragraaf 7.2.3 al genoemd.

7.3.4 Verzetprocedure en beoordeling door de rechter

Advocaten ervaren dat het meestal lang tot zeer lang duurt voordat een zaak door de rechter wordt behandeld nadat het verzetschrift is ingediend. Als de zaak eenmaal wordt behandeld zien advocaten dat de straf van de rechter vaak lager uitvalt dan de OM-strafbeschikking. Het vaak aanzienlijke tijdsverloop tussen het begaan van het strafbare feit en de behandeling ter terechtzitting weegt de rechter mee in diens oordeel over de strafmaat, die daardoor vaak lager uitpakt.

7.4 Ervaringen van slachtoffers

7.4.1 Positie van het slachtoffer

De positie van het slachtoffer krijgt de laatste jaren meer aandacht in de afweging om een OM-strafbeschikking op te leggen. Sinds 2021 vormen ‘ernstige spreekrechtwaardige feiten’ – waarbij het slachtoffer heeft aangegeven gebruik te willen maken van het spreekrecht – een contra-indicatie om een OM-strafbeschikking uit te vaardigen. In februari 2026 is aangekondigd om deze contra-indicatie te verruimen naar alle spreekrechtwaardige feiten (waar het slachtoffer heeft aangegeven het spreekrecht te willen uitoefenen). Uit gesprekken met parketten volgt dat in de keuze voor de afdoeningswijze ook andere omstandigheden mee worden gewogen en in de afweging ook oog is voor de wensen van het slachtoffer, als die kenbaar zijn gemaakt. Dit betekent dat het OM kan afzien van afdoening met een OM-strafbeschikking wanneer bijvoorbeeld sprake is een hoog of complex schadeverzoek of het slachtoffer een zitting bij de (politie)rechter wenst. Het belang van het slachtoffer is één van de belangen waar het OM rekening mee houdt. In de belangenafweging spelen tegelijk en onverkort ook de belangen van de verdachte en algemene belangen (zoals een tijdige afdoening van strafbare feiten) een rol.

De ervaring van verschillende parketten is dat in de praktijk niet altijd meteen duidelijk is wat de wensen van het slachtoffer zijn. Soms is het voor het slachtoffer nog te ‘vers’ om aan te geven welke wensen er zijn of is nog niet duidelijk welke schade precies is geleden. Daarom wordt in bepaalde gevallen door het OM gewacht met het inplannen van een OM-hoorgesprek (hetgeen gevolgen heeft voor de doorlooptijd van de procedure) of wordt er alsnog gedagvaard (ook al leent de zaak zich voor afdoening met een OM-strafbeschikking). De voegingsformulieren (wensen- en schadeformulier) voor slachtoffers die in een OM-strafbeschikkingsprocedure door het OM worden gebruikt zijn hetzelfde als de formulieren in een procedure waar wordt gedagvaard (voor de politierechter). SHN en advocaten wijzen erop dat deze formulieren voor veel slachtoffers moeilijk zijn in te vullen zonder professionele ondersteuning. Recent (februari 2026) heeft de staatssecretaris van Justitie en Veiligheid aangekondigd het proces voor slachtoffers te willen verbeteren. Zo wordt de termijn om een wensenformulier in te dienen verruimd van 14 naar 21 dagen en moeten vanuit de zijde van de strafvorderlijke autoriteiten stappen worden gezet om slachtoffers beter te faciliteren om hun schade te verhalen (onder meer door betere informatievoorziening).

De Tweede Kamer en de Nationale ombudsman hebben enkele jaren geleden kritische vragen gesteld over de positie van het slachtoffer in de OM-strafbeschikkingsprocedure. Het slachtoffer heeft in vergelijking met een dagvaardingsprocedure minder rechten bij een OM-strafbeschikkingsprocedure. Bij een OM-strafbeschikkingsprocedure kan geen gebruik worden

gemaakt van het mondelinge spreekrecht en aanwezigheid bij het hoorgesprek is evenmin mogelijk. Het slachtoffer kan wel een schriftelijke verklaring insturen, maar het verschilt per parket of deze tijdens de hoorzitting ook wordt voorgelezen. SHN en sommige advocaten geven aan dat de aanwezigheid van het slachtoffer en/of diens gemachtigde (in bepaalde gevallen) bij het hoorgesprek wenselijk zou zijn, omdat dit zou kunnen bijdragen aan de acceptatie van de OM-strafbeschikking. We merken in dit verband op dat het voor dit onderzoek – ondanks diverse pogingen – niet is gelukt slachtoffers te interviewen, waardoor niet bij slachtoffers zelf kon worden nagegaan in hoeverre zij behoefte hebben aan aanwezigheid bij het OM-hoorgesprek.

Verder wisselen de opvattingen van (slachtoffer)advocaten over de wenselijkheid van de aanwezigheid van het slachtoffer bij het hoorgesprek en/of het bij die gelegenheid kunnen uitoefenen van het spreekrecht. Ook gesprekspartners van verschillende parketten zijn om verschillende redenen geen voorstander van de aanwezigheid van het slachtoffer bij het hoorgesprek. Het hoorgesprek is bedoeld om de verdachte te horen en heeft daarmee een ander doel en functie dan een zitting bij de rechter. Aanwezigheid van het slachtoffer zou betekenen dat het hoorgesprek het karakter krijgt van een zitting, de setting minder informeel wordt (wat voor de verdachte mogelijk minder prettig is) en de doorlooptijd van de procedure langer wordt. Dit zou ten koste gaan van de voordelen van de huidige, minder zware procedure voor afdoening met een OM-strafbeschikking. Ook de minister van Justitie en Veiligheid heeft zich op het standpunt gesteld dat het spreekrecht van slachtoffers zich slecht verhoudt tot de aard van de OM-strafbeschikking en zou leiden tot een ongewenste verzwaring van de procedure.

7.4.2 Informatievoorziening

Advocaten, SHN en de Nationale ombudsman zijn kritisch over de informatievoorziening aan slachtoffers in de OM-strafbeschikkingsprocedure. De ervaring is dat met name beslissingen van het OM over de keuze voor afdoening met de OM-strafbeschikking en de strafmaat niet of summier worden toegelicht. De ervaring is dat weinig inzicht wordt gegeven in de overwegingen van het OM bij een bepaalde beslissing. Volgens SHN en geïnterviewde advocaten staan slachtoffers in een OM-strafbeschikkingsprocedure ‘aan de zijlijn’, mede omdat zij niet aanwezig kunnen zijn bij het hoorgesprek. De procedure is voor hen een ‘black box’, waardoor de informatievoorziening over de afdoening des te belangrijker wordt geacht. Gebrekkige informatievoorziening kan leiden tot vragen en onbegrip, bijvoorbeeld over de vraag waarom de zaak is afgedaan met een strafbeschikking en niet aan de rechter is voorgelegd en over de gekozen strafmaat. Dit kan ten koste gaan van de acceptatie van de OM-strafbeschikking en kan mogelijk leiden tot meer artikel 12 Sv- klachtprocedures. Ook is er kritiek op de tijdigheid van de informatievoorziening, onder meer als het gaat om het moment waarop het slachtoffer wordt geïnformeerd over de uitvaardiging van de OM-strafbeschikking. Wel ervaren gesprekspartners dat de informatievoorziening op bepaalde punten is verbeterd:

- verschillende parketten geven een beknopte toelichting bij een beslissing om een schadeverzoek (gedeeltelijk) niet toe te wijzen, waar dat voorheen niet gebeurde;
- een sepotbeslissing wordt kort toegelicht, waar dat voorheen niet gebeurde.

Het OM heeft de afgelopen jaren enkele trajecten in gang gezet om de informatievoorziening te verbeteren, bijvoorbeeld door sinds 2023 nieuwe brieven voor slachtoffers op te stellen en door aanpassing van de systemen. In gesprekken met verschillende parketten wordt benadrukt dat hoewel in de ideale situatie beslissingen van het OM uitgebreid(er) worden gemotiveerd, tegelijkertijd oog moet worden gehouden voor een juiste balans tussen voldoende informatievoorziening en de doelmatigheidsvoordelen van de OM-strafbeschikkingsprocedure. Het uitgebreider motiveren van een OM-strafbeschikking – en eventueel mondelinge

toelichting – zal (veel) meer tijd vergen van het OM en daarmee de uitvoeringslasten vergroten, waardoor de doelmatigheidsvoordelen mogelijk verminderen.

7.5 Ervaringen van de rechterlijke macht

7.5.1 Ervaringen met de OM-strafbeschikking in het algemeen

Volgens geïnterviewde rechters zorgt de OM-strafbeschikking deels voor ontlasting van de rechtspraak, maar ook voor een verschuiving van de belasting: strafbeschikkingen zorgen ervoor dat lichtere zaken niet meer bij de rechter terechtkomen. Dat leidt daarmee onvermijdelijk tot zwaardere zaken, die meer tijd kosten, op zittingen bij de politierechter. Ook leiden meer OM-strafbeschikkingen volgens enkele geïnterviewde rechters tot meer herinstroom door verzet en mislukte executie. Een paar gesprekspartners bij de rechtspraak zijn om principiële redenen kritisch op (verdere uitbreiding van) de OM-strafbeschikking; de zorgvuldigheid en de belangen van verdachten en slachtoffers moeten goed gegarandeerd zijn. Ook noemt een aantal rechters dat zaken zich moeten lenen voor afdoening met een OM-strafbeschikking; dat betekent volgens hen dat de zaak niet te complex moet zijn.

7.5.2 Ervaringen met beoordeling na verzet

Uit de gesprekken met rechters komt naar voren dat zij zaken die voortkomen uit een OM-strafbeschikking op dezelfde manier behandelen als zaken waarin direct is gedagvaard.

In dit onderzoek zien gesprekspartners, onder andere rechters en advocaten, nog steeds dat de rechter regelmatig anders – milder – oordeelt dan de strafbeschikkende officier van justitie, ondanks dat volgens de OM-Aanwijzing een OM-strafbeschikking voor de verdachte gunstiger zou moeten uitpakken. Dit heeft volgens hen verschillende oorzaken. Ten eerste het inmiddels ingetreden tijdsverloop. Ten tweede het verschil in zwaarte van de straffen in de strafvorderingsrichtlijnen van het Openbaar Ministerie en de Oriëntatiepunten voor Straftoemeting en de afspraken die binnen de rechtspraak worden gehanteerd. Een derde reden zijn gewijzigde omstandigheden van de verdachte, zoals het niet opnieuw plegen van strafbare feiten in de vaak lange periode sinds de strafbeschikking. Ook heeft de rechter, ten vierde, meer mogelijkheden voor straftoemeting dan de officier met een OM-strafbeschikking, waaronder met name de mogelijkheid om een voorwaardelijke straf op te leggen. Tot slot geldt in algemene zin uiteraard dat rechters tot een andere conclusie kunnen komen dan het Openbaar Ministerie wat betreft de bewijsvraag en de schuldvaststelling, hetgeen ertoe leidt dat de verdachte wordt vrijgesproken of wordt ontslagen van alle rechtsvervolging.

Gesprekspartners bij de rechtspraak melden dat verzetszaken tegen OM-strafbeschikkingen van het parket CVOM een groot beslag leggen op de capaciteit van de rechtspraak. Dat komt doordat verdachten die via het CJIB (en zonder OM-hoorgesprek) een OM-strafbeschikking hebben ontvangen en het daar niet mee eens zijn, pas voor het eerst bij de rechter gelegenheid hebben om hun verhaal te doen. Ook krijgen verdachten soms pas na twee jaar een oproep voor de zitting bij de rechter. Dan moet de rechter eerst de tijd nemen om uit te leggen waarom dit zo lang heeft moeten duren.

Ook rechters noemen (net als advocaten) dat de rechter volledig onafhankelijk de zaak beoordeelt, terwijl een officier van justitie bij de uitvaardiging van een OM-strafbeschikking twee petten draagt: die van vervolger en van rechtspreker. De rechter zou daardoor misschien wat meer oog hebben voor de belangen van de verdachte en mogelijk wat milder zijn in de straftoemeting.

7.5.3 Ervaringen met beoordeling na mislukte executie

Uit de interviews met rechters en andere betrokkenen blijkt dat in strafzaken na een mislukte executie op het moment van de zitting bij de rechter meestal veel tijd verstreken is sinds het plegen van de strafbare feiten, hetgeen zoals gezegd invloed kan hebben op de hoogte van de straf. Voor de inhoudelijke behandeling van de zaak zien rechters geen wezenlijke verschillen met gewone strafzaken waarbij direct gedagvaard wordt.

Rechters en andere betrokkenen stellen dat het feit dat de officier van justitie geen vervangende hechtenis kan opleggen, het lastig maakt om betaling van geldsancties of uitvoering van taakstraffen af te dwingen, ook al is de OM-strafbeschikking onherroepelijk geworden. Daardoor komen die zaken vaak volgens rechters onnodig voor de rechter. Met de Eerste Aanvullingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering moet aan dit probleem tegemoet worden gekomen. Wanneer een opgelegde taakstraf (via een OM-strafbeschikking of een vonnis) niet of niet naar behoren wordt uitgevoerd, kan het Openbaar Ministerie onder de nieuwe regeling verzoeken de taakstraf om te zetten in vervangende hechtenis.

7.6 Ervaringen van andere partijen

7.6.1 CJIB

De tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen in de vorm van geldsancties (boetes, schadevergoedingen en andere betalingsverplichtingen) geschiedt door het CJIB. Over het algemeen is het CJIB tevreden over de effectiviteit van de executie van geldsancties bij OM-strafbeschikkingen. Aangegeven wordt dat de inning in de meeste gevallen probleemloos verloopt en dat de meeste geldbedragen binnen maximaal twee tot drie jaar zijn geïnd. Een aantal jaren geleden lag het inningspercentage lager. Door betere dienstverlening, onder meer door meer mogelijkheden voor gespreid betalen, is het percentage geïnde sancties volgens het CJIB in de afgelopen jaren toegenomen van 70% naar 80%. Ook door beter klantcontact (waarin wordt meegedacht over betalingsmogelijkheden en betalingsregelingen) en aandacht voor de begrijpelijkheid van de brieven (het plan is de brieven te herschrijven van taalniveau B1 naar A2) wil het CJIB het aantal succesvolle executies van geldsancties verhogen.

Bij de geldsancties op basis van een OM-strafbeschikking doen zich minder bijzonderheden voor in vergelijking met geldboetes die door de rechter zijn opgelegd. Bij overlastgevers/daken thuislozen wordt een geldsanctie minder geschikt geacht, omdat de ervaring is dat deze sancties te weinig effect hebben – de doelgroep blijft betrekkelijk vaak dezelfde delicten begaan – en boetes niet altijd betaald worden. Ook bij personen (met woonadres) in het buitenland is de ervaring dat het innen van boetes lastig is.

Over het algemeen is het CJIB tevreden over de doorlooptijden bij de OM-strafbeschikkingen, ook al verdient dit blijvende aandacht. Hoe korter de doorlooptijd tussen het strafbare feit en de executie, hoe groter de kans op betaling.

Het CJIB verwacht dat de mogelijkheid van de vervangende taakstraf bij niet-betaalde geldsancties, onderdeel van de Tweede Vastellingswet Wetboek van Strafvordering, zal bijdragen aan de effectiviteit van de OM-strafbeschikking, omdat dan geen volledige procedure van berechting via het OM bij de rechtbank meer nodig is.

7.6.2 Reclassering

De reclassering kan betrokken zijn bij de voorbereiding van OM-strafbeschikkingen; bij ZSM is dat standaard het geval. Daarbij kan de reclassering het OM informeren en adviseren over de verdachte, de te volgen route en interventies, voorwaarden en sancties. In de interviews geeft de reclassering aan dat een voordeel van OM-strafbeschikkingen de kortere termijnen om te komen tot een afdoening kan zijn, waardoor een verdachte eerder duidelijkheid heeft. Een nadeel zijn de kortere levertermijnen voor reclasseringsadvies, waardoor de reclassering minder goed verdiepend onderzoek kan doen.

De reclassering is ook verantwoordelijk voor de tenuitvoerlegging van taakstraffen en het toezicht op gedragsaanwijzingen. Gesprekspartners van de reclassering zien in de uitvoeringspraktijk over het algemeen weinig verschil of een opgelegde taakstraf via een vonnis van de rechter of via een OM-strafbeschikking binnenkomt. Wel ervaart de reclassering de termijnen bij de OM-strafbeschikking soms als knelpunt. De termijn waarbinnen de dader de taakstraf moet uitvoeren verschilt bij een OM-strafbeschikking in vergelijking met een taakstraf die door de rechter is opgelegd. Deze termijn is bij een OM-strafbeschikking negen maanden nadat de strafbeschikking onherroepelijk is geworden, in plaats van achttien maanden bij veroordeling door de rechter. In de praktijk lukt het soms niet om deze termijn te halen, waardoor de reclassering de zaak terug moet melden bij het OM. Dit komt onder meer doordat het vaak betrekkelijk lang duurt voordat het OM de zaak aanmeldt bij de reclassering, waardoor al een deel van de termijn waarbinnen de taakstraf moet worden uitgevoerd is verstreken.

Ook wijst de reclassering erop dat de termijn bij een gedragsaanwijzing soms te kort is. De dader moet aan een gedragsaanwijzing voldoen binnen een proeftijd van maximaal een jaar. Dit is met name bij ambulante behandelingen en trainingen lastig haalbaar, onder andere door de wachtlijsten bij zorginstellingen. Als er meer nodig is dan de twintig verplichte behandelbijeenkomsten binnen de proeftijd van een jaar, kan de dader dit vrijwillig (en dus op eigen kosten) verder afronden.

7.7 Slotbeschouwing

In dit onderzoek is in brede zin gekeken naar de ervaringen van alle procesdeelnemers met de OM-strafbeschikking. Dit onderzoek levert daarom andere inzichten op dan bijvoorbeeld de verschillende onderzoeken die de afgelopen jaren door de PG bij de Hoge Raad zijn verricht. In die onderzoeken kregen vooral de meer formele aspecten van de procedure rond de OM-strafbeschikking aandacht.

De ervaringen van procesdeelnemers laten zien dat er in de kern weinig mis is met de OM-strafbeschikking. Er worden in de praktijk geen grote problemen ervaren met de OM-strafbeschikkingsprocedure. Procesdeelnemers wijzen op diverse (doelmatigheids)voordelen van de OM-strafbeschikking. Zij resulteert in een snellere beslissing voor zowel verdachten als slachtoffers. De OM-strafbeschikkingsprocedure verloopt veel sneller dan de procedure bij de rechter, ook al is de ervaring dat de doorlooptijden bij de strafbeschikking nog niet altijd zo kort zijn als gewenst. Daarnaast zorgt de afdoening voor ontlasting van de rechtspraak, die kampt met beperkte capaciteit. Het OM doet de afgelopen jaren meer zaken af met de OM-strafbeschikking; die zaken zouden anders bij de rechter terecht komen. Ondanks dat een deel van deze zaken via verzet en mislukte executie alsnog bij de rechter terechtkomt, is de ervaring dat de OM-strafbeschikking doelmatigheidswinst oplevert.

Wel laat het onderzoek zien dat de uitvoeringspraktijk nog steeds problemen kent. Voor een deel van deze problemen wordt al in een oplossing voorzien door nieuwe wetgeving. Zo krijgt het OM de mogelijkheid om via een OM-strafbeschikking een voorwaardelijke straf op te leggen, onderdeel van de Eerste Aanvullingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, waardoor wordt voorkomen dat bepaalde zaken waar een voorwaardelijke straf het meest passend wordt geacht en die zich goed lenen voor buitengerechtelijke afdoening nu moeten voorgelegd aan de rechter. Ook is de verwachting dat de mogelijkheid van de vervangende taakstraf bij niet-betaalde geldsancties, onderdeel van de Tweede Vaststellingswet van het nieuwe Wetboek van Strafvordering, zal bijdragen aan de effectiviteit van de OM-strafbeschikking. Verder komen uit het onderzoek enkele andere problemen naar voren die betrekkelijk eenvoudig kunnen worden opgelost. Dit geldt bijvoorbeeld voor de termijn van negen maanden waarbinnen de taakstraf bij een strafbeschikking moet worden uitgevoerd (terwijl dat achttien maanden is bij een vonnis door de rechter). Verlenging van deze termijn zou voorkomen dat bepaalde zaken noodgedwongen door de reclassering moeten worden teruggemeld bij het OM, omdat het niet is gelukt de taakstraf op tijd uit te voeren.

Verder lijkt er met name op het gebied van communicatie en verwachtingenmanagement het nodige te winnen. Een belangrijk punt van kritiek van geïnterviewde advocaten is dat de informatievoorziening tekortschiet. Verdachten zijn daardoor niet altijd voldoende voorbereid op wat hen tijdens de procedure te wachten staat en bovendien kan dit ten koste gaan van de acceptatie van de OM-strafbeschikking. Hoewel de informatievoorziening voor verbetering vatbaar is, moet tegelijkertijd worden opgemerkt dat het ook bij de procedure bij de strafrechter de vraag is in hoeverre verdachten (voldoende) geïnformeerd zijn en/of het initiatief nemen zich voldoende te laten informeren over de procedure en wat hen daar te wachten staat.

Daarnaast wordt de positie van het slachtoffer in de OM-strafbeschikkingsprocedure als aandachtspunt genoemd door SHN, de Nationale ombudsman en enkele (slachtoffer)advocaten. Het slachtoffer heeft in vergelijking met een dagvaardingsprocedure minder rechten bij een OM-strafbeschikkingsprocedure. De procedure van de OM-strafbeschikking is bewust minder zwaar vormgegeven dan de procedure bij de rechter met het oog op de doelmatigheidsvoordelen van de buitengerechtelijke afdoening. Wanneer de rechten van het slachtoffer in de OM-strafbeschikkingsprocedure zouden worden verruimd, met name waar het gaat om het spreekrecht en/of de aanwezigheid bij het hoorgesprek, dan zal dat tegelijkertijd ten koste gaan van de bestaande efficiencyvoordelen van de OM-strafbeschikking. Dit is een keuze die bij de wetgever en politiek ligt.

Een belangrijk verschil tussen de OM-strafbeschikking en afdoening via de rechter, is dat een rechter een zaak pas beoordeelt als het dossier helemaal rond is. Bij de OM-strafbeschikking vaardigt de officier van justitie de strafbeschikking soms uit op basis van een summier dossier, waardoor de procedure, zeker bij de ZSM-zaken en wanneer er geen hoorgesprekken zijn, al met al een vluchtig karakter kan hebben. Een verdachte die tegen een strafbeschikking in verzet wil gaan, heeft niet altijd meteen al de beschikking over de relevante stukken, wat de paradoxale situatie oplevert dat verzet moet worden ingesteld om de beschikking te krijgen over de stukken die nodig zijn om de (on)zin van verzet te beoordelen. Eenmaal ingesteld verzet, wordt doorgaans niet meer ingetrokken.

Met name bij eenvoudige feiten/zaken en ‘first offenders’ wordt door procesdeelnemers de OM-strafbeschikking een passende vorm van afdoening geacht. Over de (voorgenomen) intensivering (bij veelvoorkomende vermogensdelicten), zijn procesdeelnemers niet onverdeeld positief. Het is bijvoorbeeld maar de vraag wat de te verwachten doelmatigheidswinst zal zijn

bij het vaker opleggen van OM-strafbeschikkingen. Dit zijn zaken die potentieel vaker kunnen leiden tot een mislukte executie en/of verzet, hetgeen de doelmatigheidsvoordelen in ieder geval voor een deel teniet zal doen. Bovendien moet er genoeg ruimte blijven voor een inhoudelijke afweging per zaak over de beste manier van afdoen, waarbij niet uitsluitend efficiency- of capaciteitsoverwegingen een rol spelen. Daarbij is bij een intensievere inzet van de OM-strafbeschikking ook – omdat de rechter er niet aan de pas komt – extra aandacht gewenst voor het naleven van de procesmatige en inhoudelijke waarborgen binnen de OM-strafbeschikkingsprocedure.

Bijlage 1: Gebruikte bronnen

Literatuur

Abels 2018
D. Abels e.a., *Evaluatie Wet OM-afdoening*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2018.

Albers 2015
C.L.G.F.H. Albers, 'Bestraffend bestuur 2014. Naar een volwassen bestraffend bestuurs(proces)recht', in: C.L.G.F.H Albers e.a. (red.), *Boetes en andere bestraffende sancties: een nieuw perspectief?* (VAR-Reeks 152), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014, p. 7-109.

Albers 2019
C.L.G.F.H. Albers, 'Primitief strafrecht', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019, p. 309-320.

Algemene Rekenkamer 2025
Algemene Rekenkamer, *Verantwoordingsonderzoek Ministerie van Justitie en Veiligheid; Rapport bij het jaarverslag 2024,* 2025.

Balkema e.a. 2025
J.P. Balkema e.a, 'Straffen en behandelen', *DD* 2025/32, p. 108-131.

Commissie-Korthals Altes 1995
Commissie heroverweging instrumentarium rechtshandhaving (commissie-Korthals Altes), *Het recht ten uitvoer gelegd,* Den Haag: 1995.

Commissie-Michiels 2019
Commissie-Michiels, *Handhaven op niveau*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998.

Frielink & Peters 2022
M. Frielink & M. Peters, *Buiten de rechter OM. Over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag 2022.

De Graaf 2003
M. de Graaf, 'Doelmatigheid boven rechtmatigheid', *DD* 2003, p. 811-829.

Groenhuijsen & Simmeling 2005
M.S. Groenhuijsen & J.B.H.M. Simmelink, 'Het wetsvoorstel OM-afdoening op het grensvlak van juridische techniek en strafprocessuele uitgangspunten', in: A.H.E.C. Jordaans e.a. (red.), *Praktisch strafrecht* (Reijntjes-bundel), Nijmegen: WLP 2005, p. 171-196.

Groenhuijsen 2025
J.L.F. Groenhuijsen, 'De intensivering van het gebruik van strafbeschikkingen', in: M.J Dubelaar, M.I. Fedorova, S.M.A. Lestrade & EA.J. Nab (red.), *Redelijk en waarachtig. Strafrechtelijke opstellen voor Piet Hein van Kempen*, Deventer: Wolters Kluwer 2025, p. 135-149.

Harteveld & Robroek 2019
A.E. Harteveld & R. Robroek, 'Buitengerechtelijke afdoening in Nederlandse strafzaken', in: A.E. Harteveld e.a. (red.), *Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken in Nederland en Belgie* (Preadviezen NVVS 2019), Oisterwijk: WLP 2019.

Hartmann 2001
A.R. Hartmann, 'Buitengerechtelijke afdoening', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Het onderzoek op de zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2001, p. 51-91.

Hartmann 2002
A.R. Hartmann, 'Buitengerechtelijke afdoening II', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, p. 79-198.

Hartmann 2010
A.R. Hartmann, 'De bestuurlijke strafbeschikking: panacee voor de gemeentelijke handhaving?', *Proces 2010/*2, p. 64-75.

Hofman 2021
C. Hofman, *Het systeem van sanctionering van fiscale fraude* (diss. Rotterdam), Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Hommes & Kristen 2022
A.J. Hommes & F.G.H. Kristen, 'Spreekrecht in de strafbeschikkingsprocedure', *DD* 2022/21, p. 939-943.

Hoving 2022
R.A. Hoving, 'De positie van het slachtoffer bij de OM-strafbeschikking', *DD* 2022/56, p. 817-829.

Kessler 2015
M. Kessler, *De strafbeschikking* (Studiepockets Strafrecht, nr. 38), Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Keulen 2025
B.F. Keulen, 'Buitengerechtelijke afdoening, het nieuwe wetboek en de rechten van de mens', in: M.J Dubelaar, M.I. Fedorova, S.M.A. Lestrade & EA.J. Nab (red.), *Redelijk en waarachtig. Strafrechtelijke opstellen voor Piet Hein van Kempen*, Deventer: Wolters Kluwer 2025, p. 317-328.

Kluin e.a. 2026
M.H.A. Kluin e.a., *Effectiviteit van strafrechtelijke sancties bij ernstige milieudelicten*, Leiden/Utrecht/Den Haag: Universiteit Leiden, Universiteit Utrecht/WODC 2026.

Knigge 1994
G. Knigge, 'De strafvordering in het geding', in: J. Remmelink e.a. (red.), *Herbezinning op (de grondslagen van) het Wetboek van Strafvordering*, Handelingen NJV 1994-I, Zwolle: W.E.J. Tjeenk-Willink 1994, p. 39-116.

Knigge 2002
G. Knigge, 'Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Algemeen deel', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, p. 3-76.

Knigge & de Jonge van Ellemeet 2014
G. Knigge & C.H. de Jonge van Ellemeet, *Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag 2014.

Knigge & Peters 2017a
G. Knigge & M. Peters, *Wordt vervolgd: beschikt en gewogen*, Den Haag 2017.

Knigge & Peters 2017b
G. Knigge & M. Peters, *Beproefd verzet*, Den Haag 2017.

Knigge & Peters 2019
G. Knigge & M. Peters, *Wordt vervolgd: Beproefd verzet*, Den Haag 2019.

Knol 2022
T.M. Knol, 'Een onnodig complexe regeling voor eenvoudige strafzaken. Kanttekeningen bij voorgenomen wijzigingen in de tenuitvoerlegging van de strafbeschikkingen', *DD* 2022/29, p. 406-422.

Knol 2025
T.M. Knol, *Toezicht op de OM-strafbeschikking* (diss. Groningen), Den Haag: WJS Uitgevers 2025.

Kwakman 2009
N.J.M. Kwakman, 'Twee nieuwe sanctiestelsels ter bestrijding van overlast in de openbare ruimte op lokaal niveau', *NJB* 2009/3, p. 9-15.

Lievisse Adriaanse & Stokmans 2018
M. Lievisse Adriaanse & D. Stokmans, 'Het rommelt in de straffabriek van het OM', *NRC* 4 december 2018.

Lindeman 2017
J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21e eeuw* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017.

Lindeman 2023a
J.M.W. Lindeman, 'Criminaliteitsbestrijding', in: J.H. Crijns, E.R. Muller & R. Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 223-251.

Lindeman 2023b
J.M.W. Lindeman, 'Het 'nieuwe' College van procureurs-generaal', *NJB* 2023/2317, p. 2700.

Mevis 1998
P.A.M. Mevis, *Constitioneel strafrecht* (oratie Rotterdam), Deventer: Gouda Quint 1998.

Mevis 2025
P.A.M. Mevis, 'Graag meer aandacht voor de institutionele verhoudingen bij de afdoening van strafzaken', *DD* 2025/35, p. 519-535.

Minister van Justitie en Veiligheid 2025
Minister van Justitie en Veiligheid, *Bestuurlijke reactie op het Verantwoordingsonderzoek 2024, minister van Justitie en Veiligheid*, 2025.

Minister van Justitie en Veiligheid 2026
Minister van Justitie en Veiligheid, *Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid van 3 februari 2026 inzake slachtofferbeleid (referentienummer 7061323)*, 2026.

Minister van Justitie en Veiligheid & Minister voor Rechtsbescherming 2022
Minister van Justitie en Veiligheid & Minister voor rechtsbescherming, *Brief van de Minister van Justitie en Veiligheid en Minister voor Rechtsbescherming (kenmerk 4297645),* 2022.

Moolenaar 2025
D.E.G. Moolenaar, *Criminaliteit en rechtshandhaving 2024. Ontwikkelingen en samenhangen,* Den Haag: WODC 2025.

Nationale Ombudsman 2021
Nationale Ombudsman, *Brief van de Nationale ombudsman: Slachtoffer en strafbeschikking*, 2021.

Openbaar Ministerie 2020
Openbaar Ministerie, *Landelijke bevindingen 2-meting OM-strafbeschikking en 1-meting verzet*, 2020.

Paardekooper 2011
M.R. Paardekooper, 'De geruisloze invoering van de fiscale strafbeschikking', *WFR* 2011/900, p. 900-903.

Peters 2019
M. Peters, 'Herziening van de strafbeschikking', *TPWS* 2019/51, p. 123-129.

Sackers 2021
H.J.B. Sackers, 'Handhaving van de Omgevingswet', in: S. Hillegers, T.E.P.A. Lam & A.G.A. Nijmeijer (red.), *Vertrouwen in de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwers 2021, p. 71-73.

Schoutsen e.a. 2022
L.M. Schoutsen e.a., *De strafzaak achter de strafbeschikking. Een observatieonderzoek naar de berechting van strafbeschikkingszaken*, Den Haag: Boom juridisch 2022.

Sikkema & Kristen 2012
E. Sikkema, & F. Kristen, 'Strafbeschikking en ZSM: verschuivingen binnen de strafrechtshandhaving', in: F. de Jong & R.S.B. Kool (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Kluwer: Deventer 2012, p. 179-205.

Sillen 2014
J.J.J. Sillen, 'Straffend bestuur, de rechter en de Grondwet', *RM Themis* 2014, p. 26-38.

Stijnen 2011
R. Stijnen, *Rechtsbescherming tegen bestraffing in het strafrecht en het bestuursrecht. Een rechtsvergelijking tussen het Nederlandse strafrecht en bestraffende bestuursrecht, mede in Europees perspectief* (diss. Rotterdam), Deventer: Wolters Kluwer 2011.

Verscharen 2025
N.G.H. Verscharen, 'De strafbeschikking in beweging: van dagvaarden tenzij, naar de strafbeschikking tenzij? Het nieuwe beleid van het Openbaar Ministerie bezien tegen het licht van het doel, de praktijk en toekomstige wijzigingen van de strafbeschikking', *NTS* 2025, p. 1-16.

Weerwind & Yeşilgöz-Zegerius 2022
F.M. Weerwind & D. Yeşilgöz-Zegerius, *Brief van F.M. Weerwind en D. Yeşilgöz-Zegerius aan de Nationale ombudsman,* 2022.

Kamerstukken

— *Kamerstukken II* 1995/96, 24802, nr. 1.
— *Kamerstukken II* 1995/96, 24802, nr. 2.
— *Kamerstukken II* 2002/03, 28684, nr. 1.
— *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 1.
— *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 2.
— *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, nr. 3.
— *Kamerstukken II* 2014/15, 29279, nr. 225.
— *Kamerstukken II* 2014/15, 34236, nr. 3.
— *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, nr. 399.
— *Kamerstukken II* 2018/19, 29279, nr. 500.
— *Kamerstukken II* 2022/23, 29279, nr. 777.
— *Kamerstukken II* 2022/23, 33552, nr. 104.
— *Kamerstukken II* 2022/23, 36327, nr. 3.
— *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 929.
— *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 930.
— *Kamerstukken II* 2024/25, 29279, nr. 942.
— *Kamerstukken II* 2024/25, 36636, nr. 16.
— *Kamerstukken II* 2024/25, 36636, nr. 17.
— *Kamerstukken II* 2025/26, 33552, nr. 153.
— *Kamerstukken II* 2025/26, 36848, nr. 31.
— *Kamerstukken II* 2025/26, 36913, nr. 1.
— *Kamerstukken II* 2025/26, 36913, nr. 2.
— Bijlage bij *Kamerstukken II* 2025/26, 36848, nr. 31.

— *Kamerstukken I* 2000/01, 27400, VI.
— *Kamerstukken I* 2024/25, 36636, A.

— *Handelingen II* 2024/25, nr. 73, item 26.
— *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 730.
— *Aanhangsel Handelingen II* 2021/22, nr. 3524.

Staatsblad en Staatscourant

— *Stb.* 2006, 330.
— *Stb.* 2013, 170.

- *Stb.* 2017, 489.
- *Stb.* 2018, 502.
- *Stb.* 2023, 442.
- *Stb*. 2026, 57.

- *Stcrt.* 2011, 10939.
- *Stcrt.* 2011, 22821.
- *Stcrt.* 2013, 2471.
- *Stcrt.* 2021, 25754.
- *Stcrt.* 2022, 6346.

Bijlage 2: Gesprekspartners interviews

Oriënterende interviews

Organisatie	Functie
OM (arrondissementsparket (AP) Midden-Nederland)	(kwaliteits)officier van justitie
	officier van justitie, teamleider en waarnemend afdelingshoofd
Ministerie van JenV	beleidsmedewerker directie Rechtshandhaving en Criminaliteitsbestrijding
	beleidsmedewerker directie Sanctie- en Slachtofferbeleid (team Slachtofferbeleid)
	beleidsmedewerker directie Wetgeving en Juridische Zaken (sector Straf- en Sanctierecht)
Raad voor Rechtsbijstand	senior beleidsmedewerker
	beleidsmedewerker
Slachtofferhulp Nederland	Senior juridisch beleidsadviseur
	Juridisch beleidsadviseur
Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA)	2 beleidsadviseurs

Verdiepende interviews

Openbaar Ministerie

Parket	Functie
AP Den Haag	Adjunct-officier van justitie
	Adjunct-officier van justitie
	Officier van justitie
AP Limburg	Adjunct-officier van justitie
	Interventiejurist
AP Midden-Nederland	Adjunct-officier van justitie
AP Noord-Holland	(Kwaliteits)officier van justitie
	Adjunct-officier van justitie
AP Noord-Nederland	(Kwaliteits)officier van justitie
AP Oost-Brabant	Interventiejurist

	Officier van justitie
AP Oost-Nederland	(kwaliteits)officier van justitie afdeling Interventies
	Adjunct-officier van justitie
AP Rotterdam	Coördinerend adjunct- officier van justitie
	(kwaliteitsofficier) van justitie afdeling Interventies
AP Zeeland-West-Brabant	(kwaliteits)officier van justitie afdeling Interventies
	Officier van justitie
	Coördinerend secretaris
Parket CVOM	Officier van justitie en teamleider
	Beleidsadviseur Beleid & strategie
	Adjunct- officier van justitie en teamleider
	Beleidsadviseur

Rechtspraak

Instantie	Functie
Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden	raadsheer
	gerechtsjurist
Rechtbank Den Haag	Rechter
	Rechter
Rechtbank Gelderland	Rechter
	Rechter
Rechtbank Noord-Holland	Rechter
Rechtbank Oost-Brabant	Rechter
Rechtbank Rotterdam	Rechter

Advocatuur

— 14 advocaten

Verdachten

— 12 verdachten

Andere organisaties

Organisatie	Functie
CJIB	Productcoördinator strafbeschikking
	Beleidsadviseur directie strategie en beleid met de OM-strafbneschikking in portefeuille
	Hoofd afdeling incassobureau
Nationale ombudsman	onderzoeker
	strategisch adviseur justitie en veiligheid
Slachtofferhulp Nederland	Senior jurist
	Ondersteuner bij Landelijk Team juridische dienst
3 Reclasseringsorganisaties (3RO)	Afdeling Werkstraffen Reclassering Nederland Den Haag
	Reclasseringswerker Leger des Heils Reclassering Utrecht
	Beleidsadviseur Leger des Heils Reclassering
	Beleidsadviseur Reclassering Nederland Taakstraf
	Beleidsadviseur Leger des Heils Reclassering
	Reclasseringswerker Reclassering Nederland Noord West
	Beleidsmedewerker Reclassering Nederland, o.a. verantwoordelijk voor ZSM
	Coördinator ZSM Midden-Nederland, Reclassering Nederland

	Reclasseringswerker ZSM Oost-Brabant, Stichting Verslavings-reclassering GGZ
	Beleidsadviseur Stichting Verslavingsreclassering GGZ, o.a. verantwoordelijk voor ZSM
	Reclasseringswerker ZSM Noord-Holland, Verslavingsreclas-sering GGZ (Fivoor)
	Reclasseringswerker ZSM Oost-Nederland en kwaliteitscoach, Reclassering Nederland
	Coördinator ZSM Zeeland-West-Brabant en adviseur kwaliteit en beleid bij Novadic-Kentron met portefeuille ZSM, Stichting Verslavingsreclassering GGZ

pro facto