

Vergaderjaar 2024–2025

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 929

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2025

Met uw brief van 18 februari 2025 verzoekt u ons te voldoen aan het verzoek van het lid Omtzigt (NSC) om informatie over het bericht in het NRC van 18 februari 2025 «Fundamentele koerswijziging OM: dieven en oplichters zo min mogelijk voor de strafrechter.»¹ Hieronder gaan wij in op het informatieverzoek van het lid Omtzigt en lichten wij toe wat de strafbeschikking is, hoe het verruimde beleid van het OM tot stand is gekomen en waarom het OM hiervoor heeft gekozen. Ook lichten wij de rechtsbescherming van de verdachten en de positie van slachtoffers bij de strafbeschikking toe. Verder gaan wij in op het schrappen van contra-indicaties in de werkinstructie van het OM. Daarnaast gaan wij in op de moties van het lid Eerdmans (JA21) uit het tweeminutendebat gevangeniswezen van 20 maart jl.² Tot slot bevat deze brief een reactie op het verzoek van het lid Sneller (D66) tijdens het debat over het nieuwe Wetboek van Strafvordering van 19 maart 2025. Hij verzocht de Minister van Justitie en Veiligheid om een inschatting van de uitvoeringsconsequenties van de drie amendementen die het lid Emiel van Dijk (PVV) 19 maart in het kader van het nieuwe wetboek heeft ingediend over de strafbeschikking.

Los van deze brief, vinden wij het gelet op de essentiële rol van de strafbeschikking in de strafrechtspraktijk belangrijk om de discussie over de strafbeschikking verder met uw Kamer te voeren. Op 26 maart aanstaande vindt een ronde tafel plaats en op 8 april staat het debat hierover gepland. Het WODC zal de komende periode onderzoek verrichten naar de ervaringen van procesdeelnemers, waaronder slachtoffers, met de wijze waarop de strafbeschikking in de praktijk wordt ingezet.³ Ook de procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft een vervolgonderzoek naar de strafbeschikking aangekondigd. Dat onderzoek zal

¹ 2025Z03021.

² Kamerstuk 24 587, nrs. 1040 en 1039.

³ Kamerstukken II, 36 471, 2024–2025, nr. 96.

gericht zijn op de vraag in hoeverre door het OM uitvoering is gegeven aan de aanbevelingen uit het eerdere rapport van de procureur-generaal naar de OM-strafbeschikking. In het vervolgonderzoek zal ook aandacht worden besteed aan de recente beleidswijziging van het OM. Wij hechten eraan om de resultaten van deze onderzoeken mee te laten wegen bij eventuele wettelijke aanpassingen ten aanzien van de strafbeschikking.

Totstandkoming uitbreiding toepassing strafbeschikking

Het OM heeft sinds 1 januari 2008 de bevoegdheid om een strafbeschikking op te leggen, via de Wet OM-afdoening. Door middel van een strafbeschikking kan een officier van justitie een overtreding of misdrijf zelfstandig afdoen. Het gaat hierbij om strafbare feiten waarop een maximale gevangenisstraf van 6 jaar is gesteld, zoals eenvoudige mishandeling, winkeldiefstal, openbare dronkenschap, bedreiging, rijden onder invloed en vandalisme. Het gaat hier dan ook om buitengerechtere afdoening van relatief lichtere strafzaken.

De strafbeschikking is in het leven geroepen met als doel om alleen de schaarse rechterlijke capaciteit in te zetten in zaken waarin dat nodig is. Uit de evaluatie van de wet OM-afdoening blijkt ook daadwerkelijk dat meer capaciteit is vrijgekomen voor die zaken.⁴ Dit betekent dat de strafbeschikking tot gevolg heeft dat de strafrechter wordt ontlast en dat de rechterlijke capaciteit kan worden benut voor de zwaardere strafzaken, zoals zedenzaken en zaken op het gebied van georganiseerde criminaliteit. De strafbeschikking levert daarmee een bijdrage aan het verkorten van de doorlooptijden in strafzaken, het ontlasten van de rechtspraak en het afbouwen van de voorraden. Op die manier wordt er meer criminaliteit aangepakt en wordt er sneller en adequater opgetreden tegen strafbare feiten. Ook voor de slachtoffers is dit wenselijk, hun zaak wordt hierdoor sneller afgehandeld. De strafbeschikking is dus een belangrijke sanctie voor de strafrechtketen, die ook veel wordt ingezet. Van de 405.000 zaken bij het OM wordt op dit moment ongeveer 25 procent met een strafbeschikking afgedaan. Als al deze zaken voortaan voor de rechter moeten komen, zal de strafrechtketen die al onder druk staat nog verder verstopt raken en zal er minder criminaliteit worden bestraft. Er is op dit moment geen alternatief. Kortgezegd levert de strafbeschikking een grote bijdrage aan de effectiviteit en efficiëntie in de strafrechtketen en aan het bestrijden van criminaliteit.

Sinds 1 februari jl. past het OM de strafbeschikking vaker toe bij veelvoorkomende vermogenscriminaliteit, zoals winkeldiefstal en heling. Hiermee wordt de strafrechter verder ontlast en kan rechterlijke capaciteit worden benut voor zwaardere strafzaken. Zo worden de doorlooptijden verkort en wordt meer criminaliteit aangepakt. Het OM heeft de instructie enkele weken voor inwerkingtreding aangekondigd bij de betrokken ketenpartners. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft na de inwerkingtreding van de instructie met de voorzitter van het College van procureurs-generaal besproken dat over de instructie nader overleg met de Rechtspraak plaatsvindt met als doel om de gevolgen voor de nieuwe instructie af te stemmen. Dit overleg heeft inmiddels plaatsgevonden.

Bijgevoegd treft u de tijdelijke instructie aan waarmee het OM sinds 1 februari de strafbeschikking ruimer toepast. Deze instructie is gepubliceerd op de website van het OM. De uitbreiding van de toepassing van de strafbeschikking betreft op dit moment alleen veelvoorkomende vermogensdelicten. De instructie houdt in dat het OM het uitgangspunt hanteert dat voor veelvoorkomende vermogensdelicten gepleegd door meerder-

⁴ Zie de evaluatie naar de Wet OM-afdoening uit 2018.

jarige verdachten in beginsel een strafbeschikking wordt uitgevaardigd en deze zaken niet meer voor de rechter brengt. In dit soort zaken werden door het OM al strafbeschikkingen opgelegd, met de instructie zal dit vaker gebeuren. Dit betekent niet dat de officier niet meer tot dagvaarding over kan gaan en bij de rechter geen vrijheidsstraf meer kan eisen. Die mogelijkheid is er nog altijd. Het OM heeft in de tijdelijke instructie laten weten dat de instructie de start is van een traject gericht op het vaker uitvaardigen van strafbeschikkingen voor strafbare feiten waarvoor dat wettelijk gezien mogelijk is. Het OM heeft de Minister van Justitie en Veiligheid geïnformeerd dat, mede gelet op de ontstane vragen, ruim de tijd wordt genomen voor een zorgvuldige monitoring van de huidige uitbreiding en voorbereiding van mogelijke toekomstige uitbreidingen. Dit betekent dat pas in de loop van het najaar een volgende stap wordt overwogen door het OM. De Minister van Justitie en Veiligheid is en blijft hierover met het OM in overleg.

De instructie betreft een relatief beperkt aantal zaken. In 2024 werden door de arrondissementsparketten circa 21.500 misdrijfzaken met een strafbeschikking afgedaan, afgezet tegen een totaal van 139.500 misdrijfzaken. Een eerste inschatting van het OM is dat de instructie zorgt voor een toename van 2.500 zaken die via een strafbeschikking worden afgedaan. Het gaat dus om een toename van een paar procent.

De instructie wordt uiteindelijk verwerkt in een Aanwijzing (een Aanwijzing bevat voorschriften en regels die algemeen gelden en toegepast (moeten) worden). Het OM heeft een interne commissie ingesteld die over het proces tot aan een definitieve Aanwijzing het College van Procureurs-Generaal adviseert.

Bovenstaande overwegende staan wij in algemene zin achter het beleid van het OM om door deze ruimere toepassing doorlooptijden van strafzaken te verkorten en meer criminaliteit aan te pakken. Het vaker afdoen van strafzaken met een strafbeschikking is met het oog op dat doel een geschikt middel, mede uitgaande van de bestaande capaciteitstekorten bij de rechtspraak. Daarbij worden vanzelfsprekend alle wettelijke waarborgen – zoals het taakstrafverbod – rondom de uitvaardiging van strafbeschikkingen in acht genomen, terwijl ook de rechten van verdachten en de rechten en belangen van slachtoffers gewaarborgd blijven, waarop wij hieronder nog nader zullen ingaan. Daarnaast blijft de officier van justitie bevoegd om in individuele zaken toch over te gaan tot het uitbrengen van een dagvaarding en bij de rechter een vrijheidsstraf te eisen.

Rechtsbescherming verdachten

Voor wat betreft de rechtsbescherming blijft onverminderd gelden dat een verdachte binnen 14 dagen na uitvaardiging van de strafbeschikking in verzet kan gaan (artikel 257e Wetboek van Strafvordering). Op die wijze kan hij – kosteloos en zonder verdere beperkingen – bewerkstelligen dat de zaak alsnog wordt behandeld door de rechter. Voor zwaardere strafbeschikkingen, waarin bijvoorbeeld een taakstraf wordt opgelegd of een geldboete van meer dan € 2.000, geldt dat de verdachte voorafgaand aan het uitvaardigen daarvan moet worden gehoord door de officier van justitie, waarbij hij kan worden bijgestaan door een raadsman. In het wetsvoorstel versterking rechtsbijstand in het strafproces, dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State is voorgelegd, wordt het recht van verdachten op rechtsbijstand bij OM-strafbeschikkingen zoals dat in de praktijk al geldt, ook wettelijk vastgelegd. Op basis van deze wet dient de verdachte vooraf voldoende te worden geïnformeerd over de straf en de gevolgen daarvan zoals een strafblad, en over de wenselijkheid en de

mogelijkheden om tijdig verzet tegen de strafbeschikking aan te tekenen. Zo kan de verdachte met behulp van zijn raadsman een afgewogen beslissing nemen of hij zich bij de strafbeschikking zal neerleggen of daartegen verzet zal instellen.

Bij strafbeschikkingen geldt het openbaarheidsvereiste van artikel 121 Grondwet niet. De verdachte heeft altijd het recht om in verzet te gaan tegen de strafbeschikking, waarna de zaak alsnog in het openbaar wordt behandeld door een rechter. Opmerking verdient nog dat de officier van justitie desgevraagd een afschrift van een strafbeschikking verstrekt aan ieder ander dan de verdachte of zijn raadsman (artikel 257h Wetboek van Strafvordering), tenzij er sprake is van een wettelijke weigeringsgrond. In dat laatste geval kan de officier van justitie een geanonimiseerd afschrift verstrekken. Indien geen afschrift wordt verstrekt kan de verzoeker een klaagschrift indienen. Op die wijze is ook bij de strafbeschikking voorzien in een vorm van openbaarheid.

Positie slachtoffers

Over de positie en belangen van slachtoffers bij toepassing van de strafbeschikking heeft de toenmalige Minister voor Rechtsbescherming uw Kamer uitgebreid geïnformeerd per brief van 9 november 2022⁵ en vervolgens in de tweede⁶ en derde⁷ voortgangsbrief meerjarenagenda slachtofferbeleid. Zo worden slachtoffers er expliciet op gewezen dat zij een schriftelijke slachtofferverklaring kunnen indienen, zodat hun belangen door de officier van justitie kunnen worden meegewogen bij het uitvaardigen van een strafbeschikking. Ook kunnen slachtoffers stukken indienen ter onderbouwing van het verhalen van hun schade op de dader. Daarnaast geldt er op grond van de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003) een contra-indicatie voor ernstige spreekrechtwaardige feiten, waardoor er in beginsel geen strafbeschikking zal worden uitgevaardigd voor die feiten. De tijdelijke instructie van het OM ziet niet op spreekrechtwaardige feiten en de contra-indicatie hiervoor wordt in de instructie niet opgeschort. Verder bepaalt deze instructie dat bij elk veelvoorkomend vermogensdelict in de strafbeschikking een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd als het slachtoffer heeft laten weten dat een schadevergoeding gewenst is. Slachtoffers die van mening zijn dat de zaak toch voor de rechter moet worden gebracht, kunnen op grond van artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering een beklagprocedure starten. Tot slot wensen wij te benadrukken dat het ook voor slachtoffers wenselijk is dat de doorlooptijden in de strafrechtsketen minder worden en dat er genoeg capaciteit is om criminaliteit aan te pakken. Hiervoor is de (blijvende) inzet van de strafbeschikking van belang om te voorkomen dat zaken voortijdig worden geseponneerd of simpelweg niet kunnen worden opgepakt.

Schrappen van contra-indicaties

De nieuwe instructie van het OM bevat een passage over het vervallen van twee «contra-indicaties» voor het opleggen van een strafbeschikking, bij recidive en illegale vreemdelingen en asielzoekers. Daarover heeft de Minister van Justitie en Veiligheid opheldering gevraagd bij het OM. Wij vinden het van belang te benadrukken dat ook deze zaken nog steeds voor de rechter kunnen worden gebracht, ook onder deze nieuwe instructie. Die afweging wordt bij iedere zaak gemaakt. Daarnaast blijft het doelgroepenbeleid van het OM in stand. Dat betekent dat er ander beleid is en blijft voor bijvoorbeeld vervolging van criminele asielzoekers en recidivisten.

⁵ Kamerstukken II, 29 279, 2022–2023, nr. 743.

⁶ Kamerstukken II, 33 552, 2022–2023, nr. 112.

⁷ Kamerstukken II, 33 552, 2023–2024, nr. 116.

De instructie maakt het echter nu mogelijk om bij deze groepen – bij relatief lichtere feiten – die nu soms onbestraft blijven door bijvoorbeeld gebrek aan capaciteit of sepots – een strafbeschikking op te leggen. Het opheffen van de contra-indicaties zorgt er in die gevallen juist voor dat er een straf kan worden opgelegd in plaats van dat een officier enkel over kan gaan tot dagvaarden, wat nu soms niet gebeurt door gebrek aan capaciteit of sepots. Het toepassen van de strafbeschikking is in deze gevallen dus een toevoeging aan het arsenaal van een officier van justitie om strafbare feiten aan te pakken en leidt ertoe dat meer criminaliteit wordt aangepakt. Het OM zal de passage in de instructie bij een eerstvolgende wijziging of volgende instructie op dit punt verhelderen en heeft ook op hun website de instructie op dit punt verduidelijkt.⁸

Appreciatie en gevolgen moties Eerdmans (JA21) (24 587, nr. 1040 en 24 587, nr. 1039)

Het lid Eerdmans heeft op 20 maart jl. een motie ingediend waarin hij het kabinet verzoekt om het besluit van het OM om in de regel een strafbeschikking op te gaan leggen zoals een boete of een taakstraf voor delicten waar maximaal 6 jaar celstraf op staat zo snel mogelijk terug te draaien. Sinds 2008 is het wettelijk gezien mogelijk dat het OM een strafbeschikking oplegt voor strafbare feiten waarop een maximale gevangenisstraf van 6 jaar is gesteld. Met de instructie expliciteert het OM dat bij veelvoorkomende vermogensdelicten het uitgangspunt wordt dat een strafbeschikking wordt opgelegd. Ook voordat deze instructie in werking trad werden voor dit soort feiten vaak strafbeschikkingen opgelegd, in lijn met de wettelijke bevoegdheid van het OM. Hierboven hebben wij al toegelicht wat de voordelen van de strafbeschikking zijn, met name voor de strafrechtketen en het niet onbestraft laten van criminaliteit. Wij benadrukken dan ook graag de gevolgen voor de strafrechtketen als de motie wordt aangenomen. De strafrechtketen staat onder grote druk en staat voor een uitdagende opgave om de voorraden terug te dringen en de doorlooptijden aan te pakken. Door het beperken van de mogelijkheden om relatief lichtere criminaliteit af te doen met een strafbeschikking zal de strafrechtketen verder vastlopen. Op dit moment worden door de arrondissementsparketten van het OM circa 25 procent van de zaken af met een strafbeschikking. Als (veel) meer van al deze relatief lichtere strafbare feiten voor een rechter moeten komen, zal de al zeer schaarse zittingscapaciteit nog schaarser worden. Dan zullen de doorlooptijden nog verder oplopen, ook in grotere strafzaken. Dit is niet in het belang van slachtoffers. Daarnaast zal het OM bij lichtere feiten vaker seponeren. Voor de aanpak van criminaliteit is de (ruimere toepassing van de) strafbeschikking dan ook cruciaal. Gezien het voorgaande, maar ook omdat de motie eigenlijk ontijdig is vanwege de ronde tafel op 26 maart en het geplande debat van 8 april, ontraden wij deze motie.

Het lid Eerdmans heeft daarnaast een motie ingediend waarin hij het kabinet verzoekt asielzoekers die misdrijven plegen uit te zonderen van de nieuwe werkwijze van het OM. Hierboven hebben wij al toegelicht dat het schrappen van de contra-indicaties er juist toe leidt dat meer criminaliteit wordt aangepakt, ook criminaliteit gepleegd door asielzoekers en illegale vreemdelingen. Daarbij komt dat tegen criminele asielzoekers hard blijft worden opgetreden door het OM. De mogelijkheid voor een officier van justitie om bij de rechter een gevangenisstraf te eisen blijft bestaan. Ook het bestaande OM-beleid bij criminele asielzoekers blijft in stand. Het OM heeft de afgelopen jaren geïnvesteerd in de aanpak van specifiek deze doelgroep door lik-op-stuk-beleid. Denk daarbij aan de inzet van (super)-snelrecht en de directe tenuitvoerlegging van de sanctie. Kortgezegd helpt

⁸ <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2025/03/19/reactie-om-op-publicaties-telegraaf>

het schrappen van de contra-indicatie dus om relatief lichtere feiten gepleegd door asielzoekers te bestraffen en doet het niks af aan de stevige aanpak van het OM bij criminele asielzoekers. Gezien het voorgaande, maar ook omdat de motie eigenlijk ontijdig is vanwege de ronde tafel op 26 maart en het geplande debat van 8 april, ontraden wij deze motie.

Achtergrondinformatie amendementen op verzoek van het lid Sneller (D66)

Het lid Emiel van Dijk (PVV) heeft op 19 maart jl. voorafgaand het plenaire debat over het nieuwe Wetboek van Strafvordering drie amendementen ingediend die er alle drie toe strekken – kortgezegd – de gevallen in te perken waarin de officier van justitie een strafbeschikking kan uitvoerdigen. Deze amendementen zijn door de Minister van Justitie en Veiligheid tijdens het debat ontraden. Aansluitend verzocht het lid Sneller ten behoeve van stemming over deze amendementen op 25 maart om een inschatting van de uitvoeringsconsequenties. De Minister van Justitie en Veiligheid heeft daarop aangegeven dat hij zou bekijken in hoeverre wij zo'n inschatting zouden kunnen geven. Met het onderstaande doen wij deze toezegging gestand.

Op deze korte termijn – voor de geplande stemmingen over de amendementen – is het niet mogelijk gebleken om uitvoeringsconsequenties exact in beeld te brengen. Maar de onwenselijke gevolgen van het beperken van de wettelijke mogelijkheden van de inzet van de strafbeschikking zijn in deze brief duidelijk geschetst. Het komt er in het kort op neer dat op dit moment circa 25 procent van de zaken bij het OM met een strafbeschikking wordt afgedaan en dat door het beperken van de inzet van de strafbeschikking, er meer zaken de toch al overbelaste strafrechtketen instromen, worden geseponeerd of simpelweg niet worden opgepakt. Het beperken van de inzet van de strafbeschikking zal er daarom toe leiden dat de doorlooptijden oplopen en er minder criminaliteit wordt aangepakt. Dat is in niemands belang. Specifiek ten aanzien van het amendement dat voorstelt om de inzet van de strafbeschikking wettelijk te beperken tot strafbare feiten waarop een gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan drie jaar merken wij op dat in dat geval ook strafbare feiten als een eenvoudige winkeldiefstal niet meer met een strafbeschikking kunnen worden afgedaan. Daar komt bij dat in dit soort zaken de officier voor de rechter naar verwachting eenzelfde soort straf vordert als hij met een strafbeschikking zou opleggen. Een gevangenisstraf is voor dit soort feiten immers vaak niet geïndiceerd.

Tot slot

Al met al is de strafbeschikking een onmisbaar instrument in de strafrechtspraak. Onmisbaar omdat met behulp van de strafbeschikking ook de relatief lichtere strafbare feiten op een efficiënte en effectieve wijze kunnen worden aangepakt. Feiten die anders soms onbestraft blijven door sepots of capaciteitsgebrek in de strafrechtketen. Door deze feiten als OM sneller af te doen, blijft er meer zittingscapaciteit over voor zwaardere strafbare feiten. De (ruimere toepassing van de) strafbeschikking helpt dus om sneller én tegen meer criminaliteit op te treden, een broodnodige wens in een strafrechtketen die onder druk staat.

Gelet op de essentiële rol van de strafbeschikking in de strafrechtspraktijk vinden wij het belangrijk om de discussie hierover zorgvuldig te voeren, te beginnen met het debat op 8 april aanstaande.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
D.M. van Weel

De Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,
T.H.D. Struycken