

Trending Topics

OM wijzigt beleid strafbeschikking. Nood breekt wet?

Mr. M. Bloos en mr. P. Tomassen*

1. Inleiding

176

In februari van dit jaar kondigde het Openbaar Ministerie (OM) aan dat de strafbeschikking intensiever zal worden ingezet. Het huidige cellentekort en de ‘code zwart’ die voor het Nederlandse gevangeniswezen gelden, zijn daarvoor de aanleiding. Het OM wil de strafbeschikking optimaal benutten en minder dagvaarden. Daarmee verwacht het OM bij te dragen aan een oplossing voor het huidige cellentekort en tevens tegemoet te komen aan de krappe zittingscapaciteit bij de rechtspraak.¹

Op deze aangekondigde koerswijziging kwam vanuit verschillende hoeken kritiek.² Het OM zou met dit nieuwe beleid de gevangenisstraf voor tienduizenden zaken feitelijk afschaffen. Daarnaast bestaat al langer kritiek op de strafbeschikking als zodanig: de positie van het slachtoffer is onvoldoende beschermd en de informatievoorziening aan de verdachte moet beter.³

Het OM geeft aan dat de nieuwe aanpak niets anders behelst dan het inzetten van de strafbeschikking zoals de wetgever heeft bedoeld, namelijk ter ontlasting van de rechtspraak.⁴ Dat klinkt bijna als ‘business as usual’ maar in werkelijkheid gaat het om een grote verandering in het vervolgingsbeleid. Het OM heeft het nieuwe beleid vervat in de *Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten*.⁵

Een van de vragen die de koerswijziging van het OM oproept, is of het goed bestuur is om een ingrijpende wijziging van het vervolgingsbeleid vorm te geven in een interne werkinstructie aan de officieren van justitie. Daarnaast is het de vraag of het OM hiermee daadwerkelijk tegemoetkomt aan de krappe zittingscapaciteit. En levert het OM hiermee een bijdrage aan een oplossing van het cellentekort? Bij deze vragen staan we in dit artikel stil. Eerst zullen wij het nieuwe beleid van het OM kort bespreken en de verschillende punten van kritiek toelichten.

2. Waar gaat het over?

Een belangrijke drijfveer voor deze koerswijziging is om een oplossing te bieden aan het huidige cellentekort. Er is een steeds groter wordende groep veroordeelden die nog jaren na hun veroordeling vrij rondloopt, wachtend op de dag waarop hun straf eindelijk kan worden uitgevoerd. Niets doen raakt aan het gezag van de rechts-

* Mr. M. Bloos is advocaat | of counsel bij Houthoff. Mr. P. Tomassen is advocaat bij Houthoff.

1 R. Otte (voorzitter College van procureurs-generaal van het OM), ‘Straf en executie: tussen wettelijk ideaal en de rechtspraak’, 17 februari 2025.
2 Zie onder meer H. Naves (voorzitter Raad voor de Rechtspraak), ‘Nieuwe aanpak OM bij afhandeling strafzaken schaft celstraf bij bepaalde misdrijven af’, 19 februari 2025; P. Omtzigt e.a. (NSC), ‘Scheutig gebruik van de strafbeschikking schaadt de samenleving’, *Vrij Nederland* 4 maart 2025.
3 Procureur-generaal bij de Hoge Raad, *Beschikt en gewogen*, Den Haag 2014; Procureur-generaal bij de Hoge Raad, *Wordt vervolgd. Beschikt en Gewogen*, Den Haag 2017; Procureur-generaal bij de Hoge Raad, *Beproefd Verzet*, Den Haag 2017 en Procureur-generaal bij de Hoge Raad, *Buiten de rechter OM*, Den Haag 2022.

4 R. Otte, ‘Straf en executie: tussen wettelijk ideaal en de rechtspraak’, 17 februari 2025, p. 3.

5 OM, *Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten* (2025I003), 1 mei 2025.

staat, aldus de voorzitter van het College van procureurs-generaal van het OM, Rinus Otte.⁶

In 80% van de strafdossiers van het OM gaat het om zaken waarin uiteindelijk een gevangenisstraf van een paar weken of maanden wordt opgelegd. Als het OM in die zaken blijft dagvaarden en gevangenisstraffen blijft eisen dan worden de capaciteitsproblemen bij het gevangeniswezen nog groter en lopen de wachttijden op, terwijl volgens het OM algemeen bekend is dat korte vrijheidsstraffen vaak minder effect hebben.⁷

Het OM is naar eigen mening sinds de invoering van de strafbeschikking in veel zaken onnodig blijven dagvaarden en gaat dat anders doen. Bij veelvoorkomende criminaliteit, zoals eenvoudige diefstallen, wordt dagvaarden de uitzondering. Het gevolg is dat bepaalde misdrijven minder vaak met een gevangenisstraf zullen worden bestraft, maar vaker met een strafbeschikking in de vorm van een geldboete of een taakstraf.⁸

3. Kritische reacties

Uit verschillende hoeken is kritisch gereageerd op het nieuwe beleid. De Raad voor de Rechtspraak geeft aan dat de strafrechter hiermee buitenspel wordt gezet en dat de rechtsstaat wordt ondergraven. Henk Naves, voorzitter van de Raad voor de Rechtspraak stelde: *‘dat betekent dat een celstraf bij tienduizenden zaken feitelijk worden afgeschaft’*. Hiermee past het OM eenzijdig het straftoemingsbeleid in Nederland aan, vindt Naves. Terwijl door de rechter in veel van dit soort zaken een gevangenisstraf wordt opgelegd, bijvoorbeeld als sprake is van recidive en een taakstraf of geldboete maatschappelijk niet meer op hun plaats zijn. Daarbij speelt ook de gerechtvaardigde verwachting van het slachtoffer en de samenleving een rol. Daarnaast raakt het nieuwe beleid aan de openbaarheid van rechtspraak. De maatschappelijke functie van openbaarheid ontbreekt. Wordt er wel voldoende op toegezien dat de rechten van de verdachte en het slachtoffer voldoende worden beschermd?⁹

De politiek reageerde ook. NSC uit fundamentele bezwaren tegen de strafbeschikking, omdat in een democratische rechtsstaat idealiter een rechter oordeelt over schuld en straf. Afwijkingen hiervan moeten worden beperkt en strak afgebakend. NSC pleit er onder andere voor de strafbeschikking te beperken tot lichtere delicten (maximaal vier jaar gevangenisstraf) en de rechten van betrokken partijen beter te waarborgen, zoals het

sprekrecht voor slachtoffers en een betere informatiepositie voor de verdachte.¹⁰

Toch zijn er ook (voorzichtig) positieve reacties. Zo vindt hoogleraar straf- en strafprocesrecht Crijns het aangekondigde beleid een positieve ontwikkeling: *‘Het sluit aan bij veel onderzoek waaruit de kortdurende gevangenisstraf vaak meer kwaad dan goed doet.’* Hij wijst ook op de problematische kant. *‘De rechter kijkt onafhankelijk naar een zaak. Het OM, hoe magistraatlijk ook, is geen rechter.’* Hij wijst daarnaast op de korte verzettermijn die verdachten hebben en dat deze zaken niet openbaar worden.¹¹ Advocaat De Haas en hoogleraar straf- en strafprocesrecht De Rood zijn voorshands positief en geven aan dat Otte een punt heeft: er moet iets gebeuren aan de korte gevangenisstraffen. Zij wijzen wel op de stevigere plaats die de rechtsbijstand daarbij zou moeten krijgen.¹²

4. Rondetafelgesprekken en Tweede Kamerdebat

Op 26 maart jl. zijn rondetafelgesprekken gehouden met de Politie, Raad voor de Rechtspraak, Nederlandse orde van advocaten (NOvA) en het OM. In diverse *position papers*¹³ hebben deze partijen hun standpunten kenbaar gemaakt. Het OM stelt in zijn stuk dat de kernboodschap is dat méér strafzaken worden afgedaan. Daarbij wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de belangen van de slachtoffers en zal het OM zich inzetten om het recht op rechtsbijstand voor de verdachte zo mogelijk te effectueren. Daarnaast zal het OM zaken waarvan het vindt dat die passend zijn nog steeds voorleggen aan de rechter.¹⁴ Opvallend overigens is wel dat in de *position paper* van het OM ten behoeve van het rondetafelgesprek van 26 maart jl. niet (meer) terugkomt dat de intensivering van de strafbeschikking is ingegeven door het toenemende cellentekort, maar staat dat het is ingegeven door het versnellen van de doorlooptijden binnen de rechterlijke macht.¹⁵

Op 8 april jl. is hierover gedebatteerd in de Tweede Kamer. Hierna zijn verschillende moties aangenomen waarin de regering wordt opgeroepen meer openheid te creëren omtrent definitieve strafbeschikkingen, procedurele rechtswaarborgen wettelijk te verankeren, zoals het recht op rechtsbijstand, inzage in het dossier en actieve informatievoorziening. Daarnaast zijn moties aan-

6 R. Otte, ‘Straf en executie: tussen wettelijk ideaal en de rechtspraktijk’, 17 februari 2025, p. 1.

7 R. Otte, ‘Straf en executie: tussen wettelijk ideaal en de rechtspraktijk’, 17 februari 2025, p. 2.

8 R. Otte, ‘Straf en executie: tussen wettelijk ideaal en de rechtspraktijk’, 17 februari 2025, p. 3.

9 H. Naves, ‘Nieuwe aanpak OM bij afhandeling strafzaken schaft celstraf bij bepaalde misdrijven af’, 19 februari 2025.

10 P. Omtzigt e.a., ‘Scheutig gebruik van de strafbeschikking schaadt de samenleving’, *Vrij Nederland* 4 maart 2025.

11 S. Keukenkamp, ‘OM gaat meer strafzaken afdoen zonder tussenkomst rechter, wat betekent dat voor verdachten?’, *Trouw* 18 februari 2025.

12 A. de Haas en T. de Roos, ‘Meer zelf straffen door OM vergt nog denkwerk én stevige investering’, *NRC* 21 februari 2025.

13 *Position papers* ten behoeve van het Rondetafelgesprek Strafbeschikking op 26 maart 2025 van de Politie, Raad voor de Rechtspraak, Nederlandse Orde van Advocaten en het Openbaar Ministerie.

14 OM, *Position paper ten behoeve van Rondetafelgesprek*, 26 maart 2025.

15 OM, *Position paper ten behoeve van Rondetafelgesprek*, 26 maart 2025.

genomen die een verbetering moeten opleveren voor een efficiëntere inrichting van het planningsproces van de rechterlijke macht, voor de beschikbaarheid van informatie en processtukken voor de verdediging en het mogelijk maken van meer maatwerk.¹⁶

Naar aanleiding van de discussie, heeft het OM in de *Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten* aangegeven de intensivering van het uitvaardigen van strafbeschikkingen voorlopig te beperken tot veelvoorkomende vermogensdelicten gepleegd door meerderjarigen. Eerst wordt de uitwerking daarvan in kaart gebracht en wordt gewacht op onderzoeken van de procureur-generaal bij de Hoge Raad en van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC).¹⁷ Maar het uiteindelijke doel blijft hetzelfde: maximalisatie van de strafbeschikking om de strafrechter te ontlasten en de rechterlijke capaciteit te benutten voor zwaardere zaken. Daarnaast zal door het uitvaardigen van een strafbeschikking minder vaak een kortlopende gevangenisstraf (minder dan zes maanden) volgen, en kunnen straffen effectief ten uitvoer worden gelegd.¹⁸

5. Nood breekt wet?

Het OM heeft in de tijdelijke instructie regels opgesteld voor officieren van justitie om de ruimte te creëren om de inzet van de strafbeschikking te vergroten. De instructie heeft slechts interne werking. In deze instructie wordt officieren van justitie de mogelijkheid gegeven zo nodig af te wijken van de Aanwijzing OM-strafbeschikking.¹⁹

Aanwijzingen zijn beleidsregels met rechtskracht en binden het OM op grond van de beginselen van behoorlijk bestuur. Dat de officieren van justitie op grond van deze instructie moeten afwijken van gepubliceerde beleidsregels is nieuw. Natuurlijk is het mogelijk het beleid voor het uitvaardigen van de strafbeschikking te wijzigen en de Aanwijzing OM-strafbeschikking aan te passen. Daarvoor zijn procedures. Procedures die ketenpartners als de Raad voor de Rechtspraak, de NOVA en wellicht andere betrokkenen de gelegenheid geven te reageren op nieuwe beleidsvoornemens, waarna de nieuwe of gewijzigde beleidsregels worden vastgesteld en gepubliceerd en daarmee derdenwerking hebben. Met de argumentatie ‘nood breekt wet’ een interne instructie uitvaardigen, lijkt op regeren bij decreet. Van

een noodsituatie kan je moeilijk spreken in het geval van gebrek aan zittingscapaciteit of cellentekort. Er is in ieder geval geen sprake van acute nood door onvoorziene omstandigheden. Deze problemen bestaan al jaren.

De mogelijkheid voor het OM om zaken af te doen via een strafbeschikking bestaat sinds 1 februari 2008. Het schaarsteprobleem binnen de rechtspraak was er in 2008 en is er nu, in 2025, nog steeds. Eén van de belangrijke doelen van de invoering van de strafbeschikking was efficiency, de rechtspraak moest worden ontlast. De buitengerechtelijke afdoening kwam er om te bevorderen dat alleen die strafzaken bij de strafrechter terecht zouden komen waarin daartoe aanleiding bestaat gelet op de aard van het feit, de gewenste justitiële reactie of een verschil van opvatting tussen de verdachte en het OM. Ook het cellentekort, waarover Otte spreekt, is overigens een terugkerend fenomeen. Het lijkt eerder conjunctureel dan structureel.

Of de intensivering van de inzet van de strafbeschikking structureel leidt tot minder druk op de rechterlijke en penitentiaire capaciteit, is onzeker. De term ‘ontlasten van de rechtspraak’ kan misleidend zijn. De potentiële vraag naar zittingscapaciteit voor strafzaken overstijgt het aanbod in vergaande mate. OM-afdoeningen zijn structureel noodzakelijk om voorraden en doorlooptijden enigszins te beheersen en leiden niet per definitie tot minder vraag naar zittingscapaciteit. Maar wanneer het OM de strafbeschikking gaat toepassen in het segment van zaken die voorheen in aanmerking kwamen voor dagvaarding, valt natuurlijk wel zittingscapaciteit vrij. Als het OM die ruimte gaat inzetten ten behoeve van de voorraad zwaardere zaken, betekent dat niet dat de rechtspraak wordt ontlast. De rechtspraak zal dan immers wel minder vonnissen produceren maar in gemiddeld complexere zaken. De kans is reëel dat in die vonnissen gemiddeld ook langere gevangenisstraffen zullen worden opgelegd dus het effect van de zogenoemde ontlasting van de rechtspraak op het cellentekort valt nog te bezien. Daarbij speelt ook een rol dat de netto effectiviteit van de strafbeschikking geen zekerheid is. Het OM gaat aan een andere, zwaardere dadergroep dan voorheen geldboetes en taakstraffen opleggen. Alleen wanneer de executie van die boetes en taakstraffen slaagt, vermindert de druk op de capaciteit van de zittende magistratuur en het penitentiaire systeem. Zo niet, dan moet het OM de zaak alsnog voorleggen aan de strafrechter opdat een (gevangenis)straf wordt opgelegd en ten uitvoer gelegd. Als het OM dat niet doet, verdwijnen deze strafbeschikkingen als ‘mislukte executie’ uit beeld. Dan is de strafbeschikking in werkelijkheid een non-interventie gebleken en wordt het zicht op de tekortschietende capaciteit in de strafrechtketen vertroebeld.

Meer principieel is onze kritiek dat een beleidswijziging met zoveel impact niet via een ‘noodinstructie’ zou moeten worden doorgevoerd. Naast de impact op het Nederlandse straftoemittingsbeleid en de onzekere keteneffecten, moet ook de maatschappelijke impact bij de

16 Kamerstukken 2024/25, 29279, nr. 933, 937, 938, 939 en 940.

17 OM, *Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten* (2025I003), 1 mei 2025, p. 1. De instructie heeft slechts interne werking, derden kunnen aan de inhoud hiervan geen rechten ontlelen. Het betreft vermogensdelicten in de zin van artikel 310, 311 lid 1 onder 4°, 321, 326, 416 en 417bis Wetboek van Strafrecht.

18 OM, *Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten* (2025I003), 1 mei 2025, p. 2-3.

19 OM, *Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten* (2025I003), 1 mei 2025, p. 3 en 4. Het betreft de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003), 15 april 2022.

effectiviteit van beleid worden betrokken. Bestaat er draagvlak voor een straftoematingsbeleid waarin aan meervoudige recidivisten van vermogensdelicten in principe geen vrijheidsstraf meer wordt opgelegd? Realiseert men zich dat het uitgangspunt van beleid wordt dat de op heterdaad betrapte recidiverende winkeldief of inbreker na de inverzekeringstelling weer vrij rondloopt in het winkelcentrum of de woonwijk, omdat het OM in verband met artikel 67a lid 3 Sv geen voorlopige hechtenis mag vorderen in zaken die het OM met een strafbeschikking zal afdoen? Is het beleidsuitgangspunt van het OM dat de penitentiaire capaciteit niet is bedoeld voor de recidiverende vermogensdelinquent een gedragen maatschappelijk inzicht? Vervolgingsbeleid van deze omvang en met dergelijke implicaties dient via de voorgeschreven weg van de aanwijzing tot stand te worden gebracht. In plaats daarvan wordt het nu met een oneigenlijk beroep op een noodtoestand verpakt in een interne werkinstructie aan officieren van justitie om zo nodig gepubliceerde OM-aanwijzingen naast zich neer te leggen om het doel van het college te dienen.

6. Rechtszekerheid

Vanuit het perspectief van de verdediging maakt een aanwijzing of een werkinstructie aanmerkelijk verschil in verband met de derdenwerking. De werkinstructie kan leiden tot minder rechtszekerheid en mogelijk zelfs willekeur. Neem de gegeven voorbeelden van de recidiverende winkeldief of inbreker. Als de handhavingsdruk vanuit de lokale omgeving en/of de driehoek en/of politie hoog oploopt, zal de officier van justitie daar gevoelig voor (kunnen) zijn en voorlopige hechtenis vorderen en dagvaarden en een gevangenisstraf eisen. Terwijl in overigens vergelijkbare zaken een strafbeschikking wordt uitgevaardigd. Uiteraard moet het mogelijk zijn om gemotiveerd af te wijken van staand beleid. Maar het college lijkt, door te kiezen voor een interne werkinstructie, te willen verhinderen dat een beroep kan worden gedaan op staand vervolgingsbeleid en het OM te vrijwaren van de motiveringsplicht ten aanzien van de afwijkingen daarvan.

Eveneens vanuit het perspectief van de verdediging kan een vreemd dilemma ontstaan als het OM en de rechter in Nederland fundamenteel van mening verschillen over de geëigende straftoemeting in zaken van meerderjarige recidiverende vermogensdelinquenten. Indien de advocaat van mening is dat de officier van justitie het bewijs al te makkelijk als wettig en overtuigend heeft aangemerkt bij het opleggen van een strafbeschikking, kan het niettemin in het belang van de cliënt zijn om geen verzet in te stellen gelet op het risico dat de rechter een vrijheidsstraf zal kunnen opleggen als de feiten wettig en overtuigend bewezen worden geacht. Maar als 'gegeven' strafbeschikkingen niet in de bek worden gekeken, komt dat niet ten goede aan de kwaliteit en het rechts-

gehalte ervan. Uit meerdere rapporten²⁰ van de procureur-generaal bij de Hoge Raad over de strafbeschikking blijkt dat de kwaliteit van de toepassing ervan aanleiding gaf tot zorg. Ook in het meest recente rapport uit 2022 werden tekortkomingen vastgesteld, waaronder het feit dat de schuldvaststelling nog te vaak ontoereikend is.

7. Conclusie

Een werkinstructie zoals de *Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten* is niet het geëigende instrument om een ingrijpende wijziging in het straftoematingsbeleid door te voeren. Het draagvlak voor deze beleidswijziging binnen de rechtspraak is laag, terwijl het maatschappelijk draagvlak hoogst onzeker is, mede gezien de doelgroep waarop deze instructie van toepassing is. De toepassing van deze instructie kan bovendien lokaal tot spanningen leiden, doordat zij mogelijk botst met het lokaal gewenste handhavingsbeleid. Daar komt bij dat de wijziging wordt doorgevoerd via een instrument dat kwalitatief vragen oproept. Onzes inziens is deze beleidswijziging van het OM geen verantwoorde stap vooruit, maar eerder een sprong in het diepe.

20 Procureur-generaal bij de Hoge Raad, *Beschikt en gewogen*, Den Haag 2014; Procureur-generaal bij de Hoge Raad, *Wordt vervolgd: Beschikt en Gewogen*, Den Haag 2017; Procureur-generaal bij de Hoge Raad, *Beproof Verzet*, Den Haag 2017 en Procureur-generaal bij de Hoge Raad, *Buiten de rechter OM*, Den Haag 2022.