

Tweede Kamer der Staten-Generaal
Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid

Den Haag, 17 maart 2025
dossiernummer: 205992
uw kenmerk: n.v.t.
telefoonnummer: +31 (0)70 335 35 35
e-mail: secretariaat@advocatenorde.nl

Betreft: Rondetafelgesprek strafbeschikkingen

Geachte leden van de Vaste Commissie voor Justitie en Veiligheid,

Hierbij sturen wij u de position paper van de Nederlandse orde van advocaten ten behoeve van het rondetafelgesprek strafbeschikkingen op 26 maart 2025.

De OM-strafbeschikking

De officier van justitie kan met een strafbeschikking zonder tussenkomst van de rechter een straf of maatregel opleggen, of een aanwijzing geven waaraan een verdachte moet voldoen. Het opleggen van een gevangenisstraf is nog altijd voorbehouden aan de rechter. Een strafbeschikking kan worden opgelegd als de officier van justitie vaststelt dat een overtreding of misdrijf is begaan waar niet meer dan zes jaren gevangenisstraf op staat.¹ De mogelijkheid van het opleggen van een strafbeschikking is ingevoerd middels de Wet OM-afdoening, die op 1 februari 2008 in werking is getreden.

Toepassing

Tegen de invoering van de strafbeschikking bestond destijds de nodige kritiek, met name vanwege het feit dat de officier van justitie hiermee tegelijk kan vervolgen én bestraffen (waar het opleggen van een straf daarvoor voorbehouden was aan de rechter). De Wet OM-afdoening, destijds ook met als belangrijkste doelstelling het oplossen van het capaciteitsprobleem in de strafrechtketen, werd in eerste instantie gefaseerd ingevoerd en gold aanvankelijk enkel voor rijden onder invloed en onverzekerd rijden. De toepassing bleef niet tot deze delicten beperkt: al vrij snel breidde de inzet uit naar veelvoorkomende criminaliteit ('VVC-zaken'). Toen in 2011 de zogenoemde ZSM-werkwijze opkwam, waarmee het opleggen van de strafbeschikking een flinke vlucht leek te gaan nemen, is de Nederlandse orde van advocaten (hierna: "NOvA") zich actief gaan inspannen voor een betere borging van rechtsbijstand bij afdoening van strafzaken middels een strafbeschikking.

Bezoekadres
Prinses Beatrixlaan 5
2595 AK Den Haag
Tel. 070 - 335 35 35

Postadres
Postbus 30851
2500 GW Den Haag

¹ Artikel 257a Wetboek van Strafvordering e.v. regelt de vervolging door middel van een strafbeschikking

Rechtsbijstand

Onder meer naar aanleiding van rapporten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad als toezichthouder op het OM² en vanwege de aanhoudende aandacht die vanuit uw Kamer aan dit belangrijke thema is gegeven, bijvoorbeeld wanneer een 'ZSM-wasstraat' werd ingericht op een festival, zijn in de loop der jaren enkele belangrijke stappen gezet ter verbetering van de strafbeschikking als instrument.³

Met betrekking tot de rechtsbijstand is op enig moment bepaald dat de mogelijkheid van het direct betalen van een strafbeschikking, waarmee de mogelijkheid van verzet komt te vervallen, enkel nog mogelijk is wanneer bijstand door een advocaat heeft plaatsgevonden.⁴ Een eerste belangrijke verbetering voor wat betreft de rechtsbijstand.

In 2021 is een door de overheid gefinancierd 'standaardconsult' ingevoerd voor mensen die een strafbeschikking of oproeping voor een OM-hoorzitting krijgen thuisgestuurd (en die normaal gesproken voor een rechter hadden moeten verschijnen).⁵ Van dit gefinancierde standaardconsult, welke mogelijkheid nog steeds bestaat, werd en wordt op kleine schaal gebruik gemaakt. Dit komt vermoedelijk doordat de bekendheid daarvan te wensen overlaat. Mogelijk is niet duidelijk dat dit kosteloos is, of wordt de informatie die hierover met de betreffende verdachten wordt gedeeld in het geheel over het hoofd gezien of niet begrepen.

Structurele inbedding rechtsbijstand vereist

Onlangs heeft het Openbaar Ministerie nieuw beleid geformuleerd waaruit blijkt dat het de bedoeling is om de strafbeschikking (nog) vaker in te gaan zetten, om te beginnen bij veelvoorkomende vermogensdelicten.⁶

De NOvA is, als publiekrechtelijke beroepsorganisatie die opkomt voor een goede praktijkuitoefening van advocaten in het belang van een goede rechtsbedeling voor de rechtzoekende, niet in algemene zin voor of tegen de strafbeschikking als afdoeningsmodaliteit in een zaak. Bezien vanuit het belang van de verdachte kan de mogelijkheid om een zaak buiten de rechter om af te doen bovendien ook voordelen bieden. Die voordelen zijn er echter alleen als die verdachte goed geïnformeerd is, volledig overziet wat de consequenties van het aanvaarden van een OM-strafbeschikking zijn en zijn rechten als verdachte kunnen worden geeffectueerd. Bijstand van een advocaat bij een afdoening middels een strafbeschikking is daarbij essentieel. In gevallen waarin het OM een zaak afdoet dient een verdachte een advocaat te kunnen raadplegen om hem te informeren over zijn positie en rechten. De kwaliteit van de beslissing en de acceptatie door de verdachte worden op die manier aanzienlijk verbeterd. De inzet van de NOvA was en is er aldus op gericht rechtsbijstand een vaste plek te geven in dit proces.

In dat kader is het van belang op te merken dat in gevallen waarin een strafbeschikking wordt opgelegd niet altijd sprake is van een volledig opgebouwd strafdossier. Anders dan wanneer een dagvaarding voor de politierechter volgt, zijn de mogelijkheden voor de verdediging om kennis te

² [Nieuw toezichtrapport over de OM-strafbeschikking - Hoge Raad](#)

³ Zie onder meer [Herstelmogelijkheid voor gedupeerden ten onrechte opgelegde strafbeschikkingen | Nederlandse orde van advocaten](#)

⁴ Zie onderdeel 2.4 van de Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A0003)

⁵ [Gratis consult van advocaat bij OM-strafbeschikking | Nederlandse orde van advocaten](#)

⁶ [Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten | Beleid en Straffen | Openbaar Ministerie](#)

nemen van de informatie waarop het OM haar afdoening baseert daarnaast in gevallen beperkt. Dat is problematisch omdat controle en tegenmacht in zaken waar geen rechter aan te pas komt extra hard nodig zijn en dit volledig door de verdediging moet gebeuren. Om die taak goed te kunnen vervullen, is informatievoorziening cruciaal. Tijdige beschikbaarheid van de volledige informatie voorkomt bovendien dat een 'pro forma-verzet' moet worden ingediend, enkel omdat niet bekend is op welke informatie de beslissing van de officier is gebaseerd en er dus geen controle mogelijk is.

Wetsvoorstel Versterking rechtsbijstand in het strafproces: een belangrijke stap voorwaarts

Op dit moment buigt de Raad van State zich over een wetsvoorstel dat een deel van de bestaande lacune in rechtsbijstand zal kunnen wegnemen. Dat voorstel, 'Versterking rechtsbijstand in het strafproces' ('VERS') zal naar verwachting binnenkort aan de Kamer worden aangeboden en voorziet er kort gezegd in dat:

- De huidige regeling dat alle aangehouden verdachten van een misdrijf waarop een gevangenisstraf van twaalf jaar of meer is gesteld (de zogeheten A-zaken) standaard voorafgaand aan het eerste politieverhoor een gesprek met een raadsman voeren (consultatiebijstand), wordt uitgebreid naar alle verdachten die worden aangehouden wegens een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten (B-zaken);
- Minderjarige en kwetsbare meerderjarige verdachten van een misdrijf die worden uitgenodigd om op een plaats van verhoor te verschijnen voortaan automatisch en kosteloos een raadsman aangewezen krijgen die rechtsbijstand verleent voorafgaand en tijdens het verhoor. Deze al bestaande praktijk voor minderjarige verdachten wordt hiermee van een wettelijke grondslag voorzien;
- De rechtsbescherming van aangehouden verdachten wiens 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 (zgn. 'afdoeningsbijstand');
- Verdachten van een misdrijf die zich in vrijheid bevinden en wier zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan, wettelijk recht krijgen op een kosteloos standaardconsult met een raadsman bij de uitvaardiging van de strafbeschikking. Zoals hiervoor aangegeven, wordt deze vorm van rechtsbijstand in de praktijk al aangeboden. Met dit wetsvoorstel wordt dit gecodificeerd.

Deze intensivering van rechtsbijstand in de voorfase van het strafproces is belangrijk en urgent. Door afdoeningsbijstand wettelijk vast te leggen wordt er daadwerkelijk in voorzien dat de aangehouden verdachte wiens zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan is geïnformeerd over zijn rechten en overziet wat de consequenties zijn. Ook het in dit wetsvoorstel opgenomen standaardconsult in B-zaken is relevant voor de praktijk van de strafbeschikking. Daarmee is immers geborgd dat ook deze categorie aangehouden verdachten altijd eerst contact met een advocaat heeft. Wordt van verdere bijstand afgezien, dan is in ieder geval sprake van een '*informed consent*'. Voor de verdachten die wel gebruik maken van de verdere bijstand door een advocaat geldt dat de afdoeningsbijstand sneller en eenvoudiger te realiseren zal zijn omdat al een advocaat in beeld is.

Over de uitvoeringsconsequenties en praktische organisatie vindt al langere tijd overleg plaats met alle stakeholders. De NOvA heeft het vertrouwen dat de praktijk op 1 januari 2026 gereed zal zijn voor invoering. De advocatuur is daar in ieder geval klaar voor.

Positie slachtoffer

Waar met betrekking de positie van de verdachte die te maken krijgt met een strafbeschikking van het OM op korte termijn verbeteringen zijn te verwachten onder meer via het wetsvoorstel VERS, ontbreekt een fundamentele reflectie op de positie van het slachtoffer in relatie tot de strafbeschikking. Zo zijn er in de praktijk zaken waarin een slachtoffer graag spreekrecht had willen uitoefenen, maar dat niet kan en zaken waarin slachtoffers geen kennis kunnen nemen van de reactie van de verdediging op een ingediende vordering, omdat ze er niet bij zijn als die wordt behandeld. Ook zijn er signalen dat verzoeken van of namens slachtoffers om bepaalde zaken toch door een politierechter te laten behandelen, niet altijd worden beantwoord. Aandacht voor de slachtoffers en uitleg over hun positie ontbreekt vaak. Dit is niet zozeer een gevolg van voornoemd aangekondigd tijdelijk beleid van het OM, waarbij het spreekrecht nog niet aan de orde is, maar speelt nu al wel in andere categorieën zaken waarin besloten wordt tot het opleggen van een strafbeschikking aan de verdachte. Mocht het komen tot een uitbreiding van het tijdelijk beleid dan is het perspectief van slachtofferrechten een element dat meegewogen dient te worden en waarbij bredere, fundamentele gedachtevorming noodzakelijk is. Dit is van belang als het gaat over het vertrouwen dat burgers hebben in de strafrechtspleging, en voor de toegang tot het recht.

Modernisering Wetboek van Strafvordering

In de Eerste Aanvullingswet bij het Wetboek van Strafvordering, welk wetsvoorstel naar verwachting binnenkort aan de Kamer zal worden toegezonden, worden diverse ingrijpende wijzigingen aan de bepalingen rond buitengerechtelijke afdoeningen voorgesteld, ook aan de OM-strafbeschikking. De aanpassingen, die onder meer zien op de mogelijkheid om een voorwaardelijke strafbeschikking op te leggen en op de omzettingsprocedure, volgen onder meer uit een eerdere evaluatie door het WODC (2018). Deze voorgestelde wijzigingen vereisen een fundamentele en brede discussie over de toekomst van de strafbeschikking. De minister heeft in antwoord op vragen vanuit de Kamer al laten weten dat in 2026 een nieuw WODC-onderzoek wordt opgeleverd aan de hand waarvan de vervolgstappen zullen worden gezien.

Dat verdachten in een vroeg stadium van het strafproces worden voorzien van rechtsbijstand (tenzij zij daar geïnformeerd vanaf zien), hetgeen met het wetsvoorstel VERS wordt geregeld voor een grotere groep verdachten, past volledig binnen de gedachten en doelstellingen van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering. De daar gewenste 'beweging naar voren' en actieve opstelling van de verdediging vragen in feite bijna om standaard rechtsbijstand door een advocaat. Deze bijstand dient voor iedereen toegankelijk te zijn en daadwerkelijk te kunnen worden geëffectueerd. De NOVA vraagt daarom in het verband van de modernisering aandacht voor een adequate financiering en beschikbaarheid van processtukken.

Met vriendelijke groet,



mw. mr. K.D.M. de Lange
lid algemene raad