

# OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Aan Vaste commissie voor Justitie en Veiligheid der  
Staten-Generaal  
Datum 21 maart 2025  
Onderwerp Position Paper inzet strafbeschikking: Méér  
strafrecht

**Memo**

## **Kernboodschap**

- Het Openbaar Ministerie (OM) wil dat méér strafzaken worden afgedaan. Daarom intensiveert het OM de inzet van de OM-strafbeschikking (OMSB). Hierdoor kan het OM de zwaardere en complexere zaken – bij voorkeur ook in grotere aantallen – bij de rechter aanbrengeen.
- De OMSB leidt tot snelle, effectieve en gedragen straffen, waarmee het slachtoffer snelle duidelijkheid en genoegdoening wordt geboden. Het OM wil daarbij de afhandeling van de schade vereenvoudigen.
- Het zwaartepunt van de behandeling van zaken die onder de noemer 'veel voorkomende criminaliteit' vallen ligt bij de arrondissementsparketten. Als het gaat om misdrijfzaken, namen zij in 2024 139.500 misdrijfzaken voor hun rekening, waarvan circa 21.500 zaken met een OMSB zijn afgedaan (15%).
- De OMSB is een volwaardige afdoening waarmee straffen worden opgelegd, overeenkomstig met wat de rechter oplegt als dergelijke zaken aan de rechter worden voorgelegd. Daar waar het OM een gevangenisstraf passend vindt, zal een zaak altijd aan de rechter worden voorgelegd. Doordat verdachten zelf altijd bij de rechter in verzet kunnen gaan, is de rechtsbescherming gewaarborgd.
- Het OM onderschrijft het belang van rechtsbijstand bij oplegging van de OMSB en streeft naar versterking.
- Het wettelijk strafmaximum zegt op zichzelf niet zoveel over ernst van het concrete strafbare feit. Zo staat er een maximum van zes jaren gevangenisstraf op diefstal in vereniging (art. 311 WvSr). Dit omvat zowel het geheel leegroven van een woning door een inbrekersgroep als twee jongvolwassenen die samen in de supermarkt een pepermuntrolletje in hun zak steken. De omstandigheden van het geval bepalen welke straf nodig is. In het eerste geval zal worden gedagvaard, terwijl het tweede voorbeeld met een OMSB zal worden afgedaan. Bij delicten die een lager strafmaximum kennen kan het OM er toch voor kiezen om de zaak voor de rechter te brengen. Zo zal het OM bij huiselijk geweld of kindermishandeling – waarop een maximale straf van drie jaar gevangenisstraf staat – tot dagvaarding overgaan.
- Indien de toepassing van de OMSB zou worden beperkt, heeft dat tot gevolg dat minder verdachten worden vervolgd, dat doorlooptijden oplopen waardoor slachtoffers langer in onzekerheid verkeren, tot lichtere straffen als gevolg van tijdsverloop en tot meer septs.

### **Inleiding**

In het eindrapport van de parlementaire verkenning naar de prestaties in de Strafrechtketen benoemen de rapporteurs dat het functioneren van de strafrechtketen regelmatig onderwerp van gesprek in de Tweede Kamer is en dat er al langere tijd zorgen zijn over dat functioneren. Die zorgen zien onder meer op de lange doorlooptijden, sepots en voorraden.

Het OM herkent en deelt die zorgen en is de Kamer erkentelijk voor de aandacht voor de strafrechtketen. Zoals in talloze rapporten is gebleken, is het oplossen van de knelpunten in de keten complex en blijkt het verbeteren van prestaties van de strafrechtketen taai. Toch ontslaat dat de instanties die gezamenlijk de strafrechtketen vormen en het ministerie van Justitie en Veiligheid niet van de dure plicht om te werken aan het versterken van de strafrechtketen en het verbeteren van de prestaties. Binnen de eigen verantwoordelijkheid en bevoegdheid zoekt het OM daarbij naar wegen om meer strafzaken sneller af te doen. En om daarmee recht te doen aan meer slachtoffers. Zij zijn ermee geholpen wanneer de zaken waarin zij slachtoffer zijn snel worden opgepakt en afgedaan, hun schade wordt vergoed en waarbij hen waar dat mogelijk is ook een langere rechtsgang wordt bespaard. Daarbij wil het OM in samenspraak met slachtofferorganisaties een gestaffelde schadevergoedingsgids in eenvoudige schadewesties ontwikkelen die uitmondt in meer gestandaardiseerde schadevergoedingsbedragen, zodat het slachtoffer er niet mee wordt belast dat hij de schade met bewijs moet onderbouwen.

### **Inzet op méér strafrecht en het bedienen van méér slachtoffers**

Bij de prestaties van de strafrechtketen ligt de laatste tijd het accent sterk op voorraden en doorlooptijden. Het duurt te lang voordat zaken worden behandeld en verdachte en slachtoffer duidelijkheid krijgen. Het versnellen van doorlooptijden is daarom belangrijk en een speerpunt van het OM.

Maar dat is niet het enige. Het gat tussen het aantal strafbare feiten dat ter kennis van de politie komt en het aantal dat via het strafrecht wordt opgepakt is altijd al groot geweest. Het aantal opgelegde strafrechtelijke sancties daalt echter al jaren.<sup>1</sup> Het OM zet zich niet alleen in om zaken sneller te behandelen, maar wil ook méér zaken strafrechtelijk afdoen. Nederland heeft al jaren last van veel voorkomende misdrijven. Hoewel daarvan vaak aangifte wordt gedaan, worden die aangiftes niet voldoende opgepakt en niet snel genoeg afgedaan. Te vaak horen slachtoffers dat hun aangifte geen opvolging krijgt. Dit tast het vertrouwen van de burger in de rechtsstaat aan. Het OM vindt het belangrijk om deze trend te keren.

---

<sup>1</sup> Zie D.E.G. Molenaar (red.), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2023: Ontwikkelingen en samenhangen* (Cahier 2014-19), Den Haag: Wetenschappelijk onderzoek- en datacentrum (WODC) 2024, p. 5 en p. 10.

Eén van de manieren om dat te realiseren is door meer zaken zelf af te doen door middel van het opleggen van een OMSB. Hierbij benut het OM de wettelijke ruimte om zaken zelf af te doen en komt het OM meer tegemoet aan de doelen die de wetgever met de introductie van de OMSB beoogde. De intensivering van de OMSB is erop gericht om meer zaken af te doen. Daarbij gaat het om zaken die ook door de rechter met een taakstraf of geldboete worden bestraft. Strafbare feiten waar naar het oordeel van de officier van justitie een gevangenisstraf passend is, zullen onverminderd aan de rechter worden voorgelegd.

### **Slachtofferrechten**

De officier van justitie houdt bij de uitvaardiging van een OM-strafbeschikking zo veel mogelijk rekening met de belangen van slachtoffers. Dit staat ook in de OM-Aanwijzing slachtoffers in het strafproces.<sup>2</sup> Het slachtoffer krijgt informatie over de uitgevaardigde OM-strafbeschikking. Het slachtoffer kan aangeven dat er rekening moet worden gehouden met de geleden schade. Het slachtoffer kan een schriftelijke slachtofferverklaring opstellen die tijdens een OM-hoorgesprek kan worden besproken. Laat het slachtoffer weten gebruik te willen maken van het spreekrecht, dan is dit een zwaarwegende reden om geen OM-strafbeschikking op te leggen. Bij ernstige spreekwaardige delicten zal het OM in het geval het slachtoffer gebruik wenst te maken van het spreekrecht de zaak dagvaarden en niet met een strafbeschikking afdoen. Dit is staande praktijk en wordt de komende jaren geïntensiveerd.

### **De rechter blijft onverminderd nodig**

De voorraad ernstiger zaken die door een meervoudige kamer moeten worden behandeld wordt helaas groter. Denk aan seksuele misdrijven, verkeersmisdrijven met dodelijke afloop of ernstige geweldszaken. Met zijn aanpak wil het OM de huidige voorraden terugbrengen en ruimte bij de rechter creëren voor de behandeling van zwaardere en meer complexe strafzaken. Om zo te zorgen dat op rechtvaardige wijze, geheel conform de bedoeling van de wetgever, meer criminaliteit kan worden bestraft. En om hiermee te voorkomen dat gerechtigheid uitblijft doordat zaken te lang op de plank blijven liggen en slachtoffers lang moeten wachten op de afhandeling van hun zaak. Uiteindelijk ook om te voorkomen dat bestraffing helemaal uitblijft.

Met begrip voor alle beperkingen waartoe de ketenpartners zich te verhouden hebben, vraagt het OM al jaren om meer zittingscapaciteit dan de Rechtspraak kan honoreren. De steviger inzet van de OMSB heeft dan ook niet tot doel om zaken weg te houden bij de rechter en de vraag om zittingscapaciteit zal ook niet afnemen. Wel wil het OM de inzet van de rechter (nog meer) concentreren op de zwaardere en complexere zaken en de zaken waar een rechterlijke afdoening

---

<sup>2</sup> Aanwijzing slachtoffers in het strafproces (2024A001). URL:

<https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/aanwijzingen/algemeen/aanwijzing-slachtoffers-in-het-strafproces-2024a001>.

vanuit oogpunt van bestraffing of rechtsvorming onontbeerlijk is. Met andere woorden, het appel van het OM op de Rechtspraak wordt niet minder.

### **De tijdelijke instructie veelvoorkomende vermogensdelicten**

Begin vorig jaar heeft de toenmalig minister van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer gemeld dat gebruik van de OM-strafbeschikking al mogelijk is in een groot aantal zaken en dat dit leidt tot snelle, effectieve en gedragen straffen.<sup>3</sup> Daarbij heeft zij de Kamer geïnformeerd over het voornemen om meer zaken met de OMSB af te doen om daarmee doorlooptijden te verkorten en de strafrechtketen te ontlasten. Dit heeft een uitwerking gekregen in een tijdelijke interne instructie, gericht op veelvoorkomende *vermogensdelicten* als (winkel)diefstal, verduistering en heling, waarmee de toezegging van de minister gestand wordt gedaan.<sup>4</sup>

Dit instrument is gekozen als een eerste stap in een ontwikkeling naar een intensivering van het gebruik van de strafbeschikking waarvoor het OM drie jaar heeft uitgetrokken en die werkende weg uiteindelijk moet leiden tot een in de Staatscourant gepubliceerde OM-aanwijzing. In de tussentijd zal de tijdelijke instructie voortdurend in ontwikkeling zijn. Vanwege die flexibiliteit wordt een formele publicatie niet wenselijk geacht, en was er in eerste instantie terughoudendheid voor het delen van de instructie op de OM-website. De verdachte kan aan de instructie geen rechten ontleen. Het bindt de officier van justitie ondertussen wel, maar het verbiedt hem niet te dagvaarden waar hij dat gemotiveerd nodig acht, bijvoorbeeld als sprake is van specifieke doelgroepen, zoals overlastgevende asielzoekers, veelplegers en verdachten die onderdeel van een Top X-aanpak uitmaken.<sup>5</sup>

Het OM geeft op deze manier beter invulling aan de door de wetgever in 2008 opgedragen opdracht. De bredere toepassing van de OMSB is een volgende logische stap naar meer gerechtigheid naast rechtvaardigheid van een OM dat effectief de rechtsorde strafrechtelijk handhaaft in plaats van zaken op de plank legt of in het ergste geval met een sepot afdoet. Bij het verder ontwikkelen van de tijdelijke instructie zal het OM nadrukkelijker het overleg met de ketenpartners zoeken over de impact die de inzet van de OMSB op hun organisaties heeft.

---

<sup>3</sup> *Kamerstukken II 2023/24, 29 279, nr. 836.*

<sup>4</sup> Tijdelijke instructie intensivering strafbeschikking bij veelvoorkomende vermogensdelicten (2025I001). URL: <https://www.om.nl/onderwerpen/beleidsregels/instructies/algemeen/tijdelijke-instructie-intensivering-strafbeschikking-bij-veelvoorkomende-vermogensdelicten>.

<sup>5</sup> Door middel van aanwijzingen en instructies geeft het College van procureurs-generaal landelijk richting aan het te voeren strafvorderingsbeleid. Deze richtlijnen bieden de nodige ruimte om tot een op de zaak toegesneden afdoening te komen. Omdat een straf proportioneel moet zijn, dient altijd een beoordeling van het individuele geval plaats te vinden. De officier van justitie maakt daarbij een zorgvuldige afweging van alle belangen. Dit kan leiden tot afwijking van de richtlijn. Uit het oogpunt van transparantie zal de officier van justitie zijn beslissing onderbouwen en de strafeis motiveren.

### **De OMSB: achtergrond en context**

In 2008 is de OMSB geïntroduceerd. De aanleiding was de schaarse rechterlijke capaciteit en een stijgende behoefte aan rechtshandhaving. Vele zaken werden destijds getransigeerd. Dit betekende dat de verdachte een taakstraf verrichtte of een geldboete betaalde en daarmee zijn strafvervolgning afkocht. Deze situatie werd op twee manieren als een rechtstekort ervaren. Verdachten werden niet bestraft, maar voorkwamen vervolging. Tegelijkertijd was de procedure die leidde tot een transactie met weinig waarborgen omkleed. De oplossing voor dit rechtstekort is gezocht in vergroting van de mogelijkheden tot buitengerechtelijke afdoening van strafzaken. De vervanging van de transactie door de strafbeschikking in 2008 droeg volgens een ruime Kamermeerderheid bij aan de rechtmatigheid van de afdoening van het strafbare feit. Anders dan bij een transactieaanbod, is de procedure voor oplegging van de strafbeschikking wettelijk geregeld en mag een strafbeschikking alleen worden uitgevaardigd als is vastgesteld dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan het strafbare feit. Daarnaast betekende de strafbeschikking dat criminaliteit niet langer werd afgekocht. De schuld werd vastgesteld en er volgde een straf. Een strafbeschikking droeg en draagt zo bij aan rechtvaardigheid en gerechtigheid: na een met waarborgen omkleede procedure wordt er gestraft, en niet geschikt en is de toegang tot de rechter gewaarborgd.

### **Aantal OMSB's in 2024**

In 2024 stroomden bij het OM als geheel<sup>6</sup> in eerste aanleg in totaal 214.500 *misdrifzaken* en 190.300 *overtredingszaken* uit. Het zwaartepunt van de behandeling van zaken die onder de noemer 'veel voorkomende criminaliteit' vallen ligt bij de arrondissementsparketten. Als het gaat om misdrifzaken, namen zij in 2024 139.500 misdrifzaken voor hun rekening, waarvan circa 21.500 zaken met een OMSB zijn afgedaan (15%). De intensivering is op het grote geheel beperkt van impact. Het gaat in eerste instantie om een paar duizend zaken op jaarbasis.

### **Strafblad**

Als iemand wordt vervolgd door het OM, dan komt dat, op een paar uit wet- en regelgeving voortvloeiende uitzonderingen na, op het strafblad te staan. De beslissing van het OM of de uitspraak van de rechter wordt hierop vermeld als de strafzaak is afgehandeld. Ook de door de politie en OM opgemaakte strafbeschikkingen worden, behoudens wettelijke uitzonderingen, opgenomen op het zogenaamde strafblad.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Dan gaat het om uitstroom van zaken in eerste instantie bij de tien arrondissementsparketten, het parket CVOM, het landelijk parket en het functioneel parket.

<sup>7</sup> Wat wel en niet op het strafblad komt te staan en hoe lang iets erop blijft staan, is geregeld in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. Alle misdrijven worden geregistreerd. Overtredingen worden in de meeste gevallen opgenomen op

### **Toepassingsbereik van de OMSB**

In het Wetboek van Strafrecht (WvSr) is voor alle daarin vervatte strafbare gedragingen de maximumstraf bepaald. Dit maximum is de bovengrens, waarbij de beoordeling van de ernst van het feit, de waardering van het bewijs en de strafoplegging in een concreet geval door de wetgever is overgelaten aan de magistratelijke beoordeling van de officier van justitie, als het gaat om de OMSB, en de rechter. De oordeelsvorming wordt geclausuleerd door de regels van strafvordering, jurisprudentie en – voor wat betreft het OM – het door het College vastgestelde (strafvorderings)beleid.

De in het WvSr strafbaar gestelde gedragingen beslaan een breed spectrum. Zo staat er een maximum van zes jaren gevangenisstraf op diefstal in vereniging (art. 311 WvSr). Dit omvat zowel het geheel leegroven van een woning door een inbrekersgroep als twee jongvolwassenen die samen in de supermarkt een pepermuntrolletje in hun zak steken. De concrete gedraging is van cruciaal belang om de ernst van een strafbaar feit te kunnen bepalen. Die ernst blijkt niet rechtstreeks uit de kwalificatie van het strafbare feit. De ernst van de concrete gedraging bepaalt ook wat een passende straf is. Zo kan bij een recidiverende inbrekersgroep een lange gevangenisstraf passend zijn, terwijl bij de jongvolwassenen in dit voorbeeld die voor het eerst een pepermuntrol stelen een strafbeschikking passend is. Andersom kan het OM bij delicten die een lager strafmaximum kennen er toch voor kiezen om de zaak voor de rechter te brengen. Mishandeling (art. 300 WvSr) kent een maximale strafbedreiging van een gevangenisstraf van drie jaar, maar als sprake is van mishandeling in de huiselijke sfeer (huiselijk geweld/kindermishandeling) zal het OM in beginsel tot dagvaarding overgaan.<sup>8</sup>

### **Kwaliteit**

De invoering van de OMSB hield een grote verandering in het werk van het OM in. De wijze waarop het OM de bevoegdheid tot het opleggen van een OMSB uitoefent is sinds de introductie meermaals onderzocht door de procureur-generaal bij de Hoge Raad (PGHR) in zijn hoedanigheid van toezichthouder op de rechtmatige taakuitoefening van het OM. Die rapporten hebben geleid tot kritische bevindingen en aanbevelingen die het OM steeds ter hand heeft genomen om de uitvoeringspraktijk te verbeteren. Daarbij blijkt de laatste jaren dat de PGHR een positief oordeel velt over de opvolging die het OM heeft gegeven aan zijn aanbevelingen. In het meest recente rapport uit 2020 wordt geconcludeerd dat het OM grotendeels voldoet aan de wettelijke vereisten. De door de PGHR

---

het strafblad, maar er zijn belangrijke uitzonderingen. Het moet bijvoorbeeld gaan om strafbare feiten die zijn gepleegd door personen die de leeftijd hebben van 12 jaar of ouder.

<sup>8</sup> Zie de *Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling* (2022A001). URL:

Memo

Datum 21 maart 2025

Onderwerp Position Paper inzet strafbeschikking: Méér strafrecht

Pagina 7/7

gesignaleerde kritiekpunten trekt het OM zich aan en worden gebruikt om de kwaliteit van de uitvoering te verbeteren. Dat doet het OM met volle overtuiging, vanuit de constatering dat sprake is van een stijgende lijn, jaar na jaar, in duizenden strafzaken, met vele magistraten die dat voor elkaar krijgen. In al die zaken verzet het OM veel goed werk om de rechtsstaat te dienen, rechtvaardigheid te betrachten en gerechtigheid te realiseren omdat we anders te weinig rechtstoepassing zien plaatsvinden en criminaliteit onbestraft blijft. De ruimte die het huidige wettelijke kader creëert zal het OM zorgvuldig en rechtmatig blijven vervullen om recht te doen aan de opdracht van de wetgever.

### **Rechtsbijstand**

Of het nu gaat om de behandeling van een strafzaak ten overstaan van de rechter of afdoening door het OM, het OM onderschrijft, schouder aan schouder met de advocatuur, al vele jaren het belang van adequate rechtsbijstand in het strafproces. Het recht op rechtsbijstand is een belangrijke waarborg voor een eerlijk verloop van het strafproces. Het voorlichten van een verdachte door een advocaat over zijn rechten, positie en consequenties wanneer het OM een OMSB oplegt, maakt wat het OM betreft onderdeel uit van een rechtvaardige rechtspleging. Het OM is dan ook van harte bereid om zich binnen zijn mogelijkheden in te zetten om het recht op rechtsbijstand zo goed mogelijk te effectueren en streeft naar versterking.