

Aan de justitiewoordvoerders van de  
Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Tevens per email

Den Haag, 14 maart 2019  
dossiernummer: n.v.t.  
uw kenmerk: n.v.t.  
telefoonnummer: 070 – 335 35 35  
e-mail: [secretariaat@advocatenorde.nl](mailto:secretariaat@advocatenorde.nl)

**Betreft: AO Wet OM-afdoening**

Geachte justitiewoordvoerders,

Op donderdag 21 maart a.s. vindt in de Tweede Kamer een algemeen overleg plaats over de (Wet) OM-afdoening. De NOvA vraagt in dat kader de aandacht van uw commissie voor het volgende.

De OM-strafbeschikking: aandachtspunten

De afgelopen jaren is vanuit verschillende hoeken de nodige kritiek geuit op het instrument van de OM-strafbeschikking. In december 2018 nog verscheen een artikel in NRC met als titel "*OM deelde ten onrechte straffen uit*".<sup>1</sup> Het OM en verantwoordelijk minister Grapperhaus bestrijden het beeld dat uit dit artikel naar voren komt en noemen de gepresenteerde uitkomsten niet representatief.

De NOvA stelt in ieder geval vast dat in genoemd artikel een aantal concrete praktijkvoorbeelden wordt genoemd van zaken waarin (bepaald) het nodige mis lijkt te zijn gegaan.<sup>2</sup> Naast deze – op zichzelf reeds verontrustende – praktijkvoorbeelden zijn er in het verleden verschillende onderzoeken verschenen naar het instrument van de (OM-) strafbeschikking, waarin kritische kanttekeningen zijn bij (het functioneren van) dit instrument. Hoewel de tijd daarna niet heeft stilgestaan en naar aanleiding van deze kritiek op onderdelen aanpassingen zijn doorgevoerd, acht de NOvA deze onderzoeken onverminderd relevant als het gaat om de implementatie van de OM-afdoening als geheel. Wij lichten derhalve graag de -in onze ogen- belangrijkste punten uit deze onderzoeken, ten behoeve van de behandeling van de wetsevaluatie in uw kamer.

In 2014 onderzocht de toenmalige procureur-generaal (PG) Fokkens in opdracht van het OM de kwaliteit van strafbeschikkingen. In het rapport 'Besocht en gewogen' concludeerde de PG dat strafbeschikkingen op een aantal punten tekortschoten.

<sup>1</sup> <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/12/03/het-rommelt-in-de-straffabriek-van-het-om-a3016864>, zie ook de opinie van Jensma enkele dagen later: <https://www.nrc.nl/nieuws/2018/12/08/geen-lek-maar-gapend-gat-in-de-rechtsstaat-a3059924> en heel recent (13 maart 2019): <https://www.nrc.nl/nieuws/2019/03/13/brief-aan-tweede-kamer-opstellen-verhullend-over-strafbeschikking-a3953022#handelsblad/2019/03/13/#102>

<sup>2</sup> Zie ook <https://www.njb.nl/blog/schuldig-tot-het-tegendeel-bewezen-is.32090.lynkx>.

Bezoekadres  
Neuhuyskade 94  
2596 XM Den Haag  
Tel. 070 - 335 35 35  
Fax 070 - 335 35 31

Postadres  
Postbus 30851  
2500 GW Den Haag

Het ging daarbij in de eerste plaats om de bewijsvoering, maar ook andere procedurele waarborgen werden blijkens dit rapport nog onvoldoende in acht genomen.<sup>3</sup>

In het vervolg op dit onderzoek, daterend uit 2017, concludeerde de opvolger van Fokkens bij de Hoge Raad, PG Silvis, dat *“het OM met grote inzet en voortvarendheid gevolg heeft gegeven aan het rapport Beschikt en Gewogen, waarin een groot aantal tekortkomingen werd gesignaleerd in de wijze waarop OM-strafbeschikkingen worden uitgevaardigd. Het OM heeft daarbij terecht grote prioriteit toegekend aan de kritiekpunten waarop in Beschikt en Gewogen het zwaarste accent lag. Op onderdelen worden in dit vervolgrapport nog wel enige kritische kanttekeningen geplaatst bij de beleidsvoornemens in zoverre die onvoldoende ambitieus voorkomen.”*<sup>4</sup> Daarnaast stelde PG Silvis vast: *“Hier van belang is dat het College in zijn schrijven van 11 juli 2016 stelt dat Beschikt en Gewogen heeft geleid ‘tot een breder besef dat het reguliere proces van beoordeling van strafzaken structureel kritisch gevolgd en geborgd moet worden om altijd – formeel en materieel – op het vereiste niveau te presteren’. In die benadering past dat tot de in het eerder genoemde schrijven van 24 juni 2015 opgenomen maatregelen ook maatregelen behoren met betrekking tot de rechtsbijstand van verdachten in zaken die via ZSM worden afgedaan, een onderwerp waarop Beschikt en Gewogen geen betrekking had.”*

Eveneens van belang is het onderzoek van Van Tulder en Sicking, die vanuit de rechtspraak meer recent 45.000 OM-zaken uit 2014 onderzochten.<sup>5</sup> Van Tulder en Sicking schrijven dat bij de Raad voor de Rechtspraak met betrekking tot buitengerechtelijke sanctietoepassing in de eerste plaats zorgen bestaan over de waarheidsvinding en de met het procesrecht gewaarborgde beginselen. Ook zij concluderen dat de bewijsmiddelen in strafzaken waarin een strafbeschikking is opgelegd, lang niet altijd voldoen aan de daaraan te stellen eisen.

Voor zover bekend, worden deze bevindingen als zodanig door niemand bestreden. Integendeel: zoals ook PG Silvis concludeerde, zijn door het OM belangrijke aanpassingen doorgevoerd naar aanleiding van eerdere kritiek. Ook het belang van adequate rechtsbijstand wordt daarbij door het OM benadrukt. Zo is het direct betalen van een strafbeschikking (ofwel: pinnen bij de uitgang van het bureau, waardoor het niet langer mogelijk is verzet in te stellen tegen de strafbeschikking) al enige tijd niet meer mogelijk, wanneer de verdachte in dat proces geen rechtsbijstand heeft genoten. Optimistisch gezien is dat een ‘verbetering’, al zou ook geconcludeerd kunnen worden dat het afsnijden van de mogelijkheid van ‘direct afdoen’ een omissie was, die nodig moest worden verholpen. Dat geldt ook voor een meer recente doorgevoerde wijziging, waarover ook de minister in zijn beleidsreactie bij de evaluatie schrijft. Die wijziging houdt in dat het OM bij het opleggen van een strafbeschikking als uitgangspunt dient te hanteren dat de strafoplegging voor de verdachte gunstiger is dan de te verwachten strafeis, indien de strafzaak op een openbare zitting ten overstaan van de strafrechter zou worden behandeld. De officier van justitie dient bij het opleggen van een strafbeschikking (derhalve) rekening te houden met de rechterlijke

<sup>3</sup> <https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Hoge-Raad-der-Nederlanden/Over-de-Hoge-Raad/Publicaties/Rapporten%20en%20adviezen/Rapport%20Beschikt%20en%20Gewogen.pdf>

<sup>4</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/11/27/tk-bijlage-hr-rapport-wordt-vervolgd>

<sup>5</sup> [https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/justitielevenswijzen/2018/4/JV\\_0167-5850\\_2018\\_044\\_004\\_002](https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/justitielevenswijzen/2018/4/JV_0167-5850_2018_044_004_002)



straftoemettingspraktijk. Tot voor kort was dat niet het geval, waarmee op zichzelf al een reden voor het instellen van verzet was gegeven.

#### OM-strafbeschikkingen en ZSM: het belang van rechtsbijstand

Een niet onaanzienlijk deel van de strafbeschikkingen wordt uitgevaardigd binnen de context van de ZSM-werkwijze. Bij de ontwikkeling van deze werkwijze, toen de strafbeschikking weliswaar al enige tijd bestond maar nog minder vaak werd toegepast, heeft de NOvA de combinatie van de ZSM-werkwijze en het opleggen van een strafbeschikking 'een naar zijn aard gevaarlijk model' genoemd.<sup>6</sup> De officier van justitie gaat daarbij immers op de stoel van de (straf-)rechter zitten, zonder dat daarbij dezelfde waarborgen gelden, terwijl bovendien uit de aard der zaak sprake is van een grote tijdsdruk (het heet immers niet voor niets 'ZSM').

Om die reden strijdt de NOvA al jaren voor een structurele inbedding van rechtsbijstand bij ZSM. Met name in zaken die door de officier van justitie zelf worden afgedaan (dat geldt niet in alle gevallen; een uitkomst van de ZSM-werkwijze kan immers ook zijn dat de verdachte moet worden gedagvaard) moet de verdachte *ter plekke* goed geïnformeerd worden over zijn rechten, zijn positie en de gevolgen van bepaalde keuzes, bijvoorbeeld de keuze om wel of niet in verzet te gaan tegen een opgelegde strafbeschikking. Die bijstand dient, net als bij de rechter, plaats te vinden door een advocaat als partijdig en onafhankelijke belangenbehartiger. Dat het de afgelopen jaren niet is gelukt om (een structurele inbedding van) die bijstand van de grond te krijgen, ondanks hetgeen PG Silvis daarover in 2017 reeds opmerkte en ondanks de daarop gerichte inzet van het OM zelf, is een groot gemis. De 'missers' waarover reeds in 2014, maar ook thans nog zoveel te doen is, hadden voorkomen moeten en ook kunnen worden. Tijdige betrokkenheid van een advocaat zou daaraan in veel gevallen bijgedragen kunnen hebben.

Het is zaak dat rechtsbijstand in het kader van de ZSM-werkwijze, en dan met name in de zaken waarin afdoening door het OM plaatsvindt, op korte termijn adequaat van de grond komt. De te kiezen oplossing, waarover inmiddels -na alle pilots en overleggen- al de nodige concrete ideeën bestaan, moet (bovendien) voorzien in *effectieve rechtsbijstand* en behoeft derhalve ook een adequate financiering; iets wat in tijden van aanhoudende bezuinigingen op de gefinancierde rechtsbijstand helaas allerminst vanzelfsprekend is. Daarbij dient niet de efficiency leidend te zijn, maar de rechtsstatelijkheid, hoewel goede rechtsbijstand aan de voorkant ook heel goed besparend kan werken (denk aan: minder verzetten). In dat verband is ook een goede informatievoorziening aan de advocaat van belang, zodat ook een inhoudelijk advies door de advocaat kan worden gegeven.

#### Herstel van in het verleden ten onrechte opgelegde strafbeschikkingen

Met 'alleen' (adequate) rechtsbijstand is de problematiek rond de strafbeschikking wat betreft de NOvA evenwel niet opgelost. Wat in uitspraken van de minister, maar ook in de acties van het OM, wordt gemist is aandacht voor de in het verleden ten onrechte opgelegde strafbeschikkingen. Weliswaar heeft het OM de kritiek serieus genomen en

<sup>6</sup> <https://docplayer.nl/3059468-Stoffel-heijmans-zsm-is-een-trendbreuk-we-hebben-weer-eer-van-ons-werk-advocaat-bert-fibbe-officier-heeft-dubbelrol-thema-3-jaar-zsm.html>

heeft men gekeken hoe het instrument met het oog op het behoud ervan in de toekomst kan worden verbeterd, maar wat ontbreekt is de reparatie van de schade die is ontstaan.

Ook al zou het artikel van NRC inderdaad een vertekend beeld geven van de cijfers; vast staat dat mensen geconfronteerd zijn met een strafbeschikking waarvan de bewijsvoering simpelweg niet deugde. Zij zijn waarschijnlijk onterecht 'veroordeeld', met alle gevolgen van dien. Dat moet herstelbaar zijn. Gedacht kan daarbij worden aan het bieden van de mogelijkheid om, na bestudering van het dossier, alsnog in verzet te gaan. Ook al zou het slechts om enkele gevallen gaan, dan nog zou het OM actief moeten zorgen dat in die zaken alsnog recht wordt gedaan.

De NOvA vraagt uw kamer het voorgaande te betrekken bij de bespreking van de evaluatie van de (Wet) OM-aftoening.

Met vriendelijke groet,  
namens de algemene raad



mw. mr. R.G. van den Berg  
algemeen secretaris

Bezoekadres  
Neuhuyskade 94  
2596 XM Den Haag  
Tel. 070 - 335 35 35  
Fax 070 - 335 35 31

Postadres  
Postbus 30851  
2500 GW Den Haag