

> Retouradres Postbus 20301 2500 EH Den Haag

Aan de Nationale ombudsman
Postbus 93122
2509 AC Den Haag

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding

Turfmarkt 147
2511 DP Den Haag
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
www.rijksoverheid.nl/jenv

Ons kenmerk
4297645

Bijlagen
1

*Bij beantwoording de datum
en ons kenmerk vermelden.
Wilt u slechts één zaak in uw
brief behandelen.*

Datum 7 december 2022
Onderwerp Reactie op uw brief van 17 mei 2022

Geachte heer Van Zutphen,

Het afgelopen decennium is een aantal slachtofferrechten geïntroduceerd in ons strafbestel. Dat is van groot belang, want slachtofferschap heeft vaak een grote en soms een blijvende impact op het leven van slachtoffers en nabestaanden. Wij hechten eraan dat deze slachtofferrechten worden geborgd, ook als een zaak wordt afgedaan met een OM-strafbeschikking. Zowel door u als de Tweede Kamer zijn zorgen geuit over de wijze waarop slachtoffers een rol spelen in deze procedure. Deze zorgen hebben wij met het College van procureurs-generaal (hierna: het College) besproken, die naar aanleiding daarvan een dossieronderzoek hebben uitgevoerd. Hieronder is een deel van de brief die wij vandaag aan de Tweede Kamer hebben gestuurd ingevoegd.

De (toepassing van de) OM-strafbeschikking

Bij een OM-strafbeschikking kan door de officier van justitie een sanctie worden opgelegd zonder tussenkomst van de rechter. Dit kan aan de orde zijn bij een overtreding of een misdrijf waarvoor maximaal 6 jaar gevangenisstraf kan worden opgelegd. Naast deze wettelijke inkadering heeft het Openbaar Ministerie (hierna: het OM) beleidsmatig invulling gegeven aan deze bevoegdheid, onder andere in de Aanwijzing OM-strafbeschikking.¹ In deze Aanwijzing zijn onder meer contra-indicaties opgenomen. Dat zijn indicaties of omstandigheden die, indien aanwezig bij een zaak, pleiten tégen het opleggen van de strafbeschikking als wijze van afdoening voor die zaak. Een voorbeeld van een contra-indicatie is als het gaat om ernstige spreekwaardige feiten, zoals een verkeersongeval met de dood of ernstig lichamelijk letsel tot gevolg, waarbij het slachtoffer of familieleden van het overleden slachtoffer te kennen heeft/hebben gegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken.

¹ Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003)

Bij de keuze tot de wijze van afdoening (bijvoorbeeld strafbeschikking of dagvaarden) houdt de officier van justitie rekening met de belangen van slachtoffers, de ernst van het misdrijf en de persoon van de verdachte.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding

Dossieronderzoek OM

Op 2 mei 2022 verscheen in de Trouw een artikel waarin stond dat het OM strafbeschikkingen oplegt voor zware mishandeling en aanranding, terwijl dit wettelijk gezien niet is toegestaan. Daarnaast zouden er strafbeschikkingen worden opgelegd voor andere ernstige gewelds- en zedenmisdrijven, wat sinds 1 maart 2021 volgens de Aanwijzing OM-strafbeschikking niet de bedoeling is. Bij de berichtgeving over de OM-strafbeschikking baseerde Trouw haar conclusie op een door het OM verstrekte lijst met in de afgelopen jaren (2017-2021) opgelegde strafbeschikkingen. Ook Slachtofferhulp Nederland heeft de minister voor Rechtsbescherming erop gewezen dat het OM zaken in strijd met de in de Aanwijzing OM-strafbeschikking opgenomen contra-indicaties zou hebben afgedaan met een OM-strafbeschikking.²

Datum
7 december 2022

Ons kenmerk
4297645

Wij wensen te benadrukken dat het vanzelfsprekend niet de bedoeling is dat het OM bij het opleggen van een strafbeschikking in strijd met het wettelijk kader of de Aanwijzing OM-strafbeschikking handelt. Naar aanleiding van deze berichten heeft het Wetenschappelijk Bureau van het openbaar ministerie dossieronderzoek verricht om te toetsen of en in hoeverre dat toch het geval is geweest.³ Uit de lijst met zeden- en geweldsmisdrijven die aan Trouw is verstrekt, zijn alle (66) dossiers bekeken van zaken met een strafbeschikking voor misdrijven waarbij het strafmaximum mogelijk hoger dan zes jaar was. Uit het onderzoek blijkt dat in de periode 2017-2021 in 47 van de 66 dossiers in strijd met de wet een OM-strafbeschikking was opgelegd. In de onderzochte periode waar deze dossiers uit kwamen (2017-2021) legde het OM in totaal circa 160.000 strafbeschikkingen op. Het gaat daarmee om circa tien strafbeschikkingen per jaar die in strijd met de wet zijn opgelegd van de circa in totaal 32.000 strafbeschikkingen die per jaar worden opgelegd. Uit het onderzoek naar de zaken die door Slachtofferhulp Nederland naar voren waren gebracht, blijkt dat in het merendeel van die zaken geen strafbeschikking is uitgevaardigd maar de verdachte is gedagvaard, het feit (voorwaardelijk) is geseponneerd of nog geen afdoeningsbeslissing is genomen. Bij de zaken waarin wel een strafbeschikking is opgelegd delen de onderzoekers het oordeel van de officier van justitie dat het opleggen van een strafbeschikking aanvaardbaar is geweest.

De procureur-generaal van de Hoge Raad heeft recent onderzocht in hoeverre de OM-strafbeschikking in algemene zin conform de wet door het OM is opgelegd. Dit onderzoek is met uw Kamer gedeeld (kamerstuk 29279, nummer 743, vergaderjaar 2022-2023).⁴

² Deze contra-indicatie luidt: ernstige spreekrechtwaardige feiten waarbij het slachtoffer of familieleden van het overleden slachtoffer te kennen heeft/hebben gegeven van het spreekrecht gebruik te willen maken. Zie verder Aanwijzing OM-strafbeschikking (2022A003)

³ Zie uitkomsten van het dossieronderzoek

⁴ PG Hoge Raad spreekt over 'bedrijfsongevallen': "Uit het dossieronderzoek blijkt dat het parket CVOM zich in alle gevallen aan de wettelijke begrenzing (van art. 257a lid 1 Sv) heeft gehouden. Hetzelfde geldt voor de ZSM-werkstroom in de pre-Corona periode. Het is echter misgegaan in 2 van de 350 dossiers die zijn bestudeerd in de ZSM-werkstroom in de Corona periode. PGHR 2022: Buiten de rechter om. P.57.

Dat het OM zich niet aan de wet houdt, en daarmee onder meer rechten van slachtoffers niet goed borgt, is niet hoe het moet. Wij hechten er aan te benadrukken dat iedereen zich aan de wet moet houden, in het bijzonder het OM.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding

De Minister van Justitie en Veiligheid heeft de conclusies van het onderzoek op 28 september jl. met het College besproken. Hoewel het om relatief geringe aantallen gaat, neemt het College de uitkomsten van dit onderzoek zeer serieus. Voor individuele slachtoffers die mogelijk op een terechtzitting hadden gehoopt, maakt het uiteraard niet uit dat hun zaak mogelijk een uitzondering is. Om dit in de toekomst te voorkomen, neemt het OM een aantal maatregelen. Begin 2023 is in alle betreffende richtlijnen voor strafvordering verduidelijkt dat het opleggen van een strafbeschikking niet mogelijk is voor bepaalde delicten. De betreffende aanwijzingen en richtlijnen worden naar aanleiding van de uitkomsten van het dossieronderzoek binnen het OM extra onder de aandacht gebracht van de officieren van justitie. Over een jaar zal het College nogmaals een onderzoek uit laten voeren, om te bezien of de genomen maatregelen het gewenste effect hebben gehad. Daarnaast kijkt het OM ook naar hoe deze zaken in de toekomst beter in beeld kunnen worden gebracht om te kunnen bezien of de strafbeschikking conform de wet en interne richtlijnen wordt opgelegd.

Datum
7 december 2022

Ons kenmerk
4297645

Spreekrecht bij strafbeschikking

De Kamer heeft verschillende keren aandacht gevraagd voor slachtoffers bij afdoening met een OM-strafbeschikking.⁵ Op 8 juni jl. heeft de Tweede Kamer zich middels twee moties van het lid Mutluer (PvdA) uitgesproken over de mogelijkheid voor slachtoffers zich mondeling uit te laten in de procedure van de OM-strafbeschikking.⁶ Beide moties zijn aangehouden in afwachting van het gesprek van de minister voor Rechtsbescherming met het College.

Het College heeft tijdens het gesprek van 5 oktober jl. met de minister voor Rechtsbescherming nogmaals benadrukt dat de uitvoeringspraktijk van de OM-strafbeschikking in lijn moet zijn met de wet en het beleid van het OM en dat zij erop aanspreekbaar is wanneer dit niet het geval is. Het OM heeft in aanloop naar het gesprek laten weten dat de keuze om de contra-indicatie te beperken tot ernstige spreekrechtwaardige feiten is gemaakt omdat het verruimen van voornoemde contra-indicatie tot alle spreekrechtwaardige delicten zal leiden tot het vaker dagvaarden. Dit zou betekenen dat het langer duurt voordat zaken worden afgedaan. Dit is niet in het belang van het slachtoffer.

Daarnaast is in het gesprek aan bod gekomen dat een van de rechten van slachtoffers, volgend uit de EU Richtlijn minimumnormen slachtoffers van strafbare feiten⁷, is dat hij of zij in de loop van de strafprocedure kan worden gehoord en bewijselementen kan aanvoeren. Conform overweging 41 uit de Richtlijn moet het recht van het slachtoffer om te worden gehoord, worden geacht

⁵ Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 3524 en Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 730.

⁶ Tweede Kamer 2021-22, 33 552, nr. 92 en 93.

⁷ Artikel 10 Richtlijn 2012/29/EU van het Europees Parlement en de Raad luidt: De lidstaten zorgen ervoor dat het slachtoffer in de loop van de strafprocedure kan worden gehoord en bewijselementen kan aanvoeren. Wanneer een kindslachtoffer gehoord moet worden, moeten de leeftijd en het ontwikkelingsniveau van het kind op passende wijze in aanmerking worden genomen.

te zijn verleend indien hem wordt toegestaan schriftelijke verklaringen of toelichtingen te verstrekken.

Het College heeft aangegeven dat slachtoffers voortaan bij afdoening via een OM-strafbeschikking expliciet zullen worden gewezen op de mogelijkheid tot het afgeven van een schriftelijke slachtofferverklaring. Het afgeven van een schriftelijke slachtofferverklaring maakt nu nog geen onderdeel uit van het wensformulier voor slachtoffers, dat aan slachtoffers wordt toegestuurd. Deze optie zal daar expliciet in worden opgenomen. In verband met aanpassing van het ICT-systeem streeft het OM ernaar dit voor het najaar van 2023 te hebben gerealiseerd. Het OM kijkt vooruitlopend daarop hoe het bij afdoening middels een strafbeschikking de mogelijkheid tot het indienen van een schriftelijke verklaring nu al actief onder de aandacht van slachtoffers kan brengen. Daarnaast is Slachtofferhulp Nederland gevraagd om slachtoffers die zij bijstaan in de tussentijd al actief te wijzen op deze mogelijkheid.

Hetgeen met het College is besproken, stelt ons in staat in uw richting te reageren. Wij betreuren het dat wij, zoals u heeft geconstateerd, niet zijn ingegaan op een aantal van uw vragen. Wij hopen met deze uitgebreide reactie alsnog aan uw verzoek te voldoen.

Reactie op uw vragen

Toegang tot de rechter

- Bestaat er voor een slachtoffer een effectieve en laagdrempelige weg om te bewerkstelligen dat de zaak waarin hij slachtoffer is door de strafrechter wordt behandeld?
- Wat is uw reactie op dat wat ik in dit kader heb opgemerkt over de beklagprocedure bij het gerechtshof?

Reactie

Voor een slachtoffer bestaat een effectieve weg om te bewerkstelligen dat de zaak waarin hij slachtoffer is door de rechter wordt behandeld. Dit is de beklagprocedure van artikel 12 Wetboek van Strafvordering. Via deze beklagprocedure kunnen slachtoffers – die als rechtstreeks belanghebbenden zijn aangemerkt - zich beklagen bij de rechter tegen een afdoeningsbeslissing van het OM. De beklagprocedure is zodanig vormgegeven dat belanghebbenden daarvan op een vrij eenvoudige en laagdrempelige wijze gebruik kunnen maken.

Het klaagschrift kan schriftelijk en digitaal worden ingediend. Het klaagschrift moet een paar elementen bevatten zoals het strafbare feit, wie er moet worden vervolgd en de reden waarom de belanghebbende het niet eens is met het besluit van de officier van justitie. Indien slachtoffers moeite hebben met het indienen van een klaagschrift omdat ze het lastig vinden of, zoals u in uw brief schrijft, geen energie hebben om dat zelf te doen, dan kunnen zij daarvoor gebruik maken van de kosteloze en laagdrempelige juridische hulp van Slachtoffer Hulp Nederland, of desgewenst een advocaat inschakelen. Indien hun inkomen onvoldoende is om zelf een advocaat te betalen, dan kunnen zij daarvoor een beroep doen op gefinancierde rechtsbijstand.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding

Datum
7 december 2022

Ons kenmerk
4297645

Nadat het klaagschrift is ingediend brengt de advocaat-generaal schriftelijk verslag uit. Dit verslag verschaft het gerechtshof de noodzakelijke gegevens bij de beoordeling van het beklag.

Voorts is vast onderdeel van de beklagregeling dat de klager moet worden gehoord, althans behoorlijk daartoe moet worden opgeroepen. Daarna velst het gerechtshof zelfstandig een oordeel over de vervolging. U geeft in uw brief aan dat het weinig voorkomt dat de beslissing van de officier van justitie door de rechter wordt teruggedraaid. Het is begrijpelijk dat het voor individuele slachtoffers teleurstellend is als het gerechtshof het beklag afwijst en niet beveelt dat vervolging zal worden ingesteld. Echter, het is aan de rechter hierover te beslissen.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding

Datum
7 december 2022

Ons kenmerk
4297645

De positie van het slachtoffer bij de afhandeling van een strafbeschikking

U ontvangt graag een reactie en een toelichting waarom wij – ondanks onderstaande vier punten - concluderen dat de rechten van het slachtoffer momenteel voldoende zijn geborgd in de regelgeving en de praktijk.

Wij noemen hier eerst de vier punten die u naar voren hebt gebracht en geven daarop vervolgens onze reactie.

1. In de huidige praktijk wordt niet altijd actief alle informatie bij het slachtoffer ingewonnen die relevant is voor de afwegingen die het OM moet maken. Zo wordt bijvoorbeeld niet altijd nagegaan of en op welke wijze het slachtoffer van zijn spreekrecht gebruik wil maken.
2. Doordat het slachtoffer niet bij de OM-hoorzitting van de verdachte aanwezig mag zijn, kan hij geen gebruik maken van zijn spreekrecht of een mondelinge toelichting geven op het verzoek om schadevergoeding. Het slachtoffer wordt in die procedure – in de letterlijke betekenis – niet gezien en gehoord. Dit terwijl het hebben van een 'stem' in het proces voor het slachtoffer in belangrijke mate kan bijdragen aan het ervaren van procedurele rechtvaardigheid.
3. Bij de vaststelling van de inhoud van de strafbeschikking kan het slachtoffer niet zien of horen hoe zijn belangen zijn meegewogen en hoe het OM tot bepaalde keuzes is gekomen. Ook hiervoor geldt dat het kunnen bijwonen en volgen van het proces door het slachtoffer kan bijdragen aan het ervaren van procedurele rechtvaardigheid.
4. In de huidige praktijk wordt het slachtoffer alleen van de eindbeslissing op de hoogte gebracht. Deze informatieplicht is echter niet hetzelfde als uitleg geven aan een slachtoffer over de gemaakte keuzes. Zeker in zaken waarin een gedragsaanwijzing of schadevergoedingsmaatregel anders uitpakt dan waarom het slachtoffer had gevraagd, mag van het OM worden verwacht dat daarover tekst en uitleg wordt gegeven.

Toegevoegd punt van aandacht:

Tot 1 mei 2017 stelde het OM het slachtoffer in de gelegenheid aanwezig te zijn bij wat toen een OM-zitting heette, aldus de toenmalige Aanwijzing slachtofferrechten. Sinds 1 december 2021 staat echter in die aanwijzing dat het slachtoffer niet aanwezig kan zijn.

- Waarom is het beleid dat tot 2017 gold ten nadele van het slachtoffer gewijzigd?

Reactie

Het spreken van een slachtoffer bij OM-strafbeschikking procedure (en in het bijzonder een OM-hoorgesprek) is niet in de wet voorzien. Dit past binnen het recht van de Europese Unie.

Zoals ook in de brief aan de Tweede Kamer is aangegeven, hebben slachtoffers op grond van artikel 10 van de Richtlijn Minimumnormen in de loop van de strafprocedure het recht te worden 'gehoord'. Hiervan is conform overweging (41) uit de Richtlijn sprake indien het slachtoffer schriftelijke verklaringen of toelichtingen kan geven/verstrekken. Het spreekrecht dat slachtoffers bij bepaalde strafbare feiten tijdens de terechtzitting hebben, is daarmee een verdergaand recht dan waartoe de Richtlijn verplicht. Het spreekrecht wordt op grond van artikel 51e lid 1 en 2 van het Wetboek van Strafvordering uitdrukkelijk gekoppeld aan het onderzoek op de terechtzitting en ontstaat pas na het dagvaarden.

Uw vraag over de aanwezigheid van slachtoffers bij een OM-zitting tot 1 mei 2017 is terecht en begrijpelijk. In de periode van 2011 tot 2017 was aanwezigheid van het slachtoffer bij de OM-zitting toegestaan en stond dit met zoveel woorden opgeschreven in de (inmiddels vervallen) Aanwijzing Slachtofferzorg (2010A029).

In de daarop volgende Aanwijzing Slachtofferzorg uit 2017 (2017A001) werd de zinsnede als volgt gewijzigd: "Het OM brengt het slachtoffer tijdig op de hoogste plaats, datum en tijdstip van de Taakstraf-OM (TOM)- zitting". Daarbij werd in het midden gelaten of het slachtoffer de mogelijkheid had om hierbij aanwezig te zijn.

Sinds 1 december 2021 staat in de Aanwijzing Slachtofferrechten (2021A003) dat het slachtoffer niet aanwezig kan zijn bij het OM-hoorgesprek. Het College heeft aangegeven dat dit beleid inconsequent is geweest. De ratio achter de keuze om slachtoffers aanwezig te laten zijn bij een OM-zitting, valt volgens het OM helaas niet meer te achterhalen. Het College heeft in de huidige aanwijzing de te ruime beleidslijn conform de wet gecorrigeerd. Ook is de term OM-zitting gewijzigd naar OM-hoorgesprek. De term zitting wekte een verkeerde suggestie.

Zoals hierboven aangegeven kunnen slachtoffers bij een strafbeschikking wel een schriftelijke slachtofferverklaring bij de officier van justitie indienen en bewijselementen aanvoeren maar worden zij tot op heden niet actief door het OM op deze mogelijkheid gewezen. Het College heeft toegezegd dit te zullen verbeteren.

Spreekrecht slachtoffer

1. Kunt u aangeven waarom de contra-indicatie alleen geldt voor *ernstige* spreekwaardige feiten en niet voor *alle* spreekrechtwaardige feiten?
2. In hoeverre meent u dat er voldoende recht wordt gedaan aan een slachtoffer dat zijn spreekrecht van een spreekrechtwaardig delict wil uitoefenen, maar het OM de zaak niettemin afhandelt met een strafbeschikking omdat het volgens het OM geen *ernstig* spreekwaardig delict betreft.

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding

Datum
7 december 2022

Ons kenmerk
4297645

3. In hoeverre meent u dat een aanpassing van de wet of lagere regelgeving nodig is om te waarborgen dat een zaak waarin een slachtoffer spreekrecht heeft en dit ook wil uitoefenen, niet met een strafbeschikking wordt afgedaan maar op een zitting waar hij dat spreekrecht kan uitoefenen?

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding

Datum
7 december 2022

Ons kenmerk
4297645

Reactie

Die keuze om de contra-indicatie te beperken tot ernstige spreekwaardige feiten is gemaakt omdat het verruimen van voornoemde contra-indicatie tot alle spreekrechtwaardige delicten zal leiden tot het vaker dagvaarden. Indien de contra-indicatie voor alle spreekrechtwaardige delicten zou gelden, duurt het langer voordat zaken worden afgedaan. Dit is niet in het belang van het slachtoffer. Ook zorgt dit voor verdere belasting van de strafrechtketen, waar schaarse zittingsruimte nu eenmaal een gegeven is en altijd een vorm van prioritering van mensen en middelen vraagt. Gelet hierop heeft het College - in afstemming met het ministerie van Justitie en Veiligheid - de keuze gemaakt om in de beleidsregels de contra-indicatie te beperken tot ernstige delicten. Bij het opleggen van een strafbeschikking komt de officier van justitie beoordelingsruimte toe. Dit blijkt uit artikel 257a Wetboek van Strafvordering. Het gaat in deze beoordeling om de vraag of de strafbeschikking de meest passende, op de zaak toegesneden afdoening is. Daarbij worden ook de rechten van slachtoffers meegewogen, net zoals de rechten van verdachten en de ernst van het delict. Er is geen wettelijke verplichting om bij delicten waar het slachtoffer spreekrecht op de terechtzitting heeft de verdachte te dagvaarden. Het kan ook in het voordeel zijn voor het slachtoffer als een OM-strafbeschikking wordt opgelegd. Indien bijvoorbeeld een schadevergoedingsmaatregel wordt opgelegd, kan de schade veel sneller worden afgehandeld. Voorts heeft het slachtoffer na het onherroepelijk worden van de OM-strafbeschikking na acht maanden recht op de voorschotregeling.

Conclusie

Wij zijn van mening dat met de geschetste aanpak voldoende recht wordt gedaan aan een slachtoffer van een spreekrechtwaardig delict waarbij het OM de zaak afhandelt met een OM-strafbeschikking. Voorwaarde hierbij is wel dat slachtoffers de mogelijkheid hebben om desgewenst een schriftelijke slachtofferverklaring in te dienen waarin bewijselementen kunnen worden aangevoerd, zodat de officier van justitie de belangen van het slachtoffer kan meewegen. Daarmee wordt invulling gegeven aan het recht van slachtoffers van strafbare feiten om, conform de verplichting uit artikel 10 van de EU Richtlijn minimumnormen, in de loop van een procedure te worden gehoord. Wij zien daarom geen aanleiding om de wet of lagere regelgeving aan te passen. Wel heeft het College - mede door uw terechte kritische vragen - een verbetermogelijkheid geïdentificeerd.

Het OM zal slachtoffers bij het voornemen tot het uitvaardigen van een OM-strafbeschikking ook expliciet gaan wijzen op de mogelijkheid tot het indienen van een schriftelijke verklaring en hen daarbij de mogelijkheid bieden om bewijselementen te kunnen aanvoeren.

Met het vorenstaande hopen wij uw vragen voldoende te hebben beantwoord.

De Minister voor Rechtsbescherming,

F.M. Weerwind

De Minister van Justitie en Veiligheid,

D. Yeşilgöz-Zegerius

**Directoraat-Generaal
Rechtspleging en
Rechtshandhaving**
Directie Rechtshandhaving en
Criminaliteitsbestrijding

Datum
7 december 2022

Ons kenmerk
4297645