

PROCUREUR-GENERAAL

AFGEZIEN VAN

BIJ DE HOGE RAAD

VERVOLGING

DER NEDERLANDEN

Over de naleving van de wet door het
Openbaar Ministerie bij het nemen
van sepotbeslissingen

Afgezien van vervolging

Over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het nemen van sepotbeslissingen

Den Haag, 2025

Aanbevolen citeerwijze: Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Afgezien van vervolging. Over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het nemen van sepotbeslissingen*, Den Haag: 2025.

Een rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden in het kader van het in art. 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht

Woord vooraf

Dit rapport is de weergave van een thematisch onderzoek in het kader van de toezichthoudende taak die uit artikel 122 lid 1 van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) voortvloeit. In die bepaling staat vermeld dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister in kennis kan stellen van het feit dat naar zijn oordeel het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert.

Het Openbaar Ministerie doet jaarlijks een groot aantal strafzaken af met een sepot, de beslissing om niet (verder) te vervolgen. In 2024 betrof 39,7% van de afdoeningsbeslissingen een sepot. Het gaat dus om een substantieel deel van de afdoeningsbeslissingen, terwijl deze beslissingen in de regel niet door een rechter worden getoetst. Daarmee gaat het om een terrein dat zich goed leent voor een thematisch toezichtonderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

In dit onderzoek staat de vraag centraal of het Openbaar Ministerie bij het seponeren van strafzaken de toepasselijke wettelijke voorschriften in de onderzochte periode naar behoren heeft nageleefd.

Het onderzoek is kwalitatief van aard. De onderzoekers hebben onder meer literatuur-, wetgevings-, jurisprudentie- en dossieronderzoek verricht en gesprekken gevoerd. De onderzoekers hebben een aselechte steekproef getrokken van in totaal 204 dossiers. Het rapport bevat de weerslag van dit onderzoek en mondt uit in een aantal aanbevelingen.

Het onderzoek is uitgevoerd door mr. A.E. Harteveld, tot 1 april 2025 advocaat-generaal bij de Hoge Raad, die de leiding over het onderzoek had, en door mrs. E.J. de Vries en A.C.M. Klaasse, medewerkers van het kabinet van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Graag dank ik de onderzoekers voor de toewijding en de consciëntieuze wijze waarop zij zich van hun taak hebben gekweten.

Het onderzoek werd begeleid door een commissie, bestaande uit prof. dr. C.J.C.F. Fijnaut (voorzitter), mr. T. Berger en mr. I.E. Leenhouders. Ik dank de begeleidingscommissie voor haar waardevolle adviezen, die de kwaliteit van het onderzoek ten goede zijn gekomen.

Tot slot ben ik degenen binnen het Openbaar Ministerie die hun medewerking aan dit onderzoek hebben verleend door gegevens te verstrekken erkentelijk.

Mr. F.W. Bleichrodt

Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden

Inhoud

Woord vooraf	2
Lijst van afkortingen	5
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding tot het onderzoek	6
1.2 De onderzoeksvraag	6
1.3 Afbakening van het onderzoek	7
1.4 Methoden en organisatie van het onderzoek	8
1.5 Leeswijzer	9
2 Normatief kader van de sepotbeslissing	10
2.1 Inleiding	10
2.2 De vervolgingsbeslissing: haalbaarheid en opportuniteit	10
2.3 Sepots: vormen, karakter en beleid	12
2.3.1 Vormen van sepots	12
2.3.2 Het karakter van het sepot	14
2.3.3 Het sepotbeleid: Aanwijzingen en richtlijnen	15
2.4 Formeelrechtelijke normen	16
2.4.1 De bevoegdheid tot het nemen van een sepotbeslissing	16
2.4.2 De strafbare feiten die kunnen worden geseponneerd	16
2.4.3 Het moment tot wanneer een sepotbeslissing kan worden genomen	17
2.4.4 De kennisgeving van de sepotbeslissing aan de verdachte	17
2.4.5 Het voorwaardelijk sepot: welke (bijzondere) voorwaarden kunnen worden gesteld?	19
2.4.6 Rechten van slachtoffers	20
2.4.7 Rechtsgevolgen van een sepotbeslissing en rechtsbescherming	21
2.5 Materieelrechtelijke normen	24
2.5.1 De beoordeling van de haalbaarheid door het Openbaar Ministerie	24
2.5.2 De beoordeling van de opportuniteit door het Openbaar Ministerie	25
2.5.3 De beoordeling van de keuze voor een voorwaardelijk sepot door het Openbaar Ministerie	25
2.6 Het toetsen van de sepotbeslissingen in het toezichtonderzoek	26
3 Algemene werkwijze bij het nemen van sepotbeslissingen	28
3.1 Inleiding	28
3.2 Betrokken parketten en functionarissen	28
3.3 De sepotbeslissing: instroom, beoordeling en afhandeling	30
3.4 Afsluiting	34

4	Bevindingen	35
4.1	Inleiding	35
4.2	De onderzochte zaken cijfermatig in beeld	35
4.2.1	Totaal aantal onderzochte sepotzaken	35
4.2.2	Misdrijven	37
4.2.3	Overtredingen	39
4.3	Procedurale eisen bij het sepot	40
4.3.1	Bevoegdheid tot het nemen van de sepotbeslissing	40
4.3.2	Kennisgeving van de sepotbeslissing aan de verdachte	45
4.3.3	De kennisgeving van de sepotbeslissing aan het slachtoffer	51
4.3.4	De feitomschrijving en kwalificatie in de kennisgeving sepot aan de verdachte	52
4.3.5	Motivering van de sepotbeslissing aan de verdachte en het slachtoffer	54
4.4	Materiële kwesties	58
4.4.1	Technische sepots	58
4.4.2	Beleidssepots	62
4.4.3	Voorwaardelijke beleidssepots	67
4.5	Registratie in GPS	70
4.6	Gerichte acties	71
5	Conclusies en aanbevelingen	74
5.1	Inleiding	74
5.2	Conclusies: beantwoording van de onderzoeksvraag	74
5.2.1	Procedurale eisen bij het sepot	74
5.2.2	Materiële eisen bij het sepot	77
5.2.3	Overig	79
5.3	Aanbevelingen	80
	Bijlage A: Bronnenlijst	81
	Bijlage B: Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2022A004)	84
	Bijlage C: De sepotpraktijk in cijfers	92
	Bijlage D: Standaard voorberekingsformulier	103
	Bijlage E: Vragenformulier dossieronderzoek	105
	Bijlage F1: voorbeeld kennisgeving verdachte onvoorwaardelijk sepot misdrijf	107
	Bijlage F2: voorbeeld kennisgeving verdachte voorwaardelijk sepot misdrijf	109
	Bijlage F3: voorbeeld kennisgeving verdachte onvoorwaardelijk sepot overtreding	111
	Bijlage G1: voorbeeld kennisgeving slachtoffer onvoorwaardelijk sepot misdrijf	113
	Bijlage G2: voorbeeld kennisgeving slachtoffer voorwaardelijk sepot misdrijf	115

Lijst van afkortingen

Art.	artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bjsg	Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens
BOSZ	Betere Opsporing door Sturing op Zaken
BVH	Basisvoorziening Handhaving
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GPS	Geïntegreerd Processysteem Strafrecht
JDS	Justitieel Documentatie Systeem
Justid	Justitiële Informatiedienst
JZoZ	Juiste Zaken op Zitting
NSv	nieuwe Wetboek van Strafvordering
OM	Openbaar Ministerie
PaG	parket-generaal
Par.	paragraaf
Parket CVOM	parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie
PGHR	procureur-generaal bij de Hoge Raad
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
uittreksel JD	uittreksel justitiële documentatie
VOG	Verklaring Omtrent het Gedrag
Wet Bibob	Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur
Wet RO	Wet op de rechterlijke organisatie
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum
WWV 1994	Wegenverkeerswet 1994
WWM	Wet Wapens en Munitie
ZSM	Zorgvuldig Snel Maatwerk

1 Inleiding

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

Het Openbaar Ministerie neemt jaarlijks duizenden afdoeningsbeslissingen in strafzaken. Naar aanleiding van een verdenking van een strafbaar feit, kan het Openbaar Ministerie besluiten de zaak voor te leggen aan de rechter door te dagvaarden. Daarnaast kan het Openbaar Ministerie besluiten de zaak zelfstandig af te doen, door het uitvaardigen van een strafbeschikking of het aanbieden van een transactie. Ook kan het Openbaar Ministerie overgaan tot het seponeren van het een zaak. In 2022 betrof het aantal afdoeningsbeslissingen 326.400, in 2023 waren dat er 361.400 en in 2024 betrof het 404.800 afdoeningsbeslissingen. Een belangrijk deel van die strafzaken werd afgedaan met een zogeheten sepot: een beslissing om niet (verder) te vervolgen. In 2022 betrof 33,2% van de afdoeningsbeslissingen sepot, in 2023 was dat 36,6% en in 2024 39,7%. Vrijwel alle sepotbeslissingen worden geregistreerd op het uittreksel justitiële documentatie (het strafblad) van de verdachte. De vermelding op het uittreksel justitiële documentatie kan gevolgen hebben voor het al dan niet verlenen van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) en een vergunning of subsidie aan de verdachte. Hoewel het slachtoffer van een strafbaar feit een sepotbeslissing kan voorleggen aan de rechter in een zogenoemde art. 12 Sv-procedure, heeft de verdachte in beginsel¹ geen mogelijkheid een sepotbeslissing te laten toetsen door de rechter.

De omstandigheden dat de sepotbeslissingen een kwantitatief belangrijke afdoeningsmodaliteit vormen en vergaande gevolgen kunnen hebben voor verdachten en slachtoffers, deze beslissingen zich buiten de openbaarheid afspelen en slechts in beperkte mate door de rechter kunnen worden getoetst, maken tezamen dat de praktijk van seponering door het Openbaar Ministerie zich aandient als voorwerp van toezichtonderzoek door de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Daarbij komt dat de Nationale ombudsman in de afgelopen jaren in verschillende rapporten over klachten van (gewezen) verdachten tot het oordeel is gekomen dat sprake was van een onbehoorlijke sepotbeslissing of klachtbehandeling daarover.² In een brief van 30 november 2022³ signaleert de Nationale ombudsman terugkerende tekortkomingen, die volgens hem de aandacht verdienen van het Openbaar Ministerie.⁴

1.2 De onderzoeksvraag

De centrale vraag in het onderhavige onderzoek, zoals ook verwoord in de brief van de procureur-generaal bij de Hoge Raad aan het College van procureurs-generaal van 18 oktober 2023, luidt als volgt:

“Heeft het Openbaar Ministerie bij het seponeren van strafzaken de toepasselijke wettelijke voorschriften in de onderzochte periode naar behoren nageleefd?”

¹ In theorie kan ook de verdachte een klacht op grond van art. 12 Sv indienen, zie hierover nader par. 2.4.7.

² Zie bijvoorbeeld recent het rapport van de Nationale ombudsman, *Het OM schiet tekort in motivering sepotcode na opsteken middelvinger* van 11 juli 2023, publicatienummer 2023/115.

³ Brief van 30 november 2022 van de Nationale ombudsman aan het College van procureurs-generaal, gepubliceerd op de website van de Nationale ombudsman.

⁴ Over in het bijzonder het voorwaardelijk sepot zijn ook in de media verschillende tekortkomingen gesignaleerd, zie: ‘Geen straf, maar wel een strafblad’ in *De groene Amsterdammer* op 28 juni 2023, ‘Toezichthouder kondigt onderzoek aan naar seponeringen OM, ‘onbehoorlijk overheidsoptreden’, zegt Ombudsman’ op *Investico*, 28 juni 2023 en ‘Toezichthouder kondigt onderzoek aan naar seponeringen OM’ in *Trouw* op 28 juni 2023.

Onder de term ‘wettelijke voorschriften’ worden in dit verband tevens begrepen verdragsrechtelijke voorschriften, algemene rechtsbeginselen, algemene maatregelen van bestuur, aanwijzingen, richtlijnen en (andere) instructies.

1.3 Afbakening van het onderzoek

Uit de onderzoeksvraag vloeit voort dat het onderzoek zich richt op de vraag of de sepotpraktijk van het Openbaar Ministerie voldoet aan de normen uit het geschreven en ongeschreven recht. Het onderzoek is kwalitatief van aard. In het onderzoek zijn zowel de procedurele aspecten (waaronder de informatievoorziening aan de verdachte en het slachtoffer) als de materiële aspecten (waaronder de juistheid van de sepotbeslissing en de toegepaste sepotcode) betrokken. In hoofdstuk 2 worden ten behoeve van enige duiding van de omvang van de sepotpraktijk enkele cijfermatige (procentuele) overzichten gegeven. Cijfers worden door het Openbaar Ministerie in de jaarberichten en door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) in het cahier ‘Criminaliteit en rechtshandhaving’ jaarlijks gepubliceerd.

Gekozen is voor het jaar 2022 als onderzoeksperiode, omdat dit bij de aanvang van het onderzoek het meest recente jaar was waarover gepubliceerde cijfers en gegevens bij het Openbaar Ministerie voorhanden waren.

Bij het onderzoek is een aantal onderwerpen niet betrokken, te weten:

- (i) de klachtbehandeling door het Openbaar Ministerie zoals bedoeld in art. 9:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze klachtbehandeling staat reeds onder toezicht van de Nationale ombudsman.
- (ii) beslissingen van de politie om, in het kader van gemaakte afspraken⁵, in een zaak niet tot (verdere) opsporing over te gaan en de zaak vroegtijdig te beëindigen. De reden hiervoor is dat de toezichthoudende bevoegdheid van de procureur-generaal zich op grond van art. 122 Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) enkel uitstrekt tot het Openbaar Ministerie.
- (iii) zaken die bestaan uit meerdere strafbare feiten, waarvan een deel van de strafbare feiten wordt vervolgd en een deel wordt geseponeerd.
- (iv) transacties als bedoeld in art. 74 Sr. Hoewel door sommige auteurs in de literatuur is betoogd dat de transactie als een bijzondere vorm van voorwaardelijk sepot is te kenschetsen,⁶ verschillen beide vormen van buitengerechtelijke afdoeningen, kort samengevat omdat de transactie daadgericht is en leedtoevoeging vooropstelt en het voorwaardelijk sepot dadergericht is waarmee preventie en herstel wordt beoogd.⁷ Ook het Openbaar Ministerie maakt onderscheid tussen transacties en voorwaardelijke sepot.

⁵ Zie Aanwijzing voor de opsporing en Screenings- en selectiviteitskader.

⁶ G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 634.

⁷ J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 25; F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde* (diss. Nijmegen), Deventer: Gouda Quint 1996, p. 202.

1.4 Methoden en organisatie van het onderzoek

Methoden van onderzoek

Juridisch (open) bronnenonderzoek

Om te bepalen aan welke normen de sepotpraktijk van het Openbaar Ministerie dient te worden getoetst, zijn wet- en regelgeving, jurisprudentie en literatuur bestudeerd. Ook is gebruikgemaakt van informatie die niet openbaar is en die is verkregen via het parket-generaal (PaG), zoals interne werkinstructies.

Tevens is de sepotpraktijk cijfermatig in beeld gebracht. Daartoe zijn jaarberichten van het Openbaar Ministerie en publicaties van het WODC geraadpleegd. Ook is navraag gedaan bij de Nationale ombudsman naar het aantal ingediende klachten over sepots.

Dossieronderzoek en steekproef

Omdat de rechtmatigheid van de genomen sepotbeslissing en daaraan gekoppelde sepotcode in dit onderzoek centraal staan, is dossieronderzoek uitgevoerd. Hiervoor hebben de onderzoekers een aselecte steekproef getrokken van in totaal 200 dossiers, onderverdeeld in 100 onvoorwaardelijke sepots voor misdrijven, 50 voorwaardelijke sepots voor misdrijven en 50 sepots voor overtredingen. In de steekproef zijn de tien arrondissementsparketten en de drie landelijke parketten van het Openbaar Ministerie betrokken. Omdat in de initiële steekproef geen enkele zaak van het landelijk parket voorkwam, is de steekproef uitgebreid met vier aselect gekozen zaken van dat parket, zodat het totaal aantal onderzochte zaken 204 bedraagt. Verder is geen onderscheid gemaakt tussen sepotcodes, minderjarige of meerderjarige verdachten en natuurlijke personen of rechtspersonen.

Het onderzoek is vooral kwalitatief van aard. Dat heeft ook de omvang van de steekproef bepaald. Statistisch kwantitatief gezien is de steekproef niet representatief voor het totaal aantal sepotbeslissingen in 2022. Dit brengt mee dat de bevindingen niet zonder meer kunnen worden geëxtrapoleerd naar het totale aantal sepotbeslissingen over het jaar 2022. Wel is uit elke categorie van beslissingen een zodanig aantal zaken in de steekproef opgenomen dat aan de hand daarvan een betrouwbaar beeld kon worden gevormd van de verschillende aspecten die zich bij de in die categorieën vallende sepotbeslissingen kunnen aandienen.

Ten behoeve van het onderzoek hebben de onderzoekers toegang gekregen tot het registratiesysteem van het Openbaar Ministerie, GPS, waarin onder meer de sepotbeslissingen van het Openbaar Ministerie worden geregistreerd. Voor zover niet alle bij een zaak behorende dossierstukken in GPS beschikbaar waren, zijn deze alsnog via het PaG beschikbaar gesteld. Aan de hand van een op GPS georiënteerd vragenformulier (bijlage E) zijn de sepotbeslissingen door de onderzoekers op hun kenmerken geïnventariseerd en is de rechtmatigheid van de beslissingen in de voormelde brede zin beoordeeld. Daarbij komen zowel procedurele als meer inhoudelijke aspecten van de sepots aan bod.

Overig

Vanwege de daarmee te verwachten omvang van het aantal te voeren gesprekken met dertien parketten, is niet gekozen voor onderzoek in de vorm van interviews. Wel zijn zowel schriftelijke als mondelinge vragen over de algemene werkwijze bij sepots in GPS aan medewerkers van het PaG gesteld. Tevens zijn ter oriëntatie informatieve gesprekken gevoerd met een officier van justitie van het parket Den Haag met uitgebreide kennis van het werken met GPS, twee medewerkers van het

parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM), met ervaring met het beoordelen van CVOM-zaken en de koppeling tussen verschillende registratiesystemen, en een advocaat-generaal en een raadsheer gespecialiseerd in art. 12 Sv-procedures.

Uitvoering van het onderzoek en de begeleidingscommissie

Het toezichtonderzoek valt onder de verantwoordelijkheid van de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Het onderzoek is in zijn naam uitgevoerd door mr. A.E. (Alex) Harteveld, tot 1 april 2025 advocaat-generaal bij de Hoge Raad, en mr. E.J. (Esperia) de Vries en mr. A. (An) Klaasse, beiden medewerkers van het kabinet van de procureur-generaal bij de Hoge Raad.

Het onderzoek is begeleid door een commissie, bestaande uit:

- Prof. dr. C.J.C.F. (Cyrille) Fijnaut, emeritus hoogleraar criminologie en strafrecht (voorzitter);
- Mr. T. (Thijs) Berger, officier van justitie;
- Mr. I.E. (Ivonne) Leenhouders, advocaat.

1.5 Leeswijzer

In **hoofdstuk 2** is het normatieve kader geschetst dat van toepassing is op het nemen van sepotbeslissingen door het Openbaar Ministerie. Dit normatieve kader bevat tevens het beoordelingskader aan de hand waarvan de onderzochte zaken zijn getoetst. **Hoofdstuk 3** bevat een beschrijving van de algemene werkwijze van het Openbaar Ministerie bij het nemen van sepotbeslissingen. In **hoofdstuk 4** is een weergave van de feitelijke bevindingen van het onderzoek opgenomen. **Hoofdstuk 5** bevat de conclusies en aanbevelingen.

2 Normatief kader van de sepotbeslissing

2.1 Inleiding

Op grond van art. 124 Wet RO is het Openbaar Ministerie belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Daaronder vallen in ieder geval de opsporing en de vervolging van strafbare feiten.⁸ Het Openbaar Ministerie beslist of een strafbaar feit wel of niet dient te worden vervolgd. Het Openbaar Ministerie kan een (verdenking van een) strafbaar feit op verschillende wijzen afdoen. Naast dagvaarden, het uitvaardigen van een strafbeschikking en het aanbieden van een transactie, kan het Openbaar Ministerie het strafbare feit seponeren.

In dit hoofdstuk staat het normatief kader van de sepotbeslissing centraal. In paragraaf 2.2 wordt allereerst ingegaan op de twee aspecten van de vervolgingsbeslissing, te weten de haalbaarheid en de opportuniteit. Vervolgens komen in paragraaf 2.3 de sepotvormen, het karakter van het sepot en het sepotbeleid aan de orde. In paragraaf 2.4 worden de formeelrechtelijke aspecten van de sepotbeslissing besproken, waarna in paragraaf 2.5 de materieelrechtelijke aspecten aan bod komen. In paragraaf 2.6 wordt uiteengezet hoe de sepotbeslissingen die in dit onderzoek zijn onderzocht, zijn getoetst op hun rechtmatigheid.

2.2 De vervolgingsbeslissing: haalbaarheid en opportuniteit

In het kader van zijn wettelijke taak ten aanzien van de vervolging van strafbare feiten, komt het Openbaar Ministerie een zogenoemd vervolgingsmonopolie toe.⁹ Dat houdt in dat alleen het Openbaar Ministerie strafzaken bij de strafrechter kan en mag aanbrengen. In een aantal in de wet omschreven gevallen¹⁰ mag het Openbaar Ministerie ook zelf een zaak afdoen door het opleggen van een strafbeschikking.¹¹ Het Openbaar Ministerie neemt vervolgingsbeslissingen met inachtneming van het opportuniteitsbeginsel. Op grond van dit beginsel heeft het Openbaar Ministerie de vrijheid om te beslissen om een strafzaak, hoewel bewijsbaar, niet te vervolgen op gronden aan het algemeen belang ontleend. Gelet op het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel, bepaalt het Openbaar Ministerie welke zaken wel en niet aan de rechter worden voorgelegd.¹² Daarmee vervult het Openbaar Ministerie een poortwachtersfunctie.¹³

⁸ G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 122-123; M.F.H. Hirsch Ballin, 'De inbedding van de taken en verantwoordelijkheden van het Openbaar Ministerie in het nieuwe Wetboek van Strafvordering', *Strafblad* 2024/1.

⁹ G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 49-51. Een uitzondering betreft de vervolging wegens ambtsdelicten door leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen. De vervolgingsbeslissing wordt in die gevallen genomen bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer (art. 119 Grondwet), terwijl de vervolging plaatsvindt door de procureur-generaal bij de Hoge Raad (art. 111 lid 2, onder a, Wet RO).

¹⁰ Art. 257a Sv.

¹¹ Uitzondering hierop is het uitvaardigen van een strafbeschikking door opsporingsambtenaren op grond van art. 257b lid 1 en 2 Sv en de zogenoemde bestuurlijke strafbeschikking op grond art. 257ba Sv.

¹² Op grond van art. 12 Sv kan wel worden geklaagd over het uitblijven van een vervolging. Het bevoegde gerechtshof kan vervolgens kan alsnog de vervolging bevelen en aldus bewerkstelligen dat het OM tóch tot strafvervolging overgaat (art. 12i lid 1 Sv).

¹³ J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21^e eeuw. Een verslag van participierend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinfilling van officieren van justitie* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 268; W. Geelhoed, 'Vervolging', in: J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek, *Openbaar Ministerie. Organisatie en*

Aan het opportuniteitsbeginsel ligt ten grondslag dat strafvervolgning niet in alle gevallen een adequate en wenselijke reactie is op het plegen van een strafbaar feit. Algemene belangen die worden afgewogen zijn bijvoorbeeld de handhaving van de strafwet, het verschaffen van genoegdoening aan slachtoffers, het belang dat burgers geen onnodig leed wordt toegebracht en opsporingscapaciteit. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen een positieve en negatieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel.¹⁴ De positieve interpretatie houdt in dat het Openbaar Ministerie alleen tot vervolging overgaat als het algemeen belang dit noodzakelijk maakt. Indien het opportuniteitsbeginsel negatief wordt ingevuld, vervolgt het Openbaar Ministerie ieder bewijsbaar strafbaar feit, tenzij het algemeen belang zich daartegen verzet. Het onderscheid tussen de negatieve en positieve interpretatie is wat naar de achtergrond verdwenen, omdat in de praktijk capaciteitstekorten nopen tot beleidskeuzes en prioritering.¹⁵

Bij de beslissing om een strafbaar feit wel of niet te vervolgen, spelen diverse aspecten een rol. In de literatuur wordt vaak onderscheid gemaakt tussen twee componenten, te weten de haalbaarheidscomponent en de opportuniteitscomponent.¹⁶ De haalbaarheidscomponent houdt in dat de officier van justitie zal anticiperen op het oordeel dat van de rechter wordt verwacht over onder meer de bewijsvraag (art. 348 en 350 Sv). Naast de haalbaarheid van een zaak, zal een officier van justitie beoordelen of een (verdere) vervolging opportuun is. De opportuniteitscomponent komt tot uitdrukking in art. 167 lid 2 en art. 242 lid 2 Sv. In die artikelliden is bepaald dat van (verdere) vervolging kan worden afgezien “op gronden aan het algemeen belang ontleend.” In het wetsvoorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering (NSv) wordt het opportuniteitsbeginsel gehandhaafd (art. 1.3.4 NSv).

De vrijheid van het Openbaar Ministerie op grond van het opportuniteitsbeginsel is niet onbegrensd. Allereerst vormen de beginselen van behoorlijk procesrecht een grens.¹⁷ Zo mag een vervolgingsbeslissing niet leiden tot willekeur en moeten alle belangen in redelijkheid tegen elkaar worden afgewogen. In het NSv krijgen de beginselen van een goede procesorde uitdrukkelijk een plaats. In het voorgestelde art. 3.1.1 is bepaald dat de officier van justitie bij het nemen van de vervolgingsbeslissing de beginselen van een goede procesorde in acht neemt, waaronder het vertrouwensbeginsel en het beginsel van een redelijke en billijke afweging. Een tweede grens kan worden gevonden in het internationale recht. Internationale verdragen en EU-verplichtingen, zoals adequate vervolging en bestraffing bij schendingen van het recht op leven, kunnen meebrengen dat

functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 156; P.A.M. Mevis, ‘Vereist de poortwachtersfunctie van de officier van justitie bij de vervolgingsbeslissing eigenlijk niet nadere regeling in het Wetboek van Strafvordering?’, *Strafblad* 2024/1.

¹⁴ G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 630-631; P.M. Frielink, ‘De positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel’, *AA* 2010/0730.

¹⁵ B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 177-178.

¹⁶ G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 627-628; W. Geelhoed, ‘Vervolging’, in: J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 161; B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 177.

¹⁷ Vgl. HR 6 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX4280, *NJ* 2013/109, m.nt. T.M. Schalken, rov. 2.4; HR 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:742, *NJ* 2016/388, m.nt. B.F. Keulen, rov. 3.2; HR 22 oktober 2024, ECLI:NL:HR:2024:1509, *NJ* 2024/332, rov. 2.4.1.

het Openbaar Ministerie in bepaalde gevallen tot vervolging *moet* overgaan.¹⁸ Om invulling te geven aan het opportuniteitsbeginsel, heeft het College van procureurs-generaal diverse aanwijzingen en richtlijnen voor strafvordering uitgevaardigd. In dat kader zijn de ‘Aanwijzing voor de opsporing’ en de ‘Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen’ belangrijke beleidsregels.¹⁹ Ten aanzien van het seponeren van strafbare feiten is dit beleid neergelegd in de ‘Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden’. Dit beleid wordt in de volgende paragraaf besproken.

2.3 Sepots: vormen, karakter en beleid

Voor het Openbaar Ministerie bestaan diverse gronden om over te gaan tot een sepot. De diverse sepotgronden, ook wel aangeduid met sepotcodes, zijn opgenomen in de ‘Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2022A004)’²⁰ (hierna: de Aanwijzing, bijlage B), die op 1 juli 2022 in werking is getreden en nog van kracht is.²¹ De diverse sepotgronden kunnen worden onderverdeeld in twee categorieën: technische gronden en beleidsgronden. Van een technisch sepot is sprake als op grond van het opsporingsonderzoek wordt geconcludeerd dat niet kan worden vervolgd of een veroordeling niet haalbaar is. Als het Openbaar Ministerie een vervolging wel als haalbaar inschat, maar op gronden aan het algemeen belang ontleend vervolging onwenselijk acht, is sprake van een beleidssepot. Daarnaast is er nog verschil tussen een onvoorwaardelijk en een voorwaardelijk (‘met voorwaarden’) sepot. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op de diverse vormen van sepots, het karakter van de sepotbeslissing en beleidsregels die de sepotbeslissing nader normeren.

2.3.1 Vormen van sepots

Sepotgronden, technische sepots en beleidssepots

In de Aanwijzing staat dat de sepotbeslissing de sepotgrond – “het motief voor de sepotbeslissing” – dient te vermelden. De vermelding van de sepotgrond wordt beschouwd als de motivering van de sepotbeslissing. De sepotgrond wordt geregistreerd door middel van een zogenoemde sepotcode, die in de bijlage bij de Aanwijzing is opgenomen. Het betreft vijftig verschillende sepotgronden en daaraan gekoppelde sepotcodes. Het onderscheid tussen technische sepots en beleidssepots komt terug in de sepotcodes. In de Aanwijzing worden acht technische sepotgronden beschreven, waaronder het feit dat sprake is van onvoldoende bewijs (sepotcode 02), het feit dat het Openbaar Ministerie geen recht (meer) heeft om de verdachte te vervolgen (sepotcode 03) en het feit dat de dader niet strafbaar is vanwege een strafuitsluitingsgrond (sepotcode 06).

Beleidssepots worden genomen op gronden die verband houden met de opportuniteit, oftewel de wenselijkheid van de vervolging. Onder 2.1 van de Aanwijzing is opgenomen dat een beleidssepot wordt toegepast, “[i]ndien een vervolging (technisch) mogelijk is, maar op gronden aan het algemeen

¹⁸ Zie ook B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 177-178; G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 51.

¹⁹ Aanwijzing voor de opsporing (2013A020), *Stcrt.* 2013, 35757; Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (2019A003), *Stcrt.* 2019, 14890.

²⁰ Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2022A004), *Stcrt.* 2022, 16129.

²¹ Van 1 maart 2021 tot en met 30 juni 2022 gold de ‘Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2020A013)’, *Stcrt.* 2020, 62570. Omdat afgezien van enkele redactionele wijzigingen en het schrappen van één sepotcode (zie art. 1.1 Aanwijzing) geen wijzigingen in het beleid hebben plaatsgevonden, wordt in dit hoofdstuk enkel verwezen naar de geldende Aanwijzing.

belang ontleend onwenselijk is". Ook is opgenomen dat de beoordeling of sprake is van een technisch sepot voorafgaat aan de beoordeling of sprake is van een beleidssepot. De gronden voor beleidssepots zijn in de Aanwijzing in zes groepen²² verdeeld, te weten gronden die samenhangen met 1) genomen of nog te nemen maatregelen door anderen dan de officier van justitie, 2) de algemene rechtsorde, 3) het gepleegde strafbare feit, 4) de persoon van de verdachte, 5) de verhouding tussen de verdachte en het slachtoffer en 6) de beëindiging van de executie van een strafbeschikking. Veelvoorkomende sepotcodes, zoals uit de cijfers opgenomen in hoofdstuk 4 en bijlage C blijkt, zijn:

- Sepotcode 20, met als omschrijving 'ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert'. Deze sepotcode is aangewezen wanneer een bestuursrechtelijke of tuchtrechtelijke reactie is genomen of te verwachten is, en een dergelijk ingrijpen de voorkeur verdient.
- Sepotcode 40 ('gering feit') en 43 ('oud feit'). Beide gronden hangen samen met het gepleegde feit. Code 40 ziet op gevallen waarin het strafbare feit een geringe inbreuk op de rechtsorde heeft gemaakt of zo weinig schade heeft veroorzaakt, dat een strafvervolgning onevenredig zou zijn. Code 43 heeft te maken met tijdsverloop. In verband met de lange tijd die is verstreken na het plegen van het feit is het belang van strafrechtelijk ingrijpen te gering geworden.
- Sepotcode 52, met als omschrijving 'door feit of gevolgen getroffen'. Deze code hangt samen met de persoonlijke omstandigheden van de verdachte. Deze code kan worden gehanteerd wanneer een strafrechtelijke vervolging niet evenredig is omdat de verdachte door het strafbare feit of de gevolgen daarvan schade heeft ondervonden, zoals letsel of financiële schade.
- Sepotcode 70 ('verhouding tot de benadeelde geregeld'). Indien het strafbare feit een slachtoffer heeft getroffen, is het mogelijk dat het conflict reeds is opgelost door mediation dan wel het betalen van schadevergoeding waardoor strafvervolgning niet wenselijk meer is.

Het Openbaar Ministerie heeft, naast de toelichting bij de diverse sepotcodes in de Aanwijzing, geen nader beleid gepubliceerd voor de beoordeling in welk geval welke sepotcode is aangewezen. In de interne werkinstructie voor het parket CVOM is wel een toelichting opgenomen op de diverse sepotgronden. Deze toelichting komt grotendeels overeen met de beschrijving in de Aanwijzing. In aanvulling op de Aanwijzing is bij sepotcode 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt) bijvoorbeeld opgemerkt dat het uitgangspunt is dat de beoordelaar sepotcode 01 "nauwelijks" gebruikt. Indien de beoordelaar van het CVOM wel sepotcode 01 wil toepassen, dient eerst met een secretaris (doorgaans een hogere functionaris) te worden overlegd. In de werkinstructies voor de andere parketten is geen toelichting opgenomen op de diverse sepotgronden.

Voorwaardelijke en onvoorwaardelijke sepots

Naast het technische sepot en het beleidssepot wordt onderscheid gemaakt tussen een voorwaardelijk sepot en een onvoorwaardelijk sepot. Een voorwaardelijk sepot betreft een toezegging van het Openbaar Ministerie dat van strafvervolgning wordt afgezien indien de verdachte binnen een bepaalde proeftijd aan één of meer voorwaarden voldoet.²³ Wanneer de verdachte niet aan de voorwaarde(n)

²² Naast deze zes categorieën bestaat het administratief sepot (code 99). Deze sepotcode blijft buiten bespreking.

²³ Formeel gezien gaat het om een uitstel van de vervolgingsbeslissing. Zie art. 167 lid 2 Sv: "(...) Het openbaar ministerie kan, onder het stellen van bepaalde voorwaarden, de beslissing of vervolging plaats moet hebben voor een daarbij te bepalen termijn uitstellen" en art. 242 lid 3 Sv: "(...) Het openbaar ministerie kan, onder het stellen van bepaalde voorwaarden, de beslissing of vervolging plaats moet hebben voor een daarbij te bepalen termijn uitstellen."

voldoet, kan het Openbaar Ministerie de verdachte alsnog vervolgen voor het voorwaardelijk geseponeerde strafbare feit. Met een voorwaardelijk sepot hangt de dreiging van strafvervolgning gedurende een bepaalde periode nog boven het hoofd van de verdachte.²⁴ Bij een onvoorwaardelijk sepot is de beslissing tot niet (verdere) vervolging niet afhankelijk gesteld van het gedrag van de verdachte.

Het voorwaardelijk sepot is oorspronkelijk in de praktijk ontwikkeld. Het voorwaardelijk afzien van *verdere* vervolging werd in het Wetboek van Strafvordering van 1926 voor de fase waarin al een vervolging is aangevangen geregeld in art. 244 (oud) Sv, zij het in een iets andere vorm.²⁵ Het buitenwettelijk voorwaardelijk sepot voor de fase voorafgaand aan de officiële vervolging werd ook aanvaard in de jurisprudentie.²⁶ Dit informele voorwaardelijke sepot heeft pas in 2008, bij de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening,²⁷ een wettelijke basis gekregen in art. 167 lid 2 Sv.

Een technisch sepot kan – vanwege zijn aard – niet in voorwaardelijke vorm worden gegeven. Een technisch sepot is immers slechts aan de orde als de officier van justitie oordeelt dat een vervolging niet haalbaar is. Voorwaardelijk sepots zijn daarom per definitie beleidssepots.²⁸ In het wetsvoorstel van het nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt voorgesteld dit uitgangspunt te codificeren. In het voorgestelde art. 3.4.1 lid 1 NSv is opgenomen dat een voorwaardelijk sepot alleen is toegestaan wanneer het strafbare feit naar het oordeel van de officier van justitie “bewijsbaar en strafbaar is”.

2.3.2 Het karakter van het sepot

Een sepot is, evenals de transactie en de strafbeschikking, een vorm van buitengerechtelijke afdoening. Het sepot is gericht op het voorkomen van (verdere) strafvervolgning (vgl. art. 167 lid 1 en art. 242 lid 1 Sv). Daarmee onderscheidt het zich van de strafbeschikking, die een daad van vervolging inhoudt.²⁹ Door middel van het uitvaardigen van een strafbeschikking kan de officier van justitie, voor overtredingen en voor misdrijven met een maximumgevangenisstraf van zes jaren, diverse straffen en maatregelen opleggen (art. 257a lid 1 en 2 Sv).

Met een transactie ziet het Openbaar Ministerie af van strafvervolgning, onder één of meer voorwaarden (art. 74 lid 1 Sr). De meest gebruikte transactievoorwaarde is de betaling van een geldsom.³⁰ Evenals het voorwaardelijk sepot, dient de transactie “ter voorkoming van de strafvervolgning” (art. 74 lid 1 Sr).³¹ In de literatuur is wel betoogd dat de transactie kan worden

²⁴ In het wetsvoorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering is opgenomen dat bij overtreding van de gestelde voorwaarde(n) een nieuwe vervolgingsbeslissing *moet* worden genomen (art. 3.4.1 lid 3 NSv).

²⁵ A.E. Hartevelt en R. Robroek, ‘Buitengerechtelijke afdoening in Nederlandse strafzaken’, in: A. Bailleux e.a., *Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken in Nederland en België* (Preadviezen NVVS), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2019, p. 26-29.

²⁶ J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 45.

²⁷ Wet van 7 juli 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten, i.w.tr. 1 februari 2008, *Stb.* 2008, 4.

²⁸ J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 28-29.

²⁹ Zie ook de aanhef van titel IVa van boek 2 Sv: “Vervolgning door een strafbeschikking”. G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 638-639.

³⁰ G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 636.

³¹ Vgl. ook *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 13.

beschouwd als een vorm van een voorwaardelijk sepot.³² Anderen menen echter dat de transactie en het voorwaardelijk sepot in karakter verschillen. De transactie is daadgericht en beoogt leed toe te voegen, terwijl het voorwaardelijk sepot dadergericht is en preventie en herstel tot doel heeft.³³ Dat wil echter niet zeggen dat het (voorwaardelijk) beleidssepot geen enkel punitief element bevat. Zoals uit de Aanwijzing voortvloeit, kan een beleidssepot enkel volgen wanneer de officier van justitie meent dat de verdachte een strafbaar feit heeft gepleegd. Een beleidssepot vindt zijn aanleiding in de verdenking van een strafbaar feit³⁴ en houdt een element van afkeuring in.³⁵ Volgens sommige auteurs geldt een kennisgeving van een voorwaardelijk sepot als een *criminal charge* zoals bedoeld in art. 6 EVRM³⁶, omdat deze kan worden gezien als een bericht waarmee “an individual is officially notified by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence”.³⁷ Dit zou betekenen dat bepaalde rechten uit art. 6 EVRM, in gemodificeerde vorm, van toepassing zijn en dat de verdachte recht heeft op informatievoorziening en inbreng moet kunnen leveren ten aanzien van de inhoud van de verdenking.³⁸ Art. 6 EVRM kan echter niet in volle omvang van toepassing worden geacht op het sepot, omdat het niet een volwaardige “determination of a criminal charge” betreft – die volg immers (eventueel) later.

2.3.3 Het sepotbeleid: Aanwijzingen en richtlijnen

De beleidsruimte die het Openbaar Ministerie op grond van het opportuniteitsbeginsel heeft, wordt ingevuld door Aanwijzingen. Voor het sepotbeleid zijn met name de Aanwijzing voor de opsporing, met een nadere uitwerking in het Screenings- en selectiviteitskader misdrijven³⁹, en de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden van belang. In deze beleidsregels komt een aantal algemene uitgangspunten naar voren. Zo wordt onderscheid gemaakt tussen veel voorkomende criminaliteit⁴⁰, high impact

³² G.J.M. van den Biggelaar, *De buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten door het openbaar ministerie*, Arnhem: Gouda Quint 1994, p. 59; G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 634.

³³ F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde* (diss. Nijmegen), Deventer: Gouda Quint 1996, p. 199-202; J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 25 en 46. Vgl. ook B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 160, waar zij schrijven dat de transactie feitelijk een vorm van buitengerechtelijke bestraffing is.

³⁴ J.H. Crijns en R.S.B. Kool, ‘Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure?’, in: L. Coenraad e.a., *Afscheid van de klassieke procedure?*, Den Haag: Wolters Kluwer 2017, p. 337.

³⁵ J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 46.

³⁶ K.C.J. Vriend, *Avoiding a full criminal trial: fair trial rights, diversions, and shortcuts in Dutch and international proceedings* (diss. Amsterdam, UvA), Den Haag: T.M.C. Asser Press 2016, p. 43; J.H. Crijns en R.S.B. Kool, ‘Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure?’, in: L. Coenraad e.a., *Afscheid van de klassieke procedure?*, Den Haag: Wolters Kluwer 2017, p. 337.

³⁷ EHRM 13 september 2016, nrs. 50541/08, 50571/08, 50573/08 en 40351/09 (Ibrahim e.a. t. het Verenigd Koninkrijk), par. 249.

³⁸ J.H. Crijns en R.S.B. Kool, ‘Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure?’, in: L. Coenraad e.a., *Afscheid van de klassieke procedure?*, Den Haag: Wolters Kluwer 2017, p. 338; K.C.J. Vriend, *Avoiding a full criminal trial: fair trial rights, diversions, and shortcuts in Dutch and international proceedings* (diss. Amsterdam, UvA), Den Haag: T.M.C. Asser Press 2016, p. 234-235.

³⁹ College van Procureurs-Generaal, ‘Screenings- en selectiviteitskader misdrijven’, 25 oktober 2021.

⁴⁰ Daaronder vallen fietsendiefstal, winkeldiefstal, vernieling, eenvoudige mishandeling en belediging. Zie de bijlage bij de Aanwijzing voor de opsporing (2013A020), *Stcrt.* 2013, 35757.

crime⁴¹ en ondermijningszaken.⁴² Verder wordt duidelijk dat bij de beslissing om het strafbare feit wel of niet te onderzoeken en te vervolgen diverse factoren een rol spelen, waaronder de (kans op) bewijsbaarheid, de ernst van het vermoedelijk gepleegde strafbare feit, de persoon van de verdachte en de belangen van het slachtoffer (par. 4.1 Screenings- en selectiviteitskader misdrijven en de bijlage bij de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden).

2.4 Formeelrechtelijke normen

Het Openbaar Ministerie heeft op grond van art. 167 lid 2 en art. 242 lid 2 Sv een ruime beleidsvrijheid om te beslissen om niet (verder) te vervolgen. Toch vloeien uit het Wetboek van Strafvordering en de Aanwijzing alsmede het verdragsrecht wel enige procesrechtelijke voorschriften voort ten aanzien van de sepotbeslissing. In deze paragraaf komen deze voorschriften aan bod.

2.4.1 De bevoegdheid tot het nemen van een sepotbeslissing

In de bepalingen van art. 167 lid 2 en art. 242 lid 2 Sv wordt gesproken van “het openbaar ministerie” dat een beslissing tot niet (verdere) vervolging neemt. Deze bevoegdheid komt in eerste instantie toe aan de officier van justitie. De bevoegdheid tot het seponeren van een zaak kan op grond van art. 126 lid 1 Wet RO worden gemandateerd aan andere ambtenaren van het Openbaar Ministerie. Het mandateren van vervolgingsbeslissingen is begrensd in art. 126 lid 3 Wet RO⁴³ en nader genormeerd in het ‘Besluit regels landelijk parket en functioneel parket, alsmede ten aanzien van mandateren bevoegdheden officier van justitie’⁴⁴ (hierna: Besluit) en de (niet openbare) mandaatbesluiten van de diverse parketten. Sommige beslissingen van de officier van justitie zijn in art. 3 van het Besluit uitgezonderd van mandaatverlening. Dit Besluit bevat echter geen beperkingen van de mandaatbevoegdheid op het punt van het seponeren van zaken. Ieder parket hanteert een eigen mandaatbesluit, waarbij het zich kan oriënteren op het modelmandaatbesluit van het PaG. De parketten mogen daarvan echter wel afwijken, met inachtneming van de regels in het eerder genoemde Besluit. Op de praktijk van het mandateren wordt in het volgende hoofdstuk nader ingegaan.

2.4.2 De strafbare feiten die kunnen worden geseponneerd

In het Wetboek van Strafvordering en de Aanwijzing worden geen beperkingen gesteld aan de soorten strafbare feiten die kunnen worden geseponneerd. Ook in de voorgestelde regeling in het NSv is geen begrenzing opgenomen. Niettemin kunnen positieve verdragsverplichtingen, zoals de verplichtingen die voortvloeien uit het recht op leven en het verbod op onmenselijke behandeling (art. 2 en 3 EVRM)

⁴¹ Daaronder vallen gewelddadige vermogensdelicten, zedendelicten, geweldsdelicten met meer dan licht lichamelijk letsel en/of met (forse) impact op het slachtoffer en levensdelicten. Zie de bijlage bij de Aanwijzing voor de opsporing (2013A020), *Stcrt.* 2013, 35757.

⁴² Daaronder vallen bijvoorbeeld in- en uitvoer van (hard)drugs, mensenhandel, milieucriminaliteit en grootschalige fraude. Zie de bijlage bij de Aanwijzing voor de opsporing (2013A020), *Stcrt.* 2013, 35757.

⁴³ In dat artikellid is het volgende bepaald: “De uitoefening van een bevoegdheid als bedoeld in het eerste lid, kan niet aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar worden opgedragen indien de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. Daarvan is in elk geval sprake voor zover het gaat om het optreden ter terechtzitting in strafzaken en de toepassing van de dwangmiddelen als bedoeld in Titel IV van het Eerste Boek van het Wetboek van Strafvordering.”

⁴⁴ Besluit regels landelijk parket en functioneel parket, alsmede ten aanzien van mandateren bevoegdheden officier van justitie, *Stb.* 2013, 170

en misdrijven tegen de menselijkheid (Wet internationale misdrijven), aan een sepot in de weg staan. Deze uitgangspunten komen naar voren in de Aanwijzing voor de opsporing en diverse strafvorderingsrichtlijnen van het Openbaar Ministerie. In de Aanwijzing voor de opsporing is opgenomen dat in geval van *high impact crime*, dat wil zeggen ernstige delicten, in beginsel altijd een opsporingsonderzoek wordt ingesteld. Het uitgangspunt van de strafvorderingsrichtlijnen gericht op ernstige gewelds- en zedendelicten is dat, indien vervolging is ingesteld, een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt geëist.

2.4.3 Het moment tot wanneer een sepotbeslissing kan worden genomen

De bevoegdheid van de officier van justitie om een sepotbeslissing te nemen eindigt pas op het moment dat het onderzoek ter terechtzitting is aangevangen (art. 242 lid 2 Sv). Het onderzoek ter terechtzitting vangt aan door het uitroepen van de zaak (art. 270 Sv). Ook als de dagvaarding al is betekend, kan de officier van justitie besluiten van verdere vervolging af te zien. Dat doet hij door de dagvaarding in te trekken en de verdachte vervolgens onverwijld ervan in kennis te stellen dat de verdachte niet verder zal worden vervolgd (art. 266 lid 1 en 3 Sv).⁴⁵

Ook wanneer reeds een strafbeschikking is uitgevaardigd, kan – na intrekking van de strafbeschikking – nog een sepotbeslissing volgen (art. 257e lid 9 Sv). Een aanleiding om een strafbeschikking in te trekken kan bijvoorbeeld zijn het feit dat een verdachte verzet heeft ingesteld tegen de strafbeschikking.

2.4.4 De kennisgeving van de sepotbeslissing aan de verdachte

Als al een officiële daad van vervolging heeft plaatsgevonden, zoals toepassing van voorlopige hechtenis, dient de beslissing om af te zien van *verdere* vervolging op grond van art. 243 lid 1 Sv schriftelijk aan de verdachte te worden medegedeeld. Deze mededeling moet aan de verdachte worden betekend (art. 243 lid 3 Sv).⁴⁶ Dergelijke vormvereisten zijn niet gesteld aan de sepotbeslissing die is genomen voordat een daad van vervolging heeft plaatsgevonden, op de voet van art. 167 lid 2 Sv.⁴⁷ Om die reden wordt een sepot als bedoeld in art. 167 lid 2 Sv ook wel een informeel sepot genoemd, en een sepot op grond van art. 242 lid 2 Sv een formeel sepot.⁴⁸ In par. 2.5 van de Aanwijzing is opgenomen dat de officier van justitie de verdachte in kennis stelt van de sepotbeslissing, zonder dat daarin onderscheid wordt gemaakt naar het soort sepot. In deze paragraaf wordt ingegaan op de voorschriften aangaande de inhoud van de kennisgeving en de verzending daarvan.

De inhoud van de kennisgeving: omschrijving van het strafbare feit en motivering sepotbeslissing

In de Aanwijzing staat dat de kennisgeving de sepotgronden vermeldt, met een motivering: “De officier van justitie stelt de verdachte en de belanghebbende(n) in kennis van het sepot en vermeldt daarbij de sepotgronden met een motivering.” In het NSv wordt voorgesteld in de wet op te nemen dat de

⁴⁵ In het NSv geldt dit op dezelfde wijze, zie art. 4.1.15.

⁴⁶ Op een enkel punt is in het Wetboek van Strafvordering een rechtsgevolg verbonden aan de betekening van een kennisgeving van niet verdere vervolging. Dat betreft art. 121 lid 2 Sv, waarin is geregeld dat, als een kennisgeving van niet verdere vervolging is betekend, het beklag over niet (verdere) vervolging moet worden gedaan binnen drie maanden nadat de rechtstreeks belanghebbende met de kennisgeving bekend is geworden. Zie hierover ook par. 2.4.6.

⁴⁷ J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 35.

⁴⁸ G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 637; B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 58.

kennisgeving vermeldt op welke gronden van vervolging is afgezien en welke rechtsgevolgen aan de kennisgeving zijn verbonden (art. 3.4.2 lid 2).

Verder dient volgens de Aanwijzing in de kennisgeving te worden vermeld dat de beslissing tot niet (verdere) vervolging slechts in twee gevallen kan worden herzien, te weten 1) indien nieuwe feiten of omstandigheden aanleiding geven alsnog (verder) te vervolgen en 2) indien het gerechtshof het Openbaar Ministerie beveelt de verdachte alsnog (verder) te vervolgen.

De verzending van de kennisgeving

In het wetsvoorstel voor het nieuwe Wetboek van Strafvordering vervalt het onderscheid tussen het formele sepot van art. 242 lid 2 Sv en het informele sepot van art. 167 lid 2 Sv. In het voorgestelde art. 3.4.2 lid 1 NSv is bepaald dat indien de officier van justitie afziet van vervolging, hij de verdachte “die is verhoord” direct in kennis stelt van die beslissing. De verdachte die niet is verhoord, maar wel op andere wijze op de hoogte is geraakt van een tegen hem gerezen verdenking, hoeft niet te worden geïnformeerd over de sepotbeslissing. In de memorie van toelichting is opgenomen dat die verdachte zelf kan informeren naar de afloop van de zaak bij de politie of het Openbaar Ministerie.⁴⁹

Vertaling kennisgeving en afschrift raadsman

Uit nationale wet- en regelgeving kan niet worden afgeleid dat een kennisgeving sepot in alle gevallen aan een anderstalige verdachte moet worden vertaald. Ook internationale regelgeving lijkt een vertaling van de sepotbeslissing niet in alle gevallen te vereisen. De verdedigingsrechten uit art. 6 EVRM, waaronder het recht op informatie over de aard van de beschuldiging in een taal die de verdachte verstaat, gelden vanaf het moment dat sprake is van een *criminal charge*. Een *criminal charge* kan worden gedefinieerd als “the official notification given to an individual by the competent authority of an allegation that he has committed a criminal offence”.⁵⁰ Dit kan het geval zijn wanneer een persoon als verdachte wordt verhoord over zijn of haar betrokkenheid bij een strafbaar feit.⁵¹ Niet in alle gevallen waarin een sepot wordt gegeven, is de persoon als verdachte gehoord en/of is sprake van een *criminal charge*. Het recht op vertaling dat voortvloeit uit Richtlijn 2010/64/EU geldt pas op het moment dat een persoon door de bevoegde autoriteiten in kennis is gesteld dat hij of zij ervan wordt verdacht of beschuldigd een strafbaar feit te hebben begaan (art. 1 lid 2 Richtlijn).⁵² Omdat in bepaalde gevallen, onder meer vanwege de inzet van bepaalde opsporingsbevoegdheden, wel sprake zal zijn van een *criminal charge*, is in die gevallen wel een vertaling vereist. Ook meer in het algemeen ligt het in de rede – zoveel mogelijk – te voorzien in een vertaling van de kennisgeving voor anderstalige verdachten.

Indien de verdachte een raadsman in de arm heeft genomen, dan dient deze raadsman op grond van art. 48 Sv een afschrift van de sepotbeslissing te ontvangen. In art. 48 Sv is bepaald dat de raadsman “[v]an alle stukken die ingevolge dit wetboek ter kennis van de verdachte worden gebracht” onverwijld een afschrift ontvangt. Het is niet vereist dat de raadsman zich (op grond van art. 38 lid 5 Sv) heeft

⁴⁹ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 327, nr. 3, p. 830-831.

⁵⁰ Zie bijv. EHRM 13 september 2016, nrs. 50541/08, 50571/08, 50573/08 en 40351/09, (Ibrahim e.a. t. het Verenigd Koninkrijk), par. 249.

⁵¹ Zie bijv. EHRM 16 juni 2015, nr. 41269/08 (Schmid-Laffer t. Zwitserland), par. 30-31.

⁵² Richtlijn 2010/64/EU van het Europees Parlement en de Raad van 20 oktober 2010 betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures, *PublEU* L 280/1.

gesteld. Voldoende is dat uit het dossier kan blijken dat de verdachte de bijstand van een raadsman heeft ingeroepen.⁵³

2.4.5 Het voorwaardelijk sepot: welke (bijzondere) voorwaarden kunnen worden gesteld?

De wet (art. 167 lid 2 Sv) bevat geen aanknopingspunten voor de beoordeling welke voorwaarden aan een sepot mogen worden verbonden. Weliswaar veronderstelt art. 1.1 lid 1 sub o Wet forensische zorg dat voorwaarden tot opneming in een zorginstelling of behandeling bij een zorgverlener kunnen worden verbonden aan een sepot, maar een zelfstandige grondslag voor het stellen van deze voorwaarden kan in deze definitiebepaling bezwaarlijk worden gevonden.⁵⁴ Gelet op de verwantschap met de voorwaardelijke veroordeling en de wetsgeschiedenis, moet worden aangenomen dat de voorwaarden die zijn verbonden aan een sepot in elk geval het gedrag van de verdachte dienen te betreffen.⁵⁵

Anders dan bij de voorwaardelijke veroordeling, ontbreekt voor het voorwaardelijk sepot een wettelijk onderscheid tussen algemene en bijzondere voorwaarden. In de Aanwijzing wordt niettemin onderscheid gemaakt tussen een algemene voorwaarde en bijzondere voorwaarden. De algemene voorwaarde houdt in dat de verdachte zich niet aan enig strafbaar feit schuldig zal maken binnen een bepaalde proeftijd. Bijzondere voorwaarden zijn op de persoonlijke omstandigheden van de desbetreffende verdachte toegesneden.

Sinds 2021 is in de Aanwijzing opgenomen dat bij een beslissing tot een voorwaardelijk beleidssepot “in beginsel” slechts de algemene voorwaarde wordt gesteld dat de verdachte geen strafbare feiten begaat binnen een proeftijd van ten hoogste één jaar (onderdeel 2.3 Aanwijzing). Bijzondere voorwaarden worden in beginsel niet meer gesteld, omdat daar de strafbeschikking voor dient te worden benut (art. 257a lid 3 Sv). Ook in de vorige versie van de Aanwijzing, die gold van 1 maart 2021 tot en met 30 juni 2022, was reeds opgenomen dat een sepot met bijzondere voorwaarden in beginsel niet meer wordt ingezet. Aanleiding daarvoor was het advies van de commissie Eland “Rechtstatelijke grenzen en mogelijkheden bij het afdoen van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie”.⁵⁶ Het Openbaar Ministerie heeft geen (kenbaar) nader beleid ontwikkeld voor de vraag wanneer kan worden afgeweken van het uitgangspunt dat geen bijzondere voorwaarden worden gesteld. In het kader van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is voorgesteld om dit uitgangspunt ook in de wet te verankeren. In art. 3.4.1 lid 1 NSv is opgenomen dat van vervolging kan worden afgezien onder het stellen van “de algemene voorwaarde dat de verdachte zich voor het einde van de proeftijd niet schuldig maakt aan een strafbaar feit.” Voorgesteld wordt om een proeftijd van maximaal één jaar te stellen (art. 3.4.1 lid 2 NSv).⁵⁷

⁵³ Vgl. HR 11 december 2012, ECLI:NL:HR:2012:BY4303, NJ 2013/30, rov. 2.5-2.6; HR 5 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2256, NJ 2018/196, m.nt. J.H. Crijns, rov. 2.6.1.

⁵⁴ Anders kennelijk J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 53.

⁵⁵ *Kamerstukken II* 1913/14, 286, nr. 3, p. 112. Zie nader F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde* (diss. Nijmegen), Deventer: Gouda Quint 1996, p. 199-203.

⁵⁶ Bijlage V bij J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie*, Den Haag: Boom juridisch 2019.

⁵⁷ Consultatieversie Wetsvoorstel eerste aanvullingswet nieuwe Wetboek van Strafvordering, p. 16.

Nu het Openbaar Ministerie in beginsel geen bijzondere voorwaarden aan een voorwaardelijk sepot verbindt, zal een verdere verkenning van de normering van te stellen bijzondere voorwaarden in dit rapport achterwege blijven.

2.4.6 Rechten van slachtoffers

Niet alleen de verdachte van het strafbare feit, maar ook het (eventuele) slachtoffer van dat strafbare feit heeft bepaalde rechten indien het Openbaar Ministerie beslist om niet (verder) te vervolgen. Slachtoffer is volgens art. 51a lid 1 onder a Sv degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden. Met het slachtoffer wordt gelijkgesteld de rechtspersoon die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden.

Allereerst heeft het slachtoffer bepaalde informatierechten. Op grond van art. 51ac lid 1, onder b, jo art. 51ac lid 2 Sv wordt het slachtoffer op zijn of haar verzoek geïnformeerd over een beslissing tot niet (verder) vervolgen van een strafbaar feit. Daaronder valt ook een motivering van de beslissing of een samenvatting daarvan om een strafbaar feit niet (verder) te vervolgen (art. 51ac lid 3 Sv). In het kader van het Nsv wordt voorgesteld om te schrappen dat kan worden volstaan met een samenvatting van de motivering, naar aanleiding van een amendement van Tweede Kamerlid Ellian.⁵⁸ In de toelichting bij het amendement wordt opgemerkt dat het verstrekken van de volledige motivering als voordeel heeft dat de beslissing beter wordt begrepen, wat als bijkomend gevolg kan hebben dat het aantal beklagprocedures afneemt.

Het slachtoffer wordt schriftelijk geïnformeerd (par. 5.1 Aanwijzing slachtoffers in het strafproces (2024A001)). Indien de officier van justitie daartoe aanleiding ziet, kan de officier voorafgaand aan het nemen van een sepotbeslissing dat betrekking heeft op een feit ten aanzien waarvan het slachtoffer zijn of haar spreekrecht kan uitoefenen (art. 51e lid 1 Sv) de beslissing mondeling toelichten. Zo'n mondelinge toelichting wordt, indien het slachtoffer kenbaar heeft gemaakt te willen worden geïnformeerd, altijd gegeven als het gaat om een ernstig geweldsdelict, ernstig verkeersdelict of ernstig zedendelict (par. 5.3 Aanwijzing slachtoffers in het strafprocesrecht (2024A001)).

Indien het slachtoffer niet om informatie verzoekt, heeft de officier van justitie op grond van art. 51ac Sv geen plicht (en geen bevoegdheid) om het slachtoffer op de hoogte te stellen van het sepot. Hoewel art. 243 lid 4 Sv bepaalt dat, indien de beslissing tot niet verdere vervolging betrekking heeft op een misdrijf, de 'rechtstreeks belanghebbende' schriftelijk in kennis moet worden gesteld, wordt aangenomen dat deze mededeling niet wordt gedaan zonder dat het slachtoffer hierom heeft verzocht.⁵⁹ Als rechtstreeks belanghebbende kan in ieder geval het slachtoffer worden aangemerkt, maar ook anderen die door het achterwege blijven van een strafvervolging worden getroffen in een belang dat hen bepaaldelijk betreft kunnen onder het begrip vallen.⁶⁰

Naast het recht op informatie, heeft het slachtoffer de mogelijkheid zich tegen het sepot te verzetten. Indien het slachtoffer het niet eens is met de sepotbeslissing, kan hij of zij als rechtstreeks

⁵⁸ Kamerstukken II 2024/25, 36 327, nr. 26.

⁵⁹ F.A. Haijer en R.A. Hoving, *De verhouding tussen het slachtoffer en het openbaar ministerie. Nederlandse en Europese aspecten*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 146.

⁶⁰ F.A. Haijer en R.A. Hoving, *De verhouding tussen het slachtoffer en het openbaar ministerie. Nederlandse en Europese aspecten*, Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 61-62; G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 662-663.

belanghebbende bij het gerechtshof schriftelijk beklag doen over het feit dat de verdachte niet (verder) wordt vervolgd (art. 12 lid 1 Sv). Het slachtoffer wordt uitdrukkelijk gewezen op dit recht (art. 51ac lid 3 Sv). Indien sprake is van een kennisgeving van niet *verdere* vervolging, welke dient te worden betekend, dient het beklag te worden gedaan binnen drie maanden nadat zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat het slachtoffer met de kennisgeving bekend is geworden (art. 12i lid 2 Sv). In de regel wordt het beklag niet-ontvankelijk verklaard wanneer het beklag buiten deze termijn is gedaan, hoewel uitzonderingen mogelijk zijn.⁶¹ De driemaandentermijn geldt niet voor het informele sepot op grond van art. 167 lid 2 Sv.⁶² Het gerechtshof toetst of de (verdere) vervolging had moeten plaatsvinden (art. 12i lid 1 Sv). De toetsingsbevoegdheid van het gerechtshof wordt veelal omschreven als een volle toets, waarbij het hof een eigen oordeel vormt over de haalbaarheid en wenselijkheid van de vervolging.⁶³ In het NSv wordt tot uitgangspunt genomen dat voor een groot deel van de zaken een marginale toets zal volstaan.⁶⁴ Indien het hof van oordeel is dat het beklag terecht is gedaan, beveelt het gerechtshof dat de vervolging zal worden ingesteld of voorgezet (art. 12i lid 1 Sv).

2.4.7 Rechtsgevolgen van een sepotbeslissing en rechtsbescherming

Vervolging is in beginsel uitgesloten

Indien de officier van justitie een strafbaar feit op grond van art. 242 lid 2 Sv onvoorwaardelijk heeft geseponeerd, is de zaak tegen de verdachte in beginsel geëindigd (art. 246 Sv). Er kan dan geen (nieuwe) vervolging worden ingesteld voor hetzelfde feit (art. 255 lid 1 Sv).⁶⁵ Hetzelfde geldt bij een sepot op grond van art. 167 lid 2 Sv en bij een voorwaardelijk sepot, waarbij de proeftijd is verstreken en de verdachte zich aan de algemene voorwaarde heeft gehouden.⁶⁶

Vervolging na een sepotbeslissing is enkel mogelijk indien nieuwe bezwaren bekend zijn geworden (art. 255 lid 1 Sv) of indien het gerechtshof, naar aanleiding van een klacht op grond van art. 12 Sv, de vervolging beveelt. Als nieuwe bezwaren kunnen alleen verklaringen van getuigen of van de verdachte en stukken, bescheiden en processen-verbaal gelden die later bekend zijn geworden of nog niet zijn onderzocht (art. 255 lid 2 Sv).⁶⁷ De verdachte kan pas worden gedagvaard nadat naar deze nieuwe bezwaren een opsporingsonderzoek is ingesteld (art. 255 lid 3 Sv), waarvoor de rechter-commissaris een machtiging moet verlenen. De ratio van art. 255 Sv is dat de verdachte, van wiens verdere

⁶¹ Vgl. hof Den Bosch 8 april 1994, ECLI:NL:GHSHE:1994:AC0328, hof Den Bosch 20 november 2000, ECLI:NL:GHSHE:2000:AA8820 en hof Amsterdam 18 april 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:985.

⁶² I.E.W. Gonzales, *De beklagprocedure in strafzaken. Artikel 12 Wetboek van Strafvordering in theorie en praktijk*, Deventer: Wolters Kluwer 2014, p. 58.

⁶³ HR 25 juni 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0502, NJ 1996/714, m.nt. T.M. Schalken; G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 658-671; B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 178-184; J. Mens en P.C. Kortenhorst, 'Hoofdstuk 73. Het beklag tegen niet vervolgen', in: R.G.A. Beaujean e.a. (red.), *Handboek Strafzaken*, actueel t/m 17 juni 2022.

⁶⁴ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 327, nr. 3, p. 843.

⁶⁵ De officier van justitie doet er goed aan duidelijk te omschrijven op welk strafbaar feit het sepot betrekking heeft. Vgl. HR 22 oktober 2024, ECLI:NL:HR:2024:1509.

⁶⁶ J. Bijlsma, E. Sikkema en W.S. de Zanger, 'Buitengerechtelijke afdoening', in: J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 186.

⁶⁷ In het Nieuwe Wetboek van Strafvordering wordt een niet-limitatieve opsomming voorgesteld, door aan de wettekst toe te voegen dat als nieuwe bezwaren ook kunnen worden aangemerkt "andere uit wettige bewijsmiddelen blijkende omstandigheden" (art. 3.4.2 lid 2 NSv).

vervolging eerst was afgezien, niet lichtvaardig op grond van nieuwe bezwaren alsnog wordt gedagvaard.⁶⁸ Deze wettelijke regeling geldt strikt genomen alleen voor de formele kennisgeving van niet verdere vervolging van art. 243 Sv.⁶⁹ Hoewel de wetgever aan het informele sepot geen rechtskracht heeft toegekend, komt de verdachte bescherming toe op grond van het vertrouwensbeginsel.⁷⁰ Op grond van dit beginsel ligt het voor de hand de regels van art. 255 Sv zoveel mogelijk naar analogie toe te passen.⁷¹ Indien het Openbaar Ministerie na een onvoorwaardelijk informeel sepot toch tot vervolging overgaat, dient in beginsel niet-ontvankelijkheid te volgen vanwege schending van het vertrouwensbeginsel.⁷²

Registratie in het justitieel documentatie register

Op grond van art. 7 lid 1, onder a, van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens (Bjsg) worden sepotbeslissingen aangemerkt als justitiële gegevens. Het gaat dan om de datum van de beslissing, de sepotcode en bijbehorende sepotgrond, de eventueel gestelde voorwaarde(n) en de datum waarop aan alle gestelde voorwaarden is voldaan (art. 7 lid 1, onder g, Bjsg). Justitiële gegevens worden verwerkt in het uittreksel justitiële documentatie (uittreksel JD), ook wel strafblad genoemd (art. 2 Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg)). Het Openbaar Ministerie is verplicht justitiële gegevens aan te leveren aan de Justitiële Informatiedienst (art. 39e lid 2 Wjsg). Par. 2.6 van de Aanwijzing geeft ook aan dat de sepotgrond wordt vermeld op het uittreksel JD. Een uitzondering geldt echter voor het sepot met sepotcode 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt) en sepotcode 09 (rechtmatige geweldsaanwending opsporingsambtenaar) (zie ook art. 7 lid 1, onder a, 1°, Bjsg).

Verklaring Omtrent het Gedrag en Wet Bibob

De justitiële gegevens die op het uittreksel JD staan vermeld, hebben invloed op de vraag of een Verklaring Omtrent het Gedrag (VOG) wordt verleend. Een VOG is een verklaring van de minister van Justitie en Veiligheid dat uit een onderzoek ten aanzien van het gedrag van de betrokken (rechts)persoon, gelet op het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd en na afweging van het belang van de verdachte, niet is gebleken van bezwaren tegen die (rechts)persoon (art. 28 Wjsg). Bij de beoordeling of een VOG wordt verleend voor een bepaalde functie, wordt gekeken naar veroordelingen, strafbeschikkingen, openstaande zaken en ook sepots. Vrijspraken mogen niet meewegen bij de beoordeling (art. 35 lid 3 Wjsg). Voor sepots geldt dat enkel beleidssepots, en dus niet technische sepots, in de beoordeling van een VOG-aanvraag worden betrokken (par. 3.1.3.1 Beleidsregels VOG).⁷³

⁶⁸ HR 4 juni 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE3543, NJ 2002/430, rov. 3.6.

⁶⁹ Zoals hiervoor in par. 2.4.4 vermeld, wordt in het NSv geen onderscheid meer gemaakt tussen het formele en informele sepot. De verdachte die is verhoord dient van een sepotbeslissing in kennis te worden gesteld. Door die kennisgeving eindigt de zaak, tenzij nieuwe bezwaren bekend zijn geworden of het gerechtshof een op grond van het huidige art. 12 Sv gedaan beklag gegrond verklaart (art. 3.4.2 en 3.4.3 NSv).

⁷⁰ G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 44.

⁷¹ A.E. Harteveld, 'Behoudens nova. Over het strafprocessuele 'ne bis in idem' van art. 255 Sv', *DD* nr. 32, mei 2002, p. 473-488.

⁷² HR 8 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5002, rov. 2.5.1; HR 6 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:2982, NJ 2015/492, m.nt. T.M. Schalken, rov. 2.3; HR 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:742, NJ 2016/388, m.nt. B.F. Keulen, rov. 3.2.

⁷³ Beleidsregels VOG-NP-RP 2022, *Stcr.* 2022, 17343.

Het besluit over de afgifte van een VOG is een beschikking in de zin van art. 1:3 lid 2 Awb (art. 29 Wjsg). Tegen de weigering van de afgifte van een VOG staat daarom bezwaar en vervolgens (hoger) beroep open.

Een sepot kan ook in de weg staan aan het verlenen van een vergunning of subsidie. Op grond van de Wet Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) kan een gemeente of provincie een vergunning of subsidie weigeren of intrekken indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen of voordeel uit gepleegde strafbare feiten te benutten (art. 3 lid 1 Wet Bibob). De vraag of sprake is van ernstig gevaar dient te worden vastgesteld onder meer op basis van feiten en omstandigheden die erop wijzen of redelijkerwijs doen vermoeden dat sprake is van een situatie als bedoeld in art. 3 lid 1 Wet Bibob. De aannemelijkheid van strafbare feiten of het benutten van voordeel kan onder meer worden ontleend aan een sepotbeslissing (art. 3a lid 2 Wet Bibob). Zowel beleidssepots als technische sepots mogen bij de beoordeling worden betrokken.⁷⁴

Rechtsbescherming

Het is niet ondenkbaar dat een verdachte het niet eens is met de sepotbeslissing, in het bijzonder met de sepotgrond. De verdachte kan met betrekking tot de sepotgrond een klacht indienen bij de hoofdofficier van justitie van het desbetreffende parket (art. 9:1 Awb). Tegen de beslissing op de klacht staat geen beroep open (art. 9:3 Awb). Indien de verdachte bezwaar heeft tegen het oordeel van de hoofdofficier van justitie, kan de verdachte vervolgens een klacht indienen bij de Nationale ombudsman (par. 2.7 Aanwijzing).⁷⁵ De Nationale ombudsman heeft echter niet de bevoegdheid om een onrechtmatige sepotbeslissing te vernietigen of te herstellen. De verdachte kan de beslissing om af te zien van vervolging met de bijbehorende sepotcode en eventuele (bijzondere) voorwaarden niet voorleggen aan de rechter.⁷⁶ Strikt genomen sluit de wet niet uit dat de verdachte zelf beklag doet tegen de beslissing tot niet (verdere) vervolging op grond van art. 12 Sv. De verdachte kan, bij wijze van uitzondering, een belang bij vervolging hebben.⁷⁷ Dit zal echter uitzonderlijk blijven, nu een objectief bepaalbaar belang is vereist en in de regel niet kan worden gezegd dat de verdachte een dergelijk objectief bepaalbaar belang heeft bij strafvervolging. De wens om te worden vrijgesproken wordt in de regel niet als zo'n belang gezien.

Indien de verdachte van mening is dat een onjuiste sepotcode op het uittreksel JD is opgenomen, kan hij op grond van art. 22 lid 1 Wjsg een schriftelijk verzoek tot rectificatie doen. Het besluit van de minister om de sepotcode niet te wijzigen, is een beschikking in de zin van art. 1:3 Awb waartegen bezwaar en vervolgens (hoger) beroep kan worden ingesteld. In het kader van een verzoek op grond van art. 22 lid 1 Wjsg wordt niet inhoudelijk beoordeeld of de toegepaste sepotcode passend is bij de

⁷⁴ A. Tollenaar en B. van der Vorm, *De Wet Bibob*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 28-29.

⁷⁵ Zie ook de brief van de Nationale Ombudsman van 30 november 2022 aan het College, met als onderwerp 'Klachten over sepotcodes', waarin onder andere wordt gesignaleerd dat de motivering van het Openbaar Ministerie bij de beslissingen over klachten te wensen overlaat. Te raadplegen via www.nationaleombudsman.nl.

⁷⁶ Vgl. J.M.W. Lindeman en L. van Lent, 'Project bijstand Tweede Kamer modernisering Wetboek van Strafvordering. Inhoudelijke rapportage Boek 3: Beslissingen over vervolging', 10 oktober 2023, p. 45.

⁷⁷ HR 28 februari 1984, ECLI:NL:HR:1984:AC8323, *NJ* 1984/490, m.nt. Th.W. van Veen; G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 664. Vgl. ook B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 182 en J. Mens en P.C. Kortenhorst, 'Hoofdstuk 73. Het beklag tegen niet vervolgen', in: R.G.A. Beaujean e.a. (red.), *Handboek Strafzaken*, actueel t/m 17 juni 2022, par. 73.2.4.

zaak. Bezien wordt slechts of de sepotcode de beslissing van de officier adequaat weergeeft.⁷⁸ Dit houdt verband met het feit dat beslissingen tot vervolging niet onder de Awb vallen (art. 1:6 sub a Awb).⁷⁹

2.5 Materieelrechtelijke normen

2.5.1 De beoordeling van de haalbaarheid door het Openbaar Ministerie

Door het afdoen van een strafbaar feit met een sepot, geeft het Openbaar Ministerie een zelfstandig (eind)oordeel over (onder meer) het bewijs in de zaak. Met een technisch sepot wordt tot uitdrukking gebracht dat een veroordeling niet haalbaar is. Indien sprake is van een beleidssepot, acht het Openbaar Ministerie een vervolging en veroordeling wel haalbaar, maar niet wenselijk.

In het Wetboek van Strafvordering noch in de Aanwijzing zijn regels opgenomen over de wijze waarop de beoordeling van ‘de haalbaarheid’, waaronder de bewijsbaarheid van het strafbare feit, van een vervolging en veroordeling door het Openbaar Ministerie dient plaats te vinden. Een mogelijke bewijsmaatstaf varieert van een redelijk vermoeden van schuld tot wettig en overtuigend bewijs. Bij het uitvaardigen van een strafbeschikking als bedoeld in art. 257a Sv is de bewijsstandaard afgestemd op die van de rechter. Van de officier van justitie wordt een zorgvuldige beoordeling van de vragen van art. 350 Sv geëist. Dit houdt verband met het feit dat de strafbeschikking een daad van vervolging betreft en hetzelfde rechtsgevolg heeft als een rechterlijke veroordeling.⁸⁰ Door de wetgever is wel onder ogen gezien dat “de schuldvaststelling die in een strafbeschikking besloten ligt toch iets voorlopigers heeft dan die in een rechterlijk vonnis.”⁸¹

Een sepotbeslissing wordt niet zelden in een fase genomen waarin het opsporingsonderzoek nog niet is afgerond of niet wordt afgerond. De bewijsstandaard van wettig en overtuigend bewijs past daarom niet goed bij de stand van het geding waarin de sepotbeslissing wordt genomen. De maatstaf van een redelijk vermoeden van schuld komt daarentegen onvoldoende substantieel voor, al was het maar omdat deze maatstaf de ondergrens vormt voor het inzetten van dwangmiddelen en bijzondere opsporingsbevoegdheden. In de literatuur wordt – in het kader van de beoordeling van de haalbaarheid van de vervolging in een art. 12 Sv-procedure door het hof – betoogd dat als maatstaf kan worden gehanteerd of het *aannemelijk* is⁸² of dat er een *gerede kans* is⁸³ dat de strafrechter tot een veroordeling zal komen. Daarmee zou aansluiting kunnen worden gezocht bij het criterium van ‘ernstige bezwaren’ zoals bedoeld in art. 67 lid 3 Sv.

⁷⁸ ABRvS 15 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ2613, rov. 2.5.1.

⁷⁹ ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6408, rov. 2.6.

⁸⁰ M. Kessler, *De strafbeschikking*, Deventer: Wolters Kluwer 2015, p. 7-8; R. Robroek, *OM-strafbeschikking*, Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 41-42.

⁸¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 20.

⁸² Vgl. T. van der Spoel, ‘De bewijsstandaard en het onderzoek naar de feiten in de artikel 12 Sv-procedure’, in: J. Altena e.a. (red.), *In onderlinge samenhang* (liber amicorum Tineke Cleiren), Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 1005; J. Mens en P.C. Kortenhorst, ‘Hoofdstuk 73. Het beklag tegen niet vervolgen’, in: R.G.A. Beaujean e.a. (red.), *Handboek Strafzaken*, actueel t/m 17 juni 2022, par. 73.6.1.

⁸³ J.B.J. van der Leij, ‘commentaar op artikel 12i Sv’, aant. 5, in: A.L. Melai en M.S. Groenhuijsen (red.), *Wetboek van Strafvordering (artikelgewijs commentaar)*, actueel t/m 1 februari 2008.

2.5.2 De beoordeling van de opportuniteit door het Openbaar Ministerie

Zoals in par. 2.2 en 2.3 is beschreven, dient in het kader van de opportuniteit van een vervolging een afweging te worden gemaakt waarbij overwegingen van algemeen belang aan de orde zijn. De wijze waarop de opportuniteit dient te worden beoordeeld, wordt slechts heel globaal ingevuld door beleidsregels.

Wel is duidelijk dat haalbaarheidsoverwegingen voorafgaan aan opportuniteitsoverwegingen. De Aanwijzing (par. 2.1) stelt immers: “De beoordeling of sprake is van een technisch sepot gaat vooraf aan de beoordeling of sprake is van een beleidssepot.” Dat lijkt mee te brengen dat een beleidssepot alleen aan de orde is als wordt geoordeeld dat vervolging haalbaar is en is uitgesloten als de vervolging technisch gezien niet haalbaar is. Indien is gekozen voor een beleidssepot, volgt daaruit dat het Openbaar Ministerie van mening is dat het aannemelijk is dat de rechter tot een veroordeling zal komen.

In de literatuur wordt ook wel een minder strikte lijn bepleit. Zo wordt wel betoogd dat de bewijsvraag in het midden kan blijven wanneer duidelijk is dat een vervolging niet opportuun is.⁸⁴ Een dergelijke benadering lijkt ook in het nieuwe Wetboek van Strafvordering te worden gehanteerd. In de memorie van toelichting bij het voorgestelde art. 1.3.4 (het opportuniteitsbeginsel) in het NSv, wordt geschreven dat het niet zo is dat een beleidssepot alleen in aanmerking komt als vaststaat dat een vervolging haalbaar is. Als bij voorbaat vaststaat dat een vervolging niet opportuun is, is ook het instellen van een (nader) opsporingsonderzoek niet opportuun.⁸⁵ Als gezegd gaat de Aanwijzing uit van een volgorde waarbij eerst de haalbaarheidsvraag wordt beantwoord en daarna de vraag naar de opportuniteit. Verder dient te worden opgemerkt dat een andere volgorde hoe dan ook niet passend is bij een voorwaardelijk beleidssepot: indien een vervolging niet haalbaar wordt geacht, is het stellen van nadere voorwaarden niet op zijn plaats.

2.5.3 De beoordeling van de keuze voor een voorwaardelijk sepot door het Openbaar Ministerie

Het Wetboek van Strafvordering noch de Aanwijzing bevat nadere regels voor de vraag in welke gevallen dient te worden gekozen voor een voorwaardelijk sepot en in welke gevallen voor een onvoorwaardelijk sepot. Uit het beginsel van subsidiariteit vloeit voort dat het Openbaar Ministerie geen voorwaarden mag stellen aan een sepot als ook kan worden volstaan met een onvoorwaardelijk (beleids)sepot.⁸⁶ De beantwoording van de vraag of de algemene of een bijzondere voorwaarde in een specifiek geval is geïndiceerd, is voorbehouden aan de beoordelaar. Omdat uit de standaardmotivering aan de hand van de sepotcode niet voortvloeit of wel of geen voorwaarden dienen te worden gesteld

⁸⁴ J. Mens en P.C. Kortenhorst, ‘Hoofdstuk 73. Het beklag tegen niet vervolgen’, in: R.G.A. Beaujean e.a. (red.), *Handboek Strafzaken*, actueel t/m 17 juni 2022, par. 73.6.1.4; Vgl. T. van der Spoel, ‘De bewijsstandaard en het onderzoek naar de feiten in de artikel 12 Sv-procedure’, in: J. Altena e.a. (red.), *In onderlinge samenhang* (liber amicorum Tineke Cleiren), Den Haag: Boom juridisch 2021, p. 1009; J.B.J. van der Leij, ‘commentaar op artikel 12i Sv’, aant. 5, in: A.L. Melai en M.S. Groenhuijsen (red.), *Wetboek van Strafvordering (artikelgewijs commentaar)*, actueel t/m 1 februari 2008.

⁸⁵ *Kamerstukken II 2022/23*, 36 327, nr. 3, p. 168.

⁸⁶ J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 56; J.M. Reijntjes, ‘Voorwaardelijk sepot’, in: J.P. Balkema, D.H. de Jong & W. Nieboer (red.), *Liber amicorum Th.W. van Veen. Opstellen aangeboden aan Th.W. van Veen ter gelegenheid van zijn vijfenzestigste verjaardag*, Arnhem: Gouda Quint 1985, p. 308.

– de sepotcodes zijn dezelfde voor voorwaardelijke en onvoorwaardelijke sepot – ligt het in de rede dat de keuze voor een voorwaardelijk sepot nader wordt gemotiveerd.

2.6 Het toetsen van de sepotbeslissingen in het toezichtonderzoek

In de vorige paragrafen is ingegaan op de maatstaf die voor het Openbaar Ministerie geldt bij het nemen van sepotbeslissingen. Vervolgens komt de vraag aan de orde aan de hand van welke maatstaf de sepotbeslissingen in dit onderzoek zijn getoetst. Voorop kan worden gesteld dat de intensiteit dan wel indringendheid van de *rechterlijke* toetsing van vervolgingsbeslissingen per procedure verschilt.⁸⁷ De toets van beslissingen van het Openbaar Ministerie om tot dagvaarden over te gaan, is (uiterst⁸⁸) marginaal. Zo is het oordeel over het bewijs in het kader van een bezwaarschrift tegen de dagvaarding zoals bedoeld in art. 262 Sv beperkt tot de vraag of “het hoogst onwaarschijnlijk is, dat een strafrechter, later oordelend, door de voor hem geleverde bewijsvoering het tenlastgelegde feit geheel of gedeeltelijk bewezen zal achten”.⁸⁹ Als de beslissing van het Openbaar Ministerie om tot vervolging over te gaan op de terechtzitting aan de orde wordt gesteld, wordt getoetst of de vervolging onverenigbaar is met de beginselen van een goede procesorde.⁹⁰ De beslissing om te dagvaarden is slechts in strijd met het beginsel van redelijke en billijke belangenafweging indien “geen redelijk handelend lid van het openbaar ministerie heeft kunnen oordelen dat met (voortzetting van) de vervolging enig door strafrechtelijke handhaving beschermd belang gediend kan zijn.”⁹¹

De rechterlijke toets van de beslissing om te vervolgen is dus een marginale. Dat ligt anders daar waar wordt geklaagd over de omgekeerde beslissing, te weten de beslissing om niet (verder) te vervolgen. In een artikel 12 Sv-procedure kan de vervolgingsbeslissing vol worden getoetst, zowel wat betreft de haalbaarheid als de opportuniteit daarvan.⁹² De diverse gerechtshoven lijken echter verschillend om te gaan met de toetsingsruimte.⁹³ In de literatuur is kritiek geuit op het feit dat het hof een zelfstandig

⁸⁷ M. Dubelaar en M. Samadi, ‘Variëren in toetsingsintensiteit? De rechterlijke toetsing van het strafvorderlijk optreden in het voorbereidend onderzoek’, in: R. Schutgens e.a. (red.), *Toetsingsintensiteit. Een vergelijkende studie naar het variëren van de toetsingsintensiteit door de rechter*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 254-263.

⁸⁸ Tegen een al te zeer beperkte ruimte voor inhoudelijke toets is kritiek geuit, zie bv. Y. Buruma, ‘Het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering: de Boeken 3 tot en met 6. Enige onorthodoxe reflecties’, *Themis* 2018/5.

⁸⁹ HR 29 september 1951, ECLI:NL:HR:1951:333, *NJ* 1952/58, m.nt. W.P.J. Pompe. Wanneer een verweer wordt gevoerd over de ontvankelijkheid van het OM, het bewijs dan wel de strafbaarheid van het feit of de verdachte, geldt als maatstaf of het hoogst waarschijnlijk is dat de zittingsrechter de aan het verweer mede ten grondslag gelegde feiten en omstandigheden aannemelijk zal oordelen. Het summiere karakter van het onderzoek in raadkamer noopt tot een terughoudende toepassing van die maatstaf. Zie HR 22 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:89, *NJ* 2019/176, m.nt. J.M. Reijntjes.

⁹⁰ HR 2 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:7, *NJ* 2013/563, m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen, rov. 2.4.1.

⁹¹ HR 2 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:7, *NJ* 2013/563, m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen, rov. 2.4.3.

⁹² HR 25 juni 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0502, *NJ* 1996/714, m.nt. T.M. Schalken, rov. 5.5 en 5.6; J. Mens en P.C. Kortenhorst, ‘Hoofdstuk 73. Het beklag tegen niet vervolgen’, in: R.G.A. Beaujean e.a. (red.), *Handboek Strafzaken*, actueel t/m 17 juni 2022, par. 73.6.1.3; B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024, p. 179.

⁹³ M. Dubelaar en M. Samadi, ‘Variëren in toetsingsintensiteit? De rechterlijke toetsing van het strafvorderlijk optreden in het voorbereidend onderzoek’, in: R. Schutgens e.a. (red.), *Toetsingsintensiteit. Een vergelijkende studie naar het variëren van de toetsingsintensiteit door de rechter*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 258; G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 667; *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 842.

oordeel kan vormen over de opportuniteit.⁹⁴ Ook zijn vraagtekens geplaatst bij de legitimiteit van het verschil tussen de rechtsbescherming van de verdachte bij de toets van de beslissing tot vervolging enerzijds en de rechtsbescherming van het slachtoffer bij de toets van de beslissing om niet (verder) te vervolgen anderzijds.⁹⁵ In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor het NSv wordt het belang benadrukt van een consistent geheel van rechterlijke toetsing van vervolgingsbeslissingen. Opgemerkt wordt dat een evenwichtig stelsel met zich brengt “dat die toetsing in respectievelijk de beklagprocedure, de bezwaarschriftprocedure tegen de procesinleiding [nu nog: de dagvaarding] en op het onderzoek op de terechtzitting op vergelijkbare wijze wordt vormgegeven.”⁹⁶ Voor de beklagprocedure betekent dit volgens de wetgever dat, hoewel een volle toets mogelijk moet blijven in bijzondere gevallen, een marginale toetsing vooropstaat en dat een verantwoorde toepassing van de beleidsruimte van het Openbaar Ministerie in de regel zal leiden tot afwijzing van het beklag.⁹⁷

In dit onderzoek wordt wat de aangelegde maatstaf betreft aangesloten bij een marginale toetsing. Ten aanzien van de feitelijke beslissingen is gezien of de beslissing, gelet op de feiten en omstandigheden in het dossier en de motivering van de beslissing, begrijpelijk is. Een dergelijke begrijpelijkheidstoets past ook bij de beleidsvrijheid die het Openbaar Ministerie heeft bij het nemen van vervolgingsbeslissingen.⁹⁸ Daar komt bij dat een groot deel van de opsporingsonderzoeken die voorafgaan aan een sepotbeslissing niet volledig is. Het uitvoeren van een volledige toets bij een onvolledig dossier laat zich moeilijk denken. Juridische beoordelingen zijn in dit onderzoek wel volledig getoetst, aan de hand van het geldende wettelijke kader.

⁹⁴ G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 666; C.P.M. Cleiren, ‘De procedure van beklag tegen niet-vervolg op de schop’, *Strafblad* 2008/5.

⁹⁵ M. Dubelaar en M. Samadi, ‘Variëren in toetsingsintensiteit? De rechterlijke toetsing van het strafvorderlijk optreden in het voorbereidend onderzoek’, in: R. Schutgens e.a. (red.), *Toetsingsintensiteit. Een vergelijkende studie naar het variëren van de toetsingsintensiteit door de rechter*, Deventer: Wolters Kluwer 2022, p. 261-263.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 843.

⁹⁷ *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3, p. 843-844.

⁹⁸ Vgl. ook HR 11 oktober 2024, ECLI:NL:HR:2024:1418, rov. 3.3.2, waarin de Hoge Raad overweegt dat “het openbaar ministerie – gezien zijn plaats en taak in het Nederlandse rechtsbestel en het hem toekomende vervolgingsmonopolie – een grote mate van beleidsruimte [geniet] en de burgerlijke rechter slechts [kan] ingrijpen indien keuzes die het openbaar ministerie maakt, in redelijkheid niet navolgbaar zijn.”

3 Algemene werkwijze bij het nemen van sepotbeslissingen

3.1 Inleiding

Het Openbaar Ministerie neemt dagelijks grote aantallen afdoeningsbeslissingen. De bevoegdheid om te beslissen over de vervolging is toegekend aan de officier van justitie. In de praktijk worden afdoeningsbeslissingen echter ook genomen door andere medewerkers van de parketten, op grond van een mandaat. De afdoeningsbeslissingen worden geregistreerd en verwerkt in het registratiesysteem van het Openbaar Ministerie: GPS. Cijfermatig maken sepotbeslissingen een belangrijk onderdeel uit van het totale aantal afdoeningsbeslissingen die in een jaar worden genomen. Om de omvang van de sepotbeslissingen in perspectief te kunnen plaatsen, is in bijlage C van het rapport een aantal cijfers opgenomen, waaronder het aandeel sepotbeslissingen in vergelijking met andere afdoeningsbeslissingen en de verdeling over de verschillende sepotcodes.

In dit hoofdstuk wordt de algemene werkwijze van het Openbaar Ministerie ten aanzien van sepotbeslissingen beschreven.⁹⁹ In paragraaf 2 wordt ingegaan op de betrokken parketten en functionarissen. Vervolgens wordt in paragraaf 3 het algemene werkproces beschreven. Afgesloten wordt met enkele afrondende opmerkingen.

3.2 Betrokken parketten en functionarissen

Uit het wettelijk systeem volgt dat de officieren van justitie werkzaam bij één van de regionale parketten (de arrondissementsparketten) of één van de landelijke parketten (het landelijk parket, het functioneel parket en het parket CVOM) bevoegd zijn om strafbare feiten te seponeren (art. 167 lid 2 en 242 lid 2 jo art. 9 Sv). De bevoegdheid van de officieren van justitie kan op grond van art. 126 Wet RO worden gemandateerd aan “bij het parket werkzame ambtenaren”.

De arrondissementsparketten

De leden van het Openbaar Ministerie werkzaam bij de arrondissementsparketten zijn verantwoordelijk voor de opsporing en vervolging van strafbare feiten gepleegd in het arrondissement. Nederland kent tien arrondissementsparketten (art. 134 lid 2 en 3 Wet RO).

Op grond van art. 3 van het model mandaatbesluit 2019 opgesteld door het College van procureurs-generaal zijn de commissiesecretaris en de interventiejurist gemandateerd om namens de officier van justitie sepotbeslissingen te nemen, met uitzondering van zaken beschreven in art. 4 van het model mandaatbesluit 2019. De functie van commissiesecretaris is een generieke functiegroep binnen het rijk, met als definitie dat de functionaris zorgt voor de juridische ondersteuning van de voorbereiding en afdoening van zaken en/of zittingen leidt. De interventiejurist behoort tot de generieke functiegroep commissiesecretaris en bereidt de afdoening van veelvoorkomende criminaliteit voor.

Op grond van art. 4 is de mandaatregeling niet van toepassing op sepots betreffende a) gevoelige zaken, zoals een publicitair gevoelige zaak, b) zaken waarin overheidsinstellingen of medewerkers van het eigen arrondissement als verdachten zijn aangemerkt en c) grote fraude- of milieuzaken, beleidssepots in bijstandsfraudezaken en overtredingen die oorspronkelijk zijn ingeboekt als art. 6 WVV 1994-zaken.

⁹⁹ In de praktijk kunnen er tussen de verschillende parketten nog wel verschillen bestaan in de werkwijze.

De mandaatbesluiten van de tien arrondissementsparketten die in 2022 van kracht waren, zijn in lijn met het model mandaatbesluit, met uitzondering van een drietal mandaatbesluiten. Bij de parketten Midden-Nederland en Noord-Holland was een deel van 2022 ook de administratief juridisch medewerker gemandateerd om sepotbeslissingen te nemen. De functie van administratief juridisch medewerker omvat het afdoen van eenvoudige standaard strafzaken. Bij de parketten Midden-Nederland, Noord-Holland en Oost-Brabant golden (een deel van) 2022 andere uitzonderingen op de mandaatregeling dan genoemd in art. 4 van het model mandaatbesluit 2019. Zo waren niet als uitzondering genoemd de grote fraude- of milieuzaken, bijstandsfraudezaken en overtredingen die oorspronkelijk zijn ingeboekt als art. 6 WvW 1994-zaken. Daartegenover stond dat in die zaken wel overleg met een officier van justitie was voorgeschreven.

Het landelijk parket

Het landelijk parket (art. 137 Wet RO) houdt zich bezig met de opsporing en vervolging van veelal internationale, georganiseerde criminaliteit op het gebied van bijvoorbeeld drugshandel, mensenhandel, terrorisme, cybercrime en witwassen.¹⁰⁰

Binnen het landelijk parket is de commissiesecretaris bevoegd om namens de officier van justitie sepotbeslissingen te nemen, met uitzondering van zaken beschreven in art. 4 Mandaatbesluit medewerkers landelijk parket (art. 3 Mandaatbesluit medewerkers landelijk parket). De uitgezonderde zaken zijn dezelfde als in het modelmandaatbesluit voor de arrondissementsparketten.

Het functioneel parket

Evenals het landelijk parket is het functioneel parket belast met de opsporing en vervolging van specifieke strafbare feiten, te weten de strafbare feiten die worden opgespoord door één van de vier bijzondere opsporingsdiensten (art. 9 lid 3 Sv).¹⁰¹ Het betreft met name complexe fraudezaken en milieucriminaliteit.¹⁰²

Op grond van de Mandaatregeling medewerkers functioneel parket zijn de administratief juridisch medewerker en de commissiesecretaris gemandateerd om sepotbeslissingen te nemen (art. 3 en 4 van de mandaatregeling). Er is geen artikel in het mandaatbesluit opgenomen waarin de mandaatregeling voor bepaalde gevallen wordt uitgesloten. Wel wordt het toepassingsbereik van de mandaatregeling beperkt door de (niet openbare) Instructie interne procedures buitengerechtelijke afdoening in FP-zaken, waarin is opgenomen dat een “voorgenomen beslissing tot het (voorwaardelijk) seponeren in een gevoelige zaak aan de hoofdofficier van justitie [wordt voorgelegd], tenzij het sepot betrekking heeft op een verdachte wiens rol in de zaak geen betrekking heeft op de gevoeligheid daarvan.”

¹⁰⁰ Art. 1 Besluit regels landelijk parket en functioneel parket, alsmede ten aanzien van mandateren bevoegdheden officier van justitie; P.M. Frielink, ‘Het OM in de Wet op de rechterlijke organisatie’, in: J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek, *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 33-34.

¹⁰¹ De Fiscale Inlichtingen- en Opsporingsdienst (FIOD), de Inspectie Leefomgeving en Transport, Inlichtingen en Opsporingsdienst (ILT/IOD), de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit, Inlichtingen- en Opsporingsdienst (NVWA-IOD) en de Nederlandse Arbeidsinspectie, Directie Opsporing (NLA-DO).

¹⁰² Art. 2 Besluit regels landelijk parket en functioneel parket, alsmede ten aanzien van mandateren bevoegdheden officier van justitie.

Het parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM)

Het parket CVOM (art. 137b Wet RO) is belast met de vervolging van strafbare feiten waarvoor een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd.¹⁰³ In de praktijk houdt het CVOM zich voornamelijk bezig met zogenoemde feitgecodeerde zaken. Daarmee wordt bedoeld strafbare feiten waaraan een codering – een feitcode – is gekoppeld met een concrete omschrijving van het strafbare feit en veelal een vast boetetarief.¹⁰⁴ Welke strafbare feiten worden feitgecodeerd, wordt bepaald door een adviescommissie van het Openbaar Ministerie, te weten de Commissie Feiten en Tarieven. De feitgecodeerde strafbare feiten betreffen bepaalde veelvoorkomende overtredingen en misdrijven op het gebied van onder meer verkeer, milieu, openbare orde, leefbaarheid en enkele bijzondere wetten. Daarnaast houdt het parket CVOM zich bezig met een aantal niet-feitgecodeerde zaken, waaronder art. 8 WVV 1994 (rijden onder invloed) en art. 98 Wet personenvervoer 2000 (reis- en verblijfsverbod in het openbaar vervoer).¹⁰⁵

Op basis van het Mandaatbesluit medewerkers Parket CVOM zijn de commissiesecretaris en administratief juridisch medewerker bevoegd tot het nemen van een sepotbeslissing (art. 2 en 3 van het mandaatbesluit). In art. 5 is bepaald dat in bepaalde zaken overleg moet plaatsvinden met een (assistent)officier van justitie, te weten: zaken waarin de verdachte of het slachtoffer landelijk of lokaal grote bekendheid geniet en sepot inzake overtredingen die oorspronkelijk zijn geregistreerd als art. 6 WVV 1994-zaken. In art. 6 is bepaald dat de mandaatregeling niet van toepassing is op de sepotbeslissingen in de volgende zaken: a) gevoelige zaken en b) zaken waarin overheidsinstellingen of medewerkers van het eigen arrondissement als verdachten zijn aangemerkt.

3.3 De sepotbeslissing: instroom, beoordeling en afhandeling

In deze paragraaf wordt ingegaan op het werkproces van parketmedewerkers bij het nemen van sepotbeslissingen.

Gegevens registreren in GPS

De op de opsporing betrekking hebbende gegevens in GPS zijn in de regel afkomstig uit de systemen Basisvoorziening Handhaving (BVH) en Betere Opsporing door Sturing op Zaken (BOSZ). BVH is een incidentregistratiesysteem dat wordt gebruikt door de politie. Politied medewerkers kunnen in dit systeem incidenten registreren, aangiftes opnemen en strafdossiers opmaken. BOSZ is een systeem van de politie waar het Openbaar Ministerie ook toegang toe heeft en vormt de koppeling tussen BVH en GPS. De zaak wordt in BOSZ geaccepteerd door de beoordelaar van het OM. Na acceptatie worden automatisch de gegevens vanuit BVH naar BOSZ gehaald, en van BOSZ overgedragen naar GPS. De zaak verschijnt vervolgens in een zogenoemde werklijst.¹⁰⁶

¹⁰³ Art. 2a Besluit regels landelijk parket en functioneel parket, alsmede ten aanzien van mandateren bevoegdheden officier van justitie.

¹⁰⁴ P.M. Frielink, 'Het OM in de Wet op de rechterlijke organisatie', in: J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek, *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 36; J.M.W. Lindeman, 'Criminaliteitsbestrijding', in: J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek, *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023, p. 239-240.

¹⁰⁵ Instructie zaken parket CVOM (2022I003), onderdeel 3.2.

¹⁰⁶ Bij het parket CVOM kunnen zaken in GPS zowel via BOSZ instromen als via het systeem SVEN. SVEN staat voor Schuld Vaststellen.

Als een nieuwe zaak in GPS wordt geregistreerd, wordt door GPS automatisch een uittreksel JD van de verdachte opgevraagd en in GPS opgeslagen.

Vorbewerkingsformulier

Wanneer de zaak is geregistreerd in GPS wordt deze aan een beoordelaar gekoppeld.

Hierna vindt de beoordeling door de medewerker van het Openbaar Ministerie plaats. De afwegingen voor de beoordeling kunnen worden vastgelegd in een zogenoemd vorberewerkingsformulier of met een aantekening in een memoveld in GPS. In GPS kan een standaard vorberewerkingsformulier worden gegenereerd (zie bijlage D), maar de meeste parketten gebruiken een eigen vorberewerkingsformulier. Het vorberewerkingsformulier is een Word-document met een aantal vooraf ingevulde zaaksgegevens, zoals de naam van de verdachte en de kwalificatie van het delict. De gegevens op het formulier kunnen worden aangepast en aangevuld. In het formulier kan een beschrijving van de casus en de bewijsmiddelen worden gegeven en de geadviseerde afdoeningsbeslissing worden toegelicht. De vorberewerking wordt veelal gebruikt als een samenvatting van de zaak ten behoeve van de functionaris die na de beoordelaar met de zaak verder gaat, bijvoorbeeld de officier die met de zaak op zitting staat of degene die de zaak opnieuw beoordeelt wanneer verzet is ingesteld tegen een opgelegde strafbeschikking. Dat maakt dat het in sepotzaken vaak niet voor de hand ligt het vorberewerkingsformulier in te vullen.

Bij het beoordelen van de zaak kan het voorkomen dat wordt geconstateerd dat het dossier niet volledig is. Er kunnen dan via GPS aanvullende stukken worden aangevraagd aan de politie. De functionaris kan een verwachte ontvangstdatum invullen. Als de gevraagde informatie niet op deze datum is ontvangen, verschijnt de zaak in de werkljst 'completeren', zodat de functionaris eventueel een rappel kan sturen. De berichten worden naar BOSZ gestuurd, waarna de politie het verzoek kan oppakken.

De afdoeningsbeslissing

Na het vorberewerken van de zaak dient de beoordelaar een afdoeningsbeslissing te nemen. GPS is zo ingericht dat een sepotbeslissing enkel kan worden geregistreerd door een op basis van zijn profiel geautoriseerde medewerker.

Enkel medewerkers waaraan in GPS één van de volgende profielen is toegekend zijn daartoe geautoriseerd:

- Officier van justitie;
- Adjunct-officier;
- Beoordelaar¹⁰⁷;
- Allround (superuser).¹⁰⁸

¹⁰⁷ Dit kunnen verschillende functionarissen zijn, in principe alle functionarissen die onder het generieke profiel van de commissiesecretaris vallen. Daarnaast geldt bijvoorbeeld voor het parket CVOM dat het autorisatieprofiel beoordelaar ook toegekend wordt aan administratief juridisch medewerkers, aangezien deze functie binnen parket CVOM ook gemandateerd is om sepotbeslissingen (en andere afdoeningsbeslissingen) te nemen.

¹⁰⁸ Deze autorisatie bestaat ten behoeve van het systeembeheer.

Welk profiel een medewerker in GPS krijgt toegekend, is afhankelijk van de functie van de medewerker en wordt beslist door leidinggevendenden binnen het parket. De autorisaties komen niet één op één overeen met de functies genoemd in de mandaatbesluiten. Door het PaG is aangegeven dat de autorisatieprofielen niet volledig kunnen aansluiten op de mandaatbesluiten. Dit komt doordat in de mandaatbesluiten uitzonderingen zijn gemaakt waarbij aan de hand van diverse factoren afgewogen dient te worden of bijvoorbeeld sprake is van een gevoelige zaak, waarop de mandaatregeling niet van toepassing is. Dit vergt een casuïstische afweging en kan dus niet worden geautomatiseerd.

De beoordelaar neemt een afdoeningsbeslissing. Wanneer de beoordelaar besluit de zaak te seponeren, wordt in GPS de datum geregistreerd waarop de beslissing is genomen en wie de beslissing heeft genomen. In GPS moet worden geregistreerd wat de grond voor het sepot is door het invullen van de juiste sepotcode. Vervolgens kan in een memoveld in GPS een toelichting op de sepotbeslissing worden ingevuld. Deze toelichting verschijnt ook in de kennisgeving die aan het slachtoffer wordt verzonden.

Als het delict wordt geseponneerd op technische gronden, dient sinds 2024¹⁰⁹ in GPS te worden ingevuld of het technisch sepot vermijdbaar was en zo ja, waarom het sepot vermijdbaar was. De toelichting wordt verzonden naar BOSZ zodat deze terugkoppeling zichtbaar is voor de politie.

Tot op enig moment, gelegen ruim vóór de onderzoeksperiode¹¹⁰ was vereist dat de zaak werd beoordeeld door een tweede beoordelaar, die de afdoeningsbeslissing kon goedkeuren of afkeuren. Sinds enige tijd wordt niet meer gewerkt met dit vierogen-principe en wordt de afdoeningsbeslissing automatisch door GPS geaccordeerd. Enige toegevoegde waarde heeft die automatische accordering niet. Voor het vierogen-principe is geen ander controlemechanisme in de plaats gekomen.

Aanmaken en verzenden van kennisgevingen

Na het nemen van de afdoeningsbeslissing wordt in geval van een misdrijf de kennisgeving sepot aan de verdachte automatisch aangemaakt. De tekst van de brief wordt automatisch gegenereerd met de gegevens die in GPS zijn geregistreerd. Deze standaardbrief kan in beginsel niet worden bewerkt. Indien de beoordelaar een brief wil sturen met een tekst die afwijkt van de standaardbrief, dient hij de brief handmatig aan te maken.

Als het sepot betrekking heeft op een overtreding, wordt de kennisgeving sepot niet automatisch door GPS aangemaakt, tenzij sprake is van een ingetrokken strafbeschikking. De kennisgeving sepot in overtredingszaken kan wel handmatig worden aangemaakt.

In de kennisgeving aan de verdachte is vermeld dat er een verdenking is gerezen van een strafbaar feit en dat de verdachte niet (verder) zal worden vervolgd. Ook vermeldt de kennisgeving (geautomatiseerd) de betreffende sepotgrond. Indien het een onvoorwaardelijk sepot betreft, wordt vermeld dat de zaak hiermee is afgedaan, tenzij de beslissing moet worden herzien op grond van nieuwe feiten of omstandigheden of omdat het gerechtshof alsnog een vervolging beveelt. Bij een voorwaardelijk sepot wordt vermeld dat niet (verder) zal worden vervolgd onder de voorwaarde dat de verdachte gedurende een proeftijd van één jaar zich niet aan enig strafbaar feit zal schuldig maken “dan wel op andere wijze zich zal misdragen”. Op deze voorwaarde wordt in par. 4.4.3.2 nader

¹⁰⁹ In de onderzoeksperiode (2022) behoefde dat nog niet aangegeven te worden.

¹¹⁰ De precieze datum waarop het vier-ogenprincipe is losgelaten kon door het PaG niet worden achterhaald.

ingegaan. In de brief aan de verdachte is niet vermeld welke rechtsgevolgen het sepot heeft en dat en op welke wijze een klacht kan worden ingediend tegen de sepotbeslissing.

Voorbeelden van een kennisgeving aan de verdachte van een onvoorwaardelijk en voorwaardelijk sepot zijn opgenomen als respectievelijk bijlage F1 en F2 bij dit rapport.

Indien sprake is van een onvoorwaardelijk sepot wordt de kennisgeving aan de verdachte per gewone post verstuurd. In het jaar 2022 werd in geval van een voorwaardelijk sepot de kennisgeving aan de verdachte betekend. Begin 2024 is door het College van 'procureurs-generaal gekozen voor een andere werkwijze, waarbij de kennisgeving van een voorwaardelijk sepot (waaraan in beginsel slechts de algemene voorwaarde wordt gekoppeld) per gewone post wordt verzonden. Een uitzondering wordt gemaakt voor sepot in zaken waarin de vervolging reeds een aanvang had genomen (kennisgeving niet *verdere* vervolging).

In het geval dat er een slachtoffer was betrokken bij de zaak, en dit slachtoffer is geregistreerd in GPS en heeft aangegeven geïnformeerd te willen worden, wordt ook automatisch een kennisgeving aan het slachtoffer gegenereerd in GPS. Het systeem genereert dan een standaard toelichting op de betreffende sepotgrond. Daarnaast kan de beoordelaar in het veld 'toelichting sepot' in GPS een op de zaak toegespitste toelichting invoeren, die ook in de kennisgeving wordt opgenomen. Voor het maken en verzenden van de kennisgeving aan het slachtoffer is een andere medewerker verantwoordelijk, namelijk een slachtoffermedewerker. De standaardbrief verschijnt in de werklijst van de slachtoffermedewerker, die de brief vervolgens zelf nog kan bewerken. In de kennisgeving aan het slachtoffer is opgenomen dat de strafzaak is onderzocht en beoordeeld en dat het Openbaar Ministerie heeft besloten dat er geen strafzaak komt tegen de verdachte. De (geautomatiseerde) reden van het afzien van (verdere) vervolging wordt vermeld. Verder wordt in de kennisgeving van een onvoorwaardelijk sepot vermeld dat het slachtoffer zich voor eventuele schadevergoeding kan richten tot de civiele rechter. In de kennisgeving van een voorwaardelijk sepot staat ook een toelichting op de gegeven proeftijd. Bij zowel het onvoorwaardelijk als het voorwaardelijk sepot is opgenomen dat een klacht kan worden ingediend bij het gerechtshof wanneer het slachtoffer het niet eens is met de sepotbeslissing. Voorbeelden van een kennisgeving aan het slachtoffer van een onvoorwaardelijk en voorwaardelijk sepot zijn opgenomen als bijlagen G1 en G2 bij dit rapport.

Koppeling Justitieel Documentatie Systeem

Indien een afdoeningsbeslissing is genomen, maakt GPS automatisch een zogenoemd 201-bericht aan dat via het berichtenverkeer van GPS naar het Justitieel Documentatie Systeem (JDS) gaat. JDS is het registratiesysteem van de Justitiële Informatiedienst (Justid), waarin alle justitiële gegevens worden geregistreerd. De zaaksgegevens met sepotcode, worden vervolgens opgenomen in de justitiële documentatie van de verdachte tenzij is geseponneerd met sepotcode 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt) of 09 (rechtmatige geweldsaanwending opsporingsambtenaar). Opmerking verdient dat in de Aanwijzing staat dat een feit ook op meer dan één grond kan worden geseponneerd en dat dan de sepotgronden in volgorde van belangrijkheid worden genoteerd en dat alle sepotgronden worden doorgegeven aan JDS. Er kan in GPS echter slechts één sepotcode per feit worden geregistreerd en dus ook maar één sepotcode via het berichtenverkeer naar JDS worden verzonden. Twee of meer sepotcodes kunnen wel worden aangegeven, maar dan enkel handmatig in de kennisgeving sepot.

Herbeoordelen of heropenen van een zaak

Het heropenen van een in GPS reeds afgesloten zaak kan aan de orde zijn indien een slachtoffer een art. 12 Sv procedure is gestart en het gerechtshof heeft geoordeeld dat de verdachte (verder) moet worden vervolgd. Heropenen kan ook wanneer bij een voorwaardelijk sepot de algemene of een bijzondere voorwaarde overtreden is. Ook komt het voor dat een sepotcode gewijzigd wordt, meestal na verzoek van de verdachte of de verdediging. Bijvoorbeeld van een sepot 02 naar een sepot 01, of van een beleidssepot naar een technisch sepot.

3.4 Afsluiting

Verhoudingsgewijs is het sepot door het OM een belangrijke manier om zaken af te doen. Globaal gesproken gaat het om één derde van het aantal zaken dat bij het OM binnenstroomt. Een groot deel daarvan, zowel bij de overtredingen als de misdrijven, betreft technische sepots wegens onvoldoende bewijs. Bij de beleidssepots zijn de daarvoor gehanteerde sepotgronden in de loop der jaren grofweg op dezelfde manier verdeeld. De voorwaardelijke sepots maken circa één derde deel van de beleidssepots uit, ook die aantallen blijven verhoudingsgewijs stabiel. Het aantal klachten over de gehanteerde sepotgrond bij de hoofdofficier van justitie is ook redelijk stabiel. In aantallen gaat het om circa 1 promille van het totaal aantal sepots. De klachten bij de Nationale ombudsman over de beslissing van de hoofdofficier zijn in aantal wel beperkt, maar gerelateerd aan het aantal beslissingen niet onbelangrijk: over circa een kwart van de beslissingen wordt geklaagd. Het merendeel (in 2022 80% en in 2023 92%) van de onderzochte klachten is door de Nationale ombudsman ongegrond verklaard.

Het aantal art. 12 Sv klachten is over de loop der jaren tamelijk stabiel en bevindt zich tussen de 2500 en 3000 zaken.

4 Bevindingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek weergegeven. De bevindingen zijn hoofdzakelijk terug te voeren op het uitgevoerde dossieronderzoek en (interne) documenten die ter beschikking zijn gesteld door het PaG. Eerst wordt in paragraaf 4.2 een algemeen, cijfermatig beeld geschetst van de onderzochte zaken. Daarbij wordt onder meer onderscheid gemaakt tussen de verschillende parketten, sepotcodes en misdrijven en overtredingen. Vervolgens wordt ingegaan op bevindingen met betrekking tot formele kwesties, waaronder de bevoegdheid tot het nemen van de sepotbeslissingen en de kennisgevingen (paragraaf 4.3). In paragraaf 4.4 komen de materiële kwesties aan bod. Tevens wordt ingegaan op bevindingen ten aanzien van voorwaardelijke sepot. Een aantal overige kwesties wordt besproken in paragraaf 4.5.

Zoals uiteengezet in paragraaf 2.6 is in dit onderzoek bij de toetsing van de sepotbeslissingen rekening gehouden met de beleidsvrijheid van het Openbaar Ministerie. Dat brengt mee dat ten aanzien van de feitelijke beslissingen is bezien of de sepotbeslissing begrijpelijk is. Juridische aspecten, zoals de procedurele eisen aan de sepotbeslissingen, zijn wel volledig getoetst.

De in dit hoofdstuk weergegeven bevindingen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de informatie zoals die volgt uit GPS. Indien een bepaalde handeling niet is geregistreerd, wordt, bij gebrek aan aanwijzingen voor het tegendeel, geconcludeerd dat het ervoor moet worden gehouden dat een bepaalde handeling niet is verricht. Opmerking verdient dat het ontbreken van een registratie in GPS van een bepaalde handeling niet uitsluit dat de handeling wel, al dan niet buiten GPS om, is verricht.

4.2 De onderzochte zaken cijfermatig in beeld

In totaal zijn 204 strafzaken onderzocht waarin een sepotbeslissing is gevolgd. In deze paragraaf is het aantal beslissingen in tabellen weergegeven, om zo een beter inzicht te krijgen in de aard en omvang van de geselecteerde zaken.

4.2.1 Totaal aantal onderzochte sepotzaken

In de steekproef van de 204 zaken zijn, zoals te zien is in de eerste tabel, alle dertien (eerstelijns) parketten betrokken.

In de tweede tabel is te zien op welke gronden de zaken zijn geseponeerd. Wat betreft de sepotcode is van belang op te merken dat, overeenkomstig de jaarcijfers van het Openbaar Ministerie die in bijlage C zijn opgenomen, de cijfers zijn weergegeven op zaaksniveau en niet op feiteniveau. Daarbij zijn alleen zaken meegenomen die in zijn geheel geseponeerd zijn. Zaken waarin een deel van de feiten is geseponeerd en voor een deel van de feiten (bijvoorbeeld) is gedagvaard of een strafbeschikking is uitgevaardigd zijn dus niet meegeteld. Verder geldt dat wanneer een sepotbeslissing betrekking heeft op meerdere strafbare feiten, de sepotbeslissing als één sepot telt. Daarbij is enkel acht geslagen op de sepotcode van het eerste strafbare feit dat in een zaak is geregistreerd. Indien een sepotbeslissing meerdere strafbare feiten betreft die op dezelfde of verschillende sepotgronden zijn geseponeerd, is

dit niet weergegeven. Overigens bevatte de steekproef slechts twee zaken waarin sprake was van verschillende sepotcodes.¹¹¹

Van de 108 technische sepotcode is het overgrote deel (bijna 80%) geseponeerd vanwege onvoldoende bewijs (sepotcode 2). Bij de beleidssepotcode (96 in totaal), is circa 20% geseponeerd met code 43 (oud feit), circa 16% met code 55 (gewijzigde omstandigheden) en circa 13% met code 20 (ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert).

Per parket

Parket	Aantal zaken
Oost-Brabant	9
Zeeland-West-Brabant	11
Limburg	6
Oost-Nederland	30
Den Haag	13
Rotterdam	13
Amsterdam	14
Noord-Holland	15
Midden-Nederland	7
Noord-Nederland	14
Landelijk Parket	4
Functioneel Parket	7
CVOM	61
Totaal	204

Per sepotcode

Sepotcode	Aantal zaken
Technische sepotcode	108
01 ten onrechte als verdachte aangemerkt	10
02 onvoldoende bewijs	85
03 OM niet-ontvankelijk	11
06 dader niet strafbaar	2
Beleidssepotcode	96
<i>Gronden i.v.m. andere maatregelen</i>	13
20 ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	12
21 civielrechtelijke jeugdmaatregel	1
<i>Gronden i.v.m. algemene rechtsorde</i>	2
32 onvoldoende nationaal belang	2
<i>Gronden i.v.m. gepleegd feit</i>	32
40 gering feit	11
41 gering aandeel in het feit	2

¹¹¹ Zaken 65 en 77.

43 oud feit	19
<i>Gronden i.v.m. persoon verdachte</i>	37
50 leeftijd	2
51 recente bestraffing	4
52 door feit of gevolgen getroffen	8
53 gezondheidstoestand	5
55 gewijzigde omstandigheden	15
56 verdachte onvindbaar	3
<i>Gronden i.v.m. verhouding verdachte-benadeelde</i>	9
70 verhouding tot de benadeelde geregeld	3
71 medeschuld van de benadeelde	2
73 beperkte kring	2
74 civiel en administratief recht	2
<i>Gronden i.v.m. beëindiging executie strafbeschikking</i>	3
86 beëindiging executie SB: onvoldoende nationaal belang	1
90 beëindiging executie SB: oud feit	1
92 beëindiging executie SB: recente bestraffing	1
Totaal	204

4.2.2 Misdrijven

In de steekproef bevonden zich 150 misdrijfzaken. Van de 150 misdrijfzaken uit de steekproef (100 onvoorwaardelijke septs en 50 voorwaardelijke septs) bleken vier zaken overtredingen in plaats van misdrijven te betreffen.¹¹² Deze zaken waren verkeerd geregistreerd in GPS. De vier later aan de steekproef toegevoegde zaken van het Landelijk Parket waren alle misdrijven, zodat het totaal aantal misdrijfzaken toch 150 betreft.

Onvoorwaardelijke septs

Van de 150 misdrijfzaken zijn 98 zaken onvoorwaardelijk geseponeerd. Uitgegaan is van de eerste sepotbeslissing in een zaak. Zaken die eerst voorwaardelijk en later onvoorwaardelijk zijn geseponeerd, zijn bij de voorwaardelijke septs meegeteld.¹¹³

¹¹² Zaken 33, 35, 69 en 141. Zaak 35 betreft het binnenbrengen van een telefoon vanuit de Verenigde Staten in Nederland, terwijl hiervan geen aangifte is gedaan (art. 10:1 lid 1 Adw). Dit feit betreft een overtreding (art. 10:13), tenzij dit feit wordt begaan met het oogmerk de invoerrechten te ontduiken (art. 10:1 lid 2 jo art. 10:13 Adw). In GPS is geen (interne) motivering van het sepot aanwezig, behalve dat de officier van justitie geen vervolgingsrecht (meer) heeft. Voor het feit was eerst een fiscale strafbeschikking opgelegd in 2018. De sepotbeslissing is genomen in maart 2022. Kennelijk was de beoordelaar van mening dat het feit niet met het oogmerk als bedoeld in art. 10:1 lid 2 Adw was begaan, omdat het misdrijf als bedoeld in art. 10:1 lid 2 Adw eerst na twaalf jaren verjaart (art. 70 lid 1 onder 3 Sr), terwijl een overtreding na drie jaren verjaart (art. 70 lid 1 onder 1 Sr).

¹¹³ Dit betreffen vier zaken: zaken 114, 130, 140 en 204.

Per parket

Parket	Aantal zaken
Oost-Brabant	5
Zeeland-West-Brabant	7
Limburg	4
Oost-Nederland	15
Den Haag	8
Rotterdam	7
Amsterdam	9
Noord-Holland	10
Midden-Nederland	4
Noord-Nederland	9
Landelijk Parket	1
Functioneel Parket	4
CVOM	15
Totaal	98

Per sepotcode

Sepotcode	Aantal zaken
Technische sepots	71
01 ten onrechte als verdachte aangemerkt	8
02 onvoldoende bewijs	59
03 OM niet-ontvankelijk	3
06 dader niet strafbaar	1
Beleidssepots	27
20 ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	4
32 onvoldoende nationaal belang	1
43 oud feit	7
50 leeftijd	2
51 recente bestraffing	2
55 gewijzigde omstandigheden	1
56 verdachte onvindbaar	3
70 verhouding tot de benadeelde geregeld	1
71 medeschuld van de benadeelde	1
73 beperkte kring	1
74 civiel en administratief recht	2
86 beëindiging executie strafbeschikking: onvoldoende nationaal belang	1
92 beëindiging executie strafbeschikking: recente bestraffing	1
Totaal	98

Voorwaardelijke sepots

Per parket

Parket	Aantal zaken
Oost-Brabant	4
Zeeland-West-Brabant	3
Limburg	2
Oost-Nederland	14
Den Haag	5
Rotterdam	6
Amsterdam	5
Noord-Holland	3
Midden-Nederland	1
Noord-Nederland	5
Landelijk Parket	3
Functioneel Parket	1
CVOM	0
Totaal	52

Per sepotcode

Sepotcode	Aantal zaken
20 ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	8
21 civielrechtelijke jeugdmaatregel	1
40 gering feit	10
41 gering aandeel in het feit	2
43 oud feit	1
51 recente bestraffing	2
52 door feit of gevolgen getroffen	8
53 gezondheidstoestand	4
55 gewijzigde omstandigheden	12
70 verhouding tot benadeelde geregeld	2
71 medeschuld van de benadeelde	1
73 beperkte kring	1
Totaal	52

4.2.3 Overtredingen

De steekproef bevatte 54 zaken aangaande overtredingen. Van die 54 zaken werden 53 zaken onvoorwaardelijk geseponneerd. Om die reden wordt enkel de categorie 'onvoorwaardelijke sepots' weergegeven. Bij de technische sepots overheerst ook hier 'onvoldoende bewijs', terwijl de beleidssepots voor het merendeel op 'oud feit' berusten.

Onvoorwaardelijke sepot

Per parket

Parket	Aantal zaken
Zeeland-West-Brabant	1
Oost-Nederland	1
Den Haag	1
Noord-Holland	2
Midden-Nederland	1
Functioneel Parket	1
CVOM	46
Totaal	53

Per sepotcode

Sepotcode	Aantal zaken
Technische sepot	37
01 ten onrechte als verdachte aangemerkt	2
02 onvoldoende bewijs	26
03 OM niet-ontvankelijk	8
06 dader niet strafbaar	1
Beleidssepot	16
32 onvoldoende nationaal belang	1
40 gering feit	1
43 oud feit	11
53 gezondheidstoestand	1
55 gewijzigde omstandigheden	1
90 beëindiging executie strafbeschikking: oud feit	1
Totaal	53

4.3 Procedurele eisen bij het sepot

Zoals beschreven in paragraaf 2.4, dient het Openbaar Ministerie een aantal procedurele normen in acht te nemen bij het nemen van sepotbeslissingen. Deze formeelrechtelijke normen komen in deze paragraaf aan bod.

4.3.1 Bevoegdheid tot het nemen van de sepotbeslissing

De bevoegdheid tot het nemen van beslissingen over het al dan niet vervolgen van strafbare feiten is in het Wetboek van Strafvordering (art. 167 Sv) toegekend aan het Openbaar Ministerie. Deze bevoegdheid komt in eerste instantie toe aan de officier van justitie. De bevoegdheid tot het seponeren van een zaak kan op grond van art. 126 lid 1 Wet RO – met instemming van de hoofdofficier van justitie van het desbetreffende parket – door de officier van justitie worden gemandateerd aan andere ambtenaren van het Openbaar Ministerie. Hiervoor, in par. 2.4.1, is hierop nader ingegaan. De

uitwerking van de mandaatmogelijkheid is te vinden in de (niet openbare) mandaatbesluiten van de diverse parketten. Ieder parket hanteert een eigen mandaatbesluit, waarbij het zich kan oriënteren op het modelmandaatbesluit van het College van procureurs-generaal.

De mandaatbesluiten: datum van inwerkingtreding

Ten behoeve van het onderzoek zijn van alle parketten de in 2022 geldende mandaatbesluiten verstrekt. De meeste mandaatbesluiten traden in werking op de datum van ondertekening van het besluit of op latere datum. Dat geldt echter niet voor het mandaatbesluit van het parket Midden-Nederland. In art. 5 van het mandaatbesluit is geregeld dat het besluit in werking treedt met ingang van 10 maart 2022, terwijl het mandaatbesluit eerst op 24 augustus 2023 is gedagtekend en ondertekend. Hetzelfde – te weten een latere ondertekening – geldt voor het mandaatbesluit medewerkers parket CVOM van 8 november 2019 (inwerkingtreding per 6 november 2019) en het mandaatbesluit medewerkers arrondissementsparket Amsterdam van 10 oktober 2019 (inwerkingtreding per 1 oktober 2019). Een dergelijke ‘terugwerkende kracht’ is niet correct. Sepotbeslissingen daterend van voor een (nieuw) mandaatbesluit, genomen door functionarissen die op grond van het voorgaande mandaatbesluit niet bevoegd waren, zijn te beschouwen als onbevoegdlijk genomen.

Bevoegdheid van de beoordelaars

In GPS dient te worden geregistreerd door wie de sepotbeslissing is genomen. Ten behoeve van die registratie zijn in het tabblad “Beslissing OM” twee velden beschikbaar, te weten “genomen door:” en “beslissend OvJ:”. In achttien van de 204 onderzochte zaken is het veld “beslissend OvJ:” ingevuld.¹¹⁴ De functiebenamingen van functionarissen die zijn geregistreerd in het veld “genomen door:” lopen uiteen. Voorbeelden zijn adjunct-officier, secretaris, interventiejurist en beoordelaar. Zoals vermeld in de inleiding van dit hoofdstuk, is ten behoeve van dit onderzoek uitgegaan van de informatie zoals die is geregistreerd in GPS. In gevallen waarin geen informatie is opgenomen over de betrokkenheid van een andere beoordelaar (in het veld “beslissend OvJ” of een ander veld in GPS) is aangenomen dat de persoon die is vermeld in het veld “genomen door:” ook daadwerkelijk degene is geweest die de sepotbeslissing heeft genomen.

De in GPS gehanteerde functiebenamingen van de beoordelaars komen niet één op één overeen met de in de mandaatbesluiten van de diverse parketten genoemde functies, waaraan de bevoegdheid is toegekend om sepotbeslissingen te nemen.

Van alle 204 onderzochte zaken is op verzoek van de onderzoekers door het PaG nagegaan welke functie de desbetreffende beoordelaar had ten tijde van het registreren van het geldende mandaatbesluit. Daartoe zijn door het PaG de historische gegevens uit het personeelsregistratiesysteem P-direkt geraadpleegd. Vervolgens is door de onderzoekers nagegaan of de beoordelaar krachtens zijn of haar functie mandaat toekwam.

Daarnaast is door de onderzoekers gezien of de beoordelaar gelet op de specifieke zaak bevoegd was om de sepotbeslissing te nemen in verband met de in de desbetreffende mandaatregeling genoemde uitzonderingen op de generieke mandaatverlening. Op deze twee situaties wordt hierna ingegaan.

¹¹⁴ Zaken 29, 34, 47, 49, 50, 52, 53, 54, 79, 83, 85, 96, 104, 105, 114, 125, 131 en 149.

Geen mandaat vanwege functie

In elf¹¹⁵ van de 204 sepotzaken is een sepot in GPS “genomen door” een parketmedewerker met een in P-direkt geregistreerde functie waaraan geen mandaat toekomt gelet op het vigerende mandaatbesluit. Het betreft medewerkers met (onder meer) functies als Administratief Medewerker, Medewerker verwerken en behandelen, Coördinerend Administratief Medewerker en Medewerker behandelen en ontwikkelen.

In zes¹¹⁶ van de elf zaken is uit informatie uit GPS te herleiden dat in die zaken een OM-hoorgesprek heeft plaatsgevonden waarbij een (met naam genoemde) (adjunct)officier van justitie aanwezig was die de beslissing heeft genomen. In één zaak is de beslissing “in overleg met” een met naam genoemde adjunctofficier van justitie genomen.¹¹⁷ In de resterende vier¹¹⁸ zaken kon niet worden achterhaald of de sepotbeslissing feitelijk door een andere, wel bevoegde, functionaris is genomen of met een dergelijke functionaris is afgestemd. Geconcludeerd kan daarom worden dat in ieder geval ten aanzien van vier van de 204 onderzochte zaken niet kon worden vastgesteld of de sepotbeslissing wel door een daartoe bevoegde functionaris is genomen.

Geen mandaat vanwege uitgezonderde zaaksoort

In de diverse mandaatbesluiten zijn bepaalde soorten zaken uitgezonderd van de desbetreffende mandaatregeling, zoals gevoelige zaken en grote fraude- of milieuzaken. Ook voor art. 6 WVV 1994 zaken – aan schuld te wijten verkeersongevallen met ernstige gevolgen – gelden veelal uitzonderingen. Door de onderzoekers is nagegaan of zich in de 204 onderzochte zaken uitgezonderde zaken bevonden die onbevoegdlijk waren beoordeeld door andere functionarissen dan een officier van justitie. In ten minste drie zaken was dat het geval.

Art. 6 WVV 1994-zaken

In een zaak¹¹⁹ was sprake van een technisch sepot voor een verkeersongeval met dodelijke afloop als bedoeld in art. 6 WVV 1994. In GPS is geregistreerd dat de sepotbeslissing is genomen door een beoordelaar met de functie ‘secretaris’. Op grond van art. 4 van het mandaatbesluit van Zeeland-West-Brabant van 18 november 2019 is de mandaatregeling niet van toepassing op “alle voorwaardelijke en onvoorwaardelijke sepot in overtredingen die oorspronkelijk zijn ingeboekt als artikel 6 WVV-zaken.” Uit de kennisgeving sepot aan de familieleden van het slachtoffer blijkt echter dat de beslissing feitelijk is genomen door de betrokken officier van justitie. Na een gesprek tussen de officier van justitie en de familie heeft de officier van justitie opdracht gegeven tot het laten uitvoeren van een reconstructie van het ongeval. Naar aanleiding van de uitkomst van de reconstructie heeft de officier van justitie besloten de zaak te seponeren.

¹¹⁵ Zaken 4, 23, 62, 107, 116, 117, 119, 132, 133, 143 en 162.

¹¹⁶ Zaken 4, 107, 117, 132, 133 en 143.

¹¹⁷ Zaak 62.

¹¹⁸ Zaken 23, 116, 119 en 162. In zaak 119 is de sepotbeslissing genomen op 8 augustus 2022. Gebleken is dat de beoordelende administratief-juridisch medewerker in november 2022 “met terugwerkende kracht” met ingang van juni 2022 is overgeplaatst naar de functie interventiejurist, waardoor deze alsnog bevoegd werd tot het nemen van sepotbeslissingen. Ten tijde van het nemen van de beslissing was die functiewijziging nog niet in het systeem verwerkt.

¹¹⁹ Zaak 13.

Ook een andere zaak¹²⁰ betrof art. 6 WvW 1994. Deze zaak is geseponeerd met een beleidssepot door een functionaris met de functie ‘onderzoeksjurist’. Ten tijde van het nemen van de beslissing op 31 maart 2022 gold het mandaatbesluit van het parket Noord-Holland van december 2010. In dit mandaatbesluit worden art. 6 WvW 1994-zaken niet uitgezonderd van de mandaatregeling. Wel is in art. 7 van het mandaatbesluit overleg met een officier van justitie voorgeschreven voorafgaand aan het nemen van de beslissing. In GPS is in een memoveld geregistreerd dat de zaak is besproken met een persoon die slechts wordt aangeduid met een voornaam. Het is daarom niet te achterhalen of de beslissing is besproken met een officier van justitie, zodat het ervoor moet worden gehouden dat de sepotbeslissing onbevoegdlijk is genomen.

Grote fraude- en milieuzaken

Twee onderzochte zaken¹²¹ betreffen fraudezaken. De eerste zaak gaat om fraude met zorgkosten voor een bedrag van € 33.000. De beslissing in die zaak is genomen door een functionaris met de functie ‘junior secretaris’. De andere zaak betreft witwassen van circa € 750.000. In die zaak is de beslissing genomen door een functionaris met de functie ‘senior+ secretaris’. De mandaatregeling van beide parketten (parket Noord-Nederland en landelijk parket) sluit de mandaatregeling uit voor “grote fraude- en milieuzaken”. In het mandaatbesluit is echter niet geëxpliciteerd – en evenmin in het modelmandaat waarop de uitzondering kennelijk is gebaseerd – welke de criteria voor grote fraude- en milieuzaken zijn. Ook het PaG heeft desgevraagd de precieze herkomst achter deze bepaling en naar welke ‘geldende criteria’ deze verwijst niet kunnen achterhalen. In de huidige praktijk wordt deze verwijzing door het PaG niet meer relevant geacht, omdat grote fraude- en milieuzaken door het FP worden afgehandeld. Maar daarbij moet worden aangetekend dat ook de mandaatregeling van het Landelijk Parket deze uitzondering bevat, zonder dat duidelijk is gemaakt wat die uitzondering inhoudt. Dat betekent dat met name in de tweede genoemde zaak (witwassen van circa € 750.000) niet zonder meer kan worden aangenomen dat de desbetreffende sepotbeslissing bevoegdlijk is genomen.

Gevoelige zaken

De uitzondering voor gevoelige zaken is in het modelmandaatbesluit van het PaG wel uitgewerkt. Gevoelige zaken zijn zaken die voldoen aan één van de volgende kenmerken:

- “• de ernst of de aard van het delict brengt landelijk of lokaal grote commotie teweeg of kan dat teweeg brengen;
- de verdachte of het slachtoffer geniet landelijk of lokaal grote bekendheid vanwege zijn of haar positie;
- de zaak ligt nationaal politiek, juridisch of publicitair gevoelig of dreigt dat te worden;
- de zaak moet op basis van de 'Aanwijzing hoge transacties en transactie in gevoelige zaken' van het College van procureurs-generaal, door de officier van justitie worden voorgelegd aan de leiding van het parket.”

Een zaak¹²² betreft mogelijk een gevoelige zaak, vanwege de “ernst of de aard van het delict.” Het gaat daarbij om een voorwaardelijk beleidssepot voor vijf misdrijven, te weten twee pogingen zware mishandeling in vereniging, huisvredebreuk, en twee bedreigingen. In het dossier en de reclasseringsrapportage is te lezen dat er aanwijzingen zijn dat het gaat om eerwraak-gerelateerd

¹²⁰ Zaak 61.

¹²¹ Zaken 92 en 204.

¹²² Zaak 128.

geweld tegen de ex-vrouw en haar nieuwe partner. Afgezet tegen de voorbeelden die in de (interne)¹²³ OM-Handleiding gevoelige zaken uit 2020¹²⁴ als ‘gevoelig’ worden aangehaald is de afdoening bij mandaat niet onbegrijpelijk. Die voorbeelden zijn “terrorisme, rampen als Volendam en Enschede, zware zedendelicten.” In de genoemde handleiding is echter ook vermeld dat deze voorbeelden geen absolute en limitatieve opsomming zijn, maar bedoeld zijn om de kenmerken enigszins te verduidelijken. Iedere zaak dient volgens de handleiding beoordeeld te worden tegen de achtergrond van alle feiten en omstandigheden van het geval. De in de Handleiding bedoelde gevoelige zaken dienen in beginsel aan het College van procureurs-generaal te worden gemeld. Of de uitzondering in het model-mandaatbesluit en de daarop gebaseerde plaatselijk mandaatbesluiten alleen dergelijke zaken betreft is echter niet expliciet vastgelegd.

Medewerkers van eigen parket of politiedienst als verdachte

Een zaak¹²⁵ betreft een verdenking van computervredebreuk begaan door een politieambtenaar van de landelijke eenheid. De zaak is geseponeerd met een beleidssepot door een functionaris van het Landelijk Parket met de functie ‘senior+ secretaris’. Op grond van art. 4 onder b van het mandaatbesluit van het landelijk parket is de mandaatregeling niet van toepassing op zaken waarin “medewerkers van het Landelijk Parket of het Korps landelijke Politiediensten, Landelijke Eenheid, als verdachten zijn aangemerkt.” Nu aan de gegevens uit GPS geen aanwijzingen kunnen worden ontleend dat de beslissing feitelijk door een officier van justitie is genomen, moet ervan worden uitgegaan dat de sepotbeslissing onbevoegdlijk is genomen.

Conclusie ten aanzien van de bevoegdheid

Uit het onderzoek blijkt dat de toekenning van de sepotbevoegdheid die volgt uit de mandaatbesluiten van de parketten niet aansluit bij de autorisaties die in GPS worden verleend. Daardoor komt het voor dat sepotbeslissingen worden geregistreerd door personen die niet bevoegd zijn om sepotbeslissingen te nemen.¹²⁶ Zoals vermeld in de inleiding bij dit hoofdstuk, worden de bevindingen van dit onderzoek gebaseerd op de informatie zoals geregistreerd in GPS. Indien in GPS geen nadere informatie is opgenomen over een andere (bevoegde) persoon die de sepotbeslissing heeft genomen, wordt ervan uitgegaan dat degene die staat vermeld als beslisser de beslissing heeft genomen. Soms is een dergelijke beslissing wel ‘afgestemd’ met de (adjunct)officier van justitie maar ook dan volgt onvoldoende duidelijk uit GPS of de uiteindelijke beslissing bevoegdlijk is genomen. Verder bevatten de meeste mandaatsbesluiten uitzonderingen op de bevoegdheid van de gemandateerde ambtenaar voor bepaalde soorten zaken. Die uitzonderingen werken niet door in GPS. Dat levert vervolgens problemen op voor het bepalen van de bevoegdheid van de gemandateerde ambtenaar als de uitzonderingen niet voldoende duidelijk zijn omschreven. Dat is bijvoorbeeld het geval als het gaat om ‘gevoelige zaken’. Het Openbaar Ministerie heeft sinds enige tijd het ‘vier ogen-principe’ losgelaten bij

¹²³ De in daarmee vergelijkbare Handleiding gevoelige zaken is naar aanleiding van een verzoek op grond de destijds geldende Wet openbaarheid bestuur (Wob) wel beschikbaar, zie daarover T. Felix, ‘De Interne besluitvorming van het Openbaar Ministerie in gevoelige zaken en hoge transacties: een geschikte procedure?’, *Tijdschrift voor sanctierecht en onderneming*, 2019/4, p. 139-145.

¹²⁴ Per 1 januari 2024 vervangen door de Instructie gevoelige zaken. Ook deze Instructie is niet openbaar gemaakt.

¹²⁵ Zaak 201.

¹²⁶ Opgemerkt kan wel worden dat ook een onbevoegdlijk genomen sepotbeslissing gelet op het vertrouwensbeginsel doorgaans kan worden toegerekend aan het Openbaar Ministerie zodat een dergelijke beslissing ten aanzien van de verdachte bindende werking heeft.

de beoordeling van de zaak voor sepot. Dat maakt het systeem extra kwetsbaar voor gebreken ten aanzien van de bevoegdheid.

4.3.2 Kennisgeving van de sepotbeslissing aan de verdachte

Volgens par. 2.5 van de Aanwijzing moet de verdachte worden geïnformeerd over het sepot. De paragraaf luidt:

“2.5. Kennisgeving

De officier van justitie stelt de verdachte en de belanghebbende(n) in kennis van het sepot en vermeldt daarbij de sepotgronden met een motivering.

In deze kennisgeving wordt ook vermeld dat de beslissing tot niet of niet verdere vervolging slechts kan worden herzien indien:

- nieuwe feiten of omstandigheden aanleiding geven alsnog (verder) te vervolgen.
- het gerechtshof het OM beveelt de verdachte alsnog (verder) te vervolgen.

In die omstandigheden kan een verdachte geen rechten meer ontlenen aan het sepot.”

Inhoud van de kennisgeving

Met de kennisgeving wordt de verdachte op de hoogte gesteld van de beslissing tot niet (verdere) vervolging. De kennisgeving bevat een omschrijving van het feit en een motivering van de sepotbeslissing (zie hierna par. 4.3.4 en 4.3.5). Verder wordt vermeld dat de verdachte niet verder wordt vervolgd en de zaak daarmee in beginsel is afgedaan (onvoorwaardelijke sepots) of dat de verdachte niet zal worden vervolgd onder de voorwaarde dat hij zich gedurende de proeftijd (van meestal één jaar) niet aan enig strafbaar feit zal schuldig maken dan wel zich op andere wijze zal misdragen (de algemene voorwaarde, al dan niet aangevuld met een bijzondere voorwaarde) (voorwaardelijke sepots). Op de voorwaarde dat de verdachte zich niet “op andere wijze zal misdragen” wordt in par. 4.4.3.2 nader ingegaan. In de onderzochte zaken werd in de kennisgeving niet vermeld dat de sepotbeslissing (met uitzondering van sepotcodes 01 en 09) op de justitiële documentatie wordt geregistreerd en dat dit gevolgen kan hebben voor bijvoorbeeld de verkrijging van een VOG. Ook wordt niet vermeld dat de verdachte een klacht kan indienen bij de hoofdofficier van justitie indien de verdachte het niet eens is met de sepotbeslissing.

Wijze van kennisgeven

De Aanwijzing schrijft niet voor op welke manier de kennisgeving aan de verdachte moet geschieden. De wet geeft dit echter wel aan voor de gevallen waarin al een (formele) daad van vervolging heeft plaatsgevonden, zoals toepassing van voorlopige hechtenis. Volgens art. 243 lid 3 Sv dient dan een kennisgeving van niet verdere vervolging te worden betekend. In de werkwijze van het Openbaar Ministerie wordt echter – in ieder geval wat de kennisgevingen betreft – geen onderscheid gemaakt tussen een informeel (art 176 lid 2 Sv) of formeel sepot (art. 243 lid 3 Sv). GPS is daarop ook niet ingericht. In de praktijk wordt in alle gevallen waarin een kennisgeving van een *onvoorwaardelijk sepot* uitgaat een brief aangemaakt die per gewone post wordt verzonden, ook bij formele sepots. Dat is in een aantal gevallen in strijd met de wet. De wet verbindt echter aan het niet betekenen van een kennisgeving van niet verdere vervolging geen rechtsgevolg. Wel kan worden gesteld dat een betekening een grotere kans inhoudt dat de kennisgeving de verdachte ook daadwerkelijk bereikt. Zekerheid op dat punt verschaft een betekening echter ook niet, alleen al omdat een betekening ook

niet in persoon kan plaatsvinden. Opmerking verdient dat in het Nieuwe Wetboek van Strafvordering het onderscheid tussen het formele en informele sepot vervalt en dat het nieuwe Wetboek ten aanzien van de kennisgeving van het sepot in alle gevallen volstaat met toezending per post.

Een kennisgeving van een *voorwaardelijk* sepot moest volgens intern beleid van het Openbaar Ministerie tot voor kort en in ieder geval in de onderzochte periode (2022) altijd aan de verdachte worden betekend.¹²⁷ In de kennisgeving van een voorwaardelijk sepot staat vermeld dat de proeftijd start op de dag van uitreiking van deze kennisgeving.¹²⁸

Deze werkwijze is volgens het Openbaar Ministerie onlangs aangepast, in die zin dat een voorwaardelijk sepot (waaraan in beginsel alleen de algemene voorwaarde wordt verbonden) per post kenbaar wordt gemaakt aan de verdachte en dat daarbij de datum waarop de beslissing tot het voorwaardelijk sepot is genomen als ingangsdatum van de proeftijd wordt aangehouden, tenzij het voorwaardelijk sepot wordt gegeven in zaken waarin de vervolging reeds een aanvang heeft genomen maar het onderzoek ter terechtzitting nog niet is aangevangen (niet *verdere* vervolging): dan vindt wel nog betekening plaats.¹²⁹ De onderzoekers hebben van het PaG begrepen dat GPS nog moet worden aangepast aan de nieuwe werkwijze. De achtergrond van deze gewijzigde werkwijze is dat de kosten van betekening in persoon niet opwegen tegen de voordelen die deze betekening naar inschatting slechts in een zeer klein aantal gevallen zou kunnen hebben. De gedachte is dat het voorwaardelijk sepot immers in beginsel slechts onder de algemene voorwaarde wordt toegepast en in zoverre dus geen nieuwe verplichting voor de verdachte inhoudt. Als er bij wijze van uitzondering toch een bijzondere voorwaarde wordt gesteld, doen zich evenmin problemen voor, omdat vereist is dat de verdachte vooraf instemt met de bijzondere voorwaarde en daarmee dus bekend is. Verwacht wordt dat er zich daarom geen problemen zullen voordoen als een verdachte zich nadien beroept op het onbekend zijn met de voorwaarde(n) van het sepot. Het Nieuwe Wetboek van Strafvordering hanteert eveneens deze werkwijze voor het voorwaardelijk sepot (art. 3.4.1 en 3.4.2. NSv). Kennisgeving per gewone post volstaat ook in de nieuwe regeling.

Verzending kennisgeving aan de verdachte

De Aanwijzing houdt in dat de verdachte in kennis wordt gesteld van het sepot. Uit het onderzoek blijkt dat bij overtredingen in 21 van de 54 zaken geen kennisgeving is uitgegaan. Ook bij misdrijfzaken die onvoorwaardelijk¹³⁰ zijn geseponeerd, is niet altijd een kennisgeving verzonden. Van de 98 onvoorwaardelijk geseponeerde misdrijfzaken was in vijf zaken in het geheel geen kennisgeving aangemaakt in GPS.¹³¹

¹²⁷ Een bijzonder geval betreft zaak 136, waarin het een kwetsbare verdachte betrof die niet op de OM-hoorzitting was verschenen, maar zijn raadsman wel. De akte van uitreiking en het voorwaardelijk sepot zijn na afloop naar de raadsman gemaaild, die het sepot vervolgens aan de verdachte heeft uitgereikt en de ingevulde akte kennelijk heeft teruggestuurd naar het Openbaar Ministerie.

¹²⁸ Zie ook de interne Werkinstructie Beoordelen en registreren zaak van 28 augustus 2020, p. 139.

¹²⁹ In dat geval wordt volgens het PaG het voorwaardelijke sepot “op dezelfde wijze als een kennisgeving niet verdere vervolging op grond van artikel 243 lid 3 Sv aan de verdachte betekend”. Reden voor deze uitzondering is volgens het OM dat het antwoord op de vraag of een op grond van art. 243 lid 3 Sv gegeven voorwaardelijk sepot moet worden betekend, “met onzekerheid is omgeven”. Hiervoor is al gebleken dat in de praktijk een kennisgeving van niet verdere vervolging op grond van art. 243 lid 3 Sv niet wordt betekend, maar per gewone post wordt verzonden.

¹³⁰ De betekening van de kennisgeving van voorwaardelijke sepots komt hierna nog aan bod.

¹³¹ Zaken 8, 14, 18, 25 en 84.

Uit navraag bij het PaG volgt dat niet in alle zaken een automatische kennisgeving sepot in GPS wordt aangemaakt, maar slechts indien 1) sprake is van een in Nederland woonachtige verdachte, 2) er ten minste één feit is gekwalificeerd als misdrijf en 3) de sepotgrond een andere is dan sepotcode 99 (feit dubbel ingeboekt), sepotcode 56 (verdachte onvindbaar) of sepotcode 97 (beëindiging executie strafbeschikking: verdachte onvindbaar). Dit betekent dat in ieder geval in overtredingszaken niet automatisch een kennisgeving sepot wordt aangemaakt en verzonden. Volgens het PaG wordt in overtredingszaken alleen automatisch een kennisgeving sepot aangemaakt als sprake is van een ingetrokken strafbeschikking. De beoordelaar kan wel handmatig een kennisgeving aanmaken en verzenden.

Verder is geconstateerd dat bij een aantal zaken die niet aan de voornoemde criteria voldeden, het niet zonder meer duidelijk is waarom daar dan wel een kennisgeving sepot is aangemaakt (en verzonden).¹³² Dat wijst er op dat de (interne) instructies niet altijd als duidelijk worden ervaren.

Bovendien heeft het PaG te kennen gegeven dat een document, zoals een kennisgeving sepot, enkel als verzonden kan worden beschouwd indien in GPS bij de knop 'Documenten' het veld 'geprint' met een datum is ingevuld. In 27 van de 93 onvoorwaardelijk geseponeerde misdrijfzaken (waarin wel een kennisgeving in GPS was aangemaakt) was het veld 'geprint' niet ingevuld (circa 29%).¹³³ Dit wijst erop dat in een groot aantal onvoorwaardelijk geseponeerde misdrijfzaken de kennisgeving sepot niet aan de verdachte is verzonden.

Een en ander betekent voor met name de overtredingszaken dat lang niet altijd een kennisgeving sepot naar de verdachte wordt verzonden, namelijk (in beginsel) slechts als sprake is van een ingetrokken OM-strafbeschikking. Voor de misdrijfzaken krijgt alleen een in Nederland woonachtige verdachte een kennisgeving van het sepot.

Deze praktijk is in ieder geval niet in overeenstemming met de OM-aanwijzing 2022, waarin ongeclausuleerd staat dat de officier van justitie de verdachte in kennis stelt van het sepot.

Voor bepaalde gevallen komt de in de praktijk gehanteerde werkwijze niet onbegrijpelijk voor. Een voorbeeld daarvan is een Duitse bestuurder die tijdens een trajectcontrole wordt geflitst maar daarover niet is verhoord en in het buitenland verblijft. Deze persoon is niet op de hoogte van de constatering van de overtreding en een kennisgeving sepot zou dus nauwelijks een functie hebben.¹³⁴

¹³² Bijvoorbeeld zaak 168: het betrof een staandehouding door een opsporingsambtenaar die met een laser had gemeten dat de verdachte met zijn auto meer dan 60 km/u te hard had gereden (een overtreding). De verdachte had zijn rijbewijs niet bij zich en moest dat later langsbrengen op het politiebureau. In deze zaak is een kennisgeving sepot aangemaakt in GPS en tevens geprint. Zaak 182 betrof het treinreizen zonder geldig vervoersbewijs (een overtreding) door een verdachte die bij de staandehouding een adres had opgegeven, maar nadien volgens het persoonsregister SKDB (strafrechtketendatabank) zonder vaste woon- of verblijfplaats is. Ook in deze zaak is een kennisgeving sepot aangemaakt en geprint. Zaak 51 is geseponeerd omdat de verdachte onvindbaar was; toch is een kennisgeving aangemaakt (maar niet geprint).

¹³³ Zaken 5, 6, 7, 12, 15, 20, 21, 30, 34, 38, 42, 48, 50, 51, 57, 60, 62, 66, 70, 72, 73, 81, 82, 87, 89, 91 en 97.

¹³⁴ Zaak 154. Andere zaken waarin het niet onbegrijpelijk voorkomt dat geen kennisgeving sepot naar de verdachte is uitgegaan, betreffen bijvoorbeeld zaak 153 (treinreizen zonder kaartje, verdachte wonende in het buitenland en verzending strafbeschikking 'mislukt'), zaak 156 (treinreizen zonder kaartje door verdachte onbekend vertrokken waarheen en een onbestelbaar retour gekomen strafbeschikking), zaak 159 (verdachte staande gehouden, maar zonder vaste woon- of verblijfplaats) en zaak 166 (verdachte staande gehouden en proces-verbaal opgemaakt, maar zonder vaste woon- of verblijfplaats).

Dit is anders in de gevallen waarin iemand wel door de politie als verdachte is aangemerkt en als zodanig is verhoord en vervolgens geen bericht krijgt over die verdenking. Zo werd de verdachte in een zaak¹³⁵ staande gehouden omdat hij reed zonder een kenteken op zijn scooter. Tijdens zijn verhoor verklaarde de verdachte niet over het kenteken en de bijhorende papieren te beschikken. Hij werd als verdachte aangemerkt van kort gezegd het besturen van een motorrijtuig, terwijl voor dat voertuig geen (geldig) kenteken(bewijs) is afgegeven. Ook werd zijn scooter in beslag genomen. Uit RDW bevraging bleek vervolgens dat er wel een kenteken(bewijs) voor dit voertuig aan een ander was afgegeven. De zaak is doorgezet naar het CVOM (mogelijk omdat de scooter ook in beslag was genomen) en daar werd geoordeeld dat voor dit feit onvoldoende bewijs is en dat voor een ander feit (namelijk het rijden zonder (zichtbaar) kenteken) had moeten worden gekozen. Een sepot met code 02 (onvoldoende bewijs) volgt, maar de verdachte wordt daarvan niet in kennis gesteld. In een andere zaak¹³⁶ ging het om een verkeersongeval dat zou zijn veroorzaakt door een slingerende beweging van een vrachtwagen van de rechter- naar de linkerbaan. Een vrachtwagenchauffeur werd aangemerkt als verdachte van art. 5 WVV 1994 en als zodanig verhoord. De verdachte ontkende de vrachtwagenchauffeur te zijn geweest die de slingerende beweging had gemaakt en gaf tijdens dat verhoor aan dat hij teleurgesteld was dat hij als verdachte werd aangemerkt. De zaak werd doorgezet naar het Openbaar Ministerie en dat oordeelde vervolgens dat de zaak wegens onvoldoende bewijs (02) werd geseponneerd, maar stuurde hiervan geen kennisgeving uit naar de verdachte. Zo zijn nog vier andere zaken beoordeeld waarin een kennisgeving op zijn minst voor de hand lag.¹³⁷

Uit het voorgaande blijkt dat de praktijk om bij overtredingszaken (in beginsel) geen kennisgeving van het sepot aan de verdachte te verzenden vragen oproept. Die praktijk strookt als gezegd in ieder geval niet met de Aanwijzing. In sommige gevallen schiet het Openbaar Ministerie echter ook op andere gronden tekort. Dat doet zich met name voor als de verdachte is verhoord en hij daaraan redelijkerwijze de verwachting kan ontleenen dat hij zal worden vervolgd ter zake van een strafbaar feit. Dan is sprake van een *criminal charge* zoals bedoeld in art. 6 EVRM en dan heeft de verdachte er recht op binnen een redelijke termijn te horen of die vervolging wordt doorgezet. Opgemerkt kan worden dat – zoals al bleek in par. 2.4.4 – in het wetsvoorstel voor het Nieuwe Wetboek van Strafvordering voor het verzenden van een kennisgeving van het sepot beslissend is of de verdachte is verhoord (art. 3.4.2 lid 1 NSv). Dat is een iets ruimer criterium dan dat van de *criminal charge* maar wel eenduidig en daarom gemakkelijk hanteerbaar.

Anderstalige verdachten: vertaling van de kennisgeving?

Een deel van de onderzochte zaken (30 zaken, circa 15 %) betrof anderstalige verdachten die blijkens het politiedossier bijstand van een tolk nodig hadden.¹³⁸ In GPS kunnen de velden ‘Taalbeheersing’, met de betreffende taal, en ‘Tolk nodig’ worden aangekruist. In geen van deze zaken is een vertaalde kennisgeving op schrift in GPS aangetroffen. Het is onduidelijk of er een beleid is op het punt van de vertaling van de kennisgeving aan de verdachte. Niettemin waren er in bepaalde gevallen goede redenen aanwezig om te voorzien in een kennisgeving in een andere taal. Treffend in dit verband is het voorbeeld van een twaalfjarige verdachte die net twee weken voor het feit uit Bulgarije naar Nederland was gekomen en een tolk nodig had bij de politie. Het dossier bevat geen aanwijzing dat de

¹³⁵ Zaak 165.

¹³⁶ Zaak 162.

¹³⁷ Zaken 170, 189, 194 en 195.

¹³⁸ Zaken 3, 7, 8, 14, 18, 25, 26, 30, 32, 35, 53, 60, 63, 70, 73, 74, 87, 102, 109, 118, 123, 127, 128, 131, 135, 138, 139, 150, 177 en 182.

verdachte in kennis is gesteld van het sepot in een taal die zij beheerst.¹³⁹ Een ander voorbeeld betreft een zaak waarin de anderstalige verdachte is aangehouden en voorgeleid aan de hulpofficier van justitie, de woning van de verdachte in zijn aanwezigheid is binnengetrepen en hennepplanten in beslag zijn genomen. In deze zaak was slechts een kennisgeving in de Nederlandse taal verzonden.¹⁴⁰ Vermeldenswaard zijn ten slotte twee zaken¹⁴¹ waarin uit het dossier volgt dat de sepotbeslissing met tussenkomst van een tolk wel mondeling is medegedeeld. In een andere zaak¹⁴² staat in een interne notitie “Vertaling sepot aangevraagd”.

Op grond van Nederlandse voorschriften is een vertaling geen hard vereiste in dit stadium van (niet-)vervolging, en op grond van de EU-richtlijn 2010/64/EU betreffende het recht op vertolking en vertaling in strafprocedures alsmede op grond van art. 6 EVRM lijkt de vertaling van de sepotmededeling niet in alle gevallen noodzakelijk. Vertaling is echter wel noodzakelijk als sprake is van een *criminal charge*.¹⁴³ Ook buiten deze gevallen lijkt het een kleine moeite in een vertaling te voorzien, voor ten minste de gevallen waarin al eerder een tolk is ingeschakeld en dus bekend is dat de verdachte de Nederlandse taal onvoldoende beheerst.

De aanvang van de proeftijd van een voorwaardelijk sepot

In de kennisgeving van een voorwaardelijk sepot staat vermeld dat de proeftijd start op de dag van uitreiking van deze kennisgeving.¹⁴⁴

Daarmee staat ook de einddatum van de proefperiode vast. Dat kan belangrijk zijn om te weten voor de verdachte. Betekening van de kennisgeving met het voorwaardelijk sepot verschaft een waarborg dat de verdachte van begin en einde van de proeftijd zoveel mogelijk op de hoogte is.

De omstandigheid dat de start van de proeftijd (in ieder geval in de periode van onderzoek) was gekoppeld aan de dag van de uitreiking van de kennisgeving van het sepot stuit blijkens het dossieronderzoek op problemen. In de eerste plaats kan worden afgevraagd of de verdachte wel op de hoogte is van het voorwaardelijke sepot. In dertien (misdrijf)zaken ontbreekt een uitgereikte akte van betekening van de kennisgeving van het voorwaardelijk sepot aan de verdachte.¹⁴⁵ Er bevindt zich dan slechts een lege akte in GPS of helemaal geen akte. Onduidelijk is dus of de kennisgeving überhaupt is uitgereikt. In GPS is bij het onderdeel ‘Start proeftijd’ dan zonder deugdelijke grondslag de datum van de kennisgeving van het sepot aan de verdachte geregistreerd. Verder was in een zaak de kennisgeving sepot aan de verdachte uitgereikt op 2 juni 2022, terwijl in GPS als datum 7 juni 2022 was geregistreerd. Geconcludeerd moet worden dat het (destijds) geldende systeem van registratie van de proeftijd in GPS en de daaraan gekoppelde betekening onvoldoende sluitend was.

In de kennisgeving voorwaardelijk sepot staat dat de verdachte niet zal worden vervolgd onder de voorwaarde dat de verdachte “gedurende een proeftijd van (...) *ingaande op de dag van uitreiking van deze kennisgeving*, zich niet aan enig strafbaar feit zal schuldig maken dan wel op andere wijze zich zal misdragen”. Er lijkt verschillend te worden omgegaan met de omstandigheid dat het, ondanks

¹³⁹ Zaak 30.

¹⁴⁰ Zaak 32.

¹⁴¹ Zaak 131 en 139.

¹⁴² Zaak 85.

¹⁴³ In beide gevallen staat het recht op vertaling van processtukken in het teken van het recht om de verdediging te kunnen voorbereiden, als onderdeel van het recht op een eerlijk proces (art. 6 EVRM).

¹⁴⁴ Zie ook de interne Werkinstructie Beoordelen en registreren zaak van 28 augustus 2020, p. 139.

¹⁴⁵ Zaken 102, 103, 108, 109, 11, 112, 113, 118, 128, 129, 131, 144 en 147.

meerdere pogingen daartoe, niet lukt een verdachte (of diens huisgenoot) de kennisgeving uit te reiken. In een zaak¹⁴⁶ is drie maal gepoogd de kennisgeving uit te reiken. Dat is niet gelukt en ruim drie maanden later volgt een onvoorwaardelijk sepot, met als interne toelichting: “Er is al meerdere malen getracht het voorwaardelijk sepot in persoon te betekenen. Dit is nog steeds niet gelukt. Zaak zal thans kaal geseponeerd worden, code 55” (dezelfde code als bij het voorwaardelijk sepot).¹⁴⁷ Eenzelfde redenering is gevolgd in een andere zaak.¹⁴⁸ In weer een andere zaak¹⁴⁹ wordt de kennisgeving van het voorwaardelijk sepot echter na meerdere mislukte pogingen aan het Openbaar Ministerie betekend, zodat zeker is dat de kennisgeving de verdachte niet heeft bereikt. Deze (veel later liggende) datum is in GPS aangehouden als de startdatum van de proeftijd. Ook vormde de OM-betekening in deze zaak geen beletsel om de verdachte bij verdenking van een nieuw strafbaar feit ook te dagvaarden voor dit voorwaardelijk geseponeerde feit.¹⁵⁰

Minderjarigen¹⁵¹

In de kennisgeving sepot aan een minderjarige verdachte wordt het taalgebruik aangepast van “u” naar “jij”. De (geautomatiseerde) reden van het sepot wordt echter niet consequent ook aangepast van “u” naar “jij”.¹⁵² In deze zaken wordt soms ook een kennisgeving van het sepot verstuurd aan de wettelijke vertegenwoordiger(s), maar niet altijd.¹⁵³ Art. 503 lid 1 Sv verplicht echter wel tot het toezenden van een afschrift van de kennisgeving aan de ouders. In een zaak¹⁵⁴ is niet de termijn gehaald waarnaar in de Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd wordt gestreefd (maximaal drie maanden tussen eerste verhoor en afdoeningsbeslissing OM).¹⁵⁵ De beoordelaar benoemt in het ZSM-journaal ook dat onduidelijk is waarom de zaak pas na vijf maanden bij het Openbaar Ministerie terecht is gekomen. Uit GPS valt niet af te leiden of aan het overschrijden van deze streeftermijn gevolgen zijn verbonden.

¹⁴⁶ Zaak 121.

¹⁴⁷ In dit geval is de passage in de kennisgeving aan het slachtoffer dat de officier van justitie een proeftijd met de verdachte “heeft afgesproken” ook extra wrang. In de kennisgeving van het onvoorwaardelijk sepot aan het slachtoffer wordt een en ander ook verder niet toegelicht; alleen de geautomatiseerde motivering bij sepotcode 55 is opgenomen.

¹⁴⁸ Zaak 130.

¹⁴⁹ Zaak 122.

¹⁵⁰ Vgl. zaak 129, waarin een lege akte van uitreiking in GPS is opgenomen maar dat geen beletsel vormde voor dagvaarding na verdenking van overtreding van de algemene voorwaarde, waarna de verdachte ook is veroordeeld.

¹⁵¹ Gaat betreft in totaal tien zaken: zaken 1, 4, 30, 47, 62, 103, 147, 167, 175 en 187.

¹⁵² Bijvoorbeeld zaak 1, waarin de reden voor het sepot is dat de officier van justitie van oordeel is dat “u ten onrechte als verdachte bent aangemerkt”. In zaak 147 is de sepotgrond wel aangepast (“op grond van het feit dat het feit waarvan je wordt verdacht nu te oud is.”)

¹⁵³ Wel: zaken 103 (voorwaardelijk sepot misdrijf), 167 en 175 (onvoorwaardelijke sepots overtredingen). Niet: zaken 1, 4, 62 (verdachte ten tijde van sepot wel meerderjarig) en 30 (onvoorwaardelijke sepots misdrijven). In zaak 187 ook niet, omdat (volgens een interne aantekening) de ouders niet konden worden geregistreerd omdat er geen burgerservicenummer bekend was.

¹⁵⁴ Zaak 103.

¹⁵⁵ Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt, *Stcrt.* 2021, 2578. Zie voor de termijnen par. 6 van de Richtlijn.

Afschrift kennisgeving sepot gestelde raadsman

In de onderzochte zaken waarin een raadsman¹⁵⁶ bekend is, wordt – op een enkele uitzondering na¹⁵⁷ – geen afschrift van de kennisgeving sepot aan deze raadsman toegezonden.¹⁵⁸ Het zich (officieel) stellen als raadsman¹⁵⁹ is in een vroeg stadium van de vervolging soms nog niet mogelijk, bijvoorbeeld omdat nog geen parketnummer van de zaak beschikbaar is. Niettemin maakt de wet de kennisgeving van het optreden als raadsman aan de officier van justitie (alsmede de rechter-commissaris) in een dergelijk geval wel mogelijk (art. 38 lid 5 en art. 40 lid 2 Sv). Behalve de gestelde raadsman zou ook deze raadsman ingevolge art. 48 Sv een afschrift van de sepotmededeling moeten kunnen krijgen. Dat kan ook van belang zijn voor het tijdig indienen van een verzoek tot schadevergoeding na in verzekeringstelling, waarvoor de termijn eindigt drie maanden na het sepot. Het systeem van het OM lijkt daarop niet te zijn ingericht.

4.3.3 De kennisgeving van de sepotbeslissing aan het slachtoffer

Ook “belanghebbende(n)” worden volgens par. 2.5 van de Aanwijzing in kennis gesteld van het sepot. Niet gedefinieerd is wie onder belanghebbenden vallen. Mogelijk wordt met de term bedoeld aansluiting te zoeken bij het begrip ‘rechtstreeks belanghebbende’ uit art. 12 lid 1 Sv. Duidelijk lijkt dat in ieder geval het slachtoffer van het feit als zodanig kan worden aangemerkt.

Geregistreerde slachtoffers van misdrijven worden volgens interne antwoorden van het PaG “in beginsel” altijd in kennis gesteld van de sepotbeslissing door middel van een kennisgeving.

In geen van de onderzochte overtredingszaken is een slachtoffer geregistreerd. Art. 51ac Sv, dat betrekking heeft op het recht op informatie voor (geregistreerde) slachtoffers maakt echter geen onderscheid tussen misdrijven en overtredingen. Daarbij moet worden opgemerkt dat veel overtredingen slachtofferloze delicten zijn. Toch zijn er ook overtredingen waarbij een slachtoffer in beeld zou kunnen komen, zoals overtreding van art. 5 WVV 1994 (het in gevaar brengen van de veiligheid op de weg).¹⁶⁰ In ten minste een zaak lijkt een registratie van het slachtoffer ten onrechte achterwege te zijn gebleven.¹⁶¹

Als een sepotbeslissing door de beoordelaar is genomen en de status ‘goedgekeurd’ heeft, komt er een actie op de ‘werklijst slachtofferrechten’. In GPS staat de kennisgeving sepot aan de belanghebbende dan al klaar in concept. Deze conceptbrief wordt door de beoordelaar aangemaakt door middel van een geautomatiseerde standaardtekst aan de hand van de gekozen sepotcode en eventueel aangevuld met een eigen toelichting. Daarnaast kan de medewerker ervoor kiezen geheel los van GPS een conceptbrief te schrijven en die vervolgens te uploaden in GPS. Dit gebeurt bij de wat

¹⁵⁶ In dit rapport wordt daaronder ook de raadvrouw verstaan.

¹⁵⁷ Een bijzonder geval betreft zaak 31, waarin een sepotbeslissing is genomen op 15 april 2022, maar uit een bijlage bij een nadien ingediend verzoek tot schadevergoeding volgt dat de officier van justitie al op 25 maart 2022 aan de advocaat van de verdachte een brief heeft gestuurd waarin staat dat het Openbaar Ministerie heeft besloten de zaak te seponeren. In zaak 47 betreffende een minderjarige is het sepot ook naar de wettelijke vertegenwoordiger en de raadsman verstuurd.

¹⁵⁸ Bijvoorbeeld zaken 28, 31, 39, 55, 58, 62, 76, 81, 82, 100, 101, 109, 110, 111, 127, 132, 136, 139 en 140.

¹⁵⁹ Bij de griffie van het gerecht, ingevolge HR 5 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2250, NJ 2018/387, m.nt. J.H. Crijns.

¹⁶⁰ Zaken 162 en 183.

¹⁶¹ Zaak 162.

gevoeliger zaken, zoals zedenzaken.¹⁶² De OM-slachtoffermedewerker gaat vervolgens aan de slag met de conceptbrief door deze te controleren en eventueel te bewerken. Na voltooiing van de actie wordt de brief geprint en per post verstuurd naar het slachtoffer. In GPS is niet na te gaan of de brief daadwerkelijk is verzonden en/of ontvangen/retour is gestuurd. Een dergelijke administratie wordt er niet op na gehouden. Er kan enige tijd zitten tussen de sepotbeslissing en het opmaken van de kennisgeving daarvan aan het slachtoffer; uit het dossieronderzoek komt een bandbreedte van enkele dagen tot enkele maanden naar voren. Meestal gaat het om weken.

In enkele zaken blijkt uit het dossier wel van een slachtoffer dat op de hoogte gehouden wilde worden, maar is het slachtoffer niet als zodanig in GPS geregistreerd en is er ook geen kennisgeving verstuurd.¹⁶³ Verder is er een behoorlijk aantal (namelijk negen¹⁶⁴) zaken waarin wel sprake is van een geregistreerd slachtoffer dat volgens het procesdossier en/of het wensenformulier op de hoogte gehouden wilde worden¹⁶⁵, maar er geen kennisgeving van het sepot in GPS is te vinden en het ervoor moet worden gehouden¹⁶⁶ dat ten onrechte geen kennisgeving is verstuurd. In zoverre is sprake van niet-naleving van de Aanwijzing en van art. 51ac Sv. In een zaak had het slachtoffer aangegeven niet op de hoogte te willen worden gehouden van de voortgang van de strafzaak, maar is toch een kennisgeving sepot verstuurd.¹⁶⁷ Dat is ook in strijd met (het stelsel van) art. 51ac Sv en moet, omdat dit kan leiden tot secundaire victimisatie, worden vermeden.

4.3.4 De feitomschrijving en kwalificatie in de kennisgeving sepot aan de verdachte

De feitomschrijvingen in de kennisgevingen aan de verdachte zijn vrijwel steeds summier.¹⁶⁸ In de bijlagen F1, F2 en F3 zijn voorbeelden gegeven van kennisgevingen sepot aan verdachten, per soort sepot.

In de meeste gevallen wordt in GPS op basis van de door de beoordelaar ingevoerde gegevens na het voltooien van de beoordeling automatisch een standaard kennisgeving gegenereerd. Deze

¹⁶² Zaak 78.

¹⁶³ Zaken 30, 71, 83, 102 (een ander slachtoffer was niet opgenomen in een aangifte en ook niet geregistreerd als slachtoffer) en 118. De Werkinstructie Beoordelen ZSM van 11 maart 2022, p. 71 houdt in: "Registreer altijd alle slachtoffers, ook als men geen schade heeft of geen informatie wenst te ontvangen."

¹⁶⁴ Zaken 23 (het niet-versturen van een kennisgeving wringt hier in het bijzonder omdat het gaat om een benadeelde partij die een vordering tot schadevergoeding had ingediend en een sepot wegens 'oud feit' (omdat de zaak om onduidelijke reden twee en een half jaar heeft stilgelegen), 39, 58, 62, 115, 127, 134, 143 (in het voorbereidingsformulier is opgenomen: "Ik wilde de toelichting SLO-brief t.a.v. bedreiging al in GPS verwerken, maar ik mag van GPS de toelichting niet opslaan. (...) Misschien kun je deze er na de OM-hoor in plakken", waarna een toelichting voor het slachtoffer volgt) en 150.

¹⁶⁵ De vraag of een wensenformulier aan het slachtoffer is verstuurd, is van belang omdat daarin ook de passage is opgenomen: "Stuurt u het wensenformulier niet terug? Dan ga ik er van uit dat u verder geen informatie en/of schadevergoeding wilt ontvangen". In de zaken waarin onder de knop 'Documenten' in GPS het veld 'geprint' niet is ingevuld, is conform de informatie van het PaG ervan uitgegaan dat het wensenformulier niet is verzonden. Wanneer in een dergelijk geval in het procesdossier (bijvoorbeeld de aangifte) is opgenomen dat het slachtoffer op de hoogte gehouden wil worden van het strafrechtelijk onderzoek, is daarvan uitgegaan. Opmerking verdient dat in twee zaken (23 en 143) een door het slachtoffer ingevuld wensenformulier is ontvangen, terwijl het wensenformulier niet was 'geprint' in GPS.

¹⁶⁶ Volgens het OM is het denkbaar dat "buiten GPS om" een kennisgeving aan een slachtoffer is verstuurd. Dan is er slechts sprake van een registratiefout. Maar dat betekent tegelijkertijd dat het registratiesysteem niet sluitend is en naleving van de norm niet kan blijken.

¹⁶⁷ Zaak 122.

¹⁶⁸ Overigens is de feitomschrijving in de kennisgeving aan het slachtoffer nog beperkter, in de vorm van een soort onderwerpaanduiding bij "feitgegevens" waarbij enkel de pleegplaats en -datum worden vermeld.

standaardbrief kan niet worden nabewerkt. De beoordelaar kan er wel voor kiezen handmatig een kennisgeving sepot aan te maken.¹⁶⁹

Bij kennisgevingen van *onvoorwaardelijke* sepots is opgenomen: parketnummer, proces-verbaal van welk politieteam, de kwalificatie van het strafbare feit (bijvoorbeeld “mishandeling”), pleegdatum en pleegplaats.¹⁷⁰ Bij kennisgevingen van *voorwaardelijke* sepots is opgenomen: parketnummer, de kwalificatie *met wetsartikel*, pleegdatum en pleegplaats. Een nadere omschrijving van het feitelijke handelen wordt (vrijwel¹⁷¹) nooit opgenomen.

In een negental zaken ontbreekt de feitomschrijving in het geheel en zijn (kennelijk abusievelijk) slechts het parketnummer en de pleegdatum en -plaats opgenomen.¹⁷² Er staat dan bijvoorbeeld in de kennisgeving sepot: “Deze zaak met parketnummer (xxx) betreft een proces-verbaal van Pol. R'dam-Rijnmond D09 Gr.-IJsselmonde ter zake van: gepleegd 07 maart 2022 te Rotterdam, gemeente Rotterdam”. Soms staan er ook ronduit onjuistheden in de feitomschrijvingen, zoals een verkeerde pleegdatum.¹⁷³ Een enkele keer ontbreekt alleen de pleegplaats.¹⁷⁴ Ook wordt wel eens de deelnemingsvorm niet (goed) opgenomen.¹⁷⁵ Een zaak betrof het rijden onder invloed zonder geldig rijbewijs (art. 8 lid 3 aanhef en onder a, in verbinding met art. 8 lid 4 WvW 1994), terwijl in de feitomschrijving enkel was opgenomen “rijden onder invloed (bloedonderzoek)” en in GPS alleen het vierde lid van art. 8 WvW 1994.¹⁷⁶ In een andere zaak werd het promillage alcohol in het bloed onjuist genoteerd.¹⁷⁷ Bij een aangifte van mishandeling door een echtgenoot, is enkel ‘mishandeling’

¹⁶⁹ Volgens de memo van het PaG: “Het gedeelte “omschrijving feit” vult GPS met de informatie die geregistreerd is door de beoordelaar bij ‘delicten’. De feitomschrijving kan in GPS handmatig worden aangepast. In de meeste gevallen wordt in GPS op basis van de ingevoerde gegevens een standaard kennisgeving sepot gegenereerd. Deze standaardbrief kan niet worden nabewerkt. De beoordelaar kan na de beoordeling en registratie sepot ook kiezen voor het handmatig aanmaken van een kennisgeving sepot via de ‘te genereren documenten’ en dan de knop ‘aanmaken document(en)’.”

¹⁷⁰ In de OM-strafbeschikking wordt overigens wél nog de al dan niet overtreden wetsbepaling genoemd.

¹⁷¹ Bij rijden onder invloed-zaken wordt wisselend invulling gegeven aan de feitomschrijving: Zaak 3: “rijden onder invloed”, zaak 20: “voertuig bestuurd/doen besturen na gebruik een of meer aangewezen stoffen”, zaak 22: “rijden onder invloed andere stof (bestuurder)” en zaak 24: “rijden onder invloed, alcoholgehalte van de adem bedraagt 235 T/M 350 Mg/L. Beg. Bestuurder”. Ook bij witwaszaken varieert de omschrijving. In zaak 202 wordt de feitelijke handeling beschreven (“witwassen, het voorhanden hebben van 21.000 euro”), terwijl in 204 wordt volstaan met “witwassen combi sub A en B, alles, medeplegen”.

¹⁷² Zaken 33, 80, 81, 152, 157, 163, 167, 172 en 199. In zaak 80 speelt ook de vraag of het wel gaat om een misdrijf, of om de niet-opzettelijke overtredingsvariant. Juist een duidelijke en correcte feitomschrijving kan onduidelijkheid daarover wegnemen.

¹⁷³ Zaken 5, 9, 22 (verkeerd jaartal), 42 en 80 (één dag i.p.v. meerdere dagen), 51 (volgens aangifte gaat het om een diefstal tussen 3 en 5 december; genoemd wordt 4 december), 92 (één dag genoemd terwijl het gaat om periode van drie jaar), 94 (één dag i.p.v. bijna twee jaar), 123 (onduidelijk waar onjuiste datum vandaan komt), 135 (idem) en 185 (idem). Zaak 23 is een bijzondere, omdat het daar gaat om een aangetroffen hennepkwekerij en de datum van aantreffen is aangehouden. Vgl. in dat verband zaak 69.

¹⁷⁴ Zaak 7.

¹⁷⁵ Bijvoorbeeld zaak 5: mishandeling terwijl het overduidelijk gaat om groepsverband (en de rol van de verdachte zelfs meer lijkt op medeplichtigheid) en zaak 23: een hennepkwekerij waarvan de verdachte verklaart slechts katvanger te zijn en waarvoor eerst was gedagvaard voor medeplegen dan wel medeplichtigheid daaraan, maar in de sepotbeslissing wordt beperkt tot eigen daderschap.

¹⁷⁶ Zaak 45. Dat de onjuiste wetsbepaling en/of omschrijving in GPS wordt opgenomen, kan problematisch zijn voor de doorwerking daarvan naar de Justitiële Documentatie. Zie hierna ook over het onderscheid tussen een overtredings- en een misdrijfvariant.

¹⁷⁷ Zaak 24.

opgenomen.¹⁷⁸ Bij een WWM-feit werd alleen het voorhanden hebben van een vuurwapen en niet ook de munitie genoemd.¹⁷⁹ Bij een hennepkwekerij werd alleen ‘hennepkwekerij’ opgenomen en werden niet ook de andere feiten van elektriciteitsdiefstal en het voorhanden hebben van patronen genoteerd.¹⁸⁰ In een zaak is de feitomschrijving ronduit onnavolgbaar.¹⁸¹

In één zaak is geconstateerd dat sprake is van een onjuiste kwalificatie (diefstal met geweld in plaats van diefstal met *bedreiging* met geweld).¹⁸²

4.3.5 Motivering van de sepotbeslissing aan de verdachte en het slachtoffer

De Aanwijzing houdt als gezegd in dat de officier van justitie de verdachte en de belanghebbende(n) in kennis stelt van het sepot en “daarbij de sepotgronden met een motivering vermeldt”. In het onderzoek is gebleken dat de motivering van het sepot aan de verdachte erg summier is en dat de motivering van de kennisgeving aan het slachtoffer niet altijd adequaat is.

4.3.5.1 De motivering van de sepotbeslissing aan de verdachte en rechtsbescherming

De motivering die aan de verdachte in de kennisgeving sepot wordt gegeven voor de sepotbeslissing en -code, is zeer summier en zonder uitzondering geautomatiseerd.¹⁸³ De motivering, die gelijk is aan de sepotgrond, bestaat uit één zin. Zo wordt bij sepotcode 03 (niet-ontvankelijk) alleen gemotiveerd dat “de officier van justitie geen vervolgingsrecht (meer) heeft”, maar niet waarom. Bij een sepot voor twee feiten wegens ‘oud feit’ (code 43) volgt als motivering dat “het feit waarvan u wordt verdacht nu te oud is”.¹⁸⁴ In twee zaken ontbreekt de sepotgrond/motivering in het geheel.¹⁸⁵

De keuze voor een voorwaardelijk sepot en/of de lengte van de proeftijd wordt doorgaans niet gemotiveerd aan de verdachte.¹⁸⁶

In de kennisgeving sepot aan de verdachte staat niet vermeld welke rechtsgevolgen de betreffende sepotcode heeft voor de Justitiële Documentatie van de verdachte. Dit in tegenstelling tot de strafbeschikking, waarin staat: “mogelijk krijgt u door deze strafbeschikking een aantekening in uw justitiële documentatie (strafblad). Meer informatie vindt u op justid/strafblad.”

Evenmin wordt aangegeven dat en hoe een klacht kan worden ingediend tegen de sepotcode. Dat kan als een lacune worden aangemerkt. Dit gebrek contrasteert ook met de inhoud van de kennisgeving aan de aangever, waarin de stappen voor een art. 12 Sv-procedure uitgebreid worden beschreven, erop wordt gewezen dat men voor hulp terecht kan bij Slachtofferhulp of bij een

¹⁷⁸ Zaak 68.

¹⁷⁹ Zaak 15 (overigens ook zonder de categorie te noemen).

¹⁸⁰ Zaak 28. Ook in zaak 43 is onduidelijk waarom een van de twee feiten uit het politiedossier/de interne motivering niet is opgenomen in de kennisgeving.

¹⁸¹ Zaak 35, waarin het ging om het ten onrechte niet opgeven van een iPhone ter waarde van € 700,00 bij de douane en de feitomschrijving inhield “mobiele telefoon gepleegd (...)”.

¹⁸² Zaak 113.

¹⁸³ In zaken 51 en 64 ontbreekt de sepotgrond/motivering in het geheel.

¹⁸⁴ Bijvoorbeeld zaak 23.

¹⁸⁵ Zaken 51 en 64.

¹⁸⁶ Een enkele uitzondering komt voor wanneer een OM-hoorzitting heeft plaatsgevonden en de officier van justitie op de zitting heeft toegelicht waarom een voorwaardelijk sepot wordt opgelegd, zaak 106: “Ik ga zeker niet seponeren op 02 en ook geen beleidssepot, maar ik ga de zaak voorwaardelijke seponeren. Dan loopt de proeftijd gelijk met de andere proeftijd, dus laat dit dan een waarschuwing zijn.”

rechtsbijstandverzekering bij de verzekeraar en dat bij verdere vragen kan worden gebeld met het Informatiepunt Slachtoffers. Daarbij zij opgemerkt dat de kennisgeving aan het ‘slachtoffer’ kennelijk (uiteindelijk) wordt opgemaakt door een medewerker slachtofferrechten en niet door de officier van justitie of een gemandateerde functionaris.

De kennisgeving van de onvoorwaardelijke sepotbeslissing aan de verdachte bevat – anders dan bij het voorwaardelijk sepot – nog de passage dat “de zaak hiermee is afgedaan, tenzij de officier van justitie op grond van nieuwe feiten of omstandigheden deze beslissing moet herzien; het gerechtshof alsnog een vervolging beveelt.” Die passage is wellicht wat onduidelijk door het gebruik van de puntkomma – gedacht zou kunnen worden dat het om cumulatieve vereisten gaat. Voor zover met het gedeelte voor de puntkomma bedoeld is dat door het aan het licht komen van nieuwe feiten of omstandigheden zonder meer alsnog vervolging kan plaatsvinden is de formulering te ruim: het moet gaan om feitelijkheden (nieuwe bezwaren) die een ander licht op het bewijs van de geseponeerde zaak werpen, en dus niet om andersoortige omstandigheden. Zie meer uitgebreid hierover par. 2.4.7.

4.3.5.2 *De motivering van de sepotbeslissing aan het slachtoffer*

Ook belanghebbende(n) worden volgens de OM-aanwijzing in kennis gesteld van het sepot. Zoals opgemerkt in par. 3.3. is niet gedefinieerd wat dient te worden verstaan onder het begrip ‘belanghebbende’. In ieder geval kan het slachtoffer als zodanig worden aangemerkt.

De kennisgeving van de sepotbeslissing aan het slachtoffer bij onvoorwaardelijke sepot is vrijwel gelijk aan die bij een voorwaardelijk sepot.¹⁸⁷ In beide gevallen wordt met een standaardtekst uitgelegd dat de politie de zaak heeft onderzocht en een proces-verbaal heeft opgemaakt en dat de officier van justitie de zaak heeft beoordeeld en heeft besloten dat er geen strafzaak komt. Vervolgens volgt een toelichting op de sepotbeslissing; deze is meestal rechtstreeks ontleend aan de omschrijving van de sepotcode uit de Aanwijzing. De motivering in de kennisgeving van het sepot aan het slachtoffer is vaak wel wat uitgebreider dan aan de verdachte.¹⁸⁸ Zo is de standaardmotivering bij sepotcode 02 ‘onvoldoende bewijs’: “Niet genoeg bewijs voor de gebeurtenis. Uit het onderzoek van de politie blijkt dat er niet genoeg (wettig en overtuigend) bewijs is om een strafzaak tegen de verdachte te beginnen. Daarom komt er geen strafzaak tegen deze persoon”, terwijl in de kennisgeving aan de verdachte enkel staat dat er naar oordeel van het OvJ “onvoldoende bewijs is”.¹⁸⁹

In de onderzochte zaken komt het geregeld voor dat de standaardtekst is vervangen door een op de zaak toegesneden motivering. Een voorbeeld is een zaak waarin het ging om een winkeldiefstal:¹⁹⁰

“Er is een betere oplossing dan straf. Ik vind dat de verdachte anders moet worden bestraft dan met een boete, werkstraf of gevangenisstraf. Daarom komt er geen strafzaak. Deze meneer doet het op dit moment redelijk in de hulpverlening, maar zijn geheugen is door middelengebruik niet altijd even scherp: hij zegt ook dat hij het was vergeten dat hij niet meer bij u in de winkel mocht komen. Daarom voor deze keer nog een waarschuwing: de volgende keer krijgt hij deze kans niet meer.”

¹⁸⁷ Zie bijlagen F1 en F2. Opgemerkt wordt dat de feitomschrijving zeer summier is, met alleen pleegplaats en - datum.

¹⁸⁸ Een uitgebreide motivering aan het slachtoffer geeft bijvoorbeeld zaak 36. Zie verder bijvoorbeeld zaken 121 en 37.

¹⁸⁹ Zaken 2, 4, 6, 9 en 17. In zaak 92 is aan de aangever (een zorgverzekeraar) ook de standaardmotivering gegeven, terwijl deze een vordering tot schadevergoeding had ingediend van ruim €33.000,00.

¹⁹⁰ Zaak 114.

In het algemeen wordt in de motivering aan het slachtoffer geprobeerd wel enigszins uitgebreid uit te leggen waarom niet tot vervolging wordt overgegaan. Dat kan in beginsel positief worden gewaardeerd. Een enkele kanttekening valt echter wel te maken. Ten eerste geldt dat een zekere begrenzing van de uitleg valt te ontleen aan het recht op de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, dat ook aan de verdachte toekomt. In het zojuist gegeven voorbeeld wordt gevoelige informatie gedeeld met de benadeelde, terwijl dat niet noodzakelijk lijkt.

In andere gevallen is de informatie dan weer wel erg summier of minder goed begrijpelijk.

In zaken waarin de verdachte ondanks inspanningen van de politie (zoals signalering voor een bepaalde periode) niet te vinden is, wordt aan de aangever (slechts) kenbaar gemaakt: “De verdachte is niet te vinden”.¹⁹¹ Iets meer uitleg zou hier niet hebben misstaan.

Een andere zaak betrof een minderjarige verdachte (veertienjarig meisje) van de diefstal van een fiets.¹⁹² Zij was al eerder met het strafrecht in aanraking gekomen en was in de tussentijd geplaatst in een gesloten jeugdzorginstelling. Daarom is een voorwaardelijk sepot met code 21, ‘civielrechtelijke jeugdmaatregel’, opgelegd. Aan de aangever werd de standaardmotivering meegedeeld: “Waarom komt er geen strafzaak? Een andere rechter moet beslissen over de gebeurtenis”. Deze motivering komt in dit geval niet geheel correct over.

In een zaak¹⁹³ is abusievelijk een conceptkennisgeving naar de aangever verstuurd, waarin (geel gearceerd) staat: “Het OM mag niet doorgaan met de strafzaak. [NABEWERKEN, KIJK IN DE UITGESCHREVEN SEPOTCODES DIE IN JKS TE VINDEN ZIJN]”. Juist in deze zaak was een vordering tot schadevergoeding ingediend.

In een andere zaak¹⁹⁴ roept de motivering aan het slachtoffer ook vragen op. In die zaak heeft de verdachte verzet ingesteld tegen een strafbeschikking wegens het verlaten van de plaats van het ongeval na het veroorzaken van schade aan iemands auto. Het feit is vervolgens wegens ‘gewijzigde omstandigheden’ (55) geseponeerd. Uit het dossier kan niet worden afgeleid waaruit deze gewijzigde omstandigheden hebben bestaan. De aangever kreeg een brief waarin verschillende onjuistheden staan (zoals dat de verdachte zich niet aan zijn afspraken heeft gehouden), terwijl niet duidelijk wordt gemaakt waarin de gewijzigde omstandigheden dan zouden bestaan:

“U krijgt deze brief omdat u slachtoffer bent van een misdrijf, ongeluk of andere gebeurtenis. Ik ben de officier van justitie en werk voor het Openbaar Ministerie. Ik beslis of een verdachte een straf moet krijgen.

U heeft eerder van mij een brief gekregen waarin stond welke straf (...) kreeg. In deze brief laat ik u weten hoe het gaat met de straf.

Hoe gaat het met de straf?

¹⁹¹ Bijvoorbeeld zaak 25.

¹⁹² Zaak 103.

¹⁹³ Zaak 65, dit feit is (om onduidelijke redenen) afgedaan met een technisch sepot 03. Dit is ook op ander vlak een bijzondere zaak: het gaat om drie vernielingen gepleegd in 2019, waarvan twee vernielingen ten aanzien van dezelfde aangever. Aan deze aangever is al op 16 januari 2020 een kennisgeving sepot 02 verstuurd. De drie feiten worden echter pas op 14 maart 2022 alle drie geseponeerd en aan de verdachte wordt ook pas op die datum een kennisgeving sepot verstuurd.

¹⁹⁴ Zaak 21.

Ik heb vastgesteld dat (...) zich niet aan zijn afspraken met mij heeft gehouden. De afspraken gelden nu niet meer en ik heb daarom een nieuwe beslissing genomen.

Ik heb besloten de straf te veranderen. De oude straf geldt nu niet meer. In deze brief zal ik mijn nieuwe beslissing uitleggen.

Wat is mijn beslissing?

Ik heb besloten dat de verdachte geen straf krijgt. De verdachte krijgt geen straf omdat er sprake is van inmiddels gewijzigde omstandigheden.

Geseponeerde incidenten

Ik heb besloten om één of meerdere incidenten uit het aangeleverde proces-verbaal niet te vervolgen. Het gaat hierbij om: Verlaten plaats ongeval, veroorzaker letsel/schade"

In de kennisgeving van een voorwaardelijk sepot wordt in de regel de standaardtekst opgenomen dat de officier van justitie een proeftijd van een bepaalde duur met de verdachte heeft "afgesproken" waarin hij niets mag doen wat strafbaar is; doet hij dit wel, dan moet hij alsnog voor de rechter komen. Hoewel betoogd kan worden dat het hanteren van juridische termen al gauw te ingewikkeld kan zijn voor de geadresseerde, is de afstand tussen het gehanteerde taalgebruik en de juridische werkelijkheid hier wel erg groot. Het voorwaardelijk sepot, inclusief de proeftijd, is immers een eenzijdige beslissing en geen afspraak.¹⁹⁵

Verder is in de kennisgeving een passage opgenomen over de mogelijkheid tot het sturen van een brief (art. 12 Sv-klacht) als het slachtoffer het niet eens is met de beslissing van de officier van justitie, met bijhorende instructies. Ook is daaraan toegevoegd dat het slachtoffer hulp kan krijgen bij het schrijven van deze brief door contact op te nemen met Slachtofferhulp Nederland of, indien van toepassing, de rechtsbijstandsverzekering. Voor verdere vragen kan worden gebeld naar het Informatiepunt Slachtoffers. Tot slot is enkel in de kennisgeving van een onvoorwaardelijk sepot een standaardpassage opgenomen wat er met eventueel geleden schade kan worden gedaan (de civiele rechter).¹⁹⁶

Op grond van art. 5.3 van de Aanwijzing slachtoffers in het strafproces dient een mondelinge toelichting te worden gegeven op een sepotbeslissing indien het gaat om een ernstig geweldsdelict, ernstig verkeersdelict of ernstig zedendelict (indien het slachtoffer heeft aangegeven op de hoogte te willen worden gehouden). De interne werkinstructie voor het beoordelen van ZSM-zaken houdt in dat een slachtoffer op gesprek moet worden uitgenodigd "als het gaat om een zedendelict of een spreekrechtwaardig delict in combinatie met een MK-waardige afdoening waarbij de afdoeningsbeslissing 'Seponeren' of 'Voorwaardelijk seponeren' is genomen".¹⁹⁷ Nadat de sepotmedewerker de zaak definitief heeft gemaakt, komt deze in de 'werkbak' van slachtofferzorg. Zij regelen volgens de interne werkinstructie de datum voor het gesprek en versturen hiervoor de uitnodiging. In drie van dergelijke zaken blijkt niet van een uitnodiging voor een slachtoffergesprek,

¹⁹⁵ Daar komt bij dat het voorkomt dat een aangever al van het voorwaardelijk sepot in kennis was gesteld nog voordat deze aan de verdachte was uitgereikt; ook hier zorgt de koppeling van de start van de proeftijd van het voorwaardelijk sepot voor lastigheden.

¹⁹⁶ In enkele gevallen ontbreekt deze passage ook bij kennisgevingen van onvoorwaardelijke sepoten wegens misdrijven, zie zaken 46, 61 en 96.

¹⁹⁷ Niet gedefinieerd is wat moet worden verstaan onder een "MK-waardige afdoening". Verder staat daar dat GPS automatisch een melding geeft als het veld 'Gesprek' niet op 'Uitnodigen' staat; in geval van een zedendelict komt er een foutmelding, in geval van een spreekrechtwaardig delict, komt er een waarschuwing melding.

terwijl het ervoor moet worden gehouden dat het slachtoffer wel op de hoogte wilde worden gehouden¹⁹⁸; in twee zaken wel.¹⁹⁹ Niet uitgesloten is dat er in de voornoemde drie zaken wel een gesprek of aanbod daartoe heeft plaatsgevonden, maar daarvan is geen aantekening in GPS gemaakt.

4.4 Materiële kwesties

Naast meer procedurele kwesties, dient het Openbaar Ministerie te voldoen aan inhoudelijke normen aangaande sepotbeslissingen. In paragraaf 2.5 is beschreven dat het Openbaar Ministerie een oordeel dient te geven over de haalbaarheid van de zaak en (vervolgens over) de opportuniteit van de vervolging van de zaak. Deze feitelijke oordelen zijn in dit onderzoek, zoals beschreven in par. 2.6, op begrijpelijkheid getoetst. In deze paragraaf wordt voor achtereenvolgens technische sepot, beleidssepot en voorwaardelijke beleidssepot beschreven in hoeverre het Openbaar Ministerie in de onderzochte zaken heeft voldaan aan de materiële normen.

4.4.1 Technische sepot

Uit paragraaf 4.2.1 volgt dat van de 204 onderzochte zaken 108 zaken technische sepot betreffen. In die zaken was de beoordelaar van mening dat vervolging niet haalbaar was, bijvoorbeeld omdat het Openbaar Ministerie geen vervolgingsrecht (meer) heeft of er onvoldoende bewijs was. In paragraaf 4.4.1.1 wordt allereerst ingegaan op de begrijpelijkheid van de beslissing over de haalbaarheid van de zaak. Vervolgens komt de begrijpelijkheid van de beslissing over de sepotcode aan de orde.

4.4.1.1 Begripelijkheid van de beslissing over de haalbaarheid

bij het beoordelen van de dossiers is nagegaan of de beslissing van het Openbaar Ministerie over de haalbaarheid van een vervolging dan wel veroordeling begrijpelijk was. De onderzochte 108 zaken waarin een technische sepot volgde, werden geseponeerd vanwege vier redenen die op respectievelijk de sepotcodes 01, 02, 03 en 06 zijn terug te voeren: de verdachte is ten onrechte als verdachte aangemerkt, er is onvoldoende bewijs, het Openbaar Ministerie is niet-ontvankelijk in de vervolging of de dader is niet strafbaar. Ten aanzien van de beslissingen om over te gaan tot een technisch sepot is geconstateerd dat 11% van de beslissingen niet (zonder meer) begrijpelijk was.

Beslissingen ‘niet-ontvankelijk’

Aan de beslissing om te seponeren omdat het Openbaar Ministerie geen vervolgingsrecht (meer) heeft, kunnen verschillende overwegingen ten grondslag liggen. Zo kan de verdachte zijn overleden (art. 69 Sr) of jonger zijn dan twaalf jaren op het moment dat het strafbaar feit werd begaan (art. 486 Sv). In dit onderzoek zijn elf zaken afgedaan met een technisch sepot code 03. In één zaak was sprake van een delict dat enkel na een klacht vervolgbaar is, terwijl de klacht was ingetrokken (art. 350 jo 353 jo 316 lid 2 Sr).²⁰⁰ In de overige tien zaken is de sepotbeslissing genomen omdat de beoordelaar van

¹⁹⁸ In zaak 128 gaat het om spreekrechtwaardig delicten, maar blijkt niet van uitnodigingen voor slachtoffergesprekken. Idem zaak 143 (technisch sepot.) en zaak 78 (zedenzaak minderjarige aangeefster, wel uitgebreide motivering in kennisgeving).

¹⁹⁹ Zaak 36, waarin drie ernstige feiten wegens onvoldoende bewijs zijn geseponeerd en in de kennisgeving van het slachtoffer is toegevoegd dat een gesprek met de officier van justitie kan worden aangevraagd over de sepotbeslissing. Zaak 140, waarin het feitelijke aanranding betrof en het feit voorwaardelijk is geseponeerd met sepotcode 20; ook hier is in de kennisgeving aan het slachtoffer toegevoegd dat een gesprek kan worden aangevraagd.

²⁰⁰ Zaak 100.

mening was dat het recht om te vervolgen was verjaard (art. 70 Sr).²⁰¹ In geval van een overtreding verjaart het vervolgingsrecht drie jaren na de pleegdatum van het strafbare feit. Voor misdrijven is de verjaringstermijn afhankelijk van de maximum gevangenisstraf waarmee het misdrijf is bedreigd. Ten aanzien van misdrijven waarop een gevangenisstraf van twaalf jaren of meer is gesteld en een aantal zedenmisdrijven verjaart het vervolgingsrecht niet (art. 70 lid 2 Sr). De verjaringstermijn wordt gestuit door een zogenaamde daad van vervolging. Als daden van vervolging worden aangemerkt handelingen van het Openbaar Ministerie of een rechter die erop gericht zijn een beslissing van de rechter te verkrijgen. Voorbeelden zijn het vorderen van een machtiging tot doorzoeking van een woning ter inbeslagneming, het uitbrengen van een dagvaarding en het uitvaardigen van een strafbeschikking.

In vier (overtredings)zaken was de sepotbeslissing met sepotcode 03 onjuist, omdat op het moment van de sepotbeslissing het recht op vervolging nog niet was verjaard. In drie van de vier zaken was de verjaringstermijn gestuit door het uitvaardigen van een strafbeschikking²⁰² en in de vierde zaak waren nog geen drie jaren verstreken na het doen uitgaan van een dagvaarding.²⁰³ In deze zaken werd intern opgemerkt dat het oude zaken betroffen. In deze zaken was een beleidssepot met code 43 ('oud feit') passend geweest.

Beslissingen 'onvoldoende bewijs'

Van belang is om op te merken dat sepotbeslissingen vanwege onvoldoende bewijs kunnen worden genomen om verschillende redenen. Allereerst is het mogelijk dat sprake is van onvoldoende wettig bewijs, bijvoorbeeld omdat het bewijs slechts bestaat uit één aangifte. Er kan sprake zijn van een situatie waarin te verwachten is dat het bewijs niet meer kan worden aangevuld door aanvullend onderzoek te verrichten. Het is ook denkbaar dat verdere bewijsgaring wel mogelijk wordt geacht, maar niet opportuun, bijvoorbeeld vanwege de geringe ernst van het feit of capaciteitsgebrek. Naast het ontbreken van voldoende bewijs bij de huidige stand van het onderzoek, is het mogelijk dat er weliswaar sprake is van voldoende wettig bewijs, maar de beoordelaar twijfelt aan de toedracht omdat de inhoud van diverse processen-verbaal elkaar tegenspreekt. Ook in dat laatste geval is een technisch sepot met code 02 goed verdedigbaar.

Van de 85 zaken die zijn geseponeerd vanwege onvoldoende bewijs is geconstateerd dat in twee van de zaken deze beslissing niet begrijpelijk was. Het betreft één overtredingszaak en één misdrijfzaak.

In de overtredingszaak volgde een sepot omdat de beoordelaar had geconstateerd dat het procesdossier ontbrak.²⁰⁴ Het betrof een verdenking van het rijden van een bromfiets met een aangebrachte begrenzer. Uit GPS blijkt echter dat het procesdossier ruim twee weken voor de sepotbeslissing was binnengekomen, met daarin een proces-verbaal van bevindingen over de uitgevoerde rollerbankactie en een kennisneming van inbeslagneming van de begrenzer.

In de misdrijfzaak was sprake van een verdenking van bedreiging met een misdrijf tegen het leven gericht dan wel zware mishandeling.²⁰⁵ De zus van de verdachte had aangifte gedaan van de bedreiging, gedaan door berichten te sturen via WhatsApp naar de telefoon van de moeder van de verdachte en de zus. In de aangifte is vermeld dat de verdachte een bericht zou hebben gestuurd dat

²⁰¹ Zaken 3, 35, 55, 153, 156, 167, 182, 188, 196 en 197.

²⁰² Zaken 153, 156 en 196.

²⁰³ Zaak 197.

²⁰⁴ Zaak 188.

²⁰⁵ Zaak 9.

inhiel dat als hun moeder niet zou zeggen waar zij zich bevond, hij de zus zou komen opzoeken en gaan martelen tot ze zou zeggen waar de moeder was. In het interne beoordelingsformulier is door de beoordelaar vermeld dat de bedreigende teksten niet direct naar het slachtoffer zijn gestuurd, dat er geen onderzoek is gedaan naar de afzender van de berichten en dat de verdachte ontkent. Dat de bedreiging niet rechtstreeks in de richting van het slachtoffer is geuit, hoeft aan een bewezenverklaring van bedreiging echter niet in de weg te staan. Bovendien volgt uit de verklaring van de verdachte dat hij het uiten van de bedreiging met zoveel woorden heeft bekend.

In zes zaken was de sepotbeslissing niet zonder meer begrijpelijk.²⁰⁶ Hierna worden twee van de zes zaken kort toegelicht.

In een zaak bestond de verdenking dat de verdachte een rijinstructeur, die met een leerling op een drukke weg reed, had bedreigd en drie weken later op straat had gestoken met een schroevendraaier en diens scooter had beschadigd.²⁰⁷ Gelet op het dossier kan worden betoogd dat wat betreft de bedreiging voldoende bewijs aanwezig is (aangifte van de rijinstructeur en verklaring van de leerling), terwijl een toelichting op het sepot ontbreekt.

Een andere zaak betrof een verdenking van mishandeling in groepsverband.²⁰⁸ In een jeugdinstelling is het slachtoffer naar de binnentuin geleid door drie jongens en vervolgens geslagen en bedreigd met een vuurwapen. Blijkens de toelichting op het sepot heeft de beoordelaar enkel beoordeeld of sprake was van het plegen van mishandeling, maar heeft hij of zij kennelijk niet in aanmerking genomen of wellicht kon worden gesproken van deelnemingsvormen als medeplichtigheid. Dit lag wel voor de hand, gelet op de verklaring van de verdachte dat hij het slachtoffer is gaan halen in opdracht van een andere verdachte en dat hij niet heeft ingegrepen toen het slachtoffer werd geslagen.

4.4.1.2 Begrijpelijkheid van de beslissing over de sepotcode

Code 01 versus code 02

Een belangrijk onderscheid bij het technische sepot is het verschil tussen sepot code 01 ‘ten onrechte als verdachte aangemerkt’ en sepotcode 02 ‘onvoldoende bewijs’. De code 01 verschijnt niet op de justitiële documentatie en kan dus ook niet doorwerken op – bijvoorbeeld – het al dan niet afgeven van een Verklaring omtrent het gedrag (VOG).

De OM-aanwijzing geeft als toelichting op de code 01:

“Uitsluitend bedoeld voor de gevallen waarin er in het opsporingsonderzoek feiten en/of omstandigheden naar voren zijn gekomen die ondubbelzinnig wijzen op de onschuld van betrokkene. Met andere woorden, als diezelfde feiten en/of omstandigheden al bekend zouden zijn geweest bij de start van het opsporingsonderzoek, dan was de betrokkene niet als verdachte aangemerkt. Dat neemt niet weg dat de aanvankelijke verdenking op goede gronden kan zijn gerezen. De gebleken onschuld van de betrokkene kan bijv. volgen uit een persoonsverwisseling, het verkeerd invoeren in het systeem van de politie of het OM of een valse aangifte. Maar ook uit resultaten van het opsporingsonderzoek, zoals een vastgesteld alibi of uitsluiting op basis van DNA of andere feiten en omstandigheden waaruit bewijs naar voren komt ten aanzien van de onschuld van de betrokkene.”

²⁰⁶ Zaken 5, 10, 36, 59, 85 en 194.

²⁰⁷ Zaak 36.

²⁰⁸ Zaak 5.

Kort gezegd komt het er bij de sepotcode 01 op neer dat de onschuld van de verdachte moet zijn komen vast te staan. Bij sepotcode 02 is het criterium volgens de Aanwijzing: “Hiervan is sprake wanneer er onvoldoende wettig en overtuigend bewijs is.” Overigens lijkt het beleid over de toepassing van sepotcode 01 te zijn aangescherpt in vergelijking met eerdere versies van de Aanwijzing uit 2007 en 2009.²⁰⁹ In de Aanwijzing uit 2007 was de toelichting bij sepotcode 01 vrij summier en was opgemerkt dat de code van toepassing was wanneer iemand achteraf ten onrechte als verdachte is aangemerkt als gevolg van een fout, dan wel omdat op het moment van registreren nog niet vaststond wie als verdachte moest worden beschouwd, dan wel omdat later blijkt dat de persoon ten onrechte als verdachte is aangemerkt, bijvoorbeeld na valse aangifte. In de Aanwijzing uit 2009 is daaraan toegevoegd dat de sepotcode ook dient te worden gebruikt indien de verdenking op zichzelf op goede gronden is gerezen, maar dat uit het opsporingsonderzoek “voldoende aannemelijk” is geworden dat de verdachte onschuldig is. In de latere versies van de Aanwijzing zijn steeds sterkere bewoordingen gebruikt, te weten omstandigheden die ondubbelzinnig wijzen op de onschuld en de gebleken onschuld van de verdachte.

Een goed voorbeeld van een geval dat in aanmerking kwam voor sepotcode 01 is een zaak²¹⁰ over een verdenking van openlijke geweldpleging in een uitgaansgebied. Camerabeelden toonden aan dat de verdachte niet strafbaar had gehandeld en dat de politie in de chaotische omstandigheden de verkeerde persoon had aangehouden. Logischerwijs volgde een sepot met code 01.

Uit het dossieronderzoek blijkt echter dat het verschil tussen code 01 en 02 niet altijd consequent wordt gehanteerd. Een ogenschijnlijk duidelijke categorie zaken waarin sepot 01 kan volgen is die van rijden onder invloed van drugs. Als de indicatieve test positief uitlaat, maar vervolgens uit het bloedonderzoek naar voren komt dat er geen stoffen (boven de vastgestelde grenswaarden) zijn aangetroffen, volgt ‘volgens afspraak’²¹¹ een sepot 01.²¹² In twee op dat punt vergelijkbare zaken volgde echter een sepot 02, met dien verstande dat de tweede daarvan een grensgeval lijkt.²¹³

Een ander voorbeeld biedt een overtredingszaak uit de coronatijd.²¹⁴ Daarin had de verdachte een OM-strafbeschikking gekregen voor het niet dragen van een mondkapje in een supermarkt. De verdachte had toen al aangegeven dat zij haar huisartsverklaring in haar andere tas was vergeten en bij haar verzet zond zij die mee. Een sepot wegens ‘onvoldoende bewijs’ (02) volgt. Gelet op de toelichting in de Aanwijzing was hier sepotcode 01 ‘ten onrechte als verdachte aangemerkt’ op zijn plaats geweest.

In totaal zijn in het dossieronderzoek zeven zaken aangetroffen waarin het hanteren van de sepotcode 01 aangewezen leek te zijn, maar die niet is gevolgd.²¹⁵

Het omgekeerde komt ook voor. In een overtredingszaak²¹⁶ gaat het om een verkeersongeval tussen twee auto’s. De verdachte is van achteren aangereden door een andere auto en hij verklaart dat hij

²⁰⁹ Aanwijzing gebruik sepotgronden van 6 augustus 2007 (2007A012), *Stcrt.* 2008, 19 en Aanwijzing gebruik sepotgronden 10 augustus 2009 (2009A016), *Stcrt.* 2009, 12653.

²¹⁰ Zaak 49.

²¹¹ Zaak 48.

²¹² Zaken 48, 66 en 89.

²¹³ Zaken 72 en 74. Het verschil is dat in zaak 72 de verdachte bij zijn verhoor had verklaard dat hij in de afgelopen 24 uur “2 bier en 5 stuks drugs samen met anderen” had gebruikt.

²¹⁴ Zaak 155.

²¹⁵ Zaken 33, 72, 74, 83, 143, 155 en 165.

²¹⁶ Zaak 183.

niets meer weet behalve dat hij van achteren werd aangereden en wakker werd in de berm. De bestuurder van de andere auto is ook als verdachte aangemerkt (van een verkeersovertreding door niet tijdig te remmen) en verklaart dat hij uit het niets de auto van de verdachte voor hem stil zag staan en dat hij niet meer kon remmen en hem daarom van achteren heeft aangereden. Er bevinden zich geen getuigenverklaringen in het dossier. De zaak van de verdachte die werd aangereden, is geseponeerd met code 01 'ten onrechte als verdachte aangemerkt'. De beoordelaar registreert geen interne afweging. Sepotcode 01 is in de gegeven omstandigheden niet zonder meer begrijpelijk.

Code 02 versus code 06

In een aantal onderzochte zaken kwam het voor dat de desbetreffende beoordelaar van mening was dat de verdachte zich kon beroepen op een rechtvaardigingsgrond of schulditsluitingsgrond. In de regel leidt een beroep op een strafuitsluitingsgrond tot de conclusie dat het feit respectievelijk de dader niet strafbaar is, wat in de systematiek van de Aanwijzing dient te resulteren in een technisch sepot met code 06. Dit is anders wanneer culpa als bestanddeel is opgenomen in de delictsomschrijving, aangezien het aannemen van een strafuitsluitingsgrond in dat geval aan een bewezenverklaring in de weg staat. Hetzelfde geldt voor een beroep op een rechtvaardigingsgrond in die gevallen waarin wederrechtelijkheid als bestanddeel in de delictsomschrijving is opgenomen. In een dergelijk geval is een technisch sepot met code 02 aangewezen.

Niet in alle zaken werd het onderscheid tussen sepotcode 02 en 06 even zuiver gemaakt in geval het bestaan van een strafuitsluitingsgrond aannemelijk werd geacht. In een zaak werd een moeder verdacht van het niet hebben voldaan aan haar verplichting te zorgen dat haar zoon onderwijs volgt (art. 4a jo 26 Leerplichtwet 1969).²¹⁷ Dit betreft een overtreding. De beoordelaar was van mening dat de moeder niet verwijtbaar had gehandeld. De zaak is geseponeerd met code 02 wegens onvoldoende bewijs, terwijl het ontbreken van de verwijtbaarheid bij dit delict niet aan een bewezenverklaring in de weg staat, maar enkel de strafbaarheid van de verdachte wegneemt. Een technisch sepot met code 06 was dus op zijn plaats geweest.

Een ander voorbeeld betreft een verdenking van openlijke geweldpleging tussen burens, welke zaak is geseponeerd met code 02.²¹⁸ Een interne afweging ontbreekt, maar uit het dossier komt naar voren dat de ene partij verklaart dat de ander de aanval is begonnen, terwijl de ander verklaart dat juist hij uit zelfverdediging heeft gehandeld. Indien de beoordelaar van mening was dat sprake was van de rechtvaardigingsgrond noodweer, was sepotcode 06 aangewezen.

4.4.2 Beleidssepots

Een beleidssepot is aangewezen indien een vervolging (technisch) mogelijk is, maar op gronden ontleend aan het algemeen belang niet wenselijk is. De steekproef bevatte 96 zaken waarin een beleidssepot is gevolgd. In de regel gaat de beoordeling of vervolging haalbaar is vooraf aan de vraag of vervolging opportuun is. In paragraaf 4.4.2.1 wordt ingegaan op de begrijpelijkheid van de beslissingen over de haalbaarheid van de vervolging in de onderzochte zaken. Vervolgens komt in paragraaf 4.4.2.2 de begrijpelijkheid van de beslissing over de sepotcode aan bod.

²¹⁷ Zaak 185.

²¹⁸ Zaak 11.

4.4.2.1 *Begrijpelijkheid van de beslissing over de haalbaarheid*

Vaststelling van de bewijsbaarheid

Een beleidssepot kan in de regel enkel volgen in een zaak als een vervolging mogelijk en haalbaar is, maar niet opportuun wordt geacht. Volgens de Aanwijzing dient de beoordeling of moet worden geseponneerd op technische gronden vooraf te gaan aan de beoordeling of het algemeen belang zich niet tegen vervolging verzet. Dat brengt mee dat wanneer sprake is van een beleidssepot, de zaak bewijsbaar wordt geacht. Hierna wordt een aantal bevindingen aangaande de vaststelling van de bewijsbaarheid bij beleidssepots weergegeven.

Vaststelling van de bewijsbaarheid niet begrijpelijk

In een zevental zaken achtten de onderzoekers de vaststelling van de bewijsbaarheid niet begrijpelijk, omdat in het dossier onvoldoende bewijs voorhanden was.²¹⁹ Opmerkelijk was allereerst een zaak²²⁰ waarin sprake was van een verdenking van overtreding van de anderhalve meterregel tijdens COVID. In GPS was een geheel ander dossier van een andere verdachte opgeslagen, zodat onduidelijk is op basis waarvan de beoordelaar tot een vaststelling van de bewijsbaarheid is gekomen. In een misdrijfzaak²²¹ aangaande het onthouden van de nodige zorg voor paarden werd in verklaringen van een dierenarts juist gesteld dat de gezondheid van de paarden op orde is en de nodige zorg niet is onthouden. In een zaak over een verdenking van openlijke geweldpleging was enkel waargenomen dat mondbitjes, handschoenen en bivakmutsen door een aantal (niet nader geïdentificeerde) leden van de groep op de grond werden gegooid.²²² In de andere twee misdrijfzaken bleek de betrokkenheid van de verdachte (bij diefstal in vereniging)²²³ onvoldoende dan wel volgde geen schuld (bij schuldheiling)²²⁴ uit het dossier.

Bijzondere aandacht vragen ook zaken waarin werd geseponneerd vanwege de gezondheidstoestand van de verdachte (sepotcode 53). In een zaak²²⁵ was sprake van een verdenking van twee winkeldiefstallen gepleegd door een vrouw die tekenen van dementie vertoonde. De beoordelaar stelde in het voorbereidingsformulier de vraag in hoeverre het feit de verdachte kan worden toegerekend. Toch werd niet gekozen voor een technisch sepot met code 06 (dader niet strafbaar). Ook in een andere zaak,²²⁶ een verdenking van een snelheidsovertreding, lag een sepotcode 06 meer in de rede. Uit twee deskundigenverklaringen daterend van kort voor en kort na het feit volgde dat de verdachte psychisch ontregeld was met psychotische en schizoaffectieve symptomen.

Vaststelling van de bewijsbaarheid en onvolledig opsporingsonderzoek

Uit par. 2.1 van de Aanwijzing komt naar voren dat een beleidssepot enkel aan de orde kan zijn wanneer de vervolging haalbaar wordt geacht.

²¹⁹ Zaken 64, 87, 101, 109, 122, 130 en 175.

²²⁰ Zaak 175.

²²¹ Zaak 130.

²²² Zaak 87.

²²³ Zaak 109.

²²⁴ Zaak 101.

²²⁵ Zaak 102.

²²⁶ Zaak 184.

In dit onderzoek is in zeven zaken geconstateerd dat er ten tijde van de sepotbeslissing onvoldoende bewijs was voor het strafbare feit, waarbij het gebrek aan bewijs te maken leek te hebben met een nog onvoltooid of onvolledig opsporingsonderzoek.²²⁷ Een voorbeeld is een zaak²²⁸ waarin het gaat om de verdenking van het bezit van een namaakvuurwapen. De verdachte woonde samen met zijn oom in een woning. De oom was de hoofdverdachte in een onderzoek naar onder andere seksueel misbruik van een minderjarige. Tijdens de doorzoeking van de woning werd een zilverkleurige imitatie-revolver aangetroffen op zolder, in een doos bij de trap. Hoewel de oom had verklaard dat de revolver van de verdachte was, is de revolver niet op de slaapkamer van de verdachte aangetroffen en is de verdachte zelf niet gehoord. De zaak is geseponneerd met een beleidssepot, sepotcode 52 (door feit of gevolgen getroffen). Een ander voorbeeld betreft een zaak²²⁹ over een verdenking van openlijke geweldpleging in een café. Het dossier bevat een aangifte en een getuigenverklaring met een signalement van de daders. Uit het dossier kan niet worden afgeleid dat het signalement overeenkomt met dat van de verdachte. Uit het dossier volgt verder dat de politie een bezoek heeft gebracht aan de woning van de verdachte, maar dat de verdachte daar niet is aangetroffen. De zaak is geseponneerd met code 65 (verdachte onvindbaar).

Vervolgingsrecht van het Openbaar Ministerie

In paragraaf 4.4.1.1 is ingegaan op een aantal zaken die zijn geseponneerd met code 03 vanwege de verjaring van het strafbare feit. Geconcludeerd werd dat niet al die sepotbeslissingen begrijpelijk waren, omdat een deel van de feiten nog niet was verjaard ten tijde van de sepotbeslissing. In een geval van een oude zaak kan een beleidssepot met code 43 ('oud feit') wel in de rede liggen. In 19 van de onderzochte zaken is geseponneerd om beleidsredenen met code 43. In twee van die zaken betreffende overtredingen waren meer dan drie jaren verstreken tussen de pleegdatum van de geconstateerde overtreding en de eerste daad van vervolging, te weten de sepotbeslissing.²³⁰ In die zaken had daarom een technisch sepot moeten volgen met sepotcode 03 (niet-ontvankelijkheid), wegens verjaring.

Ook verdient de volgende zaak²³¹ vermelding. Het betreft een verdenking van het vervoeren van een gevaarlijke stof in een vrachtwagen. Uit het dossier volgt dat de verdachte voorafgaand aan het sepot een transactievoorstel heeft ontvangen en aan de voorwaarden had voldaan. Op grond van art. 74 lid 1 Sr vervalt het recht tot strafvordering door voldoening aan de gestelde voorwaarden. Toch is, zonder interne toelichting, vervolgens een beleidssepot gevolgd met code 51 (recente bestraffing). De keuze voor een beleidssepot is in deze zaak niet begrijpelijk, nu het vervolgingsrecht van het Openbaar Ministerie was vervallen. Voor zover alsnog een sepot moest volgen, had daarom moeten worden gekozen voor een technisch sepot met code 03.

4.4.2.2 Begrijpelijkheid van de beslissing over de sepotcode

In geval van een beleidssepot kan worden gekozen voor 41 verschillende sepotcodes, die zijn gegroepeerd in zes categorieën. De ene sepotcode is ruim geformuleerd, zoals code 52 (door feit of gevolgen getroffen), terwijl anderen zien op zeer specifieke omstandigheden van het geval

²²⁷ Zaken 28, 38, 87, 118, 128, 171, 202 en 203.

²²⁸ Zaak 203.

²²⁹ Zaak 64.

²³⁰ Zaken 166 en 200.

²³¹ Zaak 18.

(bijvoorbeeld code 58 (corporatie wordt vervolgd)). Het komt in de praktijk dan ook geregeld voor dat in één casus meerdere sepotcodes van toepassing (kunnen) zijn. Een scherp onderscheid is daarbij niet altijd te maken. Om de dilemma's te illustreren waar beoordelaars dagelijks mee te maken hebben, zijn in deze paragraaf ook enkele zaken besproken waarin kan worden getwijfeld over de gekozen sepotcode.

Code 20 (ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert)

Een beleidssepot met code 20 (ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert) wordt als volgt toegelicht in de Aanwijzing:

“Plaats gehad hebbend of te verwachten bestuurlijk of semi-strafrechtelijk (d.w.z. tuchtrechtelijk of administratief, bijv. fiscaal) ingrijpen prevaleert op gronden van billijkheid of doelmatigheid boven strafvervolgning.”

Deze omschrijving lijkt, gelet op de bewoordingen, limitatief te zijn, zodat enkel bestuurlijk c.q. administratief dan wel tuchtrechtelijk ingrijpen onder deze sepotcode kan worden geschaard.

In vier zaken die zijn afgedaan met een beleidssepot met code 20 was sprake van een verdachte die psychische zorg en/of andere hulpverlening (zoals verslavingszorg of begeleid wonen) nodig had.²³² In die zaken waren er geen aanknopingspunten voor enig bestuurlijk dan wel tuchtrechtelijk ingrijpen. Gelet op de toelichting bij code 20 lijkt code 20 dan ook niet passend, maar was code 53 (gezondheidstoestand) dan wel 54 (reclasseringsbelang) aangewezen geweest.

Opgemerkt moet worden dat in de diverse sepotcodes in de Aanwijzing niet lijkt te zijn voorzien in een sepotcode bedoeld voor gevallen waarin een civiele zorgmachtiging als bedoeld in art. 2.3 Wet forensische zorg in combinatie met art. 6:5 onder a Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg is of mogelijk wordt afgegeven. Gelet op de omschrijving van code 20 valt die situatie niet onder het daar vermelde ‘ander dan strafrechtelijk ingrijpen’. Een geval waarin een zorgmachtiging was afgegeven deed zich voor in een zaak die werd geseponeerd met sepotcode 20.²³³ Een verduidelijking van de Aanwijzing zou dit probleem kunnen oplossen.

Code 52 (door feit of gevolgen getroffen)

In negen van de onderzochte zaken is geseponeerd met code 52 (door feit of gevolgen getroffen). In de Aanwijzing wordt deze code als volgt toegelicht:

“Door eigen letsel; door letsel of verlies van naasten; in zijn maatschappelijke positie of in de verhouding tot zijn naaste omgeving; door ernstige financiële schade, rechtstreeks uit het feit voortvloeiend of door betaling van een schadevergoeding; door een reactie van de overheid op het gepleegde feit, welke reactie voldoende²³⁴ representatief, te zwaar of minder juist blijkt te zijn geweest, bijv. in verzekeringstelling, hard politieoptreden of onjuiste formaliteiten.”

In een zaak was de keuze voor een beleidssepot met code 52 niet zonder meer begrijpelijk.²³⁵ Het ging om het bezit van elf hennepplanten. Het feit werd geseponeerd, blijktens de toelichting, omdat de

²³² Zaken 114, 115, 139 en 146.

²³³ Zaak 134.

²³⁴ Gelet op het vervolg van de omschrijving is hier wellicht bedoeld “onvoldoende representatief”.

²³⁵ Zaak 32.

verdachte spijt betuigde, *first offender* was en het ging om een geringe hoeveelheid. Deze redenen stroken niet met de toelichting bij code 52.

Code 55 (gewijzigde omstandigheden)

Code 55 heeft betrekking op gewijzigde omstandigheden en wordt in de Aanwijzing als volgt omschreven:

“Verbeterd levensgedrag van de verdachte dan wel omstandigheden die tot het delict hebben geleid of die tot recidive zouden kunnen leiden, bestaan niet meer of zijn in belangrijke mate gewijzigd.”

In vier van de onderzochte zaken die zijn geseponeerd met code 55 is die code niet zonder meer begrijpelijk te noemen.²³⁶ In die zaken blijkt van veranderde omstandigheden sinds het gepleegde feit niet uit het dossier. Een voorbeeld is een zaak²³⁷, waarin het ging om een stichting die zonder betaling van bedrijfsafvalbelasting de gemeentelijke afvalbak had gebruikt. Een vrijwilliger van de stichting had een zak met oude broden weggegooid. In de interne beoordeling is te lezen dat voor code 55 is gekozen, omdat de stichting geen justitiële antecedenten heeft, de stichting al sinds 2003 activiteiten uitoefent en het om een vrijwilliger gaat die het afval heeft weggegooid. Al deze omstandigheden duiden niet op gewijzigde omstandigheden zoals bedoeld in de toelichting bij code 55.

Overig

Tot slot verdienen twee andere zaken vermelding.

De eerste zaak betreft een verdenking van mishandeling.²³⁸ De verdachte was ten tijde van het feit net meerderjarig. Op het moment dat de zaak werd beoordeeld, bleek dat er nog een eerdere mishandelingszaak openstond, gepleegd toen de verdachte nog minderjarig was. In de eerdere mishandelingszaak had de verdachte een maatregel van de Jeugdreclassering, te weten een aanwijzing jeugdmaatregel, geaccepteerd. De zaken werden feitelijk op dezelfde OM-zitting aangebracht en de laatst gepleegde mishandeling werd geseponeerd vanwege “recente bestraffing” (sepotcode 51). Strikt genomen is deze code niet van toepassing, omdat de code volgens de toelichting ziet op een feit dat nog niet eerder bekend was, terwijl het tweede feit in deze zaak wel degelijk bekend was. De keuze voor sepotcode 51 zou kunnen zijn ingegeven door de wens om tot uitdrukking te brengen dat bij samenloop van diverse feiten de strafrechtelijke reactie te matigen en niet onbegrensd te cumuleren. Gedacht had ook kunnen worden aan sepotcode 54 (“reclasseringsbelang”). Deze atypische zaak laat zien dat niet voor elk geval in een passende en alomvattende sepotcode is voorzien.

De tweede zaak betreft een overtreding wegens openbare dronkenschap.²³⁹ De zaak stond gepland voor een kantonzitting, maar de officier van justitie had de zaak ingetrokken “in verband met persoonlijke omstandigheden”. De zaak is vervolgens geseponeerd met sepotcode 40 (‘gering feit’). Niet toegelicht is hoe de reden van de persoonlijke omstandigheden zich verhoudt tot de sepotcode ‘gering feit’.

²³⁶ Zaken 105, 110, 141 en 143.

²³⁷ Zaak 141.

²³⁸ Zaak 107.

²³⁹ Zaak 160.

4.4.3 Voorwaardelijke beleidssepots

Op grond van art. 167 lid 2 Sv kan het Openbaar Ministerie de beslissing of vervolging moet plaatsvinden voor een bepaalde termijn, de zogenaamde proeftijd, uitstellen. In dat geval wordt gekozen voor een voorwaardelijk (beleids)sepot. In de onderzochte zaken ging het om 53 voorwaardelijke sepots, waarvan één voorwaardelijk sepot een overtreding betrof en de overige zaken misdrijven. Dit betreft circa 65% van de onderzochte beleidssepots in misdrijfzaken en circa 6% van onderzochte beleidssepots in overtredingszaken.

4.4.3.1 Keuze voor een voorwaardelijk sepot in plaats van een onvoorwaardelijk sepot

In de wet noch in de Aanwijzing zijn nadere voorwaarden of handvatten opgenomen voor de beoordeling of een zaak zich leent voor een onvoorwaardelijk dan wel voorwaardelijk sepot.

In de kennisgeving aan de verdachte en het slachtoffer wordt een keuze voor een voorwaardelijk sepot niet specifiek toegelicht.

Voorop moet worden gesteld dat, zoals in de volgende paragraaf wordt beschreven, de algemene voorwaarde dat de verdachte zich niet op andere wijze zal misdragen, problematisch is. Verder is geconstateerd dat in het merendeel van de zaken een interne motivering ontbrak voor het stellen van (een) voorwaarde(n).²⁴⁰ Door het ontbreken van een dergelijke interne toelichting dan wel de omstandigheden van het geval, zijn zeven beslissingen tot het verbinden van de algemene voorwaarde aan het sepot niet zonder meer begrijpelijk te noemen.²⁴¹ Een voorbeeld van een zaak zonder interne motivering betreft de zaak²⁴² van een Franse toerist die op vakantie was in Nederland en werd verdacht van het bezit van een op een echt vuurwapen gelijkend balletjespistool. Een dergelijk pistool was in Frankrijk niet verboden en de verdachte verkeerde in de veronderstelling dat dit in Nederland evenmin het geval was. De zaak werd voorwaardelijk geseponeerd zonder verdere interne afweging. In twee zaken was sprake van een verdenking van winkeldiefstal met een waarde van onder de € 50.²⁴³ In beide zaken werd beschreven dat de politie, ondanks het geldende beleid, niet had volstaan met een reprimande. Omdat een reprimande niet meer mogelijk was, was volgens de beoordelaars een voorwaardelijk sepot aangewezen. Waarom een onvoorwaardelijk sepot niet passender was geweest, ook in vergelijking met een reprimande, is niet zonder meer begrijpelijk.

Het voorgaande leidt tot een meer algemene opmerking. Uit de bij het voorwaardelijk sepot gehanteerde sepotcode kan niet voortvloeien waarom juist een voorwaardelijk sepot is geïndiceerd. Die sepotcodes zijn voor het voorwaardelijk en het onvoorwaardelijk sepot immers exact hetzelfde. Bij het stellen van bijzondere voorwaarden, zoals vroeger nog veelvuldig voorkwam bij het voorwaardelijk sepot, kan de keuze voor het voorwaardelijk sepot doorgaans worden gerechtvaardigd door de noodzaak en aard van de bijzondere voorwaarde(n). Omdat tegenwoordig (in beginsel) alleen nog maar de algemene voorwaarde aan het sepot wordt gekoppeld, is de keuze voor die sepotvorm doorgaans niet langer inhoudelijk aan de gestelde voorwaarde te verbinden. De plicht om af te zien van het plegen van strafbare feiten in het algemeen is wat dat betreft weinig onderscheidend. Er wordt in de Aanwijzing ook niet als uitgangspunt gehanteerd dat het stellen van de algemene voorwaarde in

²⁴⁰ In de zaken 131, 136, 137, 144 en 150 is de keuze voor de voorwaardelijke variant van het sepot wel toegelicht.

²⁴¹ Zaken 109, 131, 134, 139, 141, 147 en 150.

²⁴² Zaak 139.

²⁴³ Zaken 131 en 150.

een bepaald geval in het bijzonder moet zijn geïndiceerd – bijvoorbeeld als gegronde vrees bestaat voor herhaling. Met andere woorden, de vraag of voldaan is aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit, een eis die ook voor het voorwaardelijk sepot geldt, laat zich niet goed beantwoorden. Evenmin zijn handvatten aanwezig bij de vraag of en wanneer na overtreding van de bijzondere voorwaarden alsnog vervolgd dient te worden. Die vraag lost zich op in het algemene kader van het opportuniteitsbeginsel. Bij elkaar genomen is de keuze voor al dan niet hanteren van de voorwaardelijke vorm van het sepot niet duidelijk omlijnd.

4.4.3.2 De gestelde voorwaarde(n)

Sinds 1 maart 2021 is in de Aanwijzing opgenomen dat bij voorwaardelijke beleidssepots in beginsel slechts de algemene voorwaarde wordt gesteld dat de verdachte zich gedurende de proeftijd niet schuldig zal maken aan enig strafbaar feit. In de kennisgevingen van voorwaardelijke sepots in dit onderzoek luidde die algemene voorwaarde als volgt:

“(…) dat de verdachte, gedurende een proeftijd van 1 jaar ingaande op de dag van uitreiking van deze kennisgeving, zich niet aan enig strafbaar feit zal schuldig maken, dan wel op andere wijze zal misdragen.”²⁴⁴

In de literatuur is gesignaleerd dat het tweede deel van de algemene voorwaarde, te weten het “op andere wijze” misdragen, niet zonder meer voldoet aan de doeleinden van het voorwaardelijk sepot en daarom onrechtmatig is.²⁴⁵ Het is immers mogelijk dat een verdachte zich op allerlei manieren misdraagt, zonder daarbij het risico op recidive te vergroten of het herstelproces te beschadigen. Ook is voor de verdachte niet duidelijk wat er onder ‘misdragen’ moet worden verstaan. Het Openbaar Ministerie heeft in 2023 aangekondigd dat de voorwaarde dat de verdachte zich niet “op andere wijze” mag misdragen, zal schrappen uit de kennisgeving.²⁴⁶ Deze wijziging is in augustus 2023 doorgevoerd in de kennisgevingsbrieven van voorwaardelijke sepots.

In één van de 53 voorwaardelijke beleidssepots die in dit onderzoek zijn onderzocht, zijn bijzondere voorwaarden gesteld.²⁴⁷ De bijzondere voorwaarden zagen op het afstand doen van geldbedragen, twee personenauto's en het afstand doen van het verzoeken om schadevergoeding. Omdat er afstand was gedaan van de voorwerpen, is vervolgens onvoorwaardelijk geseponneerd.

Bij het Openbaar Ministerie is navraag gedaan in hoeveel gevallen is besloten tot een voorwaardelijk sepot met bijzondere voorwaarden in de jaren 2022 en 2023. Aangegeven werd dat deze cijfers niet meer beschikbaar waren, omdat in GPS geen technische voorziening meer bestaat voor het registreren van bijzondere voorwaarden.

²⁴⁴ De Hoge Raad heeft geoordeeld dat de uitleg van het hof dat deze voorwaarde niet ziet op een veroordeling voor een nieuw strafbaar feit, maar op het ontstaan van een redelijke verdenking dat de betrokkene zich aan enig strafbaar feit heeft schuldig gemaakt, niet onbegrijpelijk is. Zie HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3639, NJ 2017/455, m.nt. N. Rozemond, rov. 2.4.1 en HR 11 juni 2024, ECLI:NL:HR:2024:807, NJ 2024/202, rov. 2.4.

²⁴⁵ J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie*, Den Haag: Boom juridisch 2019, p. 128;

²⁴⁶ De Groene Amsterdammer, ‘Geen straf, maar wel een strafblad’, 28 juni 2023.

²⁴⁷ Zaak 204.

4.4.3.3 De gehanteerde proeftijd

In onderdeel 2.3 van de Aanwijzing is opgenomen dat bij voorwaardelijke septs in beginsel een proeftijd van ten hoogste één jaar wordt gehanteerd. In vrijwel alle onderzochte zaken werd gekozen voor een proeftijd één jaar, drie zaken uitgezonderd.²⁴⁸ In één zaak is voor een proeftijd van zes maanden gekozen.²⁴⁹ In de interne afweging is te lezen dat er een geslaagde mediation had plaatsgevonden tussen de aangever en de verdachte. In twee zaken betrof de proeftijd twee jaren.²⁵⁰ In art. 2.3 van de Aanwijzing is opgenomen dat “een proeftijd van ten hoogste een jaar” kan worden gesteld, zodat een proeftijd van meer dan een jaar in strijd is met de Aanwijzing. In de ene zaak, die ging om een verdenking van aanranding, was de keuze voor een langere proeftijd gelegen in het feit dat de verdachte hulpverlening behoefde. In de andere zaak ging het om bedreiging met een misdrijf tegen het leven gericht en werd het feit op een OM-hoorgesprek voorwaardelijk geseponneerd met een proeftijd van twee jaren. De proeftijd van twee jaren werd niet expliciet door de officier van justitie gemotiveerd.²⁵¹

4.4.3.4 Afhandeling voorwaardelijke septs

Indien de proeftijd is verstreken en de verdachte zich aan de voorwaarde(n) heeft gehouden, is de zaak tegen de verdachte in beginsel geëindigd en kan er geen (nieuwe) vervolging worden ingesteld voor hetzelfde feit. Na het verstrijken van de proeftijd gaat er geen bericht uit naar de verdachte en het slachtoffer dat de proeftijd is afgelopen.

In het geval de gestelde voorwaarde(n) word(t)(en) overtreden, kan de officier van justitie alsnog tot vervolging overgaan. In de kennisgeving van een voorwaardelijk sept is standaard de tekst opgenomen dat “indien niet aan gestelde voorwaarde(n) wordt voldaan, ik alsnog strafvervolging zal instellen.” Uit het dossieronderzoek is gebleken dat niet in alle zaken waarin (een) voorwaarde(n) wordt overtreden, daadwerkelijk vervolging wordt ingesteld. De tekst uit de kennisgeving sluit dus niet zonder meer aan bij de praktijk. Een voorbeeld waarin niet werd overgegaan tot vervolging ondanks het overtreden van de voorwaarde, betreft een zaak²⁵² waarin het desbetreffende feit tijdens een proeftijd van een voorwaardelijk sept werd gepleegd, maar toch niet werd besloten tot vervolging, omdat het onderhavige feit andersoortig was.

Aan informatie die door het Openbaar Ministerie ter beschikking is gesteld, valt te ontleen dat in 12,5 % van de zaken uit 2022 een herbeoordeling is gevolgd, in de vorm van (meestal) een dagvaarding (66% van de herbeoordeelde zaken). Ook een onvoorwaardelijk sept komt na herbeoordeling relatief vaak voor (30%). De aantallen zijn in onderstaande tabel weergegeven.

²⁴⁸ Zaken 112, 127 en 139. In zaaknummer 204 is in de kennisgeving een proeftijd van “0 jaren” vermeld. De onderzoekers gaan ervan uit dat dit een kennelijke (invoer)fout betreft.

²⁴⁹ Zaak 112.

²⁵⁰ Zaken 127 en 139.

²⁵¹ Deze zaak, zaak 127, is overigens – na een dagvaarding die later weer is ingetrokken – later nogmaals voorwaardelijk geseponneerd met een proeftijd van één jaar.

²⁵² Zaak 143.

Voorwaardelijke sepots en herbeoordeling	Aantal zaken
Voorwaardelijke sepots voor misdrijven	10.053
Herbeoordeling	1263
Dagvaarden	848
Strafbeschikking	44
Onvoorwaardelijk sepot	364
Overig	6
Voorwaardelijke sepots voor overtredingen	347
Herbeoordeling	39
Dagvaarden	13
Strafbeschikking	1
Onvoorwaardelijk sepot	25
Totaal	10.400

4.5 Registratie in GPS

Uit het onderzoek is gebleken dat de registratie van zaken in GPS op diverse vlakken te wensen overlaat.

Allereerst is geconstateerd dat in bepaalde zaken foutieve informatie was opgeslagen dan wel geregistreerd. In een zaak²⁵³ was in GPS een geheel ander politiedossier, betreffende een andere verdachte, opgeslagen dan waar de sepotbeslissing op zag. Ook zijn er gevallen waarin er voor hetzelfde feit meerdere kennisgevingen in GPS staan en/of zijn verstuurd, die bovendien (inhoudelijk) van elkaar afwijken.²⁵⁴

Naast processtukken wordt GPS gebruikt voor het maken van interne aantekeningen. In GPS is daarvoor geen vast veld gereserveerd en door de verschillende parketten en/of medewerkers worden voor het maken van aantekeningen uiteenlopende locaties gehanteerd. In de onderzochte zaken werden aantekeningen aangetroffen in diverse velden in GPS (zoals het 'Gele telefoontje' en 'memovelden') en voorberekingsformulieren met verschillende, zeer uiteenlopende benamingen. Het gaat zelfs zo ver dat volgens een medewerker van het OM overal informatie kan staan, zelfs in de prullenbak. Dit bergt het risico in zich dat relevante informatie over het hoofd wordt gezien. Een bijzonder voorbeeld daarvan biedt een zaak²⁵⁵ over het verlaten van een plaats van het ongeval na het veroorzaken van schade in november 2017. Het feit werd volgens een verslag daarvan in een interne notitie in GPS technisch geseponneerd wegens onvoldoende bewijs op een OM-hoorgesprek van mei 2018. Kennelijk is die sepotbeslissing formeel nooit doorgevoerd. De zaak komt door een 'herstelactie GPS beheer' in mei 2022 weer bovendrijven. De zaak wordt vervolgens met een beleidssepot 43 'oud feit' geseponneerd, waarbij staat genoteerd "voor deze zaak hebben we de beslissing Sponneren opgevoerd". Daarbij is dus over het hoofd gezien dat de zaak al vier jaar eerder technisch is geseponneerd op een OM-hoorgesprek.

²⁵³ Zaak 175.

²⁵⁴ Bijvoorbeeld zaken 57 en 67.

²⁵⁵ Zaak 46.

Vermelding verdient ook een zaak²⁵⁶ waarin een oproeping voor een OM-hoorgesprek was uitgegaan, maar de aangifte/klacht wegens vernieling vervolgens na een paar dagen werd ingetrokken met als opgegeven reden “sepot”; het daadwerkelijke sepot 03 volgde echter om onduidelijke redenen pas ruim een jaar later.

Tot slot is ook de aansluiting met Justid kennelijk niet vlekkeloos. In een zaak²⁵⁷ viel op dat het (in 2022) geseponeerde feit met code 02 niet op de Justitiële Documentatie (van 2024) staat.²⁵⁸ Ten aanzien van het registreren van sepotcodes geldt ook dat in GPS, ten behoeve van de koppeling met Justid, slechts één sepotcode per strafbaar feit kan worden geregistreerd. Dat betekent dat slechts één code wordt geregistreerd op het uittreksel justitiële documentatie, ook als op meerdere gronden is geseponeerd. Dat neemt echter niet weg dat op andere plaatsen in GPS, los van het berichtenverkeer tussen GPS en Justid, aanvullende sepotcodes kunnen worden geregistreerd. In geen van de onderzochte zaken werd een strafbaar feit op meerdere gronden, met meerdere sepotcodes, geseponeerd, hoewel dat soms wel mogelijk en zelfs passend was geweest.²⁵⁹ Wel kwam het voor dat, blijkens interne toelichtingen, acht werd geslagen op diverse omstandigheden.²⁶⁰

4.6 Gerichte acties

Tijdelijke werkinstructies

In sommige gevallen vloeit uit voortschrijdend inzicht voort dat zaken uit een bepaalde categorie (alsnog) moeten worden geseponeerd.²⁶¹ Een voorbeeld daarvan biedt beleid opgenomen in de Tijdelijke aanvulling op de werkinstructie kentekenzaken (met als ingangsdatum 1 september 2021). Het gaat dan bijvoorbeeld om op (alleen) kenteken geconstateerde snelheidsovertredingen. De zaak wordt dan beoordeeld aan de hand van bepaalde aanvullende voorwaarden, zoals de voorwaarde dat bij kentekenzaken de bestuurder altijd moet worden gehoord. Als dat niet is gebeurd, wordt het feit geseponeerd.

Herstelacties

In verschillende onderzochte gevallen komt naar voren dat zaken mogelijk (te) gemakkelijk uit het zicht kunnen verdwijnen, waarna de zaken vanwege het tijdsverloop worden geseponeerd. In verschillende zaken komt een aantekening met “herstelactie GPS” voor. Herstelacties zien op zaken die lang in het systeem zijn ‘blijven hangen’, dus die lang op “dagvaarden” staan maar waarin feitelijk niets gebeurt.

²⁵⁶ Zaak 100.

²⁵⁷ Zaak 67.

²⁵⁸ Verder ontbreekt in een zaak (zaak 98) een uittreksel JD in GPS; het gaat om een technisch sepot 02.

²⁵⁹ Een voorbeeld betreft zaak 109, waarin het ging om een verdenking wegens winkeldiefstal van een paar blikjes bier. Het feit werd geseponeerd met code 40 (gering feit). De Somalische verdachte zou worden uitgezet naar het land waar hij als eerste zijn asielaanvraag had ingediend, zodat ook had kunnen worden gekozen voor sepotcode 32 (onvoldoende nationaal belang).

²⁶⁰ Een voorbeeld betreft zaaknummer 61, waarin het ging om een destijds vijftientigjarige verdachte die een ernstig verkeersongeval had veroorzaakt. De zaak is geseponeerd met code 50 (leeftijd), maar in de toelichting werd ook de slechte gezondheidstoestand van de verdachte betrokken.

²⁶¹ Bijvoorbeeld zaken 154, 173, 176 en 191. Verder wordt in zaken 152 en 163 melding gemaakt van een beoordelingskader voor het niet voldoen aan de identificatieplicht. De onderzoekers hebben van het PaG vernomen dat er voor deze categorie geen specifieke werkinstructie bestaat.

Met behulp van ICT komen dergelijke zaken weer boven water waarna een nadere beslissing (vaak sepot) moet worden genomen.²⁶²

In een zaak²⁶³ gaat het om een feit uit 2012, waarin de verdachte kort nadien is opgeroepen voor een OM-hoorgesprek voor een voorgenomen strafbeschikking. De verdachte was niet verschenen bij de OM-hoorgesprek. Vervolgens is besloten de zaak aan te brengen bij de politierechter, maar is de zaak kennelijk uit het oog verloren en tien jaar later geseponeerd omdat het feit is verjaard.

In een andere zaak²⁶⁴ gaat het om een op 15 januari 2019 aangetroffen hennepkwekerij. Begin oktober 2019 wordt intern aangetekend dat het geen “prio zaak” betreft en de zaak op de “planstapel” moet voor dagvaarden op een politierechterzitting (plus ontneming). De zaak is vervolgens ingepland op een zitting in november 2019, maar een paar dagen later toch weer ingetrokken met als reden “behandeling op een andere datum”. Deze hernieuwde planning blijft achterwege en in juni 2022 worden de feiten geseponeerd wegens ‘oud feit’ (43).²⁶⁵

Vergelijkbaar is een zaak waarin de verdachte drie maanden na het feit wordt opgeroepen voor een OM-hoorgesprek. De verdachte verzoekt de zitting te verplaatsen omdat hij dan met vakantie is. Dit verzoek wordt ingewilligd, in die zin dat uit de aantekeningen in GPS is af te leiden dat de officier van justitie opdracht heeft gegeven de zaak op zitting aan te brengen. Dat is kennelijk nooit gebeurd en bijna vijf jaar later volgt een sepot wegens ‘oud feit’. In GPS is aangetekend dat het een herstelactie betreft (“herstelactie GPS beheer”).

Bulkacties

Dergelijke herstelacties moeten worden onderscheiden van bepaalde ‘bulkacties’ die worden ondernomen om een bepaalde categorie zaken voortvarend af te doen. Indien de zaakvoorraden te groot worden, kunnen er tijdelijke interne werkinstructies worden ontwikkeld. Het tijdelijke beoordelingskader wordt dan ingezet vanwege zowel de beperkte zittings- als executiecapaciteit. Bij een dergelijk beoordelingskader geldt als uitgangspunt dat de zaken door het Openbaar Ministerie zelf worden afgedaan en wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de rechterlijke straftoemingspraktijk.

In 2022 is de werkinstructie gehanteerd met als naam “Juiste Zaken op Zitting” (JZoZ) om de volgende overtredingen onvoorwaardelijk te seponeren:

- overtredingen die meer dan 18 maanden geleden zijn gepleegd door minderjarige verdachten kunnen worden geseponeerd met sepotcode 43 (“oud feit”)
- overtredingen met meerderjarige verdachten waarbij een boete van minder dan € 150 is aangewezen en die meer dan twee jaar geleden zijn begaan, kunnen worden geseponeerd met sepotcode 43 (“oud feit”)

²⁶² Bijv. zaken 23, 150, 159, 190

²⁶³ Zaak 3, vgl. ook zaak 55: ruim tien jaar na een ingetrokken oproeping voor een OM-hoorgesprek volgt een sepot 03 wegens verjaring.

²⁶⁴ Zaak 23.

²⁶⁵ Blijkens de aantekeningen in GPS in het veld ‘Gele Telefoontje’ in het kader van “de herbeoordelingsactie 2022”. Vgl. ook zaak 56: ruim vijf jaar na niet verschijnen OM-hoorgesprek volgt beleidssepot met code 43 (‘oud feit’).

- overtredingen begaan door verdachten zonder een in GPS geregistreerd woonadres en waarbij een boete van minder dan € 150 is aangewezen, kunnen worden geseponneerd met sepotcode 56 (“verdachte onvindbaar”).

Onder de onderzochte overtredingszaken bevond zich een viertal zaken met de notitie “Sepotactie JZOZ”, die kennelijk zijn terug te voeren op de genoemde tijdelijke maatregel.²⁶⁶

Daarnaast is in 2022 ook een tijdelijke werkinstructie gehanteerd voor zaken waarin de executie van de strafbeschikking is mislukt en die daarom in beginsel via een dagvaarding op de terechtzitting zouden moet worden aangebracht (zogenoemde MEX-zaken).²⁶⁷ Besloten was alle overtredingen die waren afgedaan met een strafbeschikking met een geldboete van minder dan € 500 onvoorwaardelijk te seponeren met sepotcode 96 (“beëindiging executie SB; gewijzigde omstandigheden”). In de werkinstructie is niet nader gemotiveerd waarom “gewijzigde omstandigheden” een passende code is voor al deze zaken.

²⁶⁶ Zaken 167, 174, 182 en 187. Twee hiervan zijn afgedaan met sepotcode 43 ‘oud feit’ en twee met code 03 ‘niet ontvankelijk’.

²⁶⁷ Instructie MEX-zaken van 19 december 2022.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In dit toezichtonderzoek staat centraal de wijze waarop het Openbaar Ministerie strafzaken afdoet met het nemen van een sepotbeslissing. De centrale onderzoeksvraag luidt of het Openbaar Ministerie in 2022 bij het seponeren van strafzaken de toepasselijke wettelijke voorschriften naar behoren heeft nageleefd. Ten behoeve van het onderzoek zijn 204 geseponeerde strafzaken onderzocht. Het onderzoek is vooral kwalitatief van aard. Dat heeft ook de omvang van de steekproef bepaald. Omdat de steekproef kwantitatief gezien niet representatief is voor het totaal aantal sepotbeslissingen in 2022, kunnen de bevindingen uit dit onderzoek niet zonder meer worden geëxtrapoleerd naar het totale aantal sepotbeslissingen over het jaar 2022.

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 zijn de resultaten van het onderzoek weergegeven, zoals die zijn voortgevloeid uit onderzoek in literatuur, wetsgeschiedenis en rechtspraak, uit door het Parket-Generaal verstrekte informatie en uit het dossieronderzoek dat is verricht. De bevindingen in hoofdstuk 4 zijn hoofdzakelijk gebaseerd op de informatie zoals die volgt uit GPS, het zaakregistratiesysteem van het Openbaar Ministerie. Indien een bepaalde handeling niet is geregistreerd, wordt, indien er geen aanwijzingen zijn voor het tegendeel, geconcludeerd dat het ervoor moet worden gehouden dat de handeling niet is verricht. Opmerking verdient dat het ontbreken van een dergelijke registratie niet volledig uitsluit dat de handeling wel, al dan niet buiten GPS om, is verricht.

In dit hoofdstuk wordt de balans opgemaakt. In paragraaf 5.2 wordt de onderzoeksvraag beantwoord. Paragraaf 5.3 bevat een aantal aanbevelingen.

5.2 Conclusies: beantwoording van de onderzoeksvraag

In deze paragraaf worden op grond van de bevindingen van het onderzoek conclusies getrokken. De conclusies moeten worden begrepen tegen de achtergrond van de toezichthoudende taak van de PGHR zoals omschreven in art. 122 Wet RO. Daarin is neergelegd dat indien naar het oordeel van de PGHR het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert, hij de minister daarvan in kennis kan stellen. Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag wordt de volgorde aangehouden die in de hoofdstukken 2 en 4 is gehanteerd. In paragraaf 5.2.1 wordt ingegaan op de naleving van de procedurele eisen bij het sepot en in paragraaf 5.2.2 komt de naleving van de materiële eisen aan bod.

5.2.1 Procedurele eisen bij het sepot

Bevoegdheid tot het nemen van de sepotbeslissing

De bevoegdheid tot het nemen van sepotbeslissingen kan worden gemandateerd aan andere ambtenaren van het Openbaar Ministerie dan de officier van justitie. Deze mandaatbesluiten zijn door de onderzoekers onderzocht. In het kader van het onderzoek is vervolgens mede tegen de achtergrond van de toepasselijke mandaatbesluiten de bevoegdheid van de beoordelaars in de onderzochte zaken beoordeeld. Ten aanzien van de mandaatbesluiten kan worden geconcludeerd dat drie mandaatbesluiten geldend in 2022 ten onrechte een vorm van terugwerkende kracht bevatten, in de zin dat de datum van inwerkingtreding vóór de datum van ondertekening van het besluit lag. Het

betreft het mandaatbesluit van het parket Midden-Nederland, het parket Amsterdam en het parket CVOM. Het achterhalen hoeveel sepot als gevolg van de ten onrechte verleende terugwerkende kracht binnen de onderzoeksperiode onbevoegdlijk zijn genomen, ging de reikwijdte van het onderzoek te buiten.

Wat betreft de bevoegdheid van de beoordelaars in de onderzochte zaken kan het volgende worden opgemerkt. In de geldende mandaatbesluiten van de dertien parketten is een aantal functionarissen gemandateerd om namens de officier van justitie sepotbeslissingen te nemen, te weten de commissiesecretaris, de interventiejurist en de administratief juridisch medewerker. De in het personeelsbestand geregistreerde functies van de beoordelaars sluiten echter niet in alle gevallen aan bij de autorisaties die in GPS worden verleend. Uit het onderzoek kwam naar voren dat ten aanzien van vier van de 204 onderzochte zaken (circa 2%) het ervoor moet worden gehouden dat de sepotbeslissing onbevoegdlijk is genomen, omdat in GPS een beoordelaar was geregistreerd met een functie waaraan volgens het geldende mandaatbesluit geen mandaat was gekoppeld.

In de meeste mandaatbesluiten geldend in de onderzochte periode was een aantal zaken vanwege hun aard uitgesloten van de mandaatregeling. Die uitzonderingen werken niet door in de autorisaties in GPS, waardoor handmatig moet worden gecontroleerd of een bepaalde zaak een genoemde uitzondering betreft. Verder zijn de uitzonderingen onvoldoende duidelijk omschreven in de mandaatbesluiten. Zo wordt gesproken over ‘gevoelige zaken’ of ‘grote fraude- en milieuzaken’, zonder dat deze nader en eenduidig zijn gedefinieerd. In ten minste drie van de onderzochte zaken (circa 1,5%) was sprake van een uitgezonderde zaak en was de zaak beoordeeld door een andere functionaris dan de officier van justitie of kon niet worden vastgesteld of de zaak (mede) was beoordeeld door een officier van justitie.

Geconcludeerd kan worden dat in ieder geval ten aanzien van zeven (3,5%) van de onderzochte zaken het ervoor moet worden gehouden dat de sepotbeslissing onbevoegdlijk is genomen. Daaraan moet nog worden toegevoegd het (onbekend) aantal sepot als gevolg van de terugwerkende kracht die ten onrechte aan drie mandaatbesluiten geldend in 2022 is verbonden.

Kennisgeving van de sepotbeslissing aan de verdachte

Wet- en regelgeving stellen nauwelijks eisen aan de wijze waarop de kennisgeving van de sepotbeslissing aan de verdachte geschiedt. Het enige voorschrift betreft art. 243 lid 3 Sv, op grond waarvan een kennisgeving van niet *verdere* vervolging aan de verdachte moet worden betekend. In GPS wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen beslissingen tot het niet vervolgen en beslissingen tot het niet verder vervolgen. In de praktijk worden alle kennisgevingen van een onvoorwaardelijk sepot per gewone post verzonden. Deze praktijk is in strijd met de wet. Daarbij moet worden aangetekend dat in het nieuwe Sv wordt voorgesteld de kennisgeving in alle gevallen per gewone post toe te zenden.

Zoals in hoofdstuk 3 is beschreven, wordt in overtredingszaken in GPS niet automatisch een kennisgeving aangemaakt. Dit kan wel handmatig worden gedaan, maar daarvan is niet vaak gebleken. Ook in misdrijfzaken wordt niet altijd een kennisgeving sepot aangemaakt. In het geval de verdachte niet in Nederland woont en/of er wordt geseponneerd met code 99 (feit dubbel ingeboekt), 56 (verdachte onvindbaar) of 97 (beëindiging executie strafbeschikking: verdachte onvindbaar), wordt geen kennisgeving verzonden. Deze praktijk is niet in overeenstemming met de Aanwijzing, waarin is

opgenomen dat de verdachte in kennis wordt gesteld van het sepot. Het is niettemin begrijpelijk dat de onvindbaarheid van de verdachte in de weg kan staan aan het uitvoeren van de verplichting.

Uit het onderzoek is gebleken dat niet van alle sepoten een kennisgeving is verzonden of dat dit niet kon worden nagegaan. Dat was het geval in 21 van de 54 overtredingszaken (circa 40%) en in 45 van de 150 misdrijfzaken (30%). In ieder geval in zaken waarin de verdachte als zodanig is verhoord is het achterwege blijven van een kennisgeving niet juist. Van de 52 voorwaardelijk geseponeerde misdrijfzaken ontbrak in dertien zaken (25%) een uitgereikte akte van betekening. Ook wordt verschillend omgegaan met de omstandigheid dat het niet lukt de kennisgeving uit te reiken.

Ten aanzien van het verzenden van kennisgevingen aan anderstalige verdachten is geen beleid ontwikkeld. In geen van de zaken met anderstalige verdachten is een schriftelijke vertaling van de kennisgeving in GPS aangetroffen. Wel is in twee van die zaken voorzien in een mondelinge vertaling met behulp van een tolk.

In zaken met minderjarige verdachten is in strijd met de OM-Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd niet in alle zaken een kennisgeving verstuurd aan de wettelijke vertegenwoordiger(s).

In vrijwel geen van de onderzochte zaken waarin een raadsman bekend was, is – in strijd met art. 48 Sv – een afschrift van de kennisgeving aan de raadsman verzonden.

De kennisgeving van de sepotbeslissing aan het slachtoffer

Op grond van art. 51ac lid 2 Sv en de Aanwijzing dient een kennisgeving van de sepotbeslissing aan de belanghebbende (meestal: het slachtoffer (dat daarom verzoekt)) te worden verzonden. Ondanks een op de kennisgeving van het sepot aan het slachtoffer speciaal ingericht werkproces, verloopt dat niet altijd vlekkeloos terwijl het slachtoffer wel recht heeft op een correcte bejegening. In zes zaken bleek uit het dossier dat er sprake was van een slachtoffer dat op de hoogte wilde worden gehouden van de strafzaak, maar was het slachtoffer niet als zodanig in GPS geregistreerd en had het slachtoffer dientengevolge ook geen kennisgeving van de sepotbeslissing ontvangen. Verder was in negen zaken waarin wel sprake was van een geregistreerd slachtoffer ten onrechte geen kennisgeving in GPS opgenomen. Dit doet vermoeden dat er geen kennisgeving sepot aan het slachtoffer is verzonden. De omgekeerde situatie dit zich ook voor. In één zaak had het slachtoffer aangegeven niet op de hoogte te willen worden gehouden, maar is toch een kennisgeving sepot verzonden. Ook deze praktijk is in strijd met een correcte slachtofferbejegening als bedoeld in art. 51aa lid 1 Sv.

De feitomschrijving en kwalificatie in de kennisgeving sepot aan de verdachte

In de standaard kennisgeving aan de verdachte is de feitomschrijving summier. Enkel worden vermeld: de kwalificatie van het strafbare feit (in geval van voorwaardelijke sepoten tevens het wetsartikel), de pleegdatum en de pleegplaats. Een nadere omschrijving van het feitelijk handelen wordt vrijwel nooit opgenomen.²⁶⁸ Een voorbeeld betreft het delict witwassen als bedoeld in art. 420bis Sr. Om te voorkomen dat voor de verdachte niet duidelijk is op welk feit het sepot betrekking heeft, is het in dergelijke gevallen aan te raden de kwalificatie aan te vullen met een feitelijke omschrijving van het handelen of nalaten, bijvoorbeeld ‘het voorhanden hebben van contant geld afkomstig uit enig misdrijf’.

²⁶⁸ In de kennisgeving aan de belanghebbende wordt overigens enkel pleegplaats- en datum genoemd.

In negen van de onderzochte zaken ontbrak de feitomschrijving in het geheel en zijn enkel het parketnummer, de pleegdatum en de pleegplaats vermeld. In elf zaken kwamen onjuistheden voor in de feitomschrijvingen, zoals een verkeerde pleegdatum. In één zaak was de feitomschrijving onnavolgbaar.

Een juiste en duidelijke feitomschrijving is onder meer van belang omdat een sepot in beginsel in de weg staat aan een (nieuwe) vervolging voor hetzelfde feit. Bovendien is de doorwerking naar de Justitiële Documentatie van het sepot van belang: als in GPS het feit onjuist wordt geregistreerd, kan dit betekenen dat het ook onjuist op de Justitiële Documentatie terugkomt.

In par. 4.5.2. van het laatste onderzoek van de procureur-generaal bij de Hoge Raad naar de strafbeschikking ‘Buiten de rechter OM’ uit 2022 is – ten aanzien van strafbeschikkingen – geconcludeerd dat bij die wijze van afdoening de feitomschrijving en kwalificatie gebrekkig zijn.²⁶⁹ Het OM heeft op dit punt toegezegd tot verbetering te komen. De noodzaak tot verbetering is gelet op de bevindingen uit het onderhavige onderzoek breder.

Motivering van de sepotbeslissing aan de verdachte en het slachtoffer

Net als de feitomschrijving laat ook de motivering van de sepotbeslissing te wensen over. De motivering van het sepot aan de verdachte is automatisch gegenereerd en gelijk aan de sepotgrond uit de Aanwijzing, en is daarmee erg summier. In twee zaken ontbrak de sepotgrond zelfs geheel. Ook de keuze voor een voorwaardelijk sepot en de lengte van de proeftijd werd in de onderzochte zaken vrijwel nooit gemotiveerd. In de kennisgeving aan de verdachte wordt evenmin melding gemaakt van de rechtsgevolgen van het sepot en dat en hoe een klacht kan worden ingediend over een sepotcode. Verder is de uitleg in de kennisgeving van een onvoorwaardelijk sepot dat de strafzaak in beginsel is afgedaan, met uitzondering van twee situaties, onvoldoende duidelijk.

De (standaard)motivering van het sepot en informatie over rechtsbescherming zijn in de kennisgeving aan het slachtoffer uitgebreider dan in de kennisgeving aan de verdachte. De standaardmotivering is echter niet bij alle sepotcodes correct of duidelijk. Verder is in een deel van de zaken de standaardmotivering vervangen door een op de zaak toegesneden motivering. Hoewel maatwerk positief kan worden gewaardeerd, dient er wel voor te worden gewaakt dat niet onnodig privacygevoelige informatie over de verdachte, bijvoorbeeld medische informatie, in de brief wordt vermeld. Verder komt het voor dat sprake is van onzorgvuldigheden, zoals het verzenden van een concepttekst of onjuistheden in de motivering. Tot slot is geconstateerd dat in drie zaken waarin op grond van de Aanwijzing slachtoffers in het strafproces een mondelinge toelichting op het sepot had moeten worden gegeven, niet is gebleken van een uitnodiging voor een dergelijk gesprek.

5.2.2 Materiële eisen bij het sepot

De materieelrechtelijke normen waaraan is getoetst zien op de beoordeling van de haalbaarheid en opportuniteit van een vervolging door het Openbaar Ministerie. Deze beslissingen zijn in de regel erg feitelijk. Gelet op de beleidsvrijheid die het Openbaar Ministerie heeft bij het nemen van vervolgingsbeslissingen, zijn de beslissingen ten aanzien van de haalbaarheid en opportuniteit op begrijpelijkheid getoetst.

²⁶⁹ Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Buiten de rechter OM. Over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen*, Den Haag 2022.

5.2.2.1 Technische sepot

Van de onderzochte zaken zijn 108 zaken geseponeerd met een technisch sepot. Ten aanzien van de beslissingen om over te gaan tot een technisch sepot is geconstateerd dat in 12 zaken (11%) de beslissing niet (zonder meer) begrijpelijk is. In vier (overtredings)zaken was de beslissing tot een technisch sepot (met sepotcode 03) niet begrijpelijk, omdat op het moment van de sepotbeslissing het recht op vervolging nog niet was verjaard. In acht zaken die zijn geseponeerd vanwege onvoldoende bewijs (sepotcode 02) was deze beslissing niet (zonder meer) begrijpelijk, omdat op grond van het dossier aannemelijk is dat de strafrechter tot een veroordeling zou komen.

In een aantal zaken lag weliswaar een technisch sepot voor de hand, maar was de keuze voor een bepaalde sepotcode niet (zonder meer) begrijpelijk. Zo kwam het voor dat in zaken waarin was geseponeerd vanwege onvoldoende bewijs, sepotcode 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt) meer in de rede lag, en vice versa. Dit was het geval in acht zaken. In twee zaken werd het onderscheid tussen onvoldoende bewijs enerzijds en de aanwezigheid van een strafuitsluitingsgrond (sepotcode 06) niet zuiver gemaakt.

5.2.2.2 Beleidssepots

De onderzochte steekproef van zaken bevatte 96 beleidssepots. Omdat een beleidssepot op grond van de Aanwijzing enkel kan volgen wanneer een vervolging haalbaar is, maar niet opportuun, is onderzocht of de vaststelling van de haalbaarheid in de 96 zaken begrijpelijk was. Dat was niet het geval in zeventien zaken (circa 18%). In drie van de zeventien zaken had het Openbaar Ministerie geen vervolgingsrecht meer (vanwege verjaring respectievelijk een aangeboden transactie), zodat een technisch sepot met sepotcode 03 had moeten volgen. In de overige veertien zaken kon de vaststelling van de bewijsbaarheid niet uit het dossier volgen. In zeven van de veertien zaken leek het gebrek aan bewijs te maken te hebben met een nog niet voltooid of onvolledig opsporingsonderzoek. In de andere helft van de zaken was weliswaar voldoende onderzoek gedaan naar het strafbare feit, maar kon het bewijs niet uit het dossier worden afgeleid, bijvoorbeeld omdat de betrokkenheid van de verdachte onvoldoende volgde uit het dossier. Ook in die zaken was de keuze voor een beleidssepot in plaats van een technisch sepot daarom niet zonder meer begrijpelijk.

Naast de begrijpelijkheid van de keuze van een beleidssepot boven een technisch sepot is onderzocht of de keuze voor de sepotcode begrijpelijk is. Opgemerkt moet worden dat een scherp onderscheid tussen de 41 soorten beleidssepots niet altijd is te maken en dat in één casus meerdere sepotcodes van toepassing kunnen zijn. Mede gelet op het opportunititeitsbeginsel en de vrijheid die het Openbaar Ministerie in dat verband toekomt, zal niet snel van een onbegrijpelijke keuze sprake zijn. Toch is in het onderzoek geconstateerd dat een aantal sepotcodes regelmatig wordt gehanteerd in zaken die zich daarvoor niet lijken te lenen. Dat was het geval in een totaal van negen zaken (circa 9%). In het bijzonder gaat het daarbij om sepotcode 20 (ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert), sepotcode 52 (door feit of gevolgen getroffen) en sepotcode 55 (gewijzigde omstandigheden). Daarbij moet worden opgemerkt dat gelet op de toelichting bij sepotcode 20 niet zonder meer duidelijk is of deze sepotcode enkel is bedoeld voor gevallen waarin bestuurlijk of tuchtrechtelijk ingrijpen is aangewezen, of dat daar ook een civiele zorgmachtiging onder kan worden geschaard. Opgemerkt moet ook worden dat het grote aantal codes voor beleidssepots de overzichtelijkheid niet bevordert.

5.2.2.3 Voorwaardelijke beleidssepots

Indien wordt geopteerd voor een beleidssepot, kan worden gekozen voor een onvoorwaardelijk of een voorwaardelijk sepot. In wet- en regelgeving zijn geen handvatten opgenomen aan de hand waarvan kan worden bepaald welke variant is aangewezen. Sinds 1 maart 2021 is in de Aanwijzing opgenomen dat bij voorwaardelijke beleidssepots “in beginsel” slechts de algemene voorwaarde wordt gesteld dat de verdachte geen strafbare feiten begaat. In de onderzochte zaken was in de kennisgevingen van de voorwaardelijke sepots opgenomen dat de zaak werd geseponneerd op voorwaarde dat de verdachte zich gedurende de proeftijd niet aan enig strafbaar feit schuldig zal maken “dan wel op andere wijze zal misdagen”. Het laatste onderdeel van deze algemene voorwaarde is problematisch. Het Openbaar Ministerie heeft in augustus 2023 dit deel van de voorwaarde uit de kennisgevingen geschrapt. Geconstateerd is dat de keuze voor een voorwaardelijke variant van een (beleids)sepot niet wordt toegelicht in de kennisgeving, en in het merendeel van de zaken ook niet in een interne motivering. Hoewel dat als zodanig niet in strijd is met de wet- en regelgeving, ontbreekt beleid over de vraag wanneer een voorwaardelijk beleidssepot is aangewezen. Het ontbreken van een duidelijk beoordelingskader kan rechtsongelijkheid in de hand werken.

In de steekproef met onderzochte zaken bevonden zich 53 zaken waarin voorwaardelijk was geseponneerd. In zeven (13%) van die zaken was de keuze voor een voorwaardelijke variant niet begrijpelijk. In één zaak waren naast de algemene voorwaarde bijzondere voorwaarden gesteld. De gestelde bijzondere voorwaarden zijn toelaatbaar te achten. In drie zaken (5,5%) werd afgeweken van het uitgangspunt dat een proeftijd van één jaar wordt gehanteerd. In één zaak werd gekozen voor een proeftijd van zes maanden en in twee zaken voor een proeftijd van twee jaren. Gelet op art. 2.3 van de Aanwijzing dat “een proeftijd van ten hoogste een jaar” kan worden gesteld, is een proeftijd van meer dan één jaar in strijd met de Aanwijzing.

Hoewel in de kennisgeving van een voorwaardelijk sepot standaard de tekst is opgenomen dat indien niet aan de voorwaarde(n) wordt voldaan, alsnog strafvervolgning wordt ingesteld, blijkt dit niet in alle zaken het geval te zijn. De tekst sluit daarom niet zonder meer aan bij de praktijk. Uit cijfers over het jaar 2022 volgt dat in circa 66% van de herbeoordeelde voorwaardelijke sepots een dagvaarding volgde en in circa 30% een onvoorwaardelijk sepot.

5.2.3 Overig

Een belangrijke bevinding uit dit onderzoek betreft de registratie van zaken in GPS. Naast menselijke fouten en vergissingen (zoals het opslaan van een verkeerd dossier), zijn meer structurele gebreken in het systeem van GPS geconstateerd. Zo is er niet voorzien in een vaste locatie voor het maken en opslaan van interne aantekeningen, wat het risico met zich brengt dat relevante informatie wordt gemist. Verder kan slechts één sepotcode per strafbaar feit worden geregistreerd ten behoeve van de koppeling met Justid. Vermelding behoeft ook het reeds eerder in dit hoofdstuk gesignaleerde gebrek dat de autorisaties in GPS niet aansluiten bij functieomschrijvingen vermeld in de mandaatbesluiten, zodat het kan voorkomen (en ook is voorgekomen) dat sepotbeslissingen worden genomen door onbevoegden. Bovendien komt het voor dat een andere medewerker dan degene die de sepotbeslissing heeft genomen de beslissing doorvoert in GPS, waardoor de bevoegdheid niet (goed) te achterhalen is. Tevens wordt niet in GPS geregistreerd of en, zo ja, wanneer een kennisgeving sepot (per gewone post) is verzonden. Verder is geconstateerd dat het voorkomt dat zaken uit het zicht

verdwijnen, waarna – al dan niet op grond van een herstelactie dan wel tijdelijke werkinstructie – deze zaken vanwege het tijdsverloop worden geseponeerd.

5.3 Aanbevelingen

In de bevindingen en conclusies ligt besloten dat de procureur-generaal bij de Hoge Raad van oordeel is dat het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taken aangaande sepotbeslissingen de wettelijke voorschriften op een aantal punten niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Op grond van art. 122 Wet RO is de procureur-generaal bevoegd de minister van Justitie van dit oordeel in kennis te stellen. Het is primair de minister die – in samenspraak met het Openbaar Ministerie – bepaalt of het oordeel van de procureur-generaal aanleiding geeft om stappen te ondernemen en zo ja, welke. Het is dus niet aan de procureur-generaal om te bepalen op welke wijze een verbetering in de naleving van de geldende regelgeving zal moeten worden bewerkstelligd. Wel kunnen suggesties worden gedaan die de minister bij de besluitvorming in overweging kan nemen. Met inachtneming van de daarbij passende terughoudendheid, zijn hierna op basis van het onderzoek de volgende aanbevelingen geformuleerd die betrekking hebben op de taakuitoefening van het Openbaar Ministerie bij het nemen van sepotbeslissingen.

1. Zorg voor een vorm van intern toezicht op de rechtmatigheid van sepotbeslissingen en de toereikendheid van de kennisgeving en motivering van het sepot.
2. Draag er zorg voor dat de autorisaties in het zaakregistratiesysteem aansluiten bij de daadwerkelijke functie van de beoordelaars.
3. Zorg ervoor dat de feitomschrijving, de kwalificatie en de motivering van de beslissing juist, volledig, duidelijk en toegespitst op de zaak zijn.
4. Herzie de praktijk van 1) de verzending (van een afschrift en vertaling) van de kennisgeving en 2) de inhoud van de kennisgeving. Zorg daarbij onder meer voor verzending aan wettelijk vertegenwoordigers van minderjarige verdachten en de raadsman van de verdachte en voor toereikende informatie over de rechtsgevolgen van het sepot en de mogelijkheid een klacht in te dienen.
5. Bezie of de beleidssepotcodes kunnen worden geherstructureerd en gegroepeerd, zodat het aantal sepotcodes kan worden teruggebracht en de overzichtelijkheid en werkbaarheid worden bevorderd. Ontwikkel een interne werkinstructie waarin de toepassing van de diverse sepotcodes nader wordt toegelicht. Zorg ervoor dat in het zaakregistratiesysteem meerdere sepotcodes kunnen worden geregistreerd die via het berichtenverkeer naar het Justitieel Documentatie Systeem worden verzonden.
6. Ontwikkel beleid voor de beoordeling of een zaak zich leent voor een onvoorwaardelijk dan wel voorwaardelijk sepot.

Bijlage A: Bronnenlijst

Boeken en tijdschriften

- **F.W. Bleichrodt**, *Onder voorwaarde*, Deventer: Gouda Quint 1996
- **G.J.M. van den Biggelaar**, *De buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten door het openbaar ministerie*, Arnhem: Gouda Quint 1994
- **J. Bijlsma**, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie*, Den Haag: Boom juridisch 2019
- **J. Bijlsma, E. Sikkema en W.S. de Zanger**, 'Buitengerechtelijke afdoening', in: J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek (red.), *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023
- **Y. Buruma**, 'Het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering: de Boeken 3 tot en met 6. Enige onorthodoxe reflecties', *Themis* 2018/5
- **C.P.M. Cleiren**, 'De procedure van beklag tegen niet-vervolging op de schop', *Strafblad* 2008/5
- **G.J.M. Corstens**, *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers en T. Kooijmans, Deventer: Wolters Kluwer 2021
- **J.H. Crijns en R.S.B. Kool**, 'Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure?', in: L. Coenraad e.a., *Afscheid van de klassieke procedure?*, Den Haag: Wolters Kluwer 2017
- **M. Dubelaar en M. Samadi**, 'Variëren in toetsingsintensiteit? De rechterlijke toetsing van het strafvorderlijk optreden in het voorbereidend onderzoek', in: R. Schutgens e.a. (red.), *Toetsingsintensiteit. Een vergelijkende studie naar het variëren van de toetsingsintensiteit door de rechter*, Deventer: Wolters Kluwer 2022
- **T. Felix**, 'De Interne besluitvorming van het Openbaar Ministerie in gevoelige zaken en hoge transacties: een geschikte procedure?', *Tijdschrift voor sanctierecht en onderneming*, 2019/4
- **P.M. Frielink**, 'De positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel', *AA* 2010/0730
- **P.M. Frielink**, 'Het OM in de Wet op de rechterlijke organisatie', in: J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek, *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023
- **W. Geelhoed**, 'Vervolging', in: J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek, *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023
- **I.E.W. Gonzales**, *De beklagprocedure in strafzaken. Artikel 12 Wetboek van Strafvordering in theorie en praktijk*, Deventer: Wolters Kluwer 2014
- **F.A. Haijer en R.A. Hoving**, *De verhouding tussen het slachtoffer en het openbaar ministerie. Nederlandse en Europese aspecten*, Den Haag: Boom juridisch 2022
- **A.E. Hartevelt**, 'Behoudens nova. Over het strafprocessuele 'ne bis in idem' van art. 255 Sv', *DD* nr. 32, mei 2002
- **A.E. Hartevelt en R. Robroek**, 'Buitengerechtelijke afdoening in Nederlandse strafzaken', in: A. Bailleux e.a., *Buitengerechtelijke afdoening van strafzaken in Nederland en België* (Preadviezen NVVS), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2019
- **M.F.H. Hirsch Ballin**, 'De inbedding van de taken en verantwoordelijkheden van het Openbaar Ministerie in het nieuwe Wetboek van Strafvordering', *Strafblad* 2024/1
- **M. Kessler**, *De strafbeschikking*, Deventer: Wolters Kluwer 2015
- **B.F. Keulen en G. Knigge**, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2024
- **J.B.J. van der Leij**, 'commentaar op artikel 12i Sv', aant. 5, in: A.L. Melai en M.S. Groenhuijsen (red.), *Wetboek van Strafvordering (artikelgewijs commentaar)*

- **J.M.W. Lindeman**, *Officieren van justitie in de 21^e eeuw. Een verslag van participerend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinfilling van officieren van justitie* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017
- **J.M.W. Lindeman**, 'Criminaliteitsbestrijding', in: J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek, *Openbaar Ministerie. Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in Nederland*, Deventer: Wolters Kluwer 2023
- **J.M.W. Lindeman en L. van Lent**, 'Project bijstand Tweede Kamer modernisering Wetboek van Strafvordering. Inhoudelijke rapportage Boek 3: Beslissingen over vervolging', 10 oktober 2023
- **J. Mens en P.C. Kortenhorst**, 'Hoofdstuk 73. Het beklag tegen niet vervolgen', in: R.G.A. Beaujean e.a. (red.), *Handboek Strafzaken*, actueel t/m 17 juni 2022
- **P.A.M. Mevis**, 'Vereist de poortwachtersfunctie van de officier van justitie bij de vervolgingsbeslissing eigenlijk niet nadere regeling in het Wetboek van Strafvordering?', *Strafblad* 2024/1
- **J.M. Reijntjes**, 'Voorwaardelijk sepot', in: J.P. Balkema, D.H. de Jong & W. Nieboer (red.), *Liber amicorum Th.W. van Veen. Opstellen aangeboden aan Th.W. van Veen ter gelegenheid van zijn vijftigste verjaardag*, Arnhem: Gouda Quint 1985
- **J.M. Reijntjes**, 'commentaar op art. 167 Sv', aant. 17.3, in: A.L. Melai en M.S. Groenhuijsen (red.), *Wetboek van Strafvordering (artikelgewijs commentaar)*, actueel t/m 1 maart 2010
- **R. Robroek**, *OM-strafbeschikking*, Den Haag: Boom juridisch 2017
- **T. van der Spoel**, 'De bewijsstandaard en het onderzoek naar de feiten in de artikel 12 Sv-procedure', in: J. Altena e.a. (red.), *In onderlinge samenhang* (liber amicorum Tineke Cleiren), Den Haag: Boom juridisch 2021
- **A. Tollenaar en B. van der Vorm**, *De Wet Bibob*, Deventer: Wolters Kluwer 2023
- **K.C.J. Vriend**, *Avoiding a full criminal trial: fair trial rights, diversions, and shortcuts in Dutch and international proceedings* (diss. Amsterdam, UvA), Den Haag: T.M.C. Asser Press 2016

Rapporten

- D.E.G. Moolenaar, R. Choenni en S.W. van den Braak (red.), 'Criminaliteit en rechtshandhaving 2022', Cahier 2023-17
- D.E.G. Moolenaar (red.), 'Criminaliteit en rechtshandhaving 2023', Cahier 2024-19
- Nationale Ombudsman, *Het OM schiet tekort in motivering sepotcode na opsteken middelvinger*, 11 juli 2023, nr. 2023/115
- Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Buiten de rechter OM. Over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen*, Den Haag 2022
- Procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden, *Bijzondere voorwaarden bij V.I. Over het stellen van bijzondere voorwaarden door het Openbaar Ministerie in het kader van voorwaardelijke invrijheidstelling*, Den Haag 2024

Kamerstukken

- *Kamerstukken II* 1913/14, 286, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3
- *Kamerstukken II* 2022/23, 36 327, nr. 3

Aanwijzingen Openbaar Ministerie

- Aanwijzing gebruik sepotgronden van 6 augustus 2007 (2007A012), *Stcrt.* 2008, 19
- Aanwijzing gebruik sepotgronden 10 augustus 2009 (2009A016), *Stcrt.* 2009, 12653

- Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2020A013), *Stcrt.* 2020, 62570
- Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2022A004), *Stcrt.* 2022, 16129
- Aanwijzing voor de opsporing (2013A020), *Stcrt.* 2013, 35757
- Aanwijzing kader voor strafvordering meerderjarigen (2019A003), *Stcrt.* 2019, 14890

Interne en niet-openbare beleidstukken Openbaar Ministerie

- Werkinstructie Beoordelen en registreren zaak van 28 augustus 2020
- Werkinstructie Beoordelen ZSM van 11 maart 2022
- Instructie MEX-zaken van 19 december 2022
- Instructie gevoelige zaken, 1 januari 2024

Rechtspraak

EHRM

- EHRM 13 september 2016, nrs. 50541/08, 50571/08, 50573/08 en 40351/09 (Ibrahim e.a. t. het Verenigd Koninkrijk)
- EHRM 16 juni 2015, nr. 41269/08 (Schmid-Laffer t. Zwitserland)

Hoge Raad

- HR 29 september 1951, ECLI:NL:HR:1951:333, *NJ* 1952/58, m.nt. W.P.J. Pompe
- HR 28 februari 1984, ECLI:NL:HR:1984:AC8323, *NJ* 1984/490, m.nt. Th.W. van Veen
- HR 25 juni 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0502, *NJ* 1996/714, m.nt. T.M. Schalken
- HR 4 juni 2002, ECLI:NL:HR:2002:AE3543, *NJ* 2002/430
- HR 8 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5002
- HR 6 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX4280, *NJ* 2013/109, m.nt. T.M. Schalken
- HR 11 december 2012, ECLI:NL:HR:2012:BY4303, *NJ* 2013/30
- HR 2 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:7, *NJ* 2013/563, m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen
- HR 6 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:2982, *NJ* 2015/492, m.nt. T.M. Schalken
- HR 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:742, *NJ* 2016/388, m.nt. B.F. Keulen
- HR 5 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2250, *NJ* 2018/387, m.nt. J.H. Crijns.
- HR 5 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2256, *NJ* 2018/196, m.nt. J.H. Crijns
- HR 22 januari 2019, ECLI:NL:HR:2019:89, *NJ* 2019/176, m.nt. J.M. Reijntjes
- HR 11 oktober 2024, ECLI:NL:HR:2024:1418
- HR 22 oktober 2024, ECLI:NL:HR:2024:1509, *NJ* 2024/332

Overige rechtspraak

- ABRvS 15 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ2613
- ABRvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6408
- hof Den Bosch 8 april 1994, ECLI:NL:GHSHE:1994:AC0328
- hof Den Bosch 20 november 2000, ECLI:NL:GHSHE:2000:AA8820
- hof Amsterdam 18 april 2023, ECLI:NL:GHAMS:2023:985

Bijlage B: Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden (2022A004)

Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden

Rechtskarakter: Aanwijzing i.d.z.v. artikel 130 lid 6 Wet RO

Van: College van procureurs-generaal

Aan: Hoofden van de OM-onderdelen

Registratienummer: 2022A004

Datum inwerkingtreding: 01-07-2022

Publicatie in Stcrt.: PM

Vervallen: Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden
(2020A013)

Relevante beleidsregels OM: Aanwijzing OM-strafbeschikking
(2022A003); Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven,
overtredingen en
Muldergedragingen (2017A009); Aanwijzing
handelwijze bij
gewelddaanwending opsporingsambtenaar
(PM)

Wetsbepalingen: artt. 167 lid 2, 242 lid 2 en 257e lid 9 Sv

Bijlage: Overzicht sepotgronden

SAMENVATTING

De officier van justitie kan onder meer op gronden aan het algemeen belang ontleend beslissen om niet of niet verder te vervolgen. De zaak wordt dan geseponeerd. In alle gevallen wordt het motief voor de sepotbeslissing – de sepotgrond – vastgelegd. Deze aanwijzing geeft regels voor de wijze waarop sepotgronden gehanteerd en geregistreerd worden. De bijlage bevat een opsomming van de sepotgronden, elk voorzien van een cijfercode en een toelichting.

1. INLEIDING

1.1. De wijzigingen ten opzichte van de vorige aanwijzing

De aanwijzing is redactioneel herzien. Ook is de bijlage aangepast. Sepotcode 04 'burgerlijk rechter niet bevoegd' is na heroverweging geschrapt omdat deze geen toegevoegde waarde heeft naast de andere codes of afdoeningsmogelijkheden. Voor de overdracht van een zaak naar arrondissementsparket Oost-Nederland (om daar als militaire zaak te worden afgedaan) is niet vereist dat het overdragende parket seponeert. Bij sepotcode 58 'corporatie wordt vervolgd' en sepotcode 59 'leidinggever wordt vervolgd' is ter verduidelijking een toelichting opgenomen.

2. SEPONEREN

2.1. Niet (verder) vervolgen om technische of beleidsmatige redenen

Onder sepot wordt in deze aanwijzing verstaan: de beslissing om niet of niet verder te vervolgen.

Bij het seponeren van een strafzaak wordt onderscheid gemaakt tussen technische sepots en beleidssepots.

Indien op grond van het onderzoek geconcludeerd moet worden dat niet vervolgd kan worden of een veroordeling niet haalbaar is, dan wordt geseponeerd met een '*technisch sepot*'.

Indien een vervolging (technisch) mogelijk is, maar op gronden aan het algemeen belang ontleend onwenselijk is, dan wordt een '*beleidssepot*' toegepast. In art. 167 lid 2 Sv is aan het OM expliciet de bevoegdheid toegekend om van vervolging af te zien op gronden aan het algemeen belang ontleend

(opportuniteitsbeginsel). Ook wanneer een rechter in de zaak is betrokken, is het OM bevoegd om af te zien van verdere vervolging op gronden aan het algemeen belang ontleend, zo lang het onderzoek ter terechtzitting nog niet is aangevangen (art. 242 lid 2 Sv). Op grond van art. 167 lid 2 Sv kan het OM, in beginsel slechts onder het stellen van de algemene voorwaarde, de beslissing of vervolging plaats moet hebben voor een daarbij te bepalen termijn uitstellen. In dat geval wordt voorwaardelijk geseponeerd met een beleidssepot.

De beoordeling of sprake is van een technisch sepot gaat vooraf aan de beoordeling of sprake is van een beleidssepot. Wanneer op technische gronden wordt geseponeerd, kan er niet tevens grond zijn voor een beleidssepot van hetzelfde feit.

In de bijlage is een overzicht van de technische sepots en beleidssepots opgenomen.

2.2. Sepot na het uitvaardigen van een strafbeschikking

De officier van justitie kan een strafbeschikking intrekken, ongeacht of verzet is ingesteld (art. 257e lid 9 Sv). Dat geldt ook indien het OM (achteraf) bemerkt dat een sepot op zijn plaats was geweest en wanneer de tenuitvoerlegging van bij strafbeschikking opgelegde straffen of maatregelen geheel of gedeeltelijk onvoltooid is.

Door de intrekking van de strafbeschikking vervalt de genomen vervolgingsbeslissing (de uitgevaardigde strafbeschikking) en wordt afdoening middels een sepot (wederom) mogelijk. Dit brengt mee dat na een intrekking zowel op technische als op beleidsmatige gronden (onvoorwaardelijk) geseponeerd kan worden.

Een strafbeschikking voorwaardelijk intrekken is niet mogelijk. Ook kan een strafbeschikking slechts in haar geheel worden ingetrokken.¹

Intrekking van de strafbeschikking en afdoening met een sepot na een ingesteld verzet is op alle gronden mogelijk. Voor een sepot na een geheel of gedeeltelijk onvoltooide tenuitvoerlegging van een strafbeschikking gelden aparte sepotcodes (zie de bijlage). Bij het bepalen van de recidive blijven deze zaken meewegen.

Voor de toepassing van deze aanwijzing wordt onder een sepot ook begrepen een wijziging van de strafbeschikking als gevolg waarvan een aanvankelijk als misdrijf in de strafbeschikking betrokken feit alsnog als overtreding wordt gekwalificeerd. Hierbij is geen sprake van een sepot van de strafzaak, maar van een sepot van het misdrijf. Het misdrijf wordt in zo'n geval administratief afgeboekt met de sepotcode die de grond weergeeft voor deze beslissing.

2.2.1. Bestuurlijke strafbeschikking (overlast art. 257b Sv en milieu art. 257ba Sv)

Wanneer een bestuurlijke strafbeschikking voor een overlastfeit is aangeboden door een gemeentelijke buitengewone opsporingsambtenaar, geldt als uitgangspunt dat het OM niet seponeert op grond van opportuniteitsoverwegingen. Daarmee is een beleidssepot uitgesloten van de mogelijkheden.

Indien het OM in de verzetsfase constateert dat een bestuurlijke strafbeschikking milieu is uitgevaardigd terwijl een contra-indicatie van toepassing was, kan dit voor de officier van justitie reden zijn om gebruik te maken van zijn bevoegdheid krachtens art. 257e lid 9 Sv tot intrekking of wijziging van de strafbeschikking.²

2.3. Voorwaardelijk beleidssepot

In beginsel wordt bij een beslissing tot sepot slechts de algemene voorwaarde gesteld dat de verdachte geen strafbare feiten begaat binnen een proeftijd van ten hoogste een jaar. Bijzondere voorwaarden worden in beginsel niet meer gesteld. Voor het buitengerechtelijk stellen van

¹ Zie *Kamerstukken II 2004/05*, nr. 3, p. 76, onder verwijzing naar het bepaalde in art. 266 Sv.

² Zie *Richtlijn bestuurlijke strafbeschikkingenbevoegdheid milieu en keurfeiten* (art. 257ba lid 2 Sv) (Stcr. 2012, 8342), § 2.8.

voorwaarden omtrent het gedrag dient de strafbeschikking te worden benut (aanwijzingen als bedoeld in art. 257a lid 3 Sv).³

In zaken met jeugdige verdachten, waarin het aanbieden van een excuus aan het slachtoffer en/of een kleine schadevergoeding kan volstaan, wordt geseponneerd onder de algemene voorwaarde, met sepotcode 70 wanneer de excuses zijn gemaakt en/of de schadevergoeding is voldaan.

In gevallen waarin het aan het strafbaar feit ten grondslag liggend conflict na het maken van excuses of door verzoening, bijv. via mediation of schadevergoeding, zodanig is opgelost dat vervolging om die reden geen zin meer heeft, wordt geseponneerd onder algemene voorwaarde met sepotcode 70.⁴

2.4. Sepotgronden

Voor elk sepot wordt de motivering – de sepotgrond – aangetekend in het strafdossier. Wanneer op meer dan één grond wordt geseponneerd, worden de sepotgronden in volgorde van belangrijkheid genoteerd, beginnend met de belangrijkste sepotgrond. Alle sepotgronden worden doorgegeven aan de justitiële documentatiedienst.

De officier van justitie registreert de sepotgronden door middel van cijfercodes (zie de bijlage).

De te gebruiken sepotgronden moeten systematisch naast elkaar kunnen bestaan. Zo zal sepotcode 01 per definitie niet gecombineerd kunnen worden met enige andere sepotgrond.

2.5. Kennisgeving

De officier van justitie stelt de verdachte en de belanghebbende(n) in kennis van het sepot en vermeldt daarbij de sepotgronden met een motivering.

In deze kennisgeving wordt ook vermeld dat de beslissing tot niet of niet verdere vervolging slechts kan worden herzien indien:

- nieuwe feiten of omstandigheden aanleiding geven alsnog (verder) te vervolgen;
- het gerechtshof het OM beveel de verdachte alsnog (verder) te vervolgen.

In die omstandigheden kan een verdachte geen rechten meer ontlenen aan het sepot.

2.6. Registratie in het Justitieel Documentatie Register

Bij een sepot wordt in het Justitieel Documentatie Register de sepotgrond vermeld.

Als feiten worden geseponneerd op de grond dat de betrokkene ten onrechte is aangemerkt als verdachte (sepotcode 01) of op de grond dat sprake is van een rechtmatige geweldsaanwending door een (politie)ambtenaar (sepotcode 09), worden deze als geheel verwijderd uit het Justitieel Documentatie Register.⁵

2.7. Behandeling van klachten over sepot

Als een gewezen verdachte het niet eens is met (de codering van) het sepot, kan deze op grond van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een klacht indienen bij de hoofdofficier van justitie van het betreffende parket. Op de behandeling van dit klaagschrift is Titel 9.1 van de Awb van toepassing. De gewezen verdachte kan, indien deze zich niet kan vinden in het oordeel van de hoofdofficier van justitie, een klacht indienen bij de Nationale ombudsman.

³ Zie Aanwijzing OM-strafbeschikking.

⁴ Dit onderdeel van deze aanwijzing vormt de beleidsmatige uitwerking van het advies van de Commissie 'Rechtstatelijke grenzen en mogelijkheden bij het afdoen van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie', zie bijlage 5 in het onderzoek dat ten behoeve van de commissie is verricht: J. Bijlsma, *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie (OM-reeks nr. 4)*, Den Haag: Boom Juridisch 2019.

⁵ Art. 7, eerste lid, onder a van het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens.

OVERGANGSRECHT

De voorschriften in deze aanwijzing gelden voor alle feiten gepleegd op en na de datum van inwerkingtreding van deze aanwijzing.

BIJLAGE

OVERZICHT SEPOTGRONDEN

TECHNISCHE SEPOTS

	<i>Toelichting</i>
01 ten onrechte als verdachte aangemerkt	Uitsluitend bedoeld voor de gevallen waarin er in het opsporingsonderzoek feiten en/of omstandigheden naar voren zijn gekomen die ondubbelzinnig wijzen op de onschuld van betrokkene. Met andere woorden, als diezelfde feiten en/of omstandigheden al bekend zouden zijn geweest bij de start van het opsporingsonderzoek, dan was de betrokkene niet als verdachte aangemerkt. Dat neemt niet weg dat de aanvankelijke verdenking op goede gronden kan zijn gerezen. De gebleken onschuld van de betrokkene kan bijv. volgen uit een persoonsverwisseling, het verkeerd invoeren in het systeem van de politie of het OM of een valse aangifte. Maar ook uit resultaten van het opsporingsonderzoek, zoals een vastgesteld alibi of uitsluiting op basis van DNA of andere feiten en omstandigheden waaruit bewijs naar voren komt ten aanzien van de onschuld van de betrokkene.
02 onvoldoende bewijs	Hiervan is sprake wanneer er onvoldoende wettig en overtuigend bewijs is. Als het sepot geheel en al gedragen kan worden door sepotcode 07, dan komt sepotcode 02 niet voor toepassing in aanmerking.
03 niet ontvankelijk	Bijv. wegens verjaring, overlijden, klachtdelict zonder klacht, verdachte jonger dan 12 jaar.
04 burgerlijke rechter niet bevoegd	VERVALLEN PER 1 juli 2022
05 feit niet strafbaar	In geval een bestanddeel van het delict ontbreekt.
06 dader niet strafbaar	In geval sprake is van een strafuitsluitingsgrond (schulduitsluitingsgrond of rechtvaardigingsgrond). Deze sepotgrond kan bijv. worden gebruikt in het geval dat de dader, zelf slachtoffer van mensenhandel, het strafbare feit onder dwang heeft gepleegd (non-punishmentbeginself); indien de sepotcode 06 niet in aanmerking komt, kan mogelijk sepotcode 42 worden gebruikt.
07 onrechtmatig verkregen bewijs	In geval (een gedeelte van) het bewijs onrechtmatig is verkregen en zonder dat bewijs waarschijnlijk geen veroordeling zal volgen.
08 bestuurlijke boete: strafrechter niet bevoegd	In geval het betreffende feit met een bestuurlijke boete moet worden afgedaan en de strafrechter op basis van de wettelijke regeling niet bevoegd is kennis te nemen van dat feit in die omstandigheden.
09 rechtmatige geweldsaanwending opsporingsambtenaar	Indien na onderzoek blijkt dat de opsporingsambtenaar heeft gehandeld binnen de wettelijke kaders en rechtmatig geweld heeft aangewend.

BELEIDSSEPOTS

Gronden samenhangende met maatregelen genomen of nog te nemen door anderen dan de officier van justitie	
	<i>Toelichting</i>
20 ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	Plaats gehad hebbend of te verwachten bestuurlijk of semi-strafrechtelijk (d.w.z. tuchtrechtelijk of administratief, bijv. fiscaal) ingrijpen prevaleert op gronden van billijkheid of doelmatigheid boven strafvervolgning.
21 civielrechtelijke jeugdmaatregel	Een reeds genomen of nog te nemen maatregel van het civiele kinderrecht wordt doelmatiger geoordeeld.

22 strafrechtelijke jeugdmaatregel	In verband met een reeds lopende PIJ wordt een nieuwe strafvervolgning onnodig geacht.
23 tbs	In verband met een reeds lopende tbs wordt een nieuwe strafvervolgning onnodig geacht.

Gronden samenhangende met de algemene rechtsorde	
	<i>Toelichting</i>
30 landsbelang	Staatsveiligheid, ontzien van buitenlandse betrekkingen, voorkomen van ongewenste maatschappelijke onrust.
31 wetswijziging	In verband met te verwachten wetswijziging op grond van wijziging van inzicht in strafbaarheid of strafwaardigheid.
32 onvoldoende nationaal belang	Voorkeur wordt gegeven aan berechting in het buitenland; de verdachte is uitgezet dan wel uitgeleverd; de verdachte verblijft in het buitenland en is niet bereikbaar, dan wel de kosten van vervolging wegen niet op tegen het te beschermen belang.
Gronden samenhangende met het gepleegde feit	
	<i>Toelichting</i>
40 gering feit	Het feit is een zo geringe inbreuk op de rechtsorde of heeft zo weinig schade veroorzaakt, dat een strafvervolgning ter zake van het strafbare feit waaronder het is te brengen onevenredig zwaar zou zijn in verhouding tot wat heeft plaatsgevonden.
41 gering aandeel in het feit	Het feit, door samenwerking van meer dan één persoon gepleegd, is op zich zelf wel ernstig genoeg voor een strafvervolgning maar het aandeel van de verdachte daarin is zo gering, dat een strafvervolgning onevenredig zwaar zou zijn.
42 geringe strafwaardigheid van het feit	Hoewel aan de formele eisen van een strafbaar feit is voldaan en een strafsluitingsgrond in strikte zin ontbreekt, is het gebeurde ten aanzien van een strafuitsluitingsgrond een zodanig randgeval dat een strafvervolgning onevenredig zwaar zou zijn. Deze sepotgrond bijv. kan worden gebruikt in het geval dat de dader zelf slachtoffer van mensenhandel is en er een zodanig directe relatie bestaat tussen het strafbare feit en de genoemde mensenhandel dat vervolging van de verdachte niet opportuun is, terwijl sepotcode 06 niet aan de orde is (nonpunishmentbeginsel).
43 oud feit	Het belang van strafrechtelijk ingrijpen is te gering geworden in verband met de lange tijd die is verstreken na het plegen van het feit, hoewel dit nog niet verjaard is, of de 'redelijke termijn' van art. 6 EVRM is verstreken of zal zijn verstreken op het moment dat het feit zal zijn voorgelegd aan de rechter c.q. een strafbeschikking zal zijn opgelegd.
44 maatschappelijk belangenconflict	Hoewel formeel strafbaar, is het feit een uitvloeisel van een sociaaleconomisch of politiek conflict met een ideologische achtergrond dat zich moeilijk leent tot incidentele strafrechtelijke beoordeling en beïnvloeding; het is daarbij niet van zodanige ernst dat strafvervolgning desondanks geboden zou zijn als bijv. ernstige geweldsdaden. Dit betreft gevallen als bedrijfsbezettingen en alternatieve hulp aan minderjarigen.
Gronden samenhangende met de persoon van de verdachte	
	<i>Toelichting</i>
50 leeftijd	Hoewel strafvervolgning op grond van de leeftijd wel mogelijk is, wordt in verband met de jeugdige of gevorderde leeftijd vervolging niet doelmatig of te zwaar geacht.

51 recente bestraffing	In verband met een recente strafoplegging (inclusief strafbeschikking) of transactie wordt een nieuwe strafvervolgning overbodig geacht, omdat het feit, was het eerder bekend geweest, in die strafrechtelijke reactie zou zijn meegenomen en dit niet tot een wezenlijk andere afdoening zou hebben geleid (vgl. art. 63 Sr).
52 door feit of gevolgen getroffen	Door eigen letsel; door letsel of verlies van naasten; in zijn maatschappelijke positie of in de verhouding tot zijn naaste omgeving; door ernstige financiële schade, rechtstreeks uit het feit voortvloeiend of door betaling van een schadevergoeding; door een reactie van de overheid op het gepleegde feit, welke reactie voldoende representatief, te zwaar of minder juist blijkt te zijn geweest, bijv. in verzekeringstelling, hard politieoptreden of onjuiste formaliteiten.
53 gezondheidstoestand	Dit heeft betrekking op tijdelijke of permanente, zowel geestelijke als lichamelijke toestand van de verdachte.

Gronden samenhangende met de persoon van de verdachte	
54 reclasseringsbelang	Strafrechtelijk ingrijpen zou hulpverlening door reclassering, kinderscherming, dan wel andere instantie, doorkruisen.
55 gewijzigde omstandigheden	Verbeterd levensgedrag van de verdachte dan wel omstandigheden die tot het delict hebben geleid of die tot recidive zouden kunnen leiden, bestaan niet meer of zijn in belangrijke mate gewijzigd.
56 verdachte onvindbaar	Ondanks naspeuringen blijkt de verdachte niet te vinden, vervolging lijkt daarom weinig zin te hebben.
58 corporatie wordt vervolgd	De corporatie – waaronder begrepen een (buitenlandse) rechtspersoon of daarmee gelijk te stellen juridische entiteit/rechtsvorm – wordt vervolgd.
59 leidinggever wordt vervolgd	De opdrachtgever of de feitelijk leidinggever van de verboden gedraging van de corporatie wordt vervolgd.
Gronden samenhangende met de verhouding tussen verdachte en benadeelde	
	<i>Toelichting</i>
70 verhouding tot de benadeelde geregeld	Het conflict is door verzoening en/of schadevergoeding zodanig opgelost, dat vervolging geen zin meer heeft.
71 medeschuld van de benadeelde	De benadeelde heeft het feit uitgelokt of de verdachte getergd of het de verdachte zeer gemakkelijk gemaakt.
72 vervolging in strijd met belang van benadeelde	Hoewel sepotcodes 70 en 71 niet aan de orde zijn; de benadeelde brengt te respecteren redenen naar voren om geen vervolging in te stellen, vreest moeilijkheden, wil liever niet in de openbaarheid komen; er is niet een meer algemeen belang dat om vervolging vraagt.
73 beperkte kring	Het feit heeft zich in zo beperkte kring afgespeeld – gezin, burens, e.d. – dat, in verband met de mate van ernst van het feit, onvoldoende algemeen belang aanwezig lijkt om een strafvervolgning te rechtvaardigen.
74 civiel en administratief recht	Er is wel formeel een strafbaar feit te construeren - zoals verduistering, onttrekken aan beslag, zaakbeschadiging – maar het algemeen belang is zeer gering en de aan de benadeelde toegebrachte schade lijkt beter langs civielrechtelijke of administratiefrechtelijke weg te kunnen worden geregeld; er is geen reden tot overheidsingrijpen; partijen kunnen hun conflict beter onderling gerechtelijk uitvechten.
Gronden samenhangende met de beëindiging van de executie van de strafbeschikking	
	<i>Toelichting</i>
77 Beëindiging executie strafbeschikking: niet ontvankelijk	De executie van de strafbeschikking zal gestaakt moeten worden zodra de executie verjaard is.
Gronden samenhangende met de beëindiging van de executie van de strafbeschikking	

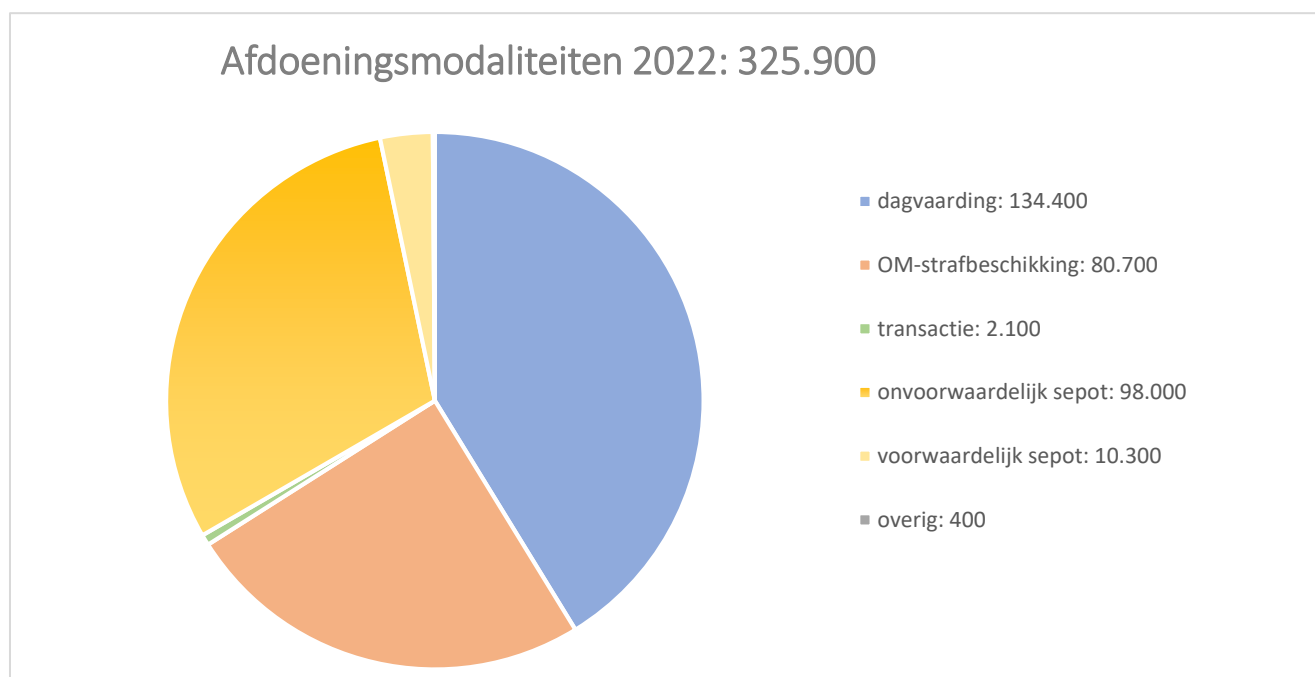
82 Beëindiging executie strafbeschikking: civielrechtelijke jeugdmaatregel	In deze gevallen is de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel geheel of gedeeltelijk onvoltooid en zal de zaak opnieuw beoordeeld moeten worden. Er kunnen dan redenen zijn de zaak niet te dagvaarden. Tevens kunnen er bij de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel feiten of omstandigheden bekend worden, die aanleiding kunnen zijn om vanwege opportuniteitsredenen de (verdere) executie van de straf of maatregel te staken. De hier genoemde sepotgronden zijn hiervoor reeds toegelicht.
83 Beëindiging executie strafbeschikking: strafrechtelijke jeugdmaatregel	
84 Beëindiging executie strafbeschikking: TBS	
85 Beëindiging executie strafbeschikking: wetswijziging	
86 Beëindiging executie strafbeschikking: onvoldoende nationaal belang	
90 Beëindiging executie strafbeschikking: oud feit	
91 Beëindiging executie strafbeschikking: leeftijd	
92 Beëindiging executie strafbeschikking: recente bestraffing	
93 Beëindiging executie strafbeschikking: door feit of gevolgen getroffen	
94 Beëindiging executie strafbeschikking: gezondheidstoestand	
95 Beëindiging executie strafbeschikking: reclasseringsbelang	
96 Beëindiging executie strafbeschikking: gewijzigde omstandigheden	
97 Beëindiging executie strafbeschikking: verdachte onvindbaar	
98 Beëindiging executie strafbeschikking: gijzeling toegepast	In deze gevallen wordt afgezien van het dagvaarden omdat de bestrafte reeds gegijzeld is geweest ter zake van de hem bij strafbeschikking opgelegde geldboete.
Administratief sepot	
	Toelichting
99 feit dubbel ingeboekt in COMPAS/GPS	In een enkel geval worden zaken dubbel ingeboekt (bijv. bij een ingevorderd rijbewijs). Eén van deze zaken zal administratief afgeboekt moeten worden.

Bijlage C: De sepotpraktijk in cijfers

Afdoeningsmodaliteiten in 2022

In het jaar 2022 heeft het Openbaar Ministerie 325.900 afdoeningsbeslissingen genomen, waarvan 108.170 sepotbeslissingen. Om de omvang van de sepotbeslissingen in perspectief te kunnen plaatsen, is in **figuur 1** in beeld gebracht wat in het jaar 2022 het aandeel sepotbeslissingen was in vergelijking met andere afdoeningsbeslissingen.⁶

Figuur 1: afdoeningsmodaliteiten in 2022



Sepotbeslissingen in 2022

Op verzoek van de PGHR heeft het Openbaar Ministerie de cijfers van geseponeerde zaken in het jaar 2022 aangeleverd. Van belang om te vermelden is dat de sepotcijfers inzicht geven in:

- sepots op zaaksniveau en niet op feitsniveau. Dit betekent dat wanneer een sepotbeslissing ziet op meerdere strafbare feiten, de sepotbeslissing als één sepot telt. Door de onderzoekers is geïnformeerd naar de cijfers op feitsniveau, maar door het Openbaar Ministerie is te kennen gegeven dat een bevraging van het huidige systeem onvoldoende betrouwbare cijfers op feitsniveau oplevert.
- zaken waarin op *enig moment* sprake is geweest van een sepot (op zaaksniveau). Zaken die later op een andere wijze zijn afgedaan, bijvoorbeeld naar aanleiding van een artikel 12 Sv-procedure, zijn ook meegeteld. De reden van herinstroom kon door het Openbaar Ministerie niet uit het

⁶ Cijfers afkomstig uit het jaarbericht van het Openbaar Ministerie over 2022.

systeem worden afgeleid. Van zaken die op enig moment zijn geseponeerd, maar waarin later een andere afdoeningsbeslissing is genomen, kon geen sepotcode meer worden gereproduceerd. Dit betreft over het jaar 2022 1.076 zaken.

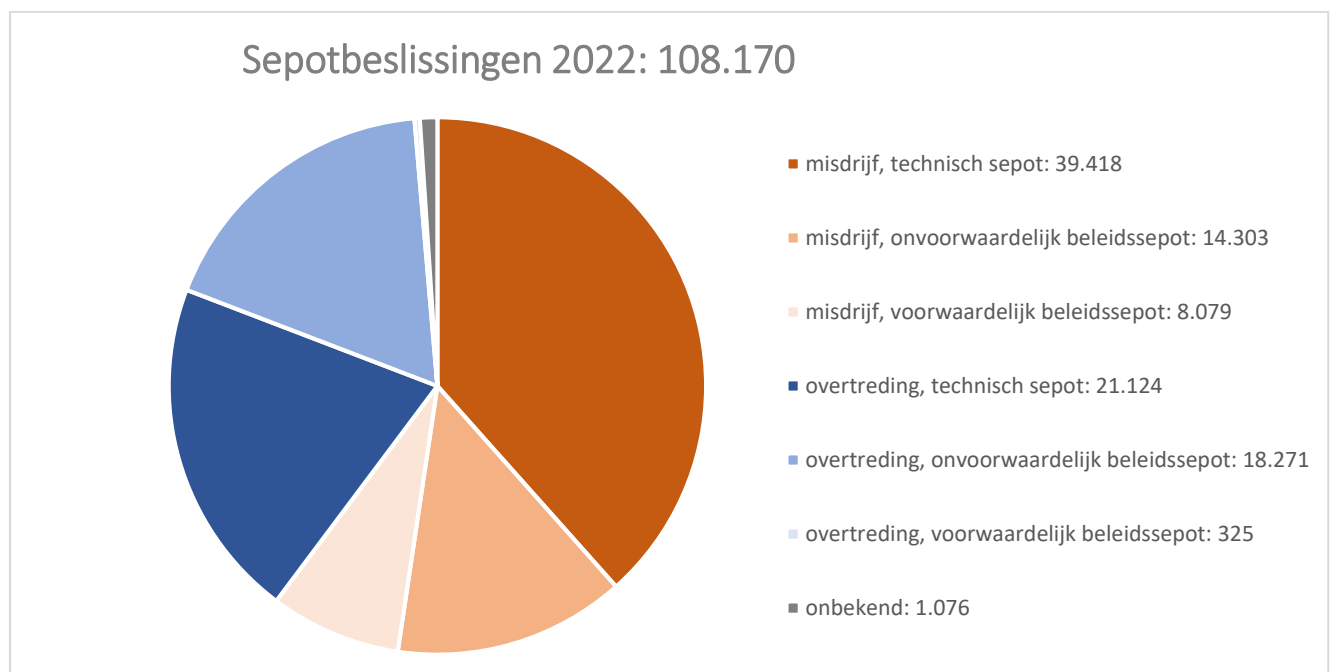
- de sepotcode die is geregistreerd bij het eerste strafbare feit dat in een zaak is geregistreerd. Indien een sepotbeslissing meerdere strafbare feiten betreft die op verschillende sepotgronden zijn geseponeerd, is dit niet zichtbaar in de managementinformatie.

Van de 108.170 geseponeerde zaken, betreft het 67.799 zaken met misdrijven en 40.371 zaken met overtredingen.

Door de onderzoekers werd geconstateerd dat de cijfers aangeleverd door het College (licht) afweken van de cijfers in het jaarbericht van het Openbaar Ministerie over 2022⁷ en van de cijfers die door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) zijn gepubliceerd in het cahier 'Criminaliteit en rechtshandhaving 2022'.⁸ De verschillen met het jaarbericht over 2022, die overigens marginaal zijn (108.170 sepotbeslissingen versus 108.300 sepotbeslissingen) zijn te verklaren door het feit dat de cijfers in het jaarbericht worden afgerond op honderdtallen en dat het Openbaar Ministerie cijfers bijwerkt wanneer zaken zich verder ontwikkelen. De verschillen met de WODC publicatie (108.170 sepotbeslissingen versus 104.300 sepotbeslissingen) konden grotendeels door het Openbaar Ministerie worden verklaard. Onder meer werd gewezen op een andere peildatum waardoor heringestroomde zaken eerder niet waren meegeteld.

In **figuur 2a** en **figuur 2b** worden de cijfers van de sepotbeslissingen over 2022 weergegeven. Deze cijfers zijn verkregen van het Openbaar Ministerie.

Figuur 2a: cijfers sepot in 2022 (globaal)



⁷ Openbaar Ministerie, 'Jaarbericht 2022', gepubliceerd op 10 mei 2023, te raadplegen via www.om.nl.

⁸ D.E.G. Moolenaar, R. Choenni en S.W. van den Braak (red.), 'Criminaliteit en rechtshandhaving 2022', Cahier 2023-17, te raadplegen via <https://repository.wodc.nl>.

Figuur 2b: cijfers sepots in 2022 per sepotcode

In de cijfers verkregen van het Openbaar Ministerie is opgenomen dat aan een niet onaanzienlijk aantal technische sepots voorwaarden zijn gesteld. Technische sepots kunnen naar hun aard niet voorwaardelijk worden opgelegd. Van het PaG is vernomen dat er twee verklaringen zijn voor deze cijfers: 1) de sepotbeslissing betreft meerdere feiten, waarvan het eerste feit met een technisch sepot is afgedaan en de andere feiten zijn geseponeerd op een beleidsmatige grond, en 2) de zaak is eerder voorwaardelijk geseponeerd op een beleidsmatige grond.

Misdrijven

	Onvoorwaardelijk	Voorwaardelijk	Totaal
Sepots misdrijven	57.668	9.096	66.764
Technisch sepot	38.720	698	39.418
01 ten onrechte als verdachte aangemerkt	4.698	20	4.718
02 onvoldoende bewijs	31.028	565	31.593
03 niet-ontvankelijk	1.970	99	2.069
05 feit niet strafbaar	673	9	682
06 dader niet strafbaar	207	5	212
07 onrechtmatig verkregen bewijs	134	0	134
08 bestuurlijke boete	4	0	4
09 rechtmatige geweldsaanwending politie	6	0	6
Beleidssepot	14.303	8.079	22.382
Gronden i.v.m. andere maatregelen	991	2060	3051
20 ander ingrijpen prevaleert	921	2.029	2.950
21 civielrechtelijke jeugdmaatregel	22	10	32
22 strafrechtelijke jeugdmaatregel	4	2	6
23 tbs	44	19	63
Gronden i.v.m. algemene rechtsorde	585	139	724
30 landsbelang	11	3	14
31 wetswijziging	2	0	2
32 onvoldoende nationaal belang	572	136	708
Gronden i.v.m. gepleegd feit	5511	1753	7264
40 gering feit	958	1.450	2.408
41 gering aandeel in het feit	235	112	347
42 geringe strafwaardigheid van het feit	108	67	175
43 oud feit	4.199	123	4.322
44 maatschappelijk belangenconflict	11	1	12
Gronden i.v.m. persoon verdachte	3980	3126	7106
50 leeftijd	21	15	36
51 recente bestraffing	1.484	209	1.693
52 door feit of gevolgen getroffen	911	773	1.684
53 gezondheidstoestand	430	214	644
54 reclasseringsbelang	33	103	136
55 gewijzigde omstandigheden	773	1.787	2.560

56 verdachte onvindbaar	184	21	205
58 corporatie wordt vervolgd	24	2	26
59 leidinggever wordt vervolgd	120	2	122
Gronden i.v.m. verhouding verdachte-benadeelde	1791	964	2755
70 verhouding tot benadeelde geregeld	883	441	1.324
71 medeschuld benadeelde	536	180	716
72 vervolging i.s.m. belang benadeelde	26	21	47
73 beperkte kring	195	290	485
74 civiel en administratief recht	151	32	183
Gronden i.v.m. beëindiging executie strafbeschikking	1445	37	1482
77 beëindiging executie SB: n-o	61	1	62
86 beëindiging executie SB: onvoldoende nationaal belang	225	2	227
90 beëindiging executie SB: oud feit	612	9	621
92 beëindiging executie SB: recente bestraffing	90	3	93
93 beëindiging executie SB: door feit of gevolgen getroffen	11	5	16
94 beëindiging executie SB: gezondheidstoestand	6	0	6
95 beëindiging executie SB: reclasseringsbelang	1	0	1
96 beëindiging executie SB: gewijzigde omstandigheden	91	17	108
97 beëindiging executie SB: verdachte onvindbaar	347	0	347
98 beëindiging executie SB: gijzeling toegepast	1	0	1
Administratief sepot: 99	4.645	319	4.964

Overtredingen

	Onvoorwaardelijk	Voorwaardelijk	Totaal
Sepots voor overtredingen	39.998	332	40.330
Technische sepots	21.119	5	21.124
01 ten onrechte als verdachte aangemerkt	724	2	726
02 onvoldoende bewijs	16.306	0	16.306
03 niet-ontvankelijk	2.913	3	2.916
04 burgerlijke rechter niet bevoegd	2	0	2
05 feit niet strafbaar	177	0	177
06 dader niet strafbaar	969	0	969
07 onrechtmatig verkregen bewijs	9	0	9

08 bestuurlijke boete	18	0	18
09 rechtmatige geweldsaanwending politie	1	0	1
Beleidssepots	18.271	325	18.596
Gronden i.v.m. andere maatregelen	110	82	192
20 ander ingrijpen prevaleert	100	80	180
21 civielrechtelijke jeugdmaatregel	1	2	3
22 strafrechtelijke jeugdmaatregel	4	0	4
23 tbs	5	0	5
Gronden i.v.m. algemene rechtsorde	140	16	156
30 landsbelang	0	7	7
31 wetswijziging	1	0	1
32 onvoldoende nationaal belang	139	9	148
Gronden i.v.m. gepleegd feit	10.884	21	10.905
40 gering feit	515	12	527
41 gering aandeel in het feit	26	1	27
42 geringe strafwaardigheid van het feit	156	5	161
43 oud feit	10.186	3	10.189
44 maatschappelijk belangenconflict	1	0	1
Gronden i.v.m. persoon verdachte	2.936	190	3.126
50 leeftijd	23	3	26
51 recente bestraffing	1.926	15	1.941
52 door feit of gevolgen getroffen	377	32	409
53 gezondheidstoestand	160	10	170
54 reclasseringsbelang	26	5	31
55 gewijzigde omstandigheden	393	123	516
56 verdachte onvindbaar	26	1	27
58 corporatie wordt vervolgd	4	1	5
59 leidinggever wordt vervolgd	1	0	1
Gronden i.v.m. verhouding verdachte-benadeelde	182	11	193
70 verhouding tot benadeelde geregeld	88	10	98
71 medeschuld benadeelde	60	1	61
72 vervolging i.s.m. belang benadeelde	5	0	5
74 civiel en administratief recht	29	0	29
Gronden i.v.m. beëindiging executie strafbeschikking	4.019	5	4.024
77 beëindiging executie SB: n-o	378	0	378
86 beëindiging executie SB: onvoldoende nationaal belang	1.544	0	1.544
90 beëindiging executie SB: oud feit	764	0	764
91 beëindiging executie SB: leeftijd	3	0	3
92 beëindiging executie SB: recente bestraffing	18	1	19

93 beëindiging executie SB: door feit of gevolgen getroffen	2	0	2
96 beëindiging executie SB: gewijzigde omstandigheden	613	4	617
97 beëindiging executie SB: verdachte onvindbaar	696	0	696
98 beëindiging executie SB: gijzeling toegepast	1	0	1
Administratief sepot: 99	608	2	610

Sepotbeslissingen over de periode 2013 – 2023

Het afgelopen decennium is het aantal sepotbeslissingen flink toegenomen. Om de ontwikkeling in de cijfers te laten zien, zijn in **figuur 3** de cijfers van de sepotbeslissingen over de jaren 2013 tot en met 2023 opgenomen.⁹ In **figuur 4** zijn de sepotbeslissingen in misdrijfzaken over de periode 2013-2023 gecategoriseerd per toegepaste sepotcode.¹⁰

⁹ Cijfers afkomstig uit de jaarberichten van het Openbaar Ministerie over de periode 2013-2023.

¹⁰ Cijfers afkomstig uit D.E.G. Moolenaar (red.), 'Criminaliteit en rechtshandhaving 2023', Cahier 2024-19, te raadplegen via <https://repository.wodc.nl>. In het Cahier zijn de sepotbeslissingen in overtredingszaken niet uitgesplitst naar sepotcode, zodat in figuur 4 wordt volstaan met misdrijfzaken.

Figuur 3: sepotcijfers 2013 – 2023

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal sepot	73.100	77.100	92.800	95.900	74.000	89.300	94.400	115.900	118.800	108.300	132.400
Misdrijven	52.400	54.700	51.000	51.400	43.400	48.700	66.300	70.200	67.900	67.900	65.800
Onvoorwaardelijk	42.800	43.800	41.500	42.600	34.400	39.900	57.200	58.400	57.700	57.900	56.400
Voorwaardelijk	9.600	10.900	9.500	8.800	9.000	8.800	9.100	11.800	10.200	10.000	9.400
Overtredingen	20.700	22.400	41.800	44.500	30.600	40.600	28.100	45.700	50.900	40.400	66.600
Onvoorwaardelijk	19.700	21.700	41.100	44.000	30.100	40.000	27.500	45.400	50.600	40.000	66.300
Voorwaardelijk	1.000	700	700	500	500	600	600	300	300	400	300

Figuur 4: sepotcodes misdrijven 2013-2023

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Totaal sepotcodes misdrijven	53.445	55.460	52.045	52.015	44.655	46.400	64.845	68.890	67.320	66.635	64.715
Onvoorwaardelijke sepot	39.825	40.465	39.440	40.295	32.755	34.685	53.005	54.415	54.600	54.560	53.300
Technisch sepot	22.705	20.625	18.775	18.260	17.285	19.285	39.745	38.475	38.910	38.175	37.050
<i>geen wettig bewijs</i>	18.630	16.930	14.150	15.035	14.235	15.545	33.605	31.500	32.480	30.940	26.530
Onvoorwaardelijk beleidssepot	14.425	17.080	18.035	19.225	12.860	12.760	10.270	12.800	11.860	13.175	13.280
Gronden i.v.m. andere maatregelen	885	960	955	895	835	840	825	915	930	1.030	995
<i>ander ingrijpen prevaleert</i>	825	905	870	820	755	760	770	855	830	960	930
Gronden i.v.m. algemene rechtsorde	405	345	315	365	475	535	485	630	370	455	1.175
<i>onvoldoende nationaal belang</i>	395	335	310	355	460	520	470	615	360	445	1.160
Gronden i.v.m. gepleegd feit	6.070	5.915	6.825	7.115	4.465	5.155	3.090	4.640	3.885	5.455	4.535
<i>gering feit</i>	2.000	2.440	1.980	1.930	1.400	1.030	895	1.035	980	965	790
<i>gering aandeel in feit</i>	310	360	340	350	265	270	260	295	275	250	225
<i>oud feit</i>	3.410	2.845	4.030	4.240	2.580	3.650	1.775	3.145	2.450	4.125	3.405
Gronden i.v.m. persoon verdachte	3.870	4.670	4.050	4.750	3.835	3.470	3.260	3.900	4.035	4.125	4.640
<i>leeftijd</i>	40	70	60	60	35	45	35	30	15	20	15
<i>recente bestraffing</i>	1.440	1.420	1.185	1.335	1.025	975	950	1.245	1.350	1.540	1.555
<i>door feit of gevolgen getroffen</i>	595	805	725	1.085	820	700	750	870	980	990	1.085
<i>gezondheidstoestand</i>	755	990	1.060	980	750	655	570	580	595	435	375
<i>gewijzigde omstandigheden</i>	650	1.015	630	885	790	725	620	825	755	775	755
<i>dienstverlening</i>	40	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Gronden i.v.m. verhouding verdachte-benadeelde	2.975	4.205	4.310	3.865	2.740	2.425	2.185	2.280	2.270	1.920	1.640
<i>verhouding tot benadeelde geregeld</i>	970	1.410	1.675	1.670	1.120	1.090	1.045	980	975	925	820
<i>medeschuld benadeelde</i>	1.225	1.625	1.575	1.320	1.010	835	635	625	605	595	510
<i>bepaalde kring</i>	395	575	500	465	330	295	290	250	250	210	160

Gronden i.v.m. beëindiging executie SB	160	895	1.460	2.150	500	335	415	425	360	170	290
<i>beëindiging executie SB: oud feit</i>	65	190	810	820	120	245	305	275	235	75	155
<i>beëindiging executie SB: gewijzigde omst.</i>	80	555	550	1110	345	55	50	80	85	10	90
Voorwaardelijk beleidssepot	9.190	10.380	8.590	7.930	8.160	7.900	8.000	10.040	8.925	8.670	8.305
Gronden i.v.m. andere maatregelen	1.040	960	810	895	1.070	1.120	1.215	1.975	1.925	2.180	2.385
<i>ander ingrijpen prevaleert</i>	1.005	925	790	860	1.055	1.095	1.190	1.945	1.905	2.150	2.340
Gronden i.v.m. algemene rechtsorde	50	40	40	55	65	70	90	190	85	130	95
Gronden i.v.m. gepleegd feit	1.660	2.155	1.475	1.380	1.325	1.115	1.270	1.975	1.740	1.845	1.900
<i>gering feit</i>	805	885	890	875	805	730	830	1.350	1.270	1.505	1.605
<i>oud feit</i>	460	870	195	165	205	120	175	330	195	135	130
Gronden i.v.m. persoon verdachte	4.430	4.615	4.015	3.790	3.740	3.815	3.840	4.435	3.795	3.405	3.110
<i>recente bestraffing</i>	145	155	105	90	120	115	220	290	245	215	210
<i>door feit of gevolgen getroffen</i>	440	480	520	545	520	575	570	750	810	840	875
<i>gezondheidstoestand</i>	535	555	445	450	430	415	390	350	290	230	165
<i>gewijzigde omstandigheden</i>	1.780	1.850	1.530	1.530	1.535	1.665	1.860	2.360	2.175	1.970	1.740
Gronden i.v.m. verhouding verdachte-benadeelde	1.940	2.440	2.115	1.725	1.905	1.740	1.540	1.415	1.325	1.060	800
<i>verhouding tot benadeelde geregeld</i>	710	920	840	785	835	865	780	630	610	470	375
<i>medeschuld benadeelde</i>	540	605	490	395	455	355	290	270	245	210	180
<i>beperkte kring</i>	605	800	685	485	540	455	425	470	410	330	210
Gronden i.v.m. beëindiging executie SB	5	105	65	40	15	5	5	20	25	25	5
<i>beëindiging executie SB: oud feit</i>	0	50	15	0	0	0	0	5	0	5	0
Administratief sepot	850	1.270	1.290	1.410	1.210	1.435	2.150	2.385	2.775	2.875	2.850

Klachten over sepot

In hoofdstuk 2 is beschreven dat zowel verdachten als slachtoffers kunnen klagen over een genomen sepotbeslissing. In **figuur 5** is weergegeven hoeveel klachten er door een verdachte zijn ingediend bij de hoofdofficier van justitie over een sepotbeslissing in de periode 2015-2023.²⁸⁰ Tevens is weergegeven hoeveel klachten respectievelijk gegrond en ongegrond werden verklaard, en in hoeveel zaken geen oordeel is gegeven.

In de jaarverslagen van de Nationale Ombudsman zijn de klachten over het Openbaar Ministerie niet naar onderwerp uitgesplitst. De onderzoekers hebben bij de Nationale Ombudsman de cijfers van klachten over sepot opgevraagd over de jaren 2022 en 2023. Deze cijfers zijn in **figuur 6** weergegeven. Ook van deze klachten zijn de aantallen gegronde en ongegronde klachten weergegeven. Daarbij is van belang op te merken dat uit het oordeel dat de klacht (uiteindelijk) ongegrond was, niet zonder meer kan worden afgeleid dat het Openbaar Ministerie niet onbehoorlijk heeft gehandeld. In een groot aantal van de gevallen heeft het Openbaar Ministerie na ingrijpen door de Nationale Ombudsman de motivering van de afwijzing van het verzoek tot aanpassing van de sepotcode aangevuld of heeft alsnog een hoorgesprek plaatsgevonden. Door deze aanvullende motivering dan wel het feit dat de betrokkene alsnog was gehoord, kon de Nationale Ombudsman vervolgens oordelen dat de klacht ongegrond was.

Figuur 7 geeft het aantal behandelde art. 12 Sv-klachten weer die door rechtstreeks belanghebbenden (veelal slachtoffers) zijn ingediend bij gerechtshoven.²⁸¹ Een belangrijke kanttekening is dat in de cijfers van deze figuur geen onderscheid wordt gemaakt tussen klachten gericht tegen sepotbeslissingen en klachten gericht tegen andersoortige buitengerechtelijke afdoeningen, zoals transacties en strafbeschikkingen.

Figuur 5: klachten van verdachten bij hoofdofficier van justitie

	Aantal sepot	Aantal klachten	Klacht gegrond	Klacht ongegrond	Geen oordeel
2015	92.800	50	18	28	4
2016	95.900	70	26	41	3
2017	74.000	69	23	38	8
2018	89.300	56	25	25	6
2019	94.400	75	18	48	9
2020	115.900	105	32	66	7
2021	118.800	138	33	87	18
2022	108.300	99	27	60	12
2023	132.400	131	43	78	4

²⁸⁰ Cijfers afkomstig uit de jaarberichten van het Openbaar Ministerie over de periode 2015-2023. In de jaarberichten over de jaren 2013 en 2014 zijn geen cijfers opgenomen over het aantal klachten over sepotbeslissingen.

²⁸¹ Cijfers afkomstig uit de jaarberichten van het Openbaar Ministerie over de periode 2013-2023.

Figuur 6: klachten over sepots bij de Nationale Ombudsman

	Aantal sepots	Aantal klachten	Klacht gegrond	Klacht ongegrond
2022	108.300	15 ²⁸²	3	12
2023	132.400	13 ²⁸³	1	12

Figuur 7: art. 12 Sv-klachten²⁸⁴

	Aantal sepots	Aantal art. 12 Sv klachten	Gegronde klachten ²⁸⁵
2013	73.100	2.600	-
2014	77.100	3.100	-
2015	92.800	3.100	-
2016	95.900	2.900	-
2017	74.000	2.800	-
2018	89.300	2.100	-
2019	94.400	2.000	-
2020	115.900	2.300	12%
2021	118.800	2.400	5%
2022	108.300	2.800	12%
2023	132.400	2.700	12%

²⁸² In 2022 heeft de ombudsman zich 15 keer uitgesproken over een sepotcodeklacht, waarvan vier maal in een rapport (publicatienummers 2022/190, 2022/164, 2022/050 en 2022/016) en elf maal in een brief (van vier brieven zijn samenvattingen gepubliceerd op de website met nummers 2022/160, 2022/147, 2022/062 en 2022/023, te raadplegen via www.nationaleombudsman.nl).

²⁸³ In 2023 is dertien keer over een sepotcodeklacht geoordeeld, waarvan vier maal in een rapport (met publicatienummers 2023/165, 2023/152, 2023/115 en 2023/100) en negen maal in een brief (waarvan (vooralsnog) 6 samenvattingen op de website zijn gepubliceerd met nummers 2023/180, 2023/131, 2023/049, 2023/032, 2023/022 en 2024/003, te raadplegen via www.nationaleombudsman.nl).

²⁸⁴ De cijfers voor het aantal art. 12 Sv-klachten zijn dus niet rechtstreeks gerelateerd aan de zaken waarin is geseponneerd. Ook andere zaken die in eerste instantie niet werden vervolgd bij de strafrechter, zoals zaken waarin een transactie is aangaan of waarin een strafbeschikking is uitgevaardigd zijn in de cijfers voor art. 12 Sv-zaken inbegrepen.

²⁸⁵ Enkel in de jaarberichten over de jaren 2020 tot en met 2023 zijn percentages van gegronde klachten opgenomen.

Bijlage D: Standaard voorberekingsformulier

Openbaar Ministerie

ARRONDISSEMENTSPARKET

Vorbewerkingsformulier

Parketnummer	:		Geslacht:
Verdachte	:		Minderjarig (ttv):
Geboortedatum	:		
Medeverdachte(n)	:		
Incident	:		
Pleegplaats	:		
Pleegdatum	:		
Recidive	:		
Proeftijd	:		
TUL	:		
Tolk nodig	:		
Casus	:		
Aangifte	:		
Aanhouding	:		
Verklaring verdachte	:		
	:		
	:		
Getuige(n)	:		
Overige	:		
Benadeelde(n)	:		
Schadevergoedingen	:		
Info	:		
Rapportage	:		
IVZ ingesteld	:		
Mogelijk WETS	:		
Voorstel	:		
Memo	:		
Ontvankelijkheid verzet	:		
Schriftelijk(e)	:		
bezwa(a)r(en) bij verzet	:		

Let op: vanwege WJSG hier geen persoonsgegevens noteren!

Onderdeel :
District :
Beoordelaar :
Datum :

Gevoegde zaken :

Bijlage E: Vragenformulier dossieronderzoek

Algemeen

1. Wat is het parketnummer?
2. Welk parket heeft de beslissing genomen?
3. Wat is de beslissingsdatum (van akkoord)?
4. Wie heeft de beslissing genomen en is de beslissing geaccordeerd en zo ja, hoe?
5. Voor hoeveel feiten is geseponneerd?
6. Wat is/zijn de pleegdatum/data?
7. Overtreding of misdrijf?
8. Om welk wetsartikel gaat het?
9. Minderjarige/meerderjarige/rechtspersoon?
10. Is er een slachtoffer geregistreerd?
11. Is er een compleet politiedossier aanwezig of ontbreekt er iets?
12. Wat is de 'omschrijving kort' en klopt deze?
13. Korte casusomschrijving door onderzoekers

Sepotbeslissing verdachte

14. Technisch of beleidssepot?
15. Vermeldt de kennisgeving sepot een opgave van het feit dan wel een korte omschrijving van de gedraging ter zake waarvan wordt geseponneerd?
16. Is ergens een interne afweging of motivering voor de beslissing te vinden en zo ja, welke?
17. Is er een externe motivering gegeven en zo ja, welke?

Technisch sepot

18. Wat is de sepotcode?
19. Is deze sepotcode op basis van het dossier begrijpelijk?

Beleidssepot

20. Is de vaststelling van de bewijsbaarheid begrijpelijk?
21. Wat is de sepotcode?
22. Is deze sepotcode op basis van het dossier begrijpelijk?

Voorwaardelijk sepot

23. Gaat het om een voorwaardelijk sepot en zo ja, hoe is de algemene voorwaarde geformuleerd?
24. Zijn er bijzondere voorwaarden gesteld en zo ja welke en zijn deze rechtmatig?
25. Wat is de proeftijd?
26. Is de keuze voor een voorwaardelijk sepot, eventuele bijzondere voorwaarden en de lengte van de proeftijd in het bijzonder nog gemotiveerd?

Kennisgeving sepot

Verdachte

- 27. is een kennisgeving sepot uitgegaan naar de verdachte en zo ja, wanneer?
- 28. Hoe is de verdachte in kennis gesteld? (verzending/betekening)
- 29. Staat in de kennisgeving sepot vermeld welke rechtsgevolgen de betreffende sepotcode heeft (voor de Justitiële Documentatie van de verdachte)?
- 30. Staat in de kennisgeving vermeld dat en hoe een klacht kan worden ingediend tegen de sepotbeslissing?

Slachtoffer

- 31. Is een kennisgeving sepot uitgegaan naar het slachtoffer en zo ja, wanneer?
- 32. Bevindt zich een motivering van de beslissing voor het slachtoffer in de kennisgeving en hoe luidt deze?

Overig

- 33. Doen zich bijzonderheden in de zaak voor?

Bijlage F1: voorbeeld kennisgeving verdachte onvoorwaardelijk sepot misdrijf

Openbaar Ministerie

ARRONDISSEMENTSPARKET Noord-Nederland

Postadres Postbus 577, 9700 AN Groningen

[naam verdachte]
[adresregel 1]
[adresregel 2]

Bezoekadres
Paterswoldseweg 814
9728 BM Groningen
Tel. 088-6991700
Fax 088-6990143
www.om.nl

Onderdeel	PR Leeuwarden	Bij beantwoording de
Contactpersoon		datum en ons kenmerk
Doorkiesnummer(s)		vermelden.
E-mail		
Datum	15 oktober 2022	
Ons kenmerk	[kenmerk]	
Uw kenmerk		
Bijlage(n)		
Onderwerp	Kennisgeving sepot	

Geachte [verdachte],

Op mijn kantoor is een proces-verbaal binnengekomen, waarin u als verdachte bent aangemerkt.

Inmiddels heb ik besloten u daarvoor niet verder te vervolgen.

De reden hiervoor is dat naar mijn oordeel:

er onvoldoende bewijs is

Een eventueel eerder verstrekte dagvaarding / (verkorte) oproeping voor een terechtzitting komt hiermee te vervallen.

Deze zaak is hiermee afgedaan, tenzij

- a. ik op grond van nieuwe feiten of omstandigheden deze beslissing moet herzien;
- b. het gerechtshof alsnog een vervolging beveelt. Dat kan als een ander, die is benadeeld door een feit waarvan u nu verdacht wordt, zich beklagt over mijn beslissing u niet te vervolgen.

De officier van justitie

Deze zaak met parketnummer [parketnummer] betreft een proces-verbaal van Politie Fryslân, team Noordoost, Dokkum ter zake van:

Mishandeling in vereniging gepleegd [datum] te [plaats], gemeente [gemeente]

Bijlage F2: voorbeeld kennisgeving verdachte voorwaardelijk sepot misdrijf

Openbaar Ministerie

ARRONDISSEMENTSPARKET Oost-Nederland

Postadres Postbus 9032, 6800 EP Arnhem

[naam verdachte]
[adresregel 1]
[adresregel 2]

Bezoekadres
Eusebiusbinnensingel 28
6811 BX Arnhem
Tel. 088-6991900
Fax 088-6990192
www.om.nl

Onderdeel
Contactpersoon

ZSM Arnhem/Zutphen

Doorkiesnummer(s)

Bij beantwoording de
datum en ons kenmerk
vermelden.

E-mail

Datum

29 december 2022

Ons kenmerk

[kenmerk]

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Onderwerp

Voorwaardelijk sepot verdachte

De officier van justitie bij het arrondissementsparket Oost-Nederland
overwegende, dat

Naam

[achternaam verdachte]

Voornamen

[voornaam verdachte]

Geboren

[geboortedatum en -plaats verdachte]

Wonende te

[adres verdachte]

in de zaak met parketnummer [parketnummer] wordt verdacht van overtreding
van:

Diefstal (art 310 SR) op [datum] te [plaats], gemeente [gemeente]

Diefstal (art 310 SR) op [datum] te plaats, gemeente [gemeente]

Geeft kennis aan de verdachte, dat deze terzake van bovenvermeld(e) feit(en), op grond van het feit dat uw gezondheidstoestand een vervolging in de weg staat, niet zal worden vervolgd onder de voorwaarde(n):

Dat de verdachte, gedurende een proeftijd van 1 jaar ingaande op de dag van uitreiking van deze kennisgeving, zich niet aan enig strafbaar feit zal schuldig maken dan wel op andere wijze zich zal misdragen.

Voor de goede orde meld ik u dat indien niet aan gestelde voorwaarde(n) wordt voldaan, ik alsnog strafvervolging zal instellen.

Een eventuele eerder verstrekte dagvaarding / (verkorte) oproeping voor een terechtzitting komt hiermee te vervallen.

De officier van justitie

Bijlage F3: voorbeeld kennisgeving verdachte onvoorwaardelijk sepot overtreding

Openbaar Ministerie

Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie

Postadres Postbus 8267 , 3503 RG Utrecht

[naam verdachte]
[adresregel 1]
[adresregel 2]

Onderdeel	Standaard	Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.
Contactpersoon		
Doorkiesnummer(s)		
E-mail		
Datum	27 juni 2022	
Ons kenmerk	[kenmerk]	
Uw kenmerk		
Bijlage(n)		
Onderwerp	Kennisgeving intrekking strafbeschikking sepot	

Geachte [verdachte],

Naar aanleiding van het door u ingestelde verzet tegen de aan u opgelegde strafbeschikking, deel ik u mede dat ik besloten heb u daarvoor niet meer te vervolgen en de aan u opgelegde strafbeschikking in te trekken.

De reden hiervoor is dat naar mijn oordeel:

het feit waarvan u wordt verdacht nu te oud is

Deze zaak is hiermee afgedaan, tenzij

- a. ik op grond van nieuwe feiten of omstandigheden deze beslissing moet herzien;
- b. het gerechtshof alsnog een vervolging beveelt. Dat kan als een ander, die is benadeeld door een feit waarvan u nu verdacht wordt, zich beklaagt over mijn beslissing u niet te vervolgen.

De officier van justitie

Deze zaak met parketnummer [parketnummer] betreft een proces-verbaal van
KLPD - Verkeerspolitie Ouder-Amstel ter zake van:

gepleegd [datum] te [plaats], gemeente [gemeente]

Bijlage G1: voorbeeld kennisgeving slachtoffer onvoorwaardelijk sepot misdrijf

Openbaar Ministerie

ARRONDISSEMENTSPARKET
Rotterdam

Postadres Postbus 50956, 3007 BT Rotterdam

[naam]

In verband met de privacy staan de adresgegevens
op een andere bladzijde.

Onderdeel	Informatiepunt Slachtoffers (IPS)
Contactpersoon	
Telefoonnummer	088 6992180
E-mail	ipsrotterdam@om.nl
Ons kenmerk	[kenmerk]
Uw kenmerk	
Feitgegevens	[plaats], gemeente [gemeente], [datum]
Datum	29 augustus 2022
Onderwerp	Er komt geen strafzaak
Bijlage(n)	Geen

Geachte [slachtoffer]

U krijgt deze brief omdat u slachtoffer bent van een misdrijf, ongeluk of andere gebeurtenis. De politie heeft de zaak onderzocht en een rapport geschreven. Dit heet een proces-verbaal. Ik ben de officier van justitie die dit proces-verbaal voor het Openbaar Ministerie heeft beoordeeld. Ik heb besloten dat er geen strafzaak komt tegen de verdachte. In deze brief leest u waarom.

Waarom komt er geen strafzaak?

Niet genoeg bewijs voor de gebeurtenis.

Uit het onderzoek van de politie blijkt dat er niet genoeg (wettig en overtuigend) bewijs is om een strafzaak tegen de verdachte te beginnen. Daarom komt er geen strafzaak tegen deze persoon.

Wilde u een schadevergoeding?

Omdat er geen strafzaak komt, kunt u uw schade niet vergoed krijgen in het strafproces. Wilt u toch dat de verdachte u betaalt voor de schade? Dan raad ik u aan naar de civiele rechter te gaan.

Bent u het niet eens met mijn beslissing?

Als u het niet eens bent met mijn beslissing, dan kunt u een brief sturen.

Wat moet u precies doen?

- Schrijf in uw brief waar u het niet mee eens bent en waarom.
- Vermeld in uw brief dat het gaat om een 'klacht op grond van artikel 12 Wetboek van Strafvordering'.
- Maak een kopie van deze brief.
- Heeft u aangifte gedaan? Maak dan ook een kopie van de aangifte.
- Stuur uw brief met de kopieën naar:

Gerechtshof Den Haag
Sector Strafrecht
Postbus 20302, 2500 EH 's-Gravenhage

Wilt u hulp bij het schrijven van uw brief? Neemt u dan contact op met Slachtofferhulp Nederland, telefoon 0900-0101 (lokaal tarief). Als u een rechtsbijstandverzekering heeft, kunt u ook bij uw verzekeraar terecht voor hulp.

Heeft u nog vragen?

Heeft u na het lezen van deze brief nog vragen? Dan kunt u bellen met het Informatiepunt Slachtoffers (IPS), telefoon 088 6992180. U kunt hen bereiken van maandag tot en met vrijdag van 9.00 tot 17.00 uur. Houd deze brief met het nummer van de strafzaak (10-137517-22) bij de hand.

Met vriendelijke groet,
namens de officier van justitie,

Medewerker slachtofferrechten

Bijlage G2: voorbeeld kennisgeving slachtoffer voorwaardelijk sepot misdrijf

Openbaar Ministerie

ARRONDISSEMENTSPARKET Noord-Nederland

Postadres Postbus 577, 9700 AN Groningen

[naam onderneming]
[naam vertegenwoordiger]
In verband met de privacy staan de
adresgegevens op een andere bladzijde.

Bezoekadres
Paterswoldseweg 814
9728 BM Groningen
Tel. 088-6991700
Fax 088-6990143
www.om.nl

Onderdeel	
Contactpersoon	Informatiepunt Slachtoffers (IPS)
Telefoonnummer	088-6991780
E-mail	ipsnoordnederland@om.nl
Ons kenmerk	[kenmerk]
Uw kenmerk	
Feitgegevens	[plaats], gemeente [gemeente] (Supermarkt), [datum]
Datum	23 november 2022
Onderwerp	Er komt geen strafzaak
Bijlage(n)	Geen

Geachte heer / mevrouw,

U krijgt deze brief omdat u slachtoffer bent van een misdrijf, ongeluk of andere gebeurtenis. De politie heeft de zaak onderzocht en een rapport geschreven. Dit heet een proces-verbaal. Ik ben de officier van justitie die dit proces-verbaal voor het Openbaar Ministerie heeft beoordeeld. Ik heb besloten dat er geen strafzaak komt tegen de verdachte. In deze brief leest u waarom.

Waarom komt er geen strafzaak?

Er is een betere oplossing dan straf.

Ik vind dat de verdachte anders moet worden bestraft dan met een boete, werkstraf of gevangenisstraf. Daarom komt er geen strafzaak

Toelichting op beslissing

Ik vind een waarschuwing hier meer op zijn plaats.

Deze meneer doet het op dit moment redelijk in de hulpverlening, maar zijn geheugen is door middelengebruik niet altijd even scherp: hij zegt ook dat hij het was vergeten dat hij niet meer bij u in de winkel mocht komen.

Daarom voor deze keer nog een waarschuwing: de volgende keer krijgt hij deze kans niet meer.

Verdachte krijgt een proeftijd

De verdachte hoeft niet voor de rechter te komen. Maar ik heb wel een proeftijd met de verdachte afgesproken. Dit betekent dat hij 1 jaar niets mag doen wat strafbaar is. Doet hij toch iets strafbaars? Dan beslis ik dat hij alsnog voor de rechter moet komen.

Bent u het niet eens met mijn beslissing?

Als u het niet eens bent met mijn beslissing, dan kunt u een brief sturen.

Wat moet u precies doen?

- Schrijf in uw brief waar u het niet mee eens bent en waarom.
- Vermeld in uw brief dat het gaat om een 'klacht op grond van artikel 12 Wetboek van Strafvordering'.
- Maak een kopie van deze brief.
- Heeft u aangifte gedaan? Maak dan ook een kopie van de aangifte.
- Stuur uw brief met de kopieën naar:

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden
Sector Strafrecht
Postbus 1704, 8901 CA Leeuwarden.

Wilt u hulp bij het schrijven van uw brief? Neemt u dan contact op met Slachtofferhulp Nederland, telefoon 0900-0101 (lokaal tarief). Als u een rechtsbijstandverzekering heeft, kunt u ook bij uw verzekeraar terecht voor hulp.

Heeft u nog vragen?

Heeft u na het lezen van deze brief nog vragen? Dan kunt u bellen met het Informatiepunt Slachtoffers (IPS), telefoon 088-6991780. U kunt hen bereiken van maandag tot en met vrijdag van 9.00 tot 17.00 uur. Houd deze brief met het nummer van de strafzaak (18-268103-22) bij de hand.

Met vriendelijke groet,
namens de officier van justitie,

Medewerker slachtofferrechten

