

Vergaderjaar 2018–2019

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 482

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2018

1. Inleiding

In september 2017 publiceerde het Centraal Bureau voor de Statistiek cijfers over de ontwikkelingen van het aantal ingestroomde en behandelde misdrijfzaken binnen de strafrechtketen in de periode van 2007 tot en met 2016. Naar aanleiding van dit bericht zijn door verschillende Kamerleden vragen gesteld over de sepotbeslissingen. Tijdens onder andere het algemeen overleg op 18 april 2018 (Kamerstuk 29 279, nr. 428) heb ik u toegezegd een verdiepend onderzoek uit te laten voeren naar de aard en omvang van sepotbeslissingen door het Openbaar Ministerie (OM). Daarbij zouden ook trends in beeld worden gebracht en verklaringen worden gegeven voor de gesignaleerde trends.

Ik heb het OM gevraagd mij hieromtrent te informeren. Het OM heeft gedegen en diepgravend onderzoek gedaan naar de trends en ontwikkelingen in de sepotbeslissingen in misdrijfzaken en de achtergronden daarvan. Het OM geeft in deze rapportage gedetailleerd inzicht in de afdoening van verschillende sepotbeslissingen. Bijgaand stuur ik u de rapportage waarin de resultaten van dit onderzoek zijn verwoord¹. In deze brief geef ik, mede namens de Minister voor Rechtsbescherming, mijn reactie op de bevindingen. Daarbij ga ik in het bijzonder in op de sepotgronden die afgelopen jaren het meeste aan fluctuatie onderhevig zijn geweest.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

2. Trends en ontwikkelingen sepot op hoofdlijnen²

2.1 De cijfers

Sepotbeslissingen hebben sinds het moment dat beslissingen worden geregistreerd altijd een substantieel deel uitgemaakt van de uitstroom van het OM (tot 1990 boven de 30%). Na een periode met een stabiel aantal sepotbeslissingen, neemt het aantal sepotbeslissingen (voorwaardelijke en onvoorwaardelijke tezamen) in de periode vanaf 2007 van 32.975 (13% van het aantal afdoeningsbeslissingen in het strafrecht) toe naar 49.180 in 2016 (26%).

In de aangegeven periode is zowel het aantal technisch sepot als het aantal beleidssepots³ gegroeid:

- Het aantal technisch sepot is in 2016 uiteindelijk 22% hoger dan in 2007. De gronden voor een technisch sepot laten in de gehele periode geen opvallende verschuivingen zien. Gebrek aan bewijs is in alle jaren de grond voor circa 80% van de beslissingen.
- Het aantal beleidssepots stijgt met maar liefst 90%. Een belangrijk deel van de toename van het aantal beleidssepots is terug te voeren tot een toename van het aantal sepot vanwege de ouderdom van de zaak. Maar ook inhoudelijke gronden of persoonlijke omstandigheden van de verdachte zijn steeds vaker een reden om te komen tot een sepotbeslissing.
- Ook het aantal voorwaardelijke (beleids)sepots neemt gedurende de periode steeds meer toe. Van 5.600 beslissingen in 2007 naar 8.600 in 2016; een toename van 56%.
- Het aandeel zogenoemde administratieve sepot is de laatste jaren stabiel.

Overigens is in 2017 het aandeel misdrijfzaken dat door het OM is geseponneerd weer gedaald ten opzichte van 2016: onvoorwaardelijke sepot van 21% naar 18% van het aantal uitgestroomde zaken; het aantal voorwaardelijke sepot is met iets onder de 5% nagenoeg gelijk gebleven.

2.2 Oorzaken van gesignaleerde trends

Verdwijnen van politiesepot

De toename van het aantal sepot wordt voor een deel verklaard door het verdwijnen van het politiesepot in 2012; vanaf dat moment neemt het OM alle sepotbeslissingen. In 2015 en 2016 daalt het aantal technisch sepot echter weer naar een niveau net boven dat van 2011.

Strafrechtelijk ingrijpen niet altijd gewenst

Een deel van de toename van het aantal sepotbeslissingen hangt samen met de introductie van de ZSM-werkwijze en het streven, zoals verwoord in het OM-visiedocument «Perspectief op 2015» (bijlage bij Kamerstuk 28 684, nr. 331), om bij de afdoeningsbeslissing meer aandacht te hebben voor de achterliggende problematiek van dader en/of het slachtoffer. Strafrechtelijk ingrijpen is dan niet altijd gewenst of kan dienen als «stok achter de deur», waarbij de officier van justitie op grond van het algemeen belang kan beslissen om de vervolgingsbeslissing uit te stellen. Het effect van deze koerswijziging is duidelijk zichtbaar in de cijfers; vanaf

² Deze paragraaf is een verkorte weergave van hoofdstuk 5 van het bijgaande verdiepende onderzoek.

³ Zie voor uitleg van de werking van de sepot-systematiek paragraaf 1.1 en bijlage 1 bij bijgaand verdiepend onderzoek.

2012 neemt zowel het aantal onvoorwaardelijke beleidssepots met typische ZSM-gronden als het aantal voorwaardelijke sepots als gevolg van deze koerswijziging, toe.

Invoering strafbeschikking

Een andere oorzaak is het gegeven dat de invoering van de strafbeschikking heeft geleid tot een aantal onvoorziene gevolgen. Bij de herbeoordeling van de eerder opgelegde strafbeschikkingen is gebleken dat vaker dan verwacht, sprake was van een tekortkoming in de schuldvaststelling of bewijsconstructie, hetgeen heeft geleid tot een groeiend aantal technische sepots, zeker nadat de procureur-generaal bij de Hoge Raad kritiek uitte op de kwaliteit van de schuldvaststelling.⁴ Vooral in de zaken waarin een strafbeschikking zonder tussenkomst van het OM is aangeboden nam het aantal technische sepotbeslissingen toe; zo'n 4.200 strafbeschikkingen werden beëindigd met een technisch sepot. Capaciteits- en logistieke problemen hebben tot gevolg gehad dat ook het OM moet beslissen om de vervolging te staken. De oorzaak hiervan was dat het volume aan strafbeschikkingen dat opnieuw bij het OM instroomde, en die dan moet worden beoordeeld en aan de rechter moet worden voorgelegd, onverwacht groot was. De capaciteit van het OM, maar ook de afgesproken zittingscapaciteit, was daar niet op berekend, hetgeen er uiteindelijk toe heeft geleid dat het OM vooral in 2014, 2015 en 2016 vele zaken heeft moeten seponeren vanwege de ouderdom.

3. Beleidsreactie

In deze paragraaf ga ik nader in op de oorzaken van het aantal sepots en, waar relevant, op de maatregelen die zijn genomen om deze problematiek aan te pakken.

3.1 Strafbeschikking

Zoals aangegeven is een deel van het aantal sepots verbonden aan de toepassing van de strafbeschikking. Het instrumentarium om strafbare gedragingen buitengerechtelijk tegen te gaan is met de invoering van de strafbeschikking juridisch gezien van karakter veranderd. Implementatie van dit nieuwe instrument is niet geheel naar verwachting verlopen. Het OM heeft naar aanleiding van het rapport «Beschikt en gewogen» van de toezichthoudende Procureur-generaal bij de Hoge Raad verbetermaatregelen doorgevoerd bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen. Hierbij zijn onder andere gerichte maatregelen genomen om te voorkomen dat strafbeschikkingen worden uitgevaardigd zonder dat de schuldvaststelling voldoende is vastgelegd, is de zorgvuldigheid waarmee de bewijsbeoordeling plaatsvindt vergroot en zijn er stappen gezet om te verzekeren dat de identiteitsvaststelling van de verdachte steeds op de voorgeschreven wijze plaatsvindt.

Zoals aangegeven in mijn brief omtrent de prestaties van de strafrechten⁵, hebben de door het OM ingevoerde verbetermaatregelen in 2017 geleid tot een daling van het aantal sepots bij de herbeoordeling (na verzet) van zaken waarin een OM-strafbeschikkingen was uitgevaardigd. Het aantal sepots en het sepotpercentage is in 2017 afgenomen, en in het bijzonder het aantal sepotbeslissingen vanwege «oud feit» is sterk gedaald. De voorraadproblematiek die in eerdere jaren is ontstaan is weliswaar niet volledig opgelost, maar wordt beter beheersbaar, zodat de grote hoeveelheden sepotbeslissingen in de toekomst kunnen worden voorkomen. Vermoedelijk zal de positieve trend leiden tot een dalend

⁴ Brief van 26 februari 2015, Kamerstuk 29 279, nr. 225.

⁵ Brief van 29 juni 2018, Kamerstuk 29 279, nr. 447.

aantal sepotbeslissingen vanwege oud feit of niet ontvankelijkheid in de toekomstige uitstroom.

Ik zend u binnenkort separaat een toegezegde⁶ reactie op de evaluatie Wet OM-afdoening waarin ik uitvoeriger in ga op de effecten van de op basis van de rapporten van de PG bij de Hoge Raad door het OM in gang gezette maatregelen.

3.2 Wegwerken van oude zaken en voorraden

Naast de aangehaalde toezeggingen over het aantal sepots, heb ik toegezegd uw kamer in september te informeren over de voortgang omtrent het tegengaan van voorraadvorming bij het OM. Ten aanzien hiervan kan ik melden dat het OM en de Raad voor de rechtspraak momenteel onderzoek doen naar de omvang van de problematiek en de benodigde maatregelen om voorraadvorming tegen te gaan. Dit onderzoek zal naar verwachting eind 2018 gereed zijn. Ik informeer u nader na ontvangst van de bevindingen.

Ook de officier van justitie maakt een afweging of de doorlooptijd in een zaak van dien aard is dat voortzetting van de vervolging onredelijk is. De officier maakt daarbij een afweging tussen de ernst van het delict en (de lengte van de periode van) rechtsonzekerheid waarin de verdachte gedurende de looptijd van het strafrechtelijke onderzoek en de vervolgingsfase heeft verkeerd. De officier zal de keuze maken de zaak niet aan de rechter voor te leggen en te seponeren, indien hij tot de slotsom komt dat het belang van strafrechtelijk ingrijpen te gering is geworden of de «redelijke termijn» van het EVRM is verstreken in verband met de lange tijd die is verstreken na het plegen van het strafbare feit. Vervolging zou in die gevallen onbillijk of ondoelmatig zijn.

Een belangrijk deel van de toename van het aantal beleidssepots is terug te voeren tot een toename van het aantal sepots vanwege de ouderdom van de zaak. Dit vormde met circa 30% in 2016 de meest voorkomende grond voor een beleidssepot.

Het College van procureurs-generaal en ik zijn van mening dat het feit dat het OM veel zaken vanwege de ouderdom van het delict heeft moeten seponeren, ongewenst is en dat derhalve te dien aanzien maatregelen nodig waren.

Zoals hiervoor uiteengezet zijn de ouderdomssepots bij de strafbeschikking mede terug te voeren op een onjuiste inschatting van de impact van de invoering van strafbeschikking en zijn inmiddels maatregelen getroffen om een snellere doorlooptijd en reductie van de voorraad te bereiken. Ook ten aanzien van andere zaakstromen heeft het OM maatregelen genomen gericht op het wegwerken van voorraden en het verkorten van doorlooptijden. Eén van de effecten van dit beleid is dat minder zaken worden geseponneerd wegens «oud feit».

Tussen lange doorlooptijden en voorraadvorming is een verband. De komende jaren zal prioriteit worden gegeven aan het verbeteren van de doorlooptijden van strafzaken. In mijn brief van 11 juli jongstleden⁷ over zorgvuldige en maatschappelijk effectieve rechterlijke interventies, heb ik aangekondigd dat wordt gewerkt aan de landelijke uitrol van het reguliere snelrecht in combinatie met versterking van de rechtsbescherming. Ook in het verband van het Bestuurlijk strafrechtketenberaad (BKB) wordt momenteel gewerkt aan de verbetering van doorlooptijden in maar liefst zeven zaakstromen met een grote maatschappelijke impact. De

⁶ Kamerstuk 29 279, nr. 440.

⁷ Kamerstuk 31 753, nr. 153.

zaakstromen zullen efficiënter en kwalitatief beter worden ingericht en er zullen concrete professionele kwantitatieve en kwalitatieve normen zullen worden vastgesteld. Jaarlijks informeer ik u medio het jaar over de prestaties van de strafrechtketen aan de hand van de strafrechtketenmonitor. Daarin is ook informatie opgenomen over de (ontwikkeling in de) doorlooptijden in strafzaken.

3.3 Integrale aanpak

Van meer permanente aard is de ontwikkeling van monodisciplinair naar integraal werken. Het strafrecht is niet de enige denkbare interventie op strafrechtelijke gedragingen. In sommige situaties is het strafrecht niet het meest effectieve instrument en zijn interventies van andere aard effectiever. In samenspraak met andere professionals wordt dan, soms met gebruik van informatie uit het strafrechtelijk onderzoek, gekozen voor een afdoening buiten het strafrecht (bestuursrechtelijk, hulpverlening, feitelijk/verstoring). Vervolging wordt dan beëindigd met een beleidssepot. Het gaat hierbij om interventies, waarbij verdachten een passende reactie krijgen, recht wordt gedaan aan de positie van het slachtoffer en de buurt merkt hoe snel daders worden gecorrigeerd. Daadkrachtig optreden voor de samenleving staat daarbij voorop, waarbij het belang van het slachtoffer in het oog wordt gehouden.

Bij de keuze voor een interventie buiten het strafrecht, bestaat voor de officier van justitie de optie om te seponeren onder voorwaarden, zodat (heropening van) de strafzaak kan dienen als stok achter de deur als de verdachte niet meewerkt aan een aangeboden (hulpverlenings)traject of opgelegd toezichtsregime. Het gaat hierbij dus om een bewuste, in samenspraak met partnerorganisaties, gemaakte keuze voor de beste, meest effectieve manier van overheidsoptreden. We kennen deze werkwijze al langer vanuit de veiligheidshuizen, maar ook in de ZSM-context en bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit en cybercrime komt deze casusgerichte aanpak steeds meer in zwang. Al met al brengt de ontwikkeling naar meer integraal werken een positief te waarden stijging van het aantal sepot met zich omdat deze een bevestiging vormen van die aanpak⁸.

Ik juich deze vorm van integraal werken toe om per situatie de voor de samenleving meest effectieve interventie te kunnen plegen. Een deel van de toename van het aantal sepotbeslissingen is daarmee niet een ongewenste of onvoorziene ontwikkeling. Het betekent in ieder geval dat ook in de toekomst de uitstroom van het OM meer voorwaardelijke en onvoorwaardelijke sepotbeslissingen zal bevatten.

4. Tot slot

Om zicht te krijgen op het sepotvolume is het momenteel nodig om cijfers uit diverse registratiesystemen bij elkaar te brengen. Vanaf 2019 zal het OM alle sepot in de OM-systemen inschrijven. Hiermee worden zij als reguliere productie zichtbaar en wordt de eenduidigheid vergroot. Als de sepotbeslissingen standaard overzichtelijk in beeld zijn, is verantwoording en gerichte (bij)sturing mogelijk. Het is in dat licht goed te beseffen dat door deze gewijzigde registratiewijze het aantal sepotbeslissingen in de openbare statistieken fors zal toenemen.

⁸ Overigens leidt het bij het project voor effectievere sancties *Koers en Kansen* ingediende projectvoorstel vonnisvoorstel bij sommige zaken juist weer tot het afdoen van zaken met een rechterlijke voorwaardelijke strafoplegging met voorwaarden in plaats van een voorwaardelijk sepot.

Zoals eerder aangegeven⁹ wordt in algemene zin ten behoeve van de monitoring van de prestaties van de strafrechtketen op dit moment gewerkt aan het creëren van één centrale plek waar data van de partners in de strafrechtketen wordt opgeslagen, geüniformeerd, waar nodig aan elkaar worden gekoppeld en voorzien van eenduidige terminologie. Deze data kan vervolgens eenduidig benut worden voor onder meer statistieken, monitoring, rapportages en wetenschappelijke onderzoeken. Dit doen zij in de vorm van een samenwerkingsverband: de Data Alliantie voor de Strafrechtketen (DAS).

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F.B.J. Grapperhaus

⁹ Brief van 29 juni 2018, Kamerstuk 29 279, nr. 447.