



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Wijzigingen van de artikel 12-procedure in Modernisering Strafvordering: Cosmetische ingrepen in een fundamenteel probleem

Ansems, L.; Boone, M.; Lent, L. van

Citation

Ansems, L., Boone, M., & Lent, L. van. (2018). Wijzigingen van de artikel 12-procedure in Modernisering Strafvordering: Cosmetische ingrepen in een fundamenteel probleem. *Nederlands Juristenblad*, 93(29), 2142-2151. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3202825>

Version: Publisher's Version

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3202825>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Wijzigingen van de artikel 12-procedure in Modernisering Strafvordering

Cosmetische ingrepen in een fundamenteel probleem

Lisa Ansems, Miranda Boone & Leonie van Lent¹

In het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering ligt er een wijziging voor van de procedure voor klachten tegen niet-vervolg (artikel 12 Sv). De auteurs hebben in 2016 een onderzoek afgerond naar het functioneren van deze procedure. In dit artikel worden de belangrijkste bevindingen van het onderzoek naar de artikel 12 Sv-procedure besproken, om vervolgens te bespreken welke wijzigingen nu in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering worden voorgesteld en te beoordelen of deze tegemoet komen aan de door het onderzoek gesignaleerde knelpunten. De conclusie is dat de voorstellen niet zullen leiden tot verbetering van de kwaliteit van de beklagprocedure en de knelpunten daarvan niet zullen wegnemen.

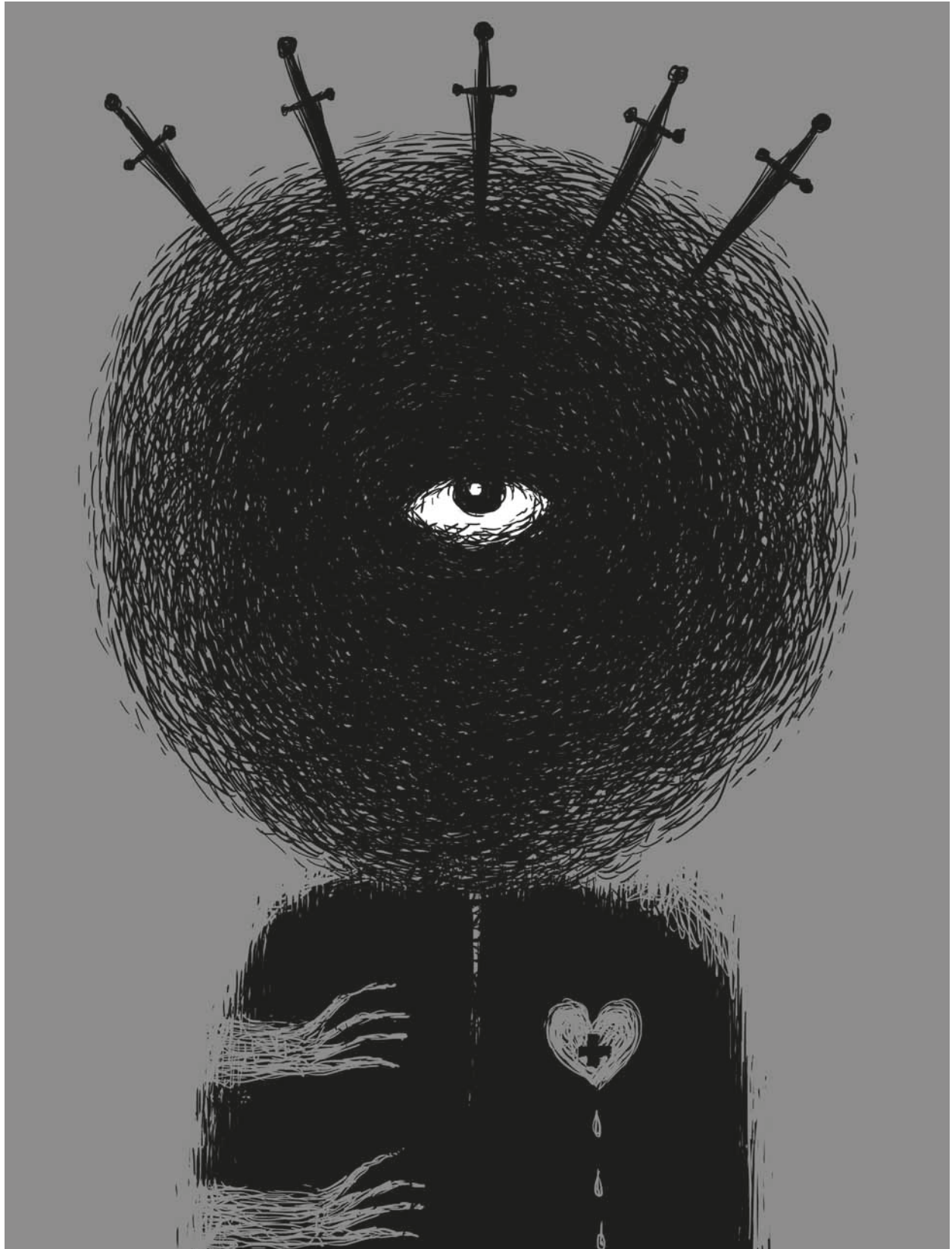
Inleiding

De procedure voor klachten tegen niet-vervolg, in het Wetboek van Strafvordering neergelegd in artikel 12 e.v., wordt op een aantal punten gewijzigd, althans, als de voorstellen voor het gemoderniseerde Wetboek van Strafvordering doorgang vinden. In deze bijdrage bespreken wij deze wijzigingsvoorstellen in het licht van de resultaten van het onderzoek dat wij in opdracht van het Ministerie van (toen nog) Veiligheid en Justitie verrichtten naar deze procedure (hierna: het WODC-rapport).² Het onderzoek was primair gericht op het in kaart brengen van de maatregelen die de in de artikel 12 Sv-procedure betrokken instanties hadden genomen om de doorlooptijden en het aantal klachten terug te dringen. Daartoe hebben de onderzoekers professionals werkzaam in de artikel 12 Sv-praktijk bevestigd over de oorzaken voor de toegenomen doorlooptijden en hoeveelheid klachten, alsmede de gang van zaken in deze procedure onder de loop genomen. In het navolgende bespreken wij allereerst de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek naar de artikel 12 Sv-procedure, om vervolgens te bespreken welke wijzigingen in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering worden voorgesteld en te beoordelen of deze tegemoet komen aan de door ons gesignaleerde knelpunten.³

Zowel in de contourennota als in de memorie van toelichting bij het uiteindelijke voorstel wordt benadrukt dat de essentie van de beklagprocedure ongewijzigd blijft. In het navolgende beargumenteren wij dat de wijzigingsvoorstellen geen oplossing bieden voor de problemen die aan de orde zijn in de beklagprocedure. De conclusie luidt dat de gesignaleerde knelpunten tot meer wezenlijke wijzigingen zouden moeten leiden.

1. Problemen van de beklagprocedure

Het beklag tegen niet-vervolg is ingevoerd in het Wetboek van Strafvordering 1838 om inhoud te geven aan het publieke belang van controle door de onafhankelijke rechter op het OM om de risico's van willekeur en misbruik tegen te gaan die in de combinatie van vervolgingsmonopolie en opportuniteitsbeginsel besloten liggen.⁴ Onder het Wetboek van 1926 heeft zich een gestage ontwikkeling voorgedaan waarin het private, individuele belang van de beklagprocedure sterker op de voorgrond is getreden, onder invloed van ontwikkelingen die het landschap van de strafrechtspleging ingrijpend hebben veranderd ten opzichte van de situatie waarin het Wetboek van Strafvordering tot stand kwam. Niet-vervolgen heeft een grote vlucht genomen (criminaliteitstoename en capaciteitsgebrek, positieve invulling van opportuniteitsbeginsel, uit-



informatie (wat is er gedaan in de zaak en wat is er door wie op welke gronden besloten) worden bijeengesprokeld, ook moet geregeld de beslissing (tot sepot) worden gereconstrueerd en moet deze (opnieuw) op papier worden gezet en (vaak voor het eerst) beargumenteerd.

Dat brengt ons bij de oorspronkelijke sepotbeslissing

en de wijze waarop deze bij potentiële klagers ter kennis wordt gebracht. Alle respondenten in het WODC-onderzoek (professionals uit de rechtspraak, OM en advocatuur, alsmede klagers) waren over dat laatste zeer negatief; een groot deel van de sepotbrieven is onduidelijk of zelfs onbegrijpelijk en bovendien niet geïndividualiseerd.

In de gang van zaken rondom de oorspronkelijke sepotbeslissing bestaat weinig ruimte voor aandacht voor het verhaal, de belangen en de argumenten van potentiële klagers. Een politiebeslissing om niet verder op te sporen of een beslissing van een ZSM-officier van justitie tot sepot wordt niet goed en vaak door verschillende personen gedocumenteerd; nadat een artikel 12-klaagschrift is ingediend, is de beslisser dikwijls niet te achterhalen, niet meer op dezelfde functie en is deze bovendien geregeld niet degene die het ambtsbericht opstelt. Dat deze problemen niet of nauwelijks worden genoemd in verband met 'grote' zaken is een belangrijke bevestiging van de conclusie dat de verschillende redenen om een klacht in te dienen veelal hun oorsprong vinden in de organisatie van politie en OM bij veelvoorkomende criminaliteit, waarin dossiereigenaarschap ontbreekt.⁹ Een en ander heeft voorts belangrijke weerslag op de effectiviteit van de beklagprocedure als correctiemogelijkheid van beslissingen van het OM, waarin recht dient te worden gedaan aan de belangen van de individuele klager. Lange doorlooptijden veroorzaken allerlei soorten belemmeringen voor de effectiviteit van verdere opsporing en vervolging in de concrete zaak.¹⁰ Ofschoon de hoven geregeld nader onderzoek laten plaatsvinden, waarmee een zekere erkenning wordt geboden van de belangen van klagers, kunnen zij maar beperkt soelaas bieden aan de (vele) klagers wier klachten voortkomen uit het niet-begrijpen van de sepotbeslissing, uit frustratie over niet (verder) uitvoeren van opsporingsonderzoek en uit de onmogelijkheid hun belangen en wensen (tot bijvoorbeeld schadevergoeding) bij het OM over het voetlicht te brengen. Sommige officieren van justitie en advocaten-generaal benutten mogelijkheden om de sepotbeslissing te heroverwegen of aan voorwaarden te binden, maar vrij algemeen wordt verondersteld dat het vertrouwensbeginsel al gauw betekent dat alleen de (beklag)rechter een sepotbeslissing kan wijzigen. Dat brengt mee dat aangevers met vragen of klachten over een sepotbeslissing vaak zonder meer in de richting van de artikel 12 Sv-procedure worden gestuurd.¹¹ Dat wringt in het bijzonder nu klachten zich nogal eens richten tegen het niet (verder) opsporen in de concrete zaak. Deze klachten kunnen hetzij als klachten tegen een (impliciete) beslissing van de politie bij het hof terecht komen, hetzij in de vorm van een beslissing tot sepot op grond van onvoldoende bewijs. In dergelijke gevallen zien de hoven zich gesteld voor de vraag een oordeel te vellen over de inzet van opsporingscapaciteit, terwijl beoordeling in de beklagprocedure van dergelijke beleidskeuzes van het OM het opportuniteitsbeginsel rechtstreeks doorkruist. De maatschappelijke functie van de beklagprocedure met haar oriëntatie op de belangen van de individuele klagers brengt mee dat het beleid onderwerp wordt in de beklagprocedure en dat de hoven zich door opdrachten tot (nadere) opsporing daarmee inlaten.¹²

Informatie- en communicatiegebreken vormen een verklaring zowel voor de toegenomen hoeveelheid klachten als van de lange doorlooptijd van artikel 12 Sv-procedures

De belangrijkste problemen die in ons rapport met betrekking tot de beklagprocedure zijn gesignaleerd, kunnen worden samengevat als gebreken met betrekking tot informatie en communicatie over sepot. Het (langdurig) verstoken blijven van contact, informatie en erkenning en het ontbreken van geïndividualiseerde uitleg van sepot aan aangevers levert veel artikel 12-klachten op. Deze gebrekkige communicatie tussen politie/OM en klager hangt samen met capaciteitsstekort (hoe dan ook een belangrijke reden voor veel sepot), de standaardisering van sepotbrieven, sturende prioriteiten en het ontbreken van dossierverantwoordelijkheid in zaken van veelvoorkomende criminaliteit (waaruit het gros van de klachten voortkomt). In veel beklagzaken verloopt niet alleen de externe informatieversterving moeizaam, maar is ook de interne organisatie rondom (vergaring en doorgeven van) de benodigde informatie stroperig. Er is weinig aandacht en animo voor de artikel 12 Sv-werkzaamheden: dit komt bovenop het werk dat wel wordt 'meegeteld', een ander (de A-G) gaat met 'jouw' werk naar zitting, en het is dubbel werk nu dikwijls een ander dan de oorspronkelijke beslisser voor de taak staat het dossier samen te stellen.¹³ In die zin kan gesteld worden dat informatie- en communicatiegebreken een verklaring vormen zowel voor de toegenomen hoeveelheid klachten als van de lange doorlooptijd van artikel 12 Sv-procedures.

2. Bespreking en evaluatie van de voorgestelde wijzigingen

2.1. Context van de voorgestelde beklagprocedure

Vervolging wordt in de voorstellen, aldus de memorie van toelichting bij het voorgestelde Boek 1, niet langer gezien als fase in het opsporingsonderzoek, maar in beginsel als eindpunt daarvan; de beslissing omtrent vervolging wordt op basis van de resultaten van het opsporingsonderzoek genomen.¹⁴ Hoofdstuk 1 van het voorgestelde Boek 3 begint dan ook met de bepaling (artikel 3.1.1. lid 1) dat de officier van justitie naar aanleiding van de uitkomst van het opsporingsonderzoek

⁹. Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 104-105 en 99.

¹⁰. Na verloop van tijd levert nader onderzoek vaak niet veel informatie meer op (getuigen herinneren zich het niet meer, videobeelden zijn gewist) en vervolging kan

daardoor als onhaalbaar of niet opportuun worden beoordeeld, waardoor 'de burger die recht zoekt fors in de steek worden gelaten', Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 57.

¹¹. Van Lent, Boone & Van den Bos 2016,

p. 107-108.

¹². Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 173. Zie ook Benschop et al. 1998, p. 194.

¹³. Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 61-62.

¹⁴. Memorie van toelichting: Vaststellingswet Boek 1 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering: Strafvordering in het algemeen, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/modernisering-van-strafvordering/documenten (hierna: MvT Boek 1), p. 35-36.

een beslissing neemt over het instellen van vervolging tegen de verdachte. De regeling van de beklagprocedure wordt in de voorstellen verplaatst naar de regeling omtrent de vervolgingsbeslissing.

In de memorie van toelichting wordt het belang van een compleet opsporingsonderzoek benadrukt, hetgeen onder meer inhoudt dat opsporingsambtenaren “in het merendeel van de zaken een compleet proces-verbaal en overige onderzoeksresultaten moeten voorleggen aan de officier van justitie voor het nemen van de vervolgingsbeslissing (...)”.¹⁵ Als de in deze bepaling neergelegde situatie dat de officier van justitie na afloop en op grond van een volledig opsporingsonderzoek inderdaad een geïnformeerde en gedocumenteerde beslissing omtrent vervolging neemt, praktijk zou worden, dan zouden veel beklagzaken worden voorkomen en zouden klachten aanzienlijk sneller kunnen worden beoordeeld; zoals hierboven is uiteengezet, komen veel artikel 12-klachten juist voort uit het ontbreken van die gang van zaken.¹⁶ Het is daarom zeer de vraag welke praktische betekenis deze voorgestelde bepaling zal kunnen hebben, zolang de praktijk, waarin incompleetheit van onderzoek en verslaglegging en ontbreken van dossier-eigenaarschap niet zelden in de weg staan aan geïnformeerde en gedocumenteerde vervolgingsbeslissingen,¹⁷ ongemoeid wordt gelaten. Uit de memorie van toelichting, waarin in de paragraaf ‘inhoud van de vervolgingsbeslissing’ de opsporings- en vervolgingspraktijk, de daaraan ten grondslag liggende realiteit en de daarbij behorende dilemma’s glashelder worden geschetst,¹⁸ blijkt ook dat de wetgever allerminst hooggespannen verwachtingen omtrent de vervolgingsbeslissing koestert. De strekking van de regeling is dat een betere verantwoording van de (niet) vervolgingsbeslissing tot stand komt.¹⁹ Aangezien de beklagprocedure een van de

Aan het voornemen uit de contourennota om de beklagmogelijkheid te beperken tot de daadwerkelijk genomen vervolgingsbeslissing van de officier van justitie is geen uitvoering gegeven

belangrijkste modaliteiten is waarin dergelijke verantwoording wordt afgelegd, is het opmerkelijk dat er geen expliciete verbinding wordt gelegd tussen de voorstellen van de vervolgingsbeslissing en die van de beklagprocedure zelf. In het voorgestelde 3.1.1. en de toelichting daarop komt de essentie van de problematiek van de beklagprocedure naar voren, meer dan in de voorgestelde regeling van de beklagprocedure zelf.

2.2. Inhoud van de voorgestelde beklagprocedure

De voorgestelde wijzigingen van de beklagprocedure zelf zijn te vinden in het voorgestelde Boek 3. Deze wijzigingen betreffen de wettelijke verbreding van het object van de klacht, de invoering van nieuwe beslismodaliteiten en de invoering van termijnen.

Verbreding van het object van de klacht en handhaving van volle toetsing

De regeling van artikel 12 Sv houdt thans in dat de rechtstreeks belanghebbende kan klagen over niet-vervolgen, niet verder vervolgen en vervolgen door middel van een strafbeschikking. Zoals hierboven aangegeven, zijn veel klachten gericht tegen het niet of niet verder verrichten van opsporingsonderzoek in de zaak waarover zij aangifte hebben gedaan; ook wordt wel geklaagd over het uitblijven van een beslissing tot vervolging. Ofschoon een en ander de vraag oproept naar de ontvankelijkheid van deze klachten – die niet gericht zijn tegen een beslissing tot niet-vervolgen – blijken de hoven deze klachten meestal in behandeling te nemen.²⁰ Juridisch is de stand van zaken evenwel niet helemaal helder. Er lijkt geen discussie over het langdurig uitblijven van een vervolgingsbeslissing; dat wordt met een vervolgingsbeslissing gelijk gesteld. Hoewel de memorie van toelichting aangeeft dat volgens geldend recht onder niet-vervolging ook het niet aanvangen van de opsporing of het stagneren van het opsporingsonderzoek vallen,²¹ is het wel gebeurd dat klachten niet-ontvankelijk werden verklaard omdat zij niet gericht waren tegen een beslissing van een orgaan dat over vervolging kan beslissen.²² De memorie van toelichting ziet het voorgestelde artikel 3.2.1 dus als codificatie; de voorgestelde bepaling is een uitdrukkelijke bevestiging dat ook over uitblijven van opsporing kan worden geklaagd. In dit artikel wordt bepaald dat de rechtstreeks belanghebbende kan klagen over ‘het achterwege blijven van opsporing of vervolging van een strafbaar feit alsmede over het vervolgen van een strafbaar feit door middel van een strafbeschikking’ (lid 1) en dat met ‘een beslissing tot niet of niet verder vervolgen’^[23] (...) het uitblijven van een beslissing gelijk [wordt] gesteld’ (lid 3). Daarmee wordt de reikwijdte van het beklagrecht en de positie van klagers dus in twee opzichten buiten twijfel gesteld: in de nieuwe regeling kan men, naast het indienen van een klacht over niet-vervolgen, klagen over niet (verder) opsporen en over het achterwege blijven van een vervolgingsbeslissing.

Ondanks de beperkte praktische betekenis van dit voorstel, is het belangwekkend dat geen uitvoering is gegeven aan het voornemen uit de contourennota om de beklagmogelijkheid te beperken tot de daadwerkelijk genomen vervolgingsbeslissing van de officier van justitie.²⁴ Ofschoon zo’n regeling zou aansluiten op de bepaling omtrent de vervolgingsbeslissing, zouden klagers in een slechtere rechtspositie komen te verkeren dan thans het geval is en zouden doorlooptijden verder kunnen oplopen aangezien klagers die geen gehoor krijgen bij het OM dan ook geen gehoor bij het hof krijgen. Zo beschouwd bevestigt de voorgestelde wijziging de accentverschuiving in de beklagprocedure en sluit zij aan bij de versterkte positie van slachtoffers in de strafrechtspleging. Ook om andere redenen achten wij de expliciet erkende mogelijkheid van klagen tegen niet-opsporen van belang. In de tegenwoordige praktijk van de strafrechtspleging

Ofschoon de memorie van toelichting volle toetsing vooral aanwijst voor ernstige en bijzondere gevallen laten de voorstellen het geheel aan de hoven te bepalen hoever zij gaan in de beoordeling

moet voortdurend worden uitgemaakt voor welke zaken hoeveel opsporingscapaciteit wordt vrijgemaakt en worden grote aantallen zaken (al dan niet voorwaardelijk) geseponeerd. Zoals hierboven aangegeven, worden geregeld artikel 12 Sv-klachten ingediend die hun grondslag vinden in onbegrip en betwisting van beslissingen omtrent de inzet van opsporingscapaciteit. Deze situatie vraagt, menen wij, om sterkere verantwoording van en controle op deze beslissing. Bovendien is de wettelijke erkenning van de mogelijkheid van klagen over niet-opsporen belangrijk aangezien de haalbaarheidsvraag juist bij die klachten niet goed te scheiden is van de opportuniteitsvraag, en technische sepots vaak neerkomen op verkapte beleidssepots: wanneer wordt geseponeerd op grond van onvoldoende bewijs, had dan niet (langer, meer) naar bewijs moeten worden gezocht? Zo is de verantwoording die in de beklagprocedure wordt gevraagd dikwijls de vraag naar de legitimiteit van de toepassing van algemeen beleid (ook in de vorm van niet inzetten van capaciteit) op de individuele strafzaak. In de huidige context, waarin niet-vervolgen voorop staat, is dat een belangrijke taak van de beklagprocedure.

In dit verband verdient voorts opmerking dat de memorie van toelichting ook op een ander belangrijk punt afwijkt van de contourennota, namelijk wat betreft de omvang van de toetsing van de vervolgingsbeslissing door het gerechtshof. De beklagprocedure staat op gespannen voet met het opportuniteitsbeginsel – het OM, niet de rechter, gaat (ook in de voorstellen) over de vraag of vervolging opportuun is. Derhalve is de vraag of de hoven ‘vol’ dan wel ‘marginaal’ zouden moeten toetsen, ondanks het standpunt van wetgever en Hoge Raad ter zake (volle toetsing),²⁵ de gemoederen blijven bezighouden.²⁶ In de contourennota werd benadrukt dat de nieuwe regeling over de toetsingsomvang duidelijkheid zou moeten verschaffen en daarin werd dan ook een duidelijk standpunt ingenomen: volle toetsing van de haalbaarheidscomponent en marginale toetsing van de opportuniteit van de vervolging.²⁷ Margi-

naal toetsen van de opportuniteit zou voorkomen dat het hof via de beklagprocedure het vervolgingsbeleid van het OM zou kunnen bepalen.²⁸ Het voorgestelde artikel 3.2.10 lid 5 bepaalt echter, evenals het huidige artikel 12i lid 2 Sv, dat het hof het beklag ook kan afwijzen ‘op gronden aan het algemeen belang ontleend.’ De memorie van toelichting vermeldt dat in veel zaken marginale toetsing voldoende zal zijn, ‘maar dat niet is uitgesloten dat in een minderheid van ernstige zaken’ volle toetsing aangewezen is en dat er ‘vooralsnog onvoldoende aanleiding [lijkt] om hierover in de wet iets nader te bepalen.’²⁹ Verderop wordt beschreven dat volle toetsing mogelijk moet zijn ‘in bijzondere gevallen’ en dat verplichte marginale toetsing ‘afbreuk kan doen aan de waarde van het correctiemechanisme.’³⁰ In de memorie van toelichting wordt benoemd dat de hoven wat betreft de toetsingsomvang een verschillende benadering hanteren, maar men vraagt zich af of met een wetswijziging meer eenheid op dit punt kan worden bewerkstelligd,³¹ hoewel ‘[d]aarmee (...) niet gezegd [is] dat de gerechtshoven er niet naar zouden moeten streven om hun wijze van toetsing meer met elkaar af te stemmen en desgeraden aan te passen.’³²

Ofschoon de memorie van toelichting volle toetsing vooral aanwijst voor ernstige en bijzondere gevallen – waarin intensieve toetsing zonder meer van groot belang is voor de betrokken individuen en de geloofwaardigheid van de strafrechtspleging – laten de voorstellen het dus geheel aan de hoven te bepalen hoever zij gaan in de beoordeling. Dat blijkt ook uit de opmerkingen in de memorie van toelichting omtrent de verhouding tussen opportuniteitsbeginsel en de beklagrechter: ‘verantwoorde toepassing van deze beleidsruimte zal in de regel leiden tot het afwijzen van het beklag.’³³ Handhaving van de ruimte voor de hoven is belangrijk, aangezien door beoordeling van de opportuniteit in ‘gewone’ beklagzaken, waarin juist het beleid en capaciteitsoverwegingen ter discussie staan, de beklagprocedure haar functie vervult als instrument tot verantwoording van het (niet)vervolgingsbeleid.

15. Memorie van toelichting: Vaststellingswet Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering: Beslissingen omtrent vervolging, www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/modernisering-van-strafvordering/documenten (hierna: MvT Boek 3), p. 3-4.

16. Vgl. Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 26.

17. Zie *Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen*, rapport van de procureur-generaal bij

de Hoge Raad, Den Haag, 2014.

18. MvT Boek 3, p. 9-10.

19. MvT Boek 3, p. 10.

20. Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 50-51.

21. MvT Boek 3 p. 21, onder verwijzing naar Melai/Groenhuijsen e.a., aant. 8 op artikel 12.

22. Zie voor voorbeelden I.E.W. Gonzales, *De beklagprocedure in strafzaken. Artikel 12 van Strafvordering in theorie en praktijk*, Deventer: Kluwer 2014, p. 32-33.

23. Dat in dit lid nog wordt gesproken over het ‘niet verder vervolgen’ lijkt onjuist, aangezien dit niet meer aan de orde is vanwege het vervallen van de kennisgeving van niet-verdere vervolging (MvT Boek 3, p. 35).

24. *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278, p. 71.

25. *Kamerstukken II* 1981/82, 15831, 6 (MvA), p. 13-14 en HR 25 juni 1996, *NJ* 1996/714 (*Zeeuwse motorrijder*).

26. M.J.A. Duker ‘De toetsingsruimte van het hof in beklagzaken ex artikel 12 Sv’,

Delikt en Delinkwent 2009, afl. 5/32.

27. *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278, p. 71.

28. *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278, p. 71-72.

29. MvT Boek 3, p. 22.

30. MvT Boek 3, p. 39-40.

31. MvT Boek 3, p. 22.

32. MvT Boek 3, p. 39-40.

33. MvT Boek 3, p. 21.

Uitbreiding beslismodaliteiten gerechtshof

Zoals gezegd, worden de hoven geregeld geconfronteerd met incompleet opsporingsonderzoek. Daardoor is de gegrondheid van de klacht over niet-vervolgen niet goed te beoordelen. Ook doet zich met enige regelmaat de situatie voor dat de klager niet echt op vervolging uit is, maar wel op schadevergoeding.³⁴ Soms wordt dit alsnog geregeld door het OM, maar vaak genoeg wordt het slachtoffer dat schadevergoeding wenst (bewust of onbewust) doorgeschoven naar de artikel 12 Sv-procedure. Om recht te doen aan de legitiem geachte belangen van klagers (en beklaagden), gaan de hoven dan over tot aanhouding van de zaak met een opdracht aan de advocaat-generaal tot het doen verrichten van nader opsporingsonderzoek, respectievelijk de boodschap aan de beklaagde dat het vergoeden van de schade zal leiden tot afwijzing van de klacht. Deze handelwijze toont wederom de oriëntatie op de belangen van klagers, maar vooral de relatief frequente aanhouding voor nader feitelijk onderzoek is een belangrijke oorzaak van grote vertraging in de afdoening van klachten.³⁵

De gerechtshoven hebben al jaren geleden voorgesteld de wet op dit punt uit te breiden.³⁶ De voorgestelde regeling bevat nu dan ook een uitbreiding van de beslismodaliteiten van de hoven: de mogelijkheden tot nader onderzoek in het kader van de beklagprocedure worden verruimd (artikel 3.2.9 lid 4) en het resultaat van de beklagprocedure kan (naast een bevel tot vervolging) een bevel tot opsporing inhouden of een voorwaardelijk bevel tot vervolging (artikel 3.2.10 lid 4). Met deze regeling wordt beoogd twijfel weg te nemen over deze arrangementen.³⁷

In het voorgestelde artikel 3.2.9 lid 4 wordt bepaald dat het gerechtshof op vordering van de advocaat-generaal, op verzoek van klager of beklaagde, of ambtshalve aan de rechter-commissaris of raadsheer-commissaris opdracht kan geven om nader onderzoek te (doen) verrichten. Het gaat hierbij dus om onderzoek dat dient ter voorbereiding van de beslissing op het beklag.³⁸ De huidige modaliteit van een bevel tot vervolging met onderzoekslast (artikel 12i lid 3 Sv) biedt geen oplossing in gevallen waarin de verdenking (vooral nog, gelet op het beperkte opsporingsonderzoek) te zwak is om de beklaagde te belasten met een vervolgingsbevel.

Het bevelen van opsporing als eindbeslissing is neergelegd in het voorgestelde artikel 3.2.10 lid 4. Hoewel het geven van een bevel tot opsporing wordt gekoppeld aan klachten die betrekking hebben op niet (verder) opsporen,³⁹ wordt niet aangegeven of het hof (ook) een bevel tot opsporing kan geven als de klacht gericht is tegen een beslissing tot niet-vervolging. Gelet op het uitgangspunt dat de vervolgingsbeslissing wordt genomen na en op basis van het opsporingsonderzoek, ligt dit uit wetssysteematisch oogpunt niet voor de hand; de invalshoek van de voorstellen, waarin de hoven ruim baan krijgen om naar eigen inzicht recht te doen, wijst evenwel de andere kant op. Zo leveren de veel gegispte 'verkapte beleidssepts' – er wordt geseponeerd op grond van 'onvoldoende bewijs' maar opsporingshandelingen zijn niet verricht of uit capaciteitsoverwegingen in een vroeg stadium gestaakt – klachten tegen niet-vervolging op die in feite zijn gericht tegen de beslissing niet op te sporen.⁴⁰ In dergelijke gevallen kan een volledig feitenonderzoek nodig worden

geacht en daarvoor is het bevel tot nader onderzoek ex artikel 3.2.9 lid 4 blijkens de memorie van toelichting niet bedoeld.⁴¹

De laatste voorgestelde uitbreiding betreft de mogelijkheid tot het geven van een voorwaardelijk bevel tot vervolging (artikel 3.2.10 lid 4). Het lijkt daarbij enkel te gaan om de situatie waarin het belanghebbende om schadevergoeding te doen is en de (ontbindende) voorwaarde dus betaling van schadevergoeding door beklaagde betreft;⁴² andere voorwaarden worden in de memorie van toelichting niet genoemd. In de contourennota worden verschillende voordelen van deze beslismodaliteit vermeld: verkorting van doorlooptijden en ontlasting van het strafrechtelijk systeem; tegemoetkoming aan het belang van klagers schadevergoeding te krijgen, het belang van beklaagden om niet te worden vervolgd indien betaling van schadevergoeding volstaat en het belang van de samenleving als geheel bij 'proportionele inzet van middelen'.⁴³ Dit zijn evenwel geen voordelen van de voorgestelde regeling van het voorwaardelijk bevel als zodanig, maar van de reeds bestaande praktijk waarin de hoven afzien van een bevel tot vervolging als de schadevergoeding is geregeld.⁴⁴ De contourennota noch de memorie van toelichting benoemt echter dat veel grotere tijds- en geldbesparing te behalen is als het OM in een eerder stadium, voorafgaand aan of direct na het indienen van een klaagschrift, de schadevergoeding aan de aangever/klager zou regelen. Niet alleen worden daartoe al langer mogelijkheden ingezet,⁴⁵ ook is een ruime aanwezigheid van SHN op ZSM gerealiseerd, met het oog op onder meer het inventariseren van schade en vergoedingswensen bij aangevers. Onderzoek wijst uit dat dit niet voldoende wordt waargemaakt, onder meer door gebrekkige informatieverschaffing door de politie en gerichtheid op een snelle afdoening.⁴⁶

Termijnen

Al vele jaren worden de doorlooptijden in de artikel 12 Sv-procedure (het tijdsverloop tussen het indienen van de klacht en de uiteindelijke beslissing op de klacht) als wezenlijk probleem benoemd.⁴⁷ De maatregelen die in de loop der jaren door de betrokken organisaties zijn genomen, waarvan de afspraak tot hantering van een centrale termijn van zes maanden de voornaamste is,⁴⁸ hebben geen effect gesorteerd.⁴⁹ In het WODC-rapport wordt geconcludeerd dat de oorzaken voor de vertraging – op meerdere schijven moet informatie bijeen worden gesprokkeld, de klachten hebben lage prioriteit in de OM-organisatie waarin de werkdruk hoog is en het (eigen) zittingswerk altijd voorgaat – niet (kunnen) worden geadresseerd door de termijnstelling.⁵⁰

In de memorie van toelichting wordt onderkend dat '[h]et enkel stellen van termijnen zonder garantie dat deze in acht kunnen worden genomen (...) geen effectieve uitkomst [zal] bieden' voor de organisatorische en logistieke problemen die zich in de beklagprocedure voordoen. De wetgever houdt het echter niet bij het 'toejuichen' van door de rechtspraak te treffen of reeds getroffen maatregelen in dit verband,⁵¹ maar stelt voor termijnen te introduceren, in de hoop dat dat daarvan 'enige normerende werking' uitgaat, 'maar het zwaartepunt ligt bij de uitvoering in de praktijk om de benodigde informatie op tijd te verzamelen'.⁵²

Het voorgestelde artikel 3.2.4 bevat een aantal termijnen in het kader van de beklagprocedure: een beklagtermijn van drie maanden na ontvangst door klager van het bericht over niet-vervolgving of niet-opsporing (lid 1) en een termijn van drie maanden voor het uitbrengen van advies door de advocaat-generaal (artikel 3.2.4 lid 5). Daarnaast geldt een beslistermijn van zes weken voor het gerechtshof; deze volgt uit de algemene regels voor de raadkamer.⁵³ Het niet-tijdig klagen resulteert overigens

Het is zeer de vraag hoeveel effectiviteit van deze termijnstellingen mag worden verwacht

niet automatisch in niet-ontvankelijkheid: artikel 3.2.10 lid 2 van het nieuwe wetboek bevat een hardheidsclausule die het mogelijk maakt rekening te houden met omstandigheden die tot overschrijding van de beklagtermijn hebben geleid.⁵⁴ Wanneer wordt geklaagd over het uitblijven van een vervolgingsbeslissing of opsporing en er (dus) geen berichtgeving is, kan de belanghebbende daar bij politie of Openbaar Ministerie om vragen en beklag indienen wanneer 'binnen een redelijke termijn' geen antwoord volgt.⁵⁵ Aan schending van de termijn voor het uitbrengen van advies door de advocaat-generaal is geen sanctie verbonden; het kan immers niet zo zijn dat bij het achterwege blijven van een advies een vervolgingsbevel wordt gegeven.⁵⁶

Invoering van een beklagtermijn voor klagers en een beslistermijn voor het hof sluit aan bij de wens van sommige in de praktijk van de beklagprocedure werkzame

functionarissen.⁵⁷ Zo is er gewezen op de positieve effecten die een beklagtermijn kan hebben op zowel de instroom van beklagzaken als de doorlooptijden, doordat het strafbare feit korter geleden is. Wel gaf men aan dat de beklagtermijn voldoende ruim moet zijn om bijvoorbeeld bemiddeling of schadevergoeding te kunnen proberen, dat het aantal pro forma-klachten (door klagers die bij gebrek aan inzicht in de redenen voor niet vervolgen de gegrondheid van hun klacht niet kunnen beoordelen) zal toenemen, en dat voor lichte en zware zaken een verschillende termijn zou moeten gelden omdat in ernstige zaken slachtoffers niet altijd in staat zijn snel te beslissen of zij beklag willen indienen.⁵⁸ Daarmee houdt de voorgestelde wetswijziging rekening in de vorm van de (algemene) hardheidsclausule van artikel 3.2.10 lid 2. Ook invoering van een beslistermijn voor het hof wordt door sommigen wenselijk geacht: het zet kwaad bloed dat het Openbaar Ministerie geacht wordt zijn (aanzienlijke) aandeel snel af te handelen, terwijl er soms lange tijd verstrijkt tussen het gereedkomen van het advies van de advocaat-generaal en de beschikking door het hof.⁵⁹

Het is zeer de vraag hoeveel effectiviteit van deze termijnstellingen mag worden verwacht. Uit geen van beide onderzoeksprojecten blijkt van een significant tijdsverloop tussen delict en klacht.⁶⁰ Bovendien is het zeer de vraag of de driemaandstermijn voor het uitbrengen van advies door de advocaat-generaal realistisch is; in zowel het WODC-onderzoek als het OM-onderzoek wordt immers als belangrijke oorzaak van de lange doorlooptijden naar voren gebracht het feit dat het verzamelen van de informatie die het hof nodig heeft voor een beslissing op het beklag op het niveau van het arrondissementsparket zoveel tijd in beslag neemt.

Het ontbrekende onderwerp van motivering van de sepotbeslissing

In het WODC-onderzoek is geconstateerd dat de kwaliteit van de motivering van sepotbeslissingen in de praktijk vaak ver beneden peil is.⁶¹ De capaciteit binnen het

34. Zie Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 129: 25% van de klagers die deelnamen aan het onderzoek gaf aan dat het verkrijgen van schadevergoeding geen motief was voor het starten van een beklagprocedure, tegenover 30% die aangaf dat het verkrijgen van schadevergoeding wel een motief was.

35. Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 82.

36. R.J. Gras, 'Een voorstel tot wijziging van de beklagprocedure', *Strafblad* 2009 (themanummer beklagprocedure), p. 453-454.

37. MvT Boek 3, p. 22.

38. MvT Boek 3, p. 3.

39. MvT Boek 3, p. 35.

40. Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 99.

41. MvT Boek 3 p. 39.

42. MvT Boek 3, p. 39.

43. *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278,

p. 74.

44. Al dan niet in het kader van (op dit moment zonder wettelijke basis) voorwaardelijke bevelen tot vervolging, Benschop et al. 2018, p. 45.

45. Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 107-108.

46. Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 99 en Simon Thomas, Van Kampen, Van Lent & Van Schiffelen, *Snel, betekenisvol en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, Den Haag: Boom Juridisch 2016, p. 105-106.

47. Zie de bijdragen aan de bundel van het Hof Amsterdam, S.J.A.M. van Gend & G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv* (Prinsengrachtreeks 2004/2), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004.

48. Zie voor de 'afpraak' tussen de minister, de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal, de Brief

van de minister d.d. 22 oktober 2009:

Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, 15.

49. De doorlooptijden zijn integendeel toegenomen, zie Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 55 en 89 e.v.

50. Hoewel in het OM-rapport de termijnstelling niet als zodanig aan de orde komt, blijkt uit de probleemanalyse rondom de doorlooptijden en de aanbevelingen ter zake dat een wettelijke termijn niet verondersteld wordt een bijdrage te leveren, zie Benschop et al. 2018, p. 184-205.

51. MvT Boek 3, p. 19-20.

52. MvT Boek 3, p. 20-22.

53. MvT Boek 3, p. 23.

54. In de contourennota (p. 71) werd een andere uitzonderingsmogelijkheid genoemd, namelijk voor bepaalde delicten (zoals levensdelicten) in het licht van de mogelijke vervolgingsplicht op grond van artikel 2 EVRM.

55. MvT Boek 3, p. 22.

56. MvT Boek 3, p. 37.

57. Benschop et al., 2018, p. 33-34; Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 80-81.

58. Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 80-81.

59. Van Lent, Boone & Van den Bos, p. 58, p. 68 en p. 80.

60. De T0-meting in het WODC-onderzoek vond in de eerste helft van 2015 plaats en de meeste respondenten gaven aan dat het strafbare feit in 2014 (48%) of 2015 (20%) had plaatsgevonden; slechts enkelen klaagden over het niet-vervolgen van een strafbaar feit dat voor 2012 had plaatsgevonden, Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 122.

61. Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 96-97, p. 114 en p. 182.

Openbaar Ministerie is 'volstrekt ontoereikend' om iedere sepotbeslissing van een op de individuele zaak toegesneden motivering te voorzien. Het deugdelijk motiveren van sepotbeslissingen heeft simpelweg geen prioriteit, temeer daar het mogelijke gevolg van een goede sepotbrief (namelijk: het voorkomen van klachten) niet zichtbaar is.⁶²

In de memorie van toelichting wordt het grote maatschappelijke en praktische belang van gemotiveerde sepotbeslissingen onderstreept. Het capaciteitsgebrek bij politie en OM maakt het 'des te meer noodzakelijk dat deze beslissingen min of meer beredeneerd en niet willekeurig tot stand komen en achteraf kunnen worden verantwoord' en dat die verantwoording meer dan vroeger tegenover het slachtoffer plaatsvindt.⁶³ Aan de kwaliteit van die verantwoording worden steeds hogere eisen gesteld: 'algemene verklaringen als capaciteitsgebrek, hoge aantallen kale beleidssepots en technische sepots wegens ondeugdelijke processen-verbaal [zijn] niet meer toereikend'.⁶⁴ In de memorie van toelichting wordt voorts aangegeven dat het streven om eenvoudige zaken op een lager niveau af te doen kan leiden tot een toename van het aantal klachten over niet-vervolgging,⁶⁵ en wordt de keuze dat uit overwegingen van werklast weinig tijd wordt geïnvesteerd in het motiveren van de sepotbeslissing, bekritiseerd omdat investering ontlastend in een volgende fase betekent (door het voorkomen van klachten).⁶⁶ Een ander belangrijk efficiency-voordeel van beter gemotiveerde sepotbeslissingen is dat de zoektocht naar de benodigde informatie aanzienlijk wordt verkort, doordat de achtergronden van de sepotbeslissing al duidelijk uiteengezet zijn.⁶⁷ Deze erkenning van de problematiek ten spijt behelzen de voorstellen geen voorschriften ter zake.

Conclusie

De beklagprocedure heeft zowel een publieke als een 'private' functie: de procedure fungeert als correctiemechanisme op de combinatie van het vervolgingsmonopolie van het OM en het opportuniteitsbeginsel en dient (daarmee) ook de belangen van individuele rechtstreeks belanghebbenden (vaak slachtoffers). Deze functies van de beklagprocedure worden door de voorgestelde regeling erkend en gefaciliteerd door de verbreding van het object van de klacht, de uitbreiding van de beslismodaliteiten van de hoven, de handhaving van de toetsingsomvang, waardoor de hoven de ruimte houden beleid en beslissing te beoordelen en de hardheidsclausule bij termijnoverschrijding. De voorgestelde termijnen zijn een wanhopige poging 'iets' aan normering te doen, maar betreffen niet het niveau waar de grootste vertraging ontstaat (politie en eerstelijnsparquet); over deze belangrijke fase in de feitelijke gang van zaken zwijgt de (voorgestelde) wettelijke regeling nog altijd.

Voor een groot deel laat de wetgever het afweten; in het licht van de huidige praktijk van de (niet)opsporings- en vervolgingsbeslissingen is de memorie van toelichting in mineur geschreven. Veel van de in het WODC-rapport geconstateerde knelpunten betreffen het nemen, documenteren, motiveren en communiceren van de sepotbeslissing; daaromtrent behelzen de voorstellen geen wijzigingen. De in de contourennota genoemde doelen,

verbetering van de kwaliteit van de strafrechtspleging⁶⁸ en het wegnemen van de knelpunten van de beklagprocedure,⁶⁹ zullen, zo is duidelijk ook het gevoel van de opstellers van de memorie van toelichting, met deze voorstellen niet worden gerealiseerd.

Het algemeen onderschreven maatschappelijk belang van de beklagprocedure verhoudt zich slecht met de treurig stemmende bevindingen over de gang van zaken in deze procedure; er moet dan ook door de wetgever meer dan cosmetisch worden ingegrepen, gelet op het fundamentele probleem dat aan de knelpunten van de beklagprocedure ten grondslag ligt.

Het ligt voor de hand dat '[w]aar de overheid het vervolgen van strafbare feiten aan de competentie van burgers heeft onttrokken (...) zij jegens die burgers goed uitlegt waarom zij deze en niet een andere beslissing heeft genomen'.⁷⁰ De taak om sepotbeslissingen degelijk

Het hoge aantal sepots en de onzichtbaarheid van (de redenen voor) die beslissingen brengt de legitimiteit van de strafrechtspleging sterk in het geding

te onderbouwen en te verantwoorden jegens de betrokkenen is een uitvloeisel van het opportuniteitsbeginsel. Zoals in de memorie van toelichting uiteengezet, zijn de argumenten voor het verantwoorden van sepotbeslissingen in de tegenwoordige strafrechtspleging fundamenteel en urgenter geworden. Nog afgezien van een gunstige uitwerking op instroom en doorlooptijden in beklagzaken, brengt het hoge aantal sepots en de onzichtbaarheid van (de redenen voor) die beslissingen de legitimiteit van de strafrechtspleging sterk in het geding.

Dat de hoven de ruimte krijgen om alle soorten klachten in alle stadia naar eigen inzicht te beoordelen en te redresseren onderschrijven wij, omdat dit getuigt van erkenning van de belangen van klagers en het belang van controle op het OM. Dit aspect van de voorstellen betekent echter vooral dat de wetgever zich niet in staat acht tot normering van het OM. Van een wetgever die niet-aflatend bezig is met uitbreiding van slachtofferrechten en een ministerie dat jarenlang investeert in het optuigen van ZSM, mag op zijn minst een visie op de sepotbeslissing in relatie tot het slachtoffer worden verwacht. Dat geldt temeer nu verschillende zinnige voorstellen inzake de beklagprocedure zijn gedaan, zoals het voorstel van een voorwaardelijke sepotbeslissing, gekoppeld aan een fase van heroverweging al dan niet met een rol voor de hoofdofficier,⁷¹ het voorstel de rol van de advocaat-generaal te laten vervallen en de (hoofd)

officier van justitie het OM te laten vertegenwoordigen in de beklagprocedure⁷² alsmede voorstellen om de beklagprocedure in te richten als (administratieve) procedure bij het OM.⁷³ Over al deze kwesties bewaart deze memorie van toelichting het stilzwijgen.

De enige voor de hand liggende werkelijke verbetering van de beklagprocedure ligt volgens ons in het fors investeren in haar voorfase: het contact tussen politie, OM en aangever. Daarom zou in ieder geval een soort (voor)procedure bij het OM moeten worden vormgegeven teneinde de verantwoordelijkheid voor de verant-

woording van de vervolgingsbeslissing te leggen waar zij hoort. Allerlei kwesties die nu in een of andere vorm uiteindelijk bij het hof terechtkomen (de al dan niet compleetheid van het opsporingsonderzoek, het al dan niet nemen van een beslissing ter zake, de bevoegdheid en de gronden van de beslissing, de uitleg van de beslissing, de verstrekking van stukken aan het slachtoffer, de kwestie van de schadevergoeding) horen thuis bij het OM. De procedure voor het gerechtshof kan zich dan toespitsen op een bredere maatschappelijke verantwoording van de beslissing niet op te sporen of niet te vervolgen. •

⁶². Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 105-106 en p. 170.

⁶³. MvT Boek 1, p. 57-58.

⁶⁴. MvT Boek 3, p. 10.

⁶⁵. MvT Boek 3, p. 11-12.

⁶⁶. MvT Boek 3, p. 20. Zie ook de contournota: 'Er moet rekening worden gehouden met de mogelijkheid dat een voorstel voor één partner meer werk oplevert, maar dat dit tot lastenverlichting voor de andere

partners leidt. Zo zal ook kwaliteitsverbetering soms extra werk meebrengen, maar tevens leiden tot een verbetering van de prestaties van de strafrechtspleging als geheel.' *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278, p. 8. Dit sluit aan bij de zienswijze van veel van de geïnterviewde OM-functionarissen in het WODC-onderzoek, Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 102-103, p. 106 en p. 182; Benschop et al. 2018,

p. 165-167; MvT Boek 3, p. 12 en p. 21.

⁶⁷. Zie ook Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 106.

⁶⁸. Het hoofddoel van de moderniseringsoperatie als zodanig, *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278, p. 1 en 9.

⁶⁹. *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278, p. 70.

⁷⁰. T.M. Schalken, 'De beklagprocedure van artikel 12 Sv en de onderkant van het

handhavingsbeleid', *Strafblad* 2010, p. 173.

⁷¹. Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 109 en 112, Benschop et al. 2018, p. 202.

⁷². Van Lent, Boone & Van den Bos 2016, p. 81-82.

⁷³. C.P.M. Cleiren, 'De procedure van het beklag tegen niet-vervolg op de schop', *Strafblad* 2009, p. 544-546.