



UvA-DARE (Digital Academic Repository)

Beklag over niet vervolgen

Het gaat het Openbaar Ministerie om met art. 12 Sv-zaken?

Benschop, A.; Korf, D.; de Meijer, M.; Simmelink, J.; Willemsen, T.

Publication date

2018

Document Version

Final published version

License

Other

[Link to publication](#)

Citation for published version (APA):

Benschop, A., Korf, D., de Meijer, M., Simmelink, J., & Willemsen, T. (2018). *Beklag over niet vervolgen: Het gaat het Openbaar Ministerie om met art. 12 Sv-zaken?* (OM-reeks; No. 2). Boom Juridisch.

General rights

It is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), other than for strictly personal, individual use, unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

Disclaimer/Complaints regulations

If you believe that digital publication of certain material infringes any of your rights or (privacy) interests, please let the Library know, stating your reasons. In case of a legitimate complaint, the Library will make the material inaccessible and/or remove it from the website. Please Ask the Library: <https://uba.uva.nl/en/contact>, or a letter to: Library of the University of Amsterdam, Secretariat, Singel 425, 1012 WP Amsterdam, The Netherlands. You will be contacted as soon as possible.

A.W.J. BENSCHOP
D.J. KORF
M.E. DE MEIJER
J.B.H.M. SIMMELINK
A.W.A. WILLEMSSEN

Beklag over niet vervolgen

Hoe gaat het
Openbaar Ministerie om
met art. 12 Sv-zaken?

Een aangifte van een strafbaar feit door een burger leidt vaak niet tot een strafvervolgning. De officier van justitie kan beslissen dat de zaak niet aan de rechter wordt voorgelegd, maar wordt geseponeerd. Tegen deze beslissing kan de belanghebbende zich op grond van artikel 12 Wetboek van Strafvordering beklagen bij het gerechtshof. Dit boek bevat een verslag van een onderzoek naar de praktijk van deze beklagprocedure en de kwaliteit van het werk van het Openbaar Ministerie.

De centrale vraag in het onderzoek is of het werk van het Openbaar Ministerie in de beklagprocedure beantwoordt aan de kwaliteitseisen die daaraan mogen worden gesteld. Relevante informatie is verkregen door een kwantitatieve analyse van beklagzaken over de jaren 2010-2014, een uitvoerig dossieronderzoek en interviews met functionarissen die betrokken zijn bij de afhandeling van beklagzaken.

Hoewel het onderzoek is gericht op een beoordeling van het werk van het Openbaar Ministerie, zijn de uitkomsten van het onderzoek ook van belang voor medewerkers van de rechterlijke macht en advocaten die cliënten bijstaan in artikel 12-beklagzaken.

De 'OM-reeks' is een boekenreeks waarin juridisch inhoudelijke publicaties verschijnen met onderwerpen die gerelateerd zijn aan het werk van het Openbaar Ministerie. De 'OM-reeks' staat onder redactie van mr. G.C. Haverkate (directeur van het Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie), prof. mr. B.F. Keulen (advocaat-generaal bij de Hoge Raad en hoogleraar straf- en strafprocesrecht aan de Rijksuniversiteit Groningen) en mr. dr. A.E. Hartevelde (advocaat-generaal bij de Hoge Raad).

ISBN 978-94-6290-452-1



9 789462 904521 >

OPENBAAR MINISTERIE

Boomjuridisch

Beklag over niet vervolgen

BEKLAG OVER NIET VERVOLGEN

Hoe gaat het Openbaar Ministerie om met art. 12 Sv-zaken?

DRS. ANNEMIEKE BENSCHOP

PROF. DIRK KORF

PROF. MR. MIRANDA DE MEIJER

PROF. MR. JOEP SIMMELINK

MR. TON WILLEMSSEN

Omslagontwerp: Textcetera, Den Haag
Opmaak binnenwerk: Textcetera, Den Haag

© 2018 Benschop, Korf, De Meijer, Simmelink en Willemsen | Boom juridisch

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van reprografische verveelvoudigingen uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h Auteurswet dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp, www.reprorecht.nl). Voor het overnemen van (een) gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (art. 16 Auteurswet) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten Organisatie, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.stichting-pro.nl).

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

ISBN 978-94-6290-452-1
ISBN 978-94-6274-817-0 (e-book)
NUR 824

www.boomjuridisch.nl

VOORWOORD

Dit onderzoeksrapport geeft het resultaat weer van een onderzoek naar de wijze waarop het Openbaar Ministerie omgaat met art. 12 Sv-zaken. Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de landelijk hoofdadvocaat-generaal, mr. H.M.P. (Hugo) Hillenaar, in de periode december 2015 tot december 2016.

Wij danken de landelijk hoofdadvocaat-generaal, het bestuur en de hoofden Legal Office van het ressortsparket voor het vertrouwen dat zij in ons hebben gesteld en de medewerking die ons bij dit onderzoek is verleend. Ook danken wij Jan Zwartveld, Guido Roording en de hoofden van de administratie voor de ondersteuning en het aanleveren van de vele gegevens en dossiers voor ons onderzoek.

Tevens danken wij de hoofdofficieren mr. G.T. (Theo) Hofstee (Amsterdam), mr. M.C.W.M. (Marc) van Nimwegen (Rotterdam), mr. J.J.A. (John) Lucas (Oost-Nederland) en (namens de hoofdofficier van justitie) Alwin Dam en Mathijs Ton Jansen (Den Bosch) voor de input die zij ons hebben gegeven bij de rondgang langs de vier grote arrondissementsparketten bij de start van ons onderzoek.

Verder danken wij de voorzitters van de beklagkamer van de Gerechtshoven Arnhem-Leeuwarden en Amsterdam, de hoofdofficieren van de arrondissementsparketten Noord-Nederland, Midden-Nederland, Oost-Nederland, Noord-Holland en Amsterdam, en het hoofd Beleid en Strategie en de beleidsmedewerkers van deze arrondissementsparketten voor het beantwoorden van onze vragen over opvallende trends bij doorlooptijden en voor de openheid die wij daarbij hebben mogen ontmoeten (deelrapport IV). Dezelfde dank zijn wij verschuldigd aan de advocaten-generaal, secretarissen en een beleidsmedewerker voor het beantwoorden van onze vragen over de interne communicatie (deelrapport IV). Zij hebben zich hierin zonder uitzondering open, betrokken, deskundig en kritisch getoond, en de wens en bereidheid te kennen gegeven te willen leren van de bevindingen uit dit onderzoek. Wij zijn hen daarvoor bijzonder erkentelijk.

Den Haag, januari 2018

INHOUD

Voorwoord	5
1 Aanleiding en onderzoeksopzet	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Cijfermatige startpunten	12
1.3 Rondgang langs hoofdofficieren van justitie	12
1.4 Centrale vraagstelling	13
1.5 Afbakening van het onderzoek	14
1.6 Onderzoeksmethoden en -periode	15
1.7 Deelrapport I: Norm-theoretische kaders en praktische werkwijzen	15
1.8 Deelrapport II: Kwantitatieve analyse van registratiegegevens en dossiers	16
1.8.1 Kwantitatieve analyse registratiegegevens	16
1.8.2 Dossieronderzoek	16
1.9 Deelrapport III: Verdieping: doorlooptijden en interne communicatie	17
1.10 Deelrapport IV: Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	18
DEEL I NORM-THEORETISCHE KADERS EN PRAKTISCHE WERKWIJZEN	19
<i>Miranda de Meijer</i>	
<i>Joep Simmelink</i>	
<i>Ton Willemsen</i>	
1 Achtergrond	21
2 De procedurele regeling van art. 12 Sv en de werkwijze in de praktijk	23
2.1 Afdoeningsmodaliteiten waarop art. 12 Sv zich richt	23
2.1.1 Transactie	23
2.1.2 Sepots	24
2.1.3 Sepotmededeling	27
2.2 Het beklag	28
2.3 Beklag ondanks vervolging	33

2.4	Termijn van de klacht	33
2.5	Bevoegdheid gerechtshof	34
2.6	De procedure voorafgaand aan de (eventuele) raadkamerbehandeling	35
2.6.1	Ontvangst door griffier, openen dossier	35
2.6.2	Rol van de advocaat-generaal	35
2.6.3	Het ambtsbericht c.q. advies van de hoofdofficier	37
2.6.4	Kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond	39
2.7	De behandeling van de klacht in raadkamer	40
2.7.1	Oproeping van klager en beklaagde	40
2.7.2	Bijstand	42
2.7.3	Onderzoek in raadkamer: meervoudig of enkelvoudig en nadere onderzoekshandelingen	42
2.7.4	Eindbeslissing	44
3	Kritiek op de art. 12 Sv-procedure	47
4	Samenvatting en conclusies	55
DEEL II KWANTITATIEVE ANALYSE VAN REGISTRATIEGEGEVENS EN DOSSIERS		61
	<i>Annemieke Benschop</i>	
	<i>Dirk J. Korf</i>	
1	Analyse van registratiegegevens	63
1.1	Aantallen art. 12 Sv-zaken	63
1.1.1	Aantallen art. 12 Sv-zaken per arrondissement	64
1.1.2	Trends in aantallen art. 12 Sv-zaken	68
1.2	Doorlooptijden art. 12 Sv-zaken	70
1.2.1	Aanmaken dossier	71
1.2.2	Advies hoofdofficier van justitie	71
1.2.3	Standpunt advocaat-generaal	72
1.2.4	Beschikking	73
1.2.5	Totale doorlooptijd: van klacht tot beschikking	73
1.3	Beschikking hof in art. 12 Sv-zaken	77
1.3.1	(Nog) geen beschikking	77
1.3.2	Gegronnd	78
1.3.3	Afgewezen	79
1.3.4	Niet-ontvankelijk	79
1.3.5	Restcategorie	80
1.3.6	Trends in gegrond verklaarde en afgewezen art. 12 Sv-klachten	80

2	Dossierstudie	83
2.1	Selectie van dossiers	83
2.2	Betreffende misdrijf	84
2.2.1	Dossiers van geground verklaarde art. 12 Sv-klachten	84
2.2.2	Dossiers van ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten	86
2.2.3	Schattingen van aantal art. 12 Sv-klachten betreffende top vier misdrijfcategorieën	88
2.3	Betreffende afdoening	90
2.3.1	Dossiers van geground verklaarde art. 12 Sv-klachten	90
2.3.2	Dossiers van ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten	93
2.3.3	Schattingen van art. 12 Sv-klachten betreffende afdoeningen	96
2.4	Advies van de hoofdofficier van justitie en schriftelijk standpunt van de advocaat-generaal	97
2.4.1	Dossiers van geground verklaarde art. 12 Sv-klachten	97
2.4.2	Dossiers van ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten	100
3	Samenvatting en conclusie	103
4	Bijlage I	109
5	Bijlage II	121
DEEL III VERDIEPING: DOORLOOPTIJDEN EN INTERNE COMMUNICATIE		129
<i>Miranda E. de Meijer</i>		
<i>Dirk J. Korf</i>		
1	Inleiding	131
2	Opvallende trends bij doorlooptijden nader verklaard en suggesties voor kortere doorlooptijden	133
2.1	Ressortsparket Amsterdam	133
2.2	Ressortsparket Arnhem-Leeuwarden	136
3	Interne communicatie: tussen eerste en tweede lijn, en binnen tweede lijn	141
3.1	Inleiding	141
3.2	Methode van onderzoek	142
3.3	Bevindingen	142
3.3.1	Ervaring met art. 12 Sv-zaken	142
3.3.2	Contact met eerste lijn	148

3.3.3	Overleg als standpunt van de advocaat-generaal afwijkt van ambtsbericht	153
3.3.4	Terugkoppeling na de zitting	157
3.3.5	Verbeteringen in de communicatie tussen de eerste en tweede lijn	159
3.3.6	Interne communicatie binnen de tweede lijn	163
3.3.7	Veranderingen in de communicatie	165
4	Samenvatting en conclusies	169
4.1	Opvallende trends bij doorlooptijden nader verklaard en suggesties voor kortere doorlooptijden	169
4.2	Interne communicatie: tussen eerste en tweede lijn, en binnen tweede lijn	170
	DEEL IV SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	179
1	Samenvatting en conclusies	181
	Deelrapport I	181
	Deelrapport II	184
	Deelrapport III	190
2	Aanbevelingen	201
	Over de auteurs	205
	Literatuurlijst	207

1.1 AANLEIDING

Het vervolgen van wetsovertredingen heeft maatschappelijke betekenis omdat het bijdraagt aan correctie en afkeuring van crimineel gedrag, recht doet aan slachtoffers en omdat waar mogelijk schade wordt vergoed. De andere kant is dat de beslissing om niet (verder) te vervolgen net zo goed die maatschappelijke betekenis heeft. De regeling van art. 12 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) geeft een rechtstreeks belanghebbende de mogelijkheid om zich bij de rechter te beklagen over een beslissing van het Openbaar Ministerie (OM) om een strafbaar feit niet (verder) te vervolgen. Deze rechterlijke toets kan schriftelijk plaatsvinden of op een besloten zitting. Veelal blijft het, door het besloten karakter van beide behandelingsvormen, voor de samenleving (c.q. anderen dan de klager en de beklagde) ongewis wat de uitkomst is van een art. 12 Sv-zaak. Dit is alleen anders als het een beklagzaak betreft die maatschappelijke commotie veroorzaakt. Ook binnen het OM ontbreekt een 'overall view'.

Indien door slachtoffers wordt geklaagd over de beslissing tot niet (verdere) vervolging, uitmondend in een art. 12 Sv-procedure, dan dient ook in die zaken sprake te zijn van een adequaat en toegankelijk optredend OM. Het OM moet zich ook in deze procedure inzetten voor een efficiënte en kortdurende procesvoering. Dit geeft aanleiding tot de vraag hoe het OM omgaat met art. 12 Sv-zaken en tot de vraag of het OM in deze beklagprocedure kan voldoen aan de (wettelijke, (rechts)politieke en maatschappelijke) eisen die aan zijn optreden worden gesteld. Bij het beantwoorden van die vragen is het onvermijdelijk om kritiek op het optreden van het OM onder ogen te zien en te vertalen naar verbeteringen.

Wetenschappelijk onderzoek is een van de instrumenten voor een kritische reflectie op weg naar kwaliteitsverbetering. De inzet van dit onderzoek is om met het beantwoorden van de hierboven genoemde vragen, uitgesplitst in relevante deelvragen, bij te dragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de art. 12 Sv-procedure, alsmede om daarbij zo zorgvuldig en in maatschappelijk opzicht zo betekenisvol mogelijk invulling te geven aan het opportuniteitsbeginsel. Het onderhavige onderzoek beoogt in de behoeften op deze terreinen te voorzien.

1.2 CIJFERMATIGE STARTPUNTEN

Naast de hiervoor genoemde argumenten, die vooral principiële van aard zijn, zijn er ook vragen aan de orde die de kwantitatieve ontwikkelingen op het terrein van de art. 12 Sv-zaken betreffen. Blijkens cijfers van het Jaarbericht van het Openbaar Ministerie nam het totale aantal zaken de laatste jaren af, terwijl het aantal art. 12 Sv-klachten gelijk bleef of zelfs toenam. Tegelijkertijd was er sprake van een toename van het aantal onvoorwaardelijke beleidssepots en werden sinds 2012 vaker zaken afgedaan met een strafbeschikking. De vraag laat zich stellen of tussen deze trends een verband te leggen valt.

1.3 RONDGANG LANGS HOOFDOFFICIEREN VAN JUSTITIE

Bij de aanvang van het onderzoek is in het eerste kwartaal van 2016 een rondgang gemaakt langs de hoofdofficieren van justitie van vier van de grootste arrondissementsparketten (Amsterdam, Rotterdam, Den Bosch en Arnhem-Leeuwarden). Aan hen zijn het voornemen tot het onderhavige onderzoek en de centrale vraagstelling (zie paragraaf 1.4 hierna) medegedeeld. Aan de hand van de centrale vraagstelling en trendcijfers uit het Jaarbericht van het Openbaar Ministerie werden in open interviews (dat wil zeggen zonder een lijst met vooraf geformuleerde gedetailleerde interviewvragen) de volgende punten door de betreffende hoofdofficieren van justitie naar voren gebracht.

Ter verklaring van de toename van het aantal klachten (tussen 2012 en 2013) zijn in de gesprekken met de hoofdofficieren diverse mogelijke oorzaken genoemd. In de eerste plaats wordt de invoering van de ZSM-werkwijze (Zorgvuldig, Selectief, Maatwerk) als een mogelijke verklarende factor aangewezen. Mogelijk hebben aangevers c.q. slachtoffers de ZSM-werkwijze die heeft geleid tot een beslissing om een verdachte niet te vervolgen, niet als bevredigend ervaren of zijn zij het niet eens met de genomen beslissing. In verband met de invoering van ZSM wordt (ten tweede) gewezen op het beëindigen van de oude 'PPS-praktijk' (de zogenoemde 'politie-parketsecretaris', die zaken afdeed/filterde op de politiebureaus). In de oude praktijk bleven veel zaken bij de politie 'hangen', waardoor deze zaken niet in de OM-systemen zichtbaar waren. Na het beëindigen van deze praktijk werden zaken wel direct bij het OM geregistreerd. Het zou dus ook kunnen gaan om een registratiekwestie. Een derde verklaring zou mogelijk gezocht kunnen worden in de wijziging van de Aanwijzing opsporing. Voorts zou (ten vierde) wellicht een actievere opstelling van slachtofferhulp en/of rechtsbijstand, en de verbetering van de informatievoorziening aan slachtoffers over de mogelijkheden van art. 12 Sv, ook bij ZSM-zaken, een verklaring kunnen opleveren. Het zou interessant zijn, zo wordt in de interviews aangegeven, om in het onderhavige onderzoek na te gaan of deze factoren inderdaad de toename van het aantal klachten kunnen verklaren.

Met name wordt belangrijk gevonden wat het effect is van de invoering van de ZSM-werkwijze op (de aantallen van) de art. 12 Sv-klachten.

In het verlengde daarvan laat de vraag zich stellen hoe kwaliteitsinstrumenten kunnen worden ingebouwd in de ZSM-werkwijze. Er zijn wel kwaliteitsinstrumenten ingebouwd in de werkomgeving 'Onderzoeken' en 'Ondermijning', maar niet in de werkomgeving 'Interventie'. De geïnterviewde hoofdofficieren vinden het belangrijk om hier aandacht voor te hebben, evenals voor de vraag naar de kwalitatief-normerende werking van art. 12 Sv-zaken op sepotbeslissingen. Met name in de werkomgevingen 'Ondermijning' en 'Onderzoeken' wordt in de praktijk bij het nemen van beslissingen geanticipeerd op de mogelijkheid van art. 12 Sv. Verder bestaat bij de hoofdofficieren de indruk dat het in art. 12 Sv-zaken regelmatig gaat om klagers die om uiteenlopende redenen gefrustreerd zijn en dáárom een klacht indienen, ofschoon er toch uiteindelijk veelal een ongegrondverklaring volgt. Het is daarom goed om ook oog te hebben voor deze frustraties. De vraag is dan ook hoe het OM hier in de toekomst beter mee om kan gaan en frustraties bij potentiële klagers kan voorkomen of wegnemen.

Ook wordt het interessant gevonden om in te zoomen op een bepaald soort zaken, bijvoorbeeld hoe er wordt geoordeeld in zaken met betrekking tot politiegeweld of welk type klagers naar voren komen in fraudezaken.

Een ander punt dat in de interviews naar voren wordt gebracht, is de communicatie tussen de eerste en tweede lijn van het OM. Aangegeven wordt dat er een goed systeem bedacht zou moeten worden voor de wijze waarop de eerste lijn door de tweede lijn kan worden geïnformeerd over art. 12 Sv-zaken, en dan met name de gevoelige zaken. Nu gebeurt dit incidenteel op het gevoel van de hoofdofficier, die vervolgens zelf het initiatief moet nemen om zich te doen informeren. Contact tussen het ressortsparket en arrondissementsparket is doorgaans schriftelijk en er is geen gemeenschappelijke bewaking van de agenda. De terugkoppeling is vaak niet goed, bijvoorbeeld ten aanzien van de vraag of er goede ambtsberichten worden aangeleverd. De eerste brief in het proces is altijd op tijd, maar voor de eerste lijn is het onduidelijk wat er daarna gebeurt. In het proces zitten meer van dit soort 'tunnels'. In het onderzoek zou dan ook de verbinding tussen de eerste en tweede lijn moeten worden getoetst.

Ten slotte wordt naar voren gebracht te willen leren van de uitkomsten van het onderhavige onderzoek: kritiek en een daaruit voortkomende leercurve zijn welkom.

1.4 CENTRALE VRAAGSTELLING

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe het OM, en dan met name het ressortsparket, omgaat met art. 12 Sv-klachten vanaf het moment dat een dergelijke klacht wordt ingediend en geregistreerd tot het moment dat de zaak eindigt in een

beschikking van het gerechtshof. Bezien wordt of de werkzaamheden van het OM in de art. 12 Sv-procedure voldoen aan de (wettelijke, (rechts)politieke en maatschappelijke) eisen die daaraan worden gesteld. Hierbij wordt ingegaan op de kritiek die op het optreden van het OM wordt geuit en hoe, gelet op de bevindingen in dit onderzoek, hieraan tegemoet zou kunnen worden gekomen. Op basis van de bevindingen van het onderzoek worden aanbevelingen geformuleerd.

1.5 AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

Het onderhavige onderzoek is op een aantal punten afgebakend. Zo is niet onderzocht uit welke werkomgeving de beklagzaken afkomstig zijn. Er wordt bij de registratie van art. 12 Sv-zaken namelijk geen onderscheid gemaakt tussen zaken uit de verschillende werkomgevingen binnen het OM. Aldus is het ook niet mogelijk om in het onderhavige onderzoek een onderscheid te maken in zaken van een bepaalde werkomgeving, zoals ZSM-zaken in de werkomgeving 'Interventie'. Derhalve kan niet worden vastgesteld hoe groot het aandeel is van beslissingen die zijn genomen in het kader van ZSM ten opzichte van beslissingen die niet in die werkomgeving zijn genomen. Daarbij tekenen wij het volgende aan: door alle ontwikkelingen binnen ZSM en Perspectief op 2015 is het werken op zogeheten frontoffices door het OM op een andere manier ingericht. Per 1 februari 2013 zijn alle PPS-vestigingen gesloten en is vanaf dat moment het OM alleen nog op de ZSM-locatie werkzaam. In hoeverre deze ontwikkeling gevolgen heeft gehad voor het aantal geregistreerde klachten, laat zich lastig vertalen naar een onderzoeksvraag binnen de huidige opzet van dit onderzoek. Wel is in de vragenlijst voor het dossieronderzoek de vraag opgenomen door wie de afdoeningsbeslissing is genomen: politie of OM. Bedacht moet evenwel worden dat over het politieseptot enkel kan worden geklaagd bij de (hoofd)officier van justitie en dat een art. 12 Sv-klacht niet, zoals wel voorkomt, kan worden ingediend bij het hof. Dat is alleen anders als uit de sepotbrief blijkt dat de officier van justitie heeft ingestemd met het sepot. Dan kan rechtstreeks worden geklaagd bij het hof.

Voorts is niet onderzocht hoe het verloop is van een zaak na een gegrondverklaring van het beklag. Wel onderzocht is het optreden van het OM vanaf het moment dat de afdoeningsbeslissing is genomen, dan wel het moment dat de klacht wordt ingediend tot het moment van de beschikking.

Verder wordt in dit onderzoek niet ingegaan op het vraagstuk van de openbaarheid van de procedure, de bevoegdheid van de klager om stukken in te zien en afschriften te verkrijgen, en de niet-vervolgving van rechterlijke ambtenaren ingevolge art. 13 Sv.

Ten slotte, zeer recent is het WODC-onderzoek 'Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure)¹ verschenen. In dat onderzoek zijn actoren die betrokken zijn bij de art. 12 Sv-procedure alsmede een groep klagers ondervraagd. Om deze reden is er in het onderhavige onderzoek voor gekozen om alleen actoren te interviewen als de bevindingen uit deelrapporten I en II daartoe aanleiding gaven. Ten aanzien van twee bevindingen was dit het geval. De eerste betrof de trends in de doorlooptijden bij de ressorten Amsterdam en Arnhem-Leeuwarden (zie de bevindingen in deelrapport II). De tweede betrof de communicatie binnen het OM.

1.6 ONDERZOEKSMETHODEN EN -PERIODE

Dit onderzoek heeft betrekking op de art. 12 Sv-praktijk over de jaren 2010 tot en met 2015. In het onderzoek is gebruikgemaakt van diverse methoden van onderzoek:

- Op de eerste plaats deskresearch, bestaande uit het verzamelen en bestuderen/analyseren van relevante regelgeving, literatuur, richtlijnen, beleidsdocumenten, rapportages en interne stukken.
- Voorts is een kwantitatieve data-analyse uitgevoerd op basis van bestaande cijfers aangaande art. 12 Sv-zaken, afkomstig uit de registratiesystemen van het ressortsparket.
- Verder is een dossieronderzoek uitgevoerd: aan de hand van een topiclijst is de inhoud van art. 12 Sv-dossiers uit de periode 2010-2014 onderzocht.
- Ten slotte hebben interviews plaatsgevonden met actoren die betrokken zijn bij de behandeling van art. 12 Sv-zaken.

De verschillende onderdelen worden hieronder per deelrapport nader toegelicht.

1.7 DEELRAPPORT I: NORM-THEORETISCHE KADERS EN PRAKTISCHE WERKWIJZEN

In het eerste deelrapport wordt op basis van deskresearch (bestaande uit een onderzoek van wet- en regelgeving, wetsgeschiedenis, literatuur en rechtspraak) ingegaan op de theoretische kaders en praktische werkwijzen van de art. 12 Sv-procedure. Daarbij worden de afdoeningsmodaliteiten en de verschillende fases en rollen van betrokken actoren nader belicht. Ook wordt ingegaan op de kritiek die in het algemeen is geuit op de art. 12 Sv-procedure en het optreden van het OM in het bijzonder. Voorts zijn in dit deelrapport de indrukken en bevindingen die aan

1 Van Lent, Boone en Van den Bos (2016).

de hand van de dossierstudie door de onderzoekers zijn (op)gedaan, opgenomen met (waar mogelijk) vermelding van zaaknummers. Deze weergave betreft overigens een volstrekt willekeurige selectie van zaken/uitspraken. Als bijvoorbeeld zaken van het Hof Den Haag worden genoemd, wil dat niet zeggen dat dergelijke uitspraken of situaties zich niet voordoen bij bijvoorbeeld het Hof Arnhem-Leeuwarden.

1.8 DEELRAPPORT II: KWANTITATIEVE ANALYSE VAN REGISTRATIE- GEGEVENS EN DOSSIERS

1.8.1 *Kwantitatieve analyse registratiegegevens*

Wanneer bij het ressortsparket een art. 12 Sv-klacht wordt ontvangen, wordt een elektronisch dossier aangemaakt binnen een speciaal daarvoor in het leven geroepen registratiesysteem. Het systeem is vooral bedoeld voor de procedurebewaking, dat wil zeggen het plannen, volgen en vastleggen van de verschillende stappen in art. 12 Sv-zaken. De in de dossierregistratie van het ressortsparket opgeslagen gegevens rond art. 12 Sv-klachten die werden ontvangen in de periode 2010-2015, zijn opgevraagd en verkregen. Op basis van deze gegevens zijn aantallen, doorlooptijden en beschikkingen geanalyseerd, alsmede verschillen tussen ressortsparketten en trends door de tijd.

1.8.2 *Dossieronderzoek*

Het zojuist genoemde registratiesysteem is, zoals gezegd, vooral bedoeld voor de procedurebewaking van art. 12 Sv-zaken en niet voor de inhoudelijke behandeling ervan. Daarom ontbreekt in het registratiesysteem bijvoorbeeld informatie over het oorspronkelijke misdrijf waarop de art. 12 Sv-klacht betrekking heeft. Om die reden is, in aanvulling op de kwantitatieve analyse van de registratiegegevens, een steekproef van (gedigitaliseerde) papieren dossiers van art. 12 Sv-zaken bestudeerd. In de dossierstudie is meer inhoudelijke informatie verzameld over het betreffende misdrijf en de afdoening ervan, het advies van de hoofdofficier van justitie en het standpunt van de advocaat-generaal. In de dossierstudie zijn art. 12 Sv-zaken uit de periode 2010-2014 geanalyseerd (het jaar 2015 is buiten beschouwing gelaten omdat veel art. 12 Sv-zaken uit dat jaar nog niet afgehandeld waren). Binnen elk van de vier ressortsparketten is voor elk van de vijf jaren een willekeurige selectie gemaakt van dossiers van art. 12 Sv-zaken waarbij de klacht door het hof gegrond werd bevonden, en van evenveel art. 12 Sv-zaken waarbij de klacht werd afgewezen of niet-ontvankelijk werd verklaard. In totaal konden 705 dossiers worden bestudeerd. Dat gebeurde aan de hand van een checklist die per dossier systematisch werd ingevuld en vervolgens in een databestand werd ingevoerd. Uit

de analyse bleek dat de beschikking van het hof in de dossiers in de meeste gevallen overeenkwam met de beschikking die in het registratiesysteem werd vastgelegd, maar niet altijd. In dit rapport wordt onderscheid gemaakt tussen gegrond en ongegrond verklaarde art. 12 Sv-zaken *op basis van de beschikking in het dossier*. Let wel: de steekproef is representatief voor de gegrond verklaarde en de ongegrond verklaarde klachten afzonderlijk. De resultaten voor beide categorieën in de dossierstudie kunnen echter niet bij elkaar worden opgeteld, want het registratiesysteem telde in totaal veel meer ongegronde dan gegronde klachten. Met andere woorden: in de steekproef van dossiers zijn gegrond verklaarde art. 12 Sv-zaken oververtegenwoordigd.

In de dossierstudie is ook een indeling in type delict. Als uitgangspunt is genomen de standaardclassificatie delictindeling zoals die ook door het Centraal Bureau voor de Statistiek wordt gehanteerd.² Deze is voor de analyse teruggebracht tot een overzichtelijk aantal misdrijfcategorieën. In de *kwantitatieve* dossieranalyse is gekeken naar (trends in) het betreffende misdrijf, de afdoening, de afdoeningsinstantie, het advies van de hoofdofficier van justitie, het schriftelijk standpunt van de advocaat-generaal en de beschikking door het hof. Daarbij zijn steeds afzonderlijke analyses gemaakt voor gegrond en ongegrond verklaarde zaken.

1.9 DEELRAPPORT III: VERDIEPING: DOORLOOPTIJDEN EN INTERNE COMMUNICATIE

In dit deelrapport komen twee thema's aan bod: opvallende trends in doorlooptijd bij art. 12 Sv-zaken en interne communicatie tussen de eerste en tweede lijn, en binnen de tweede lijn. Over beide thema's zijn ter verdieping en/of ter verklaring vragen voorgelegd aan de betrokken actoren.

Wat betreft het eerste thema zijn in het licht van de kwantitatieve bevindingen aan verschillende betrokken actoren schriftelijk vragen voorgelegd met betrekking tot oorzaken, factoren, blokkades, feiten en/of omstandigheden die de stijging dan wel de daling van de gemiddelde doorlooptijden kunnen verklaren, met het verzoek deze vragen ook schriftelijk te beantwoorden. De betrokken actoren zijn in het rapport niet bij naam, maar met vermelding van functie weergegeven.

Het tweede thema dat aan bod komt is de interne communicatie. Dit thema heeft afzonderlijk aandacht gekregen binnen dit onderzoek, in de eerste plaats omdat tijdens de rondgang langs hoofdofficieren van justitie de interne communicatie als aandachtspunt is meegegeven. Daarnaast is het zinvol om dieper op het aspect van de interne communicatie in te gaan met het oog op de doorlooptijden, alsmede

2 www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/classificaties/standaardclassificatie-misdrijven-politie---2010.

om de verhouding tussen de eerste en tweede lijn in de art. 12 Sv-procedure meer inzichtelijk te maken met het oog op een mogelijke herinrichting van de art. 12 Sv-procedure. Aan de advocaten-generaal en secretarissen die zich bezighouden met art. 12 Sv-zaken zijn schriftelijk vragen voorgelegd met het verzoek deze ook schriftelijk te beantwoorden. Hierbij moet worden opgemerkt dat dit vraagstuk is benaderd vanuit de tweede lijn, in die zin dat de advocaten-generaal en de secretarissen uit de tweede lijn zijn ondervraagd en dat wij geen vragenlijst hebben voorgelegd aan actoren van de eerste lijn. Dit kan wellicht als een beperking worden gezien of gevoeld, omdat wij ons realiseren dat ook door actoren van de eerste lijn wellicht veel kan worden gezegd over de communicatie tussen de eerste en de tweede lijn. Wij hebben deze keuze echter gemaakt binnen de kaders van de onderzoeksopdracht zoals in de algemene inleiding is omschreven en die hoofdzakelijk is benaderd vanuit de tweede lijn, en tevens omdat afbakening van het onderzoek nu eenmaal noodzakelijk is.

De verzamelde onderzoeksgegevens zijn alleen toegankelijk voor de onderzoekers. De betrokken actoren zijn gecodeerd weergegeven.

1.10 DEELRAPPORT IV: SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Deelrapport IV bestaat ten slotte uit de samenvattingen en conclusies van de deelrapporten I, II en III, en uit aanbevelingen die voortvloeien uit de bevindingen uit het onderhavige onderzoek.

DEEL I
NORM-THEORETISCHE KADERS
EN PRAKTISCHE WERKWIJZEN

Miranda de Meijer
Joep Simmelink
Ton Willemsen

Het Openbaar Ministerie (OM) beslist over de (verdere) vervolging en heeft het vervolgingsmonopolie.¹ Dat betekent dat alleen het OM beslist of er vervolging moet plaatshebben of niet.² Daarbij beoordeelt het OM de zaak op de componenten haalbaarheid en opportuniteit.³ Bij de beoordeling van de haalbaarheid van een zaak wordt het beslissingsmodel van de art. 348-350 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) doorlopen. Bij de beoordeling van de opportuniteit gaat het in de terminologie van art. 167 Sv om de vraag of van vervolging moet worden afgezien op gronden aan het algemeen belang ontleend. Het OM kan ook voorwaardelijk afzien van vervolging. Het kan, onder het stellen van bepaalde voorwaarden, de beslissing of vervolging moet plaatshebben voor een daarbij te bepalen termijn uitstellen.⁴

De art. 12 Sv-procedure is een toets van de vervolgingsbeslissing van het OM door de strafrechter. Het betreft een vorm van rechtsbescherming waarop een rechtstreeks belanghebbende burger een beroep kan doen. Beklag staat open tegen de beslissing van het OM om een strafbaar feit niet te vervolgen. Het gerechtshof mag de vervolgingsbeslissing in volle omvang toetsen. De vraag naar de haalbaarheid van de vervolging zal door het hof worden beoordeeld langs de lijn van de art. 348 en 350 Sv. Daaraan gelieerd is de vraag of het opsporingsonderzoek volledig is geweest, of er nog bewijs verzameld had moeten worden dan wel of er nog bewijs verzameld kán worden. Niet zelden hangen de antwoorden op deze vragen samen met de beschikbare opsporingscapaciteit. Vervolgens zal het hof de toets aanleggen of het uitblijven van de vervolging opportuun is of niet, en of het OM op terechte

1 Art. 167 Sv. De regeling van het beklag tegen het niet vervolgen en de discussies daarover zijn in de geschiedenis steeds onlosmakelijk verbonden geweest met het vervolgingsmonopolie van de overheid, aldus Cleiren (2008), p. 536.

2 Op de keper beschouwd, is er met de invoering van de strafbeschikking geen sprake meer van een vervolgingsmonopolie van het OM. In de art. 257b en 257ba Sv is de bevoegdheid tot vervolging door oplegging van een strafbeschikking toegekend aan opsporingsambtenaren en aan lichamen en personen met een publieke taak. Wel is er nog sprake van een dagvaardingsmonopolie van het OM.

3 Corstens (1974), p. 23 e.v.

4 Art. 167 lid 2 Sv.

gronden heeft gemeend dat gronden aan het algemeen belang ontleend de (verdere) vervolging in de weg staan.

De beslissing van het OM om niet tot vervolging over te gaan, leent zich maar in beperkte mate voor een inhoudelijke rechterlijke toetsing, hoewel de aard en de omvang van de toetsing in de loop van de afgelopen eeuw in zekere zin zijn verruimd.⁵ Waar vroeger het algemeen belang van het voorkomen van lichtvaardige of zelfs 'partijdige' vervolgingen door het OM centraal stond in de rechterlijke toetsing, is de toetsende rol van de rechter nadien meer toegespitst op het individuele belang van een benadeelde burger. Het individuele karakter van de beoordeling in een beklagprocedure is derhalve gegroeid. Daarnaast is er sprake van een verandering in de rechterlijke toets in die zin dat de toets in de loop der jaren steeds meer is opgeschoven van een betrekkelijk marginale toetsing op controle van verzuimen naar een volle toets van de beslissing van het OM.⁶ De rechterlijke toets behelst – uitzonderingen daargelaten – voorts niet zozeer een rechterlijke controle op beleid, maar meer een incidentele toets *aan* het beleid.⁷ Bij een beroep van klager op het niet volgen van het beleid door het OM is de rechter beperkt tot de vraag of in het concrete geval afwijking van het beleid in strijd komt met de ongeschreven beginselen van een goede procesorde.

Geconstateerd moet worden dat het aantal art. 12 Sv-klachten sinds het ontstaan van de regeling en in de loop van de afgelopen jaren fors is gestegen. Als mogelijke oorzaken voor deze toename worden wel genoemd: de capaciteitstekorten en daaruit voortvloeiende keuzes die het OM moet maken bij de vraag wel of niet vervolgen, een toegenomen mondigheid van de burger, de informatieverplichtingen van het OM jegens belanghebbenden omtrent afdoening van strafzaken, en de belangrijkere positie die het slachtoffer in het strafproces heeft verworven.⁸

5 Zie Cleiren (2008), p. 542.

6 Aldus Cleiren (2008), p. 540-541, met verwijzing naar Kamerstukken II 1979/80, 15 831, nr. 3, MvT.

7 Vgl. Corstens (1974), p. 70. Voor systematische externe controle wordt gewezen op andere vormen van controle, zoals de politieke controle. Zie hierover ook Frijda (2004), p. 32, par. 1.14, waar hij stelt dat het hof niet of nauwelijks in staat is in meer algemene zin het beleid van het Openbaar Ministerie te beïnvloeden.

8 Valkenburg (T&C), p. 34-35.

2.1 AFDOENINGSMODALITEITEN WAAROP ART. 12 SV ZICH RICHT

Het OM heeft meerdere modaliteiten om een strafzaak af te doen. Naast het uitvaardigen van een dagvaarding¹ of een strafbeschikking, wat in beide gevallen een daad van vervolging is, heeft het OM de mogelijkheid om niet verder te vervolgen. De zaak kan dan worden afgedaan met een sepot of een transactie (schikking).² Ook kan de beslissing of vervolging moet plaatshebben onder het stellen van voorwaarden worden uitgesteld voor een daarbij te bepalen termijn (het voorwaardelijk sepot). Het klachtrecht van art. 12 Sv richt zich tegen het afdoen van een strafbaar feit door middel van een strafbeschikking of een transactie, dan wel door middel van een (voorwaardelijk) sepot.

2.1.1 *Transactie*

Op grond van art. 74 lid 1 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) kan de officier voor de aanvang van de terechtzitting de verdachte een transactievoorstel aanbieden, in plaats van de zaak te vervolgen door de zaak voor de rechter te brengen of door een strafbeschikking op te leggen. Dit kan alleen voor feiten waarop niet meer dan zes jaar gevangenisstraf staat. Uitgangspunt is verder dat een transactie kan worden aangeboden als het strafbare feit bewijsbaar is.³ De transactie bestaat uit één of meer voorwaarden ter voorkoming van strafvervolging. Deze voorwaarden worden genoemd in het tweede lid van de genoemde bepaling. Zij kunnen bestaan uit

-
- 1 Daaronder begrepen voeging ter berechting bij een andere zaak en dagvaarden na een geheel of gedeeltelijk mislukte executie van de bij een strafbeschikking opgelegde straf of maatregel. Ook kan een feit 'ad informandum' worden gevoegd.
 - 2 Verder kan nog worden gedacht aan het overdragen van de zaak aan een andere instantie of buitenlandse justitie.
 - 3 In K14/0087 (Hof Amsterdam) is echter sprake van een sepot 02 (geen/onvoldoende bewijs) nadat eerder een transactie was aangeboden die niet door de beklaagde was betaald. Klager beklaagde zich over het tweede sepot. Zowel de hoofdofficier van justitie in diens ambtsbericht als de advocaat-generaal en het hof oordeelden dat de klacht gegrond was.

het betalen aan de Nederlandse Staat van een bepaalde geldsom ter hoogte van een geldboete die voor een feit kan worden opgelegd of ter voldoening van het wederrechtelijk verkregen voordeel, het afstand doen of het uitleveren van bepaalde goederen, het vergoeden van de schade die door het strafbare feit is veroorzaakt, het verrichten van onbetaalde arbeid of het volgen van een leerproject. De bij transactie te betalen geldsom is uitdrukkelijk geen geldboete. De mogelijkheid om een transactie aan te bieden behelst voor het OM geen boetebevoegdheid. In de praktijk leidt de hiervoor weergegeven formulering ('bepaalde geldsom ter hoogte van een geldboete') mogelijk wel in het administratieve proces tot verwarring.⁴ Bij het voldoen aan de voorwaarde(n) vervalt het recht tot strafvordering. Het is voor de verdachte niet mogelijk om bij een rechterlijke instantie een bezwaar tegen een aangeboden transactie in te dienen. Enkel door het niet voldoen aan één of meer van de gestelde voorwaarde(n) geeft de verdachte daarmee te kennen dat hij niet instemt met het transactievoorstel en zal de officier de zaak alsnog voor de rechter moeten brengen. Het aantal transacties is in de loop der jaren gestaag afgenomen.⁵

2.1.2 *Sepots*

Voor een sepot wordt gekozen als om technische redenen een berechting niet tot een veroordeling zal (kunnen) leiden, of als op aan het algemeen belang ontleende gronden een vervolging niet zinvol wordt geacht. Als de officier beslist dat de vervolgingsbeslissing onder bepaalde voorwaarden moet worden uitgesteld, wordt gesproken van een voorwaardelijk sepot. Dat kan alleen in geval van een beleidsmatig sepot. Een voorwaardelijk technisch sepot is niet mogelijk. Ook is een combinatie van een technisch sepot met een beleidssepot voor eenzelfde feit niet mogelijk. Als een zaak niet bewijsbaar is, is er namelijk geen ruimte meer om de zaak op een andere wijze af te doen dan met een technisch sepot. Wel is het mogelijk om te kiezen voor verschillende sepotcodes ter zake van meerdere feiten in één strafzaak, bijvoorbeeld als de vernieling niet te bewijzen valt en de mishandeling kan worden afgedaan met de sepotgrond 'medeschuld benadeelde'. Een combinatie van sepotcodes, bijvoorbeeld in strafzaken waarin meerdere strafbare feiten aan de orde zijn, komt in de praktijk regelmatig voor.⁶

4 In het dossieronderzoek is enkele malen gezien dat de transactie in de correspondentie namens de officier van justitie wordt aangeduid als 'een geldboete'. Zie bijv. 13-269591-11/14186765-BV0501.

5 Jaarbericht OM 2014. Deze afname houdt verband met de invoering van de regeling van de strafbeschikking.

6 Zo wordt dit in het dossieronderzoek wel gezien. Voorbeelden daarvan zijn: K12/0283(Hof Den Haag, niet gepubliceerd), waarin diverse sepotcodes aan de orde zijn, zoals 43 (oud feit), 51 (recente bestrafing) en 02 (geen/onvoldoende bewijs); K14/0037 (Hof Den Haag, niet gepubli-

Een zaak kan worden geseponeerd zolang het onderzoek ter terechtzitting nog niet is aangevangen. Een sepotbeslissing kan worden herzien zolang de verdachte nog niet over de beslissing was geïnformeerd. Is de verdachte eenmaal op de hoogte van de sepotbeslissing, dan kan deze alleen worden herzien als er nieuwe feiten of omstandigheden bekend worden die nog niet bekend waren op het moment dat de beslissing tot niet (verdere) vervolging werd genomen, of als het gerechtshof het OM beveelt de verdachte alsnog (verder) te vervolgen.⁷

Het sepot wordt gebaseerd op een sepotgrond. De sepotgronden zijn opgenomen in de Aanwijzing gebruik sepotgronden.⁸ De eerstgenoemde grond voor een technisch sepot is: 'ten onrechte als verdachte aangemerkt' (sepotcode 01). Deze sepotgrond is uitsluitend bedoeld voor de gevallen waarin er in het opsporingsonderzoek feiten en omstandigheden naar voren komen die – gezien naar het huidige moment – ondubbelzinnig wijzen op onschuld van betrokkene. Er kan een voormalig verdachte veel aan gelegen zijn om deze sepotgrond bij de beslissing van de officier van justitie te krijgen, en deze sepotgrond kan voor hem zelfs een reden vormen om zelf een art. 12 Sv-klacht in te dienen. Temeer omdat in het justitieel documentatieregister het feit of de feiten, de wijze van afdoening en de sepotgrond worden vermeld. In het dossieronderzoek zijn dergelijke gevallen wel naar voren gekomen. Tijdens het dossieronderzoek stuitte wij op enkele klachten van personen die vervolging van zichzelf wensten, met als inzet om in de strafprocedure te worden vrijgesproken.⁹

De tweede sepotgrond die wordt genoemd, is: 'onvoldoende bewijs' (sepotcode 02). Hiervan is sprake wanneer er onvoldoende bewijs is, of bewijs dat niet voldoende overtuigt. Volgens de Aanwijzing kan hiervan pas sprake zijn nadat is geoordeeld dat er geen grond bestaat voor een sepot 01. Van de onderzochte dossiers was dit de meest voorkomende technische sepotgrond.¹⁰

ceerd): sepotcode 70 (verhouding tot de benadeelde geregeld) en 73 (beperkte kring); een combinatie van 51 (recente bestraffing) en 56 (verdachte onvindbaar) was aan de orde in K12/0454 (Hof Den Haag, niet gepubliceerd); K12/0406 (Hof Amsterdam, niet gepubliceerd): een combinatie van 09 (rechtmatige geweldsaanwending) en 20 (ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert).

7 In K12/0425 (Hof Amsterdam, niet gepubliceerd) wijzigde de sepotgrond op een wel heel bijzondere manier: aanvankelijk werd beslist dat de zaak zou worden geseponeerd als de schade zou worden vergoed. Drieënhalve maand later werd plots geseponeerd wegens het tijdsverloop, terwijl een eventuele schadevergoeding niet was afgewacht. Zowel de hoofdofficier van justitie als de advocaat-generaal en het hof oordeelden de klacht gegrond. Het hof overwoog dat de tweede sepotbeslissing onbegrijpelijk was en dat klaagster mocht vertrouwen op de eerder genomen sepotbeslissing.

8 <http://wetten.overheid.nl/BWBR0035469/2014-09-01>.

9 Zie hierover ook deelrapport I, paragraaf 2.3.

10 Zie deelrapport II.

Andere gronden zijn:

- niet-ontvankelijkheid (sepotcode 03), bijvoorbeeld wegens verjaring, overlijden enzovoort;
- burgerlijke rechter niet bevoegd (sepotcode 04), in gevallen waarin bijvoorbeeld de militaire rechter bevoegd is;
- feit is niet strafbaar (sepotcode 05);
- dader is niet strafbaar (sepotcode 06), bijvoorbeeld in geval van een schuld-uitsluitingsgrond;
- onrechtmatig verkregen bewijs (sepotcode 07);
- bestuurlijke boete: strafrechter niet bevoegd (sepotcode 08);
- rechtmatige geweldsaanwending (sepotcode 09), indien na onderzoek blijkt dat de opsporingsambtenaar heeft gehandeld binnen de wettelijke kaders en rechtmatig geweld heeft aangewend.

Tot een beleidssepot kan het komen op gronden die aan het algemeen belang zijn ontleend. De wettelijke basis voor het beleidssepot wordt gevormd door art. 167 lid 2 Sv (opportunitiebeginsel). Tot een beleidssepot kan alleen worden beslist als niet eerder of niet tevens wordt beslist tot een technisch sepot. Gronden voor een beleidssepot worden gecategoriseerd onder:

- gronden samenhangende met maatregelen genomen of nog te nemen door anderen dan de officier van justitie;¹¹
- gronden samenhangende met de algemene rechtsorde;¹²
- gronden samenhangende met het gepleegde feit;¹³
- gronden samenhangende met de persoon van de verdachte;¹⁴
- gronden samenhangende met de verhouding tussen verdachte en benadeelde;¹⁵
- gronden samenhangende met de beëindiging van de executie van de strafbeschikking.¹⁶

11 Deze gronden zijn: ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert (20), civielrechtelijke jeugdmaatregel (21), strafrechtelijke jeugdmaatregel (22) en tbs (23).

12 Deze gronden zijn: landsbelang (30), wetswijziging (31) en onvoldoende nationaal belang (32).

13 Deze gronden zijn: gering feit (40), gering aandeel in het feit (41), geringe strafwaardigheid van het feit (42), oud feit (43) en maatschappelijk belangenconflict (44).

14 Deze gronden zijn: leeftijd (50), recente bestraffing (51), door feit of gevolgen getroffen (52), gezondheidstoestand (53), reclasseringsbelang (54), gewijzigde omstandigheden (55), verdachte onvindbaar (56), corporatie wordt vervolgd (58) en leidinggever wordt vervolgd (59).

15 Deze gronden zijn: verhouding tot de benadeelde geregeld (70), medeschuld van de benadeelde (71), vervolging in strijd met belang van benadeelde (72), beperkte kring (73) en civiel en administratief recht (74).

16 Deze gronden zijn: niet-ontvankelijkheid (77), civielrechtelijke jeugdmaatregel (82), strafrechtelijke jeugdmaatregel (83), tbs (84), wetswijziging (85), onvoldoende nationaal belang (86), oud feit (90), leeftijd (91), recente bestraffing (92), door feit of gevolgen getroffen (93), gezondheids-

De laatstgenoemde gronden laten zien dat zelfs kan worden gekomen tot een beleidssepot als de executie van de strafbeschikking geheel of gedeeltelijk is mislukt of om andere redenen wordt gestaakt.

Ten slotte kan de zaak worden afgedaan met een administratief sepot als het feit per abuis dubbel ingeboekt blijkt in het registratiesysteem.¹⁷

In de jaarcijfers van het OM is een flinke toename te zien van het aantal onvoorwaardelijke sepots in de periode van 2010-2013, zowel absoluut als procentueel. Deze trend lijkt te stabiliseren in 2014. Daarnaast valt een gestage toename te zien van het aantal voorwaardelijke sepots.¹⁸

2.1.3 *Sepotmededeling*

Bij een sepotbeslissing moet de grond waarop de beslissing berust op een voorgeschreven wijze worden vastgelegd en aan verdachte en belanghebbenden worden medegedeeld. De officier van justitie stelt de verdachte en de belanghebbende(n) in kennis van de sepotbeslissing en vermeldt daarbij de sepotgrond(en).

In het dossieronderzoek wordt wel gezien dat het in kennis stellen van de sepotbeslissing in een aantal gevallen in het geheel niet of niet binnen een korte periode na de sepotbeslissing gebeurt. Het komt voor dat pas na het opvragen van informatie door een advocaat of aangever/slachtoffer zelf de sepotmededeling (hetzij telefonisch, hetzij alsnog schriftelijk) wordt gedaan. In diverse art. 12 Sv-dossiers waren de sepotbrieven niet opgenomen. Ook werd gezien dat voor het schrijven van het ambtsbericht in de art. 12 Sv-procedure navraag moest worden gedaan bij de secretaris of de officier van justitie wat de reden was voor het sepot.¹⁹ In sommige gevallen was dit ook niet meer te achterhalen (zie deelrapport II: reden onbekend). Voorts wordt zeer regelmatig gezien dat de sepotbrieven aan aangevers/slachtoffers in de regel een standaardformat hebben, met de enkele summier mededeling: 'De zaak wordt geseponneerd wegens: geen wettig en/of overtuigend bewijs (code 02)', of dat het sepot is gebaseerd op 'medeschuld benadeelde (71)'. Deze enkele mededeling geeft vaak al voldoende aanleiding om een klacht in te dienen.

Wij troffen derhalve geen eenduidige praktijk aan voor wat betreft de wijze waarop vervolgingsbeslissingen worden medegedeeld en de mate waarin deze worden

toestand (94), reclasseringsbelang (95), gewijzigde omstandigheden (96), verdachte onvindbaar (97) en gijzeling toegepast (98).

17 Sepotcode 99.

18 Jaarbericht OM 2014, p. 86.

19 Zo was bijv. in K12/0307 (Hof Amsterdam, niet gepubliceerd) de sepotbeslissing niet gemotiveerd en kon de sepotcode – 43 (oud feit) – enkel uit het registratiesysteem blijken. Het hof oordeelde het beklag gegrond.

gemotiveerd. Over het geheel genomen betroffen het meestal korte standaard-mededelingen, met de vermelding van de afdoeningsmodaliteit en een omschrijving van de sepotgrond, soms met de sepotcode erbij. Enkele keren hebben wij sepotmededelingen aangetroffen die wij niet helder of begrijpelijk vonden. Bij het dossieronderzoek werd een aantal malen aangetroffen dat klager geen mededeling had ontvangen, een klacht indiende en dat na het verzoek om een ambtsbericht van de hoofdofficier bleek dat inmiddels tot vervolging was overgegaan. Dit leidde tot een niet-ontvankelijkverklaring van de klacht.²⁰

Thans wordt binnen het OM gewerkt aan een andere werkwijze met betrekking tot sepotmededelingen en het informeren van slachtoffers van misdrijven. Deze ontwikkeling is mede in gang gezet door de richtlijn inzake minimumrechten voor slachtoffers.²¹ Het is de bedoeling dat op termijn alle slachtofferbrieven in een begrijpelijke taal zijn geschreven en dat in begrijpelijk Nederlands zowel de sepotbeslissing als de motivering (sepotgrond) wordt weergegeven.²² Daarnaast is in het registratiesysteem van het OM een motiveringsveld aangebracht waarin de beoordelaar de onderbouwing van de beslissing invult. Het is de bedoeling dat dit motiveringsveld in een later stadium een verplicht in te vullen veld wordt.

2.2 HET BEKLAG

Als een strafbaar feit niet wordt vervolgd, de vervolging niet wordt voortgezet of de vervolging plaatsvindt door het uitvaardigen van een strafbeschikking, dan kan de rechtstreeks belanghebbende daarover schriftelijk beklag doen bij het gerechtshof. De mogelijkheid van de klacht ziet op alle strafbare feiten, waaronder zowel overtredingen als misdrijven moeten worden begrepen.²³ Beklag is niet toe-

20 Zie bijv. K14/0114 (Hof Amsterdam, niet gepubliceerd), waarin beklagde alsnog was gedagvaard nadat hij de strafbeschikking niet had betaald. Kennelijk was klager daarvan niet op de hoogte gesteld. Zie ook K14/0058 (Hof Amsterdam, niet gepubliceerd), waarin aanvankelijk werd besloten de zaak op de TOM-zitting te behandelen, maar klager het met die beslissing niet eens was en een klacht ex art. 12 Sv indiende. Uiteindelijk werd besloten de verdachte te dagvaarden en werd klager niet-ontvankelijk verklaard. Klager was van de latere dagvaarding kennelijk nadien niet op de hoogte gebracht. In K12/0132 (Hof Amsterdam, niet gepubliceerd) bleek uit het ambtsbericht dat op basis van nieuwe informatie alsnog strafvervolging was gestart. Klager werd niet-ontvankelijk verklaard.

21 Richtlijn 2012/29/EU tot vaststelling van minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten, en ter vervanging van Kaderbesluit 2001/220/JBZ (PbEU14 november 2012, L 315), aangenomen op 25 oktober 2012. Zie ook Gonzales (2009).

22 Projectpagina 'Recht doen aan slachtoffers' of op de landelijke JKS 'Sepotcodes slachtofferbrieven'; <https://zoom.org.om.local/Projecten/Landelijk%20projecten/Recht-doen-aan-slachtoffers/Paginas/default.aspx>.

23 De beklagmogelijkheid geldt niet voor de herziening ten nadele, art. 12 lid 3 Sv.

gelaten ter zake van strafbare feiten waarvoor de verdachte buiten vervolging is gesteld of waarvoor aan hem een beschikking is betekend waarin wordt verklaard dat de zaak is geëindigd.²⁴

Een klacht tegen niet verdere vervolging kan worden ingediend door een 'rechtstreeks belanghebbende'.²⁵ Dat betreft diegene die door de beslissing rechtstreeks wordt getroffen in zijn of haar belang en voor de bevrediging van het rechtsgevoel instelling van een strafactie wenst.²⁶ Er dient aldus een redelijk belang aanwezig te zijn bij de (verdere) vervolging.²⁷ Over de vraag of een verdachte kan worden aangemerkt als een belanghebbende, wordt verschillend gedacht.²⁸ In het dossieronderzoek zijn meerdere gevallen gezien waarin de klacht gebaseerd was op de grond dat klager vrijspraak wilde en zijn naam wilde zuiveren, ook als er sprake was van een sepotcode 02 (onvoldoende bewijs).²⁹

24 Art. 121 lid 1 Sv.

25 Onder rechtstreeks belanghebbende wordt ingevolge het tweede lid (en sinds de wet van 8 november 1984, Stb. 1984, 551) mede verstaan een rechtspersoon die krachtens zijn doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een belang behartigt dat door de beslissing tot niet-vervolging of niet verdere vervolging rechtstreeks wordt getroffen. Zie in dit verband de klacht met zaakskenmerk K14/0232 (niet gepubliceerd), waarin het Centraal Fonds voor de Volkshuisvesting (CFV) klaagt tegen de beslissing van het functioneel parket om ABN AMRO Bank niet te vervolgen ter zake van ambtelijke omkoping van een medewerker van woningcorporatie Vestia. Het behartigen van een maatschappelijk belang, zoals klager kennelijk als publiekrechtelijke organisatie voorstaat, is volgens vaste rechtspraak onvoldoende specifiek om als rechtstreeks eigen belang als bedoeld in de wet aan te merken. Het hof overweegt voorts dat het CFV op grond van de Woningwet weliswaar belast is met het financiële toezicht op de woningbouwcorporaties, maar dat het CFV door de bestreden beslissing niet rechtstreeks in dat belang is geraakt, nu de middelen die het CFV aan Vestia heeft uitgekeerd zijn bijeengebracht door woningbouwcorporaties. Niet is vastgesteld dat klager vertegenwoordiger is van de betrokken woningcorporaties en niet is gebleken dat klager zich heeft gesteld als schriftelijk gemachtigde van de betrokken corporaties. Bovendien concludeert het hof dat noch uit hetgeen klager naar voren heeft gebracht, noch uit de in dit dossier gevoegde onderzoeksrapportages is gebleken van een rechtstreeks verband tussen enerzijds de door het CFV aan Vestia verstrekte gelden ter leniging van de financiële nood die het gevolg is geweest van financieel wanbeleid bij deze woningcorporatie, en anderzijds de verkoop aan Vestia van financiële producten van de bank via financiële dienstverlening van een intermediair. Dit leidt tot de conclusie dat klager CFV niet-ontvankelijk dient te worden verklaard in het beklag

26 Bijlage Handelingen II 1913/1914, 286, ad art. 14.

27 Zie uitvoerig hierover: Corstens (1974), p. 83-91 en Valkenburg (T&C), p. 41-44.

28 Corstens (1974), p. 88-91 en Valkenburg (T&C), p. 43.

29 Zie bijv. K10/0177 (Hof Den Haag, niet gepubliceerd), waarin klager niet-ontvankelijk werd verklaard. Overigens was de uitkomst niet in alle gevallen een niet-ontvankelijkverklaring. Zo werd klager in K14/0037 (eveneens Hof Den Haag, niet gepubliceerd) wel ontvankelijk geacht door het hof, ondanks het primaire standpunt van de AG in het schriftelijk advies alsook in raadkamer dat klager niet-ontvankelijk diende te worden verklaard. Het hof oordeelde uiteindelijk de vervolging haalbaar en opportuun, zodat het beklag gegrond was. De sepotgronden waren overigens 70 (verhouding tot benadeelde geregeld) en 73 (beperkte kring).

De klacht dient voorts gericht te zijn tegen een beslissing om niet (verder) te vervolgen. Wil een klager een klacht kunnen indienen, dan zal hem eerst een sepot-mededeling moeten zijn gedaan, of zal de vervolgingsbeslissing toch in ieder geval bekend moeten zijn geworden. De betrokken ambtenaar (officier van justitie, parketsecretaris of politie) behoort – steeds zo veel mogelijk, mondeling of schriftelijk, gemotiveerd – mededeling te doen van zijn beslissing tot niet (verdere) vervolging.³⁰ Rechtsens bestaat die verplichting echter niet. In het Wetboek van Strafvordering is die verplichting niet bekend. Anders is dat voor de kennisgeving van niet verdere vervolging. Die moet volgens art. 243 Sv aan de verdachte worden betekend. Ontbreekt deze beslissing, dan zal het gerechtshof, alvorens het kan toekomen aan een inhoudelijke beoordeling, allereerst dienen vast te stellen of van een beslissing tot niet (verdere) vervolging sprake is.³¹ In het geval waarin een uitdrukkelijke beslissing tot niet-vervolging uitblijft, wordt klager toch ontvankelijk geacht, omdat kennelijk een negatieve vervolgingsbeslissing is genomen. Is nog geen vervolgingsbeslissing genomen, of is inmiddels besloten de verdachte te dagvaarden, dan wordt klager niet-ontvankelijk verklaard.

Het klaagschrift is verder in principe vormvrij, zij het dat enkele minimumeisen van toepassing zijn. Zo kan geen klaagschrift worden ingediend door een anonieme klager. Voorts kan niet worden geklaagd over het algemeen vervolgingsbeleid.³² De klacht moet concrete feiten betreffen, zodat duidelijk is op welke feiten de klacht betrekking heeft en waarvoor vervolging zou moeten plaatsvinden.³³

In het discussiestuk over de vervolgingsbeslissing, dat is opgesteld in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering,³⁴ is ingegaan op de reeds eerder opgeworpen vraag of het beklag zich ook zou mogen of kunnen richten tegen het achterwege blijven van onderzoekshandelingen.³⁵ Gewezen wordt op het voorstel van de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 om de bestaande beklagmogelijkheden op dat punt uit te breiden.³⁶ Dit hoeft volgens de onderzoeksgroep niet noodzakelijkerwijs in de vorm van de huidige art. 12 Sv-procedure. Denkbaar is

30 Corstens verwijst in zijn dissertatie naar de circulaire van 21 mei 1969, Bijlage Handelingen II 1968/69, 9800, hoofdstuk VI, stuk 26, in: Corstens (1974), p. 47. Hij vermeldt daarbij ook dat in die mededeling verwezen moet worden naar de mogelijkheid van de art. 12 Sv-procedure, maar ook in de daarvoor in aanmerking komende gevallen de verplichting van de officier van justitie de klager erop te attenderen dat primair de procureur-generaal c.q. de minister van Justitie toezicht uitoefent op zijn sepotbeslissingen.

31 Zie ook Valkenburg (T&C), p. 45-46.

32 Valkenburg (T&C), aant. 1b bij art. 12 Sv.

33 Vgl. K14/0544 (Hof Den Haag, niet gepubliceerd), waarin werd geoordeeld dat het klaagschrift geen klacht bevatte.

34 Verder te noemen: 'discussienota vervolgingsbeslissing'.

35 Discussienota vervolgingsbeslissing, p. 26-27.

36 Groenhuijsen en Kwakman (2002), p. 930 e.v.

bijvoorbeeld een strafvorderlijk kort geding in verband met de participatierechten van het slachtoffer. Daarbij wordt overigens wel de kanttekening geplaatst dat er, vanwege capaciteitsproblemen en vanuit het oogpunt van kostenbeheersing, niet aan valt te ontkomen dat deze mogelijkheid alleen wordt verschaft bij bepaalde categorieën van delicten.³⁷ Een belangrijk argument dat de onderzoeksgroep voor dit voorstel aanvoert, is in de eerste plaats dat de wettelijk genormeerde positie van het slachtoffer begint bij de opsporing en niet bij de vervolgingsbeslissing. In de tweede plaats wordt als argument aangevoerd dat bij de opsporing en de toepassing van dwangmiddelen niet alleen rekening dient te worden gehouden met het belang van een verantwoorde waarheidsvinding, maar ook met het streven om schade en leed van het slachtoffer zo veel mogelijk ongedaan te maken dan wel te voorkomen dat het slachtoffer wordt geconfronteerd met onnodige extra schade en leed ten gevolge van het strafproces.³⁸ Als derde argument wordt aangevoerd dat het slachtoffer dient te beschikken over adequate processuele bevoegdheden om zijn belangen onder de aandacht van de betrokken officials te kunnen brengen en/of de rechter te kunnen inschakelen om te laten toetsen of zijn belangen in voldoende mate meegenomen zijn bij de beslissingen die zijn genomen in de zaak waarin hij slachtoffer is.³⁹

Hoewel deze uitgangspunten voor het overgrote deel kunnen worden onderschreven,⁴⁰ is het de vraag of deze nopen tot een wetswijziging. De beantwoording van deze vraag leidt tot een aantal tegenwerpingen:

‘In de huidige situatie is het belang van het slachtoffer bij een deugdelijke opsporing op verschillende wijzen gewaarborgd. Op grond van de artikelen 163, zesde lid, en 165, eerste lid, zijn opsporingsambtenaren verplicht tot het ontvangen van aangiften en klachten. Wordt een aangifte of klacht niet opgenomen, dan kan hierover geklaagd worden bij de Nationale Ombudsman.⁴¹ Voorts stelt de huidige Aanwijzing voor de opsporing in zwaardere zaken én bij de zogenoemde “kant-en-klaar”-zaken opsporing verplicht. Vindt er geen opsporing plaats, dan kan het slachtoffer in de eerste plaats langs hiërarchische lijnen klagen bij het OM. Vaak zal er bij het achterwege blijven van opsporing tevens geen vervolging plaatsvinden. In dat geval is er een beklag op grond van artikel 12 mogelijk, waarbij ook het achterwege laten van de opsporing kan worden betrokken. Is er wel sprake van opsporing, maar is deze niet voortvarend genoeg, dan kan hierover bij de Nationale Ombudsman worden geklaagd.⁴²

37 Groenhuijsen en Kwakman (2002), p. 937 e.v.

38 Groenhuijsen en Kwakman (2002), p. 943.

39 Groenhuijsen en Kwakman (2002), p. 930.

40 Zie over deze onderschrijving tevens Kamerstukken II 2004/05, 30 143, nr. 3, p. 4.

41 Zie bijv. de volgende uitspraken van de ombudsman: nr. 2008/183 en nr. 2012/062.

42 Zie voor recente voorbeelden Lestrade (2013). Zie voorts meer uitgebreid Van Dooren en Van der Vlugt (2012).

De bovengenoemde mogelijkheden bestaan ongeacht de ernst van het feit. Bij ernstige feiten bestaat er bovendien de mogelijkheid om een aanvraag te doen tot een tweede beoordeling van het opsporingsonderzoek.⁴³

Het slachtoffer beschikt gezien het bovenstaande al over tamelijk veel mogelijkheden tot het entameren van opsporingsonderzoek en het is de vraag of een uitbreiding daarvan noodzakelijk of gewenst is.⁴⁴

In het dossieronderzoek wordt regelmatig door ons gezien dat de klacht is gebaseerd op het argument dat de vervolgingsbeslissing onterecht is omdat bepaalde onderzoekshandelingen niet zijn verricht of dat bijvoorbeeld letselverklaringen niet zijn afgewacht en in het proces-verbaal zijn opgenomen. Soms wordt bij de politie aangifte gedaan met opgave van getuigen die kunnen verklaren over de gebeurtenissen waarvan aangifte wordt gedaan. Als vervolgens een sepot wegens 'onvoldoende bewijs' volgt, zonder de opgegeven getuigen te horen, is dat voldoende aanleiding voor een klacht. Beperkte rechnercapaciteit valt niet onder het algemeen belang en is voor het hof in het algemeen geen reden om niet te vervolgen. Toch dwingt de beperkte capaciteit het OM kennelijk tot een restrictief opsporings- en vervolgingsbeleid op basis van prioriteiten. Daarbij dient overigens een onpartijdige afweging van alle betrokken belangen plaats te vinden.⁴⁵ Niet elke aangifte kan tot actieve opsporing leiden. In een aantal gevallen blijkt onvoldoende of beperkte opsporingscapaciteit reden is om de zaak te seponeren. In die afweging wordt – zo zien wij terug – ook wel de vraag betrokken of er duidelijke of mogelijke aanknopingspunten voor (verdere) onderzoekshandelingen zijn. Indien deze aanknopingspunten naar het zich laat aanzien ontbreken, wordt er geen opsporingscapaciteit geïnvesteerd.⁴⁶ Het hof blijkt dit in een aantal gevallen, mits goed onderbouwd, ook te accepteren.⁴⁷ Wij hebben echter ook gevallen gezien waarin zowel door de hoofdofficier van justitie als door de advocaat-generaal het standpunt werd ingenomen – uiteindelijk ook gevolgd door het hof – dat de klacht gegrond diende te worden verklaard.

43 Aanwijzing review (tweede beoordeling) (2006A019p), Stcr 2012, nr. 24713.

44 Discussienota vervolgingsbeslissing, p. 26-27.

45 Zo wordt ook erkend in de brief van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie van 22 februari 2013 over het slachtofferbeleid, Kamerstukken II 2012/13, 33 552, nr. 2, p. 3 e.v.

46 Zo was bijv. in K14/0167 (Hof Den Haag, niet gepubliceerd) als reden voor het sepot gegeven 'beperkte politiecapaciteit'. De klacht werd evenwel afgewezen. Het hof wijzigde deze sepotgrond in sepot 71 (vervolgning in strijd met belang benadeelde). Zie ook als voorbeeld K13/0522 (Hof Den Haag, niet gepubliceerd), waarin onvoldoende opsporingscapaciteit reden was voor de sepotbeslissing.

47 Vgl. voorts <https://jks.org.om.local/sites/jks/beklag-over-niet-vervolgen-art-12-wetboek-van-strafvordering/Paginas/default.aspx>.

2.3 BEKLAG ONDANKS VERVOLGING

Hoewel de wettekst van art. 12 Sv spreekt over het niet vervolgen of niet verder vervolgen van een strafbaar feit, biedt de beklagprocedure onder omstandigheden aan een rechtstreeks belanghebbende ook de mogelijkheid om een positieve vervolgingsbeslissing aan het hof voor te leggen. Een klager kan bijvoorbeeld menen dat de voorgenomen vervolging ten onrechte wordt beperkt tot slechts een deel van het materiële feitencomplex. Zo werd in HR 25 juni 1996, NJ 1996/714 aangenomen dat beklag openstond tegen de beslissing van de officier van justitie om ter zake van een verkeersongeval de verdachte te vervolgen wegens overtreding van (thans) art. 6 Wegenverkeerswet 1994, terwijl klager meende dat een vervolging wegens doodslag op zijn plaats was. De Hoge Raad gaf aan dat het hof mede tot taak heeft te beoordelen ter zake van welke wettelijke strafbepaling vervolging had moeten worden ingesteld.

2.4 TERMIJN VAN DE KLACHT

Het indienen van een klacht is, behoudens uitzonderingen, in beginsel niet aan een termijn gebonden. Indien een strafbeschikking is uitgevaardigd, moet het beklag worden gedaan binnen drie maanden na de datum waarop de rechtstreeks belanghebbende daarmee bekend is geworden.^{48/49} Het beklag kan ook na deze termijn worden gedaan indien de strafbeschikking niet volledig ten uitvoer wordt gelegd.⁵⁰ Betreft het beklag een strafbaar feit waarvoor aan de verdachte een kennisgeving van niet verdere vervolging is betekend, dan moet het beklag worden gedaan binnen drie maanden nadat zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de rechtstreeks belanghebbende met de kennisgeving bekend is geworden.⁵¹

Dat een klacht in beginsel niet aan een termijn is gebonden, is thans onderwerp van discussie.⁵² Het ontbreken van een beklagtermijn wordt als nadelig gezien voor de verdachte, omdat zijn verdedigingspositie kan worden belemmerd door de (lange) periode die is verlopen tussen het vermeende feit en de klacht. Zo kan in die periode bewijsmateriaal verloren zijn gegaan. Bovendien is het ook voor de samenleving als geheel van belang dat strafzaken voortvarend worden afge-

48 Art. 12k lid 1 Sv.

49 Voor de inwerkingtreding van de regeling betreffende de strafbeschikking was het beklag na transactie ook gebonden aan een driemaandstermijn. Deze termijn is met de invoering van de strafbeschikking onbedoeld afgeschaft.

50 Art. 12k lid 2 Sv.

51 Art. 12l lid 2 Sv.

52 Discussienota vervolgingsbeslissing, p. 29-30.

daan en dat de kwaliteit van het strafproces door onnodig tijdsverloop niet nadelig wordt beïnvloed. Van belang hierbij is, zo wordt voorts gesteld, dat sinds de totstandkoming van de huidige beklagregeling de informatievoorziening aan het slachtoffer aanzienlijk is verbeterd, onder meer door de invoering van het huidige art. 51a lid 3 Sv.⁵³ Deze bepaling stelt verplicht dat het slachtoffer op de hoogte wordt gehouden van het verloop van de strafzaak, inclusief een eventuele beslissing om geen opsporingsactiviteiten meer in de zaak te verrichten. Gezien deze informatievoorziening zou men in redelijkheid van het slachtoffer kunnen vergen dat tijdig tegen een beslissing om niet te vervolgen wordt opgekomen.

Ook wordt thans met het oog op de doorlooptijden geopperd om een termijn te stellen voor de afdoening van de klacht.⁵⁴ Het klaagschrift zou binnen een genoemde termijn van zes maanden na ontvangst dienen te worden afgedaan. Wordt deze termijn niet gehaald, dan zou een motiveringsplicht ('behoudens in de beschikking op te nemen bijzondere omstandigheden') moeten gelden. De verwachting is dat een dergelijke motiveringsplicht de doorlooptijden zal bespoedigen. Wij volgen deze gedachtegang echter niet. Van het enkel invoeren van motiveringsplichten zal, naar wij verwachten, niet een sterke stimulans uitgaan om meer voortvarend te beslissen. Wij menen dat een versnelling slechts kan worden bereikt door de werkwijze in de klachtprocedure grondig te veranderen. Dit zullen wij in deelrapport IV nader toelichten en onderbouwen aan de hand van de bevindingen van ons onderzoek, zoals deze zijn beschreven in deel II en deel III.

2.5 BEVOEGDHEID GERECHTSHOF

Bevoegd om over de klacht te oordelen is het gerechtshof. Het toezicht op het vervolgingsrecht is belegd bij het gerechtshof en niet bij de rechtbank om het gevaar van vooringenomenheid te vermijden bij de rechter die eventueel in een later stadium over de zaak zou kunnen gaan oordelen.⁵⁵ Bevoegd is het gerechtshof binnen het rechtsgebied waarvan de beslissing tot niet-vervolgving of niet verdere vervolging is genomen, dan wel waar de strafbeschikking is uitgevaardigd.⁵⁶ Als de beslissing is genomen door een officier van justitie bij het landelijk parket of bij het functioneel parket, is het Gerechtshof Den Haag bevoegd. Als de beslissing is genomen door een officier van justitie bij het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie, is bevoegd het gerechtshof in het ressort waar de klager woon-

53 In werking getreden per 1 januari 2011.

54 Discussienota vervolgingsbeslissing, p. 29-30.

55 MvT bij afd. 4, titel 1, Bijlage Handelingen II 1913/14, 286, nr. 3; Corstens (1974), p. 68; De Meijer (2011), p. 51.

56 Zie over de vraag of de procedure al dan niet gecentraliseerd zou moeten worden: discussienota vervolgingsbeslissing, p. 28-29.

verblijfplaats heeft. Bij gebreke daaraan is het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden bevoegd. Het gerechtshof komt niet aan een inhoudelijke beoordeling toe indien het beklag niet tot kennisneming van het gerechtshof behoort en het gerechtshof zich bijgevolg onbevoegd verklaart. Als een ander gerechtshof of de Hoge Raad bevoegd is, dan verwijst het eerste gerechtshof de klacht door naar het college dat wel bevoegd is.⁵⁷ In de praktijk – zo zagen wij ook bevestigd door ons dossieronderzoek – lijkt het niet vaak voor te komen dat het hof zich onbevoegd verklaart, ofschoon een duidelijk beeld ontbreekt (zie deelrapport II, paragraaf 1.3.5).

2.6 DE PROCEDURE VOORAFGAAND AAN DE (EVENTUELE) RAADKAMERBEHANDELING

2.6.1 *Ontvangst door griffier, openen dossier*

De gang van zaken voordat de klacht in raadkamer wordt behandeld, is over het algemeen als volgt. Zodra de griffier van het gerechtshof het klaagschrift heeft ontvangen, wordt de klager een schriftelijk bericht van ontvangst toegestuurd.⁵⁸ Op het klaagschrift wordt (door middel van een stempel) de datum vermeld waarop het klaagschrift bij de griffie is binnengekomen. Vervolgens wordt een dossier geopend.

2.6.2 *Rol van de advocaat-generaal*

Na ontvangst van het klaagschrift draagt het gerechtshof de advocaat-generaal op om een schriftelijk verslag uit te brengen dan wel een schriftelijke reactie op het klaagschrift te geven.⁵⁹ Het schriftelijk verslag van de advocaat-generaal is verplicht. Het verslag van de advocaat-generaal heeft tot doel het gerechtshof de noodzakelijke gegevens te verschaffen voor de beoordeling van het beklag. De advocaat-generaal wordt daarbij geacht het standpunt ‘van het OM’ in de zaak duidelijk te maken.

Hoewel dit niet in de wettelijke regeling is opgenomen, is het in de praktijk gebruikelijk dat de advocaat-generaal aan de hoofdofficier van justitie vraagt om een schriftelijk advies uit te brengen. Dit wordt in de praktijk een ambtsbericht genoemd. De hoofdofficier van justitie wordt gevraagd dit binnen vier weken te doen.

57 Art. 12b Sv.

58 Art. 12a lid 1 Sv.

59 Art. 12a Sv.

Nadat de hoofdofficier van justitie zijn advies heeft uitgebracht, neemt de advocaat-generaal een standpunt in ten aanzien van de vervolgingsbeslissing. Hij verwerkt doorgaans het advies van de hoofdofficier van justitie in een schriftelijk bericht aan het gerechtshof, ofschoon het ook wel voorkomt dat het advies van de hoofdofficier niet wordt afgewacht alvorens de advocaat-generaal zijn standpunt aan het gerechtshof kenbaar maakt.⁶⁰ Het staat de advocaat-generaal vrij om in voorkomende gevallen af te wijken van het advies van de hoofdofficier van justitie. De advocaat-generaal komt eigenstandig tot een beoordeling van de klacht in relatie tot het strafdossier en de gegevens die op dat moment bekend zijn (geworden). Dat kunnen meer gegevens zijn dan die bekend waren ten tijde van de vervolgingsbeslissing, bijvoorbeeld omdat klager bij zijn klacht letselverklaringen of een medische rapportage heeft gevoegd die eerder niet tot het strafdossier behoorden. Inmiddels is het praktijk, zo wordt bij het dossieronderzoek teruggezien, dat het schrijven van een verslag in art. 12 Sv-zaken hetzij belegd is bij een daarvoor speciaal aangewezen advocaat-generaal (bijvoorbeeld omdat het gaat om een bijzondere, specialistische of een gevoelige zaak), hetzij wordt gedaan door de advocaat-generaal die op dat moment de zogenaamde wekdienst heeft. Zo kunnen, zo is de gedachte, voortgang, kwaliteit en continuïteit worden gezekerd.

Het is mogelijk dat het standpunt van het OM in de praktijk wijzigt. In ons dossieronderzoek kwamen wij dit met enige regelmaat tegen. Er zijn twee of soms zelfs meerdere momenten waarop de advocaat-generaal een standpunt inneemt, namelijk in een schriftelijk bericht en mondeling in raadkamer. Ofschoon de advocaat-generaal kan volstaan met een verwijzing naar het advies van de hoofdofficier van justitie onder de vermelding dat hij (of zij) zich daarin geheel kan vinden, staat het de advocaat-generaal ook vrij om een ander standpunt in te nemen. Het standpunt van het OM in de tweede lijn wijkt in dat geval af van het standpunt van het OM in de eerste lijn. Het kan echter ook zijn dat op basis van dezelfde informatie door het OM in de tweede lijn verschillende standpunten worden ingenomen. Het is immers mogelijk dat er verschillende advocaten-generaal bij de zaak betrokken zijn, die ieder voor zich de aangedragen argumenten, feiten en omstandigheden anders wegen. Zo kan het gebeuren dat het standpunt van de advocaat-generaal in raadkamer afwijkt van het standpunt dat in het schriftelijk bericht van de advocaat-generaal is ingenomen, bijvoorbeeld omdat in raadkamer nieuwe informatie bekend is geworden. Als de behandeling van de zaak wordt aangehouden, kan het zelfs gebeuren dat het standpunt van de advocaat-generaal tijdens de eerste behandeling afwijkt van het standpunt dat door de advocaat-generaal tijdens de voortgezette behandeling wordt ingenomen. Aldus wordt zowel het gerechtshof als de klager geconfronteerd met uiteenlopende standpunten van het OM. Tijdens het dossieronderzoek hebben wij met enige regelmaat gezien dat door de verschil-

60 Zie deel II: Kwantitatieve analyse van registratiegegevens en dossier.

lende vertegenwoordigers van het OM in één zaak verschillende opvattingen naar voren werden gebracht over de beoordeling van hetzelfde bewijs. Dit kon dus ook gebeuren in gevallen waarin van nieuwe informatie geen sprake was, of waarin de nieuwe informatie geen wezenlijke invloed had op de beoordeling van de zaak. Gelet op de mogelijkheid van een eigenstandige beoordeling van de klacht en van de vervolgingsbeslissing door de advocaat-generaal vormt de tweede lijn een controle op de eerste lijn en een toets van de eerder ingenomen vervolgingsbeslissing. De keerzijde is dat een praktijk als hierboven beschreven, waarin door vertegenwoordigers van het OM verschillende standpunten worden ingenomen, kan leiden tot onduidelijkheid en onzekerheid bij de klager.

2.6.3 *Het ambtsbericht c.q. advies van de hoofdofficier*

Nadat de advocaat-generaal door het gerechtshof is verzocht schriftelijk verslag uit te brengen, vraagt de advocaat-generaal de hoofdofficier van justitie om een ambtsbericht uit te brengen. Dit ambtsbericht behelst een advies aan de advocaat-generaal over een in te nemen standpunt ten aanzien van de klacht en de vervolgingsbeslissing. Indien de hoofdofficier van justitie van mening is dat de vervolgingsbeslissing anders had moeten luiden dan de beslissing van zijn ondergeschikte, en de hoofdofficier de klacht gegrond vindt, zal hij deze beslissing niet zonder de art. 12 Sv-procedure verder af te wachten ongedaan kunnen maken. Zijn advies tot gegrondverklaring wordt eerst via het schriftelijk standpunt van de advocaat-generaal aan het gerechtshof voorgelegd, dat mede gelet op dit advies, het daarop voortbordurende standpunt van de advocaat-generaal en de inhoudelijke behandeling in raadkamer een beslissing neemt. Deze gang van zaken lijkt in die gevallen waarin de hoofdofficier van justitie reeds meent dat de klacht gegrond is, onnodig omslachtig en langdurig.

In het verleden ging dit niet anders, hoewel daartoe wel een aantal malen voorstellen zijn gedaan. Daarbij is gewezen op mogelijkheden om te klagen over vervolgingsbeslissingen buiten de art. 12 Sv-procedure om. Corstens beschrijft de mogelijkheid dat de burger die het niet eens is met een vervolgingsbeslissing van een officier van justitie, zich kan wenden tot het arrondissementsparket met een al dan niet met redenen omkleed verzoek om de genomen beslissing te herzien:

'Dat kan dan behandeld worden door de oorspronkelijke beslisser, die op basis van nieuwe informatie of nieuwe argumenten tot een andere konklusie komt, of door een andere officier van justitie. (...) Het hoofd van het parket kan natuurlijk de behandeling van alle klachten of bijvoorbeeld van alle klachten over sepot aan zich trekken. Zijn in artikel 5a RO neergelegde bevoegdheid kan hij ook aanwenden om bepaalde aanwijzingen aan de betreffende officier te geven. De hier besproken mogelijkheid om tot herziening van vervolgingsbeslissingen te geraken is in de wet niet geregeld en wordt ook niet bestreken door de reeds genoemde circulaire van 21 mei 1969. Om een onbevooroordeelde behandeling van dergelijke verzoeken mogelijk te maken verdient het

*aanbeveling dat een ander dan de oorspronkelijke beslisser deze afdoet. Krachtens zijn positie is de hoofdofficier meer dan enige andere officier van justitie aangewezen om dergelijke verzoeken te (laten) behandelen.*⁶¹

Corstens wijst daarnaast nog op andere interne mogelijkheden van herziening, zoals het beroep op de procureur-generaal bij het hof. Hij schrijft:

'Als burger kan men, inhakend op de bevelsbevoegdheid van de prokureur-generaal (art. 8 Sv en 54 reglement I), over een vervolgingsbeslissing waar men het niet mee eens is, beklag bij hem doen. Vanuit het aspekt van rechtsbescherming gezien is het voor de burger van belang dat hij zijn klacht of verzoek op een hoger bestuursniveau kwijt kan. (...) In zijn circulaire van 21 mei 1969 wees de minister van justitie erop dat de officier van justitie in daarvoor in aanmerking komende gevallen degene die over een sepot klaagt, op die toezichthoudende taak van de prokureur-generaal kan attenderen.

*De advocaat-generaal s'Jacob wijst er in zijn konklusie voorafgaand aan het arrest van 2 juni 1964, NJ 1964, 419, op, dat de vertegenwoordiger van het openbaar ministerie in eerste aanleg steeds rekening moet houden met de mogelijkheid dat hij een verrichte ambtshandeling op last van een hiërarchisch boven hem geplaatste vertegenwoordiger van het openbaar ministerie ongedaan zal moeten maken; de simpele sepot-mededeling moet geacht worden te zijn gedaan onder het voorbehoud, waaronder het openbaar ministerie in eerste aanleg in feite al zijn ambtshandelingen verricht, namelijk van contraire opdracht van hogerhand. Ook in verband met het beroep op de prokureur-generaal en op de minister van justitie (...) is het dus wenselijk dat de officier van justitie in zijn simpele sepot-mededeling van dit niet-definitieve karakter melding maakt, omdat anders gerechtvaardigde verwachtingen ernstig teleurgesteld kunnen worden.*⁶²

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de staatscommissie-Ort vond dat het beoordelen van opportuniteitsvragen door de rechter minder tot zijn bevoegdheid hoorde en dat het eerst 'in eigen huis' in de hiërarchische verhoudingen moest worden opgelost. Corstens:

'Aan dat bezwaar was zij tegemoet gekomen door te bepalen dat de rechter enkel op beklag van de belanghebbende, dus niet ambtshalve, een bevel kon geven. Bovendien kon men volgens artikel 14 van het ontwerp van de staatskommissie pas naar het hof gaan, als men eerst achtereenvolgens beklag had gedaan aan de macht die tot vervolging bevoegd is (het openbaar ministerie) en de macht die bevoegd is tot het bevelen van vervolging (de minister van justitie) en dit geen resultaat had opgeleverd. De staatskommissie verwachtte dat door beide bepalingen het aantal gevallen van

61 Corstens (1974), p. 48.

62 Corstens (1974), p. 49. Hij beschrijft verder nog de mogelijkheden van het beroep op de minister van Justitie en de mogelijkheden van politieke controle. Deze opties laten wij hier verder buiten beschouwing, omdat – hoewel deze mogelijkheden ook thans nog denkbaar zijn – deze zich slechts in uitzonderlijke gevallen laten denken.

*rechterlijk ingrijpen in de uitoefening van het vervolgingsrecht tot het onvermijdelijke minimum zou worden beperkt. Zonder zich daar nader over uit te laten nam de minister die verplichting om eerst bij de officier van justitie of de ambtenaar van het openbaar ministerie te klagen en vervolgens hogerop in de hiërarchie te gaan niet over.*⁶³

De wetgever heeft het uiteindelijk aan de rechter overgelaten om over het beklag te oordelen. Een 'herbeoordeling' door de hoofdofficier van justitie is slechts aan de orde in de vorm van een advies in een ambtsbericht. De 'herbeoordeling' door de advocaat-generaal vindt neerslag in een schriftelijk bericht aan het hof en, aanvullend, in het naar voren brengen van het standpunt van de advocaat-generaal in raadkamer.

Het ambtsbericht wordt in de praktijk veelal opgesteld door hetzij de officier van justitie of de parketsecretaris (namens de officier van justitie) die de vervolgingsbeslissing nam, hetzij het afdelingshoofd of een (vaste) medewerker van de stafafdeling van de hoofdofficier van justitie, namens deze. Het ambtsbericht van de hoofdofficier van justitie bevat in vrijwel alle gevallen een beschrijving van de feiten waar de aangifte zich op richt, een beschrijving van de stukken die zich in het strafdossier bevinden, de feiten die op basis van die stukken kunnen komen vast te staan, de inhoud van de vervolgingsbeslissing en de gronden waarop deze berust, en ten slotte een beoordeling daarvan van of namens de hoofdofficier van justitie.⁶⁴ Wij beoordelen de kwaliteit van de ambtsberichten zoals wij die aantreffen in ons dossieronderzoek over het geheel genomen redelijk positief, zeker als ook wordt gelet op de hoeveelheid informatie die wordt verschaft, bijvoorbeeld door middel van een uitgebreid overzicht van de feiten en de daaraan ten grondslag liggende bewijsmiddelen en het transparant maken van de vervolgingsbeslissing. Een kleine minderheid wordt door ons minder positief beoordeeld, bijvoorbeeld omdat het juridisch gehalte te wensen overlaat. Wat wij over het algemeen misten in het ambtsbericht was een vermelding van de sepotmededeling aan de verdachte. Deze informatie is van belang, nu de eerste lijn eigenstandig een andere beslissing kan nemen zolang de verdachte niet van een afdoeningsbeslissing op de hoogte is.

2.6.4 *Kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond*

Het gerechtshof komt niet tot een nader onderzoek en een inhoudelijke beoordeling als klager kennelijk niet-ontvankelijk is of het beklag kennelijk ongegrond is. In die gevallen kan het gerechtshof zonder nader onderzoek en zonder klager te horen de klager niet-ontvankelijk of het beklag ongegrond verklaren.⁶⁵ Ook een

63 Corstens (1974), p. 69-70.

64 Zo wordt gezien bij het dossieronderzoek.

65 Art. 12c Sv.

advies van de hoofdofficier van justitie kan achterwege blijven als aanstonds duidelijk is dat het beklag kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. Tot deze categorieën horen gevallen waarin het feit is verjaard of waarin de persoon wiens vervolging wordt verlangd intussen is overleden.⁶⁶ Ook kan worden gedacht aan het geval waarin de identiteit van de verdachte of eventuele getuigen niet kan worden achterhaald en er geen aanknopingspunten zijn voor een opsporingsonderzoek. Hetzelfde geldt als klager over hetzelfde feit reeds eerder beklag heeft gedaan, tenzij door hem nieuwe omstandigheden zijn aangevoerd die, waren zij het gerechtshof bekend geweest, tot een andere beslissing op dat eerdere beklag hadden kunnen leiden.⁶⁷

In het dossieronderzoek werden regelmatig zaken gezien waarin de uitkomst een kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid is. Een behandeling in raadkamer bleef dan achterwege.

2.7 DE BEHANDELING VAN DE KLACHT IN RAADKAMER

2.7.1 *Oproeping van klager en beklagde*

Komt het gerechtshof toe aan een inhoudelijk oordeel, dan beslist het niet alvorens klager te hebben opgeroepen. Als klager verschijnt, wordt hij gehoord. Verschijnt klager niet, dan kan het gerechtshof beslissen zonder klager te hebben gehoord.⁶⁸ Indien beklag is gedaan door meer dan twee personen, kan het gerechtshof volstaan met het oproepen van de twee personen wier namen en adressen als eerste in het klaagschrift zijn vermeld.⁶⁹ Het gerechtshof kan voorts de persoon wiens vervolging wordt verlangd oproepen teneinde hem in de gelegenheid te stellen opmerkingen te maken over het in het beklag gedane verzoek en de gronden waarop dat berust.⁷⁰ Een vervolgingsbevel⁷¹ wordt niet gegeven dan nadat de persoon wiens vervolging wordt verlangd, is gehoord door het gerechtshof, althans daartoe behoorlijk is opgeroepen.⁷² De persoon wiens vervolging wordt verlangd, is niet verplicht te antwoorden op de vragen die hem in raadkamer worden

66 Valkenburg (T&C), aant. 12c Sv.

67 Art. 12d lid 2 Sv.

68 Art. 12d lid 1 Sv.

69 Art. 12d lid 3 Sv.

70 Art. 12e lid 1 Sv. De oproeping gaat vergezeld van een afschrift van het klaagschrift of bevat een aanduiding van het feit waarop het beklag betrekking heeft.

71 Als bedoeld in art. 12i lid 1 Sv.

72 Art. 12e lid 2 Sv. Art. 273 lid 1 Sv is van overeenkomstige toepassing.

gesteld.⁷³ Hiervan wordt hem, voordat hij wordt gehoord, mededeling gedaan. De mededeling wordt in het proces-verbaal opgenomen.

Uitgangspunt is dat klager het recht heeft om te worden gehoord, al dan niet door een raadsheer-commissaris,⁷⁴ behoudens gevallen als de bovengenoemde, waarin het beklag kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is. Volgens Valkenburg verschilt de mate waarin deze afdoeningswijze wordt toegepast nogal per gerechtshof. Het Hof Amsterdam en het Hof Arnhem-Leeuwarden, locatie Arnhem, zouden de mogelijkheid van een summiere procedure in veel gevallen toepassen, terwijl andere gerechtshoven daar meer terughoudend in zijn.⁷⁵ Opgemerkt wordt dat een ruime toepassing van de mogelijkheid om het horen van de klager achterwege te laten, in strijd is met de bedoeling van de wetgever. Deze regeling is namelijk bedoeld voor zeer evidente gevallen van niet-ontvankelijkheid of ongegrondheid, zoals een beklag ten aanzien van feiten die inmiddels verjaard zijn of over feiten die evident niet binnen het bereik van een strafbepaling vallen. In die gevallen is een vervolging hoe dan ook kansloos.⁷⁶

Ten aanzien van de oproepingen van de klager en de beklagde zien we bij het dossieronderzoek tussen de hoven verschillen in de praktijk. Bij het Hof Den Haag wordt in een groot aantal gevallen zowel de klager als beklagde opgeroepen in de gevallen waarin niet aanstonds wordt geoordeeld tot kennelijke ongegrondheid of niet-ontvankelijkheid. Indien verschenen, worden zij door het hof in een meervoudige samenstelling gehoord, vaak nadat een eerste behandeling van de klacht daarvoor is aangehouden. De praktijk bij het Hof 's-Hertogenbosch en het Hof Arnhem-Leeuwarden, locatie Arnhem, is vergelijkbaar. In Amsterdam worden klager en beklagde opgeroepen indien niet tot een kennelijke ongegrondheid of niet-ontvankelijkheid wordt geoordeeld. Zij worden gehoord door de raadsheer-commissaris, zonder dat daaraan eerst een behandeling van de klacht voorafgaat. In Amsterdam worden klager en beklagde bovendien veelal op dezelfde dag, zij het op andere tijdstippen, gehoord. Bij het Hof Arnhem-Leeuwarden, vestiging Leeuwarden, wordt – anders dan bij de vestiging Arnhem – de klager in beginsel altijd opgeroepen en – net als in Amsterdam – enkelvoudig gehoord. Als het beklag daarna niet ongegrond lijkt, wordt de beklagde opgeroepen om op een nadere raadkamerzitting – eveneens enkelvoudig – te worden gehoord.

73 Art. 12g Sv.

74 Art. 12d lid 1 en art. 12h Sv.

75 Valkenburg (T&C), aant. 2 op art. 12c.

76 Kamerstukken II 1979/80, 15 831, nr. 1-3, p. 19.

2.7.2 *Bijstand*

De klager en de persoon wiens vervolging wordt verlangd, kunnen zich in raadkamer doen bijstaan.⁷⁷ Zij kunnen zich doen vertegenwoordigen door een advocaat, indien deze verklaart daartoe bepaaldelijk te zijn gevolmachtigd, of door een daartoe bij bijzondere volmacht schriftelijk gemachtigde. Van deze bevoegdheid, alsmede van de mogelijkheid om toevoeging van een advocaat te verzoeken, wordt hun in de oproeping mededeling gedaan.

2.7.3 *Onderzoek in raadkamer: meervoudig of enkelvoudig en nadere onderzoekshandelingen*

Ofschoon het gerechtshof meervoudig tot een beschikking komt, kan het horen van de klager en de beklaagde ook aan een van de leden van het gerechtshof worden opgedragen.⁷⁸ Dit lid van het gerechtshof wordt in de processen-verbaal aangeduid als 'raadsheer-commissaris', en hoort in die hoedanigheid klager en beklaagde. Deze figuur van de raadsheer-commissaris zien we in ons dossieronderzoek hoofdzakelijk terug bij het Gerechtshof Amsterdam en het Hof Arnhem-Leeuwarden, vestiging Leeuwarden.

In de discussienota over de vervolgingsbeslissing⁷⁹ worden verschillende vragen opgeworpen over de mogelijkheden voor feitelijk onderzoek in het kader van de beklagprocedure. De eerste vraag is of de onderzoeksmogelijkheden dienen te worden verruimd. Zo ja, aan welke onderzoeksmogelijkheden moet dan worden gedacht? Zou de mogelijkheid moeten worden gecreëerd om aan de advocaat-generaal opdracht te geven tot het doen van nader onderzoek? Of zouden er onderzoeksfaciliteiten moeten worden gecreëerd voor de rechter-commissaris of raadsheer-commissaris, ook al is er formeel nog geen verdachte? In dit verband wordt gewezen op het bepaalde in art. 23 lid 1 Sv, dat op de raadkamerbehandeling van het beklag van toepassing is en als basis kan gelden voor het desgewenst oproepen van getuigen en deskundigen.⁸⁰ Niet duidelijk is echter of er op basis van de huidige wettelijke regeling ook andere 'bevelen' tot het doen van nader onderzoek aan het OM kunnen worden gegeven.

Over de opgeworpen vragen wordt verschillend gedacht. Gelet op het karakter van de art. 12 Sv-procedure wordt wel gemeend dat er geen ruimte is voor het (doen)

77 Art. 12f lid 1 Sv. Het tweede, derde en vierde lid handelen over de kennisneming van stukken.

78 Art. 12h Sv.

79 Discussienota vervolgingsbeslissing, p. 30-32.

80 Luidende: 'De raadkamer is bevoegd de noodige bevelen te geven, opdat het onderzoek hetwelk aan hare beslissing moet voorafgaan, overeenkomstig de bepalingen van dit wetboek zal plaats vinden.' Zie hierover Valkenburg (T&C), aant. 1 en 2 op art. 23, en De Vries (2013), aantekening C.1. bij art. 23. Zie voorts HR 6 februari 2007, ECLI:NL:HR:2007:AZ2129, NJ 2007, 111.

verrichten van nadere onderzoekshandelingen door de beklagkamer.⁸¹ De procedure is betrekkelijk summier en is er niet op (in)gericht om feiten en omstandigheden vast te stellen door het horen van getuigen en deskundigen. Verder spelen in de discussie over de (on)wenselijkheid van uitbreiding van de procedure onvermijdelijk capaciteitsoverwegingen een rol. Toch komt het in de praktijk voor, zo wordt daar tegen ingebracht, dat er door het hof wel nader (opsporings)onderzoek wordt geëntameerd.⁸² De indruk bestaat dat hieraan vooral behoefte bestaat wanneer de beslissing over het beklag complex is of waar het gaat om gevallen waarin het een potentieel gegronde klacht betreft, maar het verrichte opsporingsonderzoek zodanig onvolledig is dat een goede beoordeling van het beklag niet mogelijk is.

In het dossieronderzoek wordt met regelmaat gezien dat door het hof nadere onderzoekshandelingen worden gelast, hetzij doordat het hof getuigen zelf hoort (al dan niet via een raadsheer-commissaris), hetzij doordat het hof getuigen doet horen via de advocaat-generaal. Als de raadsheer-commissaris van mening is dat ook anderen dan klager en beklagde dienen te worden gehoord, kan hij dezen zelf horen, maar ook wordt in het dossieronderzoek teruggezien dat de raadsheer-commissaris de advocaat-generaal opdraagt om potentiële getuigen te doen horen door de politie. De behandeling wordt dan aangehouden. In een enkel geval zijn zelfs meerdere raadkamerbehandelingen nodig om tot een eindbeslissing te komen.⁸³ Wij zijn niet tegengekomen dat de beklagkamers worstelen met de vraag of onderzoekshandelingen al dan niet kunnen worden verricht, dan wel dat op dat punt beperkingen worden gevoeld. Gezien wordt dat de beklagkamer hetzij zelf onderzoekshandelingen verricht of doet verrichten indien deze passen binnen de beperkte tijd van een raadkamerbehandeling of passen bij het summiere karakter van de procedure en indien het horen van deze getuigen en/of deskundigen betrekkelijk eenvoudig kan plaatsvinden, hetzij oordeelt dat vervolging moet plaatshebben door middel van een gerechtelijk onderzoek. Voor de praktijk lijken aldus voldoende mogelijkheden ter beschikking te staan. Bovendien komt in de onderzoeksresultaten niet naar voren dat de behandeling in raadkamer de doorlooptijden negatief beïnvloedt.

81 Aben (2004), p. 54-55 en Hof Amsterdam 23 juni 2004, ECLI:NL:GHAMS:2004:AU7729 (Mercatorpleinzaak).

82 Frijda (2004), p. 18.

83 Een voorbeeld waarbij zes behandelingen in raadkamer en twee tussenbeschikkingen nodig waren om te komen tot een eindbeschikking is K12/0113 (Hof Amsterdam). Het standpunt van het OM wijzigde in de loop van de procedure. Uiteindelijk oordeelde het hof het beklag gegrond. Dit betrof overigens een complexe medische zaak. In K14/0099 (Hof Amsterdam) was sprake van twee pro-forma behandelingen ten behoeve van de bewaking van de voortgang van de procedure. Dit betrof een zaak van huiselijk geweld en vernieling die eerder was geseponneerd op sepotgrond 43 (oud feit). Uiteindelijk heeft een inhoudelijke behandeling van deze beklagzaak niet plaatsgevonden omdat het hof het beklag 'kennelijk ongegrond' vond.

In gevallen waarin geen of onvoldoende verdenking bestaat tegen de persoon wiens vervolging wordt verlangd en waarin geen ruimte is voor toepassing van de in art. 12i lid 3 Sv vervatte mogelijkheid van een verwijzing via de officier van justitie naar de rechter-commissaris, zou onzes inziens ook geen ruimte behoren te zijn voor toepassing van art. 23 Sv waar het gaat om onderzoekshandelingen die bestaan uit toepassing van dwangmiddelen waarvoor een redelijke verdenking is vereist.⁸⁴ Terecht wordt in de discussienota opgemerkt dat het de vraag is of het gewenst is de beklagde, die te weinig verdacht is om als ‘verdachte’ in de zin van art. 27 lid 1 Sv te worden aangemerkt, qua rechtspositie zonder meer gelijk te stellen aan een ‘verdachte’ tegen wie een vooronderzoek loopt. Inbreuken op rechten worden namelijk veelal gelegitimeerd vanwege de verdenking die in de desbetreffende strafzaak bestaat. Dit ligt genuanceerder waar het gaat om het horen van getuigen en deskundigen. Ook het OM en politie kunnen op zichzelf getuigen en deskundigen (doen) horen indien er nog geen sprake is van een verdachte in de zin van art. 27 Sv, of indien er sprake is van een zwakke verdenking. Er staat onzes inziens niets aan in de weg om art. 23 Sv te zien als wettelijke basis voor een bevel aan het OM om bepaalde getuigen en/of deskundigen te doen horen in het kader van een art. 12 Sv-procedure. In de huidige praktijk gebeurt dit ook veelvuldig. Een ander denkbaar bevel van de beklagkamer aan het OM is het voegen van stukken aan het art. 12 Sv-dossier, zoals processen-verbaal uit een strafdossier, mits dit bevel in overeenstemming is met de relevante bepalingen van het Wetboek van Strafvordering, zoals art. 23 Sv overigens ook voorschrijft.⁸⁵ In andere gevallen biedt art. 181 Sv onzes inziens voldoende soelaas. Ten slotte is het denkbaar dat de behandeling in raadkamer wordt aangehouden met het oog op schadebemiddeling.⁸⁶

2.7.4 *Eindbeslissing*

Indien het beklag tot de kennisneming van het gerechtshof behoort, de klager ontvankelijk is en het gerechtshof van oordeel is dat vervolging of verdere vervolging had moeten plaatshebben, beveelt het gerechtshof dat de vervolging zal worden ingesteld of voortgezet ter zake van het feit waarop het beklag betrekking heeft.⁸⁷ Het gerechtshof kan het geven van een zodanig bevel ook weigeren op gronden aan het algemeen belang ontleend.⁸⁸ Tenzij het gerechtshof anders bepaalt, kan

84 Frijda beschrijft een interessant praktijkvoorbeeld waarin het hof op ‘onorthodoxe’ wijze met dit probleem omging, zie Frijda (2004), p. 19 e.v.

85 Denk aan de regeling processtukken.

86 Zo is in K10/0241 door de advocaat-generaal een dergelijk verzoek aan het Hof Den Haag gedaan, dat overigens niet is ingewilligd (dossieronderzoek).

87 Art. 12i lid 1 Sv.

88 Art. 12i lid 2 Sv.

de vervolging niet worden ingesteld of voortgezet door het uitvaardigen van een strafbeschikking.⁸⁹ Het bevel kan tevens de last bevatten dat door de officier van justitie de vordering zal worden gedaan als bedoeld in art. 181 Sv, teneinde de rechter-commissaris bepaalde onderzoekshandelingen te laten verrichten, of dat de persoon wiens vervolging wordt verlangd ter terechtzitting wordt gedagvaard.⁹⁰ Als geen onbevoegdverklaring wordt uitgesproken of geen bevel tot (verdere) vervolging wordt gegeven, wijst het gerechtshof het beklag af.⁹¹

In de praktijk worden thans ook beschikkingen gezien waarin een voorwaardelijk bevel tot (verdere) vervolging is opgenomen, ofschoon een wettelijke basis daarvoor strikt genomen ontbreekt.⁹² De gedachte hierachter is dat daarmee recht kan worden gedaan aan de belangen van de klagers, terwijl tegelijkertijd recht kan worden gedaan aan het belang van de samenleving bij een proportionele inzet van middelen, en aan het belang van de verdachte om niet terecht te staan wanneer hij kan volstaan met vergoeding van schade van het slachtoffer.

Over de vraag of de eindbeschikking het product moet zijn van een volle of beperkte toetsing van de opportuniteit van de vervolging, wordt verschillend gedacht. Cleiren schrijft:

‘Wat betreft de aard en omvang van het beroep bij de rechter verdient de volle toetsing van de huidige procedure zorgvuldig te worden heroverwogen. Ook al lijkt de rechtsbescherming van de klager daarmee het best gewaarborgd, in de huidige institutionele/constitutionele positie van het Openbaar Ministerie zijn er mijns inziens onvoldoende legitieme gronden om aan de beslissing van het Openbaar Ministerie die past binnen een aanvaard en aan politieke controle onderhevig beleid een volle toets door de rechter te blijven toevoegen. Wél moet de rechter mijns inziens kunnen toetsen of, indien in het concreet voorliggende geval sprake is van een afwijking van het beleid van het Openbaar Ministerie, de beslissing van de officier van justitie niet in strijd komt met de beginselen van een goede procesorde. Hij zal dus een afwijking van beleid adequaat en toegesneden op de concrete casus moeten kunnen motiveren. Zo’n vorm van toetsing is evenwel geen volle toetsing in de gebruikelijke betekenis van dat woord. De instantie die – in geval van

89 Tijdens het dossieronderzoek werd gezien dat met name in Den Haag hiervan thans regelmatig gebruik wordt gemaakt en dat de mogelijkheid van een strafbeschikking expliciet in het dictum wordt genoemd.

90 Art. 12i lid 3 Sv.

91 Art. 12i lid 4 Sv.

92 Discussienota vervolgingsbeslissing, p. 33. Zie bijv.: Gerechtshof Leeuwarden 14 juni 2012, ECLI:NL:GHARL:2012:BY1152, NbSr 2012, 348 en Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 23 april 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:2966 in de volgende bewoordingen: ‘het gerechtshof beveelt dat de officier van justitie van het arrondissementsparket Noord-Nederland beklagde zal vervolgen ter zake van vernieling, gepleegd op (...) te Emmen; bepaalt dat aan dit bevel tot vervolging geen gevolg zal worden gegeven indien beklagde binnen twee maanden na dagtekening van deze beschikking de door klager geleden schade ten bedrage van €127,05 heeft vergoed en van die betaling terstond aan eerder genoemde officier van justitie heeft doen blijken.’

*zo'n nieuwe regeling – vervolging kan bevelen zal in ieder geval in staat moeten worden gesteld om, in het geval reeds een sepotbeslissing of kennisgeving van niet verdere vervolging aan de persoon wier vervolging wordt verzocht is toegekomen, dat sepot te doorbreken. (...)*⁹³

In de discussienota vervolgingsbeslissing is hierover opgemerkt:

'In de eerste plaats suggereert Cleiren dat onlosmakelijk aan de huidige procedure verbonden is dat de rechter de vervolgingsbeslissing vol toetst. Zoals in paragraaf 3.1.2. aan de orde is gekomen, is inderdaad bij de herziening van de beklagregeling 1985 uitgegaan van een volle toetsing, maar is inmiddels de rechtspraak in verschillende gevallen uitgegaan van een beperktere toetsingsruimte, waarbij het beleid van het OM als uitgangspunt wordt genomen.

*De argumenten die Cleiren aanvoert voor een terughoudende toetsing snijden op zichzelf wel hout. Zoals Corstens stelt is het niet gewenst "dat een politiek ongecontroleerde macht gaat bepalen hoe het vervolgingsbeleid in Nederland moet luiden." Een wetswijziging in verband hiermee is echter niet noodzakelijk omdat een dergelijke toets ook in te passen valt in de huidige regeling. Wel is het gewenst dat in ieder geval in kamerstukken meer duidelijkheid wordt verschaft over de toetsingsruimte die de beklagrechter op dit punt heeft."*⁹⁴

Wij hebben in ons dossieronderzoek weinig lijn of structuur kunnen ontdekken in de toetsingsruimte die de beklagrechter zichzelf gunt.

93 Cleiren (2008), p. 546.

94 Discussienota vervolgingsbeslissing, p. 24.

De hiervoor beschreven procedures en werkwijzen zijn het uiteindelijke resultaat van een lange geschiedenis.¹ Regelmatig zijn fundamentele kwesties zoals de positie van de belanghebbende, de aard en de omvang van de toetsing, en de vraag bij welk orgaan de beoordeling van het beklag thuishoort onderwerp van debat geweest. Dit leidde tot verschuivingen en verbeteringen in de wettelijke regeling, maar niet tot fundamentele wijzigingen.² Op de art. 12 Sv-procedure en -praktijk klinken sinds de eeuwwisseling opnieuw kritische geluiden door.³ Deze lijken hun oorsprong te vinden in een onderzoek van het ressortsparket Amsterdam in 2004, dat onder meer tot de conclusie leidde dat de procedure van het beklag tegen niet-vervolgging op de schop zou moeten worden genomen.⁴ Geconcludeerd werd voorts dat de invloed van het Amsterdamse hof op het vervolgingsbeleid van het OM in meer algemene zin maar zeer beperkt is en dat de doorlooptijden onverantwoord lang waren. De rechtsgang zou zeer aan kracht kunnen winnen door de doorlooptijden aanzienlijk te verkorten.⁵

In een bijdrage aan het Strafblad in 2008 stelt Cleiren naar aanleiding van het onderzoek van het ressortsparket Amsterdam uit 2004 de vraag aan de orde of de beklagregeling en de realisering daarvan in de huidige rechtspraktijk voldoende passen binnen de 'constitutionele' verhouding tussen zittende en staande magistratuur. Voorts werpt zij de vraag op of de beklagregeling in het licht van de huidige maatschappelijke opvattingen en de belangen van burgers, slachtoffers en belanghebbenden voldoende legitiem en adequaat is.⁶ Cleiren benadert deze vraag vanuit de historische achtergrond van de huidige regeling en vanuit de huidige en

1 Cleiren (2008), p. 535-538 en de aldaar aangehaalde literatuur. Zie voorts Bosch e.a. (2011), p. 1-73.

2 Aldus concludeert Cleiren (2008), p. 538, na een analyse van de historische achtergrond.

3 Zie o.a. Van Gend en Visser (2004), Cleiren (2008), p. 534 en Simmelink (2004), p. 219 e.v. Zie voorts: discussienota vervolgingsbeslissing, p. 18 e.v.

4 Zie Schalken (2004), p. 14: '(...) hij heeft mij na vijftientig jaar tot het besef gebracht dat de mooie regeling van destijds helemaal op de schop moet'.

5 Van Gend en Visser (2004).

6 Cleiren (2008), p. 534-546.

dus veranderde en veranderende context.⁷ Zij ziet veranderingen op drie terreinen: de groeiende erkenning van de belangen van het slachtoffer, de institutionele/constitutionele verhouding tussen staande en zittende magistratuur, en de aard en de omvang van de toetsing. Deze is verschoven van het algemeen belang bij het voorkomen van lichtvaardige of partijdige vervolgingen door het OM naar een meer op het individuele belang van een benadeelde burger toegespitste toetsing. Wat betreft de institutionele/constitutionele verhouding tussen staande en zittende magistratuur ziet Cleiren ontwikkelingen die een tegengestelde beweging vormen ten opzichte van de gewijzigde toetsing door de beklagrechtter. De eerste is de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de vervolgingsbeslissing van de rechter naar het OM, dat de vervolgingsbevoegdheid volledig en autonoom in handen heeft.⁸ Een tweede ontwikkeling is dat het OM zich in haar visie steeds meer heeft ontwikkeld naar één organisatie waar orde heerst, waar een algemene en bijzondere aanwijzingsbevoegdheid⁹ geldt en waarin wordt gewerkt langs lijnen zoals binnen 'gewone' bestuursorganen. Hierdoor is de vervolgingsbeslissing steeds meer ingebed in een bestuurlijk hiërarchische organisatie en in een vooraf ontwikkeld beleid ten aanzien van de vervolging. De impliciete of expliciete sepotbeslissing maakt als gevolg van deze ontwikkelingen, zo schrijft Cleiren, in beginsel deel uit van een beleid dat niet alleen algemeen en openbaar is, maar ook aan democratische controle onderhevig is. Daarnaast hebben deze ontwikkelingen eraan bijgedragen dat in bepaalde gevallen de beslissing om al dan niet te vervolgen reeds uitvoerig onderwerp is geweest van overleg tussen de officier van justitie, de hoofdofficier van justitie, het college van procureurs-generaal en soms ook de minister van Justitie.¹⁰ Voorts is de hiërarchische lijn tussen leden van het OM in de eerste en in de tweede lijn vervallen. Deze tegengestelde ontwikkelingen rechtvaardigen in haar visie reeds een heroverweging van de procedure inzake het beklag. Verder wordt de vraag scherp op tafel gelegd of de rechtsbescherming van de belanghebbenden en de potentieel te vervolgen verdachte door de huidige behandeling van de beklagprocedure in handen van het gerechtshof zo goed wordt gediend dat een behandeling door die autoriteit de voorkeur verdient. Bezien vanuit de belangen van klager worden er diverse bezwaren genoemd. In de eerste plaats het feit dat de meeste klachten worden afgewezen. Deze stand van zaken doet veronderstellen, aldus Cleiren, dat bij klagers waarschijnlijk hogere verwachtingen bestaan omtrent het doen van beklag dan realistisch is in het licht van bewijs en opportuniteit. In

7 Bij de samenstelling van dit overzicht heeft de auteur gebruikgemaakt van: Van der Leij, aant. 2 en 3 op art. 12-13a; Bosch (2008); Mostert (1968), p. 253-376; Corstens (1974); Van Boven (1990); Fasseur (1968), p. 19-29. Zie voorts: Bosch e.a. (2011), p. 1-73.

8 Even afgezien van de bevoegdheid tot het opleggen van strafbeschikkingen, die in de art. 257a en 257ba aan andere functionarissen en instanties dan het OM is toegekend.

9 Vgl. de art. 127, 128 en 130 lid 4 Wet RO.

10 Zie bijv. de Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties, 13 oktober 2008 (2008A021).

sommige gevallen adviseert de advocaat-generaal tot vervolging en wijst het hof het beklag af.¹¹ In de tweede plaats is van belang dat klagers veelal niet worden opgeroepen om te worden gehoord, in afwijking van de bedoeling van art. 12c Sv.¹² Ten derde is de raadkamerbehandeling niet openbaar. In veel gevallen wordt de kennisneming van en inzage in het dossier volgens art. 12f Sv niet gerealiseerd wegens de kennelijke niet-ontvankelijkheid of ongegrondheid van de klacht volgens art. 12c Sv. In geval van ongegrondheid van de klacht, en dat is het vierde bezwaar, is de motivering veelal beperkt en voor een niet-jurist niet eenvoudig te begrijpen. Ten vijfde, en dit wordt gezien als het meest nijpende probleem, is de duur van de beklagprocedure veel te lang. De verschillende stappen in de procedure zijn te tijdrovend. Dit doet afbreuk aan het gezag van zowel het OM als de rechter en aan de legitimiteit en het gezag van de beschikkingen van het hof in de beklagprocedures. Ten slotte wordt erop gewezen dat het gebrek aan uniformiteit in de wijze van behandeling en afhandeling van het beklag door de verschillende gerechtshoven als onwenselijk moet worden beschouwd. Uit beschikbare gegevens blijkt dat niet alleen de procedure waarlangs het beklag wordt afgehandeld per hof verschilt, maar ook de wijze van omgang met de klager. Ook vertonen de uitspraken van de onderscheiden hoven weinig overeenkomst.¹³

Volgens Cleiren is er zowel vanuit het perspectief van zuivere verhoudingen tussen zittende en staande magistratuur in ons rechtsbestel als vanuit het volstrekt andere perspectief van rechtsbescherming zeer veel voor te zeggen om de procedure inzake het beklag op de schop te nemen. De vraag die dan vervolgens rijst – gebaseerd op een gedachte die op zichzelf niet nieuw is¹⁴ – is of het OM niet zelf de bij een beklagprocedure betrokken belangen kan en zelfs behoort af te wegen en te beschermen. Onder de huidige taakopvatting van het OM en met inachtneming van de daarbij passende organisatiestructuur weet het OM zich als een bestuursorgaan gebonden aan de wet, aan zijn eigen beleid en aan de ongeschreven beginselen van een goede procesorde. Tegen die achtergrond ligt een eerste en volle toetsing van de beslissing tot niet-vervolging door het orgaan dat de gewraakte beslissing nam veel meer voor de hand. Cleiren komt tot de volgende voorstellen tot wijziging van de huidige regeling. Voor de procedure van beklag tegen niet-vervolging zou kunnen worden gedacht aan een vorm van bezwaar zoals in het bestuursrecht, eventueel gevolgd door een ‘administratief’ beroep of een beroep op de rechter. Bij bezwaar zal men in eerste instantie moeten denken aan bezwaar bij de officier van justitie of hoofdofficier die voor de beslissing tot niet vervolgen (mede)verantwoordelijk was. Deze procedure is dicht bij de burger, laagdrempeli-

11 Zie hierover Frijda (2004), p. 30-31, die meldt dat zulks met zekere regelmaat voorkomt.

12 Aben (2004), p. 44-46.

13 Dit werd reeds gesignaleerd in diverse bijdragen in Van Gend en Visser (2004). Uit het onderhavige dossieronderzoek hebben wij hetzelfde beeld.

14 Zie Corstens (1974) over de wetsgeschiedenis.

ger en op maat, maar wel acceptabel qua inspanning, inzet en kosten. De behandeling van het beklag kan bovendien snel plaatsvinden. Het bezwaar biedt de officier van justitie de gelegenheid om een eventuele misslag te herstellen, maar evengoed om zijn oordeel over een vervolging al dan niet aan te passen. Ook ziet Cleiren als voordeel dat deze weg soms zelfs de mogelijkheid biedt om de zaak in der minne te schikken, omdat een wat minder formele setting direct contact tussen beslissers en klager mogelijk maakt. Een snelle en niet noodzakelijkerwijs sterk formele setting biedt meer mogelijkheden, zo wordt geredeneerd, om te bewerkstelligen dat de klager het gevoel krijgt dat hem recht wordt gedaan. Als beroepsmogelijkheid wordt vervolgens de advocaat-generaal van het ressortsparket geopperd. Om meerdere redenen zou de advocaat-generaal volgens Cleiren een kennelijk voor de hand liggende optie zijn, omdat de advocaat-generaal zich in lijn van de wettelijke structuur van het Openbaar Ministerie – één orgaan – dient te voegen naar het beleid van het Openbaar Ministerie als geheel:

‘Tegelijkertijd staat hij tamelijk “onafhankelijk” van de beslissing van de officier van justitie in het concrete geval omdat hij niet in een hiërarchische verhouding staat tot de individuele officier.’¹⁵

Als bezwaar wordt genoemd dat een dergelijke beroepsmogelijkheid de reguliere samenwerking en het overleg tussen officier van justitie en advocaat-generaal zou kunnen belasten. Als alternatief voor de advocaat-generaal als beroepsmogelijkheid wordt genoemd een ander (eventueel te creëren) bestuursorgaan of de rechter. De onderzoeksgroep Strafvordering 2001 kwam overigens reeds eerder – vooral vanwege praktische redenen – tot een vergelijkbaar voorstel door aan het beroep op de rechter een bezwaarprocedure bij het OM vooraf te laten gaan. De beklag-rechter zou in die procedure de beroepsmogelijkheid kunnen vervullen. Deze dient het beklag vol te toetsen.

Door leden van de Tweede Kamer is niet lang na het verschijnen van de publicatie van Cleiren de vraag gesteld of een wijziging van de art. 12 Sv-procedure nodig is, gezien de belasting van het justitiële apparaat door het toegenomen aantal zaken.¹⁶ De toenmalige minister van Justitie had echter een andere voorkeur. Hij meende dat eerst moest worden gezien of het aantal klachten niet kon worden teruggebracht door een betere uitleg door het OM aan het slachtoffer of een andere rechtstreeks belanghebbende van de reden van het sepot, en door een snellere afhandeling van zaken.¹⁷ Vastgesteld werd dat in de periode kort voor en na de eeuwwisseling er een fluctuerend beeld te zien was van het jaarlijkse aantal klachten dat bij de gerechtshoven werd ingediend. Een verklaring voor deze

15 Cleiren (2008), p. 545.

16 Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, nr. 80.

17 Brief van de minister van Justitie aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 8 januari 2010, kenmerk 5633183/09.

toename kon moeilijk worden gegeven. Die verklaring moest in ieder geval niet worden gezocht in de lichte groei van het aantal sepotbeslissingen of de fluctuatie in het aantal aangiften. Door de minister werd voorts vermeld dat veel van de art. 12 Sv-klachten over niet-vervolgging zaken betrof waarin aangifte is gedaan van geweld of bedreiging met geweld door familie of burens. Gesteld werd dat de stijging van het aantal sepotbeslissingen mogelijk vooral zag op zaken waarbij sprake is van geweldsmisdrijven. Mogelijk kan daarbij een rol spelen dat de intensivering van het beleid gericht op de aanpak van huiselijk geweld en geweld in het algemeen, verwachtingen wekt die in geval van sepot een extra teleurstelling oplevert voor slachtoffers. Voorts werd aannemelijk geacht dat er een zekere relatie is tussen het aantal klachten en de mate waarin het OM duidelijkheid verschaft over de reden van het niet vervolgen van een zaak. Er zijn volgens de minister aanwijzingen dat een goede motivering bijdraagt aan de acceptatie van een beslissing. In de nieuwe Aanwijzing slachtofferzorg zouden instructies worden opgenomen die zouden moeten leiden tot een betere informatievoorziening aan aangevers en slachtoffers van strafbare feiten waarvan de zaak met een sepotbeslissing eindigt. De strekking van de instructie diende onder meer te zijn dat het OM een heldere motivering geeft van de sepotbeslissing, en in bepaalde gevoelige zaken een aanbod doet tot het geven van een mondelinge toelichting. De minister verwachtte dat met deze maatregel de instroom van klachten zou kunnen worden beperkt. Daarnaast waren andere maatregelen reeds voorgesteld in een eerdere brief:¹⁸

‘Teneinde de instroom van klachten te beperken is met het College van procureurs-generaal overeengekomen dat in de nieuwe aanwijzing slachtofferzorg instructies worden opgenomen die moeten leiden tot een betere informatieverstrekking aan aangevers en/of slachtoffers van strafbare feiten, waarvan de zaak met een sepotbeslissing eindigt. De strekking van de instructie zal onder meer zijn dat het OM een heldere motivering geeft van de sepotbeslissing en in bepaalde gevoelige zaken een aanbod doet tot het geven van een mondelinge toelichting.

Wat betreft de reductie van de doorlooptijden is met het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak overeengekomen dat een maximale termijn van zes maanden zal worden gesteld aan de afdoening van een klacht en dat enkel behoudens bijzondere omstandigheden hiervan kan worden afgeweken. Een belangrijke maatregel om deze termijn te halen is dat bij de ontvangst en registratie van een klacht bij het gerechtshof onmiddellijk of spoedig daarna zodra dat mogelijk is, een zittingsdatum wordt bepaald. Daarmee kan worden voorkomen dat pas een zittingsdatum wordt bepaald nadat de advocaat-generaal verslag heeft uitgebracht en daardoor enkele weken verloren gaan. Na registratie van binnenkomst van de klacht wordt bij het gerechtshof als regel aangehouden dat de advocaat-generaal bij het ressortsparket per omgaande wordt verzocht om verslag uit te brengen.

18 Brief van 22 oktober 2009 (32 123 VI, nr. 15).

Het OM hanteert als stelregel dat een beklagzaak binnen acht weken gereed moet zijn voor behandeling. Het betreft hier een termijn inclusief die voor het aanvragen en aanleveren van een ambtsbericht door de officier van justitie of de daartoe gemandateerde parketmedewerker die de zaak heeft geseponneerd. De termijn voor het uitbrengen van een ambtsbericht is twintig dagen. Eventueel kan tien dagen uitstel worden verleend.

Het OM en de Raad voor de Rechtspraak nemen verschillende maatregelen om de snelheid in de procedure te waarborgen. Daarbij zal uiteraard sprake kunnen zijn van enige lokale variatie. Enkele hoven zijn onder meer voornemens in dringende gevallen waarin niettemin het ambtsbericht niet tijdig is aangeleverd en de advocaat-generaal daardoor nog geen verslag heeft kunnen uitbrengen, de officier van justitie op zitting te roepen voor het geven van een mondelinge zienswijze naar aanleiding van de klacht. Door de ressortsparketten zal nauwolettend worden bijgehouden dat de ambtsberichten tijdig worden aangeleverd. De informatie hierover zal worden doorgegeven aan de arrondissementsparketten.'

Ook thans wordt in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering de vraag aan de orde gesteld of de regeling van de beklagprocedure van de art. 12 e.v. Sv dient te worden gewijzigd.¹⁹ In de discussienota vervolgingsbeslissing worden bij het voorstel van Cleiren, zoals hierboven weergegeven, echter verschillende kanttekeningen geplaatst. Zo wordt erop gewezen dat de door Cleiren en de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 gedane voorstellen problematisch zijn in die gevallen waarin er reeds een sepotmededeling of kennisgeving van niet verdere vervolging is gedaan. Naar geldend recht kan behoudens nieuwe bezwaren alleen de beklagrechtter op een dergelijke mededeling of kennisgeving terugkomen. Een administratieve rechtsgang binnen het OM zou in een substantieel deel van de gevallen geen zin hebben, want ook als het OM bij nader inzien van mening is dat er ten onrechte een sepotmededeling of kennisgeving van niet verdere vervolging is gevolgd en dat er alsnog een vervolging dient plaats te vinden, is het OM niet bevoegd om zelf op de eenmaal genomen beslissing terug te komen. Bij dit alles moet worden bedacht, zo stelt de discussienota, dat het in de praktijk nu al voorkomt dat het OM, in gevallen waarin er geen sprake is van een sepotmededeling of kennisgeving die hieraan in de weg staat, niet de beslissing van het hof afwacht, maar zelf alsnog beslist de persoon wiens vervolging wordt verlangd, te vervolgen. Deze mogelijkheid wordt ook gesuggereerd in de eerdergenoemde Aanwijzing opsporing:

'Ter versnelling van de procedure zou deze laatstgenoemde mogelijkheid gecodificeerd kunnen worden. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door aan artikel 12a (betreffende het ambtsbericht van het OM) een nieuw derde lid toe te voegen waarin bepaald wordt dat behoudens de gevallen waarin er aan de verdachte een sepotmededeling is gedaan dan wel een kennisgeving van niet verdere

19 Zie hierover de discussienota vervolgingsbeslissing.

vervolging is betekend, het OM bevoegd is de verdachte alsnog (verder) te vervolgen zonder de uitspraak van het hof over het beklag af te wachten. Conform de huidige praktijk kan in die gevallen het beklag niet ontvankelijk worden verklaard wegens het ontbreken van belang. Nadeel van de laatstgenoemde optie is wel dat de persoon wiens vervolging wordt verlangd, niet conform het bepaalde in artikel 12e, tweede lid, door een rechter wordt gehoord voordat hij alsnog wordt vervolgd. In verband met de rechtspositie van de persoon wiens vervolging wordt verlangd, zou men in een nieuw in te voeren artikel 12a, derde lid, de verplichting kunnen opnemen tot oproeping van deze persoon door de officier van justitie voordat het OM de beslissing neemt hem alsnog (verder) te vervolgen.

Ook zou men kunnen bepalen dat het hof een tussenbeslissing kan geven waarin het OM wordt verzocht de beslissing tot niet-vervolging nader te motiveren. Dit heeft als voordeel dat het hof in mindere mate "op de stoel van het OM" komt te zitten als er twijfels zijn over de juistheid van de beslissing om niet (verder) te vervolgen, maar dat het hof zich tot het oordeel kan beperken of de beslissing van het OM blijkens het geldende vervolgingsbeleid voldoende gemotiveerd is. Op zichzelf kan het hof ook naar geldend recht een dergelijke tussenbeslissing nemen. Voordeel van een wettelijke regeling op dit punt is dat een dergelijke praktijk verankerd is in een wettelijke regeling.'

Een ander bezwaar dat tegen het voorstel van Cleiren en de onderzoeksgroep Strafvordering 2001 wordt genoemd, is dat, als de voorstellen worden gevolgd, het nog maar de vraag is of de beoogde efficiëntiewinst wel wordt behaald. Eerder zou moeten worden gevreesd voor vertraging van de doorlooptijden. De huidige wettelijke regeling voorziet immers niet in rechtsmiddelen tegen de beslissing die over het beklag wordt genomen. Daar komt bij, zo wordt gesteld, 'dat het OM in de huidige situatie al gekort wordt en het in dat opzicht bezwaarlijk is het OM te belasten met extra taken'.

In het recent verschenen WODC-onderzoek 'Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure)²⁰ wordt geconcludeerd dat op het niveau van de politiek en de bureaucratie van de politie en het OM het belang van de art. 12 Sv-procedure allerm minst wordt weerspiegeld, dat er weinig animo en aandacht voor de werkzaamheden inzake de klaagschriften bij OM en politie is, en dat binnen het arrondissementsparket met enig dedain over deze werkzaamheden zou worden gedacht en gesproken. Als verklarende factoren worden aangevoerd dat de beperkte capaciteit en het beperkte dossiereigenaarschap bij politie en OM, in combinatie met de sturende prioriteiten, maken dat er voor individuele medewerkers en leidinggevenden weinig ruimte en geen reden is om te investeren in de art. 12 Sv-procedure, en dat er bovendien dikwijls nauwelijks kennis en betrokkenheid in huis is met betrekking tot de zaak die aan de klacht ten grondslag ligt. Volgens onderzoekers liggen deze factoren ten grondslag aan de zeer beperkte implementatie en het beperkte

20 Van Lent, Boone en Van den Bos (2016).

succes van de maatregelen die door de minister zijn aangekondigd (zie hierboven) om klachten te voorkomen (te weten het motiveren van de schriftelijke sepotbeslissing en het aanbieden van de mogelijkheid van een sepotgesprek), en wordt er door het OM in het merendeel van de zaken weinig gedaan met vragen en klachten over sepot.²¹ Ook ten aanzien van doorlooptijden, zo wordt geconcludeerd, hebben de genomen maatregelen niet het beoogde effect gesorteerd. Als belangrijkste verklaring wordt genoemd dat de genomen maatregelen niet of nauwelijks aansluiten op de factoren die door de respondenten worden aangedragen als oorzaken van de vertraging en een toenemende instroom van klachten. De maatregelen die wel (deels) direct aansluiten op die oorzaken wat betreft de doorlooptijden, aldus de onderzoekers, zijn tot dusver dermate beperkt van tijd en omvang dat daarvan geen significante effecten kunnen worden verwacht.²²

21 Van Lent, Boone en Van den Bos (2016), p. 168-170.

22 Van Lent, Boone en Van den Bos (2016), p. 171-173.

Het aantal art. 12 Sv-klachten is sinds het ontstaan van de regeling en in de loop van de afgelopen jaren fors gestegen. Als mogelijke oorzaken voor deze toename worden wel genoemd de capaciteitstekorten en daaruit voortvloeiende keuzes die het OM moet maken bij de vraag wel of niet vervolgen, een toegenomen mondigheid van de burger, de informatieverplichtingen van het OM jegens belanghebbenden omtrent afdoening van strafzaken, en de belangrijkere positie die het slachtoffer in het strafproces heeft verworven.¹

In het onderhavige deelrapport zijn de verschillende fases van de art. 12 Sv-procedure, het wettelijk kader, de bevoegdheden en de rollen van de betrokken actoren beschreven en zijn achtergronden en praktische werkwijzen, onder meer aan de hand van bevindingen uit het dossieronderzoek, weergegeven.

Zo is weergegeven dat wij geen eenduidige praktijk aantreffen voor wat betreft de wijze waarop vervolgingsbeslissingen worden medegedeeld en de mate waarin deze worden gemotiveerd. Over het geheel genomen betroffen het meestal korte standaardmededelingen, met vermelding van de afdoeningsmodaliteit en een omschrijving van de sepotgrond, soms met de sepotcode erbij. Enkele keren hebben wij sepotmededelingen aangetroffen die wij niet helder of begrijpelijk vonden. Bij het dossieronderzoek werd een aantal malen aangetroffen dat klager geen mededeling had ontvangen, een klacht indiende en dat na het verzoek om een ambtsbericht van de hoofdofficier bleek dat inmiddels tot vervolging was overgegaan. Dit leidde tot een niet-ontvankelijkverklaring van de klacht.² Wij troffen voorts een diversiteit aan klachten aan, waaronder klachten die zijn gebaseerd op het argu-

1 Valkenburg (T&C), inleidende opmerkingen bij art. 12 Sv.

2 Zie bijv. K14/0114 (Hof Amsterdam, niet gepubliceerd), waarin beklagde alsnog was gedagvaard nadat hij de strafbeschikking niet had betaald. Kennelijk was klager daarvan niet op de hoogte gesteld. Zie ook K14/0058 (Hof Amsterdam, niet gepubliceerd), waarin aanvankelijk werd besloten de zaak op de TOM-zitting te behandelen, maar klager het met die beslissing niet eens was en een klacht ex art. 12 Sv indiende. Uiteindelijk werd besloten de verdachte te dagvaarden en werd klager niet-ontvankelijk verklaard. Klager was van de latere dagvaarding kennelijk niet op de hoogte gebracht. In K12/0132 (Hof Amsterdam, niet gepubliceerd) bleek uit het ambtsbericht dat op basis van nieuwe informatie alsnog strafvervolging was gestart. Klager werd niet-ontvankelijk verklaard.

ment dat de vervolgingsbeslissing onterecht is omdat bepaalde onderzoekshandelingen niet zijn verricht of dat bijvoorbeeld letselverklaringen niet zijn afgewacht en in het proces-verbaal zijn opgenomen. Als vervolgens een sepot wegens 'onvoldoende bewijs' volgt, is dat vaak voldoende aanleiding voor een klacht. In een aantal gevallen blijkt onvoldoende of beperkte opsporingscapaciteit reden om de zaak te seponeren. In die afweging wordt – zo zien wij terug – ook wel de vraag betrokken of er duidelijke of mogelijke aanknopingspunten voor (verdere) onderzoekshandelingen zijn. Indien deze aanknopingspunten naar het zich laat aanzien ontbreken, wordt er geen opsporingscapaciteit geïnvesteerd.³ Het hof blijkt dit in een aantal gevallen, mits goed onderbouwd, ook te accepteren.⁴ Wij hebben echter ook gevallen gezien waarin zowel door de hoofdofficier van justitie als door de advocaat-generaal het standpunt werd ingenomen – uiteindelijk ook gevolgd door het hof – dat de klacht gegrond diende te worden verklaard.

De advocaat-generaal komt eigenstandig tot een beoordeling van de klacht in relatie tot het strafdossier en de gegevens die op dat moment bekend zijn (geworden). Dat kunnen méér gegevens zijn dan die bekend waren ten tijde van de vervolgingsbeslissing, bijvoorbeeld omdat klager bij zijn klacht letselverklaringen of medische rapportage heeft gevoegd die eerder niet tot het strafdossier behoorden. Inmiddels is het praktijk, zo wordt bij het dossieronderzoek teruggezien, dat het schrijven van een verslag in art. 12 Sv-zaken hetzij belegd is bij een daarvoor speciaal aangewezen advocaat-generaal (bijvoorbeeld omdat het gaat om een bijzondere, specialistische of een gevoelige zaak), hetzij wordt gedaan door de advocaat-generaal die op dat moment de zogenaamde weekdienst heeft. Zo kunnen, zo is de gedachte, voortgang, kwaliteit en continuïteit worden gezekerd. Het is echter mogelijk dat het standpunt van het OM in de praktijk wijzigt. In ons dossieronderzoek kwamen wij dit met enige regelmaat tegen. Er zijn twee of soms zelfs meerdere momenten waarop de advocaat-generaal een standpunt inneemt, namelijk in een schriftelijk bericht en mondeling in raadkamer. Ofschoon de advocaat-generaal kan volstaan met een verwijzing naar het advies van de hoofdofficier van justitie onder de vermelding dat hij zich daarin geheel kan vinden, staat het de advocaat-generaal ook vrij om een ander standpunt in te nemen. Het standpunt van het OM in de tweede lijn wijkt in dat geval af van het standpunt van het OM in de eerste lijn. Het kan ook zijn dat op basis van dezelfde informatie door het OM in de tweede lijn verschillende standpunten worden ingenomen. Het is immers mogelijk dat er ver-

3 Zo was bijv. in K14/0167 (Hof Den Haag, niet gepubliceerd) als reden voor het sepot gegeven 'beperkte politiecapaciteit'. De klacht werd evenwel afgewezen. Het hof wijzigde deze sepotgrond in sepot 71 (vervolgning in strijd met belang benadeelde). Zie ook als voorbeeld K13/0522 (Hof Den Haag, niet gepubliceerd) waarin onvoldoende opsporingscapaciteit reden was voor de sepotbeslissing.

4 Vgl. <https://jks.org.om.local/sites/jks/beklag-over-niet-vervolgen-art-12-wetboek-van-strafvordering/Paginas/default.aspx>.

schillende advocaten-generaal bij de zaak betrokken zijn, die ieder voor zich de aangedragen argumenten, feiten en omstandigheden anders wegen. Zo kan het gebeuren dat het standpunt van de advocaat-generaal in het schriftelijk bericht afwijkt van het standpunt van de advocaat-generaal in raadkamer, bijvoorbeeld omdat nieuwe gegevens bekend zijn geworden. Als de behandeling van de zaak wordt aangehouden, kan het zelfs gebeuren dat het standpunt van de advocaat-generaal tijdens de eerste behandeling afwijkt van het standpunt dat door de advocaat-generaal tijdens de voortgezette behandeling wordt ingenomen. Aldus wordt zowel het gerechtshof als de klager geconfronteerd met verschillende standpunten van het OM. Tijdens het dossieronderzoek hebben we een dergelijke praktijk waarin door de betrokken advocaten-generaal verschillende standpunten werden ingenomen met enige regelmaat aangetroffen, waarbij door de verschillende vertegenwoordigers van het OM in één zaak bijvoorbeeld verschillende opvattingen naar voren werden gebracht over de beoordeling van hetzelfde bewijs. Dit kon dus óók gebeuren in gevallen waarin van nieuwe informatie geen sprake was of waarin de nieuwe informatie geen wezenlijke invloed had op de beoordeling van de zaak. Gelet op de mogelijkheid van een eigenstandige beoordeling van de klacht en van de vervolgingsbeslissing door de advocaat-generaal, vormt de tweede lijn een controle op de eerste lijn en een toets van de eerder ingenomen vervolgingsbeslissing. De keerzijde is dat een praktijk als hierboven beschreven, waarin door vertegenwoordigers van het OM verschillende standpunten worden ingenomen, kan leiden tot onduidelijkheid en onzekerheid bij de klager.

Het ambtsbericht van de hoofdofficier van justitie wordt in de praktijk veelal opgesteld door hetzij de officier van justitie of de parketsecretaris (namens de officier van justitie) die de vervolgingsbeslissing nam, hetzij het afdelingshoofd of een (vaste) medewerker van de stafafdeling van de hoofdofficier van justitie, namens deze. Het ambtsbericht van de hoofdofficier van justitie bevat in vrijwel alle gevallen een beschrijving van de feiten waar de aangifte zich op richt, een beschrijving van de stukken die zich daarnaast in het strafdossier bevinden, de feiten die op basis van die stukken kunnen komen vast te staan, de inhoud van de vervolgingsbeslissing en de gronden waarop deze berust, en ten slotte een beoordeling daarvan van of namens de hoofdofficier van justitie.⁵ Wij beoordelen de kwaliteit van de ambtsberichten zoals wij die aantreffen in ons dossieronderzoek over het geheel genomen redelijk positief, zeker als ook wordt gelet op de hoeveelheid informatie die wordt verschaft, bijvoorbeeld door middel van een uitgebreid overzicht van de feiten en de daaraan ten grondslag liggende bewijsmiddelen en het transparant maken van de vervolgingsbeslissing. Een kleine minderheid wordt door ons minder positief beoordeeld, bijvoorbeeld omdat het juridisch gehalte te wensen overlaat. Wat wij over het algemeen misten in het ambtsbericht was een vermelding

5 Zo wordt gezien bij het dossieronderzoek.

van de sepotmededeling aan de verdachte. Deze informatie is van belang nu de eerste lijn eigenstandig een andere beslissing kan nemen zolang de verdachte niet van een afdoeningsbeslissing op de hoogte is.

Wat betreft het onderzoek in raadkamer hebben wij opgemerkt dat de figuur van de raadsheer-commissaris regelmatig in ons dossieronderzoek wordt gezien, en wel bij het Gerechtshof Amsterdam en het Hof Arnhem-Leeuwarden, vestiging Leeuwarden.

In het dossieronderzoek wordt voorts met regelmaat gezien dat door het hof nadere onderzoekshandelingen worden gelast, hetzij doordat het hof getuigen zelf hoort (al dan niet via een raadsheer-commissaris), hetzij doordat het hof getuigen doet horen via de advocaat-generaal. Als de raadsheer-commissaris van mening is dat ook anderen dan klager en beklagde dienen te worden gehoord, kan hij hen zelf horen, maar ook wordt in het dossieronderzoek teruggezien dat de raadsheer-commissaris de advocaat-generaal opdraagt om potentiële getuigen te doen horen door de politie. De behandeling wordt dan aangehouden. In een enkel geval zijn zelfs meerdere raadkamerbehandelingen nodig om tot een eindbeslissing te komen. Wij zijn niet tegengekomen dat de beklagkamers worstelen met de vraag of onderzoekshandelingen al dan niet kunnen worden verricht, dan wel dat op dat punt beperkingen worden gevoeld. Gezien wordt dat de beklagkamer hetzij zelf onderzoekshandelingen verricht of doet verrichten indien deze passen binnen de beperkte tijd van een raadkamerbehandeling of passen bij het summiere karakter van de procedure en indien het horen van deze getuigen en/of deskundigen betrekkelijk eenvoudig kan plaatsvinden, hetzij oordeelt dat vervolging moet plaatshebben door middel van een gerechtelijk onderzoek. Voor de praktijk lijken aldus voldoende mogelijkheden ter beschikking te staan. Bovendien komt in de onderzoeksresultaten niet naar voren dat de behandeling in raadkamer de doorlooptijden negatief beïnvloedt.

In gevallen waarin geen of onvoldoende verdenking bestaat tegen de persoon wiens vervolging wordt verlangd en waarin geen ruimte is voor toepassing van de in art. 12i lid 3 Sv vervatte mogelijkheid van een verwijzing via de officier van justitie naar de rechter-commissaris, zou onzes inziens ook geen ruimte behoren te zijn voor toepassing van art. 23 Sv waar het gaat om onderzoekshandelingen die bestaan uit toepassing van dwangmiddelen waarvoor een redelijke verdenking is vereist. Er staat onzes inziens niets aan in de weg om art. 23 Sv te zien als wettelijke basis voor een bevel aan het OM om bepaalde getuigen en/of deskundigen te doen horen in het kader van een art. 12 Sv-procedure. In de huidige praktijk gebeurt dit ook veelvuldig. Een ander denkbaar bevel van de beklagkamer aan het OM is het voegen van stukken aan het art. 12 Sv-dossier, zoals processen-verbaal uit een strafdossier, mits dit bevel in overeenstemming is met de relevante bepalingen van het Wetboek van Stafvordering, zoals art. 23 Sv overigens ook voorschrijft.⁶ In

6 Denk aan de regeling processtukken.

andere gevallen biedt art. 181 Sv onzes inziens voldoende soelaas. Ten slotte is het denkbaar dat de behandeling in raadkamer wordt aangehouden met het oog op schadebemiddeling.⁷

Ten slotte hebben wij ook verschillen in uitspraken van de gerechtshoven en de wijze van motiveren gezien. In de praktijk worden zelfs beschikkingen gezien waarin een voorwaardelijk bevel tot (verdere) vervolging is opgenomen, ofschoon een wettelijke basis daarvoor strikt genomen ontbreekt. Voorts hebben we in ons dossieronderzoek weinig lijn of structuur kunnen ontdekken in de toetsingsruimte die de beklagrechtter zichzelf gunt.

In dit deelrapport is de kritiek op de art. 12 Sv-procedure (in de praktijk) beschreven. In de hierna volgende deelrapporten II en III zal een aantal van de hierboven in paragraaf 3 genoemde kritiekpunten nader aan de orde komen en verder worden uitgediept. In deelrapport IV zullen deze kritiekpunten tezamen met de bevindingen uit de deelrapporten II en III worden vertaald naar aanbevelingen.

7 Zo is in K10/0241 door de advocaat-generaal een dergelijk verzoek aan het Hof Den Haag gedaan, dat overigens niet is ingewilligd (dossieronderzoek).

DEEL II

KWANTITATIEVE ANALYSE VAN REGISTRATIEGEGEVENS EN DOSSIERS

Annemieke Benschop
Dirk J. Korf

In dit deel van de rapportage worden resultaten van het empirisch gedeelte van het onderzoek gepresenteerd. Hiervoor zijn registratiegegevens en dossiers van art. 12 Sv-klachten geanalyseerd.

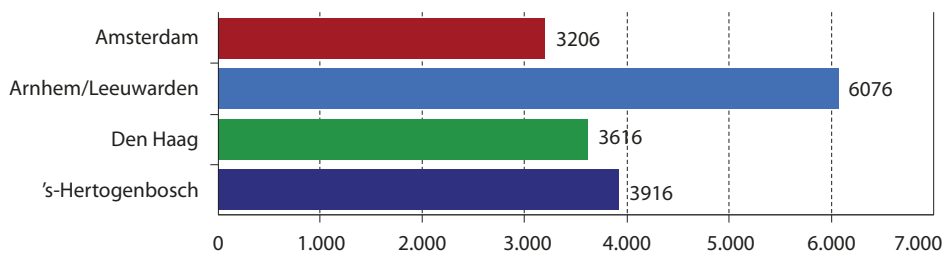
Wanneer bij het ressortsparket een art. 12 Sv-klacht wordt ontvangen, wordt een elektronisch dossier aangemaakt binnen een speciaal daarvoor in het leven geroepen registratiesysteem. Het systeem is vooral bedoeld voor de procedurebewaking, dat wil zeggen het plannen, volgen en vastleggen van de verschillende stappen in art. 12 Sv-zaken. Inhoudelijke informatie over bijvoorbeeld (de afdoening van) het misdrijf waarop de art. 12 Sv-klacht betrekking heeft, ontbreekt grotendeels. In de dossierstudie (zie hoofdstuk 2) komt dit wel aan bod.

De in de dossierregistratie van het ressortsparket opgeslagen gegevens rond art. 12 Sv-klachten die werden ontvangen in de periode 2010-2015, zijn opgevraagd en verkregen.¹ Op basis van deze gegevens zijn aantallen, doorlooptijden en beschikkingen geanalyseerd, alsmede verschillen tussen ressortsparketten en trends door de tijd. Resultaten worden in dit hoofdstuk in tekst en figuren weergegeven. Meer gedetailleerde cijfers zijn te vinden in de tabellen in Bijlage I.

1.1 AANTALLEN ART. 12 SV-ZAKEN

In de periode 2010-2015 zijn landelijk 16.816 art. 12 Sv-klachten ingediend; circa 2.500 tot 3.100 per jaar (Bijlage I, tabel 4.1). Bij de ressortsparketten Amsterdam, Den Haag en 's-Hertogenbosch waren dat er circa 500-700 per jaar; bij het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden bijna het dubbele, namelijk circa 1.000 per jaar.

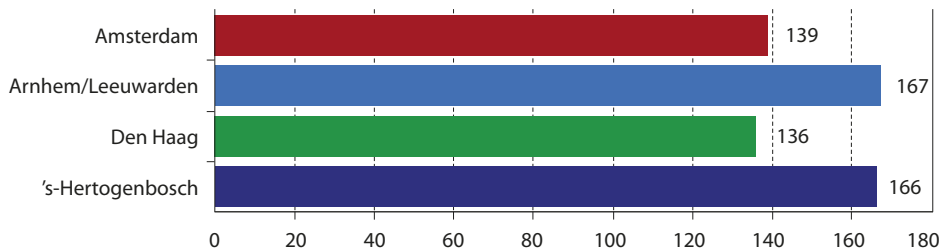
Figuur 1.1 Aantal art. 12 Sv-zaken naar ressortsparket (2010-2015)



¹ Met dank aan Jan Zwartveld van de afdeling Bedrijfsvoering van het ressortsparket.

Dat bij het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden meer art. 12 Sv-klachten werden ingediend, is wellicht niet verrassend; het parket beslaat immers een beduidend groter gebied dan de andere ressortsparketten, en in de arrondissementen die het ressortsparket omvat werden ook meer zaken afgedaan door het Openbaar Ministerie. Daarom is het aantal art. 12 Sv-zaken afgezet tegen het totaal aantal zaken dat door het Openbaar Ministerie binnen de ressortsparketten werd afgedaan. Landelijk werden in de periode 2010-2015 door het Openbaar Ministerie ruim 1.1 miljoen zaken afgedaan (Bijlage I, tabel 4.1).² Het totaal van 16.816 art. 12 Sv-zaken in diezelfde periode komt neer op 147 art. 12 Sv-zaken per 10.000 afgedane zaken (Bijlage I, tabel 4.1). Bij het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden zijn weliswaar in concrete aantallen de meeste art. 12 Sv-klachten ingediend, maar relatief ten opzichte van het totaal aantal afgedane zaken zijn het er ongeveer evenveel als in ressortsparket 's-Hertogenbosch. Per 10.000 afgedane zaken in de periode 2010-2015 telde Arnhem/Leeuwarden namelijk 167 art. 12 Sv-zaken; in 's-Hertogenbosch waren dat er 166 per 10.000. In de andere twee ressortsparketten liggen de relatieve aantallen duidelijk lager: 136 (Den Haag) en 139 (Amsterdam) per 10.000.

Figuur 1.2 Aantal art. 12 Sv-zaken per 10.000 afgedane zaken naar ressortsparket (2010-2015)



1.1.1 Aantallen art. 12 Sv-zaken per arrondissement

In de dossierregistratie van art. 12 Sv-zaken van het ressortsparket kan worden vastgelegd door welk arrondissement de zaak waartegen een art. 12 Sv-klacht is ingediend, werd afgedaan.³ In de volgende paragrafen wordt het aantal art. 12 Sv-zaken per arrondissement binnen de ressortsparketten vergeleken.

2 Exclusief zaken afgedaan door het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie. Inclusief zaken afgedaan door het functioneel parket en landelijk parket. Met dank aan Toon van der Heijden van het parket-generaal voor de levering van cijfers over door het Openbaar Ministerie afgedane zaken (uitstroom) in de periode 2010-2015 per arrondissement.

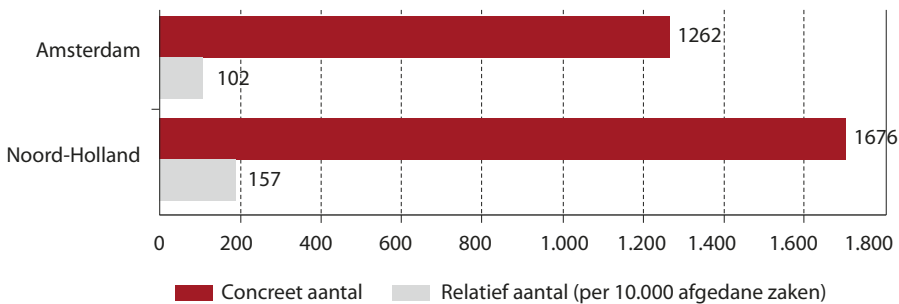
3 Bij 325 zaken ontbrak deze informatie. Bij 6 zaken luidde dit 'Bureau Verkeershandhaving OM', 'LRO, locatie Arnhem', 'Parket PG 's-Gravenhage' en 'Parket PG Arnhem'. Deze zaken zijn in de volgende paragrafen buiten beschouwing gelaten.

1.1.1.1 Arrondissementen binnen het ressortsparket Amsterdam

Het ressortsparket Amsterdam omvat de arrondissementen Amsterdam en Noord-Holland. In de periode 2010-2015 werden in totaal 2.938 art. 12 Sv-klachten ingediend met betrekking tot in deze arrondissementen afgedane zaken.⁴

In 1.262 zaken betrof het art. 12 Sv-klachten rond zaken afgedaan in het arrondissement Amsterdam, hetgeen – afgezet tegen het totaal aantal door arrondissement Amsterdam afgedane zaken in 2010-2015 – neerkomt op 102 zaken per 10.000 (Bijlage I, tabel 4.2). Van alle arrondissementen in Nederland is dit het laagste relatieve aantal. Voor Noord-Holland liggen de aantallen hoger, zowel het concrete aantal art. 12 Sv-klachten (1.676) als het relatieve aantal art. 12 Sv-klachten (157 per 10.000).

Figuur 1.3 Aantal art. 12 Sv-zaken naar arrondissement binnen het ressortsparket Amsterdam (2010-2015)



1.1.1.2 Arrondissementen binnen het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden

Het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden omvat de arrondissementen Midden-Nederland, Noord-Nederland en Oost-Nederland. In de periode 2010-2015 werden in totaal 6.039 art. 12 Sv-klachten ingediend met betrekking tot in deze arrondissementen afgedane zaken.⁵

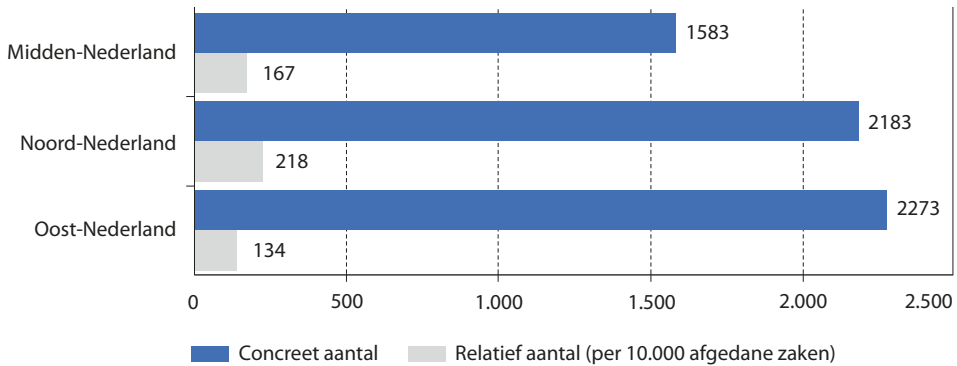
In concrete aantallen was het aantal art. 12 Sv-klachten met betrekking tot zaken afgedaan in het arrondissement Oost-Nederland het grootst (2.273), maar ten opzichte van het totaal aantal afgedane zaken is het aantal art. 12 Sv-klachten rond zaken afgedaan in Oost-Nederland juist lager dan in de andere twee arrondissementen (134 per 10.000) (Bijlage I, tabel 4.3). Midden-Nederland scoort in concrete

4 Daarvan werden 2.916 klachten ingediend bij het ressortsparket Amsterdam en 22 bij andere ressortsparketten.

5 Daarvan werden 5.989 klachten ingediend bij het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden en 50 bij andere ressortsparketten (28 daarvan waren art. 12 Sv-klachten betreffende zaken afgedaan door het arrondissement Utrecht, waarvan een deel – Gooi- en Vechtstreek – vanaf 2013 onder het arrondissement Amsterdam valt).

aantallen het laagst (1.583), maar in relatief opzicht hoger dan Oost-Nederland (167 per 10.000). In relatief opzicht werden de meeste art. 12 Sv-klachten ingediend rond zaken afgedaan in het arrondissement Noord-Nederland (218 per 10.000). Van alle arrondissementen in Nederland is dit het hoogste relatieve aantal.

Figuur 1.4 Aantal art. 12 Sv-zaken naar arrondissement binnen het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden (2010-2015)

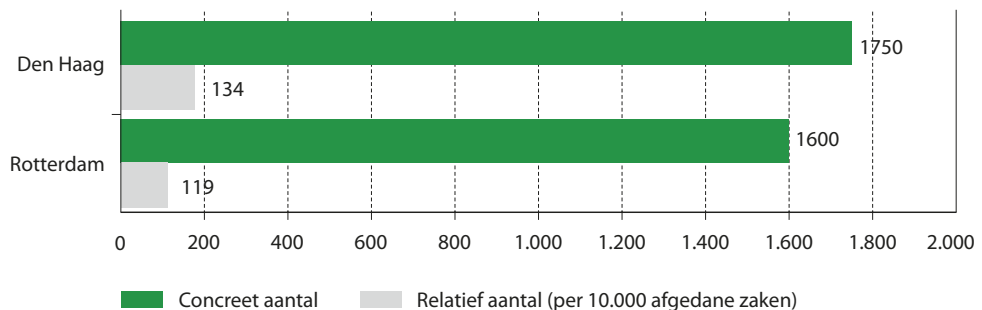


1.1.1.3 Arrondissementen binnen het ressortsparket Den Haag

Het ressortsparket Den Haag omvat de arrondissementen Den Haag en Rotterdam. In de periode 2010-2015 werden in totaal 3.350 art. 12 Sv-klachten ingediend met betrekking tot in deze arrondissementen afgedane zaken.⁶

Voor het arrondissement Den Haag was zowel het concrete aantal art. 12 Sv-klachten (1.750) als het relatieve aantal (134 per 10.000) groter dan voor het arrondissement Rotterdam (1.600, 119 per 10.000) (Bijlage I, tabel 4.4).

Figuur 1.5 Aantal art. 12 Sv-zaken naar arrondissement binnen het ressortsparket Den Haag (2010-2015)



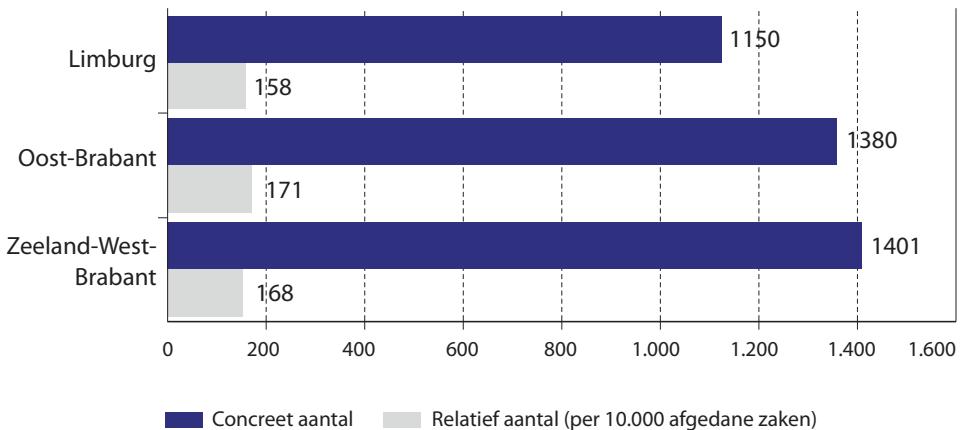
⁶ Daarvan werden 3.329 klachten ingediend bij het ressortsparket Den Haag en 21 bij andere ressortsparketten.

1.1.1.4 Arrondissementen in ressortsparket 's-Hertogenbosch

Het ressortsparket 's-Hertogenbosch omvat de arrondissementen Limburg, Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant. In de periode 2010-2015 werden in totaal 3.931 art. 12 Sv-klachten ingediend met betrekking tot in deze arrondissementen afgedane zaken.⁷

Tegen zaken afgedaan in het arrondissement Limburg werden de minste art. 12 Sv-klachten ingediend (1.150, 158 per 10.000) (Bijlage I, tabel 4.5). De arrondissementen Oost-Brabant en Zeeland-West-Brabant ontlopen elkaar weinig, zowel in concrete aantallen art. 12 Sv-klachten (1.380 en 1.401) als in relatieve aantallen (171 en 168 per 10.000).

Figuur 1.6 Aantal art. 12 Sv-zaken naar arrondissement binnen het ressortsparket 's-Hertogenbosch (2010-2015)



1.1.1.5 Functioneel en landelijk parket

Ook tegen zaken afgedaan door het functioneel parket (complexe fraude, milieucriminaliteit en ontnemingszaken) en het landelijk parket ((internationaal) georganiseerde misdaad en terrorisme) zijn art. 12 Sv-klachten ingediend. In de periode 2010-2015 werden in totaal 227 art. 12 Sv-klachten ingediend met betrekking tot door deze parketten afgedane zaken.⁸ Deze klachten werden vooral ingediend bij

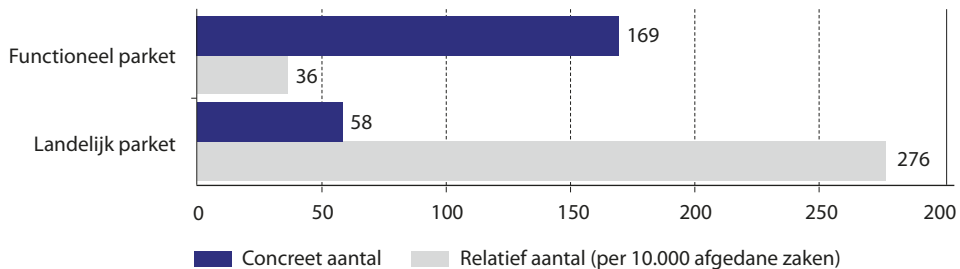
7 Daarvan werden 3.876 klachten ingediend bij het ressortsparket 's-Hertogenbosch en 55 bij andere ressortsparketten (34 daarvan waren art. 12 Sv-klachten betreffende zaken afgedaan door het toenmalige arrondissement Middelburg, dat tot 2013 onder het arrondissement Den Haag viel).

8 Daarvan werden 2.916 klachten ingediend bij het ressortsparket Amsterdam en 22 bij andere ressortsparketten.

het ressortsparket Den Haag (191) en veel minder vaak bij de ressortsparketten Arnhem/Leeuwarden (22), Amsterdam (11) en 's-Hertogenbosch (3).

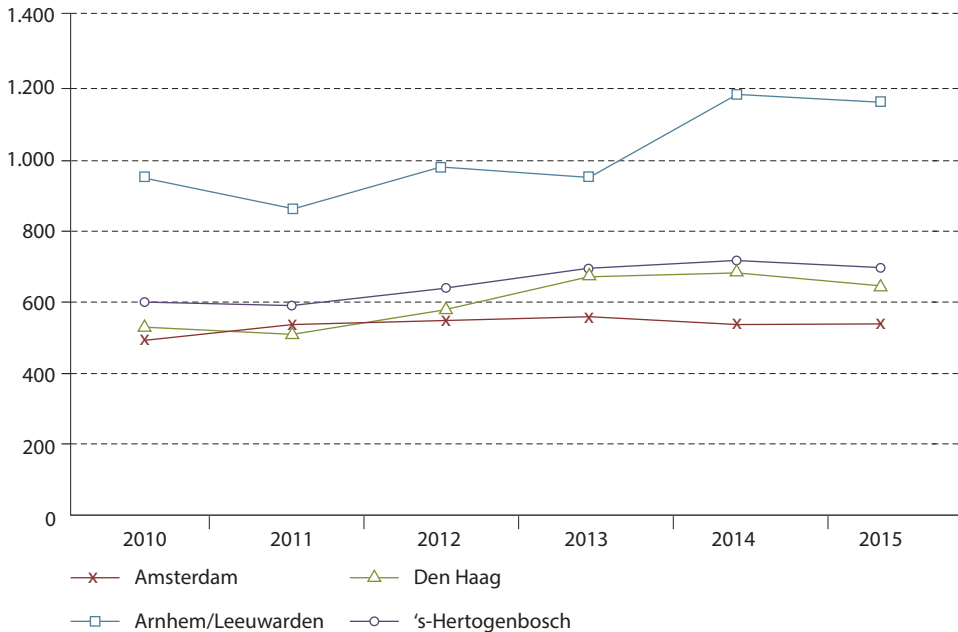
Tegen zaken afgedaan door het functioneel parket werden in 2010-2015 in totaal 169 art. 12 Sv-klachten ingediend (Bijlage I, tabel 4.6). Per 10.000 afgedane zaken zijn dat er 36. Tegen zaken afgedaan door het landelijk parket werden in die periode 'slechts' 58 art. 12 Sv-klachten ingediend, maar aangezien er in de periode 2010-2015 in totaal veel minder zaken werden afgedaan door het landelijk parket, komt dat neer op 276 per 10.000 afgedane zaken.

Figuur 1.7 Aantal art. 12 Sv-zaken met betrekking tot functioneel en landelijk parket (2010-2015)



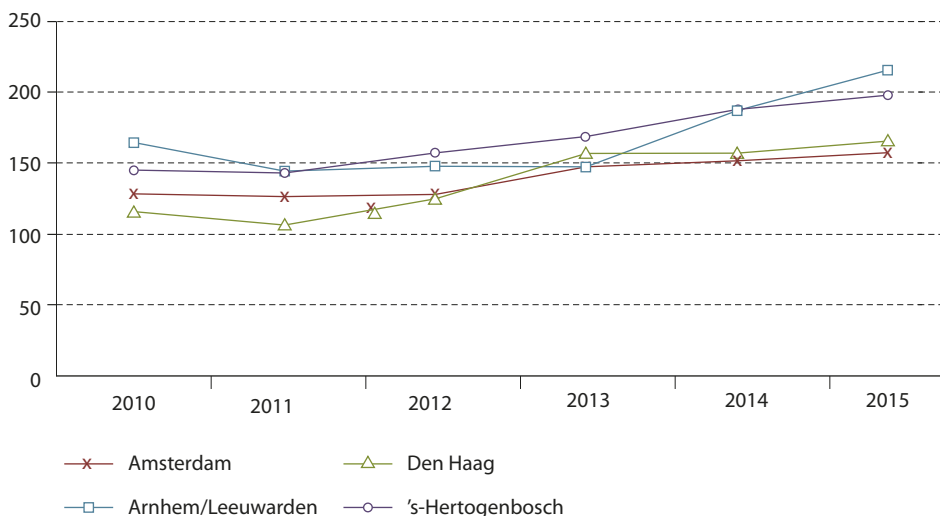
1.1.2 Trends in aantallen art. 12 Sv-zaken

Het landelijk aantal art. 12 Sv-zaken was in 2010 en 2011 vrijwel gelijk, maar laat tussen 2011 en 2014 een duidelijke toename zien van 2.496 naar 3.114 zaken per jaar (Bijlage I, tabel 4.1). Dat komt neer op een stijging van +25%. In 2015 stagneert de toename weer. De stijging in aantal art. 12 Sv-zaken is het grootst in het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden, daar steeg het aantal art. 12 Sv-zaken over de periode 2011-2014 met +37%. Bovendien laat de tijdscurve (figuur 1.8) een duidelijke sprong zien in 2014. In de ressortsparketten Den Haag en 's-Hertogenbosch was in de periode 2011-2014 eerder sprake van een geleidelijke toename van respectievelijk +31% en +22%. In het ressortsparket Amsterdam bleef het aantal art. 12 Sv-zaken in die periode echter vrijwel gelijk (+1%).

Figuur 1.8 Aantal art. 12 Sv-zaken naar ressortsparket en jaar van ontvangst klacht (2010-2015)

Wanneer echter niet het concrete aantal art. 12 Sv-zaken, maar het aantal zaken per 10.000 afgedane zaken in een tijdscurve wordt weergegeven (figuur 1.9), verdwijnt het uitgesproken verschil tussen Arnhem/Leeuwarden en de andere ressortsparketten. Er zijn wel wat verschillen tussen ressortsparketten in de mate en het startjaar van de toename in het aantal art. 12 Sv-klachten, maar over het algemeen laten alle ressortsparketten toch een vergelijkbare stijgende trend zien. Daarbij valt op dat de concrete aantallen in 2015 iets lager waren, maar omdat het totaal aantal door het Openbaar Ministerie afgedane zaken in 2015 lager ligt dan de jaren daarvoor, laat het relatieve aantal art. 12 Sv-zaken (per 10.000 afgedane zaken) een stijging zien.

Figuur 1.9 Aantal art. 12 Sv-zaken per 10.000 afgedane zaken naar ressortsparket en jaar van ontvangst klacht (2010-2015)



1.2 DOORLOOPTIJDEN ART. 12 SV-ZAKEN

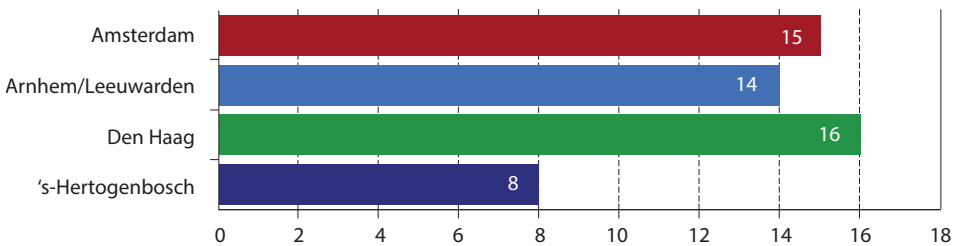
In de volgende paragrafen wordt eerst ingegaan op de doorlooptijden van de verschillende stappen in de procedure van art. 12 Sv-zaken: het aanmaken van een klachtdossier, het verkrijgen van een advies van de betreffende hoofdofficier van justitie, het formuleren van een standpunt door de advocaat-generaal en de uiteindelijke beschikking van het hof. In de laatste paragraaf wordt de totale doorlooptijd besproken: vanaf het indienen van een art. 12 Sv-klacht tot aan de eindbeslissing. Daarbij wordt ook onderscheid gemaakt tussen zaken die schriftelijk en ter zitting zijn behandeld, en tussen zaken die wel en niet nader onderzoek vergden. In de grafieken worden de gemiddelde doorlooptijden in dagen weergegeven. Omdat enkele 'uitschieters' (zeer lange doorlooptijden) het gemiddelde soms erg omhoog kunnen trekken, is in de tabellen (Bijlage I) en de tekst ook de mediaan weergegeven: het aantal dagen waarbinnen voor de helft van de art. 12 Sv-zaken een stap in de procedure werd afgerond. Voor de andere helft van de art. 12 Sv-zaken was voor die procedurestap dus méér tijd nodig.⁹

⁹ Zie par. 1.2.5.1 voor een grafisch voorbeeld van gemiddelde en mediaan.

1.2.1 Aanmaken dossier

Landelijk werd in de periode 2010-2015 gemiddeld binnen ongeveer twee weken (13 dagen) na de dagtekening van de klacht een art. 12 Sv-dossier aangemaakt bij het ressortsparket (Bijlage I, tabel 4.7). In het ressortsparket 's-Hertogenbosch (8 dagen) gebeurde dat gemiddeld wat sneller dan in de overige ressortsparketten (14-16 dagen). De helft van de art. 12 Sv-dossiers werd aangemaakt binnen 5 dagen na dagtekening van de klacht (mediaan). Ook in dit opzicht was 's-Hertogenbosch (3 dagen) sneller dan de overige ressortsparketten (5-6 dagen).

Figuur 1.10 Gemiddelde doorlooptijden in dagen tussen dagtekening klacht en aanmaak dossier naar ressortsparket (2010-2015)

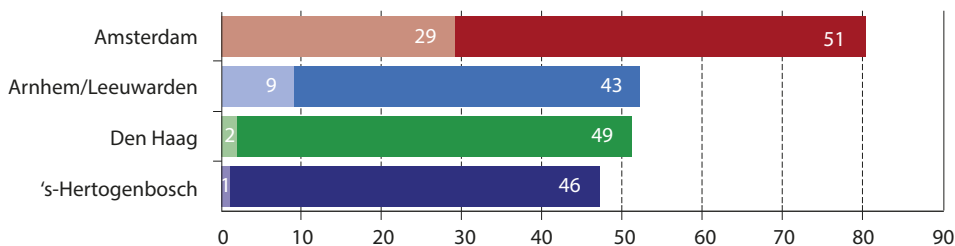


1.2.2 Advies hoofdofficier van justitie

Nadat het art. 12 Sv-dossier was aangemaakt, werd na gemiddeld 9 dagen een ambtsbericht naar de hoofdofficier van justitie van het betreffende arrondissement gestuurd met het verzoek om advies (Bijlage I, tabel 4.8). In de helft van de art. 12 Sv-zaken gebeurde dit de dag na aanmaak van het dossier (mediaan: 1 dag). In de ressortsparketten 's-Hertogenbosch en Den Haag werd het ambtsbericht na gemiddeld 1 à 2 dagen verstuurd; in de helft van de gevallen nog dezelfde dag (mediaan: 0 dagen). In het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden duurde het gemiddeld 9 dagen (mediaan: 4 dagen). In het ressortsparket Amsterdam werd het ambtsbericht na gemiddeld een maand (29 dagen) verstuurd, maar in de helft van de art. 12 Sv-zaken was dat binnen een week (mediaan: 6 dagen) na de aanmaak van het dossier.

Tussen het versturen van het ambtsbericht en de reactie van de hoofdofficier van justitie zat landelijk gemiddeld bijna zeven weken (47 dagen) (Bijlage I, tabel 4.8). Alle vier ressortsparketten zitten in de buurt van het landelijk gemiddeld (43-51 dagen), maar in de arrondissementsparketten Amsterdam, Arnhem/Leeuwarden en Den Haag werd het advies van de hoofdofficier van justitie in de helft van de art. 12 Sv-zaken binnen vier weken ontvangen (mediaan: 28 dagen), terwijl dit in het arrondissementsparket 's-Hertogenbosch pas na ruim zes weken gebeurde (mediaan: 43 dagen).

Figuur 1.11 Gemiddelde doorlooptijden in dagen tussen aanmaak dossier en verzoek om advies van hoofdofficier van justitie (links) en reactie van hoofdofficier van justitie (rechts) naar ressortsparket (2010-2015)

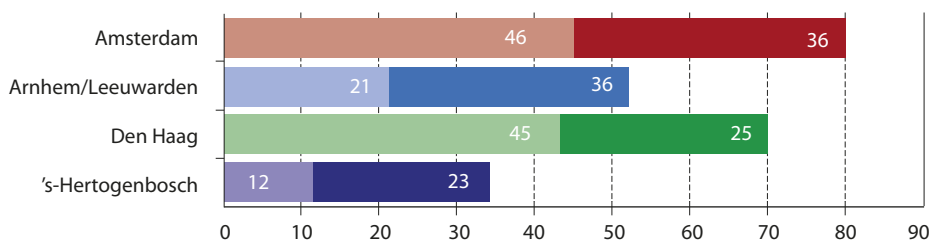


1.2.3 Standpunt advocaat-generaal

Het is niet ongebruikelijk dat de advocaat-generaal werd verzocht om een standpunt in een art. 12 Sv-zaak nog vóór het advies van de hoofdofficier van justitie is ontvangen. In 4.244 art. 12 Sv-zaken was dat afgaande op de geregistreerde datums namelijk het geval. Gemiddeld ongeveer anderhalve maand (46 dagen) na ontvangst van het advies van de hoofdofficier van justitie werd de advocaat-generaal verzocht om een standpunt in de art. 12 Sv-zaak (Bijlage I, tabel 4.9). In de helft van de art. 12 Sv-zaken werd het verzoek binnen 10 dagen (mediaan) verstuurd. In de ressortsparketten Amsterdam (46 dagen) en Den Haag (45 dagen) duurde het gemiddeld langer dan in de ressortsparketten Arnhem/Leeuwarden (21 dagen) en 's-Hertogenbosch (12 dagen).

De advocaat-generaal formuleerde zijn standpunt in de art. 12 Sv-zaak vervolgens gemiddeld na een maand (31 dagen) – in de helft van de gevallen circa twee weken (mediaan: 15 dagen) – na het verzoek daartoe (Bijlage I, tabel 4.9). In de ressortsparketten Amsterdam en Arnhem/Leeuwarden duurde dat gemiddeld ruim 10 dagen langer dan in Den Haag en 's-Hertogenbosch. Omdat in 's-Hertogenbosch zowel het versturen van het verzoek om een standpunt aan de advocaat-generaal als zijn reactie daarop minder tijd in beslag nam, verloopt deze stap in de art. 12 Sv-procedure daar gemiddeld genomen beduidend sneller.

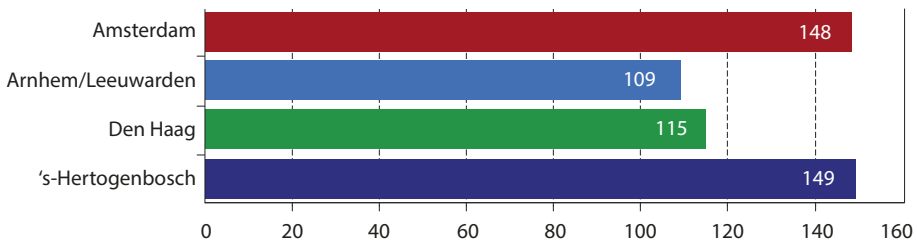
Figuur 1.12 Gemiddelde doorlooptijden in dagen tussen advies van hoofdofficier van justitie en verzoek om standpunt (links) en reactie van advocaat-generaal (rechts) naar ressortsparket (2010-2015)



1.2.4 Beschikking

Van het totaal van 16.816 art. 12 Sv-zaken in de periode 2010-2015 is in 14.682 zaken (87%) een beschikkingsdatum geregistreerd. In de overige 2.134 zaken (13%) is het hof waarschijnlijk nog niet tot een eindbeslissing gekomen (zie paragraaf 1.3.1). In de zaken waarin het hof wél tot een beschikking kwam, volgde die gemiddeld ruim vier maanden (128 dagen) na ontvangst van het standpunt van de advocaat-generaal. (mediaan: 98 dagen) (Bijlage I, tabel 4.10). Bij de ressortsparketten Amsterdam en 's-Hertogenbosch duurde dat langer (gemiddeld 148 respectievelijk 149 dagen), terwijl de ressortsparketten Arnhem/Leeuwarden en Den Haag onder het landelijk gemiddelde scores (gemiddeld 109 respectievelijk 115 dagen).

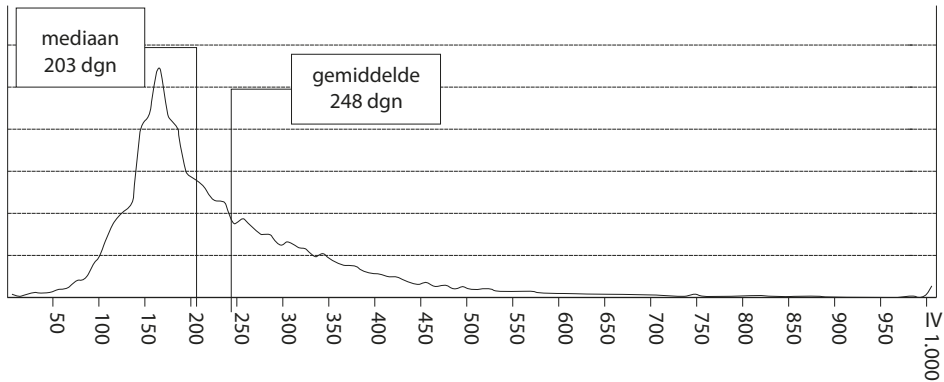
Figuur 1.13 Gemiddelde doorlooptijden in dagen tussen standpunt advocaat-generaal en beschikking van het hof naar ressortsparket (2010-2015)



1.2.5 Totale doorlooptijd: van klacht tot beschikking

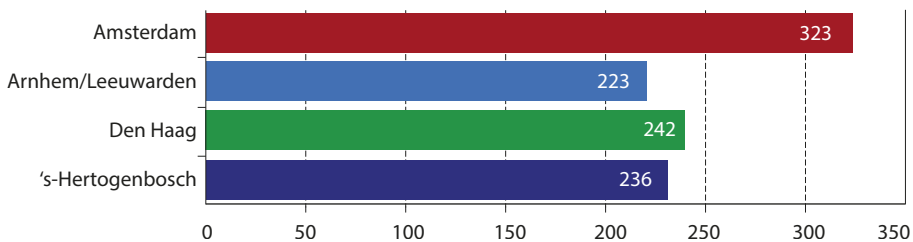
In de 14.682 art. 12 Sv-zaken die resulteerden in een beschikking, gebeurde dat gemiddeld ruim acht maanden (248 dagen) na dagtekening van de ingediende klacht. De spreiding is groot: er zijn zaken waar binnen een week tot een beschikking is gekomen, maar ook zaken waarbij daar jaren overheen gingen. Figuur 1.14 illustreert die spreiding, maar ook dat het grootste deel van de zaken binnen een jaar tot een beschikking kwam en ook dat het gemiddelde omhoog wordt getrokken door een relatief beperkt aantal zaken met zeer lange doorlooptijden. In de helft van de zaken werd de eindbeslissing genomen binnen zeven maanden na dagtekening (mediaan: 203 dagen).

Figuur 1.14 Spreiding in doorlooptijden in dagen tussen dagtekening klacht en beschikking van het hof (2010-2015)



De ressortsparketten Arnhem/Leeuwarden (223 dagen), Den Haag (242 dagen) en 's-Hertogenbosch (236 dagen) ontlopen elkaar niet veel, maar in het ressortsparket Amsterdam was de gemiddelde doorlooptijd van klacht naar beschikking beduidend langer (323 dagen).

Figuur 1.15 Gemiddelde doorlooptijden in dagen tussen dagtekening klacht en beschikking van het hof naar ressortsparket (2010-2015)



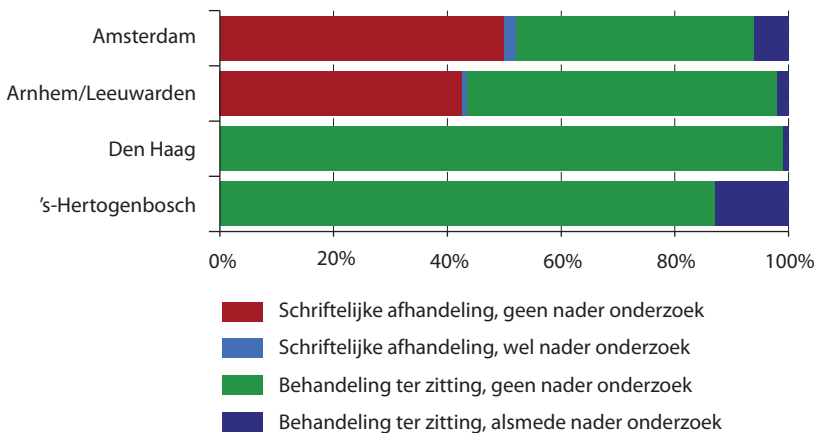
1.2.5.1 Totale doorlooptijd bij behandeling ter zitting en nader onderzoek

Van de 14.682 art. 12 Sv-zaken die resulteerden in een beschikking, is in 11.059 gevallen (75%) een zittingsdatum geregistreerd. We gaan ervan uit dat de overige 3.623 art. 12 Sv-zaken (25%) schriftelijk zijn afgedaan. De zaken die ter zitting zijn behandeld, kenden een totale doorlooptijd (van klacht tot beschikking) van gemiddeld 256 dagen (mediaan: 208 dagen). Art. 12 Sv-zaken die schriftelijk werden afgehandeld, duurden gemiddeld in totaal 224 dagen (mediaan: 189 dagen). Behandeling ter zitting vergde dus circa een maand extra doorlooptijd.

In 877 art. 12 Sv-zaken die tot een beschikking kwamen (6% van de 14.682) werd nader onderzoek gedaan.¹⁰ De gemiddelde doorlooptijd van deze zaken was 450 dagen (mediaan: 395 dagen), terwijl de doorlooptijd van afgehandelde art. 12 Sv-zaken zonder nader onderzoek gemiddeld 235 dagen (mediaan: 197 dagen) bedroeg. Nader onderzoek vergde dus ruim een half jaar extra doorlooptijd.

Art. 12 Sv-zaken waarin nader onderzoek was vereist, werden ook meestal ter zitting behandeld. In de periode 2010-2015 werden in totaal 3.536 art. 12 Sv-klachten schriftelijk afgehandeld zonder nader onderzoek; 87 zaken werden schriftelijk afgehandeld mét nader onderzoek; 10.269 zaken werden ter zitting behandeld zonder nader onderzoek en 790 zaken werden ter zitting behandeld mét nader onderzoek (Bijlage I, tabel 4.12). Wat opvalt is dat volgens het registratiesysteem álle art. 12 Sv-zaken die tot een beschikking kwamen in de ressortsparketten Den Haag en 's-Hertogenbosch ter zitting werden behandeld. In het ressortsparket 's-Hertogenbosch werd bovendien relatief vaak nader onderzoek verricht. Omdat uit het voorgaande bleek dat behandeling ter zitting en nader onderzoek extra doorlooptijd vergen, is het opvallend dat dit ressortsparket niet de langste gemiddelde doorlooptijd kent, terwijl in het ressortsparket Amsterdam, waar wel de langste doorlooptijden werden gemeten, ongeveer de helft van art. 12 Sv-zaken schriftelijk en zonder nader onderzoek werd afgedaan (figuur 1.16).

Figuur 1.16 Behandeling ter zitting en nader onderzoek van zaken die resulteerden in een beschikking naar ressortsparket (2010-2015)



10 Dit is afgeleid uit het feit dat er één of meerdere datums van verzoek, respons, verzending of ontvangst van 'nader verslag' zijn ingevuld. In totaal zijn er negen verschillende velden waar een dergelijke datum kan worden ingevuld.

Trends in doorlooptijd van klacht tot beschikking

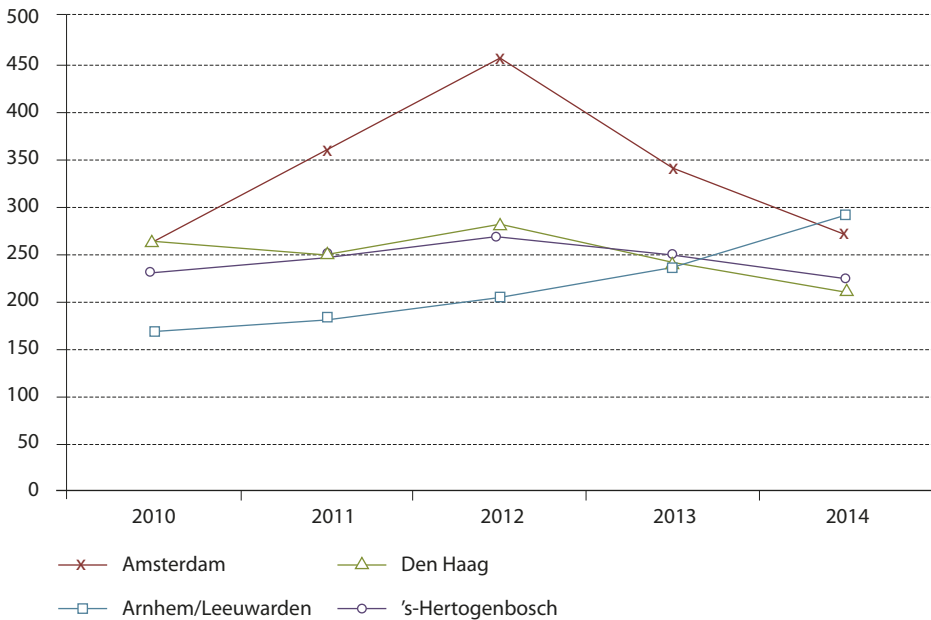
De totale doorlooptijd van het indienen van een klacht tot de eindbeslissing van het hof laat landelijk tussen 2010 en 2012 een toename zien van gemiddeld 220 dagen naar gemiddeld 281 dagen (Bijlage I, tabel 4.11). Daarna volgde in 2013 en 2014 weer een geleidelijke afname van de totale doorlooptijd naar gemiddeld 254 dagen. In 2015 lijken art. 12 Sv-zaken ineens veel sneller tot een beschikking te hebben geleid (208 dagen). Dat lijkt zo omdat veel art. 12 Sv-zaken uit 2015 nog lopende zijn (zie paragraaf 1.3.1) en in de cijfers over de doorlooptijd daardoor alleen die zaken meetellen waar in relatief korte tijd een beslissing is genomen. In figuur 1.17 is het jaar 2015 dan ook buiten beschouwing gelaten.

De doorlooptijd van art. 12 Sv-zaken kende in 2012 een flinke piek in het ressortsparket Amsterdam (figuur 1.17). In 2010 kwamen zaken daar gemiddeld binnen 265 dagen tot een beschikking van het hof; in 2012 duurde dat met 457 dagen ongeveer een half jaar langer. Terugkijkend naar de voorgaande paragrafen lijkt een combinatie van factoren daarbij een rol te hebben gespeeld, want zowel (het verzoek om) het advies van de hoofdofficier van justitie (tabel 4.8) als (het verzoek om) het standpunt van de advocaat-generaal (tabel 4.9) en het nemen van een eindbeslissing door het hof (tabel 4.10) namen in 2012 meer tijd in beslag. Extra doorlooptijd door behandeling ter zitting of nader onderzoek lijkt echter geen rol te hebben gespeeld, aangezien 2012 wat dat betreft niet afweek van andere jaren (tabel 4.12). Twee jaar later was de doorlooptijd in Amsterdam terug op het niveau van 2010: de art. 12 Sv-klachten die in 2014 werden ingediend bij het ressortsparket Amsterdam werden gemiddeld na 271 dagen beslist.

Ook in de ressortsparketten Den Haag en 's-Hertogenbosch was de doorlooptijd in 2012 wat langer dan normaal, maar vergeleken met het ressortsparket Amsterdam was de toename in doorlooptijd hier zeer beperkt. In 2014 was de gemiddelde doorlooptijd in Den Haag en 's-Hertogenbosch zelfs iets korter dan die in 2010.

In het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden is de doorlooptijd van het indienen van een art. 12 Sv-klacht tot de eindbeslissing van het hof in de periode 2010-2014 geleidelijk aan langer geworden. In tegenstelling tot de overige drie ressortsparketten was hier dus ook na 2012 sprake van een toenemende doorlooptijd van art. 12 Sv-zaken. In de art. 12 Sv-klachten die in 2010 bij het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden werden ingediend, kwam het hof na gemiddeld ruim vijf maanden (169 dagen) tot een beschikking. Bij de zaken ingediend in 2014 was dat opgelopen tot bijna tien maanden (291 dagen).

Figuur 1.17 Gemiddelde doorlooptijd van dagtekening ingediende klacht tot datum beschikking hof naar ressortsparket en jaar van ontvangst klacht (2010-2015)



1.3 BESCHIKKING HOF IN ART. 12 SV-ZAKEN

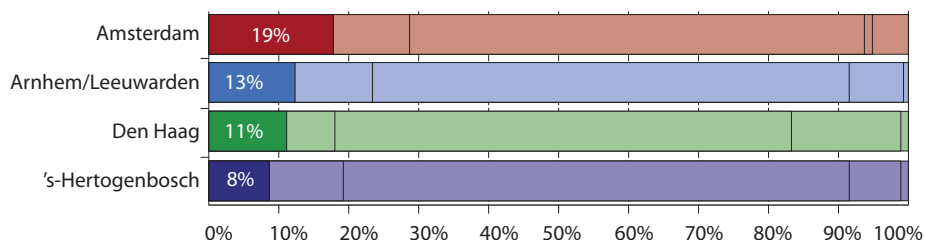
Wat betreft eindbeslissingen van het hof in art. 12 Sv-zaken worden vijf categorieën onderscheiden, die in de volgende paragrafen aan bod komen: (nog) geen beschikking, gegrond, afgewezen, niet-ontvankelijk en een restcategorie met overige beschikking. Cijfers zijn terug te vinden in Bijlage I, tabel 4.13.

1.3.1 (Nog) geen beschikking

In 2.134 van de in totaal 16.816 art. 12 Sv-zaken in de periode 2010-2015 in Nederland (13%) is (nog) geen beschikking geregistreerd. Het grootste deel daarvan betreft zaken rond art. 12 Sv-klachten die werden ontvangen in 2015 (1.289, 42% van de 3.035 art. 12 Sv-zaken uit 2015). Het is zeer waarschijnlijk dat deze zaken nog niet afgehandeld zijn omdat nog niet alle stappen in de procedure zijn doorlopen. Maar ook bij art. 12 Sv-zaken uit de jaren 2010-2014 ontbreekt een eindbeslissing in de registratie: achtereenvolgens 132 (5%), 167 (7%), 183 (7%), 137 (5%) en 226 (7%). Navraag bij de afdeling Bedrijfsvoering van het ressortsparket leert dat het hier

waarschijnlijk vooral zaken betreft die ten onrechte zijn ingevoerd of zaken die zijn ingetrokken (maar dus niet als zodanig zijn geregistreerd; zie paragraaf 1.3.5).¹¹ Bij art. 12 Sv-zaken die zijn ingediend bij het ressortsparket Amsterdam is relatief vaak (nog) geen beschikking geregistreerd, namelijk bij bijna één op de vijf zaken (19%) uit de periode 2010-2015. Het ressortsparket 's-Hertogenbosch kent relatief de minste art. 12 Sv-zaken zonder eindbeslissing (8%).

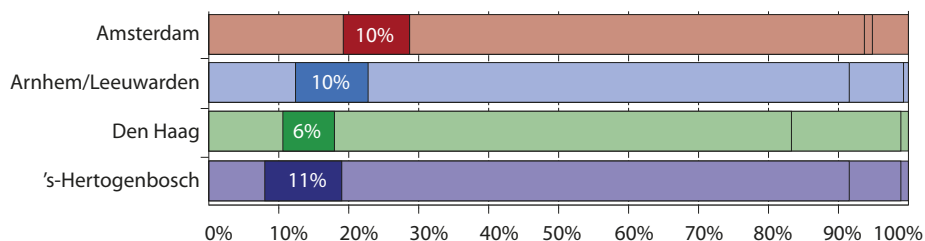
Figuur 1.18 Beschikking van het hof in art. 12 Sv-zaken naar ressortsparket – (nog) geen beschikking (2010-2015)



1.3.2 *Gegrond*

Landelijk werd in de periode 2010-2015 ongeveer één op de tien art. 12 Sv-klachten (9%) door het hof gegrond verklaard. In de ressortsparketten Amsterdam (10%), Arnhem/Leeuwarden (10%) en 's-Hertogenbosch (11%) gebeurde dat vaker dan in het ressortsparket Den Haag (6%).

Figuur 1.19 Beschikking van het hof in art. 12 Sv-zaken naar ressortsparket – gegrond (2010-2015)

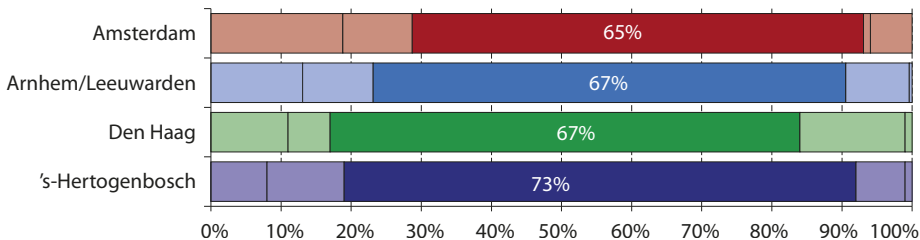


11 Art. 12 Sv-zaken die ten onrechte zijn ingevoerd, zouden eigenlijk buiten beschouwing gelaten moeten worden in de analyse. In het registratiebestand is echter geen onderscheid te maken tussen zaken waarbij de beslissing ontbreekt omdat deze onterecht is ingevoerd, omdat de klacht werd ingetrokken of omdat de procedure nog loopt. Het gaat hier echter om een relatief beperkt aantal zaken, zodat deze 'ruis' in de registratiegegevens nauwelijks van invloed is op de resultaten.

1.3.3 Afgewezen

Twee derde van de in 2010-2015 ingediende art. 12 Sv-klachten (68%) werd door het hof afgewezen. In het ressortsparket 's-Hertogenbosch (73%) werden verhoudingsgewijs meer art 12 Sv-klachten afgewezen dan in de overige ressortsparketten (65%-67%).

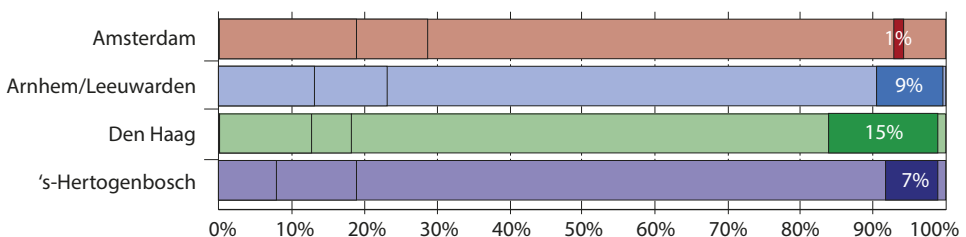
Figuur 1.20 Beschikking van het hof in art. 12 Sv-zaken naar ressortsparket – afgewezen (2010-2015)



1.3.4 Niet-ontvankelijk

Eén op de twaalf (8%) art. 12 Sv-klachten werd niet-ontvankelijk verklaard. In het ressortsparket Den Haag luidde de beschikking van het hof vaker niet-ontvankelijkheid (15%), maar het valt vooral op dat in het ressortsparket Amsterdam nauwelijks art.12 Sv-klachten niet-ontvankelijk werden verklaard (1%). Mogelijk reflecteert dit een verschil in registratieroutine, bijvoorbeeld dat niet-ontvankelijkheid in het ressortsparket Amsterdam onder een andere categorie (bijvoorbeeld 'overig' of 'ingetrokken') wordt geregistreerd. De registratiegegevens zelf, noch de afdeling Bedrijfsvoering van het ressortsparket, kunnen hierover uitsluitsel geven.

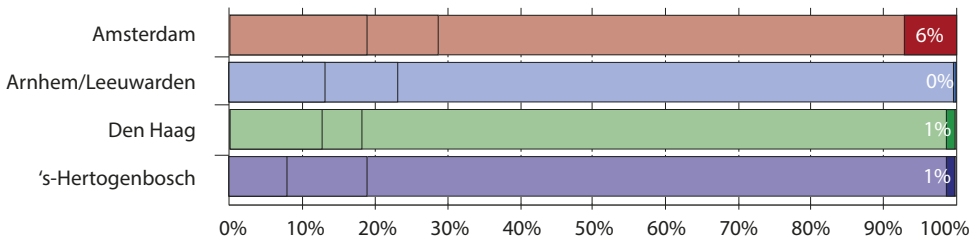
Figuur 1.21 Beschikking van het hof in art. 12 Sv-zaken naar ressortsparket – niet-ontvankelijk (2010-2015)



1.3.5 Restcategorie

De restcategorie bestaat uit art. 12 Sv-zaken waar de klacht werd ingetrokken (172), waar een beschikking onder de categorie 'overig' werd geregistreerd (26) of waar de beschikking van het hof onbekend is (98).¹² Gezamenlijk vormen deze art. 12 Sv-zaken 2% van het totaal. In de ressortsparketten Arnhem/Leeuwarden (25), Den Haag (46) en 's-Hertogenbosch (48) bevat deze restcategorie nauwelijks zaken, maar in Amsterdam vormt deze restcategorie met 180 art. 12 Sv-zaken 6% van het totaal. Van alle drie de typen (ingetrokken, overig en onbekend) werden hier meer art. 12 Sv-zaken geregistreerd. De categorie 'overig' werd zelfs uitsluitend bij Amsterdamse zaken aangetroffen. Volgens de afdeling Bedrijfsvoering van het ressortsparket wordt deze categorie gebruikt wanneer het hof niet bevoegd is in een art. 12 Sv-zaak. Hoe de andere ressortsparketten deze beschikking registreren, is niet duidelijk.

Figuur 1.22 Beschikking van het hof in art. 12 Sv-zaken naar ressortsparket – rest-categorie (2010-2015)



1.3.6 Trends in gegrond verklaarde en afgewezen art. 12 Sv-klachten

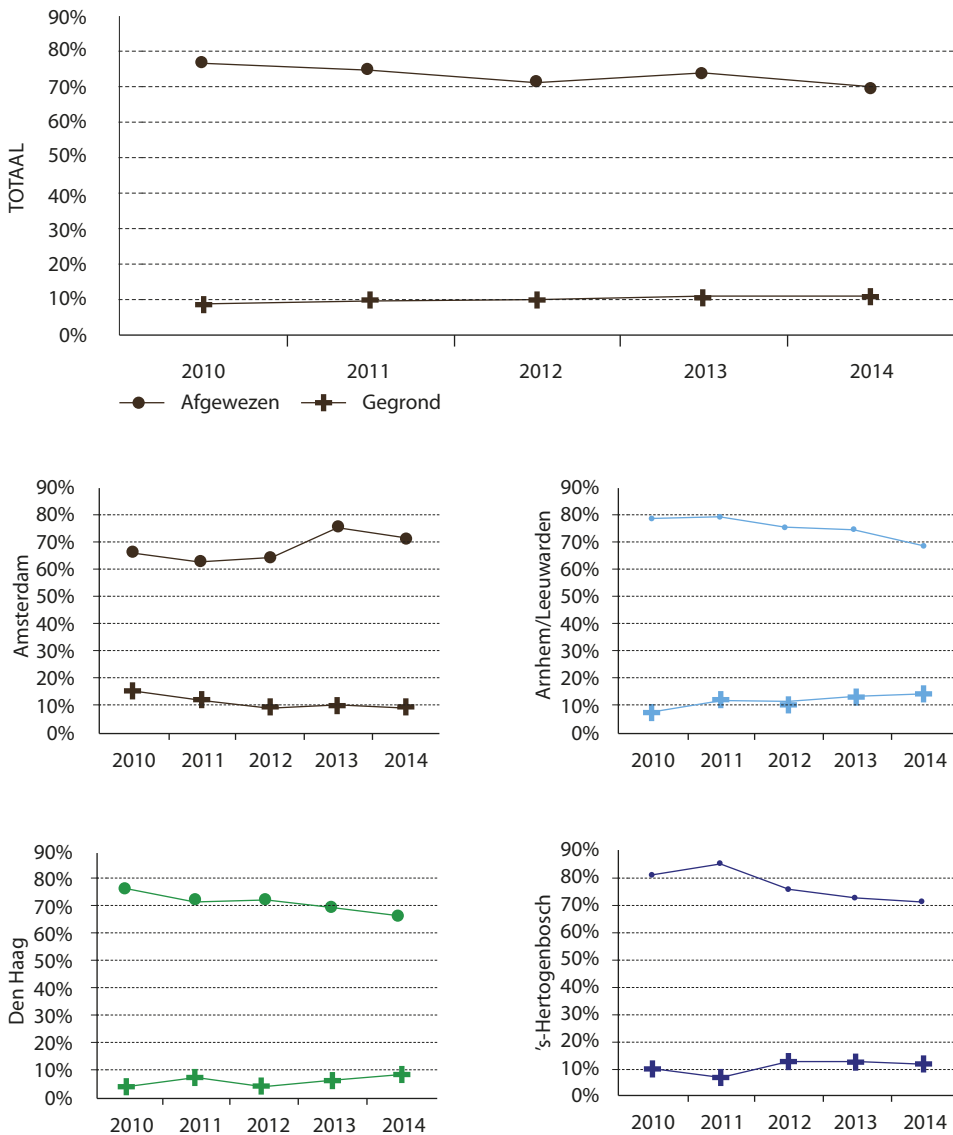
Bij de bestudering van de trends in beschikkingen in art. 12 Sv-zaken, laten we het jaar 2015 buiten beschouwing. Bij een groot deel van de art. 12 Sv-zaken uit dat jaar is namelijk (nog) geen beschikking geregistreerd. Ook beschikkingen van niet-ontvankelijkheid en de restcategorie worden buiten beschouwing gelaten, omdat uit voorgaande paragrafen bleek dat de verschillende ressortsparketten hierin niet goed vergelijkbaar zijn.

Landelijk is een lichte stijging te zien in het percentage art. 12 Sv-klachten dat gegrond wordt verklaard: van 9% in 2010 naar 11% in 2014. Tegelijkertijd nam het percentage afgewezen art. 12 Sv-klachten af van 76% in 2010 naar 69% in 2014. Vergelijkbare trends zijn zichtbaar voor de ressortsparketten Arnhem/Leeuwarden, Den Haag en 's-Hertogenbosch. De tijdscurve voor het ressortsparket Amsterdam

¹² Een onbekende schikking betekent dat er wel een schikkingsdatum werd geregistreerd, maar niet wat de schikking inhoud.

vormt echter het spiegelbeeld. Hier nam het percentage gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten juist af (van 15% naar 9%) en het percentage afgewezen klachten toe (van 65% naar 71%). Daarbij moet wel opgemerkt worden dat in 2010 in het ressortsparket Amsterdam minder art. 12 Sv-klachten werden afgewezen (en meer gegrond verklaard) dan in de overige ressortsparketten. In 2014 waren de percentages gegrond verklaarde en afgewezen art. 12 Sv-klachten min of meer vergelijkbaar.

Figuur 1.23 Gegrond verklaarde en afgewezen art. 12 Sv-klachten naar ressortsparket en jaar van ontvangst klacht (2010-2014)



De gegevens die in het voorgaande hoofdstuk geanalyseerd werden, waren afkomstig uit het elektronische dossierregistratiesysteem van het ressortsparket. Dat systeem is vooral bedoeld voor de procedurebewaking van art. 12 Sv-zaken en niet de inhoudelijke behandeling ervan. Daarom ontbreekt in het registratiesysteem bijvoorbeeld informatie over het oorspronkelijke misdrijf waarop de art. 12 Sv-klacht betrekking heeft. Om die reden is, in aanvulling op de kwantitatieve analyse van de registratiegegevens, een selectie van (gedigitaliseerde) papieren dossiers van art. 12 Sv-zaken bestudeerd. In de dossierstudie is meer inhoudelijke informatie verzameld over het betreffende misdrijf en de afdoening ervan, het advies van de hoofdofficier van justitie en het standpunt van de advocaat-generaal.

2.1 SELECTIE VAN DOSSIERS

In de dossierstudie zijn art. 12 Sv-zaken uit de periode 2010-2014 geanalyseerd (het jaar 2015 is buiten beschouwing gelaten, omdat veel art. 12 Sv-zaken uit dat jaar nog niet afgehandeld waren; zie paragraaf 1.3.1). Binnen elk van de vier ressortsparketten is voor elk van de vijf jaren een willekeurige selectie gemaakt van dossiers van 20 art. 12 Sv-zaken waarbij de klacht door het hof gegrond werd bevonden en 20 art. 12 Sv-zaken waarbij de klacht werd afgewezen of niet-ontvankelijk verklaard. Tezamen zijn dit 40 zaken \times 4 ressortsparketten \times 5 jaren = 800 dossiers. Alleen in het ressortsparket 's-Hertogenbosch konden alle dossiers van art. 12 Sv-klachten uit de steekproef worden bestudeerd; in de andere ressortsparketten bleek dat wegens het niet tijdig beschikbaar komen van de dossiers niet mogelijk. In totaal konden 705 dossiers worden bestudeerd.

De beschikking van het hof in de dossiers kwam in de meeste gevallen overeen met die in het registratiesysteem werd vastgelegd. Toch waren er ook uitzonderingen. Van de 354 bestudeerde dossiers van art. 12 Sv-klachten die volgens het registratiesysteem gegrond waren verklaard, luidde de beschikking die in het dossier werd aangetroffen 20 maal een afwijzing van de klacht, 6 maal werd de klacht niet-ontvankelijk verklaard en 25 maal werd de klacht deels gegrond (en deels

ongegrond of niet-ontvankelijk) verklaard.¹ In 8 gevallen ontbrak informatie over de beschikking in het dossier. Andersom was bij de 351 bestudeerde dossiers van art. 12 Sv-klachten die volgens het registratiesysteem ongegrond werden verklaard (afgewezen of niet-ontvankelijk), de klacht volgens de beschikking in het dossier 6 maal gegrond, 4 maal deels gegrond en 4 maal ontbrak de beschikking in het dossier. In het vervolg van deze rapportage wordt onderscheid gemaakt tussen twee categorieën *op basis van de beschikking in het dossier*:

1. Dossiers van gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten (301) en van gedeeltelijk gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten (29) worden samengenomen in de eerste categorie. Deze categorie bevat **330 dossiers**, die ten behoeve van de leesbaarheid worden aangeduid met de term **gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten**.
2. Dossiers van afgewezen art. 12 Sv-klachten (302) en van niet-ontvankelijk verklaarde art. 12 Sv-klachten (61) worden samengenomen in de tweede categorie. Deze categorie bevat **363 dossiers**, die ten behoeve van de leesbaarheid worden aangeduid met de term **ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten**.

In totaal gaan de cijfers in dit hoofdstuk dus over 693 dossiers van de 705 bestudeerde dossiers; de 12 dossiers waar informatie over de beschikking ontbrak zijn buiten beschouwing gelaten. De aantallen per categorie per ressortsparket per jaar zijn terug te vinden in Bijlage II.

In de dossierstudie zijn art. 12 Sv-klachten die gegrond werden verklaard oververtegenwoordigd; bijna de helft van de bestudeerde dossiers zijn immers van art. 12 Sv-zaken waarin de klacht gegrond was, terwijl landelijk circa 10% van alle art. 12 Sv-klachten gegrond werd verklaard (zie paragraaf 1.3). Daarom worden de resultaten van de gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten en die van de ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten in de volgende paragrafen afzonderlijk gepresenteerd. Door deze tweedeling laten de aantallen geen vergelijking van jaartrends *binnen* de ressortsparketten toe. Alleen de totale aantallen per jaar en per ressortsparket worden vergeleken. Cijfers per ressortsparket (en het totaal) staan vermeld in de tabellen in Bijlage II. Cijfers per jaar zijn alleen in figuren in de tekst weergegeven.

2.2 BETREFFENDE MISDRIJF

2.2.1 *Dossiers van gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten*

De vier meest voorkomende misdrijfcategorieën waarop de gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten betrekking hadden, waren mishandelingsmisdrijven (40%),²

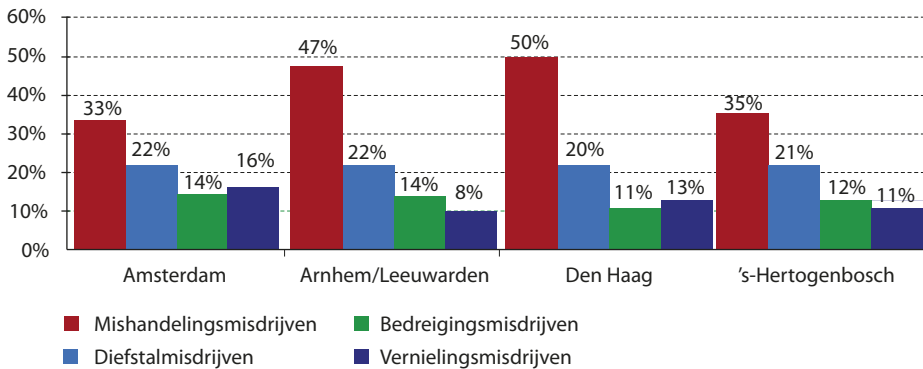
1 De categorie 'deels gegrond' ontbreekt in het registratiesysteem.

2 Categorie 3.1 *mishandeling* uit de Standaardclassificatie Misdrijven 2010.

diefstalmisdrijven (21%),³ bedreigingsmisdrijven (13%)⁴ en vernielingsmisdrijven (12%)⁵ (Bijlage II, tabel 5.2).

In alle ressortsparketten vormden deze misdrijven de top vier van gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten, en stonden mishandelingsmisdrijven duidelijk bovenaan (figuur 2.1). In de ressortsparketten Arnhem/Leeuwarden en Den Haag betrof (bijna) de helft van de gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten mishandelingsmisdrijven; in de ressortsparketten Amsterdam en 's-Hertogenbosch was dat (ruim) een derde. In het ressortsparket Amsterdam waren gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten verhoudingsgewijs wat vaker vernielingsmisdrijven. In het ressortsparket 's-Hertogenbosch betroffen art. 12 Sv-klachten, naast de top vier, ook relatief vaak bedrog (10%) en verkeersmisdrijven (10%).

Figuur 2.1 Top vier van betreffende misdrijfcategorieën bij gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten in de periode 2010-2014 naar ressortsparket



De geweldsmisdrijven (mishandeling en bedreiging) betroffen overigens zelden geweld door politie. Geweld tussen burgers, burenruzies en relatiegerelateerde misdrijven kwamen veel vaker voor (Bijlage II, tabel 5.4).

2.2.1.1 Trends in betreffende misdrijven

Het aandeel mishandelingsmisdrijven in dossiers van gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten daalde van 44% in 2010 naar 29% in 2012, maar in 2014 was het aandeel weer gestegen naar 47%. Het aandeel diefstalmisdrijven laat een omgekeerde trend zien: van 19% naar 27% en weer terug naar 19%. Het aandeel vernielingsmisdrijven daalde licht in de periode 2010-2014 (van 13% naar 8%). Tot slot was het

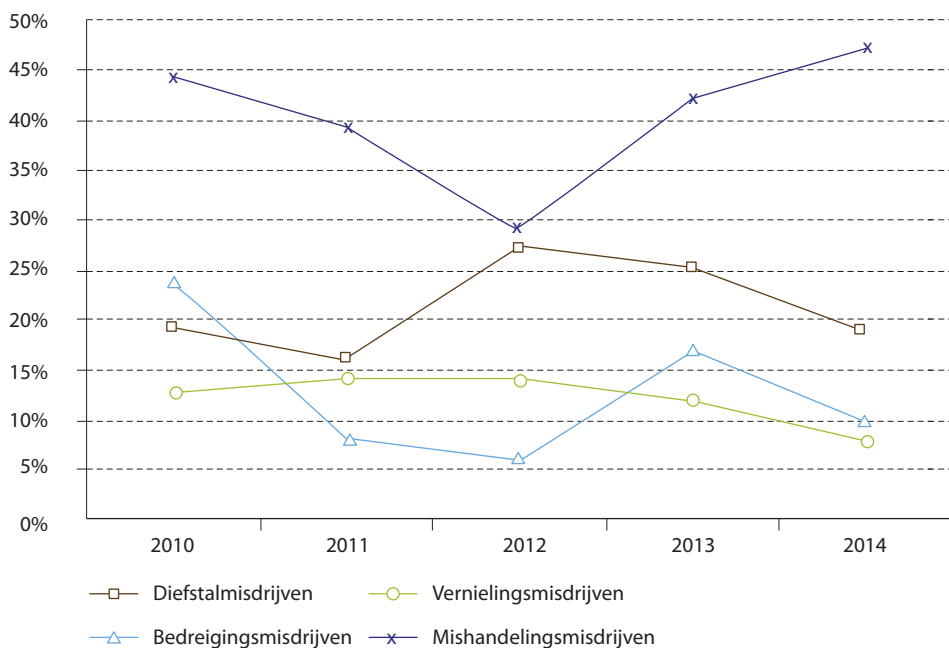
3 Categorie 1.1 *diefstal/verduistering en inbraak* uit de Standaardclassificatie Misdrijven 2010.

4 Categorie 3.2 *bedreiging en stalking* uit de Standaardclassificatie Misdrijven 2010.

5 Categorie 2.1 *vernieling en beschadiging* uit de Standaardclassificatie Misdrijven 2010.

aandeel bedreigingsmisdrijven in gegrond verklaarde art. 12 Sv-zaken in de loop der jaren grillig, maar in 2014 (10%) waren er uiteindelijk wel minder dan in 2010 (24%) (figuur 2.2).

Figuur 2.2 Top vier van betreffende misdrijfcategorieën bij gegrond verklaarde art. 12 Sv-zaken naar jaar van ontvangst klacht (2010-2014)



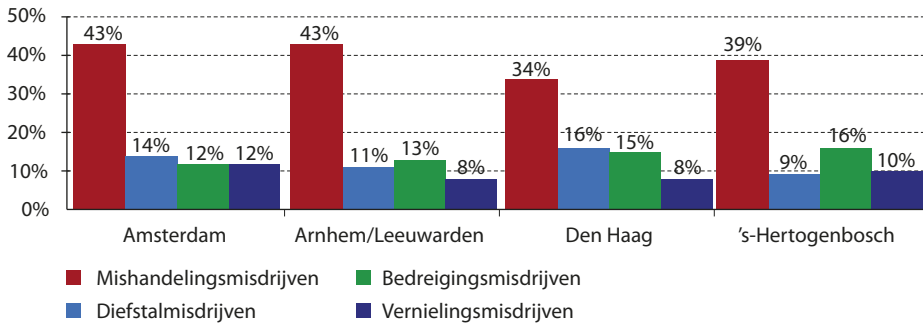
2.2.2 Dossiers van ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten

De ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten hadden betrekking op vergelijkbare misdrijfcategorieën als de gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten. Landelijk was de top vier hetzelfde, al was de volgorde iets anders: mishandelingsmisdrijven (40%), bedreigingsmisdrijven (14%), diefstalmisdrijven (12%) en vernielingsmisdrijven (11%) (Bijlage II, tabel 5.2).⁶ Bij ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten betrof het dus minder vaak diefstalmisdrijven dan bij gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten. In het ressortsparket Den Haag behoorden vernielingsmisdrijven niet tot de top vier; hier betroffen ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten vaker bedrog (14%) en

⁶ Misdrijfcategorieën ontleend aan Standaardclassificatie Misdrijven 2010, zie voetnoten 14-17 op de vorige pagina.

valsheidsmisdrijven (10%) dan vernielingsmisdrijven (8%). Afgezien daarvan was er weinig verschil tussen de ressortsparketten (figuur 2.3).

Figuur 2.3 Top vier van betreffende misdrijfcategorieën bij ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten in de periode 2010-2014 naar ressortsparket



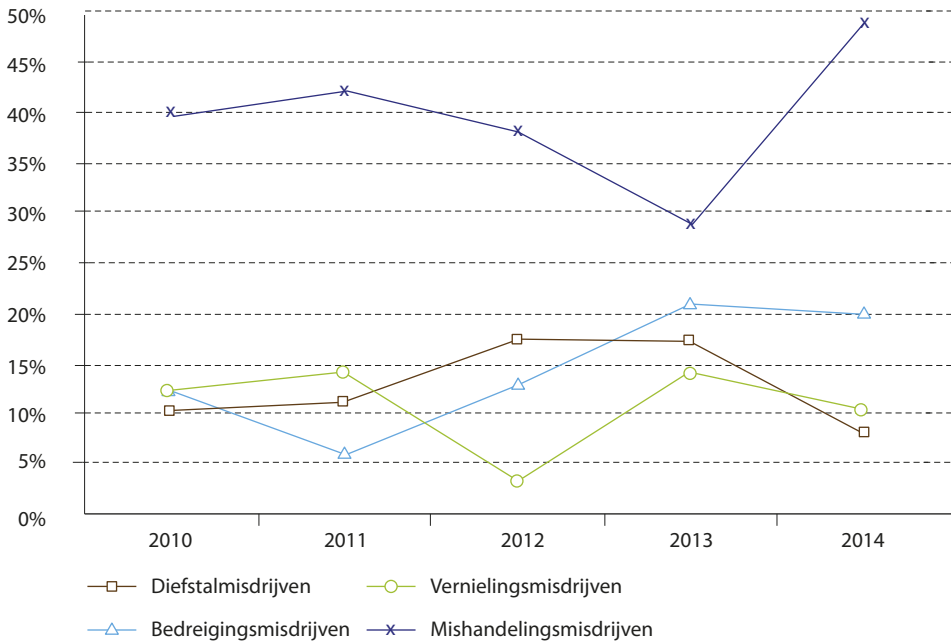
* Vernielingsmisdrijven behoorden in het ressortsparket Den Haag niet tot de top vier.

Ook bij de ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten betroffen geweldsmisdrijven (mishandeling en bedreiging) zelden geweld door politie, en kwamen geweld tussen burgers, burenruzies en relatiegerelateerde misdrijven veel vaker voor (Bijlage II, tabel 5.4).

2.2.2.1 Trends in betreffende misdrijven

Het aandeel mishandelingsmisdrijven bij de ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten daalde tussen 2011 en 2013 (van 42% naar 29%), terwijl het aandeel bedreigingsmisdrijven steeg (van 6% naar 21%). In 2014 nam het aandeel mishandelingsmisdrijven echter weer sterk toe (naar 49%), terwijl dat van bedreigingsmisdrijven stabiel bleef. De aandelen diefstalmisdrijven en vernielingsmisdrijven kenden vanaf 2010 zowel stijgingen als dalingen, maar in 2014 lagen deze weer min of meer op hetzelfde niveau (figuur 2.4).

Figuur 2.4 Top vier van betreffende misdrijfcategorieën bij ongegrond verklaarde art. 12 Sv-zaken naar jaar van ontvangst klacht (2010-2014)



2.2.3 Schattingen van aantal art. 12 Sv-klachten betreffende top vier misdrijf-categorieën

Op basis van de dossierstudie zijn schattingen gemaakt van het totaal aantal ingediende art. 12 Sv-klachten betreffende de top vier misdrijf-categorieën. Bij het maken van schattingen is altijd sprake van een onzekerheidsmarge, die groter wordt naarmate de aantallen waarop de schattingen zijn gebaseerd kleiner worden. Daarom zijn alleen schattingen gemaakt voor het totaal van de ressorts-parketten over de periode 2010-2014. Vervolgens zijn de schattingen afgezet tegen het totaal aantal zaken binnen dezelfde misdrijf-categorie die in de periode 2010-2014 door het Openbaar Ministerie werden afgedaan.⁷ Hieronder is de berekening voor de schattingen van het aantal art. 12 Sv-klachten betreffende mishandelings-misdrijven uitgewerkt.

⁷ Cijfers over het door het Openbaar Ministerie afgedane zaken zijn afkomstig van CBS Statline.

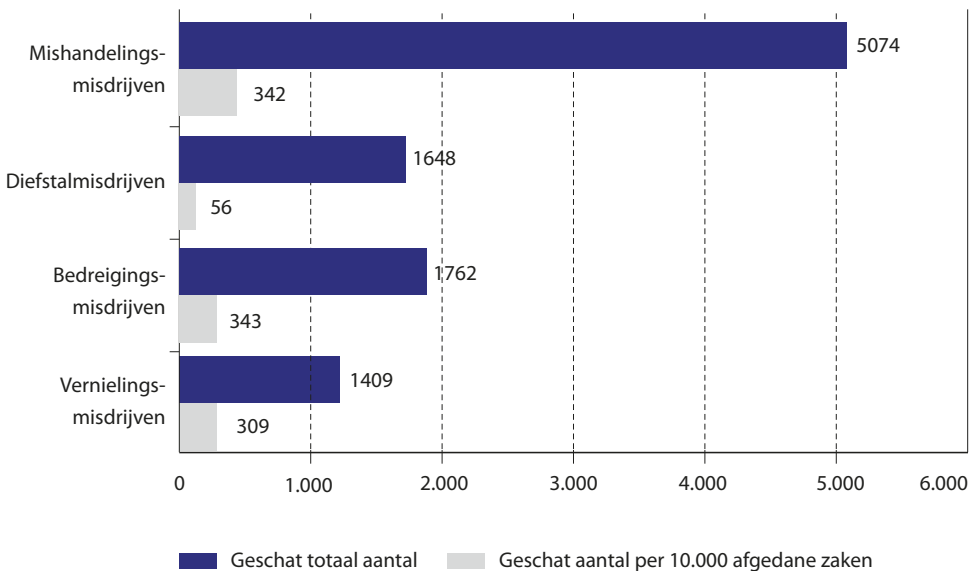
De steekproef van gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten voor de dossierstudie werd getrokken uit een totaal van 1.400 gegrond verklaarde klachten in de periode 2010-2014 uit het registratiebestand (Bijlage I, tabel 4.13). Van de gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten in de dossierstudie betrof 40% mishandelingsmisdrijven. Geëxtrapoleerd naar het totaal zou dat neerkomen op 560 (40% van 1.400) gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten betreffende mishandelingsmisdrijven.

De steekproef van ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten voor de dossierstudie werd getrokken uit een totaal van 11.284 afgewezen of niet-ontvankelijk verklaarde klachten in de periode 2010-2014 (Bijlage I, tabel 4.13).²⁰ Ook de ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten in de dossierstudie betroffen in 40% van de gevallen mishandeling. Geëxtrapoleerd naar het totaal zou dat neerkomen op 4.514 (40% van 11.284) ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten betreffende mishandelingsmisdrijven.

Samen zouden er in de periode 2010-2014 dus naar schatting 5.074 (560 + 4.514) art. 12 Sv-klachten zijn ingediend met betrekking tot een mishandelingsmisdrijf. In diezelfde periode werden door het Openbaar Ministerie 148.435 mishandelingszaken afgedaan. Per 10.000 afgedane mishandelingszaken waren er dus naar schatting 342 art. 12 Sv-zaken betreffende mishandeling.

Voor art. 12 Sv-klachten betreffende diefstal-, bedreigings- en vernielingsmisdrijven is dezelfde schattingsmethode gehanteerd (Bijlage II, tabel 5.3). De resultaten zijn weergegeven in figuur 2.5.

Figuur 2.5 Geschatte aantallen art. 12 Sv-klachten betreffende top vier van misdrijf-categorieën



Er werden in de periode 2010-2014 volgens de schattingen ongeveer drie maal zoveel art. 12 Sv-klachten ingediend betreffende mishandelingsmisdrijven (5.074) als bedreigingsmisdrijven (1.762), maar omdat door het Openbaar Ministerie in diezelfde periode ook ongeveer drie maal zoveel mishandelingszaken dan bedreigingszaken werden afgedaan, is het aantal art. 12 Sv-klachten per 10.000 afgedane zaken bij deze misdrijfcategorieën vergelijkbaar (342 en 343).

Andersom was het geschatte aantal art. 12 Sv-klachten betreffende bedreigingsmisdrijven (1.762) vergelijkbaar met diefstalmisdrijven (1.648), maar omdat door het Openbaar Ministerie veel meer diefstalzaken dan bedreigingszaken werden afgedaan, is het aantal art. 12 Sv-klachten per 10.000 afgedane zaken betreffende diefstalmisdrijven (56) veel kleiner dan bedreigingsmisdrijven (343).

2.3 BETREFFENDE AFDOENING

2.3.1 *Dossiers van gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten*

De gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten werden gemiddeld ruim drie maanden (96 dagen, mediaan 58 dagen) nadat het oorspronkelijk misdrijf was afgedaan, ingediend. In het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden duurde dat gemiddeld iets korter (73 dagen); in het ressortsparket Den Haag juist iets langer (114 dagen) (Bijlage II, tabel 5.5).

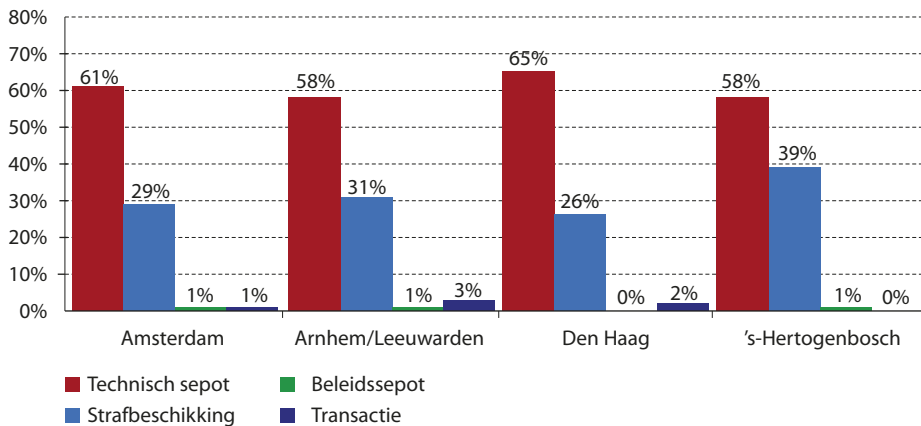
In de meeste van de bestudeerde dossiers van gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten was de zaak afgedaan door het Openbaar Ministerie (84%). In ongeveer één op de acht gevallen (12%) was de zaak afgedaan door de politie. Bij de resterende 4% gaf het dossier hierover geen informatie. In het ressortsparket 's-Hertogenbosch was de politie vaker de afdoeningsinstantie (23%) dan in de overige ressortsparketten (4%-13%) (Bijlage II, tabel 5.6).

De afdoening van de gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten betrof meestal een sepot (94%) en slechts in enkele gevallen een strafbeschikking (2%) of transactie (1%). De vier ressortsparketten verschillen hierin nauwelijks (Bijlage II, tabel 5.7). Technische sepots (61%) kwamen vaker voor dan beleidssepots (32%). Verreweg de meest gehanteerde technische sepotgrond bij gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten was onvoldoende bewijs (47%) (Bijlage II, tabel 5.8). Gronden van beleidssepots waren meer gevarieerd. De twee belangrijkste categorieën waren: samenhangend met de verhouding tussen verdachte en benadeelde (9%, met name medeschuld van de benadeelde), en samenhangend met de persoon van de verdachte (6%, met name door feit of gevolgen getroffen en gewijzigde omstandigheden).⁸ In het ressorts-

8 Zie Aanwijzing gebruik sepotgronden van het Openbaar Ministerie voor een overzicht van (categorieën) sepotgronden.

parket 's-Hertogenbosch werden zaken van gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten relatief vaker afgedaan met een beleidssepot (39%), vooral samenhangend met de verhouding tussen verdachte en benadeelde (figuur 2.6).

Figuur 2.6 Betreffende afdoening bij gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten in de periode 2010-2014 naar ressortsparket

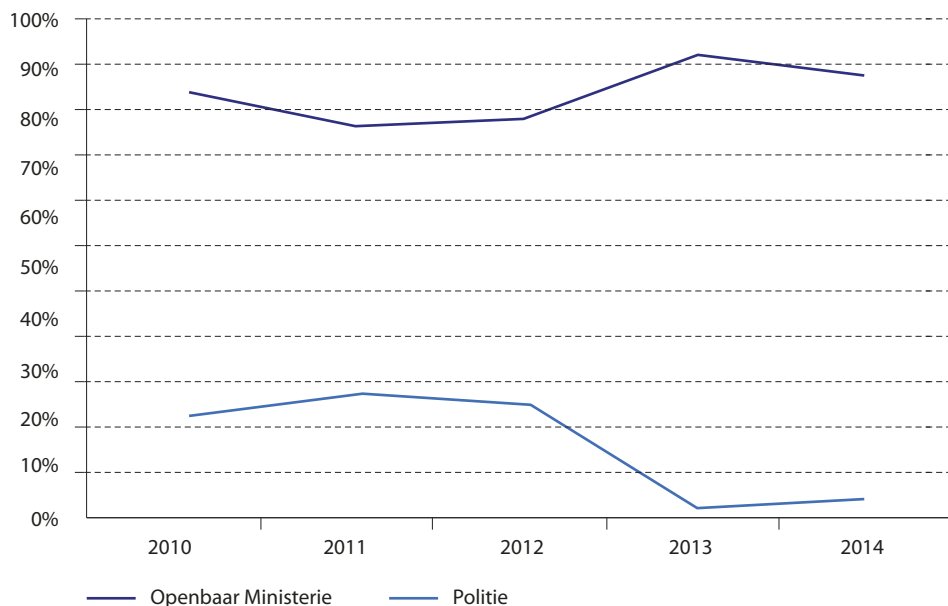


2.3.1.1 Trends in betreffende afdoeningen

Het aantal dagen tussen afdoening en indienen van gegrond verklaarde art. 12 Sv-klacht liet in de periode 2010-2014 geen duidelijke trend zien (figuur is daarom achterwege gelaten).

Qua afdoeningsinstantie was er wel een opvallende ontwikkeling. In 2013 en 2014 was het aandeel gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten over misdrijven afgedaan door de politie namelijk veel kleiner dan de jaren daarvoor. Dit aandeel daalde van bijna 20% naar minder dan 5% (figuur 2.7).

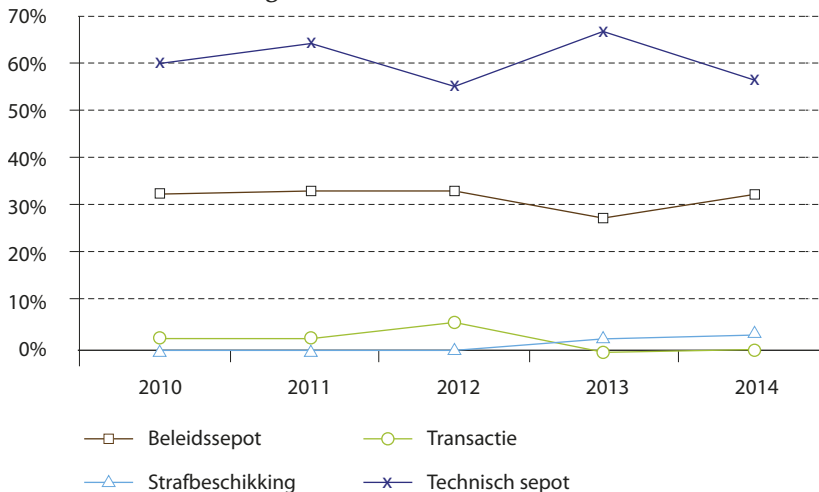
Figuur 2.7 Betreffende afdoeningsinstantie bij gegrond verklaarde art. 12 Sv-zaken naar jaar van ontvangst klacht (2010-2014)



Het type afdoening veranderde nauwelijks in de periode 2010-2014; het aandeel technische sepots schommelde rond de 60% en het aandeel beleidssepots rond de 30%. Art. 12 Sv-klachten over transacties verdwenen in de loop der tijd, en art. 12 Sv-klachten over strafbeschikkingen verschenen daarvoor in de plaats. Dat is in lijn met de ontwikkelingen in afdoeningen door het Openbaar Ministerie in het algemeen.⁹ Ten opzichte van art. 12 Sv-klachten betreffende sepots was en bleef het aandeel transacties en strafbeschikkingen bij de gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten echter beperkt (figuur 2.8).

⁹ Het aantal transacties daalde van 42.457 (20% van alle afdoeningen van het Openbaar Ministerie) in 2010 naar 14.290 (6%) in 2014. In diezelfde periode steeg het aantal strafbeschikkingen van 11.125 (5%) naar 34.475 (16%). Cijfers afkomstig van CBS Statline.

Figuur 2.8 Betreffende afdoening bij gegrond verklaarde art. 12 Sv-zaken naar jaar van ontvangst klacht (2010-2014)



2.3.2 Dossiers van ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten

De bestudeerde ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten werden gemiddeld ruim drie maanden (102 dagen, mediaan 50 dagen) na afdoening van het betreffende misdrijf ingediend. De verschillende ressortsparketten ontlieden elkaar hierin niet veel (Bijlage II, tabel 5.5).

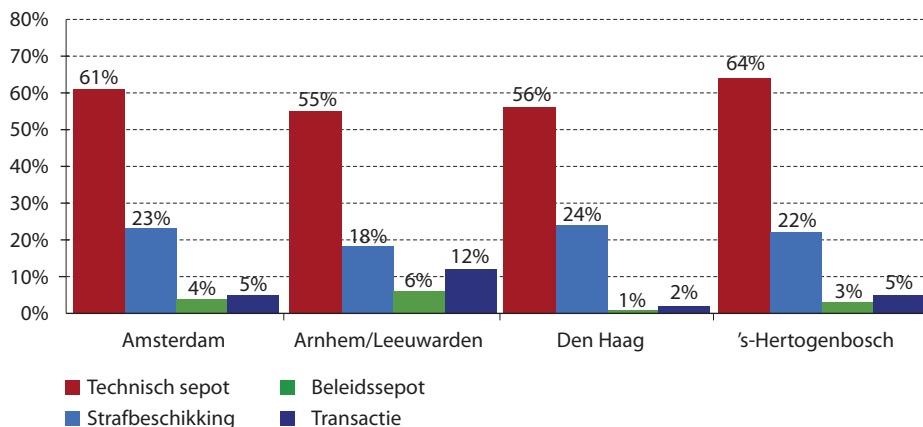
De afdoeningsinstantie in de dossiers van ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten was, net als bij de gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten, meestal het Openbaar Ministerie (85%). In één op de tien gevallen was de zaak afgedaan door de politie (10%), en bij 5% gaf het dossier hierover geen informatie. Evenals bij de gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten was ook bij deze dossiers in het ressortsparket 's-Hertogenbosch de politie vaker de afdoeningsinstantie (19%) dan in de overige ressortsparketten (5%-9%) (Bijlage II, tabel 5.6).

Qua afdoeningen lijken de dossiers van de ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten eveneens op die van de gegrond verklaarde. In beide gevallen betrof het meestal een sepot (84%), maar bij de ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten ook wat vaker een strafbeschikking (4%) of transactie (6%). Ook de categorie 'overige' afdoeningen is groter. Daaronder vallen onder andere dossiers waarin het Openbaar Ministerie de verdachte wel had vervolgd en de zaak had afgedaan met een dagvaarding. Het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden valt op vanwege het hogere percentage transacties in dossiers van ongegronde art. 12 Sv-zaken (12%) (Bijlage II, tabel 5.7).

Ook bij de dossiers van ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten kwamen technische sepoten (59%) het vaakst voor en was onvoldoende bewijs de belangrijkste tech-

nische sepotgrond (38%) (Bijlage II, tabel 5.8). Ruim één op de vijf gevallen (22%) was afgedaan met een beleidssepot. Gronden samenhangende met de verhouding tussen verdachte en benadeelde (6%) en samenhangende met het gepleegde feit (3%, met name oud feit) waren bij beleidssepots de twee belangrijkste. De vier ressortsparketten lieten in sepotgronden geen opvallende verschillen zien.

Figuur 2.9 Betreffende afdoeningen van ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten in de periode 2010-2014 naar ressortsparket

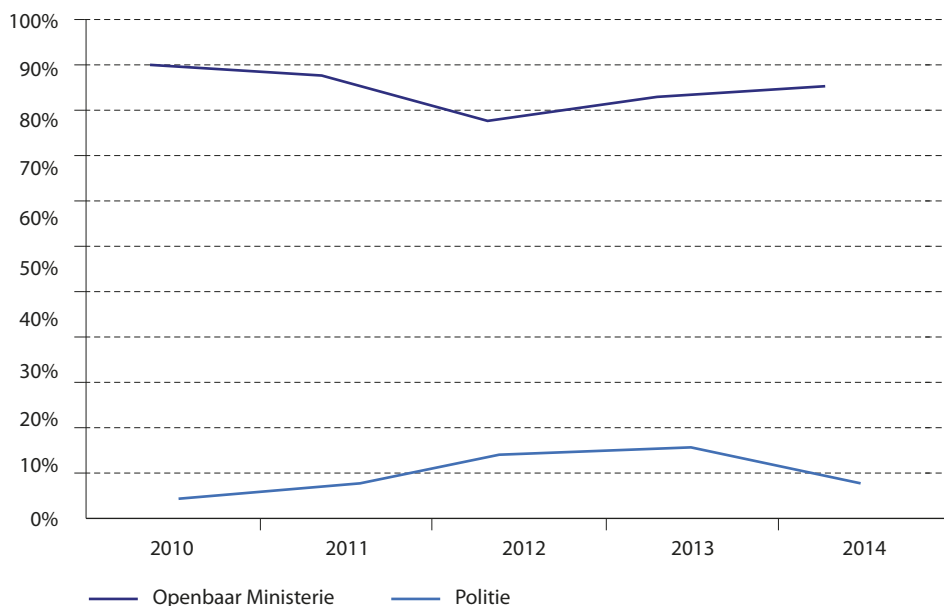


2.3.2.1 Trends in betreffende afdoeningen

Het aantal dagen tussen afdoening en indienen van een ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klacht liet in de periode 2010-2014 geen duidelijk trend zien (figuur is daarom achterwege gelaten).

In de periode 2010-2013 werden ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten in toenemende mate door de politie afgedaan (hoewel het overgrote deel nog steeds door het Openbaar Ministerie was afgedaan). Het aandeel ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten waarbij de politie de betreffende afdoeningsinstantie was, nam toe van 5% in 2010 naar 15% in 2013, maar in 2014 was dat aandeel weer gedaald naar 8% (figuur 2.10).

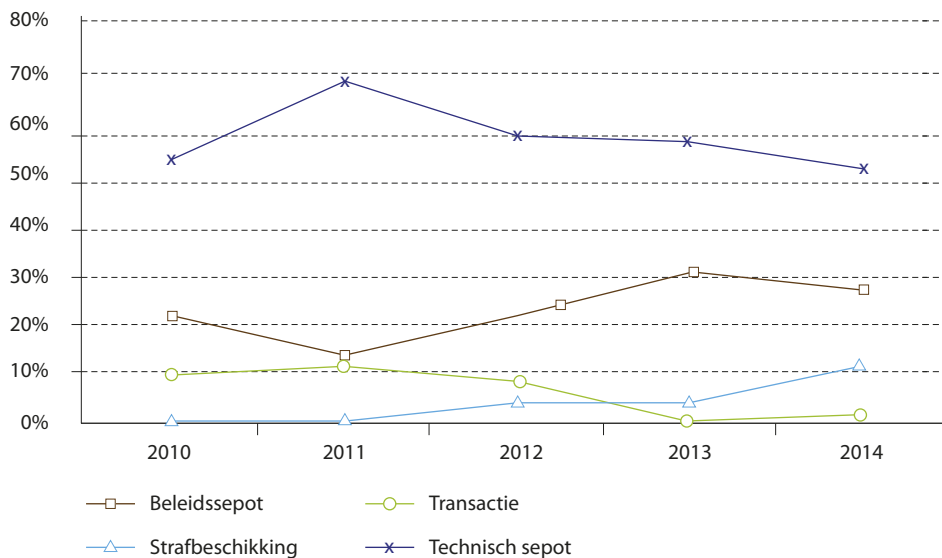
Figuur 2.10 Betreffende afdoeningsinstantie bij ongegrond verklaarde art. 12 Sv-zaken naar jaar van ontvangst klacht (2010-2014)



Het aandeel ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten waarbij het betreffende misdrijf was afgedaan met een technisch sepot daalde van 68% in 2011 naar 51% in 2014, terwijl het aandeel dat was afgedaan met een beleidssepot in diezelfde periode verdubbelde: van 13% naar 26%. Net als bij de gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten, en in lijn met de ontwikkelingen in de afdoeningen door het Openbaar Ministerie in het algemeen, kwamen ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten over strafbeschikkingen in plaats van transacties (figuur 2.11).¹⁰

¹⁰ Het aantal transacties daalde van 42.457 (20% van alle afdoeningen van het Openbaar Ministerie) in 2010 naar 14.290 (6%) in 2014. In diezelfde periode steeg het aantal strafbeschikkingen van 11.125 (5%) naar 34.475 (16%). Cijfers afkomstig van CBS Statline.

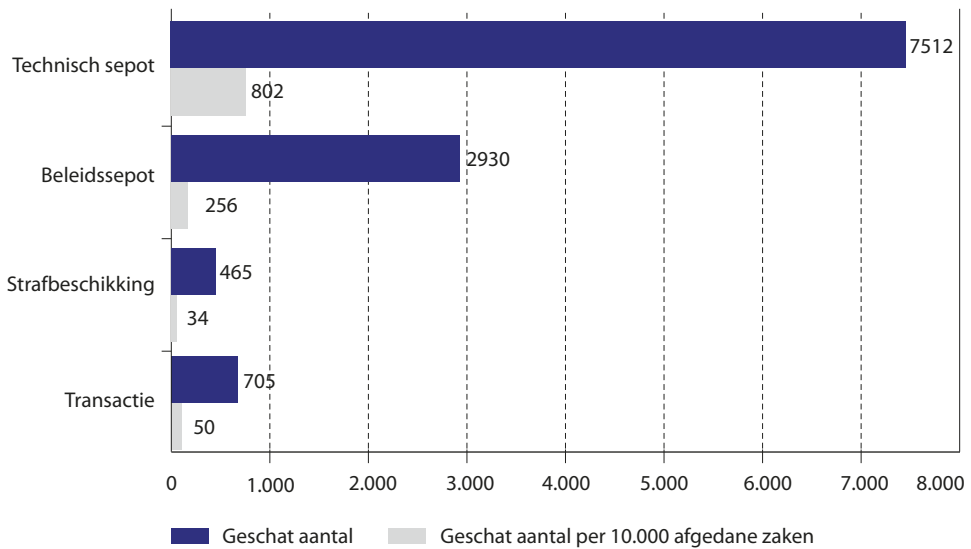
Figuur 2.11 Betreffende afdoening bij ongegrond verklaarde art. 12 Sv-zaken naar jaar van ontvangst klacht (2010-2014)



2.3.3 Schattingen van art. 12 Sv-klachten betreffende afdoeningen

Op basis van de dossierstudie zijn schattingen gemaakt van het totaal aantal ingediende art. 12 Sv-klachten betreffende de vier afdoeningen, die werden afgezet tegen het totaal aantal zaken binnen dezelfde afdoeningscategorie van het Openbaar Ministerie in de periode 2010-2014.¹¹ Hiervoor is dezelfde rekenmethode gehanteerd als voor de schattingen van art. 12 Sv-klachten betreffende misdrijf-categorieën (zie p. 86-87 voor een uitgebreide beschrijving). De berekening is te vinden in Bijlage II, tabel 5.9. De resultaten zijn weergegeven in figuur 2.12.

¹¹ Cijfers over het door het Openbaar Ministerie afgedane zaken zijn afkomstig van CBS Statline.

Figuur 2.12 Geschatte aantallen art. 12 Sv-klachten betreffende afdoeningen

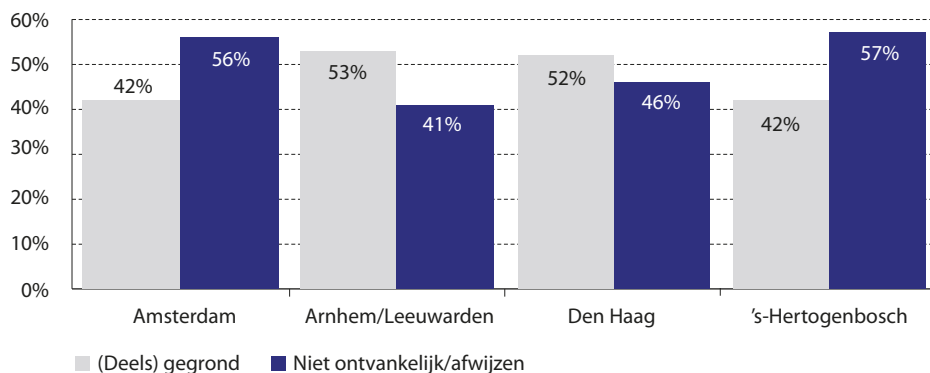
Er werden in de periode 2010-2014 volgens de schattingen ongeveer drie maal zoveel art. 12 Sv-klachten ingediend betreffende technische sepots (7.512) als beleidssepots (2.930). Deze verhouding blijft hetzelfde wanneer de geschatte aantallen worden afgezet tegen het totaal aantal door het Openbaar Ministerie afgedane zaken binnen dezelfde afdoeningscategorie (802 en 256). Strafbeschikkingen en transacties leiden volgens de schattingen veel minder vaak tot art. 12 Sv-klachten.

2.4 ADVIES VAN DE HOOFDOFFICIER VAN JUSTITIE EN SCHRIFTELIJK STANDPUNT VAN DE ADVOCaat-GENERAAL

2.4.1 Dossiers van gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten

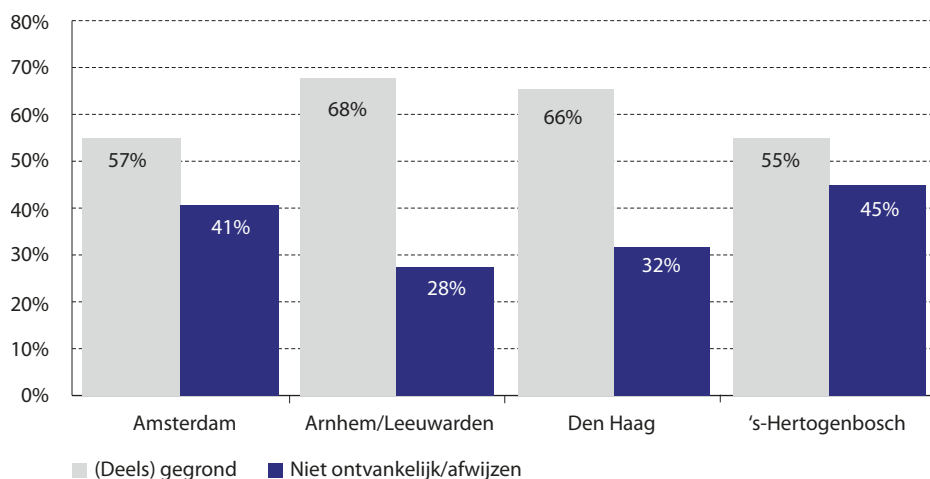
Bij de bestudeerde gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten adviseerde de hoofdofficier van justitie het hof in amper de helft van de gevallen de klacht (deels) gegrond te verklaren (47%) (Bijlage II, tabel 5.10). Bij 51% werd een afwijzing of niet-ontvankelijkverklaring geadviseerd. Het hof heeft dit advies dus in de eindbeschikking niet overgenomen. Bij de overige 2% van de bestudeerde dossiers ontbrak informatie over het advies van de hoofdofficier van justitie. In de ressortsparketten Amsterdam en 's-Hertogenbosch adviseerde de hoofdofficier van justitie vaker dan gemiddeld de art. 12 Sv-klacht af te wijzen (figuur 2.13).

Figuur 2.13 Advies van de hoofdofficier van justitie bij gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten in de periode 2010-2014 naar ressortsparket



Het schriftelijk standpunt van de advocaat-generaal kwam vaker overeen met de uiteindelijke beschikking van het hof. In 61% van de gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten was de klacht in de ogen van de advocaat-generaal namelijk ook (deels) gegrond (Bijlage II, tabel 5.11). Toch luidde het schriftelijk standpunt van de advocaat-generaal in 37% van de gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten een afwijzing. In de overige gevallen werd het standpunt aangehouden tot de zitting, was de advocaat-generaal van mening dat meer onderzoek nodig was, of ontbrak de informatie in het dossier (3%). Net als het advies van de hoofdofficier van justitie luidde ook het standpunt van de advocaat-generaal in de ressortsparketten Amsterdam en 's-Hertogenbosch vaker dan gemiddeld een afwijzing (figuur 2.14).

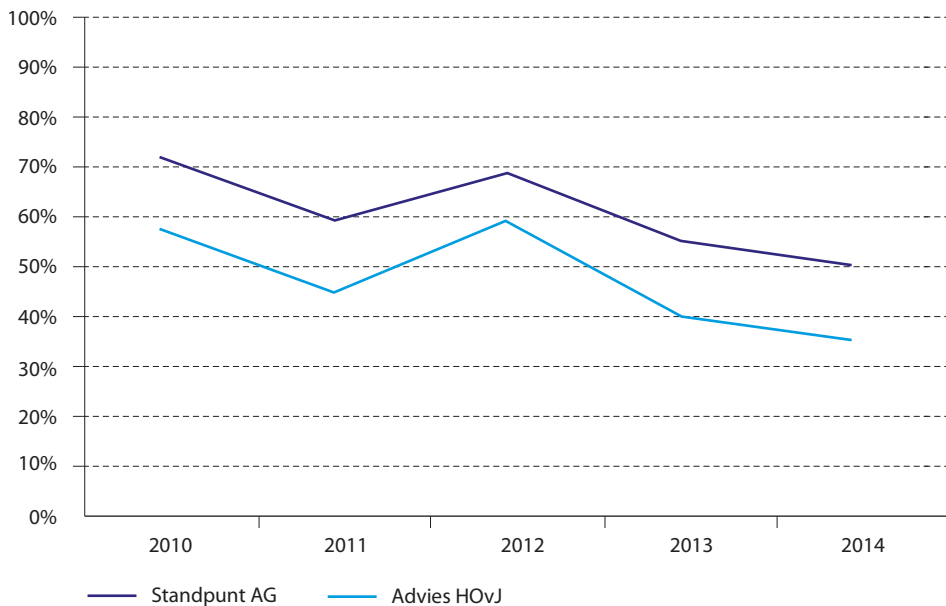
Figuur 2.14 Schriftelijk standpunt van de advocaat-generaal bij gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten in de periode 2010-2014 naar ressortsparket



2.4.1.1 Trends in advies van hoofdofficier van justitie en schriftelijk standpunt van advocaat-generaal

Zoals hiervoor vermeld, was over de gehele periode 2010-2014 het advies van de hoofdofficier van justitie in 47% overeenkomstig de beschikking van het hof in gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten, en kwam in 61% het standpunt van de advocaat-generaal overeen.¹² Beide lieten een dalende trend zien (figuur 2.15). Zowel het advies van de hoofdofficier van justitie (van 57% naar 35%) als het standpunt van de advocaat-generaal (van 73% naar 55%) kwam dus in de loop der jaren steeds minder vaak overeen met de beschikking van het hof. Aangezien het aantal gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten tussen 2010 en 2014 nauwelijks toenam (zie paragraaf 1.3.6), zou dat betekenen dat zowel de hoofdofficier van justitie als de advocaat-generaal steeds minder vaak van mening was dat een art. 12 Sv-klacht gegrond was, maar dat het hof daarin niet meeging en dus vaker anders beschikte.

Figuur 2.15 Advies van hoofdofficier van justitie (HOvJ) en schriftelijk standpunt advocaat-generaal (AG) overeenkomstig beschikking van het hof bij gegrond verklaarde art. 12 Sv-zaken naar jaar van ontvangst klacht (2010-2014)

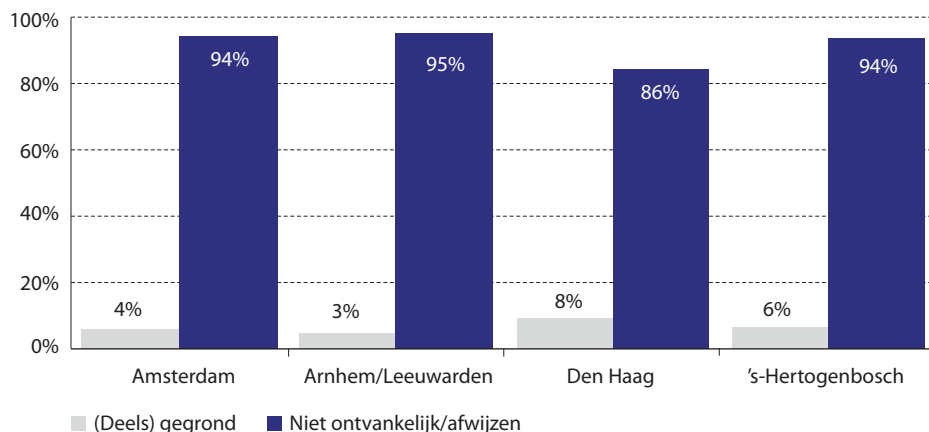


12 Dat wil zeggen dat beide 'gegrond' of 'deels gegrond' luiden. Ook als het een 'gegrond' en het ander 'deels gegrond' luidde, wordt dit voor deze analyse als overeenkomstig beschouwd.

2.4.2 Dossiers van ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten

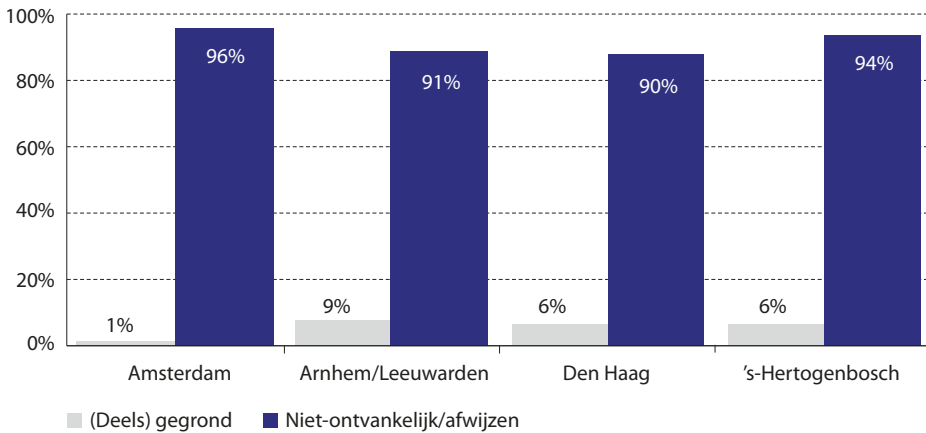
Het advies van de hoofdofficier van justitie bij de ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten was meestal in lijn met de uiteindelijke beschikking van het hof, namelijk niet-ontvankelijk (8%) of afwijzen (84%) (Bijlage II, tabel 5.10). In slechts 5% adviseerde de hoofdofficier van justitie de art. 12 Sv-klacht (deels) gegrond te verklaren, maar beschikte het hof dus anders. In de overige 3% bevatte het dossier geen informatie over het advies van de hoofdofficier van justitie. In het ressortsparket Den Haag adviseerde de hoofdofficier van justitie iets minder vaak een art. 12 Sv-klacht af te wijzen, maar ook hier was de ongegrondverklaring van het hof in de meeste gevallen conform het advies (figuur 2.16).

Figuur 2.16 Advies van de hoofdofficier van justitie bij ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten in de periode 2010-2014 naar ressortsparket



Het schriftelijk standpunt van de advocaat-generaal was eveneens in 92% van de bestudeerde ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten in lijn met de uiteindelijke beschikking van het hof (9% niet-ontvankelijk en 83% afwijzen) (Bijlage II, tabel 5.11). In 6% luidde het standpunt een (deels) gegrondverklaring en in de overige gevallen werd het standpunt aangehouden tot de zitting of ontbrak de informatie in het dossier (1%). Er zijn wel wat kleine verschillen tussen de ressortsparketten, maar de grote lijn is dat overal de beschikking van het hof bij ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten meestal overeenkomt met het standpunt van de advocaat-generaal (figuur 2.17).

Figuur 2.17 Schriftelijk standpunt van de advocaat-generaal bij ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten in de periode 2010-2014 naar ressortsparket

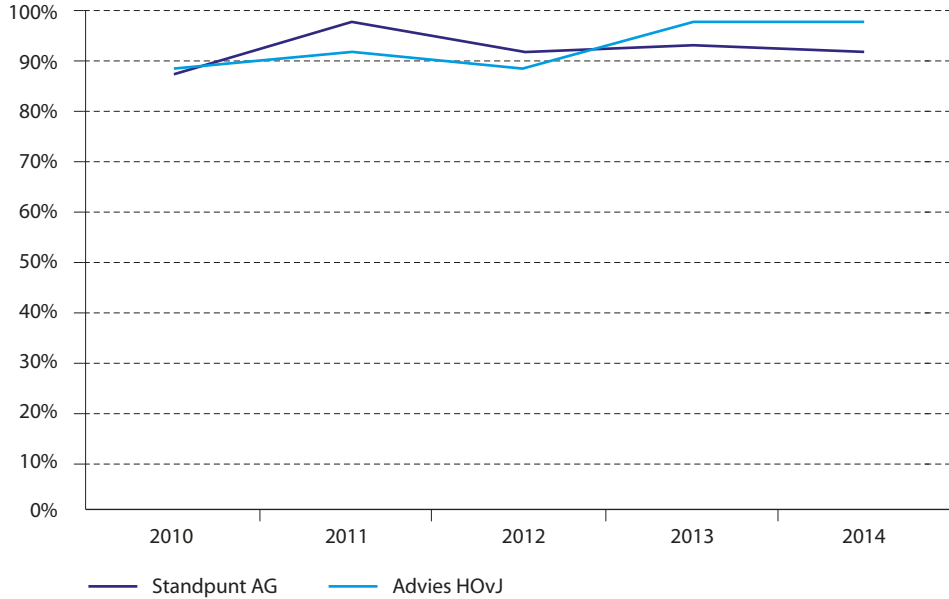


2.4.2.1 Trends in advies van hoofdofficier van justitie en schriftelijk standpunt van advocaat-generaal

De beschikking van het hof was over de gehele periode 2010-2014 in 92% van de ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten overeenkomstig het advies van de hoofdofficier van justitie of het schriftelijk standpunt van de advocaat-generaal.¹³ In 2010 lagen deze percentages lager: 87% kwam overeen met het advies van de hoofdofficier van justitie en 85% met het schriftelijk standpunt van de advocaat-generaal. In 2014 was dit toegenomen naar 97% respectievelijk 93% (figuur 2.18). Zowel bij de gegrond verklaarde als bij de ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten was het advies van de hoofdofficier van justitie of het standpunt van de advocaat-generaal dus vaker een afwijzing of niet-ontvankelijkverklaring. Steeds meer art. 12 Sv-klachten waren dus in de ogen van deze partijen ongegrond. Dit contrasteert met de trend in beschikkingen (zie paragraaf 1.3.6). Het hof beschikte juist minder vaak dat art. 12 Sv-klachten ongegrond waren.

13 Dat wil zeggen dat beide 'niet-ontvankelijk' of 'afwijzen' luidden. Ook als het een 'niet-ontvankelijk' en het ander 'afwijzen' luidde, wordt dit voor deze analyse als overeenkomstig beschouwd.

Figuur 2.18 Advies van hoofdofficier van justitie (HOvJ) en schriftelijk standpunt advocaat-generaal (AG) overeenkomstig beschikking van het hof bij ongegrond verklaarde art. 12 Sv-zaken naar jaar van ontvangst klacht (2010-2014)



ANALYSE VAN REGISTRATIEGEGEVENS EN DOSSIERSTUDIE

Voor het kwantitatieve onderzoek zijn gegevens van alle art. 12 Sv-klachten uit de periode 2010-2015 uit het dossierregistratiesysteem van het ressortsparket geanalyseerd. Dit registratiesysteem is vooral bedoeld voor de procedurebewaking en bevat informatie over aantallen, doorlooptijden en beschikkingen.

Meer inhoudelijke informatie over (de afdoening van) het betreffende misdrijf, het advies van de hoofdofficier van justitie en het standpunt van de advocaat-generaal in art. 12 Sv-zaken is verzameld in een dossierstudie. Hierin werden 330 dossiers van (deels) gegrond verklaarde en 363 dossiers van ongegrond verklaarde (afgewezen of niet-ontvankelijk verklaarde) dossiers uit de periode 2010-2014 bestudeerd. In zowel de analyse van registratiegegevens als de dossierstudie zijn verschillen tussen ressortsparketten en trends door de tijd onderzocht.

TOENEMEND AANTAL ART. 12 SV-KLACHTEN

In de periode 2010-2015 werden landelijk bijna 17.000 art. 12 Sv-klachten ingediend. In dezelfde periode werden ruim 1.1 miljoen zaken afgedaan door het Openbaar Ministerie (OM). Dat betekent dat per 10.000 door het OM afgedane zaken gemiddeld 147 art. 12 Sv-klachten werden ingediend.

Op jaarbasis steeg het aantal art. 12 Sv-klachten van rond de 2.500 in 2010 en 2011 naar ruim 3.100 in 2014. Daarna liep het iets terug, naar circa 3.000 in 2015. Per 10.000 door het OM afgedane zaken zette de toename in art. 12 Sv-klachten echter door: van rond de 130 in de jaren 2010-2012 naar 180 in 2015.

VARIATIE IN AANTALLEN TUSSEN RESSORTSPARKETTEN, MAAR OVERAL EEN TOENAME

Bij het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden werden gemiddeld per jaar bijna dubbel zoveel art. 12 Sv-klachten ingediend als bij de andere drie ressortsparketten.

Ressortsparket Arnhem/Leeuwarden heeft echter ook het grootste totaal aantal door het OM afgedane zaken. In relatieve zin was het aantal art. 12 Sv-klachten in 2010-2015 (167 per 10.000 door het OM afgedane zaken) vergelijkbaar met dat van ressortsparket 's-Hertogenbosch (166 per 10.000). Dat is meer dan in de ressortparketten Amsterdam en Den Haag (respectievelijk 139 en 136 per 10.000).

Ook binnen de ressortparketten verschillen de aantallen art. 12 Sv-klachten. In absolute aantallen scoorde in de periode 2010-2015 arrondissement Oost-Nederland (ressortsparket Arnhem/Leeuwarden) twee keer zo hoog als arrondissement Limburg (ressortsparket 's-Hertogenbosch). Relatief gezien (per 10.000 door het OM afgedane zaken) stond arrondissement Amsterdam (ressortsparket Amsterdam) onderaan en – met dubbel zoveel – arrondissement Noord-Nederland (ressortsparket Arnhem/Leeuwarden) bovenaan.

Tussen 2011 en 2014 steeg het aantal art. 12 Sv-klachten het sterkst in ressortsparket Arnhem/Leeuwarden (+37%), gevolgd door ressortparketten Den Haag (+31%) en 's-Hertogenbosch (+22%). In ressortsparket Amsterdam bleef het aantal vrij stabiel (+1%). In relatieve zin (per 10.000 door het OM afgedane zaken) was de stijging in alle vier ressortparketten ongeveer gelijk.

GEMIDDELD RUIM ACHT MAANDEN TUSSEN INDIENEN ART. 12 SV-KLACHT EN BESCHIKKING VAN HET HOF, LANGER IN RESSORTSPARKET AMSTERDAM

Gemiddeld werd **13** dagen na de dagtekening van de klacht een art. 12 Sv-dossier aangemaakt. Vervolgens werd na gemiddeld **9** dagen een verzoek om advies naar de hoofdofficier gestuurd. Daarna duurde het gemiddeld **47** dagen tot de reactie van de hoofdofficier werd ontvangen. Aansluitend werd na gemiddeld **46** dagen de advocaat-generaal om een standpunt verzocht, die dit na gemiddeld **31** dagen formuleerde. Ten slotte duurde het gemiddeld **128** dagen tot de beschikking door het hof (voor zover het daartoe kwam).

Achter al deze gemiddelden gaat een forse variatie schuil. Ten eerste zijn er telkens forse uitschieters naar boven, die de gemiddelde duur omhoogtrekken. De medianen (= het aantal dagen waarbinnen bij de helft van de zaken een fase in de procedure is afgerond) liggen voor elke fase lager dan de gemiddelden. De totale doorlooptijd in de art. 12 Sv-zaken die resulteerden in een beschikking, was gemiddeld ruim acht maanden (**248** dagen) na dagtekening van de ingediende klacht. De mediaan was krap zeven maanden (203 dagen). Ten tweede zijn er opvallende verschillen in doorlooptijd tussen de ressortparketten, van gemiddeld 223 dagen in ressortsparket Arnhem/Leeuwarden tot gemiddeld 323 dagen in ressortsparket Amsterdam.

Art. 12 Sv-zaken die ter zitting werden behandeld en waarin nader onderzoek werd verricht, kenden een beduidend langere doorlooptijd dan zaken waarin dit niet gebeurde. Opvallend genoeg waren in het ressortsparket Amsterdam – waar

de gemiddelde doorlooptijd het langst was – de meeste zaken juist schriftelijk en zonder nader onderzoek afgehandeld.

DOORLOOPTIJDEN IN RESSORTSPARKET ARNHEM/LEEWARDEN GELEIDELIJK LANGER, IN RESSORTSPARKET AMSTERDAM PIEK IN 2012

De doorlooptijd werd berekend vanaf het moment dat de klacht werd ingediend tot aan de beslissing van het hof. Uitgangspunt was het jaar waarin de klacht werd ingediend. De doorlooptijden van bijvoorbeeld 2010 betreffen dus de klachten die in dat jaar werden ingediend en waarover het hof in hetzelfde jaar of later besliste. Landelijk steeg de totale gemiddelde doorlooptijd eerst tussen 2010 en 2012 met gemiddeld twee maanden (van 220 naar 281 dagen). Daarna volgde een geleidelijke afname (naar gemiddeld 254 dagen in 2014). Over het geheel genomen is op termijn de doorlooptijd dus langer geworden. Echter, alleen in ressortsparket Arnhem/Leeuwarden bleef de doorlooptijd continu langer worden. In ressortsparket Amsterdam ging de doorlooptijd eerst sterk omhoog, maar was die in 2014 weer ongeveer even lang als in 2010. En in de beide andere ressortsparketten lag de doorlooptijd, nadat die eerst was toegenomen, in 2014 lager (s-Hertogenbosch) of zelfs aanmerkelijk lager (Den Haag) dan in 2010.

EÉN OP DE TIEN ART. 12 SV-KLACHTEN DOOR HET HOF GEGROND VERKLAARD, TWEE DERDE AFGEWEZEN

Van 13% van de in de periode 2010-2015 ingediende art. 12 Sv-klachten was ten tijde van het onderzoek nog geen beschikking geregistreerd. Zoals te verwachten was, gezien de doorlooptijd, gold dit vooral voor de in 2015 ingediende klachten. Maar ook bij 5%-7% van de klachten uit 2010-2014 was (nog) geen eindbeslissing geregistreerd. Waarschijnlijk betreft dit vooral zaken die ten onrechte zijn ingevoerd in het registratiesysteem of die zijn ingetrokken. Omdat het daarbij om een relatief beperkt aantal zaken gaat, heeft deze 'ruis' in de registratiegegevens echter nauwelijks invloed op de resultaten.

In totaal werd 9% van de klachten door het hof gegrond verklaard, 68% afgewezen en 8% niet-ontvankelijk verklaard. Het ressortsparket Den Haag (waar overigens ook de meeste art. 12 Sv-klachten met betrekking tot het functioneel parket en landelijk parket werden ingediend) kende het laagste percentage door het hof gegrond verklaarde klachten en het hoogste percentage niet-ontvankelijk verklaarde klachten.

MINDER AFWIJZINGEN, IETS VAKER GEGROND VERKLAARD

Landelijk ging tussen 2010 en 2014 het percentage gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten licht omhoog (van 9% naar 11%) en daalde het aandeel afgewezen klachten (van 82% naar 71%). Klachten binnen ressortsparket Amsterdam werden gaandeweg minder vaak gegrond verklaard en vaker afgewezen; bij de andere drie ressortsparketten gebeurde het tegenovergestelde. Maar uiteindelijk waren er in 2014 tussen de ressortsparketten geen wezenlijke verschillen in percentages gegrond verklaarde en afgewezen klachten.

ART. 12 SV-KLACHTEN BETREFFEN VAAK MISHANDELINGSMISDRIJVEN, BEDREIGINGSZAKEN VAKER ONGEGROND VERKLAARD

Uit de dossierstudie kwam naar voren dat 40% van zowel de gegrond verklaarde als de ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten mishandelingsmisdrijven betrof (en dan voornamelijk geweld tussen burgers). In totaal werden in de periode 2010-2014 naar schatting ongeveer 5.000 art. 12 Sv-klachten ingediend betreffende de afhandeling van mishandelingsmisdrijven, hetgeen zou neerkomen op 342 per 10.000 afgedane mishandelingszaken. De top vier van betreffende misdrijfcategorieën bestond verder uit diefstal, bedreiging en vernieling. Gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten betroffen in het ressortsparket Amsterdam vaker dan gemiddeld vernielingsmisdrijven. Ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten betroffen in het ressortsparket Den Haag vaker dan gemiddeld bedrog.

Het aandeel bedreigingsmisdrijven daalde bij de gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten van 24% naar 10%. Tegelijkertijd was er een stijging van bedreigingsmisdrijven bij ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten van 6% naar 21%. Dit betekent dat bedreigingszaken in de loop der tijd vaker ongegrond werden verklaard.

VOORNAMELIJK KLACHTEN OVER TECHNISCHE SEPOTS DOOR HET OPENBAAR MINISTERIE

De meeste art. 12 Sv-klachten in de dossierstudie betroffen misdrijven die door het OM waren afgedaan. Landelijk was in ongeveer één op de tien art. 12 Sv-klachten de politie de betreffende afdoeningsinstantie. In het ressortsparket 's-Hertogenbosch was dat echter twee maal zo vaak het geval. Bij de gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten kwamen door de politie afgedane misdrijven in 2013 en 2014 vrijwel niet meer voor.

Gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten betroffen vrijwel uitsluitend geseponeerde zaken; ongegrond verklaarde klachten daarnaast ook wel (voor 2012) transacties of (na 2012) strafbeschikkingen (10%). Technische sepots kwamen ongeveer twee

maal vaker voor dan beleidssepots. Naar schatting circa 7.500 art. 12 Sv-klachten in de periode 2010-2014 betroffen misdrijven afgedaan met een technisch sepot. Dat zijn 802 art. 12 Sv-klachten op de 10.000 zaken die door het OM werden afgedaan. Voor beleidssepots lag de schatting een stuk lager (circa 2.900), ook relatief ten opzichte van het totaal (256 per 10.000). Ongegronde art. 12 Sv-klachten betroffen in de loop der tijd vaker een beleidssepot en minder vaak een technisch sepot.

De belangrijkste technisch sepotgrond was onvoldoende bewijs (47% van gegrond verklaarde en 38% van ongegrond verklaarde klachten). Gronden van beleidssepots waren meer gevarieerd, maar de verhouding tussen verdachte en benadeelde (met name medeschuld) was het meest gehanteerd (9% respectievelijk 6%). In het ressortsparket 's-Hertogenbosch waren misdrijven van gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten relatief vaak afgedaan met een beleidssepot (39%).

HOOFDOFFICIER VAN JUSTITIE EN ADVOCaat-GENERAAL OORDELEN ART. 12 SV-KLACHTEN STEEDS VAKER ALS ONGEGROND, HOF WIJST MINDER KLACHTEN AF

Bij 92% van de ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten was de beschikking van het hof overeenkomstig zowel het advies van de hoofdofficier van justitie als het schriftelijk standpunt van de advocaat-generaal. Daarentegen was dat bij de gegrond verklaarde klachten vaak niet het geval: bij 50% adviseerde de hoofdofficier van justitie afwijzing van de klacht en bij 37% was dat ook het standpunt van de advocaat-generaal. Het hof beschikte dus anders en verklaarde de art. 12 Sv-klacht gegrond. Dit gebeurde vaker in de ressortsparketten Amsterdam en 's-Hertogenbosch dan in Arnhem/Leeuwarden en Den Haag.

In de periode 2010-2014 was de gegrondverklaring van het hof steeds minder vaak overeenkomstig het oordeel van de hoofdofficier van justitie en advocaat-generaal, terwijl het hof nauwelijks meer art. 12 Sv-klachten gegrond verklaarde. Dat wijst erop dat zowel de hoofdofficier van justitie als de advocaat-generaal vaker van mening was dat een art. 12 Sv-klacht ongegrond was, maar dat het hof daarin niet meeding en dus vaker anders beschikte.

CONCLUSIE

- Tussen 2010 en 2015 werden steeds meer art. 12 Sv-klachten ingediend, niet alleen in concrete aantallen, maar ook ten opzichte van het totaal aantal door het Openbaar Ministerie afgedane zaken.
- Veel art. 12 Sv-klachten betreffen mishandelings-, bedreigings-, diefstal- en vernielingsmisdrijven die door het Openbaar Ministerie wegens onvoldoende bewijs werden geseponeerd.

- De gemiddelde doorlooptijd tussen indienen van de klacht en de uiteindelijke beschikking door het hof nam toe.
- De hoofdofficier van justitie en de advocaat-generaal waren steeds vaker van mening dat een art. 12 Sv-klacht ongegrond was.
- Het hof wees steeds minder vaak art. 12 Sv-klachten af.

De ressortsparketten

Het ressortsparket **Amsterdam** kende in 2012 lange doorlooptijden, ondanks dat relatief veel zaken schriftelijk en zonder nader onderzoek werden afgehandeld. Het aandeel afgewezen art. 12 Sv-klachten nam hier toe, maar verschilde uiteindelijk niet van dat in de overige ressortsparketten. De hoofdofficier van justitie en de advocaat-generaal oordeelden hier relatief vaak dat een art. 12 Sv-klacht ongegrond was, terwijl het hof deze gegrond verklaarde.

In het ressortsparket **Arnhem/Leeuwarden** kwamen (vooral uit het arrondissement Noord-Nederland) veel art. 12 Sv-klachten binnen. De doorlooptijd is in 2010-2014 verdubbeld. Art. 12 Sv-klachten naar aanleiding van transacties en strafbeschikkingen kwamen hier wat vaker voor. Qua betreffende misdrijven, advies van hoofdofficier van justitie, standpunt van advocaat-generaal en beschikking van het hof week dit ressortsparket nauwelijks af van het landelijke beeld.

Hoewel art. 12 Sv-klachten over het functioneel parket en landelijk parket meestal bij het ressortsparket **Den Haag** terecht kwamen, ontving dit ressortsparket relatief weinig klachten. Vrijwel alle art. 12 Sv-zaken werden hier ter zitting behandeld, maar de doorlooptijden waren niet langer dan gemiddeld. Klachten betroffen hier wat vaker dan elders bedrog (naast mishandeling, bedreiging en diefstal). De afdoening van de misdrijven waarop de art. 12 Sv-klachten betrekking hadden, verschilde echter niet van het landelijke beeld. Ook op de andere onderzochte punten waren er vrijwel geen bijzonderheden.

Het ressortsparket **'s-Hertogenbosch** kende de kortste doorlooptijden in de beginfase van een art. 12 Sv-procedure, maar omdat alle klachten hier ter zitting werden behandeld en er relatief vaak nader onderzoek nodig geacht werd, was de totale doorlooptijd tot de eindbeschikking gemiddeld. Art. 12 Sv-klachten (meestal ongegrond verklaard) betroffen hier relatief vaak misdrijven die waren afgedaan door de politie en die waren afgedaan met een beleidssepot. Ook in 's-Hertogenbosch oordeelden de hoofdofficier van justitie en de advocaat-generaal relatief vaak dat een art. 12 Sv-klacht ongegrond was, terwijl het hof deze gegrond verklaarde.

In onderstaande tabellen zijn de ressortsparketten als volgt afgekort:

Amsterdam = ASD

Arnhem/Leeuwarden = A/L

Den Haag = D-H

's-Hertogenbosch = 's-H

Tabel 4.1 Aantal art. 12 Sv-zaken, totaal aantal door het Openbaar Ministerie afgedane zaken, en aantal art. 12 Sv-zaken per 10.000 afgedane zaken naar ressortsparket en jaar van ontvangst klacht

	ASD	A/L	D-H	's-H	TOTAAL
Aantal art. 12 Sv-zaken	3.206	6.076	3.616	3.916	16.816
2010	491	942	523	594	2.550
2011	531	861	518	586	2.496
2012	550	978	581	638	2.747
2013	558	952	671	693	2.874
2014	538	1.183	679	714	3.114
2015	538	1.160	644	693	3.035
Totaal aantal afgedane zaken	230.624	364.437	265.205	236.419	1.143.425
2010	38.219	57.214	45.144	40.918	189.634
2011	41.989	59.600	48.699	40.942	200.197
2012	42.996	66.126	46.511	40.562	204.297
2013	37.815	64.529	42.758	41.028	194.037
2014	35.437	63.193	43.214	37.981	186.858
2015	34.168	53.775	38.879	34.988	168.402
Aantal art. 12 Sv-zaken per 10.000 afgedane zaken	139	167	136	166	147
2010	128	165	116	145	134
2011	126	144	106	143	125
2012	128	148	125	157	134
2013	148	148	157	169	148
2014	152	187	157	188	167
2015	157	216	166	198	180

Tabel 4.2 Aantal art. 12 Sv-zaken, totaal aantal door het Openbaar Ministerie afgedane zaken, en aantal art. 12 Sv-zaken per 10.000 afgedane zaken naar arrondissement binnen het ressortsparket Amsterdam en jaar van ontvangst klacht

	Amsterdam	Noord-Holland
Aantal art. 12 Sv-zaken	1.262	1.676
2010	190	266
2011	222	250
2012	212	278
2013	195	291
2014	244	274
2015	199	317
Totaal aantal afgedane zaken	123.703	106.921
2010	20.924	17.295
2011	23.091	18.898
2012	23.278	19.718
2013	19.919	17.896
2014	18.556	16.881
2015	17.935	16.233
Aantal art. 12 Sv-zaken per 10.000 afgedane zaken	102	157
2010	91	154
2011	96	132
2012	91	141
2013	98	163
2014	131	162
2015	111	195

Tabel 4.3 Aantal art. 12 Sv-zaken, totaal aantal door het Openbaar Ministerie afgedane zaken, en aantal art. 12 Sv-zaken per 10.000 afgedane zaken naar arrondissement binnen het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden en jaar van ontvangst klacht

	Midden-Nederland	Noord-Nederland	Oost-Nederland
Aantal art. 12 Sv-zaken	1.583	2.183	2.273
2010	212	375	344
2011	223	354	297
2012	262	378	320
2013	213	340	390
2014	370	375	435
2015	303	361	487
Totaal aantal afgedane zaken	95.007	100.040	169.390
2010	15.231	15.636	26.347
2011	16.767	15.574	27.259
2012	16.450	18.283	31.393
2013	16.257	18.749	29.523
2014	16.571	17.497	29.125
2015	13.731	14.301	25.743
Aantal art. 12 Sv-zaken per 10.000 afgedane zaken	167	218	134
2010	139	240	131
2011	133	227	109
2012	159	207	102
2013	131	181	132
2014	223	214	149
2015	221	252	189

Tabel 4.4 Aantal art. 12 Sv-zaken, totaal aantal door het Openbaar Ministerie afgedane zaken, en aantal art. 12 Sv-zaken per 10.000 afgedane zaken naar arrondissement binnen het ressortsparket Den Haag en jaar van ontvangst klacht

	Den Haag	Rotterdam
Aantal art. 12 Sv-zaken	1.750	1.600
2010	274	191
2011	269	214
2012	293	256
2013	296	320
2014	286	343
2015	332	276
Totaal aantal afgedane zaken	130.650	134.555
2010	22.296	22.848
2011	23.886	24.813
2012	23.307	23.204
2013	21.728	21.030
2014	20.097	23.117
2015	19.336	19.543
Aantal art. 12 Sv-zaken per 10.000 afgedane zaken	134	119
2010	123	84
2011	113	86
2012	126	110
2013	136	152
2014	142	148
2015	172	141

Tabel 4.5 Aantal art. 12 Sv-zaken, totaal aantal door het Openbaar Ministerie afgedane zaken, en aantal art. 12 Sv-zaken per 10.000 afgedane zaken naar arrondissement binnen het ressortsparket 's-Hertogenbosch en jaar van ontvangst klacht

	Limburg	Oost-Brabant	Zeeland- West-Brabant
Aantal art. 12 Sv-zaken	1.150	1.380	1.401
2010	176	242	206
2011	165	215	208
2012	190	218	224
2013	205	259	225
2014	228	214	264
2015	186	232	274
Totaal aantal afgedane zaken	72.590	80.550	83.279
2010	12.362	14.199	14.357
2011	12.568	13.668	14.706
2012	11.946	14.858	13.758
2013	12.468	14.336	14.224
2014	12.676	11.914	13.391
2015	10.570	11.575	12.843
Aantal art. 12 Sv-zaken per 10.000 afgedane zaken	158	171	168
2010	142	170	143
2011	131	157	141
2012	159	147	163
2013	164	181	158
2014	180	180	197
2015	176	200	213

Tabel 4.6 Aantal art. 12 Sv-zaken, totaal aantal door het Openbaar Ministerie afgedane zaken, en aantal art. 12 Sv-zaken per 10.000 afgedane zaken binnen functioneel en landelijk parket naar jaar van ontvangst klacht

	Functioneel parket	Landelijk parket
Aantal art. 12 Sv-zaken	169	58
2010	32	2
2011	23	7
2012	20	17
2013	26	12
2014	38	13
2015	30	7
Totaal aantal afgedane zaken	46.740	2.099
2010	7.879	260
2011	8.638	329
2012	7.785	317
2013	7.571	336
2014	6.624	409
2015	6.144	448
Aantal art. 12 Sv-zaken per 10.000 afgedane zaken	36	276
2010	41	77
2011	27	213
2012	26	536
2013	34	357
2014	57	318
2015	49	156

Tabel 4.7 Doorlooptijd in dagen tussen dagtekening klacht en aanmaak dossier naar ressortsparket en jaar van ontvangst klacht – gemiddelde (mediaan)

	ASD	A/L	D-H	's-H	TOTAAL
Dagtekening klacht >>> aanmaak dossier¹	15 (5)	14 (6)	16 (6)	8 (3)	13 (5)
2010	13 (7)	9 (6)	18 (5)	9 (4)	12 (5)
2011	15 (9)	9 (5)	17 (6)	10 (4)	12 (5)
2012	30 (5)	12 (6)	17 (7)	6 (4)	15 (5)
2013	13 (4)	12 (6)	15 (7)	8 (4)	12 (5)
2014	10 (5)	22 (6)	13 (7)	7 (2)	14 (5)
2015	8 (5)	17 (7)	17 (6)	7 (2)	13 (5)

1 In 1.074 zaken ontbrak de dagtekening van de klacht in de registratiegegevens. Als alternatief is in die gevallen de datum van de ontvangst van de klacht genomen. Zaken waarbij de berekening resulteerde in een negatief aantal dagen zijn buiten beschouwing gelaten (80).

Tabel 4.8 Doorlooptijd in dagen tussen aanmaak dossier, verzoek om advies en reactie van hoofdofficier van justitie naar ressortsparket en jaar van ontvangst klacht – gemiddelde (mediaan)

	ASD	A/L	D-H	's-H	TOTAAL
Aanmaak dossier >>>	29 (6)	9 (4)	2 (0)	1 (0)	9 (1)
verzoek advies HOvJ²					
2010	20 (7)	5 (4)	0 (0)	1 (0)	6 (0)
2011	49 (18)	6 (2)	2 (0)	1 (0)	12 (0)
2012	74 (20)	5 (4)	3 (0)	1 (0)	16 (2)
2013	23 (6)	9 (3)	5 (0)	2 (1)	9 (1)
2014	6 (1)	15 (6)	1 (0)	2 (0)	7 (0)
2015	7 (0)	12 (6)	0 (0)	1 (0)	6 (1)
Verzoek advies HOvJ >>>	51 (28)	43 (28)	49 (28)	46 (43)	47 (28)
reactie HOvJ³					
2010	40 (28)	37 (28)	33 (42)	38 (30)	37 (28)
2011	33 (27)	36 (28)	31 (28)	37 (28)	35 (28)
2012	58 (41)	34 (28)	46 (8)	41 (28)	43 (28)
2013	64 (43)	46 (28)	61 (28)	47 (43)	53 (28)
2014	54 (28)	50 (42)	56 (28)	52 (44)	53 (28)
2015	54 (46)	48 (48)	59 (55)	60 (46)	54 (48)

- 2 In 533 zaken was (nog) geen datum van het verzoek om advies aan de hoofdofficier van justitie (HOvJ) geregistreerd. Zaken waarbij de berekening resulteerde in een negatief aantal dagen zijn buiten beschouwing gelaten (99).
- 3 In 607 zaken was (nog) geen datum van het verzoek om advies aan en/of datum van de reactie van de hoofdofficier van justitie (HOvJ) geregistreerd. Zaken waarbij de berekening resulteerde in een negatief aantal dagen zijn buiten beschouwing gelaten (30).

Tabel 4.9 Doorlooptijd in dagen tussen reactie van hoofdofficier van justitie, verzoek om standpunt en reactie van advocaat-generaal naar ressortsparket en jaar van ontvangst klacht – gemiddelde (mediaan)

	ASD	A/L	D-H	's-H	TOTAAL
Reactie HOvJ >>>	46 (27)	21 (5)	45 (28)	12 (3)	28 (10)
verzoek standpunt AG⁴					
2010	46 (35)	2 (0)	36 (20)	13 (7)	20 (7)
2011	35 (22)	14 (4)	54 (29)	14 (6)	26 (11)
2012	52 (25)	24 (7)	62 (46)	21 (10)	36 (17)
2013	65 (38)	23 (6)	44 (31)	10 (7)	32 (13)
2014	64 (54)	20 (7)	31 (14)	13 (0)	28 (7)
2015	16 (5)	36 (12)	47 (29)	1 (-1)	26 (7)
Verzoek standpunt AG >>>	36 (9)	36 (24)	25 (7)	23 (15)	31 (15)
reactie AG⁵					
2010	24 (6)	32 (23)	59 (23)	20 (9)	33 (17)
2011	53 (22)	30 (23)	33 (12)	25 (20)	34 (21)
2012	54 (19)	35 (22)	16 (3)	30 (26)	36 (20)
2013	31 (3)	38 (26)	14 (3)	33 (31)	30 (15)
2014	35 (4)	45 (25)	17 (4)	18 (3)	31 (11)
2015	20 (11)	32 (21)	17 (3)	13 (9)	22 (11)

4 In 1.507 zaken was (nog) geen datum van de reactie van de hoofdofficier van justitie (HOvJ) en/of datum van het verzoek om het standpunt van de advocaat-generaal (AG) geregistreerd. Zaken waarin de geregistreerde datum van het verzoek om het standpunt van de advocaat-generaal niet leek te kloppen (namelijk voor ontvangst van de klacht of na ontvangst van de reactie van de advocaat-generaal), zijn buiten beschouwing gelaten (161).

5 In 2.131 zaken was (nog) geen datum van het verzoek om advies aan en/of datum van de reactie van de advocaat-generaal (AG) geregistreerd. Zaken waarbij de berekening resulteerde in een negatief aantal dagen zijn buiten beschouwing gelaten (135).

Tabel 4.10 Doorlooptijd in dagen tussen standpunt advocaat-generaal en beschikking hof naar ressortsparket en jaar van ontvangst klacht – gemiddelde (mediaan)

	ASD	A/L	D-H	's-H	TOTAAL
Standpunt AG >>>	148 (111)	109 (89)	115 (91)	149 (111)	128 (98)
beschikking hof⁶					
2010	116 (91)	84 (70)	128 (92)	148 (113)	114 (90)
2011	176 (125)	94 (75)	126 (79)	161 (105)	132 (92)
2012	213 (130)	97 (81)	147 (111)	169 (123)	145 (104)
2013	152 (131)	114 (90)	122 (101)	150 (103)	132 (102)
2014	116 (100)	142 (121)	98 (83)	144 (109)	129 (104)
2015	98 (96)	122 (103)	82 (76)	116 (104)	107 (96)

Tabel 4.11 Totale doorlooptijd in dagen tussen dagtekening klacht en beschikking hof naar ressortsparket en jaar van ontvangst klacht – gemiddelde (mediaan)

	ASD	A/L	D-H	's-H	TOTAAL
Dagtekening klacht >>>	323 (280)	223 (189)	242 (196)	236 (192)	248 (203)
beschikking hof⁷					
2010	265 (214)	169 (152)	266 (208)	230 (180)	220 (176)
2011	359 (298)	184 (166)	250 (186)	248 (193)	246 (191)
2012	457 (383)	204 (176)	281 (220)	267 (218)	281 (216)
2013	341 (309)	238 (202)	245 (209)	248 (208)	261 (223)
2014	271 (254)	291 (270)	211 (170)	223 (181)	254 (222)
2015	194 (186)	240 (238)	196 (173)	192 (173)	208 (187)

6 In 3.047 zaken was (nog) geen datum van het standpunt van de advocaat-generaal (AG) en/of datum van beschikking van het hof geregistreerd. Zaken waarbij de berekening resulteerde in een negatief aantal dagen zijn buiten beschouwing gelaten (28).

7 In 2.134 zaken was (nog) geen datum van beschikking van het hof geregistreerd. Zaken waarbij de berekening resulteerde in een negatief aantal dagen zijn buiten beschouwing gelaten (19).

Tabel 4.12 Behandeling ter zitting en nader onderzoek naar ressortsparket en jaar van ontvangst klacht – aantal (percentage van totaal aantal art. 12 Sv-zaken dat resulteerde in een beschikking binnen het betreffende jaar)⁸

	ASD	A/L	D-H	's-H	TOTAAL
Schriftelijke afhandeling, geen nader onderzoek	1.294 (50%)	2.242 (43%)	-	-	3.536 (24%)
2010	193 (39%)	417 (44%)	-	-	610 (24%)
2011	228 (43%)	352 (41%)	-	-	580 (23%)
2012	228 (41%)	414 (42%)	-	-	642 (23%)
2013	268 (48%)	441 (46%)	-	-	709 (25%)
2014	211 (39%)	511 (43%)	-	-	722 (23%)
2015	166 (31%)	107 (9%)	-	-	273 (9%)
Schriftelijke afhandeling, wel nader onderzoek	50 (2%)	37 (1%)	-	-	87 (1%)
2010	14 (3%)	13 (1%)	-	-	27 (1%)
2011	18 (3%)	1 (0%)	-	-	19 (1%)
2012	12 (2%)	8 (1%)	-	-	20 (1%)
2013	3 (1%)	11 (1%)	-	-	14 (0%)
2014	3 (1%)	4 (0%)	-	-	7 (0%)
2015	-	-	-	-	-
Behandeling ter zitting, geen nader onderzoek	1.080 (42%)	2.870 (55%)	3.198 (99%)	3.121 (87%)	10.269 (70%)
2010	196 (40%)	460 (49%)	495 (95%)	516 (87%)	1.667 (65%)
2011	154 (29%)	469 (54%)	479 (92%)	484 (83%)	1.586 (64%)
2012	174 (32%)	501 (51%)	543 (93%)	533 (84%)	1.751 (64%)
2013	201 (36%)	442 (46%)	633 (94%)	564 (81%)	1.840 (64%)
2014	221 (41%)	579 (49%)	644 (95%)	544 (76%)	1.988 (64%)
2015	134 (25%)	419 (36%)	404 (63%)	480 (69%)	1.437 (47%)
Behandeling ter zitting, alsmede nader onderzoek	166 (6%)	107 (2%)	31 (1%)	486 (13%)	790 (5%)
2010	25 (5%)	27 (3%)	1 (0%)	61 (10%)	114 (4%)
2011	44 (8%)	16 (2%)	4 (1%)	80 (14%)	144 (6%)
2012	49 (9%)	19 (2%)	7 (1%)	76 (12%)	151 (5%)
2013	29 (5%)	24 (3%)	14 (2%)	107 (15%)	174 (6%)
2014	18 (3%)	18 (2%)	5 (1%)	130 (18%)	171 (5%)
2015	1 (0%)	3 (0%)	-	32 (5%)	36 (1%)

⁸ Zie tabel 4.11 voor het aantal zaken dat resulteerde in een beschikking per ressortsparket per jaar.

Tabel 4.13 Beschikking hof naar ressortsparket en jaar van ontvangst klacht – aantal (percentage van totaal aantal art. 12 Sv-zaken binnen het betreffende jaar)

	ASD	A/L	D-H	's-H	TOTAAL
(Nog) geen beschikking	616 (19%)	820 (13%)	387 (11%)	311 (8%)	2.134 (13%)
2010	63 (13%)	25 (3%)	27 (5%)	17 (3%)	132 (5%)
2011	87 (16%)	23 (3%)	35 (7%)	22 (4%)	167 (7%)
2012	87 (16%)	36 (4%)	31 (5%)	29 (5%)	183 (7%)
2013	57 (10%)	34 (4%)	24 (4%)	22 (3%)	137 (5%)
2014	85 (16%)	71 (6%)	30 (4%)	40 (6%)	226 (7%)
2015	237 (44%)	631 (54%)	240 (37%)	181 (26%)	1.289 (42%)
Gegronde	316 (10%)	621 (10%)	217 (6%)	412 (11%)	1.566 (9%)
2010	74 (15%)	79 (8%)	23 (4%)	58 (10%)	234 (9%)
2011	66 (12%)	97 (11%)	34 (7%)	42 (7%)	239 (10%)
2012	51 (9%)	106 (11%)	26 (4%)	82 (13%)	265 (10%)
2013	58 (10%)	125 (13%)	43 (6%)	89 (13%)	315 (11%)
2014	46 (9%)	161 (14%)	51 (8%)	89 (12%)	347 (11%)
2015	21 (4%)	53 (5%)	40 (6%)	52 (8%)	166 (5%)
Afgewezen	2.076 (65%)	4.076 (67%)	2.412 (67%)	2.864 (73%)	11.428 (68%)
2010	321 (65%)	737 (78%)	400 (76%)	487 (82%)	1.945 (76%)
2011	337 (63%)	668 (78%)	373 (72%)	498 (85%)	1.876 (75%)
2012	352 (64%)	732 (75%)	421 (72%)	485 (76%)	1.990 (72%)
2013	421 (75%)	702 (74%)	463 (69%)	504 (73%)	2.090 (73%)
2014	382 (71%)	820 (69%)	450 (66%)	507 (71%)	2.159 (69%)
2015	263 (49%)	417 (36%)	305 (47%)	383 (55%)	1.368 (45%)
Niet-ontvankelijk	18 (1%)	534 (9%)	554 (15%)	286 (7%)	1.392 (8%)
2010	6 (1%)	101 (11%)	63 (12%)	29 (5%)	199 (8%)
2011	1 (0%)	72 (8%)	68 (13%)	20 (3%)	161 (6%)
2012	4 (1%)	100 (10%)	89 (15%)	36 (6%)	229 (8%)
2013	1 (0%)	88 (9%)	127 (19%)	71 (10%)	287 (10%)
2014	4 (1%)	120 (10%)	148 (22%)	76 (11%)	348 (11%)
2015	2 (0%)	53 (5%)	59 (9%)	54 (8%)	168 (6%)
Restcategorie	180 (6%)	25 (0%)	46 (1%)	45 (1%)	296 (2%)
2010	27 (5%)	0 (0%)	10 (2%)	3 (1%)	40 (2%)
2011	40 (8%)	1 (0%)	8 (2%)	4 (1%)	53 (2%)
2012	56 (10%)	4 (0%)	14 (2%)	6 (1%)	80 (3%)
2013	21 (4%)	3 (0%)	14 (2%)	7 (1%)	45 (2%)
2014	21 (4%)	11 (1%)	-	2 (0%)	34 (1%)
2015	15 (3%)	6 (1%)	-	23 (3%)	44 (1%)

In onderstaande tabellen zijn de ressortsparketten als volgt afgekort:

Amsterdam = ASD

Arnhem/Leeuwarden = A/L

Den Haag = D-H

's-Hertogenbosch = 's-H

Tabel 5.1 Aantal geanalyseerde dossiers van zaken met gegronde en ongegronde art. 12 Sv-klachten naar ressortsparket en jaar van ontvangst klacht¹

	ASD	A/L	D-H	's-H	TOTAAL
Gegronde art. 12 Sv-klachten	77	80	72	101	330
2010	12	17	13	21	63
2011	16	16	12	20	64
2012	18	17	10	21	66
2013	14	14	18	19	65
2014	17	16	19	20	72
Ongegronde art. 12 Sv-klachten	77	88	100	98	363
2010	6	20	22	19	67
2011	19	20	25	20	84
2012	17	18	18	19	72
2013	16	14	16	20	66
2014	19	16	19	20	74

¹ Gegronde is inclusief deels gegronde. Ongegronde is afgewezen of niet-ontvankelijk. Categoriëring op basis van informatie uit de dossiers.

Tabel 5.2 Betreffende misdrijven in geanalyseerde dossiers van zaken met gegronde en ongegronde art. 12 Sv-klachten naar ressortsparket – aantal (percentage)²

	ASD	D-H	A/L	's-H	TOTAAL
Gegronde art. 12 Sv-klachten					
Diefstal/verduistering, inbraak	17 (22%)	16 (22%)	16 (20%)	21 (21%)	70 (21%)
Bedrog	2 (3%)	2 (3%)	2 (3%)	10 (10%)	16 (5%)
Valsheidsmisdrijven	2 (3%)	1 (1%)	4 (5%)	3 (3%)	10 (3%)
Heling	-	-	2 (3%)	-	2 (1%)
Afpersing en afdreiging	1 (1%)	1 (1%)	1 (1%)	-	3 (1%)
Bankbreuk	-	-	2 (3%)	-	2 (1%)
Vermogensmisdrijf (overig)	-	2 (3%)	-	-	2 (1%)
Vernieling en beschadiging	12 (16%)	7 (10%)	10 (13%)	11 (11%)	40 (12%)
Openbare orde misdrijf	2 (3%)	3 (4%)	5 (6%)	5 (5%)	15 (5%)
Brandstichting/ontploffing	2 (3%)	-	-	1 (1%)	3 (1%)
Openbaar gezag misdrijf	-	1 (1%)	-	1 (1%)	2 (1%)
Mishandeling	25 (33%)	34 (47%)	39 (50%)	35 (35%)	133 (40%)
Bedreiging en stalking	11 (14%)	10 (14%)	9 (11%)	12 (12%)	42 (13%)
Seksueel misdrijf	3 (4%)	-	1 (1%)	1 (1%)	5 (2%)
Levensmisdrijf	4 (5%)	1 (1%)	2 (3%)	6 (6%)	13 (4%)
Vrijheidsbeneming/gijzeling	-	-	-	1 (1%)	1 (0%)
Mensenhandel	-	-	1 (1%)	-	1 (0%)
Geweldsmisdrijf (overig)	1 (1%)	-	2 (3%)	1 (1%)	4 (1%)
Misdrijven Sr (overig)	8 (10%)	5 (7%)	6 (8%)	7 (7%)	26 (8%)
Verkeersmisdrijven	6 (8%)	2 (3%)	-	10 (10%)	18 (6%)
Drugsmisdrijven	-	-	-	-	-
Misdrijven overige wetten	-	-	1 (1%)	-	1 (0%)
Overig	-	-	-	-	-
Ongegronde art. 12 Sv-klachten					
Diefstal/verduistering, inbraak	11 (14%)	11 (11%)	14 (16%)	9 (9%)	45 (12%)
Bedrog	4 (5%)	6 (6%)	12 (14%)	9 (9%)	31 (9%)
Valsheidsmisdrijven	3 (4%)	7 (7%)	9 (10%)	2 (2%)	21 (6%)
Heling	-	-	-	-	-
Afpersing en afdreiging	1 (1%)	-	-	1 (1%)	2 (1%)
Bankbreuk	-	-	-	-	-
Vermogensmisdrijf (overig)	-	2 (2%)	-	-	2 (1%)
Vernieling en beschadiging	9 (12%)	12 (12%)	7 (8%)	10 (10%)	38 (11%)
Openbare orde misdrijf	1 (1%)	1 (1%)	4 (5%)	3 (3%)	9 (3%)
Brandstichting/ontploffing	-	1 (1%)	1 (1%)	-	2 (1%)
Openbaar gezag misdrijf	1 (1%)	1 (1%)	-	-	1 (1%)

2 De categorieën zijn ontleend aan de Standaardclassificatie Misdrijven 2010 van het CBS. Meerdere categorieën mogelijk; de percentages tellen daarom niet op tot 100%.

	ASD	D-H	A/L	's-H	TOTAAL
Mishandeling	33 (43%)	43 (43%)	30 (34%)	38 (39%)	144 (40%)
Bedreiging en stalking	9 (12%)	13 (13%)	13 (15%)	16 (16%)	51 (14%)
Seksueel misdrijf	3 (4%)	4 (4%)	3 (3%)	5 (5%)	15 (4%)
Levensmisdrijf	5 (7%)	1 (1%)	2 (2%)	4 (4%)	12 (3%)
Vrijheidsbeneming/gijzeling	-	1 (1%)	1 (1%)	-	2 (1%)
Mensenhandel	5 (7%)	3 (3%)	8 (9%)	3 (3%)	10 (5%)
Geweldsmisdrijf (overig)	-	-	-	2 (2%)	2 (1%)
Misdrijven Sr (overig)	7 (9%)	18 (18%)	16 (18%)	5 (5%)	46 (13%)
Verkeersmisdrijven	1 (1%)	2 (2%)	-	4 (4%)	7 (2%)
Drugsmisdrijven	-	-	-	1 (1%)	1 (0%)
Misdrijven overige wetten	-	1 (1%)	-	1 (1%)	2 (1%)
Overig	-	2 (2%)	-	1 (1%)	3 (1%)

Tabel 5.3 Berekening van schattingen aantallen art. 12 Sv-klachten betreffende top vier van misdrijven in de periode 2010-2014

	mishandeling		diefstal		bedreiging		vernieling	
	gegrond	ongeground	gegrond	ongeground	gegrond	ongeground	gegrond	ongeground
Percentage art. 12 Sv-klachten binnen misdrijfcategorie in dossierstudie	40%	40%	21%	12%	13%	14%	12%	11%
Aantal art. 12 Sv-klachten in 2010-2014	1.400	11.284	1.400	11.284	1.400	11.284	1.400	11.284
Geschat aantal art. 12 Sv-klachten binnen misdrijfcategorie in 2010-2014	560	4.514	294	1.354	182	1.580	168	1.241
Totaal geschat aantal art. 12 Sv-klachten binnen misdrijfcategorie in 2010-2014		5.074		1.648		1.762		1.409
Aantal door OM afgedane zaken binnen misdrijfcategorie in 2010-2014	148.435		294.955		51.415		45.650	
Geschat aantal art. 12 Sv-klachten per 10.000 door OM afgedane zaken binnen misdrijfcategorie in 2010-2014		342		56		343		309

Tabel 5.4 Betreffende soort feiten in geanalyseerde dossiers van zaken met gegronde en ongegronde art. 12 Sv-klachten naar ressortsparket – aantal (percentage)³

	ASD	A/L	D-H	's-H	TOTAAL
Gegronde art. 12 Sv-klachten					
Burenruzie	12 (16%)	3 (4%)	7 (9%)	13 (13%)	35 (11%)
Relatiegerelateerd	9 (12%)	17 (24%)	14 (18%)	15 (15%)	55 (17%)
Geweld door burgers	24 (31%)	27 (38%)	34 (42%)	28 (28%)	113 (34%)
Geweld door politie	-	1 (1%)	-	2 (2%)	3 (1%)
Vermogensdelicten	17 (22%)	18 (25%)	18 (23%)	30 (30%)	83 (25%)
Zedendelicten	1 (1%)	-	2 (3%)	1 (1%)	4 (1%)
Verkeersdelicten	6 (8%)	2 (3%)	-	10 (10%)	18 (6%)
Overig	10 (13%)	6 (8%)	6 (8%)	6 (6%)	28 (9%)
Ongegronde art. 12 Sv-klachten					
Burenruzie	6 (8%)	13 (13%)	9 (10%)	16 (16%)	44 (12%)
Relatiegerelateerd	14 (18%)	23 (23%)	16 (18%)	20 (20%)	73 (20%)
Geweld door burgers	21 (27%)	18 (18%)	20 (23%)	12 (12%)	71 (20%)
Geweld door politie	5 (7%)	3 (3%)	4 (5%)	11 (11%)	23 (6%)
Vermogensdelicten	15 (20%)	13 (13%)	15 (17%)	15 (15%)	58 (16%)
Zedendelicten	-	4 (4%)	11 (13%)	3 (3%)	18 (5%)
Verkeersdelicten	1 (1%)	3 (3%)	-	4 (4%)	8 (2%)
Overig	15 (20%)	24 (24%)	14 (16%)	18 (18%)	71 (20%)

Tabel 5.5 Aantal dagen tussen afdoening en dagtekening klacht in geanalyseerde dossiers van zaken met gegronde en ongegronde art. 12 Sv-klachten naar ressortsparket – gemiddelde (mediaan)⁴

	ASD	A/L	D-H	's-H	TOTAAL
Gegronde art. 12 Sv-klachten	81 (49)	73 (49)	114 (71)	104 (54)	96 (58)
Ongegronde art. 12 Sv-klachten	111 (65)	107 (42)	106 (57)	89 (45)	102 (50)

3 Meerdere categorieën mogelijk; de percentages tellen daarom niet op tot 100%.

4 Dossiers waarbij de berekening resulteerde in een negatief aantal dagen (18) en waarbij (één van) deze kalenderdata ontbraken (88) buiten beschouwing gelaten.

Tabel 5.6 Afdoeningsinstantie in geanalyseerde dossiers van zaken met gegronde en ongegronde art. 12 Sv-klachten naar ressortsparket – aantal (percentage)

	ASD	A/L	D-H	's-H	TOTAAL
Gegronde art. 12 Sv-klachten					
Politie	4 (5%)	9 (13%)	3 (4%)	23 (23%)	39 (12%)
Openbaar Ministerie	66 (86%)	57 (79%)	77 (96%)	78 (77%)	278 (84%)
Informatie ontbreekt	7 (9%)	6 (8%)	-	-	13 (4%)
Ongegronde art. 12 Sv-klachten					
Politie	4 (5%)	9 (9%)	4 (5%)	19 (19%)	36 (10%)
Openbaar Ministerie	68 (88%)	85 (85%)	78 (89%)	77 (79%)	308 (85%)
Informatie ontbreekt	5 (7%)	6 (6%)	6 (7%)	2 (2%)	19 (5%)

Tabel 5.7 Afdoen in geanalyseerde dossiers van zaken met gegronde en ongegronde art. 12 Sv-klachten naar ressortsparket – aantal (percentage)

	ASD	A/L	D-H	's-H	TOTAAL
Gegronde art. 12 Sv-klachten					
Sepot	74 (96%)	61 (85%)	77 (96%)	96 (96%)	309 (94%)
Strafbeschikking	1 (1%)	1 (1%)	-	1 (1%)	3 (1%)
Transactie	1 (1%)	3 (3%)	2 (3%)	-	5 (2%)
Overig	-	3 (3%)	-	2 (2%)	4 (1%)
Informatie ontbreekt	1 (1%)	6 (8%)	1 (1%)	1 (1%)	9 (3%)
Ongegronde art. 12 Sv-klachten					
Sepot	67 (87%)	76 (76%)	76 (86%)	85 (87%)	304 (84%)
Strafbeschikking	3 (4%)	6 (6%)	1 (1%)	3 (3%)	13 (4%)
Transactie	3 (5%)	12 (12%)	2 (2%)	5 (5%)	22 (6%)
Overig	4 (5%)	3 (3%)	5 (6%)	3 (3%)	15 (4%)
Informatie ontbreekt	-	3 (3%)	4 (5%)	2 (2%)	9 (3%)

Tabel 5.8 Sepotgronden in geanalyseerde dossiers van zaken met gegronde en ongegronde art. 12 Sv-klachten naar ressortsparket – aantal (percentage)

	ASD	A/L	D-H	's-H	TOTAAL
Gegronde art. 12 Sv-klachten					
Technisch sepot	47 (61%)	42 (58%)	52 (65%)	59 (58%)	200 (61%)
<i>Onvoldoende bewijs</i>	33 (43%)	22 (31%)	45 (56%)	55 (55%)	155 (47%)
<i>Feit niet strafbaar</i>	-	1 (1%)	2 (3%)	-	3 (1%)
<i>Overig/onbekend</i>	14 (18%)	19 (26%)	5 (6%)	4 (4%)	42 (13%)
Beleidssepot	22 (29%)	22 (31%)	21 (26%)	39 (39%)	104 (32%)
<i>Maatregelen door anderen</i>	2 (3%)	-	-	-	2 (1%)
<i>Algemene rechtsorde</i>	-	-	-	-	-
<i>Gepleege feit</i>	6 (8%)	4 (6%)	-	3 (3%)	13 (4%)
<i>Persoon verdachte</i>	3 (4%)	1 (1%)	10 (13%)	5 (5%)	19 (6%)
<i>Verhouding verdachte-benadeelde</i>	7 (9%)	10 (14%)	7 (9%)	15 (15%)	31 (9%)
<i>Beëindiging exec. strafbeschikking</i>	-	-	-	-	-
<i>Overig/onbekend</i>	4 (5%)	7 (10%)	4 (5%)	16 (16%)	31 (9%)
Beide (technisch + beleid)	2 (3%)	-	3 (4%)	-	5 (2%)
Informatie ontbreekt	4 (5%)	5 (7%)	2 (3%)	1 (1%)	12 (4%)
N.v.t. (geen sepot)	2 (3%)	3 (4%)	2 (3%)	2 (2%)	9 (3%)
Ongegronde art. 12 Sv-klachten					
Technisch sepot	47 (61%)	55 (55%)	49 (56%)	63 (64%)	214 (59%)
<i>Onvoldoende bewijs</i>	34 (44%)	15 (15%)	32 (36%)	56 (57%)	137 (38%)
<i>Feit niet strafbaar</i>	-	2 (2%)	5 (6%)	1 (1%)	8 (2%)
<i>Overig/onbekend</i>	13 (17%)	38 (38%)	2 (2%)	6 (6%)	69 (19%)
Beleidssepot	18 (23%)	18 (18%)	21 (24%)	22 (22%)	79 (22%)
<i>Maatregelen door anderen</i>	3 (4%)	-	2 (2%)	-	5 (1%)
<i>Algemene rechtsorde</i>	-	-	-	-	-
<i>Gepleege feit</i>	2 (3%)	2 (2%)	5 (6%)	2 (2%)	11(3%)
<i>Persoon verdachte</i>	3 (4%)	-	3 (3%)	1 (1%)	7 (2%)
<i>Verhouding verdachte-benadeelde</i>	4 (5%)	8 (8%)	4 (5%)	6 (6%)	22 (6%)
<i>Beëindiging exec. strafbeschikking</i>	-	-	-	-	-
<i>Overig/onbekend</i>	6 (8%)	8 (8%)	7 (8%)	13 (13%)	34 (9%)
Beide (technisch + beleid)	2 (3%)	2 (2%)	7 (8%)	1 (1%)	12 (3%)
Informatie ontbreekt	-	4 (4%)	4 (5%)	2 (2%)	10 (3%)
N.v.t. (geen sepot)	10 (13%)	21 (21%)	7 (8%)	10 (10%)	48 (13%)

Tabel 5.9 Berekening van schattingen aantallen art. 12 Sv-klachten betreffende afdoeningen in de periode 2010-2014

	technisch sepot		beleidssepot		straf-beschikking		transactie	
	gegrond	ongeground	gegrond	ongeground	gegrond	ongeground	gegrond	ongeground
Percentage art. 12 Sv-klachten binnen afdoeningscategorie in dossierstudie	61%	59%	32%	22%	1%	4%	2%	6%
Aantal art. 12 Sv-klachten in 2010-2014	1.400	11.284	1.400	11.284	1.400	11.284	1.400	11.284
Geschat aantal art. 12 Sv-klachten binnen afdoeningscategorie in 2010-2014	854	6.658	448	2.482	14	451	28	677
Totaal geschat aantal art. 12 Sv-klachten binnen afdoeningscategorie in 2010-2014		7.512		2.930		465		705
Aantal door OM afgedane zaken binnen afdoeningscategorie in 2010-2014		93.640		114.355		137.095		140.545
Geschat aantal art. 12 Sv-klachten per 10.000 door OM afgedane zaken binnen afdoeningscategorie in 2010-2014		802		256		34		50

Tabel 5.10 Advies van hoofdofficier van justitie in geanalyseerde dossiers van zaken met gegronde en ongegronde art. 12 Sv-klachten naar ressortsparket – aantal (percentage)

	ASD	A/L	D-H	's-H	TOTAAL
Gegronde art. 12 Sv-klachten					
Niet-ontvankelijk	-	1 (1%)	-	1 (1%)	2 (1%)
Afwijzen	43 (56%)	29 (40%)	37 (46%)	57 (56%)	166 (50%)
Deels gegrond	3 (4%)	3 (4%)	1 (1%)	6 (6%)	13 (4%)
Geground	29 (38%)	35 (49%)	41 (51%)	36 (36%)	141 (43%)
Informatie ontbreekt	2 (3%)	4 (6%)	1 (1%)	1 (1%)	8 (2%)
Ongegronde art. 12 Sv-klachten					
Niet-ontvankelijk	6 (8%)	10 (10%)	11 (13%)	3 (3%)	30 (8%)
Afwijzen	66 (86%)	85 (85%)	64 (73%)	89 (91%)	304 (84%)
Deels gegrond	1 (1%)	-	2 (2%)	-	3 (1%)
Geground	2 (3%)	3 (3%)	5 (6%)	6 (6%)	16 (4%)
Informatie ontbreekt	2 (3%)	2 (2%)	6 (7%)	-	10 (3%)

Tabel 5.11 Standpunt van advocaat-generaal in geanalyseerde dossiers van zaken met gegronde en ongegronde art. 12 Sv-klachten naar ressortsparket – aantal (percentage)

	ASD	A/L	D-H	's-H	TOTAAL
Gegronde art. 12 Sv-klachten					
Niet-ontvankelijk	-	-	1 (1%)	-	1 (0%)
Afwijzen	31 (40%)	20 (28%)	25 (31%)	45 (45%)	121 (37%)
Deels gegrond	1 (1%)	5 (7%)	2 (3%)	8 (8%)	16 (5%)
Gegronnd	43 (56%)	44 (61%)	50 (63%)	47 (47%)	184 (56%)
Overig	2 (3%)	1 (1%)	1 (1%)	1 (1%)	5 (2%)
Informatie ontbreekt	-	2 (3%)	1 (1%)	--	3 (1%)
Ongegronde art. 12 Sv-klachten					
Niet-ontvankelijk	4 (5%)	13 (13%)	11 (13%)	6 (6%)	34 (9%)
Afwijzen	70 (91%)	78 (78%)	68 (77%)	86 (88%)	302 (83%)
Deels gegrond	-	2 (2%)	1 (1%)	-	3 (1%)
Gegronnd	1 (1%)	7 (7%)	4 (5%)	6 (6%)	18 (5%)
Overig	1 (1%)	-	-	-	1 (0%)
Informatie ontbreekt	1 (1%)	-	4 (5%)	-	5 (1%)

DEEL III
VERDIEPING: DOORLOOPTIJDEN
EN INTERNE COMMUNICATIE

Miranda E. de Meijer
Dirk J. Korf

In dit deel komen twee thema's aan bod: opvallende trends in doorlooptijd bij art. 12 Sv-zaken en interne communicatie tussen de eerste en tweede lijn, en binnen de tweede lijn. Over beide thema's zijn ter verdieping en/of ter verklaring vragen voorgelegd aan betrokken actoren.

In de kwantitatieve analyse van de registratiegegevens vielen bij de doorlooptijden bij art. 12 Sv-zaken (deelrapport II, paragraaf 1.2.6) twee ressortsparketten op: Amsterdam en Arnhem/Leeuwarden. Bij het ressortsparket Amsterdam sprong vooral een flinke piek in doorlooptijd van in 2012 ingediende klachten in het oog. Bij het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden werd de doorlooptijd van jaar tot jaar langer, terwijl deze in de andere parketten bij na 2012 ingediende klachten korter werd.

De derde paragraaf van dit deel handelt over de interne communicatie. In deelrapport I is weergegeven dat tijdens de rondgang langs een aantal hoofdofficieren van justitie de interne communicatie als aandachtspunt is meegegeven in het onderhavige onderzoek. Daarnaast zijn er andere redenen te noemen om dieper op het aspect van de interne communicatie in te gaan, zoals het zoeken naar een oorzaak of een verklaring voor de lengte van de doorlooptijden, alsmede het inzichtelijk maken van de verhouding tussen de eerste en tweede lijn, bijvoorbeeld met het oog op de vraag in hoeverre de officier van justitie (OvJ) en de advocaat-generaal (AG) met elkaar op één lijn staan of trachten te komen, dan wel in hoeverre de advocaat-generaal een correctiemechanisme vormt of eventueel meer zou kunnen gaan vormen ten opzichte van de eerste lijn.

Dit vraagstuk is benaderd vanuit de tweede lijn, in die zin dat wel de advocaten-generaal en de secretarissen uit de tweede lijn zijn ondervraagd, maar geen actoren van de eerste lijn. Wij hebben deze keuze gemaakt binnen de kaders van de onderzoeksopdracht zoals omschreven in de algemene inleiding (deelrapport I). Tegelijkertijd zijn wij ons ervan bewust dat dit als een beperking kan worden gezien of gevoeld, aangezien ook door actoren van de eerste lijn wellicht veel te zeggen valt over de communicatie tussen de eerste en de tweede lijn. Dit derde deel wordt afgesloten met een samenvatting en conclusies.

OPVALLENDE TRENDS BIJ DOORLOOPTIJDEN NADER VERKLAARD EN SUGGESTIES VOOR KORTERE DOORLOOPTIJDEN

In de kwantitatieve analyse van registratiegegevens (deelrapport II) werd de doorlooptijd voor art. 12 Sv-klachten berekend vanaf het moment dat de klacht werd ingediend tot aan de beslissing van het hof. Uitgangspunt was het jaar waarin de klacht werd ingediend. De doorlooptijden van bijvoorbeeld 2010 betreffen dus de klachten die *in dat jaar werden ingediend* en waarover het hof in hetzelfde jaar of later besliste. Met andere woorden: wanneer we spreken van een gemiddeld lange(re) of korte(re) doorlooptijd in een bepaald jaar slaat dit dus *niet* op alle art. 12 Sv-klachten die in dat jaar werden afgerond.

2.1 RESSORTSPARKET AMSTERDAM

Uit de kwantitatieve analyse kwam voor het ressortsparket Amsterdam een flinke piek in 2012 naar voren (deelrapport II). Op basis van de kwantitatieve analyse lijkt een combinatie van factoren hierbij een rol te hebben gespeeld, want zowel (het verzoek om) het advies van de hoofdofficier van justitie als (het verzoek om) het standpunt van de advocaat-generaal en het nemen van een eindbeslissing door het hof namen bij in 2012 ingediende klachten meer tijd in beslag. Extra doorlooptijd door behandeling ter zitting of nader onderzoek lijkt echter geen rol te hebben gespeeld, aangezien 2012 wat dat betreft niet afweek van andere jaren. In 2014 was de doorlooptijd in Amsterdam terug op het niveau van 2010.

In het licht van deze kwantitatieve bevindingen zijn aan verschillende betrokken actoren enkele vragen voorgelegd met betrekking tot oorzaken, factoren, blokkades, feiten en/of omstandigheden die de sterke stijging van de gemiddelde doorlooptijd tussen 2010 en 2012 en vervolgens de forse daling van de gemiddelde doorlooptijd tussen 2012 en 2014 zouden kunnen verklaren. (Ter informatie kregen zij daarbij ook figuur 1.17 uit deelrapport II ter inzage.) Voorts is de vraag gesteld of er maatregelen getroffen zijn om de stijging in 2010-2012 te keren en/of de doorlooptijden te doen dalen, alsmede of deze maatregelen ook daadwerkelijk tot de daling in 2012-2014 hebben geleid.

Volgens het hoofd Legal Office ressortsparket was de stijging in de doorlooptijd voor de behandeling van klachten uit de jaren 2010-2012 met name te wijten

aan onvoldoende controle en zicht. Het liep over te veel schijven. De daling in de gemiddelde doorlooptijd na 2012 is gerealiseerd doordat het proces in één hand is belegd, waardoor controle en zicht veel beter mogelijk zijn. De rode draad is: betere coördinatie, samenwerking, procesbewaking en controle.

‘Sedert medio 2012 is een vaste secretaris betrokken bij coördinatie van de art. 12 Sv-zaken. De secretaris is tevens de vaste secretaris van de weekdienst. In de jaren daarvoor waren meerdere advocaten-generaal betrokken bij dit proces. Zij scanden de zaken, simpele standaardzaken werden meestal meteen gedaan en vervolgens werden de maatzaken uitgezet bij de overige collega’s. Er was echter geen goede controle en geen goed overzicht of de verslagen binnen de gestelde termijnen werden gemaakt. Ook was er geen goede controle en zicht op tijdige binnenkomst van de ambtsberichten. Toen de aangewezen secretaris medio 2012 begon, werd hij geconfronteerd met een enorme achterstand. Op diverse plekken lagen zaken waar nog een verslag in moest worden gemaakt.

Kort daarop kreeg ook een daarvoor aangewezen advocaat-generaal de art. 12 Sv portefeuille. De advocaat-generaal en secretaris trekken sindsdien samen op. Rond die datum werd ook bekend dat het hof kampte met vergelijkbare problemen. De administratief medewerker die daar de art. 12 zaken behandelde liep het over de schoenen. Hij had ongeveer 200 klachten in zijn kast liggen. Vanaf 2013 hebben de vaste advocaat-generaal en secretaris contact gezocht met de arrondissementsparketten en er op aangedrongen de ambtsberichten sneller in te zenden. Met name Amsterdam vraagt nu keurig uitstel aan, als de termijn niet wordt gehaald. Zij rappelleren schriftelijk en als het te lang duurt neemt de advocaat-generaal of de secretaris telefonisch contact op. Na binnenkomst van het ambtsbericht van de OvJ wordt de zaak zo snel als mogelijk voorzien van een advies van de AG en daarmee is de zaak zittingsgereed voor het Hof. In de huidige werkwijze is 94% van alle zaken binnen 28 dagen na binnenkomst van het ambtsbericht, zittings-gereed.’

Op de vraag of deze maatregelen ook daadwerkelijk tot de daling na 2012 hebben geleid, dan wel of er ook andere oorzaken aan ten grondslag kunnen liggen, antwoordde het hoofd Legal Office ressortsparket dat ook aan de voorkant goed gekeken wordt naar wat snel kan en wat meer tijd vergt:

‘Wat snel kan, gaat ook snel, waardoor de totale cijfers sterk verbeterd zijn. Neemt niet weg dat anderzijds bij sommige, ingewikkelde zaken de doorlooptijd nog steeds erg lang is. Ook is dat nu weer het geval. Ik wijs bijvoorbeeld naar zes zaken waarin we eerst de strafzaak af willen wachten. Deze zaken zullen een doorlooptijd hebben van, denk ik, zeker drie jaar. Dat zal helaas blijven drukken op de totale doorlooptijd.’

De voorzitter van de beklagkamer bij het Hof Amsterdam verklaart de sterke stijging in doorlooptijd tussen 2010 en 2012 door personeelsgebrek en een tekortschietend administratief systeem, waardoor niet opviel dat niet alle nieuwe zaken werden ingeschreven. Evenals het hoofd Legal Office ressortsparket schrijft hij de

daling in doorlooptijd na 2012 met name toe aan organisatorische verbeteringen, inclusief personele uitbreiding. Maar hij stelt ook dat de doorgevoerde verbeteringen niet vanzelfsprekend in stand blijven:

‘Aanvulling van het personeelstekort en een majeure herziening van het werkproces; bij dat laatste is kritisch gekeken naar de efficiency van alle onderdelen van dat proces in onderling verband en samenhang bezien. Daarnaast is besloten om bij gebreke aan reactie van het OM 12 weken na binnenkomst van de klacht bij de AG te rappelleren en indien na 24 weken nog steeds geen reactie is ontvangen, de zaak pro forma op zitting te appointeren. Achterstallige zaken zijn versneld afgedaan. Daarnaast is periodiek overleg tussen ressortsparket en hof ingesteld om de zakenstroom in de gaten te houden. Deze maatregelen hebben geleid tot verkorting van de afdoeningstermijn. Ook bij het ressortparket zijn maatregelen getroffen om – in het bijzonder – te bewerkstelligen dat de eerste lijn sneller en vollediger voldoet aan de wettelijke verplichtingen in verband met de artikel 12 Sv-procedure. Ik voeg daar aan toe dat het hof zich ervan bewust is dat zowel in de eigen organisatie als in die van het OM, aanzienlijke inspanningen nodig zijn om de verbeteringen in stand te houden.’

De voorzitter van de beklagkamer bij het Hof Amsterdam onderstreept eveneens dat sommige art. 12 Sv-zaken veel tijd vergen en daarmee de gemiddelde doorlooptijd omhoogtrekken:

‘Ik wijs er op dat een aantal bewerkelijke zaken – bijvoorbeeld in verband met aanvullend onderzoek – onevenredig zwaar op de doorlooptijden lijken te drukken.’

Concluderend stelt hij:

‘Ik meen dat de ontwikkeling die gesignaleerd is (teruglopende termijn) in elk geval gecontinueerd is en dat we er nu beter voor staan dan in 2010. In elk geval zien wij dat in de bulk van zaken ook door de AG aanzienlijk sneller wordt geadviseerd. In eigen huis werpt de 2014-2015 ondernomen “lean-six-sigma” revisie vruchten af.’

Ook de hoofdofficier van justitie in Noord-Holland verklaart de piek in doorlooptijd bij in 2012 ingediende art. 12 Sv-zaken uit tekortkomingen in de controle, maar noemt tevens andere (meer specifieke) verklaringen:

‘De piek in 2012 is in hoge mate te wijten aan een personele omstandigheid bij het hof. Er is een medewerker van het hof geweest die een groot aantal klaagschriften in een kast heeft gestopt. Deze achterstand heeft tot gevolg gehad dat er een significante stijging heeft plaatsgevonden in de gemiddelde doorlooptijd tussen 2010 en 2012. De tweede oorzaak: in 2011 is middels een lean six sigma proces de gehele art. 12 Sv procedure (hof – ressortsparket – mijn parket) onder de loep genomen. Hieruit is destijds gebleken dat het hof de klaagschriften enige tijd opspaarde en vervolgens in “bulk” leverde. Daardoor is er eveneens een achterstand ontstaan. Derde oorzaak:

het was destijds een tijdrovende klus om bij elk klaagschrift het proces-verbaal bij de politie op te vragen. Het wachten op die processen-verbaal nam veel tijd in beslag.'

De bevinding dat de gemiddelde doorlooptijd na 2012 fors omlaag ging, is volgens de hoofdofficier van justitie in Noord-Holland te danken aan een viertal maatregelen die werden genomen om het proces en de inhoud van de behandeling van art. 12 Sv-klachten te verbeteren:

'Nadat wij op de hoogte waren geraakt van de grote achterstand zijn de volgende maatregelen getroffen: er zijn stagiaires aangenomen om de grote achterstand weg te werken, door hen met name in de eenvoudige klaagschriften ambtsberichten op te laten stellen; er zijn tijdelijk extra collega's (uit andere afdelingen) ingezet op de art 12 klachten; er is bewerkstelligd dat het hof de klaagschriften niet meer in bulk levert; de administratie is de digitaal aanwezige processen-verbaal zelf uit gaan printen. Deze maatregelen hebben geleid tot een significante daling van de gemiddelde doorlooptijden.'

Het hoofd Beleid en Strategie van het arrondissementsparket Amsterdam schrijft de daling in gemiddelde doorlooptijd na 2012 vooral toe aan organisatorische verbeteringen:

'De maatregelen die wij hebben genomen om doorlooptijden te verkorten zijn vooral van organisatorische aard geweest: 1 persoon die de verzoeken om ambtsberichten uitzet bij de betrokken teams en bovenop de termijnbewaking zit en blijft zitten. En het betrekken van teamleiders als de termijnen worden overschreden.'

Daarbovenop ziet hij mogelijkheden voor verdere verkorting in de doorlooptijd:

'Ik ben nog bezig met een plan om, in overleg met het ressortsparket, de ambtsberichten korter te maken. Nu wordt vaak de hele achtergrond van de zaak geschetst. Dat is fijn voor de AG (en Hof), maar is ook vaak zelf te lezen in het proces-verbaal. Ambtsberichten kunnen dus korter wat mij betreft, scheelt ons in ieder geval werk en dat draagt weer bij aan de doorlooptijd. Dus niet: in ambtsberichten zetten wat een getuige of verdachte heeft verklaard maar volstaan met de kern van die verklaring, onder verwijzing naar het proces-verbaal.'

2.2 RESSORTSPARKET ARNHEM-LEEWARDEN

Blijkens de kwantitatieve analyse van de registratiegegevens werd in het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden de doorlooptijd van het indienen van een art. 12 Sv-klacht tot de eindbeslissing van het hof in de periode 2010-2014 geleidelijk aan langer. In de art. 12 Sv-klachten die in 2010 bij het ressortsparket Arnhem/Leeuwarden werden ingediend, kwam het hof na gemiddeld ruim vijf maanden tot

een beschikking. Bij de zaken ingediend in 2014 was dat opgelopen tot bijna tien maanden.

In het licht hiervan is aan alle betrokken actoren de vraag voorgelegd of zij (een) verklaring(en) konden geven voor de stijging van de doorlooptijd in de loop der jaren in de periode 2010-2014. (Ter informatie kregen zij daarbij ook figuur 1.17 uit deelrapport II ter inzage.) Tevens werd gevraagd welke blokkades volgens hen ten grondslag het verkorten van de doorlooptijden in de weg staan.

Het hoofd Legal Office van het ressortsparket Arnhem-Leeuwarden wijst ter verklaring van de langer wordende doorlooptijd allereerst op het toegenomen aantal art. 12 Sv-klachten. (Dit bleek ook uit de analyse van de registratiegegevens; zie deelrapport II, paragraaf 1.1.2.) Omdat de personele capaciteit daar geen gelijke tred mee hield, werd de doorlooptijd langer. Daarnaast noemt het hoofd Legal Office haperingen in het proces van (aan)sturing:

'In algemene zin kan worden opgemerkt dat er in de afgelopen jaren een toename in het aantal ingediende art. 12 Sv-zaken is te constateren, terwijl de personele capaciteit om de klachten te behandelen, niet evenredig is toegenomen. Daarnaast is er naar mijn mening onvoldoende gestuurd op het tijdig aanleveren van de ambtsberichten richting het ressortsparket. Er wordt soms wel 9 a 10 keer zonder succes gerappelleerd. Ook interne sturing is een aandachtspunt. Het werkproces biedt ruimte om zaken enige tijd te laten liggen.'

Bij het Hof Arnhem-Leeuwarden zijn volgens de voorzitters van de beklagkamer diverse verklarende factoren voor de toename van de doorlooptijd aan te wijzen. In de eerste plaats is de oplopende doorlooptijd toe te schrijven aan personele problemen bij het ressortsparket. Die zorgden voor een achterstand in de behandeling van art. 12 Sv-klachten. Met extra personeel bij het ressortsparket werd een inhaalslag gemaakt, maar dit zorgde weer voor achterstand in de afhandeling door het hof. Inmiddels is men de achterstand aan het wegwerken.

'In 2014 heeft het ressortsparket door personele problemen een forse achterstand opgelopen in de aanlevering van ambtsberichten en dossiers. In juni 2014 is er over de ontstane situatie een overleg geweest tussen de voorzitter van de Beklagkamer en het toenmalige hoofd parket. Naar aanleiding van dit overleg heeft het parket een tijdelijke noodmaatregel getroffen door extra mankracht gedurende de zomer in te huren. Dit had weer tot gevolg dat het hof incidenteel ineens een stroom van zaken kreeg aangeleverd waarbij de afhandeling door het hof ook weer enige tijd in beslag nam. Overigens is het probleem in aanlevering ook daarna nog actueel gebleven. Pas in de loop van 2016 is het parket de achterstanden aan het inlopen en is de aanlevering constanter geworden.'

Naast incidentele eigen tekortkomingen van het hof worden verder genoemd de trage aanlevering van ambtsberichten uit de eerste lijn en van het verslag van de advocaat-generaal, de noodzaak van nader onderzoek, een incompleet (politie)dos-

sier, stijging van het aantal onduidelijke klaagschriften die niet bij het juiste loket worden ingediend, en een steeds groter wordend aantal complexere klachten.

‘Ook komt het voor dat het hof na het horen van klager moet constateren dat het onderzoek zo gebrekkig is geweest dat nader onderzoek moet worden verzocht aan het OM. De afdoening daarvan drukt zwaar op de doorlooptijd. Die verzoeken zijn talrijker dan jaren geleden. Ook de compleetheid van de met het verslag van de AG aangeleverde (politie)dossiers laat vaak te wensen over. Nog een punt van aandacht: klagers hebben soms moeite aangifte te doen en sturen uiteindelijk maar een geschrift naar het hof die daar allerlei correspondentie aan moet wijden voor een klacht überhaupt behandeld kan worden. Het aantal van deze landelijk werkende gefrustreerde schrijvers stijgt en dit vergt vaker uitzoekwerk waar een klacht in behandeling kan worden genomen. Verder kan ook vastgesteld worden dat de aard van de klachten in een groter aantal van de gevallen complexer is geworden en daardoor simpelweg meer tijd vergen.’

Als verklaring voor de langer geworden doorlooptijden bij de behandeling van art. 12 Sv-klachten werd voor Midden-Nederland vanuit het arrondissementsparket Utrecht een combinatie van factoren vermoed, met name te weinig menskracht en te weinig sturing. Van een van de hoofdofficieren worden als vermoedelijke verklarende factoren aangewezen:

‘te weinig capaciteit, te veel prioriteiten, te weinig sturing, en in sommige zaken lukt het de politie niet om snel nadere info te geven’.

Voorts wordt opgemerkt dat er in het afgelopen jaar wel veel aandacht is geweest voor de art. 12 Sv-klachten en dat het proces beter loopt, maar een echte analyse is er niet geweest.

Het arrondissementsparket Oost-Nederland kon geen uitspraken doen over de periode vóór 2013. Volgens de eigen administratie aldaar liep de gemiddelde doorlooptijd van aanvraag ambtsbericht tot afwikkeling ambtsbericht op van 54 dagen in 2013 naar 71 dagen in 2014 en daalde vervolgens naar 63 dagen in 2015 en 27 in 2016. Over de huidige situatie werd gemeld:

‘Ik heb maandelijks een 12 Sv-overleg met de teamleiders van de officieren die ambtsberichten maken. De zaken die over de inleveringstermijn zijn worden dan besproken. Op dit moment zijn er weinig zaken die buiten de inleveringstermijn lopen.’

Daar waar de eerder geciteerde voorzitter van de art. 12 Sv-kamer van het hof in Leeuwarden de lange doorlooptijd voor een belangrijk deel toeschreef aan trage aanlevering van ambtsberichten en dergelijke, speelde vanuit het arrondissementsparket Noord-Nederland de hoofdofficier van justitie – overigens zonder dat men over elkaars standpunten werd geïnformeerd – de bal terug en wees met name op

de vertragende rol van het hof op de locatie Leeuwarden, waar alle art. 12 Sv-klachten ter zitting worden behandeld. Dit heeft tot gevolg dat minder gelet wordt op het bewaken van de doorlooptijd.

'Als het gaat om locatie Leeuwarden van het Hof, is het mijn grote klacht dat ze alle art 12-zaken inhoudelijk afdoen. Zelfs klachten die op voorhand ongegrond zijn (en als zodanig ook zouden kunnen worden afgedaan), komen op een zitting. Verder is het een black-box, waar er voor ons geen peil te trekken is op termijn van beslissen door het Hof (en de inhoud van de beslissing). Ik merk wel dat wij ons niet meer zo op termijnen richten, omdat het Hof (of het RP?) zichzelf ook niet aan die termijn houdt.'

In de voornoemde kritiek liggen ook suggesties van de hoofdofficier besloten om de doorlooptijd in Noord-Nederland te versnellen.

Het eerder aangehaalde hoofd Legal Office van het ressortsparket Arnhem-Leeuwarden noemt daarbovenop nog enkele andere knelpunten, maar vertaalt deze ook in mogelijke manieren om de doorlooptijden te bekorten:

'(1) Het Hof is de instantie waar de klachten binnen komen en zij schakelt vervolgens met het ressortsparket. Het ressortsparket is op dat moment niet meer dan een "doorgeefluik" richting het eerste lijnsparket (maar wel een extra schakel in het proces). Organisatorisch en wetstechnisch wellicht niet mogelijk, maar zou bv handiger zijn als Hof direct kan schakelen met arrondissementsparket. (2) Het Arrondissementsparket voelt dan denk ik ook meer druk om gegevens aan te leveren aan het Hof omdat ze dan "rechtstreeks" partij zijn. Die druk wordt naar mijn mening nu minder gevoeld gelet op de rol en positie van het ressortsparket. (3) Houding en gedrag: als je gevraagd wordt om actie binnen bepaalde periode uit te voeren, zou het uitgangspunt moeten zijn dat je dat ook doet. (En als je dat niet lukt, op zijn minst tijdig aangeven waarom je dit niet kunt realiseren.) (4) Zorgen dat er gestuurd gaat worden.'

Daarnaast pleit het hoofd Legal Office van het ressortsparket Arnhem-Leeuwarden voor betere communicatie naar buiten toe, die ervoor zou kunnen zorgen dat er minder art. 12 Sv-klachten worden ingediend:

'Ik zou er een voorstander van zijn om te kijken of we niet in de "preventieve sfeer" het nodige kunnen doen om er voor te zorgen dat er minder klachten worden ingediend. Ik denk namelijk dat veel klachten worden ingediend omdat aangevers/slachtoffers zich onvoldoende gehoord voelen als het gaat om de genomen sepotbeslissing in een zaak. De brieven die worden gestuurd zijn voor veel mensen onduidelijk (ook al zijn ze geschreven op B1-niveau). Als er staat dat je zaak geseponeerd is als gevolg van "medeschuld van de aangever", dan wil je uitleg hoe je dat moet interpreteren. Want "Hoe zo, medeschuldig?????" Onze juridische manier van denken is niet hoe het overgrote deel van de samenleving denkt en dat moeten we ons steeds blijven realiseren.'

3.1 INLEIDING

Tijdens de rondgang langs een aantal hoofdofficieren van justitie (deelrapport I) werd de interne communicatie meegegeven als aandachtspunt voor het onderhavige onderzoek. Er zou een goed systeem bedacht moeten worden voor hoe de eerste lijn door de tweede lijn op de hoogte wordt gehouden in art. 12 Sv-zaken, en dan met name de gevoelige zaken.

Ten tweede is de interne communicatie interessant met het oog op de vraag of hierin een oorzaak of verklaring kan worden gevonden voor de lengte van de doorlooptijden, zowel in negatieve als in positieve zin. Is er een verband te zien tussen de kwaliteit van de communicatie en de communicatie-infrastructuur aan de ene kant en de lengte van de doorlooptijden aan de andere kant?

In de derde plaats is de verhouding tussen de eerste en de tweede lijn relevant voor de vraag in hoeverre de advocaat-generaal een correctiemechanisme vormt op de beslissing van de officier van justitie, dan wel in hoeverre de advocaat-generaal en de officier van justitie trachten op één lijn te komen. Als meer inzicht wordt verkregen in dit proces van standpuntbepaling en de verhouding tussen de advocaat-generaal en de officier van justitie in art. 12 Sv-procedures, kan wellicht de vraag worden beantwoord in hoeverre het ambtsbericht van de hoofdofficier van justitie in die fase van de art. 12 Sv-procedure van toegevoegde waarde is, of de advocaat-generaal een beroepsmogelijkheid zou kunnen zijn als de procedure zou worden omgevormd tot een procedure van administratieve aard, zoals in de literatuur wel is voorgesteld.¹ Een vraag die zich in het verlengde hiervan opdringt, betreft de wenselijkheid van verschillende standpunten van vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie in een en dezelfde art. 12 Sv-procedure.

1 Zie hierover uitgebreid deel I.

3.2 METHODE VAN ONDERZOEK

Aan alle advocaten-generaal en juridisch medewerkers en/of secretarissen van de vestigingen van het ressortsparket is een zevental vragen voorgelegd. Deze worden in paragraaf 3.3 stapsgewijs besproken. In totaal hebben 36 respondenten gereageerd; 24 hebben de functie advocaat-generaal, 11 zijn secretaris/juridisch medewerker en 1 is beleidsmedewerker.

	Arnhem- Leeuwarden	Den Bosch	Den Haag	Amsterdam
Advocaat-generaal	6	7	6	5
Secretaris/juridisch medewerker	3	2	6	-
Beleidsmedewerker	1	-	-	-

Bij de respondenten van Den Bosch moet worden opgemerkt dat vrijwel alleen de advocaten-generaal zich bezighouden met art. 12 Sv-zaken, ook waar het gaat om het schrijven van adviezen, en niet de secretarissen. Desalniettemin zijn hier in de aantallen twee secretarissen meegenomen omdat zij hebben gereageerd met de mededeling dat zij in beginsel geen art. 12 Sv-zaken doen. Dit gegeven is relevant omdat dit duidt op verschillende werkwijzen op de verschillende vestigingen, aangezien op andere vestigingen secretarissen en juridisch medewerkers veelal betrokken zijn bij het concipiëren van het schriftelijk standpunt van de advocaat-generaal, de communicatie met de eerste lijn, het opvragen van informatie en verdere voorbereidingswerkzaamheden voor de behandeling ter zitting. Op dit punt zal hierna verder worden ingegaan.

De respondenten zijn in het vervolg van deze paragraaf aangeduid met de afkorting van de functie in combinatie met de afkorting van het ressort, en hebben per ressort een volgnummer gekregen. Waar de reacties van respondenten worden weergegeven, wordt daarbij dus een combinatie van letters en cijfers weergegeven. Omdat uit de beantwoording per vestiging verschillen in werkwijzen en dergelijke duidelijk werden, zijn de antwoorden bij de analyse onderverdeeld per vestiging.

3.3 BEVINDINGEN

3.3.1 *Ervaring met art. 12 Sv-zaken*

De eerste vraag die aan de respondenten is voorgelegd, informeert naar de ervaring met art. 12 Sv-zaken in diverse opzichten. Deze vraag luidt:

‘Wat is je ervaring met art. 12 Sv-zaken in de zin van aantallen zaken, frequentie en soort acties (bijvoorbeeld het schrijven van berichten aan het hof en/of zittingen) in de periode 2010 tot heden?’

Deze vraag is door de respondenten veelal uitvoerig beantwoord, niet alleen wat betreft het aantal jaren ervaring en de hoeveelheid zaken die zijn gedaan, maar ook waar het gaat om de aard van de inhoudelijke werkzaamheden en de werkwijzen op de verschillende vestigingen.

Arnhem-Leeuwarden

Van de vestiging Arnhem-Leeuwarden hebben 6 advocaten-generaal, 3 secretarissen en 1 beleidsmedewerker deze vraag beantwoord. Gelet op hun ervaring, kunnen de antwoorden op de voorgelegde vragen beschouwd worden als een representatief beeld.

Uit de antwoorden (SAL06) blijkt een volgende inrichting en werkwijze rondom art. 12 Sv-zaken. Op de vestiging Arnhem-Leeuwarden is een 'cluster' c.q. team van advocaten-generaal en secretarissen gevormd waarbij de art. 12 Sv-zaken zijn belegd en waarbinnen de maatwerkzaken worden verdeeld voor het schrijven van een conceptadvies. Het betreffen ervaren advocaten-generaal en secretarissen.² Standaardzaken worden binnen de weekdienst door een grotere poule van advocaten-generaal en secretarissen afgedaan. In het verleden werd het 'teveel' aan art. 12 Sv-zaken ook binnen het cluster verdeeld. Sinds september 2016 is er binnen de vestiging Arnhem-Leeuwarden een medewerkster die zich voornamelijk richt op artikel 12 Sv-zaken. Dit brengt met zich mee dat zij het grootste deel van de beklagzaken op zich neemt.

Aangegeven werd voorts dat de aanlevering van zaken vanuit de administratie (en vanuit de eerste lijn) in het verleden nogal fluctueerde, maar dat het aantal zaken, en daarbij ook (of misschien wel daardoor) het aantal advocaten dat een klacht indient, toeneemt. Daarmee neemt het aantal te schrijven adviezen aan het hof en het aantal zittingen ook toe (AGAL03).

Een van de responderende advocaten-generaal (AGAL08) houdt zich nu zo'n vijf jaar als AG bezig met de art. 12 Sv-zaken in het ressort Arnhem-Leeuwarden, locatie *Arnhem*, en doet redelijk vaak zittingen, 1 à 2 per maand. Verder beoordeelt zij de adviezen van de secretarissen die niet in de weekdienst worden afgedaan, houdt zich zijdelings bezig met het proces van de beklagzaken en probeert contact te houden met de eerstelijnsparquetten, met name met het parket Midden-Nederland. Voor respondent (AGAL09) geldt dat zij op de locatie Arnhem samen met (AGAL08) zo'n drieënhalve jaar artikel 12 Sv-zaken doet als AG en wat minder frequent deze zittingen (naar schatting 1 keer in de drie maanden). Zij houdt zich minder dan (AGAL08) bezig met het proces; (AGAL08) stemt wel af en sluit uitkomsten van overleg en dergelijke kort. Op de locatie *Leeuwarden* beoordelen (AGAL07) en (AGAL03) al enige jaren samen vrijwel alle Leeuwarder klachtzaken, en nemen jaarlijks ook een aantal artikel 12 Sv-zittingen in Leeuwarden voor hun rekening.

2 (AGAL03), (AGAL07), (AGAL08), (AGAL09).

Een van de andere responderende AG's (AGAL04) heeft beperktere ervaring dan de hiervoor genoemde respondenten. Zijn ervaring is thans beperkt tot het doen van ongeveer 5 art. 12 Sv-zittingen. Ambtsberichten heeft hij niet geschreven als AG (wel uiteraard enkele als officier van justitie). Respondent (AGAL10) heeft in de loop der jaren meerdere zittingen gedaan en diverse publicaties over de art. 12 Sv-procedure geschreven.

Een van de responderende secretarissen heeft ervaring in de weekdienst, de andere twee maken reeds lange tijd (meer dan vijf jaar) deel uit van het team van art. 12 Sv-specialisten. Naar schatting hebben zij elk ongeveer 200-250 zaken per jaar behandeld. Deze secretarissen concipiëren de adviezen voor de AG, met name in maatwerkzaken. Een van hen heeft op dat gebied ook een kleine beleidsrol. (SAL01 en SAL05)

Den Bosch

Vanuit de vestiging Den Bosch bestaan de respondenten die inhoudelijk zijn ingegaan op de voorgelegde vragen geheel uit advocaten-generaal. Secretarissen doen geen art. 12 Sv-zaken, behalve als er een hele concrete vraag van de AG ligt (SDB09). Op de andere vestigingen is er een 'weekdienst' waar secretarissen nauw betrokken zijn bij de art. 12 Sv-zaken, maar op de vestiging Den Bosch is er een andere werkwijze, waardoor secretarissen de art. 12 Sv-zaken dus niet of nauwelijks zien (SDB08).

Een van de respondenten antwoordt dat hij in de gehele periode honderden klachten op zitting heeft gedaan en adviezen heeft geschreven (AGDB01). Ook (AGDB02) schat in dat hij veel zaken heeft gedaan en dat het aantal in de loop der jaren stevig toeneemt. Respondent (AGDB03) heeft in de afgelopen twee jaar ongeveer 15 zittingen gedaan, met op iedere zitting ongeveer 15 zaken. In het merendeel van de gevallen heeft hij het hof zelf schriftelijk geadviseerd over de afdoening van de zaak en kon een standaardantwoord volstaan dat hij zich schaarde achter het advies van de hoofdofficier. In de andere gevallen kwam hij tot een ander advies. Respondent (AGDB04) schat in dat hij in de periode 2010-2015 gemiddeld op jaarbasis zo'n 3 art. 12 Sv-zittingen gedaan heeft, dus in totaal (maximaal) zo'n 18 zittingen. In zijn inroosting zat geen vaste frequentie. Vaak schreef hij de berichten aan het hof zelf, maar het kwam incidenteel ook wel voor dat de berichten door collega's waren geschreven en hij alleen maar op zitting stond. Respondent (AGDB05) heeft ervaring in het schrijven van begeleidende brieven bij het art. 12 Sv-ambtsbericht in de functie van een lid van de parketleiding van een arrondissementsparket, in het beoordelen van art. 12 Sv-klachten (ongeveer 30) als AG en in het doen van een art. 12 Sv-zitting. Respondent (AGDB06) heeft naar schatting ongeveer 7 art. 12 Sv-zittingen gedaan. Met name de laatste jaren schrijft hij een groot deel van de adviezen aan het hof zelf. Een ander deel is dan geschreven door een collega-AG. Als zaken zijn aangehouden of nog niet zijn behandeld op zitting in afwachting van nadere onderzoeksvragen bijvoorbeeld bij de politie, dan schrijft

hij, nadat er nieuwe stukken aan het dossier zijn toegevoegd, meestal een aanvullend advies. De administratie overlegt ook met hem of een zaak voldoende compleet is om (weer) op zitting te worden aangebracht. Ten slotte heeft ook (AGDB07) regelmatig zittingen (in de regel 1 per twee maanden) gedraaid in de afgelopen jaren; 10-15 zaken per zitting. Daarbij heeft hij zaken voorbereid en daarin ook verslag/advies voor het hof geschreven.

Amsterdam

In Amsterdam zijn de art. 12 Sv-zaken thans belegd bij de weekdienst; voorheen lag de coördinatie bij de daartoe aangewezen advocaat-generaal en secretaris.

Respondent (AGAM01) heeft 2 zittingen gedaan en een paar ZOZ-zaken³, maar wordt ook als leidinggevende op de hoogte gehouden van opmerkelijke zaken. Respondent (AGAM02) is vanaf medio 2013 bij art. 12 Sv-zaken betrokken. In 2013 heeft zij in een stapel van 50 zaken een verslag geschreven. Zij wordt ingezet bij de reguliere stroom via de weekdienst (circa 10-20 verslagen per jaar) en op jaarbasis bij ongeveer 5 ZOZ-zaken. Respondent (AGAM03) vermoedt dat hij elk jaar minstens twee keer een art. 12 Sv-zitting heeft gehad met telkens minstens 10 zaken. Ook respondent (AGAM05) doet regelmatig art. 12 Sv-zittingen en schrijft adviezen voor het hof als hij in de weekdienst zit.

Vijf à zes jaar geleden werd respondent (AGAM04) coördinerend AG voor dit type zaken. Dat hield in globale bewaking van het proces en de kwaliteit. Samen met een collega (een secretaris) kwalificeerde hij zaken op moeilijkheid, deelden zij de meer complexe zaken ook toe aan AG's of secretarissen, en onderhielden zij de contacten met de leverende parketten over de voortgang en kwaliteit van de ambtsberichten en het eventueel aanvullend onderzoek. De meeste verslagen aan het hof werden door of namens hem (door middel van een handtekeningstempel) getekend. Ook heeft hij een aanmerkelijk deel van de behandelingen ter (doorgaans enkelvoudige) zitting gedaan. Hij geeft aan dat de formele en informele contacten met de voorzitter en de griffiers van de beklagkamer van het hof ook altijd belangrijk zijn geweest. Behalve voortgang van individuele zaken hadden deze contacten ook betrekking op algemene kwesties, zoals de kwaliteit en tijdigheid van vervolgingsbeslissingen, ambtsberichten, aanvullende onderzoeken en verslagen, de werkwijze (beleid en bedrijfsvoering) van de politie en de parketten, en het optreden van AG's ter zitting. In een enkel geval heeft er met het hof ook afstemming plaatsgevonden over de formulering in verslagen en beschikkingen (strategische keuzes). In de loop van 2013 is hij uit organisatieoogpunt geen coördinator meer van het art. 12 Sv-gebeuren. Het art 12 Sv-proces is ondergebracht in de weekdienst en daarin participeren alle AG's. Maatwerkzaken worden nog

3 De afkorting 'ZOZ' staat voor 'zicht op zaken'. In de wandelgangen leidt dit tot het gebruik van de wat kreupele term 'ZOZ-zaak'.

wel toebedeeld aan AG's buiten de weekdienst om. Bindende factor is nog wel de door hem eerder genoemde collega (secretaris). Deze secretaris zit permanent in de weekdienstkamer, beoordeelt de binnengekomen art. 12 Sv-klachten op complexiteit en urgentie, waarna ze door de afdelingsleiding aan AG's worden toegedeeld. De facto werkt (AGAM04) nog nauw samen met deze betreffende secretaris, tekent nog veel verslagen, beoordeelt en bespreekt met hem veel zaken buiten de weekdienst om en heeft overleg met de contact-OvJ's, secretarissen en administratieve coördinatoren van de art. 12 Sv-zaken op de parketten binnen het ressort. Hij benadrukt dat er in de periode dat hij bij de art. 12 Sv-zaken betrokken was altijd een administratieve kracht is geweest (soms ondersteund door andere administratieve krachten) die zich met de art. 12 Sv-zaken heeft beziggehouden (dossierbeheer, voortgangsbewaking, rappelleren enzovoort). Hij vindt dat een goede en betrouwbare kracht hier onmisbaar is.

Den Haag

Ook in Den Haag worden de art. 12 Sv-klachten over het algemeen afgehandeld door de zogeheten weekdienst. Uitzonderingen daarop kunnen specialistische zaken zijn, zoals zaken van het landelijk parket (LP), het functioneel parket (FP) of gevoelige zaken. Zo behandelt respondent (AGDH01) klachten over het niet vervolgen door het LP, en daarnaast enkele bijzondere klachten. Respondent (AGDH03) heeft diverse FP-zaken behandeld en daarnaast een enkele gevoelige zaak. Ook andere respondenten geven aan dat zij los van de weekdienst gevoelige zaken hebben behandeld.

De ervaring van de andere respondenten in art. 12 Sv-zaken is wisselend wat betreft het aantal jaren dat zij dergelijke zaken hebben behandeld, maar komt verder verhoudingsgewijs overeen. Over het algemeen hebben ze meer ervaring in het schrijven van ambtsberichten dan in het doen van zittingen. De advocaten-generaal die meedraaien in de weekdienstpoule hebben allen ervaring met het verwerken van art. 12 Sv-zaken, waarvan het schrijven van ambtsberichten onderdeel uit maakt. Respondent (AGDH06) schrijft over de gang van zaken in de weekdienst:

'Sinds de invoering van de weekdienst worden we er nu drie of vier keer per jaar mee geconfronteerd. Aantallen zaken variëren en mede afhankelijk van de wens van de secretarissen met wie ik die weekdienst heb "pak" ik die week wel of niet zelf de art. 12-zaken. Maar ook als ik ze niet zelf doe, dan lees ik altijd het concept van de secretaris en breng daar meer wel dan niet, ook inhoudelijke, aanpassingen op aan alvorens te ondertekenen. Ik zal nooit een advies "blind" tekenen. Ook ben ik geen voorstander van standaardadviezen of het moet wel heel evident zijn. Door er inhoudelijk op in te gaan laat je in ieder geval zien dat je de klacht wel serieus hebt genomen.'

De respondenten (AGDH03) en (AGDH04) geven aan 2 respectievelijk 3 zittingen te hebben gedaan, en voor het merendeel conclusies te hebben geschreven. (AGDH04) heeft in het bijzonder klachten over het niet vervolgen van politiefunctarissen

behandeld. Hetzelfde geldt voor (AGDH09). Ook hij heeft ‘slechts’ een paar art. 12 Sv-zittingen gedaan. Verder heeft hij in de weekdienst wel een aantal conclusies geschreven, alsook in twee gevoelige zaken (schietpartij Hollands Spoor en een klacht tegen het niet vervolgen door de OvJ).

Uit de antwoorden van (AGDH06) en (AGDH10) blijkt relatief veel zittingservaring. (AGDH10) heeft naar eigen schatting vanaf 2010 tot heden zo’n 150 tot 250 ambtsberichten geschreven.

Ook vanuit de responderende secretarissen is gereageerd aan de hand van de ervaring met de weekdienst. Zo meldt (SDH05) dat werd besloten om de te schrijven art. 12 Sv-adviezen door de weekdienst te laten doen in plaats van door individuele secretarissen/AG’s, omdat de verzoeken te lang bleven liggen. Sinds kort wordt de hoeveelheid art. 12 Sv-zaken wat betreft het aantal dat er ‘s maandags op de plank ligt, gereguleerd.

‘Daarvoor was het zo dat er stapels konden liggen, waar niet doorheen te komen viel in een week. Opvallend vind ik dat er zaken liggen waarin stukken ontbreken die noodzakelijk zijn voor het maken van een advies: ambtsbericht hoofdofficier, sepotbeslissing en soms een pv politie. Sinds kort kan er ook “standaard worden afgedaan”. Er wordt dan geen advies geschreven, maar een aantekening “standaard afwijzen”. Of deze werkwijze wordt gehanteerd is sterk afhankelijk van de workload en welke AG er op de weekdienst zit. Het Hof heeft al aangegeven deze werkwijze niet te appreciëren. Gevoelige zaken worden wel signaleerd door het Ressortsparket en hebben vaak een eigen traject. Dit gebeurt ook wel met financiële zaken.’

Respondent (SDH07) geeft eveneens aan dat sinds de invoering van de weekdienst (begin 2012) er een veel betere doorlooptijd op art. 12 Sv-zaken te zien is. ‘Voor invoering kreeg iedereen een aantal zaken toebedeeld. Deze bleven dan vaak weken onaan-geroerd in je kast liggen, omdat andere zaken meer prioriteit hadden.’ Ook (SDH08) en (SDH12) schrijven over de gang van zaken in de weekdienst en de art. 12 Sv-zaken die daarbuiten worden afgehandeld.

‘Op de weekdienst komen gemiddeld zo’n 20 klachtzaken per week binnen en worden beoordeeld. Door de werkdruk op de weekdienst is al snel het verkorte ambtsbericht ingevoerd voor zaken waarin de AG zich geheel kan vinden in het ambtsbericht van de eerste aanleg (ambtsbericht OvJ en ambtsbericht hoofdofficier). De weekdienst is qua bezetting als volgt ingericht: één AG zit de gehele week (althans op papier) op de weekdienst, ondersteund door twee elkaar afwisselende secretarissen (i.v.m. deeltijd van veel secretarissen is gekozen voor afwisseling om geen inroosterproblemen te krijgen). T/m maart 2012 waren er 40 à 50 art. 12 Sv-zittingen per jaar (inclusief een aantal specials). Vanaf maart 2012 zijn er ongeveer 15 à 20 klachtzaken per week op de weekdienst. De fraudezaken en specials worden buiten de weekdienst om gedaan door het FEM-team, dan wel door het zaakskoppel.’

Soorten acties: schrijven van een ambtsbericht van het RP, soms een bewilligingsverzoek, uitzetten van nader onderzoek bij de eerste aanleg/bij de politie, dan wel vragen om een aanvulling/ander standpunt van de eerste aanleg aangaande de zaak (in zeer bijzondere zaken). Op de wekdienst is "standaard afdoen" ook een optie geworden, waarbij de standaardbrief wordt opgemaakt door de art. 12-unit.' (SDH08)

3.3.2 Contact met eerste lijn

De tweede vraag die aan de respondenten is voorgelegd, ziet op de fase voorafgaand aan de zitting en luidt:

'Neem/nam je in art. 12 Sv-zaken contact op met de eerste lijn om met betrekking tot een klacht of een ambtsbericht te overleggen of om informatie op te vragen (anders dan in opdracht van het hof)? (Motiveer: Zo ja, hoe vaak? In welke gevallen (denk bijvoorbeeld aan gevoelige zaken of een bepaald type zaken)?) Waarover wordt/werd overleg gezocht?'

Arnhem-Leeuwarden

Uit vrijwel alle reacties van de advocaten-generaal van de vestiging Arnhem-Leeuwarden blijkt dat er regelmatig – intensief – overleg plaatsvindt tussen het ressortsparket en de arrondissementsparketten, vooral waar het gaat om gevoelige of spraakmakende zaken.

Respondent (AGAL03) geeft aan als gebieds-AG aan de officieren van AP Noord te hebben gevraagd om bijzondere art. 12 Sv-klachten te melden, zodat zij daarvoor meteen een zaaks-AG kan zoeken. Dit gebeurt regelmatig en dan volgt ook overleg tussen de eerste en tweede lijn. Als voorbeelden worden genoemd:

'De klacht van de vader over de dood van Sharleyne, die door haar moeder van de flat af gegooid zou zijn. Brand in de binnenstad van Leeuwarden, waarbij een student omgekomen is of de Dugout-zaak waarbij een kind omkwam omdat de dugout, waarop ze zat, instortte.'

Respondent (AGAL07) antwoordt overeenkomstig:

'In gevoelige zaken wordt altijd en soms zeer intensief met de eerste lijn overlegd. Als voorbeelden noem ik een zaak van een niet-opgeloste cold-case moord in Arnhem, waarover naast een art. 12 klacht ook een klacht liep bij de Nationale Ombudsman, waarin veelvuldig zowel met de CIE-ovj als de recherche-ovj is overlegd; enkele zaken m.b.t. het vervolgen van de NAM i.v.m. de gaswinning, waarin intensief met de behandelend ovj en de afd. beleid en strategie in Groningen is overlegd; idem in een klachtzaak over het vervolgen van drie politiemensen wegens gebruik van hun dienstwapen in Leeuwarden. Dat geldt overigens ook voor de eigen parket- en vestigingsleiding van het RP. Ik koppel bovendien structureel de behandeling van alle gevoelige zaken terug aan de betreffende ovj en/of parketleiding, al dan niet met voorzetten voor vervolgacties in de eerste lijn.'

Overleg met de eerste lijn vindt ook plaats als wij het dossier niet volledig vinden voordat er een advies naar het hof gaat.'

Respondent (AGAL10) geeft aan zeker contact op te nemen waar het ambtsbericht niet te volgen is, bijvoorbeeld omdat niet terug te lezen is wat er is gebeurd en hoe het OM tot zijn beslissing is gekomen:

'In een zaak met vier doden door een verkeersongeval, waarin zowel de politie als het OM ook uitgebreide gesprekken hebben gevoerd met de nabestaanden, was hiervan in het ambtsbericht niets terug te lezen. Dat was drie regels. Het OM meende dat de zaak niet verder vervolgd diende te worden. Daarover gebeld met de officier, kwam een heel ander verhaal naar voren. Dat werd in overleg een goed ambtsbericht.'

In de bulk van de art. 12 Sv-klachten is in de regel – uitzonderingen daargelaten – geen overleg (AGAL03). Deze zaken komen binnen bij secretarissen in Arnhem, die een conceptadvies maken en naar respondent (AGAL03) mailen ter beoordeling en tekening. De secretaris die het advies schrijft, neemt meestal contact op met het parket, het gaat dan vaak om ontbrekende stukken. De laatste tijd plant het hof soms oude zaken waarin nog geen ambtsbericht is ontvangen op de zitting. In deze zaken gaat, zo schrijft advocaat-generaal (AGAL08), hij vaak zelf achter de ambtsberichten aan en neemt rechtstreeks contact op met de parketsecretaris (en soms de officier van justitie) voor zover die bekend is, om te zorgen dat er in deze zaken op de valreep een ambtsbericht en advies gereed is.⁴

De secretarissen geven aan vooral contact met de eerste lijn op te nemen waar het gaat om het opvragen van informatie, met name onderliggende stukken, als nader onderzoek moet worden gedaan of als er bijvoorbeeld nog een getuigenverhoor is aangekondigd dat relevant kan zijn voor het advies, als op basis van de voorhanden zijnde stukken er een niet zonder meer begrijpelijk, onduidelijk of onvolledig ambtsbericht van de (hoofd)officier van justitie ligt, of als het advies aan het hof afwijkt van het ambtsbericht (SAL01, BMAL02, SAL05, SAL06). Naar schatting gebeurt dit in één op de tien gevallen (SAL06). Ook wordt wel contact opgenomen in gevoelige zaken, bijvoorbeeld bij een zedenfeit als de aan het bewijs gestelde eisen naar de mening van de respondent te hoog lagen (SAL01).

Den Bosch

Een deel van de advocaten-generaal van de vestiging Den Bosch geeft aan regelmatig of zeer regelmatig contact te hebben/leggen met de eerste lijn.

Respondent (AGDB01) antwoordt dat bij gevoelige zaken het contact altijd via de contact-AG loopt. In andere gevallen is er regelmatig contact met de eerste lijn

4 (AGAL08), (AGAL09).

wanneer ambtsberichten of nader onderzoek te lang op zich laten wachten. *‘De bewaking is weliswaar bij de administratie, maar persoonlijk contact werkt meestal versnelend’*. Ook (AGDB02) en (AGDB05) geven aan zeer regelmatig contact te leggen met de eerste lijn, *‘liefst telefonisch en bevestigd per mail, om voortgangsafspraken en -bewaking te maken en waar mogelijk te bewerkstelligen dat de klacht verdampt, bijvoorbeeld door een schaderegeling’* (AGDB02), respectievelijk met de vraag *‘of de zaak niet alsnog vervolgd kon worden òf dat een andere oplossing zoals mediation mogelijk was, òf voor aanvullend onderzoek òf omdat het ambtsbericht ondermaats was’* (AGDB05). Een respondent (AGDB03) neemt contact op in die zaken waarbij naar zijn idee het advies onjuist of onvoldoende was: *‘Gemiddeld in maximaal 2 zaken per zitting.’*

De andere responderende advocaten-generaal melden minder vaak (‘incidenteel’ (AGDB04), ‘in enkele gevallen’ (AGDB06) en ‘sporadisch’ (AGDB07)) contact te hebben. Respondent (AGDB04) nam contact op als hij het ambtsbericht onvolledig vond, en dan nog vooral als hij niet begreep waarom er niet méér onderzoek was gedaan. Doorgaans kreeg hij, zo geeft hij aan, dan alsnog voldoende informatie waaruit bleek dat ander, meer of verder onderzoek niet mogelijk was:

‘Maar heel af en toe leidde mijn vraag tot een kanteling van de zaak en werd alsnog meer onderzoek gedaan. In zo’n geval berichtte ik het Hof dat de zaak nog niet gereed was voor behandeling ter zitting en dat leidde in een zéér gering aantal zaken alsnog tot de conclusie dat de klacht gegrond was.’

Ook respondent (AGDB06) nam in enkele gevallen contact op of liet contact opnemen met het arrondissementsparket, voornamelijk om nader onderzoek te laten verrichten door opsporingsinstanties, zoals het horen van getuigen door de politie of het opvragen van camerabeelden.

Amsterdam

De reacties van de respondenten van de vestiging Amsterdam zijn wisselend en verschillend. Zo antwoordt respondent (AGAM01) in een ZOZ-zaak waarin twee collega’s en enkele politiemensen beklaagden waren, contact te hebben gelegd met de collega’s van de eerste lijn om hen te informeren wanneer de zitting gepland stond. Respondent (AGAM02) neemt contact op als zij vindt dat *‘te makkelijk op basis van een onvolledig dossier tot een sepot is besloten’*, als zij de opportuniteitsafweging niet kan volgen, of als er volgens haar een andere oplossing mogelijk is die meer recht doet aan de belangen die spelen. Als voorbeeld noemt zij het geval dat er door het AP onduidelijk is gecommuniceerd, waardoor klager de indruk kreeg een schadevergoeding van 50-100 euro te krijgen. Klager start een art. 12 Sv-procedure in feite om dit bedrag te krijgen. Het AP schrijft in het ambtsbericht dat klager niet-ontvankelijk moet worden geacht nu het niet om vervolging gaat, maar om onjuist handelen van het AP. *‘In overleg met AP is besloten de artikel 12 klacht aan te*

merken als een verzoek aan de hoofdofficier, schadebedrag is uitgekeerd art. 12 klacht ingetrokken.’ Respondent (AGAM03) vermeldt nog andere situaties:

‘In gevallen dat zowel de eerste lijn als ik tot de conclusie kwamen dat alsnog vervolgd zou moeten worden, heb ik in het begin wel eens getracht dat dan maar meteen te doen zonder af te wachten wat er uit de klachtprocedure zou komen. Dit stuitte telkens op verzet van de eerste lijn die toch een beslissing van het hof wilde afwachten. Ik heb dat nooit goed begrepen omdat het mijns inziens alleen maar tijdverlies oplevert. Ook in gevallen dat ik zag aankomen dat het hof minstens een aanvullend pv van de politie zou willen hebben, heb ik met wisselend succes getracht dit voorafgaand aan de zitting te bewerkstelligen. Ook op dit punt gaf de eerste lijn meestal aan een opdracht van het hof te prefereren.’

Respondent (AGAM04) meldt regelmatig contact te hebben met de eerste lijn:

‘Aantallen kan ik niet noemen, maar het is gebruik. Doorgaans worden vragen via onze administratieve kracht (...) of coördinerend secretaris (...) aan de contactpersoon van de parketten uitgezet. Voor parket Amsterdam is dat een administratieve medewerkster (...). Voor parket Noord-Holland is dat een parketsecretaris (...). Bij structurele aangelegenheden word ik er nog wel eens voor ingezet om contact op te nemen met de coördinerend Ovj’s/teamleiders (...). Ook zij benaderen mij voor zaak overstijgende aangelegenheden.

Als voorbeelden van gevallen waar je dan aan moet denken noem ik:

- kennelijk onhoudbare vervolgingsbeslissingen (bijvoorbeeld als sepot 02 verkapte beleidssepots in ernstige zaken, wat zich kan voordoen als door de klager genoemde getuigen helemaal niet zijn gehoord of helemaal geen enkel onderzoek is verricht na de aangifte);
- zaken waarin wij op basis van ervaring voorzien dat het hof ons om aanvullende informatie zal vragen (soms ontbreken politiev’s);
- zaken waarin wij van mening zijn dat het hof goed (of beter) dient te worden geïnformeerd over het vervolgingsbeleid als achtergrond voor individuele vervolgingsbeslissingen, zodat het beleidsmatig aspect in de toetsing kan betrekken (wat meestal tot een marginale(re) toetsing van de vervolgingsbeslissing leidt als het beleid begrijpelijk en verdedigbaar lijkt).

Respondent (AGAM05), ten slotte, neemt soms contact op met de eerste lijn bij gevoelige zaken als zij bijvoorbeeld nog meer informatie wil of als zij afwijkt van een ambtsbericht:

‘Ik heb een keer een concept advies naar de beleidsofficier van justitie van het arrondissementsparket gestuurd. Dat betrof een zaak waar uit het pv pol bleek dat er een jarenlang burencnflict aan de zaak ten grondslag lag. Ik hoorde toen van de beleidsofficier wat er allemaal al geprobeerd was om een en ander op te lossen en zijn gedachten ten aanzien van de wenselijkheid van vervolging.’

Den Haag

Alle respondenten van de vestiging Den Haag zeggen dat over het algemeen niet vaak contact wordt opgenomen met de eerste lijn. Als redenen daarvoor noemen zij: omdat in de meeste gevallen het advies van de eerste lijn wordt gevolgd en de noodzaak tot afstemming minder wordt gevoeld (AGDH03, SDH02), of dat het er door tijdsdruk vaak niet van komt (AGDH06). Wel is er veel contact tussen de eerste en tweede lijn bij gevoelige, bijzondere of een bepaald soort zaken. Zo geven onder anderen respondent (AGDH01) en (SDH02) aan dat het altijd bijzondere zaken betreft waarin contact plaatsvindt, zoals over veel klachten over het niet vervolgen door de coördinerend officier rijksrecherche, het niet vervolgen van de Rabobank wegens Libor, het niet vervolgen van zwanendrifters, een klacht van de Orde der Transformanten (sekte in Brabant) over de beslissing inzake Vestia, en de klaagschriften in het onderzoek Golf (grootschalige faillissementsfraude en corruptie). Dergelijke zaken komen meerdere keren op zitting, waardoor er regelmatig contact en overleg is over de in te nemen standpunten op de reacties van klager en beklagde dan wel de (nadere) vragen van het hof. En respondent (AGDH10) licht toe dat er soms – in bepaalde specialistische gevallen – al bij het opstellen van de sepotbrief contact is met de eerste lijn, zodat daarop kan worden voortgeborduurd in de art. 12 Sv-procedure. Sowieso wordt in alle gevoelige zaken (de zogenaamde ‘ZOZ’-zaken) contact gezocht met de eerste lijn (SDH07, SDH12). Dit kan variëren van het toesturen van het advies aan het hof naar de officier van justitie (eventueel met ruimte om hierop te reageren) tot het min of meer gezamenlijk schrijven van het ambtsbericht. Ook in zaken die betrekking hebben op politiegeweld en klachten over het niet vervolgen van politiefunctionarissen vindt overleg plaats, zoals met de rechercheofficier van justitie (AGDH03, AGDH04). Een van de respondenten gaf aan dat te doen, ook al vond de respondent dat in alle gevallen de hoofdofficier van justitie kon worden gevolgd in de sepotbeslissing (AGDH04). Verder noemt respondent (AGDH03) als voorbeeld waarin contact wordt opgenomen met de eerste lijn: een sepot in een kelderboxverkrachting die volgens de respondent wel bewijsbaar was. Ook wordt contact opgenomen als wordt afgeweken van de eerste lijn in niet-standaardzaken (AGDH03, SDH12), als het art. 12 Sv-dossier niet volledig is omdat bijvoorbeeld stukken ontbreken (zoals eerdere aangiften, de sepotbeslissing of het ambtsbericht van de hoofdofficier van justitie) of als er nadere informatie nodig is (AGDH04, AGDH06, AGDH10, SDH05, SDH12), als er nog geen echte sepotbeslissing is (wel een brief van de politie, maar geen OM-beslissing, of meerdere aangiften maar niet op alles is een sepotbeslissing genomen) (AGDH04), als er iets moet worden kortgesloten, bijvoorbeeld bij zaken waarin je ziet dat er ‘vanaf de andere kant’ ook geklaagd wordt (wederzijdse aangiften), er meer klachten lopen van dezelfde klager of tegen dezelfde beklagde (AGDH04, SDH12), als de sepotbeslissing onduidelijk is (AGDH10), of als er te snel of met onvoldoende onderzoek een sepotbeslissing is genomen (SDH08, AGDH04, SDH12).

(AGDH04) schrijft hierover:

'Ik heb een aantal keren – in het begin van mijn AG-schap – gevraagd nog wat onderzoek te doen. Daar heb ik slechte ervaringen mee. Ik kreeg 2 x een mail: "ik zie er het nut niet van in dus ik doe dat onderzoek niet". Op dat punt ben ik terughoudender geworden, het zijn dan geen fijne gesprekken.'

Over het contact in 'gewone zaken' in de weekdienst meldt respondent (SDH07):

'Als ik dat nodig acht dan neem ik contact op met de eerste lijn. Zo kwam ik onlangs in een sepot-brief tegen: "Bij de wijkagent is het bekend dat er in uw flat sprake is van een overlastgevende groep jongeren. De wijkagent zal hierover met de jongeren en met u apart in gesprek treden." In verband met mijn advies ten aanzien van de art. 12 Sv zaak wilde ik weten hoe dat gesprek was verlopen en heb de beoordelaar gebeld.'

Het kan ook zijn dat nader contact wordt opgenomen als er (soms) een nadere toelichting nodig is op het ambtsbericht (AGDH03), het ambtsbericht onder de maat werd gevonden of er een onjuiste beoordeling is gemaakt met betrekking tot de mogelijk aan de orde zijnde strafbare feiten (SDH08):

'Het ligt aan de kwaliteit van de ambtsberichten van de eerste aanleg. Er is een periode geweest dat de ambtsberichten uit Dordrecht zeer onder de maat waren. In die periode is met grote regelmaat om nadere aanvulling gevraagd. Bij fraude gerelateerde zaken, zie ik nog wel eens dat bij de beoordeling in eerste aanleg een verkeerde sleutel is gebruikt bij de beoordeling van de zaak. Men kijkt of de zaak oplichting kan opleveren, terwijl bijvoorbeeld art. 225 lid Sr zeker een kans van slagen zou hebben. Overleg binnen het RP (weekdienst met FEM-cluster) en overleg tussen RP en eerste lijn is in dit soort zaken ook noodzakelijk. Vandaar dat alle fraudezaken door het FEM-cluster worden beoordeeld.'

Ten slotte wordt ook contact opgenomen als voorzien wordt dat het hof zal vragen om nader onderzoek. (SDH12): *'Dan is het beter om het voor te zijn.'*

3.3.3 Overleg als standpunt van de advocaat-generaal afwijkt van ambtsbericht

De derde vraag die aan de respondenten is voorgelegd, ligt in het verlengde van de tweede vraag, maar omvat niet alleen de fase voorafgaand aan de zitting, maar ook de fase van de zitting zelf:

'Wordt/werd er overleg gezocht met de eerste lijn als het standpunt van de AG afwijkend is van het ambtsbericht? (Motiveer: Zo ja, waarom, in welke gevallen en hoe? Of zo nee, waarom niet?)'

Arnhem-Leeuwarden

Vrijwel alle respondenten van de vestiging Arnhem-Leeuwarden zeggen overleg met de eerste lijn te zoeken als voorafgaand aan de zitting blijkt dat er afwijkende standpunten zijn, en als het gaat om gevoelige zaken (AGAL07, AGAL08, AGAL09, AGAL10, BMAL02). Dit gebeurt onder andere (meestal) bij zaken waarin de beklagde een politieambtenaar is (AGAL08, AGAL09, AGAL10), bij zaken 'die er echt toe doen' (AGAL03), wanneer men het pertinent oneens is, als wordt gemeend dat de eerste lijn zich er te gemakkelijk vanaf heeft gemaakt, als er sprake is van een (juridisch) onjuist standpunt (AGAL07, BMAL02, SAL05) en om te controleren of er iets wordt gemist. Wanneer het standpunt van de advocaat-generaal pas ter zitting wijzigt, wordt er geen contact meer opgenomen met de eerste lijn omdat de tijd daarvoor ontbreekt (AGAL04). Alleen respondent (SAL01) zegt meestal geen contact op te nemen met de eerste lijn:

'Het Ressortsparket heeft in zaken ex 12 Sv een eigen verantwoordelijkheid: het wordt door het hof om toetsing gevraagd. Dat betekent dat in beginsel geen overleglijn bestaat en ook niet dient te bestaan tussen eerste en tweede lijn. Dat is de rol die de wet van het Ressortsparket verwacht en die het meeste rendement oplevert in de juridisch-inhoudelijke verhouding Hof-Ressortsparket.'

Den Bosch

De respondenten van de vestiging Den Bosch schetsen een gevarieerder beeld. Respondent (AGDB01) nam bij een afwijkend standpunt niet standaard contact op, alleen als hij nadere informatie of onderzoek wenste. Hetzelfde geldt voor respondent (AGDB06):

'Er wordt door mij geen contact gezocht met de eerste lijn als ons standpunt afwijkend is. Eigenlijk is in de meeste gevallen het ambtsbericht door een secretaris opgesteld. Bovendien kunnen op zitting bij het horen van klager en beklagde andere inzichten ontstaan, anders dan het eerder geschreven advies. Dan is geen overleg meer mogelijk. Bovendien wil ik onafhankelijk tot een advies kunnen komen, waarbij ook meespeelt dat het vaak geen echt belangrijke zaken betreft (zie boven).'

Respondent (AGDB05) neemt regelmatig contact op met de eerste lijn, maar niet in alle gevallen. Respondent (AGDB02) doet het in een aantal gevallen, enerzijds om de gelegenheid te geven hem te overtuigen van de eerstelijnsvisie, anderzijds om uit te leggen waarom er in de tweede lijn anders over gedacht wordt. Ook (AGDB03) neemt contact op met de eerste lijn om zijn opvatting te laten weten voorafgaand aan de zitting en om de eerste lijn de mogelijkheid te geven het advies aan te passen. En respondent (AGDB07) neemt contact op als zijn standpunt afwijkend is, wat op zichzelf niet vaak voorkomt, maar volgens hem dan wel nodig is en ook wordt gewaardeerd door de eerste lijn.

Respondent (AGDB04) heeft geen herinnering aan een bijzondere casus waarin zijn standpunt afweek van het ambtsbericht. Maar als zijn standpunt afwijkend zou zijn in een 'gevoelige zaak', zou hij zeker overleg zoeken. Als zijn standpunt zou afwijken in een standaardzaak, bijvoorbeeld een winkeldiefstal, zou hij geen overleg zoeken omdat zo'n zaak voor de beoordelaar onvoldoende impact heeft om na maanden nog te weten wat nu precies de doorslag gaf om te seponeren: *'Zelf zou ik als beoordelaar van zo'n ander standpunt van de AG in elk geval niet wakker liggen...'*

Amsterdam

Uit de reacties van de respondenten van de vestiging Amsterdam blijkt dat in het geval er een afwijkend standpunt wordt ingenomen, de eerste lijn daarover wordt geïnformeerd, met name waar het gaat om het toewijzen van klachten tegen politiemensen (AGAM01, AGAM02), en dat het overleg wordt gezocht. Niet iedere advocaat-generaal heeft positieve ervaringen met het zoeken van overleg met de eerste lijn bij een afwijkend standpunt. Respondent (AGAM03) zegt hierover:

'Met enige regelmaat wijk ik af van het ambtsbericht. In het begin heb ik daarover, althans als ik het ambtsbericht echt heel slecht vond, wel contact gezocht. Omdat de reactie meestal was dat ik dan maar een ander standpunt moest innemen en wel zou worden gezien wat het hof er mee zou doen, zag ik daar later de meerwaarde niet meer van in. Overigens heb ik gemerkt dat de kwaliteit van de ambtsberichten erg kan fluctueren al naar gelang hoe het proces van totstandkoming van dat ambtsbericht is ingericht. Dat is de afgelopen zes jaar enkele keren gewijzigd, in elk geval in Amsterdam.'

Daarentegen laat respondent (AGAM04) weten dat regelmatig contact wordt gezocht in gevoeligere zaken – maar niet standaard – en dat daar in de loop der jaren ook positiever op wordt gereageerd:

'Het komt regelmatig voor dat als naar aanleiding van het sepot, de klacht en het ambtsbericht contact gezocht wordt met het betreffende parket om aanvullende informatie over de zaak te krijgen, in de vraagstelling van het ressortsparket of de boodschap van het hof al kritiek op het standpunt van de OvJ doorschemert. Wij gaan de discussie met de eerste lijn daarbij ook zeker niet uit de weg. Een enkele keer merken we dat het parket (of een enkele medewerker) door de kritische benadering de indruk heeft dat de beslissing van de OvJ niet ons uitgangspunt is (ik meen dat dit juist wel zo is). In de loop der jaren en met het voortschrijden van de contacten heb ik de indruk gekregen dat het parket de kritiek meer op waarde (en betrekkelijkheid) is gaan inschatten en zeker niet als afvalligheid of bedreiging ervaart.'

Den Haag

Van de vestiging Den Haag neemt ongeveer de helft van de respondenten bij een afwijkend standpunt contact op met de eerste lijn en wordt overleg gevoerd (AGDH01, SDH03, AGDH09) of wenselijk gevonden (SDH02). Volgens (AGDH01)

geeft dat nog eens de gelegenheid om na te vragen hoe de beslissing om niet te vervolgen tot stand is gekomen. Dat leidt in (bijna) alle gevallen tot wederzijds begrip en incidenteel ook tot bijstelling van het standpunt van de respondent dat wel vervolgd zou moeten worden. Respondent (AGDH09) heeft als uitgangspunt dat in zaken waarin wordt afgeweken van het ambtsbericht, er contact wordt opgenomen, en soms zelfs al eerder.

De andere respondenten zeggen doorgaans geen overleg met de eerste lijn te zoeken, ofschoon de wenselijkheid ervan wel wordt ingezien, al is het maar om toelichting te krijgen op de overwegingen destijds (SDH07). In kleinere zaken of bagatelzaken wordt meestal geen overleg gevoerd (SD08, AGDH10), en zeker niet bij oude bagatelzaken (AGDH10). Maar in grote zaken en in 'specials' wordt wel vaak nauw overleg gevoerd met de eerste lijn.

'De impact van de art. 12 Sv zaak is dan ook groter. Je wilt een goede samenwerking met de eerste aanleg hebben en de eerste lijn niet voor een voldongen feit stellen na een opdracht van het hof (n.a.v. een opdracht van het hof tot vervolgen).' (SDH08)

De redenen voor het niet opnemen van contact met de eerste lijn worden onder meer gezocht bij de hectiek en de werkdruk van de weekdienst (SDH05, AGDH06, SDH08) en voor een deel ook in een gemis van eigen 'scherpte' hierop (AGDH06). In andere gevallen blijken het bewijs en de reden evident uit het dossier (slechte kwaliteit van het ambtsbericht eerste aanleg), of is de betrokken officier van justitie niet bereikbaar (SDH08).

De uitgebreide en gedetailleerde reactie van respondent (AGDH04) op de vraag naar contactlegging met de eerste lijn biedt een boeiend inzicht in de afwegingen en de feiten en omstandigheden in concreet beschreven situaties, en wordt daarom hier geheel weergegeven:

'Ik denk dat dit inderdaad een punt is. We hebben dat niet geformaliseerd. Soms wijk ik af in de zin van "deze sepotgrond kan ik niet volgen" (bijv: 02 terwijl er echt voldoende bewijs in het dossier zit), maar is er inmiddels door het verstrijken van de tijd en de gewijzigde omstandigheden geen redelijk doel dat met vervolging kan worden bereikt. Ik neem dan geen contact op met de eerste lijn. Mijn ervaring is dat de eerste lijner niet erg veel interesse heeft in zo'n sepotgrond wijziging. Veelal gaat het hier om kleine zaken (burenruzie gedoe/relatie gedoe) die niet door een officier van justitie zijn gedaan, maar door iemand van de ondersteuning. De zaak zelf is dan bij een ieder ver op de achtergrond geraakt.

In verreweg de meeste gevallen kan ik de HOvJ weldegelijk volgen. Ik vond aanvankelijk dat Rotterdam veel te makkelijk sepondeerde (nadat er eigenlijk nauwelijks of geen onderzoek was gedaan, soms in gevallen waarin evident goede redenen aanwezig waren om wel te vervolgen). Er was dan vaak sprake van een aangifte (geweld vaak) welke aanknopingspunten voor onderzoek bood, maar dat was dan niet gedaan. Soms had zo'n aangifte meer dan een jaar op een plank gele-

gen en kreeg dan een sepot oud feit. Ik kon dan geen enkele OM bemoeienis ontdekken, behalve de sepotbrief en HOvJ conclusie. Deze laatste was vaak erg kort en erg standaard. In die gevallen kon ik soms wel met een sepot leven, maar in een aantal gevallen had ik een ander oordeel. Ik heb dat eigenlijk nooit gecommuniceerd (ook na de slechte ervaringen na een verzoek van mijn zijde om nader onderzoek te doen): er bleek uit het dossier eigenlijk niet van enige interesse van de zijde van het lokale OM in de zaak. (...) Ik merk wel op dat Rotterdam volgens mij wel een slag heeft gemaakt. Ik zie nu veel betere HOvJ brieven met sterke onderbouwingen. In een aantal zaken ben ik afgeweken van het oordeel van de eerste lijn. Ik heb dat niet rechtstreeks gecommuniceerd. Ik ben wel altijd naar de gebieds-AG gelopen om het aan te geven. In sommige gevallen mail ik mijn advies ook naar de gebieds-AG. Mijn ervaring is dat de gebieds-AG het bespreekt bij de eerste lijn. Zo ben ik via (...) ook uitgebreid in discussie gekomen met de recherche o.v.j Rotterdam in een advies in een zedenzaak (meisje van 14 jaar door 4 jongens seksueel gebruikt in een schuurtje, filmpje van gemaakt en dat op school verspreid: sepot want geen verkrachting). Ik heb in mijn conclusie aangegeven: eens geen 242 Sr, maar het is een meisje van 14 jaar en het is onder de geschetste omstandigheden ontuchtig wat er gebeurde: sociaal ethisch is in een schuurtje met 4 jongens niet echt de norm. Bovendien: er is kinderporno gemaakt en verspreid. Wat bleek: in Rotterdam hadden ze de casus uitvoerig bediscussieerd en ze waren helemaal niet overtuigd van de juistheid van het sepot. Waren eigenlijk wel blij dat ik de beslissing kapot schoot.'

Klaarblijkelijk zette de vraag over contact zoeken met de eerste lijn deze advocaat-generaal aan het denken. Eigenlijk zou standaard contact moeten worden gezocht. Maar wanneer? En hoe?

'Na jullie vragen vind ik het inderdaad raar dat we niet standaard terugkoppelen aan de eerste lijn. Kleine moeite om onze conclusie door te mailen. De vraag is dan echter: moet je niet contacten vóór je een advies schrijft. Dan is echter het probleem: ik lees het dossier op woensdag, maak een concept, pas in de volgende week reageert het AP en dan zit ik niet meer op de weekdienst. Wie is er dan verantwoordelijk: nieuwe weekdienst AG (die kan een ander oordeel hebben) of ik (maar dan heb je nabranders van de weekdienst: moet je weer een administratie voor bijhouden).'

Het komt erop neer dat de hectiek en drukte van de weekdienst, zoals ook al door andere respondenten werd genoemd, én de personele wisselingen op de weekdienst de beantwoording van deze vragen ingewikkeld maken.

3.3.4 Terugkoppeling na de zitting

De vierde vraag ziet op de fase ná de zitting. Er ligt een beschikking van het gerechtshof, en dan? De vraag die aan de respondenten is voorgelegd, luidt:

'Wordt/werd er na de zitting of nadat de beschikking is verkregen, teruggekoppeld naar de eerste lijn? (Motiveer: Zo ja, waarom, in welke gevallen en hoe? Of zo nee, waarom niet?)'

Arnhem-Leeuwarden

Door de respondenten van de vestiging Arnhem-Leeuwarden wordt opgemerkt dat beschikkingen naar de eerste lijn worden doorgestuurd door de administratie. Daarnaast wordt door de advocaten-generaal of secretarissen zelf teruggekoppeld in zaken waarin eerder ook contact was (AGAL03, AGAL08, BMAL02) en in een bijzonder geval (AGAL04, AGAL08, SAL01, BMAL02, SAL06), of bij contraire beslissingen (SAL01). Niet in de 'huis-tuin-en-keuken'-zaken (AGAL04). Ook vindt structureel terugkoppeling plaats bij gevoelige zaken nadat de beschikking is gegeven (AGAL07).

Den Bosch

Respondenten geven aan dat één vaste administratieve kracht speciaal belast is met art. 12 Sv-zittingen, en 'voor, na en tussen de zittingen alle voortgang' aan de eerste lijn terugkoppelt (AGDB04). Kopieën van beslissingen worden naar de eerste lijn gezonden. Respondent (AGDB01) omschrijft deze werkwijze aldus:

'Op het ressortsparket in Den Bosch is er administratief één aanspreekpunt. Op het arrondissementsparket in Den Bosch is er ook één aanspreekpunt. Daar wordt gerappelleerd indien de ambtsberichten dan wel nadere verzoeken niet tijdig arriveren. Het schriftelijk advies van de advocaat-generaal wordt altijd direct (dus gelijktijdig met het verzenden naar het Hof) aan dat aanspreekpunt in de eerste lijn verzonden. Ook indien dit afwijkt van het advies in het ambtsbericht van de hof, wordt dit in de huidige praktijk nog niet teruggekoppeld naar de beslisser. Dat gebeurt pas indien een klacht gegrond wordt verklaard. Alle dan beschikbare stukken: beschikking Hof, proces-verbaal zitting Hof, pleitnotities, eventueel ter zitting overgelegde stukken, het schriftelijk advies van de advocaat-generaal en het ambtsbericht van de hof met eventuele bijlagen worden dan doorgestuurd naar de oorspronkelijke beslisser. Er is dan een compleet dossier op basis waarvan vervolgstappen genomen kunnen worden.'

De andere respondenten zeggen bij gevoelige zaken terug te koppelen, via de contact-AG (AGDB01), bij bijzondere gevallen (AGDB05) of bij de gevallen waarin reeds was gecorrespondeerd door het ressortsparket en er verdere actie ondernomen moet worden door de eerste lijn naar aanleiding van een instructie het hof (AGDB07). In de overige gevallen wordt niet of nauwelijks teruggekoppeld (AGDB06, AGDB07), of niet altijd vanwege het feit dat de beslissing pas laat of niet door de respondent werd gezien en hij er ook niet altijd even alert in is (geweest).

Amsterdam

De respondenten van de vestiging Amsterdam geven aan zelf terug te koppelen in bijzondere gevallen en ZOZ-zaken (AGAM01, AGAM02), al dan niet via de contact-AG's (AGAM04). In andere zaken gebeurt dat via de weekdienstkamer (AGAM02). Daarnaast stuurt de administratie altijd beschikkingen door aan de eerste lijn (AGAM05).

Den Haag

Meerdere respondenten van de vestiging Den Haag koppelen terug in bijzondere zaken (AGDH01, AGDH03, AGDH09, SDH08), gevoelige of spraakmakende zaken (AGDH04, AGDH06, SDH12), of zaken waarin overleg is geweest (SDH08), zaken waar iets moet worden kortgesloten (AGDH04), of anderszins interessante zaken waarin sprake is van afwijkende OM-standpunten (AGDH06). Voor het overige wordt door de administratie schriftelijk teruggekoppeld aan de eerste lijn (ADGH10, SDH02).

Andere respondenten geven aan niet terug te koppelen. Als reden daarvoor wordt genoemd dat men dan nog niet weet wat het hof gaat doen, dat beschikkingen de ene keer wel maar de andere keer niet worden gegeven. De secretarissen geven als reden aan dat de beschikkingen niet worden gezien en een zaak uit het zicht of uit beeld verdwijnt (SDH05, SDH07, SDH08, SDH11 en SDH12).

3.3.5 *Verbeteringen in de communicatie tussen de eerste en tweede lijn*

De vijfde vraag informeert naar mogelijke verbeteringen in de communicatie tussen de eerste en tweede lijn. De vraag luidt dan ook:

‘Vind je dat de communicatie in art. 12 Sv-zaken tussen de eerste en tweede lijn verbeterd kan worden? (Motiveer: Zo ja, waarom en hoe? Of zo nee, waarom niet?)’

Arnhem-Leeuwarden

Vanuit de vestiging Arnhem-Leeuwarden wordt aangegeven dat men ruimte voor verbetering ziet. Tevens worden er diverse suggesties gedaan. Zo zegt (AGAL03) het jammer te vinden dat er zaken zijn waarin de respondent als gebieds-AG niet geattendeerd is op een geruchtmakende zaak. En respondent (AGAL04) wil een lans breken voor overleg op voorhand in min of meer gevoelige zaken (vergelijk AGAL10). Deze respondent plaatst vraagtekens bij de praktijk van het maken van een ambtsbericht door het arrondissementsparket en vervolgens ook door het ressortsparket – het komt hem als dubbelop voor. Een andere respondent (AGAL07) meent dat overal structureel zou moeten worden teruggekoppeld. En respondenten (AGAL08, AGAL09) menen dat er meer geïnvesteerd moet worden in elkaar beter leren kennen, zodat men elkaar sneller weet te vinden. Maar daar zitten wel haken en ogen aan, want de parketten hebben de afhandeling van beklagzaken verschillend georganiseerd.

‘Met het parket Midden-Nederland heb ik samen met een collega de laatste anderhalf jaar meer contact opgebouwd, we proberen één keer per jaar langs te gaan voor een soort voortgangsoverleg, secretarissen hebben een beklagzitting bij het hof bijgewoond etc. Met het parket Oost-Nederland is een dergelijk overleg nog niet van de grond gekomen.’

Ook respondent (AGAL10) ziet veel nut in het organiseren van gezamenlijke bijeenkomsten om te bespreken waar men tegenaan loopt, wat terug wordt gezien in de jurisprudentie en wat het OM beter zou kunnen doen.

De responderende secretarissen menen dat de communicatie verbeterd zou kunnen worden, in de hoop op een efficiënter verloop van de procedure (BMAL02, SAL05, SAL06). Een van hen (SAL01) ziet de noodzaak van een verbeterde communicatie echter niet in. In zijn visie heeft het ressortsparket een bijzondere positie in art. 12 Sv-zaken. Vanuit die positie wordt geoordeeld over de beslissing tot vervolging. Hij stelt:

'Als het Ressortsparket betrokken zou zijn bij die beslissing, zou dat medeverantwoordelijkheid betekenen. Die medeverantwoordelijkheid is er nu niet en ik voel mij dan nu ook geheel vrij om een vervolgingsbeslissing te beoordelen, precies zoals de wet dat (denkelijk) bedoelt.'

Den Bosch

In Den Bosch is men unaniem over de wenselijkheid van en ruimte voor verbetering in de communicatie in art. 12 Sv-zaken tussen de eerste en de tweede lijn. Zo zegt (AGDB01) dat bij *'kennen en gekend worden'* en het duidelijk maken van het belang termijnen beter worden bewaakt en de kwaliteit van de ambtsberichten toeneemt. Deze respondent heeft ook regelmatig beoordelaars uit de eerste lijn uitgenodigd om een zitting bij te wonen; de voorzitter verleende daartoe dan bijzondere toestemming. Ook respondent (AGDB02) meent dat door het verbeteren van de contacten het belang van voortvarende en zorgvuldige gedetailleerde rapportering beter zou kunnen doordringen:

'Veel art. 12-dossiers lopen stroperig en verplaatsing in de positie van de AG die t.t.z. het AP-standpunt met droge ogen in woorden moet kunnen verdedigen zou zeker kunnen helpen.'

In vergelijkbare zin antwoordt respondent (AGDB04), die daarbij pleit voor een klein team van beoordelaars bij her ressortsparket:

'Ik denk dat 12 Sv-zittingen zouden kunnen/moeten worden toebedeeld aan een klein team van beoordelaars bij het RP, welk team weer korte lijnen heeft met de eerste-lijns-parketten zodat men elkaar snel kan vinden. Nu vallen deze zittingen voor de AG's vaak tussen wal en schip, omdat afbreukgevoelige zaken/zittingen altijd meer tijd en aandacht krijgen dan 12 Sv-zittingen.'

Respondenten (AGDB06) en (AGDB07) wijzen erop dat de communicatie vooral via de administratie plaatsvindt en dat het moeizaam is om op tijd een ambtsbericht of een aanvulling daarop te krijgen (AGDB06). Het vele malen rappelleren naar aanleiding van het verzoek om completering van het dossier en het opvragen van relevante stukken zou vermijdbaar moeten zijn (AGDB07). Respondent (AGDB05) stelt ten slotte:

'Ja, er zit veel teveel dubbel werk in de procedure (beoordelaar 1^e lijn, hoofdofficier 1^e lijn, JMWer 2^e lijn, AG 2^e lijn). Er zijn meer mensen betrokken in een zaak die we niet willen doen dan in een zaak die we wel willen doen.'

Amsterdam

Van de vestiging Amsterdam zijn de respondenten (AGAM01) en (AGAM05) het meest positief over de huidige situatie. Wat hen betreft is de communicatie tussen de eerste en tweede lijn redelijk tot goed.

Respondent (AGAM02) vindt het soms lastig om degene te vinden bij de eerste lijn die aanvullende informatie kan leveren. Verder zou wat meer begrip over en weer dienstig zijn voor het verschil in de gemaakte of te maken afwegingen. De andere respondenten zien ruimte voor verbetering. Zo schrijft respondent (AGAM03) op de vraag of de communicatie tussen de eerste en tweede lijn verbeterd kan worden:

'Wat mij betreft wel. Zo zou bij twijfelgevallen misschien al vooraf door de eerste lijn kunnen worden overlegd met de tweede lijn over de te kiezen aanpak. Ook zouden met name de wat onbegrijpelijkerse sepots of gebrekkig onderzoek met de betreffende ovj('s) kunnen worden besproken. Dat vergt wel weer een investering in capaciteit waarvan ik niet zo gauw zie waar dat vandaan moet komen (gelet op het huidig tijdsgewricht waarin vooral wordt bezuinigd en de werklust van de ag's toch al flink is toegenomen).'

Respondent (AGAM04) denkt wel dat er iets verbeterd kan worden in de communicatie, maar dat heeft niet alleen betrekking op de art. 12 Sv-zaken:

'Doordat in ons ressort met vaste aanspreekpersonen wordt gewerkt, ligt er een (her)kenbare structuur voor informatieverstrekking. Dat helpt enorm om de juiste boodschap bij de juiste persoon te krijgen. Ook het overleg tussen de contactAg's en de parketten biedt een goede basis voor gegevensuitwisseling al dan niet op specifiek verzoek. Uiteraard vind ik ook dat de automatisering ons behulpzaam kan zijn bij de informatievoorziening en -overdacht. Naar mijn mening laten we op dat vlak het nodige liggen (maar dat is een verhaal op zich). Tot slot, wat de onderzoekshandelingen betreft al dan niet in opdracht van het hof: wij streven er naar deze juist zoveel mogelijk terug te brengen en te beperken tot minder bewerkelijke informatieverstrekking. Dat vanuit de gedachte dat (opsporings)onderzoek ook het domein van de OvJ is en hoort te blijven en dat bij de noodzaak substantieel aanvullend onderzoek de conclusie dat er iets aan de vervolgingsbeslissing schort voor de hand ligt, zodat deze heroverwogen dient te worden. Het liefst zien we dan dat de OvJ, na aanvullend onderzoek een nieuwe vervolgingsbeslissing neemt, die eventueel ook weer onderwerp zou kunnen worden van een art. 12 Sv klacht. In sommige gevallen proberen we het parket ook te bewegen om de zaak op deze wijze "terug te nemen". Het hof wordt dan geadviseerd de klacht af te wijzen omdat er nog geen sprake is van niet vervolgen. Dit kan uiteraard alleen in zaken waarin bij de beklagde gewekte sepotverwachtingen naar verwachting geen vervolgingsperikelen zullen opleveren.'

Den Haag

Ofschoon enkele respondenten van de Haagse vestiging geen noodzaak, ruimte of mogelijkheden zien voor verbetering in de communicatie tussen de eerste en tweede lijn (AGDH03, AGDH09 en in zekere zin ook AGDH10), ziet het merendeel dat wél. Maar er worden daarbij ook (praktische) knelpunten gesignaleerd. Zo antwoordt respondent (AGDH04) op de onderhavige vraag:

‘Zeker. Wat ik lastig vind: er zijn vaak 2 AG’s die een zaak zien: 1 op de weekdienst en 1 op zitting. Deze kunnen van mening verschillen. Dat maakt terugkoppeling erg lastig. We kunnen toch niet naar de eerste lijn uitstralen: de een vindt het ok, de ander niet. Dat maakt: wanneer moet je terugkoppelen ook lastig.

Bij het weekdienst advies dat afwijkt: terugkoppelen.

Maar dan moet worden vastgelegd: aan wie? Aan de HOvJ? Recherche OvJ? ZaaksOvJ? Secretaris van het advies? (ik zou zeggen: recherche ovj: die is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opsporing)

Hoe? Bellen of mailen? (ik zou zeggen: mailen)

Vastleggen in de weekdienst? (je zult wel moeten: anders weet niemand meer wat we hebben gedaan)

En na de zitting?

Als het standpunt van het OM afwijkt van het weekdienst advies: terugkoppelen aan weekdienst AG en aan de eerste lijn. Ook weer vastleggen, maar waar?

En na de beschikking?

Als het Hof het standpunt van het OM op zitting (eens met sepot eerste lijn) niet volgt. En als het Hof het OM standpunt op zitting: eerste lijn heeft ten onrechte geseponneerd wel volgt.

Wie doet dat dan? Ik denk: zittingsAG aan recherche OvJ AP.

Je zou er ook voor kunnen kiezen om de gebiedsAG dit alles te laten doen, simpel door die alle beslissingen te geven zodat die kunnen worden “meegenomen” in het overleg van de gebiedsAG.’

Respondent (AGDH06) meent dat de communicatie, net als bij de gewone zaken, een wisselwerking tussen de eerste en tweede lijn zou moeten zijn:

‘Enerzijds moeten wij als laatste adviserende instantie de eerste lijn beter op de hoogte houden van met name afwijkende standpunten onzerzijds en beslissingen daarop van het hof, anderzijds moet de eerste lijn ook meer aangeven dat zij in bepaalde art. 12-zaken terugkoppeling op prijs stelt en indien dat uitblijft ook zelf bij ons informeert naar de uitkomst. Op die manier komt het, denk ik, ook bij ons beter “tussen de oren” dat ook in dit soort zaken terugkoppeling is gewenst. Wellicht dat ook deze zaken in de track-and-trace app kunnen worden geïncorporeerd en/of dat ook bij deze zaken (meer) gebruik kan worden gemaakt van de gebiedsAG.’

Respondent (SDH05) meent dat er te makkelijk met art. 12 Sv-zaken wordt omgegaan. De adviserend hoofdofficier is het bijna altijd eens met het feit dat de zaak is geseponneerd. Respondent vindt het wel eens dubieus dat er is geseponneerd. Ook

wordt er vaak op verkeerde gronden/codes geseponeerd bij de eerste aanleg. De werkdruk is te groot om er serieus werk van te maken. Respondent (SDH07) leidt uit het feit dat zichzelf zelden contact zoekt met de eerste lijn over art. 12 Sv-zaken tijdens de beoordeling van het ambtsbericht af dat de communicatie verbeterd kan worden. Respondent (SDH08) formuleert het aldus:

'Het is nu een proces dat intern over (te) veel schrijven gaat. Politie, parketsecretaris, OvJ, hoofdovj, administratie AP, administratie RP, weekdienst, secretaris, AG. Indien de kwaliteit aan de start van de keten goed is, merk je dat het systeem prima werkt. Echter, indien er een slecht ambtsbericht eerste lijn is, het onderzoek gebrekkig is uitgevoerd, een verkeerde juridische sleutel is gebruikt, dan zie je dat het veel tijd en moeite kost om de schade te repareren. De vertraging is dan slecht voor de afdoening van de klachtzaak zelf (verjaring, onmogelijkheid om nog sporen-onderzoek te doen) en wordt het een heel vervelend proces.

Vertraging/slechte kwaliteit van de klachtzaak levert vertraging en dubbel werk op.

Mijn advies zou zijn om te zorgen dat de kwaliteit aan de AP-kant echt heel goed is en dat er regelmatig overleg is tussen RP en AP (door de contact-AG?). Het hoeft niet eens op zaaksniveau te zijn, maar eerder een terugkoppeling van klachtzaken die bijzonder zijn geweest. AP hoort volgens mij te weinig van de afloop van art. 12 Sv zaak. Terugkoppeling van bevindingen en ambtsberichten RP aan het AP zou een goede start zijn.'

Volgens respondent (SDH11) is de gebrekkige communicatie vooral te wijten aan de wijze waarop de eerste lijn met ambtsberichten omgaat en aan de onbekendheid met de personen die de sepotbeslissing genomen hebben. De ambtsberichten worden volgens deze respondent in de eerste lijn vaak door stagiairs of juridisch medewerkers opgesteld (in concept en vervolgens uiteraard wel getekend door de hoofdofficier). Overleg aangaande nadere informatie over de zaak of de afwegingen betreffende het sepot zal daarom in de visie van de respondent vaak niets opleveren. Daarom wordt meestal gekozen voor het opvragen van een aanvullend ambtsbericht om de eerste lijn (lees: de medewerkers van de afdeling Beleid en Strategie) in de gelegenheid te stellen de nodige gegevens op te zoeken en zelf na te vragen en ons van informatie te voorzien. Als uit de ambtsberichten duidelijk te lezen zou zijn wie de sepotbeslissing heeft genomen, dan wel wie voor inhoudelijke vragen beschikbaar is, zou wellicht vaker contact worden gezocht, aldus deze respondent.

Respondent (SDH12), ten slotte, ziet automatisering als een mogelijkheid om de communicatie te verbeteren, zoals communicatie met behulp van een app.

3.3.6 *Interne communicatie binnen de tweede lijn*

De zesde vraag gaat over de interne communicatie binnen de tweede lijn, tussen advocaten-generaal en secretarissen onderling. Deze vraag luidt:

‘Vindt/vond er overleg plaats tussen AG’s en/of juridisch medewerkers (JMW’ers) onderling, als de mening van de zittings-AG afwijkt van de AG/JMW’er die het schriftelijk bericht heeft opgesteld? (Motiveer: Zo ja, hoe vaak, wanneer, in welke gevallen? Zo nee, waarom niet?)’

Arnhem-Leeuwarden

Over het algemeen wordt op de vestiging Arnhem-Leeuwarden met elkaar overlegd in belangwekkende zaken en als standpunten afwijken (AGAL03, AGAL04, AGAL07, AGAL10). Advocaten-generaal koppelen altijd naar secretarissen terug of zij wel of niet akkoord zijn met het conceptadvies (SAL05). Dat standpunten onderling afwijken gebeurt niet vaak (AGAL03, AGAL04, SAL01). Als er ter zitting een ander standpunt wordt gekozen, is het niet mogelijk geweest op dat moment overleg te voeren (AGAL04), maar vindt er wel nadien terugkoppeling plaats (AGAL08, AGAL09). Doordat in het verleden advocaten-generaal op zitting veelvuldig een ander standpunt innamen dan het schriftelijk standpunt, heeft dit geleid tot een verandering in de werkwijze in de zin dat de advocaat-generaal die op zitting staat ook het schriftelijk standpunt inneemt.

Den Bosch

Uit de reacties vanuit de vestiging Den Bosch komt eenzelfde beeld als bij de vestiging Arnhem-Leeuwarden naar voren: overleg vindt in de regel veelvuldig plaats als standpunten wijzigen of afwijken (AGDB02, AGDB03, AGDB04, AGDB05), tenzij dat niet mogelijk is omdat de wijziging op en door de behandeling ter zitting plaatsvindt (AGDB01). Voorts wordt opgemerkt dat de advocaat-generaal over het algemeen zelf zijn adviezen maakt (AGDB01, AGDB06).

Amsterdam

Ook in Amsterdam vindt overleg plaats als standpunten onderling afwijken (AGAM01, AGAM02, AGAM03, AGAM05). Respondent (AGAM03) beschrijft dat zowel advocaten-generaal als juridisch medewerkers adviezen opstellen, die door hem nagekeken en getekend worden. Daarbij komt het regelmatig voor dat hij een advies anders wil hebben, zowel qua onderbouwing als qua uitkomst. Als hij op zitting wil afwijken van een advies van een collega-AG, dan wordt dat besproken.

Den Haag

Op de vestiging Den Haag komt overleg wel voor bij een afwijkend standpunt (AGDH01, AGDH04, SDH12), maar het merendeel van de respondenten heeft die ervaring kennelijk niet (AGDH03, AGDH09, SDH07), koppelt zelf ook niet terug (AGDH04, AGDH06), of het is niet bekend (SDH05). Tijdsdruk wordt aangegeven als reden voor het niet hebben van overleg of het niet terugkoppelen (AGDH06). Respondent (SDH08) geeft een uitgebreidere uiteenzetting hoe het in de praktijk verloopt:

'Ik overleg met de AG bij een lastige zaak, waarbij ik de zaak schets, het probleem uiteenzet, mijn overwegingen geef en de wijze waarop ik dit allemaal op papier wil zetten. Na afstemming op hoofdlijnen, lever ik een concept ambtsbericht aan dat klaar is om ondertekend te worden. De AG kan het ambtsbericht aanpassen waar nodig. In de normale klachtzaken, schrijf ik zonder overleg mijn ambtsbericht, hetgeen eigenlijk altijd wordt ondertekend. Ik hoor nooit dat de zittingsAG een ander standpunt heeft ingenomen. Dit is niet omdat dit nimmer gebeurt, maar omdat je aan het ambtsbericht niet kunt zien welke secretaris de brief heeft opgesteld: het is immers de AG die tekent. Dit is uiteraard verre van handig, maar wel de praktijk.'

3.3.7 *Veranderingen in de communicatie*

De zevende vraag die is voorgelegd, luidt:

'Is de wijze waarop, de intensiteit of de frequentie van communiceren (zowel met de eerste lijn als met de RP-collega's) in de loop der jaren veranderd in art. 12 Sv-zaken? (Motiveer.)'

Arnhem-Leeuwarden

Een deel van de respondenten van de vestiging Arnhem-Leeuwarden heeft geen antwoord op deze vraag omdat zij er geen zicht op hebben (AGAL04), weinig veranderingen zien (SAL05, AGAL07) of er niets over kunnen zeggen (BMAL02). Daarentegen zegt respondent (AGAL03) voorheen nooit overleg te hebben met de eerste lijn, maar dat er nu meer wordt overlegd, en dat nu ook meer in een vroeg stadium een advocaat-generaal aan zo'n zaak wordt gekoppeld. Die doet de zaak dan ook op zitting. Ook respondent (AGAL08) ziet dat de communicatie met de parketten is verbeterd, maar vindt wel dat die nog beter zou moeten worden. Respondent (AGAL09) neemt eenzelfde standpunt in: een meer eenduidige werkwijze bij parketten zou communicatie makkelijker maken. Die communicatie is veelal geen probleem als er eenmaal een ambtsbericht is.

Volgens respondent (SAL06) wordt ernaar gestreefd om met de eerste lijn tot betere werkafspraken te komen. In Arnhem wordt geprobeerd een ander rappelsysteem op te zetten, waarbij niet meer in elke zaak afzonderlijk door de administratie wordt gerappelleerd. Sinds kort wordt met overzichtlijsten gewerkt die worden gestuurd aan degene die op de parketten verantwoordelijk is voor de voortgang van de beklagzaken en ook aan de contact-AG's. Respondent (SAL01) wijst op de gevolgen van het toegenomen aantal art. 12 Sv-zaken, maar ook op de wijzigingen in de communicatie door bijvoorbeeld de inzet van eigen specialisten:

'De zaken ex 12 Sv zijn in aantal enorm toegenomen. Dat is voor een deel te wijten aan ZSM, maar ook aan de gebrekkige communicatie van het OM met de steeds mondiger burger. Het is afhankelijk van de eerstelijnsparquetten wie in een ambtsbericht reageert op een niet-vervolgingsbeslissing; met ZSM is dat vaak de OoJ die de beslissing heeft genomen. Als dat een onervaren

OvJ is, is nogal eens een te laat uitgebracht of inhoudelijk tekortschietend ambtsbericht te verwachten, tekortschietend op het gebied van toetsing van het voorliggend proces-verbaal, bewijs- en/of verweerbeoordeling en opportuniteitstoetsing. De parketten die het schrijven van de ambtsberichten hebben uitbesteed aan eigen specialisten, leveren doorgaans binnen redelijke tijd een prima ambtsbericht aan. Er wordt meer dan vroeger gecommuniceerd over de late aanlevering en de inhoudelijke kwaliteit van het ambtsbericht, maar nog steeds in bescheiden mate, en dat hangt wat mij betreft samen met de hiervoor gegeven antwoorden.'

Den Bosch

Vrijwel alle respondenten van de vestiging Den Bosch antwoorden op de vraag naar veranderingen in de communicatie dat men dat niet weet (AGDB02), dat het niet merkbaar is (AGDB03), dat het niet is gebleken (AGDB07), dat het in de beleving niet zo is of dat men er weinig over kan zeggen vanwege weinig ervaring (AGDB03, AGDB06). Alleen respondent (AGDB01) constateert meer onderling contact en is daar ook positief over:

'Er is zeker meer contact gekomen. Er vond de laatste tijd ook periodiek ressortelijk overleg plaats tussen de direct verantwoordelijke m.b.t. art 12 Sv zaken in de eerste lijn en de betrokkenen in de tweede lijn. Daarbij was ook de uitwisseling tussen de verschillende arrondissementen zeer zinnig. Daar is ook de inhoud van de sepotbrieven en de rol van ZSM bij sepot besproken.'

Amsterdam

Op de vestiging Amsterdam ziet respondent (AGAM02) geen verschil met communicatie in voorgaande jaren, is daarin volgens (AGAM03) nauwelijks iets veranderd, of zegt men het niet te weten omdat er altijd al werd gecommuniceerd waar dat nodig was (AGAM05). Respondent (AGAM03) is hier echter somber over:

'In het begin nam ik soms nog wel eens contact op met de eerste lijn maar ik heb "geleerd" dat niet meer te doen. Met collega's overleg ik nog wel eens en zeker als ik op zitting wil afwijken van een gegeven advies.'

Alleen respondent (AGAM01) schat in dat de intensiteit van communiceren is toegenomen, zeker in gevoelige zaken.

Den Haag

Meerdere Haagse respondenten geven aan geen uitspraak te kunnen doen over veranderingen in de communicatie (AGDH03) of te durven doen gelet op de geringe ervaring in deze zaken (AGDH09), er geen idee van te hebben (AGDH04), er onvoldoende zicht op te hebben (SDH05), of dit een lastige vraag te vinden om te beantwoorden (AGDH06). Laatstgenoemde neemt wel de gelegenheid te baat om te wijzen op het belang van goede communicatie door de eerste lijn over sepot. Daarmee zou het aantal art. 12 Sv-klachten kunnen afnemen.

‘Ik heb nog wel een ander punt in deze wat ik wil delen. Regelmatig kom ik tot de conclusie dat indien de eerste lijn de beslissing om een zaak te seponeren (beter) zou motiveren naar de aangever toe, dat dan de acceptatie van het sepot groter wordt en daarmee ook de kans op het voorkomen van een art. 12 klacht.’

Hiertegenover staan Haagse respondenten die wel verandering in de communicatie zien. Zo is voor respondent (AGDH01) het overleg vooral intenser geworden omdat hij steeds meer de bijzondere zaken is gaan doen en steeds minder de burenruzies en smaadzaken. En volgens respondent (SDH07) is er zeker wat veranderd sinds het toebedelen van art. 12 Sv-zaken aan een zaaks-AG. In het meest ideale geval vond inhoudelijk overleg plaats tussen de OvJ en AG/secretaris over de inhoud van het ambtsbericht van de eerste lijn. Respondent (SDH08) stelt dat er veel is veranderd sinds de komst van de weekdienst, zowel wat betreft de toegenomen frequentie van het contact met de eerste aanleg, als wat betreft het contact onderling op het ressortsparket:

‘Op de weekdienst is het echt de hoofdzaak om deze processen te doen (art. 12 zaken, verdedigingsverzoeken, graties, bijzondere raadkamerzaken, etc). Vroeger waren deze zaken echt het ondergeschoven kindje, nu krijgen deze zaken meer aandacht in de weekdienst. Natuurlijk komt door de werkdruk / personeelstekort de tijd die AG’s hebben voor weekdienstwerk onder druk te staan. Sommige AG’s hebben twee zittingen in de week van hun weekdienst, hetgeen de facto inhoudt dat de secretaris al het werk doet.

Vanuit de secretarissen kan ik aangeven dat door de focus binnen de weekdienst, een klachtzaak meer aandacht krijgt. Het is ook logistiek makkelijker om vanuit de weekdienst contact te leggen met de eerste aanleg, dan wel om via de raadkamerunit nader onderzoek uit te doen zetten, nadere stukken op te vragen, te bellen / mailen met de OvJ.

Nu de weekdienstAG op dezelfde kamer zit, is – in principe – het ook gemakkelijker om even te overleggen met de zaaksAG (indien wenselijk).

Intensiteit: nu de voortgang van een zaak op de weekdienst beter wordt bewaakt, is er meer ruimte voor de discussie met de eerste aanleg.’

4.1 OPVALLENDE TRENDS BIJ DOORLOOPTIJDEN NADER VERKLAARD EN SUGGESTIES VOOR KORTERE DOORLOOPTIJDEN

In deelrapport II zijn opvallende trends bij doorlooptijden gezien bij de vestigingen Amsterdam en Arnhem-Leeuwarden (deelrapport II, paragraaf 1.2.6). In dit deel zijn in het licht van deze kwantitatieve bevindingen aan verschillende betrokken actoren enkele vragen voorgelegd met betrekking tot oorzaken, factoren, blokkades, feiten en/of omstandigheden om te komen tot mogelijke verklaringen van deze trends. Verder is hun gevraagd of er maatregelen zijn getroffen om de stijging in de doorlooptijden te keren en/of de doorlooptijden te doen dalen, en of deze maatregelen ook daadwerkelijk effect hebben of hebben gehad.

Als verklaring voor de stijging van de doorlooptijden bij de vestiging Amsterdam werd genoemd: onvoldoende controle en zicht op het proces (dat over te veel schijven loopt), personeelsgebrek, een tekortschietend administratief systeem, en organisatorische problemen bij de aansluiting binnen de keten, zoals een trage aanlevering van processen-verbaal door de politie.

Om een daling van de doorlooptijden in te zetten zijn er organisatorische verbeteringen doorgevoerd, onder meer gericht op stroomlijning binnen de keten, bestaande uit personeelsuitbreiding, het beleggen van het proces in één hand waardoor controle en zicht veel beter mogelijk zijn, een betere coördinatie, samenwerking, procesbewaking en controle. Hierbij worden vanuit Amsterdam wel enkele kanttekeningen geplaatst, namelijk dat er aanzienlijke inspanningen nodig zijn om deze verbeteringen in stand te houden, maar ook dat het kan voorkomen dat een art. 12 Sv-zaak om procesredenen later op zitting wordt aangebracht, bijvoorbeeld omdat men eerst de behandeling van de strafzaak wil afwachten, of om andere redenen veel tijd vergt, waardoor er een negatief drukkend effect op de doorlooptijden kan ontstaan.

Als verklaring voor de stijging van de doorlooptijden van de vestiging Arnhem-Leeuwarden worden genoemd: een stijging van het aantal klachten, gecombineerd met personele problemen, haperingen in de aansluiting binnen de keten, zoals bulkvorming bij de aanlevering van zaken aan het hof of te veel (onnodige) behandelingen ter zitting, onvoldoende transparantie van het proces, te weinig

bewaking van de omlooptijd, te veel schakels binnen het proces, en onvoldoende (aan)sturing bij het opvragen van ambtsberichten bij de eerste lijn en het verkrijgen van informatie van de politie.

Manieren om de doorlooptijd te verkorten die genoemd worden door de betrokken actoren van de vestiging Arnhem-Leeuwarden zijn: regulier overleg en termijnbewaking binnen de eerste lijn, schakels binnen het proces verminderen, bijvoorbeeld door het hof direct in verbinding te brengen met de eerste lijn, betere (aan)sturing en betere (externe) communicatie rondom vervolgingsbeslissingen om het aantal klachten te verminderen.

4.2 INTERNE COMMUNICATIE: TUSSEN EERSTE EN TWEDE LIJN, EN BINNEN TWEDE LIJN

Ervaringen en werkwijzen

Uit de antwoorden op de vraag naar de ervaring met art. 12 Sv-zaken kan worden afgeleid dat bij de verschillende vestigingen van het ressortsparket de behandeling van art. 12 Sv-zaken over het geheel genomen niet op dezelfde manier is georganiseerd. Derhalve kan niet gesproken worden van een uniforme werkwijze binnen het ressortsparket.

Op de vestiging Arnhem-Leeuwarden is er een 'team' van ervaren advocaten-generaal en secretarissen dat de zogenoemde maatwerkzaken en bijzondere zaken behandelt en het merendeel van de zittingen doet. Een van deze ervaren AG's onderhoudt contact met de arrondissementsparketten. Standaardzaken worden verwerkt door de weekdienst en de advocaten-generaal die hiervoor zijn ingeroosterd. Sinds enkele maanden heeft een medewerker het grootste deel van de art. 12 Sv-zaken op zich genomen. Hoewel er clustering van ervaren AG's en secretarissen binnen deze zaakstroom heeft plaatsgevonden, moet tegelijkertijd worden geconstateerd dat de doorlooptijden in de loop der jaren zijn toegenomen. Ofschoon meerdere factoren van invloed (kunnen) zijn op duur van de doorlooptijden, is het een opvallend gegeven dat ondanks de clustering van ervaren AG's en secretarissen en het in gang zetten van intensivering van de contacten met de arrondissementsparketten, de doorlooptijden hebben kunnen toenemen. Wel is aangegeven dat in de loop van 2016 achterstanden zijn ingelopen en de aanlevering constanter is geworden. Dit lijkt samen te vallen met het aanstellen van een vaste medewerker die het grootste deel van de art. 12 Sv-zaken behandelt en de verdere intensivering van het contact tussen de eerste en tweede lijn.

Op de vestiging Den Bosch is er geen clustering van ervaren advocaten-generaal die hoofdzakelijk de art. 12 Sv-zaken op zich nemen, ofschoon er duidelijk meer ervaren en minder ervaren AG's betrokken zijn bij de behandeling van art. 12 Sv-zaken. Verder zijn de art. 12 Sv-zaken niet voorbehouden aan de weekdienst-AG's,

en houden secretarissen zich niet bezig met art. 12 Sv-zaken; de AG's schrijven zelf de schriftelijke adviezen aan het hof en doen vervolgens in het merendeel van de gevallen ook zelf de zittingen. Hoewel de behandeling van zaken verspreid en ogenschijnlijk op het niveau van de AG's minder geconcentreerd lijkt, is het proces wel degelijk gestroomlijnd. Op zowel het ressortsparket als het arrondissementsparket is er administratief één aanspreekpunt. Van daaruit vindt termijnbewaking plaats en wordt gerappelleerd indien de ambtsberichten dan wel nadere verzoeken niet tijdig arriveren. Het schriftelijk advies van de advocaat-generaal wordt altijd direct (dus gelijktijdig met het verzenden naar het hof) aan dat aanspreekpunt in de eerste lijn verzonden. Ook indien dit afwijkt van het advies in het ambtsbericht van de hoofdofficier, wordt dit in de huidige praktijk nog niet teruggekoppeld naar de beslisser. Dat gebeurt pas indien een klacht gegrond wordt verklaard. Alle dan beschikbare stukken, zoals beschikking hof, proces-verbaal zitting hof, pleitnotities, eventueel ter zitting overgelegde stukken, het schriftelijk advies van de advocaat-generaal en het ambtsbericht van de hoofdofficier van justitie met eventuele bijlagen, worden doorgestuurd naar de oorspronkelijke beslisser. Er is dan een compleet dossier op basis waarvan vervolgstappen genomen kunnen worden. In Amsterdam zijn de art. 12 Sv-zaken thans belegd bij de weekdienst, terwijl voorheen de coördinatie bij een daartoe aangewezen AG en secretaris lag. Bepaalde maatwerkwaken worden buiten de weekdienst om behandeld door daartoe aangewezen AG's. Op de weekdienst worden de art. 12 Sv-zaken door ervaren en minder ervaren AG's behandeld. Wel is het zo dat steeds dezelfde secretaris permanent bij de art. 12 Sv-zaken op de weekdienst betrokken is, die de klachten bij binnenkomst beoordeelt op complexiteit en urgentie, waarna ze door de afdelingsleiding aan AG's worden toebedeeld. De taken van de (voorheen) coördinerend AG zijn thans nog het samen met deze permanente medewerker overleggen met de contact-OvJ's en het coördineren van administratieve processen. Daarnaast heeft een vaste administratieve kracht als taak: dossierbeheer, voortgangsbewaking, rappelleren enzovoort. Deze permanente medewerker en administratieve kracht worden gezien als onmisbare schakels in de stroomlijning en in een goede doorloop van het proces. Ook op de arrondissementsparketten zijn vaste krachten (een administratieve kracht en een secretaris) ingezet om contacten te onderhouden met het ressortsparket. De aansluiting van de parketten vindt via deze vaste krachten plaats.

In Den Haag worden de art. 12 Sv-klachten over het algemeen behandeld door de weekdienst. De dienstdoende AG's en secretarissen bestaan uit ervaren en minder ervaren AG's en secretarissen. Uitzonderingen op deze zaakstroom in de weekdienst zijn specialistische zaken of bepaalde gevoelige zaken, die door een daarvoor aangewezen AG worden behandeld. De berichten aan het hof worden geschreven door de dienstdoende AG en secretaris. De zittingen worden niet noodzakelijkerwijs gedaan door de AG die ook het bericht heeft geschreven. Termijnbewaking vindt plaats via de weekdienst. Ook het uitzetten van vragen met

betrekking tot nader onderzoek door de eerste aanleg en/of de politie gebeurt via de weekdienst. Berichten van de AG's worden – ofschoon deze werkwijze vanuit het hof wordt bekritiseerd – met een beknopte standaardformulering opgemaakt als de AG zich geheel kan vinden in het ambtsbericht van de hoofdofficier.

Contact met de eerste lijn

Voor wat betreft het contact met de eerste lijn vindt er door de vestiging Arnhem-Leeuwarden regelmatig en intensief overleg plaats, vooral waar het gaat om gevoelige en spraakmakende zaken. Verder is er contact wanneer het dossier niet volledig is, informatie wordt opgevraagd, een getuigenverhoor is aangekondigd of wanneer men het niet eens is met het ambtsbericht of wanneer het ambtsbericht of de vervolgingsbeslissing onbegrijpelijk, onduidelijk of onvolledig wordt gevonden. Bij de bulk van de art. 12 Sv-zaken is in de regel geen overleg.

De mate waarin contact werd opgenomen met de eerste lijn door de AG's van de vestiging Den Bosch is wisselend. Als redenen voor het opnemen van contact worden genoemd: wanneer ambtsberichten of nader onderzoek te lang op zich laten wachten, om voortgangsafspraken te maken en deze te bewaken, of door te bewerkstelligen dat de klacht 'verdampt', bijvoorbeeld door mediation c.q. een schaderegeling of door alsnog – als dat nog mogelijk is – aan te sturen op vervolging of nader onderzoek te laten instellen door middel van getuigenverhoren of het opvragen van camerabeelden. Ook wordt contact opgenomen als het ambtsbericht van de hoofdofficier onjuist, onvolledig of onvoldoende is, dan wel als de vervolgingsbeslissing onbegrijpelijk is.

Ook in Amsterdam verschillen respondenten wat betreft de mate waarin contact wordt opgenomen met de eerste lijn, alsook de redenen die zij noemen om contact op te nemen. Die redenen zijn: het verstrekken van informatie over zittingsvoortgang/-datum, wanneer de vervolgingsbeslissing of de opportuniteitsafweging niet te volgen en/of onbegrijpelijk is, als er een andere oplossing mogelijk is die meer recht doet aan de belangen die spelen, wanneer alsnog vervolgd zou moeten worden, voor het opvragen van informatie en/of (aanvullende) processen-verbaal van de politie, of als er wordt afgeweken van het ambtsbericht. Ook wordt contact opgenomen voor zaak-overstijgende aangelegenheden, zoals: (1) kennelijk onhoudbare vervolgingsbeslissingen (bijvoorbeeld als sepot 02 verkapte beleidssepots in ernstige zaken, wat zich kan voordoen als door de klager genoemde getuigen helemaal niet zijn gehoord of helemaal geen enkel onderzoek is verricht na de aangifte), (2) zaken waarin op basis van ervaring wordt voorzien dat het hof de AG om aanvullende informatie zal vragen (soms ontbreken politie-pv's), en (3) zaken waarin het RP van mening is dat het hof goed (of beter) dient te worden geïnformeerd over het vervolgingsbeleid als achtergrond voor individuele vervolgingsbeslissingen, zodat het het beleidsmatige aspect in de toetsing kan betrekken (wat meestal tot een marginale(re) toetsing van de vervolgingsbeslissing leidt als het beleid begrijpelijk en verdedigbaar lijkt).

De respondenten van de vestiging Den Haag geven aan dat er over het algemeen niet vaak contact wordt opgenomen met de eerste lijn, aangezien in de meeste gevallen het advies van de eerste lijn wordt gevolgd en de noodzaak tot afstemming dan minder wordt gevoeld. Ook kan het zijn dat het er door tijdsdruk niet van komt. Uitzonderingen hierop worden gevormd door gevoelige, specialistische en bijzondere zaken. Het contact in die specifieke zaken is frequent en intensief, en varieert van het toesturen van het bericht van de AG naar de officier van justitie (eventueel met ruimte hierop te reageren) tot het min of meer gezamenlijk schrijven van sepotbrieven en ambtsberichten. Verder wordt contact opgenomen met de eerste lijn als men het niet eens is met de vervolgingsbeslissing of als deze onduidelijk is, als het dossier niet volledig is omdat er bijvoorbeeld stukken (zoals eerdere aangiftes, de sepotbeslissing en dergelijke) missen of als nadere informatie nodig is, als er nog geen echte sepotbeslissing is of als er te snel of met onvoldoende onderzoek een sepotbeslissing genomen is, als voorzien wordt dat het hof nader onderzoek zal bevelen, als er afstemming moet plaatsvinden of als er iets moet worden kortgesloten, als wordt afgeweken van het ambtsbericht van de hoofdofficier of het ambtsbericht onder de maat wordt gevonden, of als er een onjuiste beoordeling is gemaakt met betrekking tot de mogelijk aan de orde zijnde strafbare feiten.

Contact met de eerste lijn bij afwijkende opvattingen

Als op het punt van het contact met de eerste lijn wordt doorgevraagd op een mogelijk afwijkende opvatting van de AG ten opzichte van het ambtsbericht, dan komt het volgende naar voren.

Vrijwel alle respondenten van de vestiging Arnhem-Leeuwarden zeggen overleg met de eerste lijn te zoeken als voorafgaand aan de zitting blijkt dat er afwijkende standpunten zijn en als het gaat om gevoelige zaken, vooral wanneer men het pertinent oneens is, als wordt gemeend dat de eerste lijn zich er te gemakkelijk vanaf heeft gemaakt, als er sprake is van een (juridisch) onjuist standpunt en om te controleren of er iets wordt gemist. Wanneer het standpunt op de zitting wordt gewijzigd, wordt er geen contact meer opgenomen met de eerste lijn omdat de tijd daarvoor dan ontbreekt. Eén respondent neemt uit een principiële oogpunt geen contact op met de eerste lijn omdat het ressortsparket een eigen verantwoordelijkheid heeft, wat betekent dat er in beginsel geen overleglijnen zouden moeten bestaan tussen de eerste en tweede lijn.

De respondenten van de vestiging Den Bosch schetsen een gevarieerder beeld. Enerzijds zijn er respondenten die niet standaard contact opnemen, maar alleen als men nadere informatie of onderzoek wenst, en onafhankelijk tot een advies willen kunnen komen; anderzijds zijn er respondenten die wél regelmatig of zelfs altijd contact opnemen met de eerste lijn als er wordt afgeweken. Die laatste groep doet dat bijvoorbeeld als men een toelichting wenst op de eerstelijnsvisie, of om het afwijkende standpunt van de tweede lijn mede te delen en uit te leggen, en om

vervolgens de eerste lijn in de gelegenheid te stellen het ambtsbericht eventueel aan te passen.

De Amsterdamse respondenten nemen in de regel contact op met de eerste lijn als de standpunten afwijkend zijn, ofschoon de ervaringen in het verleden niet altijd positief waren. In de loop der jaren wordt hier positiever op gereageerd.

In Den Haag neemt de helft van de respondenten bij een afwijkend standpunt contact op met de eerste lijn voor het voeren van overleg, waarbij vragen aan de orde kunnen komen over de totstandkoming van de vervolgingsbeslissing. Dit leidt tot wederzijds begrip en soms tot het bijstellen van standpunten. De andere helft neemt vanwege de drukte en hectiek van de weekdienst of een gebrek aan eigen scherpzinnigheid geen contact op met de eerste lijn, behalve waar het gaat om bijzondere of gevoelige zaken. Andere redenen om geen contact te hebben met de eerste lijn zijn bijvoorbeeld omdat er sprake is van een slechte kwaliteit van het ambtsbericht, als het enkel gaat om de wijziging van een sepotgrond, als de beoordelaar onbekend is, als er geen interesse vanuit de eerste lijn in een zaak blijkt, als de betrokken officier van justitie niet bereikbaar is, of als het meer op de weg ligt van de gebieds-AG om de kwestie te bespreken op een regulier overleg van de gebieds-AG met de eerste lijn.

Terugkoppeling na de zitting

Hoe zit het met contactlegging met de eerste lijn nadat de beschikking er ligt? Vrijwel alle respondenten van de verschillende vestigingen merken op dat de beschikkingen via de administratie van alle vier de vestigingen aan de daaraan verbonden arrondissementsparketten worden doorgezonden aan de eerste lijn zodra deze ontvangen zijn van het hof. Zodoende raken de eerstelijnsarketten via een administratieve lijn op de hoogte van de beslissingen van het hof. Terugkoppeling door AG's en secretarissen vindt – al dan niet via de weekdienst of via de gebieds- of contact-AG's – daarnaast niet standaard plaats, niet in de laatste plaats doordat de beschikkingen niet altijd door de AG's en/of secretarissen zelf worden ontvangen. Door AG's of secretarissen wordt teruggekoppeld in zaken waarin eerder ook contact was, wanneer er aanvullende acties nodig zijn, in bijzondere, gevoelige of spraakmakende gevallen, of bij contraire beslissingen.

De terugkoppeling tussen de RP-vestiging Den Bosch en de eerste lijn lijkt het meest uitgebreid en gestroomlijnd. Gedurende het verloop van de art. 12 Sv-procedure vindt reeds dossieropbouw plaats, zodat men na ontvangst van een eventueel gegrond verklaarde klacht direct daarover volledig is geïnformeerd en vervolgstappen kan ondernemen.

Verbeteringen in de communicatie tussen de eerste en tweede lijn

Op de vraag naar mogelijke verbeteringen in de communicatie tussen de eerste en tweede lijn is door een aantal respondenten uitgebreid ingegaan. En daarbij doen zij ook waardevolle suggesties. Er wordt wel ruimte voor verbetering gezien, ofschoon ook een aantal respondenten meent dat de communicatie reeds optimaal is of – in één geval – dat er geen communicatie zou moeten zijn. Verbetering van de communicatie wordt van belang geacht voor een efficiënter verloop van de procedure als geheel, voor voortvarende en zorgvuldige gedetailleerde rapportering en voor kwaliteitsverbetering.

Door de respondenten van de vestiging Arnhem-Leeuwarden worden als knelpunten genoemd dat de klachtafhandeling van de verschillende arrondissementsparketten verschillend is georganiseerd, en dat de gebieds-AG niet altijd op de hoogte wordt gesteld van een geruchtmakende zaak. Daarbij worden het ambtsbericht van de hoofdofficier van justitie én daarbovenop een advies van de AG als dubbelop gezien. Als suggesties voor verbetering wordt genoemd: overleg op voorhand in min of meer gevoelige zaken, structurele terugkoppeling, investeren in het elkaar beter leren kennen en in het organiseren van gezamenlijke bijeenkomsten om te bespreken waar men tegenaan loopt, jurisprudentiebespreking, en verbeterafspraken voor de toekomst.

In Den Bosch is men unaniem over de wenselijkheid van en ruimte voor verbetering. Als knelpunt wordt vooral gezien stroperigheid en het niet verplaatsen in elkaars positie. Ook wordt de communicatie via de administratie als knelpunt gezien, omdat het moeizaam is om op tijd aanvullende stukken, een ambtsbericht of een aanvulling daarop te krijgen, zelfs na vele malen rappelleren. Voorts wordt ook door deze vestiging als knelpunt ervaren dat er te veel dubbel werk en te veel personen/schijven in de procedure zitten. Als suggesties voor verbetering worden genoemd: elkaar beter leren kennen, duidelijk maken van elkaars belang (zodat termijnen beter worden bewaakt en de kwaliteit van de ambtsberichten toeneemt), uitnodigen van eerstelijnsmedewerkers bij art. 12 Sv-zittingen, instellen van een klein team van beoordelaars bij het RP dat korte lijnen heeft met de eerstelijns-parketten, zodat men elkaar snel kan vinden, en (impliciet) verminderen van het aantal schijven/betrokken personen.

De respondenten van de vestiging Amsterdam zijn het meest positief over de huidige situatie, ofschoon wordt onderkend dat verbeteringen mogelijk zijn. Als knelpunten worden wel genoemd dat het soms lastig is om bij de eerste lijn degene te vinden die aanvullende informatie kan leveren, dat er niet altijd voldoende begrip is voor het verschil in de gemaakte of te maken afwegingen die tot een beslissing of een standpuntinname hebben geleid, en dat er niet voldoende capaciteit of tijd beschikbaar is om de communicatielijnen optimaal vorm te geven. Als suggesties

ter verbetering worden genoemd (hier voor een goed overzicht puntsgewijs weergegeven):

- voorafgaand overleg – in een vroeg stadium – door de eerste lijn met de tweede lijn bij twijfelgevallen over de te kiezen aanpak;
- bespreken van onbegrijpelijke sepot of gebrekkig onderzoek met de betrokken officieren van justitie;
- werken met vaste aanspreekpersonen, waardoor er een (her)kenbare structuur ligt voor informatieverstrekking;
- overleg tussen de contact-AG's en de arrondissementsparketten als basis voor gegevensuitwisseling;
- automatisering bij de informatievoorziening en -overdracht;
- het zo veel mogelijk terugbrengen van onderzoekshandelingen (al dan niet in opdracht van het hof) en beperking tot minder bewerkelijke informatieverstrekking;
- het verzoek aan de officier van justitie tot het nemen van een nieuwe vervolgingsbeslissing (indien dat mogelijk is en er nog geen sepotverwachtingen gewekt zijn bij geklaagde), nadat aanvullend onderzoek heeft plaatsgevonden, die bij een negatief besluit opnieuw onderworpen kan zijn aan een art. 12 Sv-beoordeling. Wordt alsnog besloten tot vervolging, dan kan het hof de klacht niet-ontvankelijk verklaren of afwijzen.

In de Haagse vestiging zien enkele respondenten geen noodzaak, ruimte of mogelijkheden voor verbetering in de communicatie tussen de eerste en tweede lijn. Het merendeel ziet wel verbetermogelijkheden. Daartoe worden eerst veel knelpunten in de communicatie aangewezen. Zo wordt het als lastig ervaren om verschillende standpunten terug te koppelen als het standpunt van de AG afwijkt van het standpunt van de zittings-AG, en is er veel onduidelijk, zowel vóór als tijdens en na de behandeling van de klacht ter zitting. Zo is onduidelijk *met wie* of *aan wie* van de eerste lijn moet worden teruggekoppeld. Is dat de hoofdofficier van justitie, de rechercheofficier van justitie, de zaakofficier van justitie of de secretaris van het advies? Ook is onduidelijk *hoe* moet worden teruggekoppeld (al dan niet in geval van afwijkende standpunten door de diverse ambtsgenoten) en hoe deze terugkoppeling moet worden vastgelegd, bijvoorbeeld met het oog op de overdracht van de zaak aan een collega-AG die de weekdienst overneemt of de zitting doet. Verder wordt als knelpunt gezien dat er in de eerste lijn te makkelijk met art. 12 Sv-zaken wordt omgegaan en dat de hoofdofficier van justitie het bijna altijd eens is met de vervolgingsbeslissing. Ambtsberichten worden vaak door stagiairs of juridisch medewerkers opgesteld, waardoor overleg over het ambtsbericht vaak niets oplevert. Het kost echter (te) veel tijd en moeite om de schade te repareren na een slecht ambtsbericht van de eerste lijn, na een gebrekkig onderzoek of na het gebruik van een verkeerde juridische sleutel. Dit leidt tot onwenselijke vertraging voor de afdoening van de zaak zelf (verjaring, onmogelijkheid van sporenonder-

zoek, enzovoort). Ook wordt de werkdruk als te groot ervaren om de communicatie beter vorm te geven, gaat het proces over te veel schijven (minimaal: politie, parketsecretaris, OvJ, HOvJ, administratie AP, administratie RP, weekdienst, secretaris RP, AG, hof, enzovoort), en is er vaak onbekendheid met degene die de beslissing genomen heeft.

Als suggesties ter verbetering worden genoemd: terugkoppeling door de gebieds-AG en elkaar beter op de hoogte houden van met name afwijkende standpunten en beslissingen daarop van het hof door middel van regelmatig overleg tussen het RP en het AP. Daarnaast mag van de eerste lijn verwacht worden dat zij aangeeft in welke zaken zij terugkoppeling wenst en dat zij een actievere houding aanneemt in het opvragen van informatie. Ook zou er aan AP-zijde sprake moeten zijn van hele goede kwaliteit. Ten slotte wordt heil gezien in verbeteringen op het terrein van de automatisering, bijvoorbeeld door art. 12 Sv-zaken te incorporeren in de reeds bestaande 'track-and-trace'-app.

Interne communicatie binnen de tweede lijn

Voor drie van de vier vestigingen (Arnhem-Leeuwarden, Den Bosch en Amsterdam) geldt dat over het algemeen met elkaar wordt overlegd in belangwekkende zaken en als standpunten afwijken. Het komt niet vaak voor dat standpunten afwijken. Door de AG wordt teruggekoppeld naar de secretarissen of zij wel of niet akkoord zijn met het conceptadvies. In Den Bosch wordt het conceptadvies altijd geschreven door de AG zelf. Als pas op zitting wordt afgeweken van een eerder ingenomen standpunt, is het niet mogelijk om te overleggen, maar vindt terugkoppeling nadien plaats.

In Arnhem-Leeuwarden heeft een en ander geleid tot een veranderde werkwijze. Doordat in het verleden advocaten-generaal op zitting veelvuldig een ander standpunt innamen dan hun collega's in het schriftelijk advies aan het hof, is het thans zo dat de zittings-AG ook zelf het schriftelijk standpunt bepaalt, zoals over het algemeen ook in Den Bosch gebeurt.

In de Haagse vestiging komt overleg bij een afwijkend standpunt wel voor, maar gebeurt dat meestal niet en wordt er ook niet teruggekoppeld. Als reden wordt de tijdsdruk gegeven, of dat niet bekend is welke secretaris het advies heeft geschreven, dat immers door een collega-AG is ondertekend.

Veranderingen in de communicatie

Als verandering in de interne communicatie wordt door de vestiging Arnhem-Leeuwarden genoemd dat de communicatie met de eerste lijn is verbeterd. Een verandering in positieve zin. Er wordt nu meer overlegd, de AG wordt in een eerder stadium betrokken of aan een zaak gekoppeld, en er wordt naar gestreefd om tot betere werkafspraken te komen. Daarnaast is er gewerkt aan een ander

rappelsysteem, waarbij niet meer in elke zaak afzonderlijk door de administratie wordt gerappelleerd, maar waarbij overzichtlijsten worden gestuurd aan degene die op de parketten verantwoordelijk is voor de voortgang van de beklagzaken en aan de contact-AG's. Er wordt nu meer gecommuniceerd over de late aanlevering en de inhoudelijke kwaliteit van een ambtsbericht. Verdere verbetering zou bereikt kunnen worden als de arrondissementsparketten een eenduidige werkwijze zouden volgen en als er beter gecommuniceerd zou worden richting de burger.

In de vestiging Den Bosch worden over het algemeen geen veranderingen in de interne communicatie ervaren, met uitzondering van een enkele respondent, die aangeeft dat er meer contact is gekomen met de eerste lijn en dat de laatste tijd ook periodiek ressortelijk overleg plaatsvindt tussen de direct verantwoordelijken van de eerste en tweede lijn.

Vanuit de vestiging Amsterdam wordt verschillend gereageerd. Daar waar de een een positieve verandering ervaart in de intensiteit van de communicatie, geeft de ander juist aan minder contact op te nemen met de eerste lijn vanwege negatieve ervaringen in het verleden. Anderen zien geen verschil.

Een deel van de respondenten van de Haagse vestiging zegt geen uitspraken te kunnen doen over veranderingen in de interne communicatie, onder andere vanwege onvoldoende zicht hierop of te weinig ervaring. Een ander deel ziet wel degelijk veranderingen. Het overleg is intenser geworden vanwege de bijzondere zaken, en er vindt meer inhoudelijk overleg plaats tussen de eerste en tweede lijn over de inhoud van het ambtsbericht. Ook door de invoering van de weekdienst is er veel veranderd wat betreft de toegenomen frequentie van het contact met de eerste aanleg en het contact onderling op het ressortsparket. Nu de voortgang van een zaak op de weekdienst beter wordt bewaakt, is er meer ruimte voor discussie met de eerste lijn.

DEEL IV
SAMENVATTING, CONCLUSIES
EN AANBEVELINGEN

DEELRAPPORT I

Het aantal art. 12 Sv-klachten is sinds het ontstaan van de regeling en in de loop van de afgelopen jaren fors gestegen. Als mogelijke oorzaken voor deze toename worden wel genoemd de capaciteitstekorten en daaruit voortvloeiende keuzes die het Openbaar Ministerie (OM) moet maken bij de vraag om wel of niet te vervolgen, een toegenomen mondigheid van de burger, de informatieverplichtingen van het OM jegens belanghebbenden omtrent afdoening van strafzaken, en de belangrijkere positie die het slachtoffer in het strafproces heeft verworven.

In het onderhavige deelrapport zijn de verschillende fases van de art. 12 Sv-procedure, het wettelijk kader en de bevoegdheden en rollen van de betrokken actoren beschreven. Verder zijn achtergronden en praktische werkwijzen, onder meer aan de hand van bevindingen uit het dossieronderzoek, weergegeven.

Wij hebben geen eenduidige praktijk aangetroffen voor wat betreft de wijze waarop vervolgingsbeslissingen worden medegedeeld en de mate waarin deze worden gemotiveerd. Over het geheel genomen betroffen het meestal korte standaardmededelingen, met de vermelding van de afdoeningsmodaliteit en een omschrijving van de sepotgrond, soms met de sepotcode erbij. Enkele keren hebben wij sepotmededelingen aangetroffen die wij niet helder of begrijpelijk vonden. Bij het dossieronderzoek werd een aantal malen aangetroffen dat klager geen mededeling had ontvangen, een klacht indiende en dat na het verzoek om een ambtsbericht van de hoofdofficier bleek dat inmiddels tot vervolging was overgegaan. Dit leidde tot een niet-ontvankelijkverklaring van de klacht. Wij troffen voorts een diversiteit aan klachten aan, waaronder klachten die zijn gebaseerd op het argument dat de vervolgingsbeslissing onterecht is omdat bepaalde onderzoekshandelingen niet zijn verricht, of dat bijvoorbeeld letselverklaringen niet zijn afgewacht en in het proces-verbaal zijn opgenomen. Als vervolgens een sepot wegens 'onvoldoende bewijs' volgt, zonder de bij de aangifte opgegeven getuigen te horen, is dat voldoende aanleiding voor een klacht. In een aantal gevallen blijkt onvoldoende of beperkte opsporingscapaciteit reden was om de zaak te seponeren. In die afweging wordt – zo zien wij terug – ook wel de vraag betrokken of er duidelijke of mogelijke aanknopingspunten voor (verdere) onderzoekshandelingen zijn. Indien deze aan-

knopingspunten naar het zich laat aanzien ontbreken, wordt er geen opsporingscapaciteit geïnvesteerd. Het hof blijkt dit in een aantal gevallen, mits goed onderbouwd, ook te accepteren. Wij hebben echter ook gevallen gezien waarin zowel door de hoofdofficier van justitie als door de advocaat-generaal het standpunt werd ingenomen – uiteindelijk ook gevolgd door het hof – dat de klacht gegrond diende te worden verklaard.

De advocaat-generaal komt eigenstandig tot een beoordeling van de klacht in relatie tot het strafdossier en de gegevens die op dat moment bekend zijn (geworden). Dat kunnen méér gegevens zijn dan die bekend waren ten tijde van de vervolgingsbeslissing, bijvoorbeeld omdat klager bij zijn klacht letselverklaringen of medische rapportages heeft gevoegd die eerder niet tot het strafdossier behoorden. Inmiddels is het praktijk, zo wordt bij het dossieronderzoek teruggezien, dat het schrijven van een verslag in art. 12 Sv-zaken hetzij belegd is bij een daarvoor speciaal aangewezen advocaat-generaal (bijvoorbeeld omdat het gaat om een bijzondere, specialistische of een gevoelige zaak), hetzij wordt gedaan door de advocaat-generaal die op dat moment de zogeheten weekdienst heeft. Zo kunnen, zo is de gedachte, voortgang, kwaliteit en continuïteit worden gezekerd. Het is echter mogelijk dat het standpunt van het OM in de praktijk wijzigt. In ons dossieronderzoek kwamen wij dit met enige regelmaat tegen. Er zijn twee of soms zelfs meerdere momenten waarop de advocaat-generaal een standpunt inneemt, namelijk in een schriftelijk bericht en mondeling ter zitting. Ofschoon de advocaat-generaal kan volstaan met een verwijzing naar het advies van de hoofdofficier van justitie onder de vermelding dat hij zich daarin geheel kan vinden, staat het de advocaat-generaal ook vrij om een ander standpunt in te nemen. Het standpunt van het OM in de tweede lijn wijkt in dat geval af van het standpunt van het OM in de eerste lijn. Het is evenwel ook mogelijk dat het standpunt van de advocaat-generaal ter zitting afwijkt van het standpunt dat in het schriftelijk bericht van de advocaat-generaal is ingenomen, bijvoorbeeld omdat ter zitting nieuwe informatie bekend wordt. Het kan echter ook zijn dat op basis van dezelfde informatie door het OM in de tweede lijn verschillende standpunten worden ingenomen. Het is immers mogelijk dat er verschillende advocaten-generaal bij de zaak betrokken zijn, die ieder voor zich de aangedragen argumenten, feiten en omstandigheden anders wegen. Zo kan het gebeuren dat het standpunt van de advocaat-generaal in het schriftelijk bericht afwijkt van het standpunt van de advocaat-generaal ter zitting. Als de behandeling van de zaak wordt aangehouden, kan het zelfs gebeuren dat het standpunt van de advocaat-generaal tijdens de eerste behandeling afwijkt van het standpunt dat door de advocaat-generaal tijdens de voortgezette behandeling wordt ingenomen. Aldus wordt zowel het gerechtshof als de klager geconfronteerd met verschillende standpunten van het OM. Tijdens het dossieronderzoek hebben we een dergelijke praktijk waarin door de betrokken advocaten-generaal verschillende standpunten innamen met enige regelmaat aangetroffen, waarbij door de verschillende vertegenwoordigers van het OM in één zaak bijvoorbeeld verschillende opvattingen

naar voren werden gebracht over de beoordeling van hetzelfde bewijs. Dit kon dus óók gebeuren in gevallen waarin van nieuwe informatie geen sprake was of waarin de nieuwe informatie geen wezenlijke invloed had op de beoordeling van de zaak. Gelet op de mogelijkheid van een eigenstandige beoordeling van de klacht en van de vervolgingsbeslissing door de advocaat-generaal vormt de tweede lijn een controle op de eerste lijn en een toets van de eerder ingenomen vervolgingsbeslissing. De keerzijde is dat een praktijk als hierboven beschreven, waarin door vertegenwoordigers van het OM verschillende standpunten worden ingenomen, kan leiden tot onduidelijkheid en onzekerheid bij de klager.

Het ambtsbericht van de hoofdofficier van justitie wordt in de praktijk veelal opgesteld door hetzij de officier van justitie of de parketsecretaris (namens de officier van justitie) die de vervolgingsbeslissing nam, hetzij het afdelingshoofd of een (vaste) medewerker van de stafafdeling van de hoofdofficier van justitie, namens deze. Het ambtsbericht van de hoofdofficier van justitie bevat in vrijwel alle gevallen een beschrijving van de feiten waar de aangifte zich op richt, een beschrijving van de stukken die zich daarnaast in het strafdossier bevinden, een aanduiding van de feiten die op basis van die stukken kunnen komen vast te staan, de inhoud van de vervolgingsbeslissing, de gronden waarop deze berust en ten slotte een beoordeling daarvan door of namens de hoofdofficier van justitie. Wij beoordelen de kwaliteit van de ambtsberichten zoals wij die aantreffen in ons dossieronderzoek over het geheel genomen redelijk positief, zeker als ook wordt gelet op de hoeveelheid informatie die wordt verschaft, bijvoorbeeld door middel van een uitgebreid overzicht van de feiten, de daaraan ten grondslag liggende bewijsmiddelen en het transparant maken van de vervolgingsbeslissing. Een kleine minderheid wordt door ons minder positief beoordeeld, bijvoorbeeld doordat het juridisch gehalte te wensen over laat. Wat wij over het algemeen misten in het ambtsbericht was een vermelding van de sepotmededeling aan de verdachte. Deze informatie is van belang nu de eerste lijn eigenstandig een andere beslissing kan nemen zolang de verdachte niet van een afdoeningsbeslissing op de hoogte is.

Wat betreft het onderzoek ter terechtzitting hebben wij opgemerkt dat de figuur van de raadsheer-commissaris regelmatig in ons dossieronderzoek wordt gezien, en wel bij het Hof Amsterdam en het Hof Arnhem-Leeuwarden, vestiging Leeuwarden.

In het dossieronderzoek wordt voorts met regelmaat gezien dat door het hof nadere onderzoekshandelingen worden gelast, hetzij doordat het hof getuigen zelf hoort (al dan niet via een raadsheer-commissaris), hetzij doordat het hof getuigen doet horen via de advocaat-generaal. Als de raadsheer-commissaris van mening is dat ook anderen dan klager en beklaagde dienen te worden gehoord, kan hij hen zelf horen, maar ook wordt in het dossieronderzoek teruggezien dat de raadsheer-commissaris de advocaat-generaal opdraagt om potentiële getuigen te doen horen door de politie. De behandeling wordt dan aangehouden. In een enkel geval zijn zelfs meerdere zittingen nodig om tot een eindbeslissing te komen. Wij zijn niet tegen-

gekomen dat de beklagkamers worstelen met de vraag of onderzoekshandelingen al dan niet kunnen worden verricht, dan wel dat op dat punt beperkingen worden gevoeld. Gezien wordt dat de beklagkamer hetzij zelf onderzoekshandelingen verricht of doet verrichten indien deze passen binnen de beperkte tijd van een zitting of passen bij het summiere karakter van de procedure en het horen van deze getuigen en/of deskundigen betrekkelijk eenvoudig kan plaatsvinden, hetzij oordeelt dat vervolging moet plaatshebben door middel van een gerechtelijk onderzoek. Voor de praktijk lijken aldus voldoende mogelijkheden ter beschikking te staan. Bovendien komt in de onderzoeksresultaten niet naar voren dat de behandeling ter zitting de doorlooptijden negatief beïnvloedt.

In gevallen waarin geen of onvoldoende verdenking bestaat tegen de persoon wiens vervolging wordt verlangd en waarin geen ruimte is voor toepassing van de in art. 12i lid 3 Sv vervatte mogelijkheid van een verwijzing via de officier van justitie naar de rechter-commissaris, zou onzes inziens ook geen ruimte behoren te zijn voor toepassing van art. 23 Sv waar het gaat om onderzoekshandelingen die bestaan uit toepassing van dwangmiddelen waarvoor een redelijke verdenking is vereist. Er staat onzes inziens niets aan in de weg om art. 23 Sv te zien als wettelijke basis voor een bevel aan het OM om bepaalde getuigen en/of deskundigen te doen horen in het kader van een art. 12 Sv-procedure. In de huidige praktijk gebeurt dit ook veelvuldig. Een ander denkbaar bevel van de beklagkamer aan het OM is het voegen van stukken aan het art. 12 Sv-dossier, zoals processen-verbaal uit een strafdossier, mits dit bevel in overeenstemming is met de relevante bepalingen van het Wetboek van Strafvordering, zoals art. 23 Sv overigens ook voorschrijft. In andere gevallen biedt art. 181 Sv onzes inziens voldoende soelaas. Voorts is het denkbaar dat de behandeling ter zitting wordt aangehouden met het oog op schadebemiddeling.

Verder hebben wij ook verschillen in uitspraken van de gerechtshoven en de wijze van motiveren gezien. In de praktijk worden zelfs beschikkingen gezien waarin een voorwaardelijk bevel tot (verdere) vervolging is opgenomen, ofschoon een wettelijke basis daartoe strikt genomen ontbreekt. Voorts hebben we in ons dossieronderzoek weinig lijn of structuur kunnen ontdekken in de toetsingsruimte die de beklagrechter zichzelf gunt. Ten slotte is in deelrapport I de kritiek op de art. 12 Sv-procedure (in de praktijk) beschreven.

DEELRAPPORT II

In deelrapport II werden resultaten van het empirisch gedeelte van het onderzoek gepresenteerd. Hiervoor zijn registratiegegevens en dossiers van art. 12 Sv-klachten geanalyseerd.

Voor het kwantitatieve onderzoek zijn gegevens van alle art. 12 Sv-klachten uit de periode 2010-2015 uit het dossierregistratiesysteem van het ressortsparket geana-

lyseerd. Dit registratiesysteem is vooral bedoeld voor de procedurebewaking en bevat informatie over aantallen, doorlooptijden en beschikkingen. Meer inhoudelijke informatie over (de afdoening van) het betreffende misdrijf, het advies van de hoofdofficier van justitie en het standpunt van de advocaat-generaal in art. 12 Sv-zaken is verzameld in een dossierstudie. Hierin werden 330 dossiers van (deels) gegrond verklaarde en 363 dossiers van ongegrond verklaarde (afgewezen of niet-ontvankelijk verklaarde) dossiers uit de periode 2010-2014 bestudeerd. In zowel de analyse van registratiegegevens als de dossierstudie zijn verschillen tussen ressortsparketten en trends door de tijd onderzocht.

Toenemend aantal art. 12 Sv-klachten

In de periode 2010-2015 werden landelijk bijna 17.000 art. 12 Sv-klachten ingediend. In dezelfde periode werden ruim 1.1 miljoen zaken afgedaan door het OM. Dat betekent dat per 10.000 door het OM afgedane zaken gemiddeld 147 art. 12 Sv-klachten werden ingediend.

Op jaarbasis steeg het aantal art. 12 Sv-klachten van rond de 2.500 in 2010 en 2011 naar ruim 3.100 in 2014. Daarna liep het iets terug, naar circa 3.000 in 2015. Per 10.000 door het OM afgedane zaken zette de toename in art. 12 Sv-klachten echter door: van rond de 130 in de jaren 2010-2012 naar 180 in 2015.

Variatie in aantallen tussen ressortsparketten, maar overal een toename

Bij het ressortsparket Arnhem-Leeuwarden werden gemiddeld per jaar bijna dubbel zoveel art. 12 Sv-klachten ingediend als bij de andere drie ressortsparketten. Ressortsparket Arnhem-Leeuwarden heeft echter ook het grootste totaal aantal door het OM afgedane zaken. In relatieve zin was het aantal art. 12 Sv-klachten in 2010-2015 (167 per 10.000 door het OM afgedane zaken) vergelijkbaar met dat van ressortsparket 's-Hertogenbosch (166 per 10.000). Dat is meer dan in de ressortsparketten Amsterdam en Den Haag (respectievelijk 139 en 136 per 10.000).

Ook binnen de ressortsparketten verschillen de aantallen art. 12 Sv-klachten. In absolute aantallen scoorde in de periode 2010-2015 arrondissement Oost-Nederland (ressortsparket Arnhem-Leeuwarden) twee keer zo hoog als arrondissement Limburg (ressortsparket 's-Hertogenbosch). Relatief gezien (per 10.000 door het OM afgedane zaken) stond arrondissement Amsterdam (ressortsparket Amsterdam) onderaan en – met dubbel zoveel – arrondissement Noord-Nederland (ressortsparket Arnhem-Leeuwarden) bovenaan.

Tussen 2011 en 2014 steeg het aantal art. 12 Sv-klachten het sterkst in ressortsparket Arnhem-Leeuwarden (+37%), gevolgd door ressortsparketten Den Haag (+31%) en 's-Hertogenbosch (+22%). In ressortsparket Amsterdam bleef het aantal vrij stabiel (+1%). In relatieve zin (per 10.000 door het OM afgedane zaken) was de stijging in alle vier ressortsparketten ongeveer gelijk.

Gemiddeld ruim acht maanden tussen indienen art. 12 Sv-klacht en beschikking van het hof, langer in ressortsparket Amsterdam

Gemiddeld werd 13 dagen na de dagtekening van de klacht een art. 12 Sv-dossier aangemaakt. Vervolgens werd na gemiddeld 9 dagen een verzoek om advies naar de hoofdofficier gestuurd. Daarna duurde het gemiddeld 47 dagen tot de reactie van de hoofdofficier werd ontvangen. Aansluitend werd na gemiddeld 46 dagen de advocaat-generaal om een standpunt verzocht, die dit na gemiddeld 31 dagen formuleerde. Ten slotte duurde het gemiddeld 128 dagen tot de beschikking door het hof (voor zover het daartoe kwam).

Achter al deze gemiddelden gaat een forse variatie schuil. Ten eerste zijn er telkens forse uitschieters naar boven, die de gemiddelde duur omhoogtrekken. De medianen (= het aantal dagen waarbinnen bij de helft van de zaken een fase in de procedure is afgerond) liggen voor elke fase lager dan de gemiddelden. De totale doorlooptijd in de art. 12 Sv-zaken die resulteerden in een beschikking was gemiddeld ruim acht maanden (248 dagen) na dagtekening van de ingediende klacht. De mediaan was krap zeven maanden (203 dagen). Ten tweede zijn er opvallende verschillen in doorlooptijd tussen de ressortsparketten, van gemiddeld 223 dagen in ressortsparket Arnhem-Leeuwarden tot gemiddeld 323 dagen in ressortsparket Amsterdam.

Art. 12 Sv-zaken die ter zitting werden behandeld en waarin nader onderzoek werd verricht, kenden een beduidend langere doorlooptijd dan zaken waarin dit niet gebeurde. Opvallend genoeg waren in het ressortsparket Amsterdam – waar de gemiddelde doorlooptijd het langst was – de meeste zaken juist schriftelijk en zonder nader onderzoek afgehandeld.

Doorlooptijden in ressortsparket Arnhem-Leeuwarden geleidelijk langer, in ressortsparket Amsterdam piek in 2012

De doorlooptijd werd berekend vanaf het moment dat de klacht werd ingediend tot aan de beslissing van het hof. Uitgangspunt was het jaar waarin de klacht werd ingediend. De doorlooptijden van bijvoorbeeld 2010 betreffen dus de klachten die in dat jaar werden ingediend en waarover het hof in hetzelfde jaar of later besliste. Landelijk steeg de totale gemiddelde doorlooptijd eerst tussen 2010 en 2012 met gemiddeld twee maanden (van 220 naar 281 dagen). Daarna volgde een geleidelijke afname (naar gemiddeld 254 dagen in 2014). Over het geheel genomen is op termijn de doorlooptijd dus langer geworden. Echter, alleen in ressortsparket Arnhem-Leeuwarden bleef de doorlooptijd continu langer worden. In ressortsparket Amsterdam ging de doorlooptijd eerst sterk omhoog, maar was die in 2014 weer ongeveer even lang als in 2010. En in de beide andere ressortsparketten lag de doorlooptijd, nadat die eerst was toegenomen, in 2014 lager (s-Hertogenbosch) of zelfs aanmerkelijk lager (Den Haag) dan in 2010.

Eén op de tien art. 12 Sv-klachten door het hof gegrond verklaard, twee derde afgewezen

Van 13% van de in de periode 2010-2015 ingediende art. 12 Sv-klachten was ten tijde van het onderzoek nog geen beschikking geregistreerd. Zoals te verwachten was, gezien de doorlooptijd, gold dit vooral voor de in 2015 ingediende klachten. Maar ook bij 5%-7% van de klachten uit 2010-2014 was (nog) geen eindbeslissing geregistreerd. Waarschijnlijk betreft dit vooral zaken die ten onrechte zijn ingevoerd in het registratiesysteem of die zijn ingetrokken. Omdat het daarbij om een relatief beperkt aantal zaken gaat, heeft deze 'ruis' in de registratiegegevens echter nauwelijks invloed op de resultaten.

In totaal werd 9% van de klachten door het hof gegrond verklaard, 68% afgewezen en 8% niet-ontvankelijk verklaard. Het ressortsparket Den Haag (waar overigens ook de meeste art. 12 Sv-klachten met betrekking tot het functioneel parket en het landelijk parket werden ingediend) kende het laagste percentage door het hof gegrond verklaarde klachten en het hoogste percentage niet-ontvankelijk verklaarde klachten.

Minder afwijzingen, iets vaker gegrond verklaard

Landelijk ging tussen 2010 en 2014 het percentage gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten licht omhoog (van 9% naar 11%) en daalde het aandeel afgewezen klachten (van 82% naar 71%). Klachten binnen het ressortsparket Amsterdam werden gaandeweg minder vaak gegrond verklaard en vaker afgewezen, bij de andere drie ressortsparketten gebeurde het tegenovergestelde. Maar uiteindelijk waren in 2014 tussen de ressortsparketten geen wezenlijke verschillen in percentages gegrond verklaarde en afgewezen klachten.

Art. 12 Sv-klachten betreffen vaak mishandelingsmisdrijven, bedreigingszaken vaker ongegrond verklaard

Uit de dossierstudie kwam naar voren dat 40% van zowel de gegrond verklaarde als de ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten mishandelingsmisdrijven betrof (en dan voornamelijk geweld tussen burgers). In totaal werden in de periode 2010-2014 naar schatting ongeveer 5.000 art. 12 Sv-klachten ingediend betreffende de afhandeling van mishandelingsmisdrijven, hetgeen zou neerkomen op 342 per 10.000 afgedane mishandelingszaken. De top vier van de betreffende misdrijfcategorieën bestond verder uit diefstal, bedreiging en vernieling. Gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten betroffen in het ressortsparket Amsterdam vaker dan gemiddeld vernielingsmisdrijven. Ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten betroffen in het ressortsparket Den Haag vaker dan gemiddeld bedrog.

Het aandeel bedreigingsmisdrijven daalde bij de gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten van 24% naar 10%. Tegelijkertijd was er een stijging van bedreigings-

misdrijven bij ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten van 6% naar 21%. Dit betekent dat bedreigingszaken in de loop der tijd vaker ongegrond werden verklaard.

Voornamelijk klachten over technische sepots door het Openbaar Ministerie

De meeste art. 12 Sv-klachten in de dossierstudie betroffen misdrijven die door het OM waren afgedaan. Landelijk was in ongeveer één op de tien art. 12 Sv-klachten de politie de betreffende afdoeningsinstantie. In het ressortsparket 's-Hertogenbosch was dat echter twee maal zo vaak het geval. Bij de gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten kwamen door de politie afgedane misdrijven in 2013 en 2014 vrijwel niet meer voor.

Gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten betroffen vrijwel uitsluitend geseponeerde zaken; ongegrond verklaarde klachten daarnaast ook wel (voor 2012) transacties of (na 2012) strafbeschikkingen (10%). Technische sepots kwamen ongeveer twee maal vaker voor dan beleidssepots. Naar schatting circa 7.500 art. 12 Sv-klachten in de periode 2010-2014 betroffen misdrijven afgedaan met een technisch sepot. Dat zijn 802 art. 12 Sv-klachten op de 10.000 zaken die door het OM werden afgedaan. Voor beleidssepots lag de schatting een stuk lager (circa 2.900), ook relatief ten opzichte van het totaal (256 per 10.000). Ongegronde art. 12 Sv-klachten betroffen in de loop der tijd vaker een beleidssepot en minder vaak een technisch sepot.

De belangrijkste technisch sepotgrond was onvoldoende bewijs (47% van gegrond verklaarde en 38% van ongegrond verklaarde klachten). Gronden van beleidssepots waren meer gevarieerd, maar de verhouding tussen verdachte en benadeelde (met name medeschuld) was het meest gehanteerd (9% respectievelijk 6%). In het ressortsparket 's-Hertogenbosch waren misdrijven van gegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten relatief vaak afgedaan met een beleidssepot (39%).

Hoofdofficier van justitie en advocaat-generaal oordelen art. 12 Sv-klachten steeds vaker als ongegrond, hof wijst minder klachten af

Bij 92% van de ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten was de beschikking van het hof overeenkomstig zowel het advies van de hoofdofficier van justitie als het schriftelijk standpunt van de advocaat-generaal. Daarentegen was dat bij de gegrond verklaarde klachten vaak niet het geval: bij 50% adviseerde de hoofdofficier van justitie tot afwijzing van de klacht en bij 37% was dat ook het standpunt van de advocaat-generaal. Het hof beschikte dus anders en verklaarde de art. 12 Sv-klacht gegrond. Dit gebeurde vaker in de ressortsparketten Amsterdam en 's-Hertogenbosch dan in Arnhem-Leeuwarden en Den Haag.

In de periode 2010-2014 was de gegrondverklaring door het hof steeds minder vaak overeenkomstig het oordeel van de hoofdofficier van justitie en de advocaat-generaal, terwijl het hof nauwelijks meer art. 12 Sv-klachten gegrond verklaarde. Dat wijst erop dat de hoofdofficier van justitie en de advocaat-generaal vaker van

mening waren dat een art. 12 Sv-klacht ongegrond was, maar dat het hof daarin niet meeging en dus vaker anders beschikte.

Conclusies

Op basis van het voorgaande wordt het volgende geconcludeerd:

- Tussen 2010 en 2015 werden steeds meer art. 12 Sv-klachten ingediend, niet alleen in concrete aantallen, maar ook ten opzichte van het totaal aantal door het Openbaar Ministerie afgedane zaken.
- Veel art. 12 Sv-klachten betreffen mishandelings-, bedreigings-, diefstal- en vernielingsmisdrijven die door het Openbaar Ministerie wegens onvoldoende bewijs werden geseponeerd.
- De gemiddelde doorlooptijd tussen indienen van de klacht en de uiteindelijke beschikking door het hof nam toe.
- De hoofdofficier van justitie en de advocaat-generaal waren steeds vaker van mening dat een art. 12 Sv-klacht ongegrond was.
- Het hof wees steeds minder vaak art. 12 Sv-klachten af.

De ressortsparketten

Over de afzonderlijke ressortsparketten wordt het volgende opgemerkt:

Het ressortsparket **Amsterdam** kende in 2012 lange doorlooptijden, ondanks dat relatief veel zaken schriftelijk en zonder nader onderzoek werden afgehandeld. Het aandeel afgewezen art. 12 Sv-klachten nam hier toe, maar verschilde uiteindelijk niet van de overige ressortsparketten. De hoofdofficier van justitie en advocaat-generaal oordeelden hier relatief vaak dat een art. 12 Sv-klacht ongegrond was, terwijl het hof deze gegrond verklaarde

In het ressortsparket **Arnhem-Leeuwarden** kwamen (vooral uit het arrondissement Noord-Nederland) veel art. 12 Sv-klachten binnen. De doorlooptijd is in 2010-2014 verdubbeld. Art. 12 Sv-klachten naar aanleiding van transacties en strafbeschikkingen kwamen hier wat vaker voor. Qua betreffende misdrijven, advies van hoofdofficier van justitie, standpunt van advocaat-generaal en beschikking van het hof week dit ressortsparket nauwelijks af van het landelijke beeld.

Hoewel art. 12 Sv-klachten over het functioneel parket en landelijk parket meestal bij het ressortsparket **Den Haag** terechtkwamen, ontving dit ressortsparket relatief weinig klachten. Vrijwel alle art. 12 Sv-zaken werden hier ter zitting behandeld, maar de doorlooptijden waren niet langer dan gemiddeld. Klachten betroffen hier wat vaker dan elders bedrog (naast mishandeling, bedreiging en diefstal). De afdoening van de misdrijven waarop de art. 12 Sv-klachten betrekking hadden, verschilde echter niet van het landelijke beeld. Ook op de andere onderzochte punten waren er vrijwel geen bijzonderheden.

Het ressortsparket **'s-Hertogenbosch** kende de kortste doorlooptijden in de beginfase van een art. 12 Sv-procedure, maar omdat alle klachten hier ter zitting werden behandeld en er relatief vaak nader onderzoek nodig werd geacht, was de totale doorlooptijd tot de eindbeschikking gemiddeld. Art. 12 Sv-klachten (meestal ongegrond verklaard) betroffen hier relatief vaak misdrijven die waren afgedaan door de politie en die waren afgedaan met een beleidssepot. Ook in 's-Hertogenbosch oordeelden de hoofdofficier van justitie en de advocaat-generaal relatief vaak dat een art. 12 Sv-klacht ongegrond was, terwijl het hof deze gegrond verklaarde.

DEELRAPPORT III

In deelrapport III komen twee thema's aan bod: (1) opvallende trends in doorlooptijd bij art. 12-Sv zaken, en (2) de interne communicatie tussen de eerste en tweede lijn, en binnen de tweede lijn. In de kwantitatieve analyse van de registratiegegevens vielen bij de doorlooptijden bij art. 12 Sv-zaken (deelrapport II, paragraaf 1.2.6) namelijk twee ressortsparketten op: Amsterdam en Arnhem-Leeuwarden. Bij het ressortsparket Amsterdam sprong vooral een flinke piek in doorlooptijd van in 2012 ingediende klachten in het oog. Bij het ressortsparket Arnhem-Leeuwarden werd de doorlooptijd van jaar tot jaar langer, terwijl deze in de andere parketten met betrekking tot de na 2012 ingediende klachten korter werd.

De tweede paragraaf van dit deel handelt over de interne communicatie. In deelonderzoek I is weergegeven dat tijdens de rondgang langs een aantal hoofdofficieren van justitie de interne communicatie als aandachtspunt is meegegeven in het onderhavige onderzoek. Daarnaast zijn er andere redenen te noemen om dieper op het aspect van de interne communicatie in te gaan. Hierbij gaat het om het zoeken naar een oorzaak of een verklaring voor de lengte van de doorlooptijden, het inzichtelijk maken van de verhouding tussen de eerste en tweede lijn, bijvoorbeeld met het oog op de vraag in hoeverre de officier van justitie en de advocaat-generaal met elkaar op één lijn staan of trachten te komen, en de vraag of de advocaat-generaal een correctiemechanisme vormt of eventueel meer zou kunnen gaan vormen ten opzicht van de eerste lijn.

Over beide thema's zijn ter verdieping en/of ter verklaring vragen voorgelegd aan betrokken actoren.

Eerste thema: opvallende trends bij doorlooptijden nader verklaard en suggesties voor kortere doorlooptijden

In deel II zijn opvallende trends bij doorlooptijden gezien bij de vestigingen Amsterdam en Arnhem-Leeuwarden (deelrapport II, paragraaf 1.2.6). In deelrapport III zijn in het licht van deze kwantitatieve bevindingen aan verschillende betrokken actoren enkele vragen voorgelegd met betrekking tot oorzaken, factoren, blokka-

des, feiten en/of omstandigheden om te komen tot mogelijke verklaringen van deze trends. Verder is hun gevraagd of er maatregelen zijn getroffen om de stijging in de doorlooptijden te keren en/of de doorlooptijden te doen dalen, en of deze maatregelen ook daadwerkelijk effect hebben of hebben gehad.

Als verklaring voor de stijging van de doorlooptijden van de vestiging Amsterdam werd genoemd: onvoldoende controle en zicht op het proces, een proces dat over te veel schijven loopt, personeelsgebrek, een tekortschietend administratief systeem, en organisatorische problemen bij de aansluiting binnen de keten, zoals een trage aanlevering van processen-verbaal door de politie.

Om een daling van de doorlooptijden in te zetten zijn er organisatorische verbeteringen doorgevoerd, onder meer gericht op stroomlijning binnen de keten, bestaande uit personeelsuitbreiding, het beleggen van het proces in één hand waardoor controle en zicht veel beter mogelijk zijn, een betere coördinatie, samenwerking, procesbewaking en controle. Hierbij worden wel enkele kanttekeningen geplaatst, namelijk dat er aanzienlijke inspanningen nodig zijn om deze verbeteringen in stand te houden, maar ook dat het kan voorkomen dat een art. 12 Sv-zaak om procesredenen later op zitting wordt aangebracht, bijvoorbeeld omdat men eerst de behandeling van de strafzaak wil afwachten, of om andere redenen veel tijd vergt, waardoor er een negatief drukkend effect op de doorlooptijden kan ontstaan.

Als verklaring voor de stijging van de doorlooptijden van de vestiging Arnhem-Leeuwarden werd genoemd: een stijging van het aantal klachten, gecombineerd met personele problemen, haperingen in de aansluiting binnen de keten, zoals bulkvorming bij de aanlevering van zaken aan het hof of te veel (onnodige) behandelingen ter zitting, onvoldoende transparantie van het proces, te weinig bewaking van de omlooptijd, te veel schakels binnen het proces, en onvoldoende (aan)sturing bij het opvragen van ambtsberichten bij de eerste lijn en het verkrijgen van informatie van de politie.

Manieren om de doorlooptijd te verkorten die genoemd worden door de betrokken actoren van de vestiging Arnhem-Leeuwarden zijn: regulier overleg en termijnbewaking binnen de eerste lijn, het verminderen van schakels binnen het proces, bijvoorbeeld door het hof direct in verbinding te brengen met de eerste lijn, betere (aan)sturing en betere (externe) communicatie rondom vervolgingsbeslissingen om het aantal klachten te verminderen.

Tweede thema: interne communicatie tussen eerste en tweede lijn, en binnen tweede lijn

– *Ervaring en werkwijze*

Uit de antwoorden op de vraag naar de ervaring met art. 12 Sv-zaken kan worden afgeleid dat in de verschillende vestigingen van het ressortsparket de behandeling van art. 12 Sv-zaken over het geheel genomen niet hetzelfde is georganiseerd. Over

het geheel genomen kan niet worden gesproken van een uniforme werkwijze binnen het ressortsparket.

Op de vestiging Arnhem-Leeuwarden is er een 'team' ervaren advocaten-generaal en secretarissen die de zogenoemde maatwerkzaken en bijzondere zaken behandelen en het merendeel van de zittingen doet. Een van deze ervaren AG's onderhoudt contact met de arrondissementsparketten. Standaardzaken worden verwerkt door de weekdienst en de advocaten-generaal die in die week voor de dienst zijn ingeroosterd. Sinds enkele maanden heeft een medewerker het grootste deel van de art. 12 Sv-zaken op zich genomen. Hoewel er clustering van ervaren AG's en secretarissen binnen deze zaakstroom heeft plaatsgevonden, moet tegelijkertijd worden geconstateerd dat de doorlooptijden in de loop der jaren zijn toegenomen. Ofschoon het toenemen van de doorlooptijden van meerdere factoren afhankelijk is of kan zijn, is het een opvallend gegeven dat ondanks de clustering van ervaren AG's en secretarissen en het in gang zetten van intensivering van de contacten met de arrondissementsparketten, de doorlooptijden hebben kunnen toenemen. Wel is aangegeven dat in de loop van 2016 achterstanden zijn ingelopen en de aanlevering constanter is geworden. Dit lijkt samen te vallen met het aanstellen van een vaste medewerker die het grootste deel van de art. 12 Sv-zaken behandelt en de verdere intensivering van het contact tussen de eerste en tweede lijn.

Op de vestiging Den Bosch is er geen clustering van ervaren advocaten-generaal die hoofdzakelijk de art. 12 Sv-zaken op zich nemen, ofschoon er duidelijk meer ervaren en minder ervaren AG's betrokken zijn bij de behandeling van art. 12 Sv-zaken. Verder zijn de art. 12 Sv-zaken niet voorbehouden aan de weekdienst-AG's, en houden secretarissen zich niet bezig met art. 12 Sv-zaken; de AG's schrijven zelf de schriftelijke adviezen aan het hof en doen vervolgens in het merendeel van de gevallen ook zelf de zittingen. Hoewel de behandeling van zaken verspreid en ogenschijnlijk op het niveau van de AG's minder geconcentreerd lijkt, is het proces wel degelijk gestroomlijnd. Op zowel het ressortsparket als het arrondissementsparket is er administratief één aanspreekpunt. Van daaruit vindt termijnbewaking plaats en wordt gerappelleerd indien de ambtsberichten dan wel nadere verzoeken niet tijdig arriveren. Het schriftelijk advies van de advocaat-generaal wordt altijd direct (dus gelijktijdig met het verzenden naar het hof) aan dat aanspreekpunt in de eerste lijn verzonden. Ook indien dit afwijkt van het advies in het ambtsbericht van de hoofdofficier, wordt dit in de huidige praktijk nog niet teruggekoppeld naar de beslisser. Dat gebeurt pas indien een klacht gegrond wordt verklaard. Alle dan beschikbare stukken, zoals beschikking hof, proces-verbaal zitting hof, pleitnotities, eventueel ter zitting overgelegde stukken, het schriftelijk advies van de advocaat-generaal en het ambtsbericht van de hoofdofficier van justitie met eventuele bijlagen, worden doorgestuurd naar de oorspronkelijke beslisser. Er is dan een compleet dossier op basis waarvan vervolgstappen genomen kunnen worden. In Amsterdam zijn de art. 12 Sv-zaken thans belegd bij de weekdienst, terwijl daarvoor de coördinatie bij een daartoe aangewezen AG en secretaris lag. Bepaalde

maatwerkzaken worden buiten de weekdienst om behandeld door daartoe aange-
wezen AG's. Op de weekdienst worden de art. 12 Sv-zaken door ervaren en minder
ervaren AG's behandeld. Wel is het zo dat steeds dezelfde secretaris permanent bij
de art. 12 Sv-zaken op de weekdienst betrokken is, de klachten bij binnenkomst
beoordeelt op complexiteit en urgentie, waarna ze door de afdelingsleiding aan
AG's worden toebedeeld. De taken van de (voorheen) coördinerend AG zijn thans
nog het samen met deze permanente medewerker overleggen met de contact-OvJ's
en het coördineren van administratieve processen. Daarnaast heeft een vaste admi-
nistratieve kracht als taak: dossierbeheer, voortgangsbewaking, rappelleren enzo-
voort. Deze permanente medewerker en administratieve kracht worden gezien als
onmisbare schakels in de stroomlijning en een goede doorloop van het proces. Ook
op de arrondissementsparketten zijn vaste krachten (een administratieve kracht
en een secretaris) ingezet om contacten te onderhouden met het ressortsparket. De
aansluiting van de parketten vindt via deze vaste krachten plaats.

In Den Haag worden de art. 12 Sv-klachten over het algemeen behandeld door
de weekdienst. De dienstdoende AG's en secretarissen bestaan uit ervaren en
minder ervaren AG's en secretarissen. Uitzonderingen op deze zaakstroom in de
weekdienst zijn specialistische zaken of bepaalde gevoelige zaken, die door een
daarvoor aangewezen AG worden behandeld. De berichten aan het hof worden
geschreven door de dienstdoende AG en secretaris. De zittingen worden niet
noodzakelijkerwijs gedaan door de AG die ook het bericht heeft geschreven. Ter-
mijnbewaking vindt plaats via de weekdienst. Ook het uitzetten van vragen met
betrekking tot nader onderzoek door de eerste aanleg en/of de politie gebeurt via
de weekdienst. Berichten van de AG's worden – ofschoon deze werkwijze vanuit
het hof wordt bekritiseerd – met een beknopte standaardformulering opgemaakt
als de AG zich geheel kan vinden in het ambtsbericht van de hoofdofficier.

– *Contact met de eerste lijn*

Voor wat betreft het contact met de eerste lijn vindt er door de vestiging Arn-
hem-Leeuwarden regelmatig en intensief overleg plaats, vooral waar het gaat om
gevoelige en spraakmakende zaken. Verder vindt contact plaats wanneer het dos-
sier niet volledig is, informatie wordt opgevraagd of een getuigenverhoor is aange-
kondigd, of wanneer men het niet eens is met het ambtsbericht, of het ambtsbericht
of de vervolgingsbeslissing onbegrijpelijk, onduidelijk of onvolledig wordt gevon-
den. In de bulk van de art. 12 Sv-zaken vindt in de regel geen overleg plaats.

De mate waarin contact werd opgenomen met de eerste lijn door de AG's van de
vestiging Den Bosch is wisselend. Als redenen voor het opnemen van contact
worden genoemd: wanneer ambtsberichten of nader onderzoek te lang op zich
laten wachten, om voortgangsafspraken te maken en deze te bewaken, of door
te bewerkstelligen dat de klacht 'verdampt', bijvoorbeeld door mediation c.q. een
schaderegeling of door alsnog – als dat nog mogelijk is – aan te sturen op vervol-
ging of nader onderzoek te laten instellen door middel van getuigenverhoren of het

opvragen van camerabeelden. Ook wordt contact opgenomen als het ambtsbericht van de hoofdofficier onjuist, onvolledig of onvoldoende is, dan wel als de vervolgingsbeslissing onbegrijpelijk is.

Ook in Amsterdam is de mate waarin contact wordt opgenomen met de eerste lijn, alsook de redenen die daarvoor worden genoemd, verschillend per respondent. Als redenen om contact op te nemen worden genoemd: het verstrekken van informatie over zittingsvoortgang/-datum, wanneer de vervolgingsbeslissing of de opportuiniteitsafweging niet te volgen en/of onbegrijpelijk is, als er een andere oplossing mogelijk is die meer recht doet aan de belangen die spelen, wanneer alsnog vervolgd zou moeten worden, voor het opvragen van informatie en/of (aanvullende) processen-verbaal van de politie, of als er wordt afgeweken van het ambtsbericht. Ook wordt contact opgenomen voor zaak-overstijgende aangelegenheden, zoals: (1) kennelijk onhoudbare vervolgingsbeslissingen (bijvoorbeeld als sepot 02 verkapte beleidssepots in ernstige zaken, wat zich kan voordoen als door de klager genoemde getuigen helemaal niet zijn gehoord of helemaal geen enkel onderzoek is verricht na de aangifte), (2) zaken waarin op basis van ervaring wordt voorzien dat het hof de AG om aanvullende informatie zal vragen (soms ontbreken politie-pv's) en (3) zaken waarin het ressortsparket van mening is dat het hof goed (of beter) dient te worden geïnformeerd over het vervolgingsbeleid als achtergrond voor individuele vervolgingsbeslissingen, zodat het beleidsmatige aspect in de toetsing kan worden betrokken (wat meestal tot een marginale(re) toetsing van de vervolgingsbeslissing leidt als het beleid begrijpelijk en verdedigbaar lijkt).

De respondenten van de vestiging Den Haag geven aan dat er over het algemeen niet vaak contact wordt opgenomen met de eerste lijn, aangezien in de meeste gevallen het advies van de eerste lijn wordt gevolgd en de noodzaak tot afstemming dan minder wordt gevoeld. Ook kan het zijn dat het er door tijdsdruk niet van komt. Uitzonderingen hierop worden gevormd door gevoelige, specialistische en bijzondere zaken. Het contact in die specifieke zaken is frequent en intensief, en varieert van het toesturen van het bericht van de AG naar de officier van justitie (eventueel met ruimte hierop te reageren) tot het min of meer gezamenlijk schrijven van sepotbrieven en ambtsberichten. Verder wordt contact opgenomen met de eerste lijn als men het niet eens is met de vervolgingsbeslissing of als deze onduidelijk is, als het dossier niet volledig is omdat bijvoorbeeld stukken (zoals eerdere aangiftes, de sepotbeslissing en dergelijke) missen of als nadere informatie nodig is, als er nog geen echte sepotbeslissing is of als er te snel of met onvoldoende onderzoek een sepotbeslissing genomen is, als voorzien wordt dat het hof nader onderzoek zal bevelen, als er afstemming moet plaatsvinden of als er iets moet worden kortgesloten, of als wordt afgeweken van het ambtsbericht van de hoofdofficier, het ambtsbericht onder de maat wordt gevonden of als er een onjuiste beoordeling is gemaakt met betrekking tot de mogelijk aan de orde zijnde strafbare feiten.

– *Contact met de eerste lijn bij afwijkende opvattingen*

Als op het punt van het contact met de eerste lijn wordt doorgevraagd op een mogelijk afwijkende opvatting van de AG ten opzichte van het ambtsbericht, komt daar het volgende uit.

Vrijwel alle respondenten van de vestiging Arnhem-Leeuwarden zeggen overleg met de eerste lijn te zoeken als voorafgaand aan de zitting blijkt dat er afwijkende standpunten zijn en als het gaat om gevoelige zaken, vooral wanneer men het pertinent oneens is, als wordt gemeend dat de eerste lijn zich er te gemakkelijk vanaf heeft gemaakt, als er sprake is van een (juridisch) onjuist standpunt en om te controleren of er iets wordt gemist. Wanneer het standpunt op de zitting wordt gewijzigd, wordt er geen contact meer opgenomen met de eerste lijn omdat de tijd daarvoor dan ontbreekt. Eén respondent neemt uit een principieel oogpunt geen contact op met de eerste lijn omdat het ressortsparket een eigen verantwoordelijkheid heeft, wat betekent dat er in beginsel geen overleglijn zou moeten bestaan tussen de eerste en tweede lijn.

De respondenten van de vestiging Den Bosch schetsen een gevarieerder beeld. Enerzijds zijn er respondenten die niet standaard contact opnemen, maar alleen als men nadere informatie of onderzoek wenst, en die onafhankelijk tot een advies willen kunnen komen; anderzijds zijn er respondenten die wél regelmatig of zelfs altijd contact opnemen met de eerste lijn als er wordt afgeweken. Die laatste groep doet dat bijvoorbeeld als men een toelichting wenst op de eerstelijnsvisie, of om het afwijkende standpunt van de tweede lijn mede te delen en uit te leggen, en om vervolgens de eerste lijn in de gelegenheid te stellen het ambtsbericht eventueel aan te passen.

De Amsterdamse respondenten nemen in de regel contact op met de eerste lijn als de standpunten afwijkend zijn, ofschoon de ervaringen in het verleden niet altijd positief waren. In de loop der jaren wordt hier positiever op gereageerd.

In Den Haag neemt de helft van de respondenten bij een afwijkend standpunt contact op met de eerste lijn voor het voeren van overleg, waarbij vragen aan de orde kunnen komen over de totstandkoming van de vervolgingsbeslissing. Dit leidt tot wederzijds begrip en soms tot het bijstellen van standpunten. De andere helft neemt vanwege de drukte en hectiek van de weekdienst of een gebrek aan eigen scherpte geen contact op met de eerste lijn, behalve waar het gaat om bijzondere of gevoelige zaken. Andere redenen om geen contact te hebben met de eerste lijn zijn bijvoorbeeld een slechte kwaliteit van het ambtsbericht, een enkele wijziging van een sepotgrond, onbekendheid met de beoordelaar, het ontbreken van interesse vanuit de eerste lijn in een zaak, onbereikbaarheid van de betrokken officier van justitie, of het ligt meer op de weg van de gebieds-AG om de kwestie te bespreken op een regulier overleg van de gebieds-AG met de eerste lijn.

– *Terugkoppeling na de zitting*

Vervolgens is er doorgevraagd op het contact met de eerste lijn nadat de beschikking er ligt. Door vrijwel alle respondenten van de verschillende vestigingen wordt opgemerkt dat de beschikkingen via de administratie van alle vier de vestigingen aan de daaraan verbonden arrondissementsparketten worden doorgezonden aan de eerste lijn zodra deze ontvangen zijn van het hof. Zodoende raken de eerstelijnsarketten via een administratieve lijn op de hoogte van de beslissingen van het hof. Terugkoppeling door AG's en secretarissen vindt – al dan niet via de weekdienst of via de gebieds- of contact-AG's – daarnaast niet standaard plaats, niet in de laatste plaats doordat de beschikkingen niet altijd door de AG's en/of secretarissen zelf worden ontvangen. Door AG's of secretarissen wordt teruggekoppeld in zaken waarin eerder ook contact was, er aanvullende acties nodig zijn, in bijzondere, gevoelige of spraakmakende gevallen of bij contraire beslissingen. De terugkoppeling tussen de RP-vestiging Den Bosch en de eerste lijn lijkt het meest uitgebreid en gestroomlijnd. Gedurende het verloop van de art. 12 Sv-procedure vindt reeds dossieropbouw plaats, zodat men na ontvangst van een eventueel gegrond verklaarde klacht direct daarover volledig is geïnformeerd en vervolgstappen kan ondernemen.

– *Verbeteringen in de communicatie tussen de eerste en tweede lijn*

Door een aantal respondenten is uitgebreid ingegaan op de vraag naar mogelijke verbeteringen in de communicatie tussen de eerste en tweede lijn. Daarbij zijn er waardevolle suggesties gedaan. Er wordt wel ruimte voor verbetering gezien, ofschoon ook een aantal respondenten meent dat de communicatie reeds optimaal is of – in één geval – dat er geen communicatie zou moeten zijn. Verbetering van de communicatie wordt van belang geacht voor een efficiënter verloop van de procedure als geheel, voor voortvarende en zorgvuldige gedetailleerde rapportering en voor kwaliteitsverbetering.

Door de respondenten van de vestiging Arnhem-Leeuwarden worden als knelpunten genoemd dat de klachtafhandeling van de verschillende arrondissementsparketten verschillend is georganiseerd en dat de gebieds-AG niet altijd op de hoogte wordt gesteld van een geruchtmakende zaak. Daarbij worden het ambtsbericht van de hoofdofficier van justitie én daarbovenop een advies van de AG als dubbelop gezien.

Als suggesties voor verbetering worden genoemd: overleg op voorhand in min of meer gevoelige zaken, structurele terugkoppeling, investeren in het elkaar beter leren kennen en in het organiseren van gezamenlijke bijeenkomsten om te bespreken waar men tegenaan loopt, jurisprudentiebespreking en verbeterafspraken voor de toekomst.

In Den Bosch is men unaniem over de wenselijkheid van en ruimte voor verbetering. Als knelpunt wordt vooral gezien stroperigheid en het niet verplaatsen in elkaars positie. Ook wordt de communicatie via de administratie als knelpunt

gezien, omdat het moeizaam is om op tijd aanvullende stukken, een ambtsbericht of een aanvulling daarop te krijgen, zelfs na vele malen rappelleren. Voorts wordt ook door deze vestiging als knelpunt ervaren dat er te veel dubbel werk en te veel personen/schijven in de procedure zitten. Als suggesties voor verbetering worden genoemd het elkaar beter leren kennen, het duidelijk maken van elkaars belang (zodat termijnen beter worden bewaakt en de kwaliteit van de ambtsberichten toeneemt), het uitnodigen van eerstelijnsmedewerkers bij art. 12 Sv-zittingen, het instellen van een klein team van beoordelaars bij het ressortsparket dat korte lijnen heeft met de eerstelijnsparquetten, zodat men elkaar snel kan vinden, en (impliciet) het verminderen van het aantal schijven/betrokken personen.

De respondenten van de vestiging Amsterdam zijn het meest positief over de huidige situatie, ofschoon wordt onderkend dat verbeteringen mogelijk zijn. Als knelpunten worden wel genoemd dat het soms lastig is om bij de eerste lijn degene te vinden die aanvullende informatie kan leveren, dat er niet altijd voldoende begrip is voor het verschil in de gemaakte of te maken afwegingen die tot een beslissing of een standpuntinname hebben geleid en dat er niet voldoende capaciteit of tijd beschikbaar is om de communicatielijnen optimaal vorm te geven. Een aantal suggesties ter verbetering wordt genoemd. In de eerste plaats wordt de suggestie gedaan om in een vroeg stadium een voorafgaand overleg tussen de eerste lijn en de tweede lijn te laten plaatsvinden bij twijfelgevallen over de te kiezen aanpak. Ten tweede wordt de suggestie gedaan om onbegrijpelijke sepot of gebrekkig onderzoek met de betrokken officieren van justitie te bespreken. Verder zou moeten worden gewerkt met vaste aanspreekpersonen waardoor er een (her)kenbare structuur ligt voor informatieverstrekking. Het overleg tussen de contact-AG's en de arrondissementsparquetten behoort als basis te dienen voor gegevensuitwisseling. Voorts wordt een betere automatisering bij de informatievoorziening en -overdracht als belangrijk punt gezien. Een zesde suggestie is om zo veel mogelijk de onderzoekshandelingen in het kader van een art. 12 Sv-procedure (al dan niet in opdracht van het hof) terug te brengen en te beperken tot minder bewerkelijke informatieverstrekking. Ten slotte wordt de suggestie gedaan om het verzoek aan de officier van justitie tot het nemen van een nieuwe vervolgingsbeslissing (indien dat mogelijk is en er nog geen sepotverwachtingen gewekt zijn bij beklagde) te doen nadat aanvullend onderzoek heeft plaatsgevonden, die bij een negatief besluit opnieuw onderworpen kan zijn aan een art. 12 Sv-beoordeling. Wordt alsnog besloten tot vervolging, dan kan het hof de klacht niet-ontvankelijk verklaren of afwijzen.

In de Haagse vestiging worden door enkele respondenten geen noodzaak, ruimte of mogelijkheden gezien voor verbetering in de communicatie tussen de eerste en tweede lijn. Het merendeel 'ziet het wel'. Er worden veel knelpunten in de communicatie aangewezen. Zo wordt het als lastig ervaren om verschillende standpunten terug te koppelen als het standpunt van de AG afwijkt van het standpunt van de zittings-AG, en is er veel onduidelijk, zowel vóór als tijdens en na de behandeling

van de klacht ter zitting. Zo is onduidelijk *met wie* of *aan wie* van de eerste lijn moet worden teruggekoppeld. Is dat de hoofdofficier van justitie, de recherche-officier van justitie, de zaaksofficier van justitie of de secretaris van het advies? Ook is onduidelijk *hoe* moet worden teruggekoppeld (al dan niet in geval van afwijkende standpunten door de diverse ambtsgenoten) en hoe deze terugkoppeling moet worden vastgelegd, bijvoorbeeld met het oog op de overdracht van de zaak aan een collega-AG die de weekdienst overneemt of de zitting doet. Verder wordt als knelpunt gezien dat er in de eerste lijn te makkelijk met art. 12 Sv-zaken wordt omgegaan en dat de hoofdofficier van justitie het bijna altijd eens is met de beslissing tot niet (verdere) vervolging. Ambtsberichten worden vaak door stagiairs of juridisch medewerkers opgesteld, waardoor overleg over het ambtsbericht vaak niets oplevert. Het kost echter (te) veel tijd en moeite om de schade te repareren na een slecht ambtsbericht van de eerste lijn, na een gebrekkig onderzoek of na het gebruik van een verkeerde juridische sleutel. Dit leidt tot onwenselijke vertraging voor de afdoening van de zaak zelf (verjaring, onmogelijkheid van sporenonderzoek, enzovoort). Ook wordt de werkdruk als te groot ervaren om de communicatie beter vorm te geven, gaat het proces over te veel schijven (minimaal: politie, parketsecretaris, OvJ, HOvJ, administratie AP, administratie RP, weekdienst, secretaris RP, AG, hof enzovoort), en is er vaak onbekendheid met degene die de beslissing genomen heeft. Als suggesties ter verbetering worden genoemd: terugkoppeling door de gebieds-AG en elkaar beter op de hoogte houden van met name afwijkende standpunten en beslissingen daarop van het hof door middel van regelmatig overleg tussen het RP en het AP. Daarnaast mag van de eerste lijn worden verwacht dat zij aangeeft in welke zaken zij terugkoppeling wenst en dat zij een actievere houding aanneemt in het opvragen van informatie. Ook zou er aan de zijde van het arrondissementsparket sprake moeten zijn van goede kwaliteit. Ten slotte wordt heil gezien in verbeteringen op het terrein van de automatisering, bijvoorbeeld door art. 12 Sv-zaken te incorporeren in de reeds bestaande 'track-and-trace'-app.

– *Interne communicatie binnen de tweede lijn*

Voor drie van de vier vestigingen (Arnhem-Leeuwarden, Den Bosch en Amsterdam) geldt dat over het algemeen met elkaar wordt overlegd in belangwekkende zaken en als standpunten afwijken. Het komt niet vaak voor dat standpunten afwijken. Door de AG wordt teruggekoppeld naar de secretarissen of zij wel of niet akkoord zijn met het conceptadvies. In Den Bosch wordt het conceptadvies altijd geschreven door de AG zelf. Als pas op zitting wordt afgeweken van een eerder ingenomen standpunt, is het niet mogelijk om te overleggen, maar vindt terugkoppeling nadien plaats.

In Arnhem-Leeuwarden heeft een en ander geleid tot een veranderde werkwijze. Doordat in het verleden advocaten-generaal op zitting veelvuldig een ander standpunt innamen dan hun collega's in het schriftelijk advies aan het hof, is het thans

zo dat de zittings-AG ook zelf het schriftelijk standpunt bepaalt, zoals over het algemeen ook in Den Bosch gebeurt.

In de Haagse vestiging komt overleg bij een afwijkend standpunt wel voor, maar gebeurt dat meestal niet en wordt er ook niet teruggekoppeld. Als reden hiervoor wordt de tijdsdruk gegeven, of dat niet bekend is welke secretaris het advies heeft geschreven, dat immers door een collega-AG is ondertekend.

– *Veranderingen in de communicatie*

Als verandering in de interne communicatie wordt door de vestiging Arnhem-Leeuwarden genoemd dat de communicatie met de eerste lijn is verbeterd. Een verandering in positieve zin. Er wordt nu meer overlegd, de AG wordt in een eerder stadium betrokken of aan een zaak gekoppeld, en er wordt naar gestreefd om tot betere werkafspraken te komen. Daarnaast is er gewerkt aan een ander rappelsysteem, waarbij niet meer in elke zaak afzonderlijk door de administratie wordt gerappelleerd, maar waarbij overzichtslijsten worden gestuurd aan degene die op de parketten verantwoordelijk is voor de voortgang van de beklagzaken en aan de contact-AG's. Er wordt nu meer gecommuniceerd over de late aanlevering en de inhoudelijke kwaliteit van een ambtsbericht. Verdere verbetering zou kunnen worden bereikt als de arrondissementsparketten een eenduidige werkwijze zouden volgen en als er beter gecommuniceerd zou worden richting de burger.

In de vestiging Den Bosch wordt over het algemeen geen verandering in de interne communicatie ervaren, op een enkele respondent na, die aangeeft dat er meer contact is gekomen met de eerste lijn en dat de laatste tijd ook periodiek ressortelijk overleg plaatsvindt tussen de direct verantwoordelijken van de eerste en tweede lijn.

Vanuit de vestiging Amsterdam wordt verschillend gereageerd. Daar waar de een een positieve verandering ervaart in de intensiteit van de communicatie, geeft de ander juist aan minder contact op te nemen met de eerste lijn vanwege negatieve ervaringen in het verleden. Anderen zien geen verschil.

Een deel van de respondenten van de Haagse vestiging geeft aan dit een lastig te beantwoorden vraag te vinden omdat er geen uitspraak over gedaan kan worden vanwege onvoldoende zicht op de communicatie, vanwege te weinig ervaring of omdat men er geen idee van heeft. Een ander deel ziet wel degelijk veranderingen. Het overleg is intenser geworden vanwege de bijzondere zaken, en er vindt meer inhoudelijk overleg plaats tussen de eerste en tweede lijn over de inhoud van het ambtsbericht. Ook door de invoering van de weekdienst is er veel veranderd wat betreft de toegenomen frequentie van het contact met de eerste aanleg en het contact onderling op het ressortsparket. Nu de voortgang van een zaak op de weekdienst beter wordt bewaakt, is er meer ruimte voor discussie met de eerste lijn.

Op basis van de deelrapporten komen wij tot de volgende aanbevelingen:

– *Meer focus op mishandelingsmisdrijven*

In de eerste plaats menen wij dat het aanbeveling verdient meer de focus te richten op de aanpak van mishandelingsmisdrijven. Geconstateerd is dat het aantal klachten ex art. 12 Sv toeneemt. De genoemde oorzaken die een verklaring zouden kunnen vormen voor de toename van het totale aantal klachten, verklaren echter niet zozeer het forse aandeel van het aantal klachten dat wordt gevormd door mishandelingsmisdrijven, namelijk 40% van zowel de gegrond verklaarde als de ongegrond verklaarde art. 12 Sv-klachten. Het gaat voornamelijk om mishandelingsmisdrijven tussen burgers. Hieruit kan worden afgeleid dat slachtoffers van mishandelingsmisdrijven vaker ontevreden zijn over de wijze van afdoening. Het verdient dan ook aanbeveling de aanpak van en het omgaan met mishandelingsmisdrijven opnieuw scherp te bezien tegen het licht van de bevindingen uit deelrapport II.

– *Meer uniforme en zorgvuldiger werkwijze rondom sepotmededelingen, invoeren van de ‘voorlopige sepotbeslissing’*

Voorts verdient het aanbeveling om zorg te dragen voor een meer uniforme en meer zorgvuldige werkwijze rondom sepotmededelingen en om de stappen die reeds daartoe zijn gezet versneld voort te zetten. Niet alleen is op het punt van begrijpelijkheid van de mededeling (in technische zin) winst te behalen, maar ook zou een uitgebreidere motivering kunnen bijdragen aan de legitimering en het gezag van het sepotbesluit. Wij menen voorts dat het aanbeveling verdient dat sepotmededelingen nauwlettend en zo volledig mogelijk (naam van de beoordelaar/beslissingsnemer, de sepotgrond en eventuele bijzonderheden) worden geregistreerd. Dit komt ten goede aan de transparantie van het besluitvormingsproces, maar zorgt er ook voor dat in een later traject duidelijk is wie voor de beslissing verantwoordelijk is en daar op kan worden aangesproken.

Verder menen wij dat het aanbeveling verdient om als algemene werkwijze de sepotmededeling in de vorm van een ‘voorlopige beslissing’ of ‘voorgenomen beslissing’ te doen. Door een sepotbeslissing een voorlopig karakter – gekoppeld

aan een bepaalde termijn, bijvoorbeeld zes weken – te geven kan deze beslissing door dezelfde of door een (in de gezagslijn) hoger geplaatst lid van het OM binnen hetzelfde dienstonderdeel worden heroverwogen als een rechtstreeks belanghebbende het niet eens is met deze beslissing en zich daarover wenst te beklagen.

– *Zelfstandige rol van de hoofdofficier van justitie in het voortraject*

Het verdient aanbeveling het ambtsbericht van de hoofdofficier van justitie in de art. 12 Sv-procedure zelf te doen vervallen, en de rol van de hoofdofficier van justitie ten aanzien van de beslissing om niet te vervolgen op een andere wijze en in een eerder stadium invulling te geven. De rol van de hoofdofficier van justitie zou ingevuld kunnen worden als eerste aanspreekpunt van heroverweging van de vervolgingsbeslissing in de gevallen waarin een rechtstreeks belanghebbende het niet eens is met een voorlopige sepotbeslissing van de officier van justitie en zich daarover wenst te beklagen. Deze verplaatsing van de rol van de hoofdofficier van justitie naar het voortraject kent tal van voordelen. In de eerste plaats zal dit substantieel bijdragen aan een versnelling van de art. 12 Sv-procedure, doordat een tijdrovende schijf uit het proces verdwijnt. De verantwoordelijkheid voor een eerste heroverweging wordt op deze wijze bovendien het dichtst bij de beslissing nemende instantie, namelijk de officier van justitie, gelegd, die de zaak op dat moment nog vers in het geheugen heeft. Informatieverstrekking zal daardoor aanzienlijk makkelijker en efficiënter kunnen plaatsvinden. Doordat een eerste heroverweging in de tijd sneller plaatsvindt, is het risico dat bewijsmateriaal verdwijnt, (kwalitatief) verslechtert, verouderd of niet meer te achterhalen is, bovendien kleiner. Verder is de verwachting dat een en ander zal kunnen leiden tot een vermindering van het aantal klachten. Men zal in de eerste plaats adequater kunnen inspelen op de onvrede van de rechtstreeks belanghebbende (bijvoorbeeld door deze nog eens uit te nodigen voor een gesprek). Voorts blijkt uit het onderhavige onderzoek dat in een aantal gevallen door de hoofdofficier van justitie wordt erkend dat een onjuiste beslissing is genomen en dat hij van mening is dat de klacht gegrond dient te worden verklaard. Als de sepotbeslissing eerder, reeds in het voortraject, zou kunnen worden herzien en alsnog tot vervolging overgegaan zou kunnen worden, zou aldus een klacht ex art. 12 Sv kunnen worden voorkomen. Ten slotte zou een bijkomend effect van deze extra stap in het voortraject wellicht kunnen zijn dat in een vroeg stadium reeds een natuurlijke selectie van klagers en klachten plaatsvindt, aangezien minder serieuze of onduidelijke klachten op die manier ‘afgevangen’ kunnen worden. Een ander effect dat hiervan verwacht mag worden, is dat in een eerder stadium een vollediger dossier wordt opgebouwd waarop in de art. 12 Sv-procedure kan worden voortgebouwd. Zo kan worden voorkomen dat in de loop van de procedure nog nadere informatie moet worden opgevraagd door het hof.

- *Meer controle en sturing: centralisatie (regio-/gebieds-AG), zaken beleggen bij gespecialiseerde AG's en secretarissen, bewaking van voortgang en rappelsysteem bij vaste administratieve krachten*

Het verdient voorts aanbeveling om meer controle en sturing aan te brengen door organisatorisch meer te centraliseren. Zo zouden de art. 12 Sv-zaken op iedere vestiging belegd kunnen worden bij daarvoor aangewezen AG's (en daarnaast één of twee secretarissen per vestiging) die de adviezen schrijven en ook vervolgens zelf de zittingen voor hun rekening nemen. Uitzonderingen daarop zouden dienen te zijn de behandeling van niche-klachten door daarvoor gespecialiseerde AG's. In die gevallen treedt de art. 12 Sv-AG op als coördinator.

Deze art. 12 Sv-AG's zouden daarnaast in nauwe verbinding moeten staan met de regio-/gebieds-AG, die regulier overleg voert met de eerste lijn. Een dergelijke centralisatie zorgt niet alleen voor consistentie in standpunten en het omgaan met art. 12 Sv-zaken, maar zorgt ook voor duidelijkheid van aanspreekpunten en verantwoordelijkheidslijnen binnen de tweede lijn.

Aanbeveling verdient het voorts om hetzij een gezamenlijke administratie voor RP en hof na te streven, hetzij vaste administratieve krachten bij het RP en het hof aan te stellen, die de voortgang bewaakt/bewaken en het rappelsysteem bijhoudt/bijhouden.

- *Verbeteren en stroomlijnen van de interne communicatie*

Voorts bevelen wij aan om zorg te dragen voor een uniforme (dat wil zeggen op alle vier vestigingen van het ressortsparket hetzelfde) en kenbare (wie zit waar, wie doet wat, enzovoort) communicatie(infra)structuur tussen de eerste en tweede lijn, en binnen de tweede lijn. Van belang hierbij is dat in een zo vroeg mogelijk stadium zorg wordt gedragen voor (elektronische) dossieropbouw. Een waardevolle suggestie is om de mogelijkheden te bezien van een incorporatie van de art. 12 Sv-procedure in de reeds bestaande 'track-and-trace'-app.

- *Uniformering van werkwijzen van ressortsparket en hoven gezamenlijk*

Het verdient aanbeveling te streven naar landelijke uniformering van werkwijzen van het ressortsparket en de hoven gezamenlijk. Uit het onderhavige onderzoek (zowel uit het dossieronderzoek als uit de beantwoording van de vragen zoals weergegeven in deelrapport III) blijken op diverse punten gedurende de procedure (bijvoorbeeld de mate waarin art. 12c Sv wordt toegepast, het al dan niet oproepen van klagers en/of beklagden, het meervoudig of enkelvoudig behandelen ter zitting, het doen verrichten van onderzoekshandelingen, de mate waarin de vervolgingsbeslissing wordt getoetst, de wijze van motivering van de beschikking, termijnen die worden gehanteerd, rappelsystemen enzovoort) verschillende werkwijzen te worden gevolgd. Wij menen dat dit om meerdere redenen onwenselijk is. Als belangrijkste reden noemen wij hier dat zowel de klacht als de klager om niet kenbare of onduidelijke redenen per hof verschillend wordt behandeld en er aldus

sprake is van niet gerechtvaardigde rechtsongelijkheid. Verder zou een (landelijk) uniforme – en tevens duidelijke en kenbare – procesbeschrijving dienstig kunnen zijn om de doorlooptijden (verder) te beteugelen, indien bij de totstandkoming van een dergelijke procesbeschrijving de ‘best practices’ van de verschillende vestigingen van het ressortsparket en van de hoven, zoals die uit het onderhavige onderzoek naar voren zijn gekomen en die ook daadwerkelijk hebben geleid tot verkorting van de doorlooptijden, daarin worden verwerkt.

Wij onderstrepen hierbij dat het van belang is dat het ressortsparket en de hoven hierin samen optrekken en een gedeeld eigenaarschap erkennen. Het ressortsparket en de hoven zijn communicerende vaten. De werkwijze en de organisatorische inrichting van de een heeft hoe dan ook effect of gevolg voor de ander. Uniformering van de werkwijze van het ressortsparket op de verschillende vestigingen alléén, zonder dat afstemming met de werkwijzen van de hoven zou plaatsvinden, is daardoor niet eenvoudig te realiseren.

OVER DE AUTEURS

Drs. Annemieke W.J. Benschop – epidemioloog en kwantitatief onderzoeker bij het Bonger Instituut, Universiteit van Amsterdam. Zij heeft ruime ervaring met onderzoek op basis van registratiegegevens (inclusief politie- en justitiedata), het samenstellen en koppelen van (grote) databestanden en statistische analyse, waaronder onderzoek in opdracht van het WODC naar de effecten van vereenvoudiging van verdenkingscriteria (2016), evaluatie supersnelrecht (2016), overlast in relatie tot softdrugs en coffeeshops (2014) en de aard en kwalificatie van jeugdcriminaliteit (2012).

Prof. Dirk J. Korf – bijzonder hoogleraar Criminologie en directeur van het Bonger Instituut, Universiteit van Amsterdam. Hij heeft jarenlange ervaring in zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek naar criminaliteitsbeleid. Hij heeft in het verleden onder andere uiteenlopende onderzoeken gedaan in opdracht van het WODC, waaronder naar de aanpak van georganiseerde criminaliteit (2010), effecten van vereenvoudiging van verdenkingscriteria (2016), evaluatie supersnelrecht (2016) en de aard en kwalificatie van jeugdcriminaliteit (2012).

Prof. mr. Miranda E. de Meijer – bijzonder hoogleraar Openbaar Ministerie aan de Universiteit van Amsterdam en senior advocaat-generaal bij het Openbaar Ministerie.

Prof. mr. Joep Simmelink – bijzonder hoogleraar Openbaar Ministerie aan de Universiteit van Maastricht en senior advocaat-generaal bij het Openbaar Ministerie.

Mr. Ton Willemsen – voormalig advocaat-generaal bij het Openbaar Ministerie en officier van justitie.

LITERATUURLIJST

- Aben, D.J.C., in: S.J.A.M. van Gend en G.J. Visser (red.), Artikel 12 Sv, Prinsengrachteerks 2004/2, Gerechtshof Amsterdam, *Ars Aequi Libri* 2004, p. 37-118.
- Bosch, A.G., *De ontwikkeling van het strafrecht in Nederland van 1795 tot heden*, Nijmegen 2008.
- Bosch, A.G. e.a. (red.), *Twee eeuwen Openbaar Ministerie*, Den Haag: Sdu uitgevers/Openbaar Ministerie 2011.
- Boven, M.V. van, *De rechterlijke instellingen ter discussie. De geschiedenis van de wetgeving op de rechterlijke organisatie in de periode 1795-1811* (diss.), Nijmegen 1990.
- Cleiren, C.P.M., *De procedure van het beklag tegen niet-vervolgving op de schop*, *Strafblad* 2008, p. 534-546.
- Corstens, Gt.J.M., *Waarborgen rondom het vervolgingsbeleid* (diss.), IJmuiden: Vermande Zonen Uitgevers 1974.
- Dooren, F.J.W.M. van en Y.M. van der Vlugt, *Klagen over politie en justitie*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.
- Fasseur, C., Artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering, *TvS* 1968, p. 19-29.
- Frijda, L., in: S.J.A.M. van Gend en G.J. Visser (red.), Artikel 12 Sv, Prinsengrachteerks 2004/2, Gerechtshof Amsterdam, *Ars Aequi Libri* 2004, p. 18-32.
- Gend, S.J.A.M. van en G.J. Visser (red.), Artikel 12 Sv, Prinsengrachteerks 2004/2, Gerechtshof Amsterdam, *Ars Aequi Libri* 2004.
- Gonzales, I.E.W., *Het niet vervolgen door het Openbaar Ministerie van (dodelijk) politiegeweld*, *NJB* 2009/1570.
- Groenhuijsen, M.S. en N.J.M. Kwakman, *Het slachtoffer in het vooronderzoek*, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen, derde interimrapport Onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, p. 773-978.
- Jaarbericht OM 2014.
- Leij, J.B.J. van der, Aant. 2 en 3 op art. 12-13a, in: Melai-Groenhuijsen, *Het wetboek van strafvordering*, Deventer: Kluwer (losbladig).
- Lent, L. van, M. Boone en K. van den Bos, *Klachten tegen niet-vervolgving (artikel 12 Sv-procedure)*, Utrecht: Montaigne Centrum, Onderzoekscenrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing, Universiteit Utrecht 2016.
- Lestrade, S.M.A., *Relevante normeringen Nationale ombudsman*, in: H.J.B. Sackers en P.H.P.H.M.C. van Kempen (red.), *Kroniek van het strafrecht 2012*, Deventer: Kluwer 2013, p. 196-210.
- Meijer, M.E. de, *Het Openbaar Ministerie in de periode van 1838-1940*, in: A.G. Bosch e.a., *Twee eeuwen Openbaar Ministerie 1811-2011*, p. 33-74.
- Mostert, P., *Vereisen de functies van het openbaar ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen?*, *Preadvies NJV* 1968, p. 253-376.
- Project Modernisering Strafvordering, *Discussiestuk: De vervolgingsbeslissing en de waarborgen en correctiemechanismen rondom de vervolgingsbeslissing* (Boek 3 van het herijkte wetboek).

- Schalken, T., in: S.J.A.M. van Gend en G.J. Visser (red.), Artikel 12 Sv, Prinsengrachteeks 2004/2, Gerechtshof Amsterdam, *Ars Aequi Libri* 2004, p. 11-14.
- Simmelink, J.B.H.M., Rondom de vervolgingsbeslissing, in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, *Afronding en verantwoording*, Eindrapport onderzoeksproject *Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2004, p. 189-242.
- Valkenburg, W.E.C.A., *Beklag over het niet vervolgen van strafbare feiten, aantekeningen op de art. 12-12l, Tekst & Commentaar Strafvordering (11e druk)*, Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer, 2015.
- Valkenburg, W.E.C.A., *Behandeling door de raadkamer, aantekeningen op de art. 21-25, Tekst & Commentaar Strafvordering (11e druk)*, Alphen a/d Rijn: Wolters Kluwer, 2015.
- Vries, B.P.L. de, in: De Bruijn-Lückers e.a. (red.), *Strafvordering, vooronderzoek (Sdu-commentaar)*, Den Haag: Sdu uitgevers 2013, aantekening bij artikel 23.