

Samenvatting

In artikel 12 Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) is geregeld dat een rechtstreeks belanghebbende schriftelijk beklag kan doen bij het gerechtshof tegen (het achterwege laten van) een beslissing tot niet-vervolgung, niet verder vervolgen of het vervolgen door een strafbeschikking. De rechtstreeks belanghebbende kan zo bereiken dat de strafzaak alsnog aan de strafrechter wordt voorgelegd. De artikel 12 Sv-procedure is het enige mechanisme van controle op en eventuele correctie van de beslissing van het Openbaar Ministerie om individuele strafzaken niet voor de strafrechter te brengen. Er zijn twee ingangseisen voor de behandeling van het beklag door het gerechtshof: (a) het beklag kan alleen worden ingesteld door een 'rechtstreeks belanghebbende' en (b) er moet sprake zijn van niet of niet verder vervolgen van een strafbaar feit of van een uitvaardiging van een strafbeschikking. Na ontvangst van het klaagschrift wordt aan de klager een schriftelijke bevestiging daarvan gestuurd, en wordt besloten of er een zitting zal plaatsvinden om de klacht te bespreken. Oordeelt het gerechtshof het beklag ontvankelijk, dan dient het gerechtshof zich te buigen over de hoofdvraag: dient (verdere) vervolging (voor de strafrechter) plaats te vinden? Daarin spelen dan ook zowel de haalbaarheidsvraag als de opportuniteitsvraag een rol. Als het gerechtshof de klacht kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond oordeelt, dan kan het 'zonder nader onderzoek' de klager niet-ontvankelijk of het beklag ongegrond verklaren. De regeling van artikel 12 Sv staat al geruime tijd ter discussie. Het belangrijkste punt van kritiek waarop dit onderzoek zich richt, betreft de (te) lange doorlooptijden. Een ander punt van kritiek is de toename in het aantal artikel 12 Sv-zaken. Voorts is door de minister van Justitie in 2009 een aantal maatregelen aangekondigd (zie 1.4) om deze problematiek aan te pakken.

Het voorliggende rapport bestaat uit twee deelrapporten. In het eerste deelrapport wordt verslag gedaan van het kwalitatieve onderzoek naar de maatregelen die zijn genomen om de doorlooptijd van artikel 12 Sv-procedures te verkorten, dan wel artikel 12 Sv-klachten te voorkomen, alsmede wat de beoogde en wat de feitelijke werking is (geweest) van de genomen maatregelen. Ten tweede zijn door middel van kwantitatief onderzoek de verwachtingen van burgers die een artikel 12 Sv-klacht indienen nagegaan alsmede de ervaringen van klagers in de artikel 12 Sv-procedure. Een belangrijk uitgangspunt van het hier gepresenteerde onderzoeksproject is dat het vertrouwen van burgers in de overheid significant toeneemt wanneer burgers ervaren dat zij door de overheid op een rechtvaardige manier behandeld worden. In dit onderzoek gaat onze aandacht uit naar de vraag hoe eerlijk en rechtvaardig burgers die slachtoffer of anderszins rechtstreeks belanghebbende zijn, zich behandeld en bejegend voelen door de overheid, in dit geval de politie, het OM en het gerechtshof. De mate waarin belanghebbenden oordelen dat zij gedurende de behandeling van hun zaak op een eerlijke en rechtvaardige wijze zijn behandeld wordt in dit verslag aangeduid met de ervaren procedurele rechtvaardigheid.

Deelrapport I

In het kwalitatieve onderzoek, zoals beschreven in deelrapport I, stond de volgende vraag centraal: *Welke maatregelen zijn sinds 2009 genomen gericht op het terugbrengen van de doorlooptijden van beklagzaken en op het voorkómen van beklagzaken en wat is de beoogde en de feitelijke werking van de genomen maatregelen?* Om deze vraag te beantwoorden zijn gesprekken gevoerd met personen werkzaam bij het ministerie voor Veiligheid en Justitie, de Raad voor de Rechtspraak, het College van Procureurs-Generaal, de gerechtshoven en het Openbaar Ministerie (arrondissements- en ressortsparketten). Er zijn 22 interviews gehouden met in totaal 31 personen.

In hoofdstuk 3 is kort de wetsgeschiedenis van artikel 12 Sv beschreven en de verschuivingen die zich in de loop der tijd hebben voorgedaan in de belangrijkste doelstelling

van de procedure. Waar de regeling oorspronkelijk vooral een publiek of algemeen doel diende (de controle op de wijze waarop het OM zijn vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel hanteert), staat nu het private of individuele belang van klager centraal. Ondanks de beperkte toegang tot de beklagregeling waarvan de wetgever in 1985 uitging, strekken de wijzigingen die de regeling sedertdien heeft ondergaan alle tot het verzekeren voor de potentiële klagers van de mogelijkheden van beklag ex artikel 12 Sv. Per 1 mei 2002 werd de procedure opengesteld voor gevallen waarin een kennisgeving van niet verdere vervolging, een verklaring dat de zaak geëindigd is of een transactie was uitgegaan – voorheen was dan beklag niet meer mogelijk. De Memorie van Toelichting noemt als belangrijke reden voor deze wijziging de versterking van de rechtspositie van het slachtoffer en andere rechtstreeks belanghebbenden. Uitgangspunt dient te zijn dat ‘het beklagrecht van de rechtstreeks belanghebbende niet verloren moet kunnen gaan voordat hij bekend is geworden met een beslissing die impliceert dat de verdachte niet wordt gedagvaard.’ Dezelfde gedachte ligt ook ten grondslag aan het openstellen van de artikel 12 Sv-procedure in de gevallen dat een zaak met een strafbeschikking wordt afgedaan (artikel 12k Sv). Behalve door middel van literatuurstudie is de vraag naar de belangrijkste doelstellingen van de artikel 12 Sv-procedure ook beantwoord door deze in de interviews aan de orde te stellen. De respondenten beschouwen de procedure als een noodzakelijke controle en reflectie op het OM als organisatie met veel macht en als middel om een zeker evenwicht tot stand te brengen tussen de bij de vervolgingsbeslissing betrokken belangen. De procedure is volgens verschillende respondenten een middel tot vergroting van de acceptatie van de overheid als beslisser en de legitimatie van de rechtsstaat, doordat burgers ervaren dat de overheid niet ongecontroleerd beslissingen kan nemen in zaken die de belangen van burgers raken, maar dat daar kritisch naar wordt gekeken. Meer in het bijzonder wordt door de OM-respondenten gewezen op de betekenis van de procedure voor de handhaving van het gezag van het OM doordat door het OM verantwoording wordt afgelegd, tekst en uitleg wordt gegeven over zijn beslissingen en deze vervolgens aan de toets der kritiek worden blootgesteld. De respondenten zijn echter in meerderheid van mening dat de erkenning van het belang van slachtoffers steeds meer de benadering van de artikel 12 Sv-procedure is gaan bepalen. Zowel de respondenten werkzaam bij het OM als de respondenten bij de gerechtshoven hechten veel waarde aan de procedure als forum voor klagers om hun belang bij vervolging naar voren te brengen. Het belang van de procedure wordt voor de respondenten ook sterk bepaald door het feit dat de beklagrecht ‘het laatste station’ is, dat mensen nergens anders meer terecht kunnen met hun verhaal. Deze opvatting van de procedure vertaalt zich in het feit dat het horen van de klager het kernpunt van de procedure wordt geacht en beperkt gebruik wordt gemaakt van de wettelijke mogelijkheid om klachten schriftelijk te beoordelen. Naast interviews met functionarissen die vanuit hun professe betrokken zijn bij de artikel 12 Sv-procedure, zijn ook vijftien interviews gehouden met personen die een artikel 12 Sv-procedure zijn gestart. De interviews met klagers laten zien dat zij sterk het gevoel hebben dat hun verhaal en hun belang in het voortraject (politie en OM) te weinig worden meegenomen, en dat zij niet of nauwelijks de gelegenheid krijgen hun verhaal te doen (zie IV.1 Scooter op het schoolplein; IV.2 Winterbanden op velg; IV.3 anti-kraak; IV.7 Gehavende erfenis; IV.10 Ontvreemde machines; IV.14 Verdwenen ledervoorraad); deze interviews bevestigen in zoverre het standpunt van de professionele respondenten dat het van groot belang is dat klagers hun verhaal uiteindelijk bij het gerechtshof kunnen doen. In hoofdstuk 4 worden de maatregelen besproken die zijn geïnitieerd om de doorlooptijden te bekorten en de wijze waarop deze worden uitgevoerd. De belangrijkste maatregel die in de brief van 2009 door de minister werd genoemd was dat bij ontvangst en registratie van de klacht onmiddellijk of spoedig daarna een zittingsdatum werd bepaald. Dit met het doel druk uit te oefenen op het OM om tijdig de benodigde stukken aan te leveren. Andere maatregelen die in die brief werden aangekondigd betroffen het direct verzoeken om een

verslag aan de AG en het monitoren van de tijdige aanlevering van ambtsberichten. Een eerste bevinding is dat het merendeel van de maatregelen die destijds door de minister zijn aangekondigd inderdaad zijn uitgevoerd. Daarbij moet worden aangetekend dat de maatregelen die de minister heeft genoemd in de praktijk al werden gehanteerd, waardoor er een niet al te groot effect van verwacht kon worden. Bovendien sorteren zij ook ongewenste neveneffecten. Het uitoefenen van druk op het OM door direct een zittingsdatum te bepalen, heeft meestal maar een eenmalig of kortdurend effect. De respondenten van de gerechtshoven melden dat regelmatig zittingen aanstaande zijn, waarvoor nog geen stukken zijn. Die zittingen moeten dan weer worden doorgeschoven.

Daarnaast zijn op het niveau van de gerechtshoven tal van maatregelen ingezet die hetzij beogen de eigen werkzaamheden in de zaak te versnellen, hetzij het OM (het ressortsparket of via dit het arrondissementsparket) tot spoedige(r) afronding van de werkzaamheden aan te zetten. Er wordt bijvoorbeeld geprobeerd de totstandkoming van een beschikking te versnellen, er wordt gerappelleerd aan het ressortsparket of klachten worden al bij binnenkomst gefilterd. Van de wettelijke mogelijkheid om zaken versneld af te doen (namelijk door af te zien van het horen van klager) wordt echter betrekkelijk weinig gebruik¹⁰ gemaakt vanwege de opvattingen van raadsheren over aard en doel van de procedure (zie boven).

Hoewel over de feitelijke werking van de maatregelen nauwelijks harde uitspraken kunnen worden gedaan, lijkt wel geconstateerd te kunnen worden dat er een kloof gaapt tussen de beoogde werking en de feitelijke werking ervan. Ondanks het nemen van maatregelen die beogen de afwikkeling van artikel 12 Sv-klachten te versnellen, zijn de doorlooptijden over het geheel niet afgenomen in de jaren die zijn verstreken sinds de minister in zijn brief van 22 oktober 2009 maatregelen aankondigde. Er is zelfs sprake van oplopende doorlooptijden sinds de eerste beraming van 2011 aan de hand van de norm dat 85% van de zaken binnen zes maanden moet zijn afgewikkeld (53% in 2011, 46% in 2012, 34% in 2013, 35% in 2014 en 34% in 2015).

De maatregelen waarvan de respondenten de indruk hebben dat deze vruchten afwerpen (in het bijzonder de weekdienstconstructie op het ressortsparket die ten tijde van de interviews gedurende ongeveer twee jaren bestond; het filteren en screenen en het in de gaten houden door medewerkers van het gerechtshof van de binnenkomst van het ambtsbericht en het verslag van de advocaat-generaal) hebben kennelijk geen significant effect op het totaal van de vertraging. De inzet van sommige andere maatregelen die zijn uitgevoerd ter bekorting van de doorlooptijden, zoals de Lean Six Sigma-methode en het opzetten van een competitie met trofee, is beperkt geweest tot een enkele geleding zodat effecten daarvan op de totale doorlooptijden hoe dan ook niet hadden kunnen worden verwacht. Bovendien melden de respondenten dat deze maatregelen slechts effect sorteren zolang deze de aandacht van leidinggevenden en medewerkers bij de artikel 12 Sv-procedure houden.

De belangrijkste conclusie wat betreft de afwijking van de feitelijke werking van de beoogde werking is dat de maatregelen nauwelijks aansluiten op oorzaken van de vertraging die de respondenten vermelden (4.4). De maatregelen bieden geen van alle een directe oplossing voor het feit dat de artikel 12 Sv-procedure over zoveel schijven gaat. Het feit dat verschillende organisaties een achtereenvolgende taak hebben in de procedure wordt beschouwd als de kernoorzaak van de lange doorlooptijden: men is van elkaar afhankelijk, zit op elkaar te wachten. De consequenties daarvan worden uiteraard het meest gevoeld bij de hoven, die het doel en het eindstation zijn van deze 'loop'. Zij krijgen te maken met geplande zittingen die niet gevuld kunnen worden omdat ambtsbericht en dus advies er nog niet zijn, en zijn zodoende genoodzaakt tot schoksgewijs werken: zodra de parketten een inhaalslag maken, ontstaat er een bombardement aan zaken die in de organisatie van het gerechtshof terecht komen. Alleen het door een aantal respondenten geopperde laten

vervallen van de rol van de AG (of de officier van justitie) pakt die oorzaak direct aan. Een andere belangrijke oorzaak van de trage afhandeling is de lage prioritering van artikel 12 Sv bij de ressortsparketten en de politie, en de frustratie die daar wordt gevoeld over het moeten doen van 'andermans werk.' De enige maatregelen die ons ter ore zijn gekomen die direct gericht waren op het bestrijden van de oorzaken van lage prioritering en gebrekkig besef van het belang zijn de hiervoor genoemde toepassing van de Lean Six Sigma-methode en de competitie met bijbehorende trofee.

In hoofdstuk 5 zijn de maatregelen besproken die zijn genomen om klachten te voorkomen. De destijds in 2009 door de minister aangekondigde maatregel, te weten het motiveren van de schriftelijke sepotbeslissing en het aanbieden van de mogelijkheid van een sepotgesprek, is slechts zeer beperkt doorgevoerd. Het aanbieden van een sepotgesprek in ernstiger zaken lijkt overal te zijn ingevoerd. Ook wordt door de respondenten vermeld dat deze gesprekken effect sorteren op het aantal artikel 12 Sv-klachten. De sepotgesprekken – waar vaak ook een raadsman bij is – hebben geregeld tot gevolg dat geen klacht wordt ingediend, doordat adequate uitleg van de sepotbeslissing wordt gegeven, maar ook omdat het gesprek soms aanleiding is tot heroverweging van het sepot.

Een geheel ander beeld is ons geschetst van de motivering van schriftelijke sepotbeschikkingen in 'doorsnee' zaken. In 5.5.1.3 is uiteengezet welke redenen voor de gebrekkige implementatie van de motiveringsplicht worden aangedragen door de respondenten. Er worden twee (samenhangende) redenen genoemd. In de eerste plaats wordt gewezen op het feit dat de capaciteit bij het OM volstrekt ontoereikend is om in iedere individuele zaak de gewenste motivering op te stellen. Daadwerkelijke uitleg vergt dat iemand met kennis van de zaak een op het individuele geval toegesneden toelichting geeft; er is onvoldoende capaciteit beschikbaar om de tijd in te zetten die, gelet op het aantal zaken waarin sepotbeslissingen worden genomen, nodig is voor helder gemotiveerde sepotbrieven. De door sommige respondenten wel degelijk belangrijk geachte investering in uitleg van sepotbeslissingen wordt – ook door hen – doorgaans niet gepleegd. Als reden wordt gewezen op het klimaat binnen het OM waarin op afdoeningssnelheid en doorlooptijden wordt aangestuurd. Er wordt geen capaciteit toegekend voor het voorkomen van artikel 12 Sv-klachten, maar wel voor de afwikkeling van deze klachten; de investering in het voorkomen van klachten kost de persoon in kwestie tijd die afgaat van de tijd die er is voor werkzaamheden waaraan wel prioriteit wordt toegekend en waarop hij of zij wel wordt afgerekend.

Ten tweede worden sepotbrieven niet geschreven, maar automatisch gegenereerd. Deze automatisering bestaat al vele jaren, en vindt haar oorsprong in de behoefte aan capaciteitsbesparing: sepotbrieven gaan uit met beperkte tijdsinvestering door medewerkers op een laag functieniveau zonder kennis van de zaak – zelfs een 'virtueel parket' stuurt sepotbrieven uit. Volgens respondenten is het automatiseringssysteem als zodanig een beperking van de mogelijkheden van een nadere uitleg van de sepotbeslissing, alsmede een bron van fouten in de brieven. De 'logistiek' rondom de automatisch gegenereerde brieven wordt daarom als zelfstandige bron van artikel 12 Sv-klachten benoemd.

De wijze waarop de schriftelijke motiveringsplicht uit de Aanwijzing slachtofferzorg 2011 is geïmplementeerd, heeft volgens respondenten echter juist klachten veroorzaakt: in het bijzonder het – zonder verder uitleg – opnemen van de sepotgronden 'onvoldoende bewijs' of 'medeschuld benadeelde' wordt als zelfstandige aanleiding voor een artikel 12 Sv-klacht beschouwd. Het feit dat ingevolge de Aanwijzing in de sepotbrieven mededeling wordt gedaan van de mogelijkheid een artikel 12 Sv-klacht in te dienen wordt eveneens als oorzaak van de toename van klachten benoemd. In het bijzonder op ZSM zouden de bovengenoemde factoren tot een toename van klachten leiden: te snel genomen beslissingen leiden tot een foutief oordeel, verschillende medewerkers voeren achtereenvolgens aanpassingen in de registratie van de zaak door die resulteren in een foutieve brief, en de sepotbrief met daarin dikwijls de sepotgrond 'onvoldoende bewijs' bereikt de aangever zo snel dat

daardoor sterke verontwaardiging wordt opgeroepen.

Dat het ontbreken van uitleg – in de sepotberichten of anderszins – en gebrekkig onderzoek naar bewijs, terwijl wel op grond van ‘onvoldoende bewijs’ wordt geseponeerd, een bron van artikel 12 Sv-klachten is, wordt bevestigd in de interviews die wij met klagers hebben gehouden (zie IV.1 Scooter op het schoolplein; IV.4 Inbraken in garage; IV.5 Ramkraak met betonnen balk; IV.8 Gestolen oldtimeronderdelen; IV.9 Mishandeling door buurman). In deze interviews komt voorts sterk de maatschappelijke oorzaak naar voren die door respondenten voor de toename van klachten wordt gegeven (zie 5.4.1): slachtoffers wensen gezien te worden en te worden erkend, maar door de wijze waarop hun aangiften worden afgehandeld en door de communicatie door politie en OM over het sepot voelen zij zich miskend. Dat wordt door een toenemend aantal mensen niet langer zonder meer geaccepteerd.

De artikel 12 Sv-procedure functioneert inmiddels in een maatschappelijke en juridische context waarin de wensen, ervaringen, rechten en belangen van slachtoffers zeer belangrijk worden gevonden. Deze gewijzigde maatschappelijke betekenis van de procedure biedt een verklaring voor toegenomen instroom en voor toegenomen doorlooptijden, waarvoor de organisatie van de procedure een belangrijke oorzaak is gebleken. De context die het functioneren van de procedure en het handelen van de betrokken organisaties bepaalt is echter ook op andere punten sterk veranderd. In dit verband zijn de fenomenen handhavingstekort, capaciteitstekort, bezuinigingen, productienormen, automatisering, gebrekkig dossiereigenaarschap en prioritering benoemd. Deze fenomenen bepalen in hoge mate het klimaat waarin de betrokken medewerkers van de organisaties hun werk moeten doen en dus de wijze waarop artikel 12 Sv-klachten worden en kunnen worden afgewikkeld. Een aanzienlijk deel van de door de respondenten geopperde wegen om de problemen aan te pakken, staan niet open bij gebrek aan capaciteit en door de centraal aangestuurde prioriteiten.

Deelrapport II

Een kwantitatief onderzoek is uitgevoerd onder burgers die in de periode januari-juni 2015 een klacht hebben ingediend wegens niet vervolging (artikel 12 Sv-procedure). Dit kwantitatieve onderzoek besloeg twee vragenlijsten. De eerste vragenlijst bestond uit een zogenoemde nulmeting. Deze T0-vragenlijst beoogde onder meer na te gaan wat de verwachtingen waren van burgers. Deze verwachtingen zijn met een vragenlijst gemeten op het moment dat de burgers hun klacht hadden ingediend. In totaal vulden 260 burgers deze vragenlijst in. De tweede vragenlijst bestond uit een vervolgmeting. Deze T1-vragenlijst werd acht maanden na het indienen van de klacht tot niet-vervolging afgenomen. Voor deze periode van acht maanden was gekozen omdat het streven van gerechtshoven is om binnen zes maanden de klacht behandeld te hebben en er een beslissing over te hebben genomen. De T1-vragenlijst werd afgenomen onder de T0-respondenten die hadden aangegeven de T1-vragenlijst te willen invullen. Uiteindelijk hebben 109 respondenten de T1-vragenlijst ingevuld. De steekproeven die in het kwantitatieve onderzoek worden beschreven zijn daarmee belangwekkend te noemen, al valt niet uit te sluiten dat ze niet representatief zijn voor de gehele groep van burgers die een klacht tegen niet-vervolging indienen. Zodoende dient met dit relatief lage responspercentage rekening te worden gehouden bij de interpretatie van de gegevens van het kwantitatieve onderzoeksproject.

Een belangrijk onderdeel van de onderzoeksvraag heeft betrekking op de verwachtingen die klagers hadden over de uitkomst van de beklagprocedure, ervaren rechtvaardigheid en de betrokken strafrechtelijke instanties voordat zij haar in gang zetten. Hieronder worden deze verwachtingen kort weergegeven; voor een compleet overzicht kunnen de tabellen in rapportage T0 geraadpleegd worden. Klagers gaven door middel van hun antwoorden op de vragenlijst aan hoge verwachtingen te hebben van de artikel 12 Sv-procedure. Zo verwacht een deel een schadevergoeding te verkrijgen, en door middel van de procedure de dader de

gevolgen van het vermeende feit te laten zien. Ook waren klagers van oordeel dat hun klacht herhaling diende te voorkomen en hen zou helpen bij verwerking van het vermeende feit. Een mogelijke verklaring waarom artikel 12 Sv-procedures worden opgestart is dat rechtzoekenden veel belang hechten aan procedurele rechtvaardigheid, maar dit in de eerdere behandeling van hun klacht niet in voldoende mate hebben ervaren. In overeenstemming met deze verklaring blijken respondenten inderdaad een groot belang te hechten aan een eerlijke en rechtvaardige behandeling van hun zaak, met aandacht voor hun kant van het verhaal. Zodoende startten respondenten een beklagprocedure met het motief om een hoge mate van procedurele rechtvaardigheid te ervaren, en daarnaast hebben ze veelal het motief om een eerlijke en gunstige uitkomst te bereiken.

De respondenten zijn in T0 ook gevraagd naar hun verwachtingen en ervaringen met het Openbaar Ministerie, Nederlandse rechters en het Nederlandse strafrechtssysteem. Opvallend was dat respondenten weinig vertrouwen hadden in de strafrechtelijke instanties bij de T0-meting. Bovendien waren de door respondenten uitgedeelde rapportcijfers veelal laag, met gemiddeld onvoldoende cijfers voor het OM en Nederlands rechtssysteem, en een magere voldoende voor Nederlandse rechters.

Opvallend in het T1-onderzoek is dat veel door respondenten dan uitgedeelde rapportcijfers laag zijn en dat ook andere oordelen negatief zijn. Verwacht was dat tijdens de behandeling van de zaak deze oordelen minder negatief zouden zijn. Dat bleek niet uit het T1-onderzoek. Sterker, de respondenten die meewerkten aan het T1-onderzoek waren negatiever dan toen ze meewerkten aan het T0-onderzoek. De oordelen en reacties zijn gemiddeld dus negatiever acht maanden na het indienen van de klacht tegen niet-vervolgging dan tijdens het indienen van deze klacht.