

## Sepotgedrag in milieuzaken

MINISTERIE VAN JUSTITIE  
Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum  
R/Z/3332 's-Gravenhage



*Den Haag, 10 december 1999*

# Colofon

Projectnummer: 9134/44467025

Auteurs: mr. Marianneke Thieme  
drs. Wout Gelderloos  
drs. Eelco Koolhaas

B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv  
Louis Couperusplein 2  
Postbus 829  
2501 CV Den Haag  
(T) 070 – 302 9500  
(F) 070 – 302 9501

© Copyright B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies bv 1999.

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

01-01-4294967197 1:00



# Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding en Leeswijzer</b>	<b>5</b>
1.1	Inleiding	5
1.2	Leeswijzer	5
1.3	Het opportuniteitsbeginsel	5
1.4	Definitie seponeren en de sepotgronden	6
1.5	Afronding	7
<b>2</b>	<b>Onderzoeksvraagstelling en verantwoording</b>	<b>9</b>
2.1	Inleiding	9
2.2	Doelstelling en onderzoeksvragen	9
2.3	Reflectie op de doelstelling	10
2.4	Onderzoeksverantwoording	10
<b>3</b>	<b>Cijfers</b>	<b>11</b>
3.1	Inleiding	11
3.2	Sepotgedrag in milieuzaken vergeleken met het totaal aantal zaken	11
3.3	Afdoening van verschillende soorten zaken	12
3.4	Verschillen tussen parketten	13
<b>4</b>	<b>Algemene noties over het sepotbeleid en -gedrag</b>	<b>13</b>
4.1	Inleiding	15
4.2	Een algemeen sepotbeleid?	15
4.3	Ingeschatte frequentie septs in het algemeen door gesprekspartners	16
4.4	Algemeen oordeel over het sepotgedrag	17
4.5	Afronding	17
<b>5</b>	<b>Technisch sepot</b>	<b>18</b>
5.1	Inleiding	19
5.2	De definitie	19
5.3	Frequentie en oorzaken technische septs	19
5.4	Toekomstverwachtingen technische septs	21
<b>6</b>	<b>Beleidssepts</b>	<b>21</b>
6.1	Inleiding	23
6.2	Definitie	23
6.3	Frequentie en oorzaken beleidssepts	23
6.4	Toekomst beleidssepts	25
<b>7</b>	<b>Voorwaardelijk septs</b>	<b>27</b>
7.1	Inleiding	27
7.2	Definitie	27
7.3	Frequentie en oorzaken voorwaardelijke septs	27
7.4	Toekomstverwachtingen voorwaardelijke septs	29

<b>8</b>	<b>Communicatie OM en externe partners</b>	<b>29</b>
8.1	Inleiding	31
8.2	Communicatie op beleidsniveau	31
8.3	Communicatie in het opsporings- en vooronderzoekstraject	31
8.4	Terugkoppeling van OM-beschikkingen naar externe partners	32
<b>9</b>	<b>Conclusies</b>	<b>33</b>
9.1	Conclusies sepotcijfers	35
9.2	Conclusie sepotbeleid en -gedrag algemeen	35
9.3	Conclusies per type sepot	35
9.4	Toekomst	36
<b>10</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>36</b>
10.1	Inleiding	37
10.2	Communicatie tijdens de beleidsontwikkelingsfase	37
10.3	Communicatie in het opsporings- en vooronderzoekstraject	38
10.4	Terugkoppeling van OM-beschikkingen naar externe partners	38
<b>Bijlage 1: Gesprekspartners</b>		<b>39</b>
<b>Bijlage 2: Gespreksprotocol Interne Respondenten</b>		<b>39</b>
<b>Bijlage 3: Gespreksprotocol Externe Respondenten</b>		<b>43</b>
<b>Bijlage 4: Achtergrond Strategiedocument Milieu</b>		<b>45</b>
<b>Bijlage 5: De sepotgronden</b>		<b>49</b>



# 1. Inleiding en Leeswijzer

## 1.1 Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar het sepotgedrag van het Openbaar Ministerie in milieuzaken. Het onderzoek is in opdracht van het Ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie uitgevoerd door B&A Groep Beleidsonderzoek & -Advies b.v. te Den Haag. Het rapport is gebaseerd op een groot aantal interviews met vertegenwoordigers van het Openbaar Ministerie in vijf geselecteerde parketten (de zogenaamde 'interne gesprekspartners') en met vertegenwoordigers van handhavende instanties: politiekorpsen, gemeenten, intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, bijzondere opsporingsdiensten (de 'externe gesprekspartners'). De verantwoordelijkheid voor de weergave en interpretatie van de onderzoeksresultaten berust volledig bij B&A Groep.

## 1.2 Leeswijzer

In dit eerste hoofdstuk behandelen wij kort de achtergronden van het sepotbeleid. In dit hoofdstuk zal het principe achter het seponeren worden beschreven. Tevens geven wij een definitie van het seponeren en beschrijven we de door het OM voor-gecodeerde gronden (motieven) die aan het seponeren ten grondslag kunnen liggen.

De onderzoeksvraagstelling en -verantwoording komen aan de orde in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 biedt inzicht in de aantallen technische -, voorwaardelijke - en beleidssepots op milieuvlak in de onderzochte parketten. Algemene noties over sepotbeleid en sepotgedrag worden weergegeven in hoofdstuk 4. De verschillende soorten sepot, technisch sepot, beleidssepot en voorwaardelijk sepot, komen aan de orde in de hoofdstukken 5, 6 en 7. Hoofdstuk 8 richt zich op de communicatie rond sepotbeleid en sepotgedrag. Het onderzoek wordt afgesloten met conclusies (hoofdstuk 9) en aanbevelingen (hoofdstuk 10).

Tot slot zijn er vijf bijlagen aan dit rapport toegevoegd: opgenomen zijn de vragenlijst, twee gespreksprotocollen t.b.v. de interviews, een integrale opname van de sepotgronden en een samenvatting van het Strategiedocument Milieu van het College van Procureurs-Generaal van juni 1999.

## 1.3 Het opportuniteitsbeginsel

Met uitsluiting van andere organen en van particulieren is aan het OM wettelijk de vervolgingsbevoegdheid toegekend, zodat wij van een vervolgingsmonopolie kunnen spreken. Dat wil niet zeggen, dat er een vervolgings*plicht* op het OM rust: integendeel, het OM kan van vervolging afzien 'op gronden aan het algemeen belang ontleend' (artt. 167, lid 2 Sv; 242 lid 2 Sv d.i. *sepot*). In Nederland geldt het zogenaamde *opportuniteitsprincipe*. Dit betekent dat de officier van justitie dominus litis is (d.w.z. 'heer en meester' van het rechtsgeding): een beginsel volgens hetwelk het Openbaar Ministerie zelf beslist of in een gegeven geval al dan niet vervolging zal plaatshebben.

Indien het OM besluit om niet te vervolgen, dan kan een rechtstreeks belanghebbende bij het gerechtshof een klacht indienen (artikel 12 Sv). Dit leidt echter niet tot een integrale rechterlijke toetsing van het vervolgingsbeleid. Deze praktijk is in dit onderzoek *niet* meegenomen.

#### 1.4 Definitie seponeren en de sepotgronden

Het openbaar ministerie hanteert de volgende definitie voor seponeren<sup>1</sup>:

"De afdoening binnen een arrondissementsparket van een strafbaar feit, inhoudende dat het feit:

1. niet wordt voorgelegd aan de Nederlandse strafrechter;
2. niet wordt getransigeerd;
3. niet wordt overgedragen aan een ander arrondissementsparket."

Onder sepot wordt tevens begrepen het vervolgen van een strafbaar feit als overtredding, terwijl dat feit oorspronkelijk gekwalificeerd was als misdrijf.

Het OM motiveert haar sepot aan de hand van voorgecodeerde sepotgronden. Dit zijn er 33. De sepotgronden worden onderverdeeld in technische en beleidssepotgronden. De technische sepotgronden hebben betrekking op onvolledig of onrechtmatig verkregen bewijs, de niet-strafbaarheid van dader of feit en de niet-ontvankelijkheid van het OM. De beleidssepotgronden zijn onderverdeeld in vijf categorieën:

- gronden samenhangende met maatregelen genomen of nog te nemen door anderen dan de officier van justitie
- gronden samenhangende met de algemene rechtsorde
- gronden samenhangende met het gepleegde feit
- gronden samenhangende met de persoon van de verdachte
- gronden samenhangende met de verhouding tussen verdachte en benadeelde.

#### *Instructie Sepotgronden*

Tot voor kort waren deze sepotgronden neergelegd in de Handleiding Rubricering Sepotgronden uit 1983. Recentelijk (15 juli 1999) is de Instructie Sepotgronden van het College van Procureurs-generaal uitgevaardigd<sup>2</sup>. De sepotgronden zijn hierin na enige aanpassing opgenomen. Verder vormt dit document een leidraad voor het OM aangaande:

- het vastleggen op het strafdossier en in de administratie van het seponeren van een strafbaar feit en
- de andere afdoeningen.

Het gaat hier onder meer om de op het strafdossier te plaatsen aantekening, maatregelen die het sepot begeleiden, het afloopbericht voor justitiële documentatie etc.

<sup>1</sup> Zie instructie Sepotgronden van het College van P-G's van 15 juli 1999

<sup>2</sup> Door deze instructie vervalt de Handleiding rubricering sepotgronden. In deze instructie is een technische sepotgrond toegevoegd (onrechtmatig bewijs) en twee beleidssepotgronden zijn vervallen (sociale zekerheidsfraude en dienstverlening).

### **1.5 Afronding**

Seponeren is mogelijk op grond van het opportuniteitsbeginsel. Het OM heeft de gronden of motieven voor dit seponeren landelijk vastgelegd. De vraag of er daarnaast sprake is van sepotbeleid en zo ja, wat dit beleid dan inhoudt, zullen we in de volgende hoofdstukken beantwoorden.



## 2. Onderzoeksvraagstelling en verantwoording

### 2.1 Inleiding

"Het strafrecht dient vaak als 'ultimum remedium'. Als bestuursrechtelijk optreden geen succes heeft geboekt, dan maken we een PV op en sturen dat naar het parket. Het probleem is, dat het parket heel vaak seponeert. En dat doet afbreuk aan onze geloofwaardigheid. We hadden laatst een boer en die zei: doe mij maar meteen een PV, dan ben ik er meteen vanaf!"

Dit citaat hebben we opgetekend uit de mond van een bestuurder, die we een tijdje geleden spraken in het kader van een onderzoek.<sup>3</sup> Klachten<sup>4</sup> over sepotgedrag van het (milieu-)OM lijken vaker voor te komen. Sepot kan leiden tot irritatie onder (bijzondere) opsporingsambtenaren: waarom zou je moeite doen om een PV op te maken, als de meeste zaken toch worden geseponeerd? Bovendien kunnen sepot de verhouding tussen bestuur en OM verstoren - vooral als niet duidelijk wordt gecommuniceerd over de redenen voor sepot.

Maar is het sepot-percentage voor milieuzaken nu inderdaad zo hoog? Of zijn voorvallen zoals uit het citaat incidenten die een eigen leven gaan leiden, waardoor velen *denken* dat het OM veel seponeert? En als er inderdaad veel wordt geseponeerd, om wat voor soort milieuzaken gaat het dan? Houdt men zich aan de sepotrichtlijnen? Wat zijn redenen om te seponeren? Communiceert het OM voldoende over het sepotbeleid met relevante partners (opsporingsambtenaren, bestuur)?

Het ministerie van Justitie en het Openbaar Ministerie hebben B&A Groep gevraagd om een onderzoek dat antwoorden geeft op dergelijke vragen. De onderzoeksresultaten dienen bij te dragen aan een eventuele bijstelling en verfijning van het bestaande sepotbeleid in milieuzaken.

### 2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De doelstelling van het gevraagde onderzoek kan als volgt worden geformuleerd.

*Inzicht krijgen in:*

- *het sepotgedrag in milieuzaken;*
- *de beweegredenen voor sepot;*
- *de wijze waarop het sepotgedrag en het sepotbeleid zich verhouden tot de gestelde doelen en richtlijnen;*
- *de wijze waarop en de intensiteit waarmee het sepotbeleid extern wordt gecommuniceerd;*

*Op basis van dit inzicht worden, voor zover nodig, voorstellen geformuleerd tot verfijning en aanpassing van het bestaande sepotbeleid.*

<sup>3</sup> Onderzoek naar de toepassing van situationele strafrechtelijke sancties, in opdracht van het ministerie van Justitie/Openbaar Ministerie.

<sup>4</sup> Hiermee bedoelen we niet de artikel 12 Sv-klachten over niet-vervolgving van rechtstreeks belanghebbenden. Deze praktijk valt buiten het onderzoekskader.



### 2.3 Reflectie op de doelstelling

De doelstelling brengt tot uitdrukking dat we getracht hebben het feitelijk "sepotgedrag" te objectiveren: hoeveel wordt er nu daadwerkelijk geseponeerd, en om wat voor (typen) zaken gaat het met name? Bovendien wilden we weten waarom wordt geseponeerd. We hebben bovendien het geconstateerde sepotgedrag aan het sepotbeleid getoetst: wijkt men af?

Voorafgaand aan het onderzoek vermoedden wij dat de klachten over sepots in milieuzaken niet enkel (en misschien niet eens primair) zijn ingegeven door aantallen sepots, maar eerder door onbegrip: men weet niet waarom er wordt geseponeerd. We hebben dan ook aandacht besteed aan het belang van communicatie van de uitgangspunten voor sepot naar (bijzondere) opsporingsambtenaren en bestuurders. Het onderzoek heeft inzicht gegeven in de wijze waarop het sepotbeleid nu wordt gecommuniceerd en in de effectiviteit van die communicatie.

### 2.4 Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek werd uitgevoerd in drie fasen. In de eerste fase werd een analysekader ontwikkeld dat diende als leidraad voor het onderzoek en werd landelijk beschikbaar cijfermateriaal geanalyseerd over het sepotbeleid van de arrondissementen in het algemeen en cijfermateriaal over het sepotbeleid in milieuzaken in een representatieve steekproef van vijf arrondissementen. De tweede fase bestond uit een diepte-onderzoek in deze arrondissementen. Tijdens deze fase werden diepte-interviews gehouden met 11 medewerkers van de onderzochte parketten (officieren, parketsecretarissen en beleidsmedewerkers) en met 14 vertegenwoordigers van zeer uiteenlopende handhavingsinstanties (politie, provincies, gemeenten, waterschappen, bijzondere opsporingsdiensten). Bij de selectie van externe gesprekspartners, die is geschied in overleg met het Openbaar Ministerie, is er voor gewaakt dat alle verschillende soorten handhavers aan het woord zouden komen. We kunnen echter niet de mate van representativiteit van deze gesprekspartners beoordelen.

Als bijlage 1 is een lijst van de gesprekspartners opgenomen. Aan de gesprekspartners is een vragenlijst voorgelegd waarin alle onderdelen van de vraagstelling aan de orde kwamen. De vragenlijsten voor interne en externe gesprekspartners zijn opgenomen als bijlage 2 en 3 bij dit rapport.

De derde fase bestond uit de rapportage. Het resultaat van deze fase ligt voor u.



### 3. Cijfers

#### 3.1 Inleiding

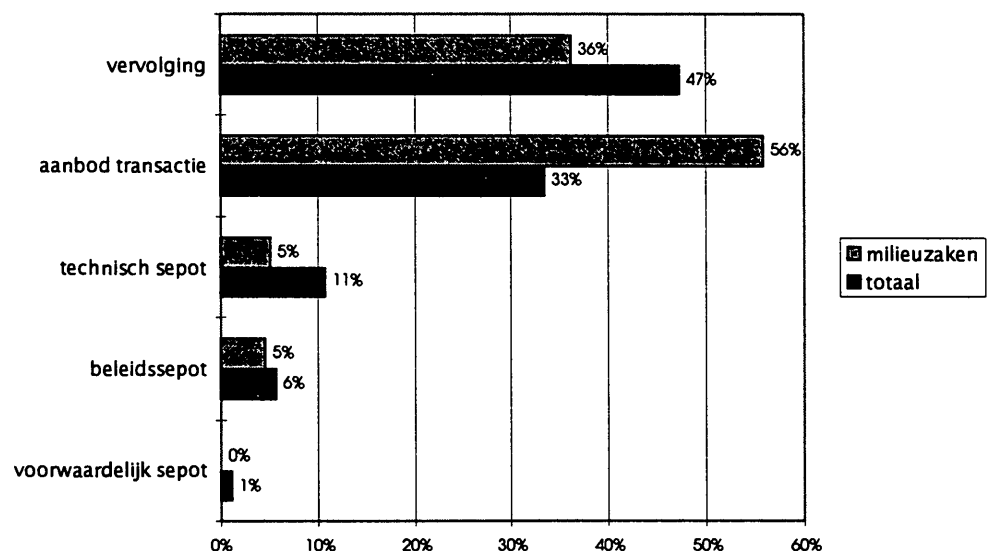
Om een beeld te krijgen van het sepotgedrag van het Openbaar Ministerie in milieuzaken hebben wij aan vijf parketten gevraagd om cijfers aan te leveren over de instroom en afdoening van milieuzaken in 1997 en 1998. Het betreft de parketten Rotterdam, Den Bosch, Haarlem, Den Haag en Almelo.

Van alle parketten zijn gegevens beschikbaar met betrekking tot de instroom en wijze van afdoening van het totaal aantal zaken, onderverdeeld in voorwaardelijk sepot, beleidssepot, technisch sepot, transactie en vervolging. Daarbij wordt evenwel geen onderscheid gemaakt naar type zaak; milieuzaken zijn daardoor niet als zodanig te traceren.

Om een vergelijking mogelijk te maken tussen het percentage sepots in milieuzaken en het totale percentage sepots, hebben wij de cijfers van de parketten die gegevens hebben aangeleverd over milieuzaken vergeleken met cijfers over het totaal aantal zaken in deze parketten. De resultaten van deze vergelijking worden in dit hoofdstuk weergegeven.

#### 3.2 Sepotgedrag in milieuzaken vergeleken met het totaal aantal zaken

**Figuur 3-1** Wijze van afdoening in de parketten Rotterdam, Den Bosch, Haarlem, Den Haag en Almelo. Gemiddelde over 1997 en 1998. Het betreft 195.884 zaken in totaal en 17.595 milieuzaken.<sup>5</sup>



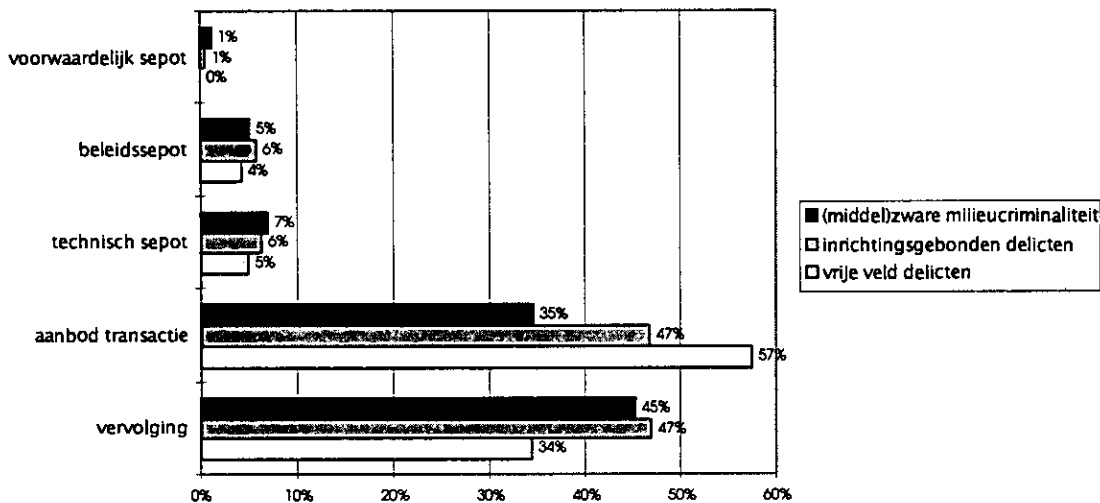
<sup>5</sup> Het kost veel moeite om te komen tot vergelijkbare gegevens, omdat de parketten hun databestanden op uiteenlopende wijzen vullen. Een van de problemen is dat niet overal de definitieve wijze van afdoening kan worden achterhaald. Gevallen waarin een transactie is aangeboden, kunnen in een later stadium alsnog leiden tot vervolging. De percentages tellen daardoor op tot boven de 100.

Uit figuur 3.1 blijkt dat milieuzaken kunnen worden getypeerd door het hoge aantal transacties. Anders dan bij andere zaken, wordt getracht eerst door middel van transactie de zaak af te doen, alvorens wordt overgegaan tot vervolging. Aangezien overtreders in de meeste gevallen instemmen met een transactie, wordt relatief weinig vervolgd. Sepots van alle drie de categorieën komen verhoudingsgewijs weinig voor. Het duidelijkst is dit bij technische sepots: technisch sepot komt bij het totaal aantal zaken in 11% van de gevallen voor, terwijl slechts 5% van de milieuzaken wordt geseponeerd op technische gronden.

### 3.3 Afdoening van verschillende soorten zaken

Bij milieudelicten is het gebruikelijk om een onderscheid te maken tussen vrije velddelicten (86% van de zaken), inrichtingsgebonden delicten (13%) en (middel)zware milieucriminaliteit (1%). De verschillende typen delicten kunnen leiden tot een andere wijze van afdoening.

**Figuur 3-2** Wijze van afdoening in verschillende typen milieudelicten. Gemiddelde over 1997 en 1998. N = 17.595.

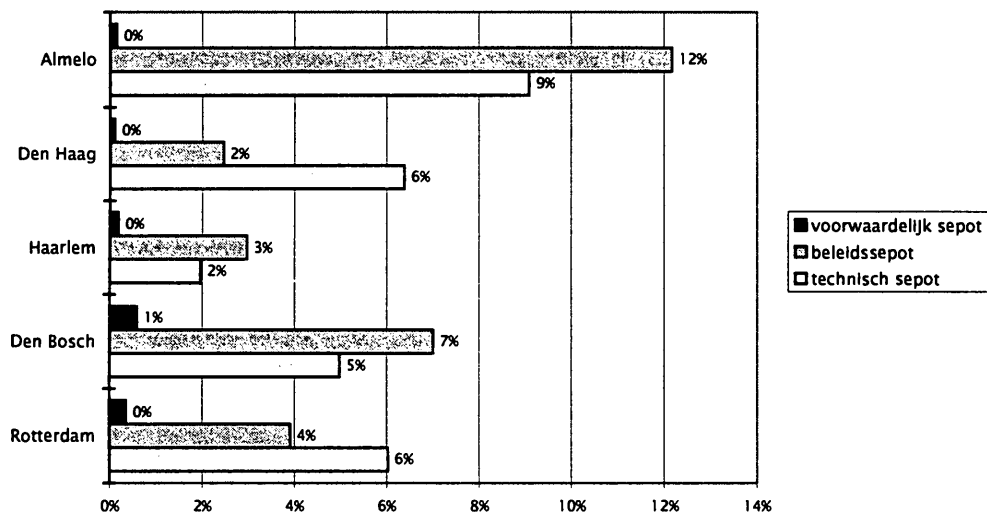


Uit de cijfers blijkt dat met name bij inrichtingsgebonden delicten en bij (middel)zware milieucriminaliteit wordt overgegaan tot vervolging, terwijl de vijf geselecteerde parketten vooral bij vrije velddelicten overgaan tot transacties. In ca. 10% van de gevallen wordt geseponeerd. Er bestaan geen grote verschillen tussen de typen milieudelicten, zij het dat bij inrichtingsgebonden delicten iets vaker wordt geseponeerd dan bij vrije veld delicten. Het hoge aantal beleidssepots bij inrichtingsgebonden delicten is te verklaren uit het beginsel dat bij dergelijke delicten alleen de rechtspersoon wordt vervolgd en niet de leidinggevende. Verschillende partners maken bij voorkomende delicten zowel een PV op voor de inrichting als voor de leidinggevende. Het PV voor de leidinggevende wordt zodoende op beleidsmatige gronden geseponeerd (zie paragraaf 5.3). Het beperkte aantal sepots bij vrije veld delicten houdt mogelijk verband met het grote aantal transacties.

Het aantal gevallen van (middel)milieucriminaliteit is dermate laag (totaal 21 gevallen), dat hieraan geen harde conclusies mogen worden verbonden.

### 3.4 Verschillen tussen parketten

**Figuur 3-3** Verschillen in wijze van afdoening tussen parketten. Gemiddelde over 1997 en 1998. N = 17.595.



Er blijkt een groot verschil te bestaan in wijze van afdoening tussen de verschillende parketten. Het percentage sepot varieert van 7% tot 21%. Ten dele hangt dit samen met de aard van de zaken, zoals de BUDEP-zaken in Haarlem die leiden tot veel transacties. Rotterdam gaat in 89% van de gevallen over tot vervolging. In Haarlem worden de minste zaken geseponeerd: Zowel beleids- als technisch sepot komen het meeste voor in Almelo, gevolgd door Den Bosch. Opvallend is dat deze parketten ook vaker gebruik maken van het beleidssepot dan van het technisch sepot. Uit de gesprekken blijkt dat het beleidssepot in Almelo vaak wordt toegepast omdat zowel voor een inrichting als voor de leidinggevende een PV is opgemaakt. Ook het gegeven dat het OM in Almelo reeds na 1 jaar spreekt van een oud feit kan bijdragen aan het hogere percentage beleidssepots in Almelo.



## 4. Algemene noties over het sepotbeleid en -gedrag

### 4.1 Inleiding

We hebben aan onze gesprekspartners gevraagd of hét sepotbeleid bestaat bij het OM en wat dit beleid volgens hen inhoudt. Vervolgens hebben we aan de gesprekspartners gevraagd of er naar hun inschatting in het algemeen veel of weinig milieuzaken worden geseponerd. In dit hoofdstuk bespreken we het sepotbeleid en -gedrag volgens de gesprekspartners.

### 4.2 Een algemeen sepotbeleid?

Geen van de gesprekspartners kan precies aangeven wat het sepotbeleid van het OM inhoudt. De externe partners die wij gesproken hebben, zeggen geen zicht te hebben op het sepotbeleid. De OM-gesprekspartners noemen allen verschillende uitgangspunten waarop het sepotgedrag wordt gestuurd: in eerste instantie noemen zij de sepotgronden die het sepotbeleid gestalte geven. Zij verwijzen allen naar de Handleiding Rubricering Sepotgronden uit 1983. Opmerkelijk is dat het nieuwe document Instructie Sepotgronden dat in juli 1999 van kracht is gegaan, niet wordt genoemd. Naast de sepotgronden noemt elke OM-gesprekspartner weer andere pijlers waarop het sepotgedrag volgens hen wordt gestuurd. Deze pijlers verschillen nogal in abstractieniveau. We noemen ze hieronder.

#### **Minimaliseren sepotpercentage**

De eerste pijler betreft het minimaliseren van het aantal sepot. Alle OM-gesprekspartners noemen deze pijler. Daarmee bedoelen zij vooral het percentage beleidssepot. Het OM moet volgens de OM-gesprekspartners altijd trachten om de overtreding of het misdrijf te vervolgen of te transigeren (opgelegd of gezamenlijk tot stand gekomen: schikken). Seponeren is volgens hen in beginsel onwenselijk.

#### **Strategiedocument Milieu: de kernbepalingen<sup>6</sup>**

De tweede pijler die door veel OM-gesprekspartners wordt genoemd, bestaat uit de lokale handhavingstrategieën en het recentelijk uitgevaardigde *Strategiedocument Milieu* van het college van PG's (8 juli 1999).

Voorbeeld lokale handhavingsstrategie: in Rotterdam e.o. is tussen de bestuurlijke handhavingspartners en het OM afgesproken wanneer het strafrechtelijk traject zal worden gevolgd. Een externe partner gaf aan dat men uit de handhavingsstrategie kan destilleren dat het OM zal seponeren wanneer er sprake is van geringe of geen (dreigende) milieuschade. Het OM seponert ook wel (soms onder voorwaarden) als er sprake is van een gemeentelijk gedoogbeleid dat vooraf met het OM is doorgesproken.

<sup>6</sup> Meer informatie over de achtergrond van het Strategiedocument Milieu staat in bijlage vier van dit rapport.

Het strategiedocument geeft kort gezegd aan welke zaken het OM wel en niet wil binnenkrijgen van de externe handhavingspartners. Het OM meent dat het strafrecht in hoofdzaak dient te worden ingezet bij overtredingen van *kernbepalingen* binnen het milieurecht. Onder kernbepalingen wordt verstaan: die bepalingen die, binnen de regeling of vergunning waarvan zij deel uitmaken, de kern vormen van de bescherming van de belangen waartoe die regeling of vergunning strekt. De lijst met kernbepalingen wordt eenmaal per drie jaar in samenspraak met de handhavingspartners vastgesteld.<sup>7</sup>

De meningen zijn verdeeld of de lijst met kernbepalingen uiteindelijk zorgt voor een lager (beleids)sepotpercentage. Volgens een aantal OM-gesprekspartners is de lijst een filter voor het aantal zaken dat bij het OM binnenkomt, waardoor er minder geseponeerd hoeft te worden. Anderen vinden echter dat lijst met de kernbepalingen eigenlijk alle relevante milieuovertredingen opsomt en aldus een echte prioritering ontbeert. Zij menen dat er van een daadwerkelijke beperking in het aantal ingestuurde PV's dan ook geen sprake zal zijn en dus ook niet van verdere beperking van het aantal beleidssepots.

#### **In beginsel alleen inrichting vervolgen**

De derde pijler is sterk casuïstisch. Veel gesprekspartners zien de sepotgronden 58 en 59 als een algemene (landelijke) sepotbeleidsregel (U kunt deze sepotgronden vinden in bijlage vijf bij dit rapport). Deze gronden geven aan het OM de mogelijkheid om ofwel de leidinggevende van een inrichting ofwel de inrichting te vervolgen. Het OM heeft als beleidsregel dat *in beginsel* (=zaaksafhankelijk) de inrichting wordt vervolgd. De zaak waarin de leidinggevende als verdachte is ingeschreven wordt dan geseponeerd.

#### **Seponeren als bevoegd gezag in gebreke is als bestuurlijk handhaver**

De vierde pijler is gestoeld op het principe dat strafrechtelijke vervolging niet bedoeld is om *"de kastanjes uit het vuur te halen voor het bevoegd gezag als zij in gebreken zijn gebleven in hun bestuurlijke handhavingstaak"* (zoals verwoord door een van de OM-gesprekspartners). Ook enkele externe gesprekspartners hebben het idee dat parketten dit uitgangspunt hanteren bij de besluitvorming bij sepots. Deze 'beleidsregel' wordt echter niet door elke officier gehanteerd. Er zijn ook officieren die zichzelf meer als vangnet zien voor het bestuur en proberen door samenwerking met de bestuurlijke handhaver dit soort situaties te voorkomen.

### **4.3 Ingeschatte frequentie sepots in het algemeen door gesprekspartners**

#### **Inschatting gesproken externe partners**

Over het algemeen vinden de externe partners dat er weinig wordt geseponeerd door het OM.

<sup>7</sup> Met het oog op de eenheid van optreden door het OM en de opsporingsdiensten, stelt het college van P-C's eenmaal per drie jaar een lijst met kernbepalingen vast. Dit gebeurt nadat de voorlopig vastgestelde lijst door ieder parket is besproken met zijn handhavingspartners, om na te gaan of de gemaakte selectie toereikend is en aansluit bij hun opvattingen over wat kernbepalingen binnen het milieurecht zijn. Naar verwachting zal de vaststelling van de nieuwe lijst van kernbepalingen eind 1999 plaatsvinden.

Een uitzondering betreft de ingeschatte situatie van de externe partners in het arrondissement Haarlem. Enkele externe partners hebben daar de indruk dat praktisch alle zaken die door hen worden aangebracht door het OM worden geseponereerd zonder werkelijke opgaaf van redenen. Zoals blijkt uit figuur 3.3 is deze inschatting, of de interpretatie van seponeren onjuist. Van de onderzochte parketten seponereert Haarlem het minste, maar transigeert Haarlem het vaakst.

De externe partners maken twee kanttekeningen bij de lage inschatting van het aantal septs.

#### *Onvoldoende informatie over percentage septs*

In de eerste plaats geven de meeste externe partners aan dat zij over onvoldoende informatie beschikken om een betrouwbare inschatting te maken. Ze houden het aantal septs zelf niet bij en worden ook niet op de hoogte gehouden door het OM. Slechts enkele externe gesprekspartners houden via hun eigen systeem bij wat er met de PV's gebeurt.

#### *Laag OM-septpercentage sluit niet uit dat er een hoog politieseptpercentage is*

In de tweede plaats merken politie-gesprekspartners op dat een laag percentage septs kan betekenen dat het aantal politiesepts wel hoog is. Dit wil dus zeggen dat toch nog flink veel zaken niet ver komen in het strafrechtelijk traject. Zouden deze zaken niet door de politie worden 'geseponereerd', dan zou het OM zeer waarschijnlijk deze zaken onder haar aantal septs moeten scharen.

#### **Inschatting OM-gesprekspartners**

Alle OM-gesprekspartners verwachten dat hun parket aan de lage kant zit met het totaal aantal septs. Hun argumenten hiervoor zijn: a) er wordt veel (succesvol) getransigeerd en b) er wordt een strikt sepotbeleid gevoerd.

#### **4.4 Algemeen oordeel over het sepotgedrag**

Het aantal septs op dit moment wordt door de overgrote meerderheid van de gesprekspartners niet als probleem ervaren. Zowel de OM-gesprekspartners als de externe gesprekspartners vinden het aantal septs wel aanvaardbaar.

Er zijn echter twee belangrijke kritiekpunten op het sepotgedrag die bijna alle externe partners noemen. In de eerste plaats vinden zij dat er weinig tot geen echte communicatie bestaat over het sepotbeleid. In de tweede plaats vinden veel externe partners dat er weinig lijn in de sepotbeslissingen bestaat. Het divergeert sterk: er lijkt geen normatief kader te bestaan rondom het seponeren.

#### **4.5 Afronding**

Uit bovenstaande blijkt dat er volgens de gesprekspartners weinig wordt geseponereerd. Het aantal septs wordt dan ook niet als probleem ervaren. Wel vinden de gesprekspartners dat het ontbreekt aan communicatie en motivering over de septs.

In de volgende hoofdstukken zal blijken dat er verschillen in aanpak bestaan tussen de typen sepot. Ook bekijken we per type sepot wat nu de redenen zijn achter de sepot.





## 5. Technisch sepot

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de ervaringen van het OM en de externe partners met technische sepots. Hebben het OM en de gesprekspartners het idee dat er veel of weinig geseponneerd wordt op technische gronden? Welke sepotgronden worden door het OM het meest aangevoerd en zijn dit ook de werkelijke redenen voor technische sepots? We illustreren de ervaringen met typen zaken die door de gesprekspartners vaak zijn genoemd bij de bespreking over technische sepots.

### 5.2 De definitie

Van een technisch sepot is sprake als de officier van justitie van mening is dat het feit uiteindelijk niet bewezen zal kunnen worden, iemand ten onrechte als verdachte vermeld staat, het OM niet ontvankelijk verklaard zal worden of als het feit of de dader niet strafbaar is. Zie voor de technische sepotgronden bijlage vijf.

De gesprekspartners geven aan dat voor deze sepots verder geen beleid is gemaakt. Enkele OM-gesprekspartners vinden de juridische afweging bij de vraag wanneer een dader iets te 'verwijten' (sepotgrond 'dader niet strafbaar') enigszins sepotbeleid.

### 5.3 Frequentie en oorzaken technische sepots

Als het OM seponneert dan gebeurt dat volgens veel gesprekspartners relatief vaak om technische redenen. Oorzaken hiervoor zijn:

#### **Slecht opgestelde of onvolledige processen-verbaal**

Volgens de OM-gesprekspartners en enkele externe gesprekspartners staat bij de politie bij opsporing of constatering van een feit vaak geen concreet strafbaar feit voor ogen. De verbalisanten schrijven volgens hen gewoon op wat ze zien en gaan op hun gevoel af dat het hier vast wel gaat om een strafbaar milieufait. De zaak komt dan bij het OM en zij moet verder uitzoeken of het inderdaad een strafbaar feit is en of er genoeg bewijs vergaard is. (want ook van dit laatste weet de politie niet altijd wat nodig is). Zodoende worden veel zaken geseponneerd wegens te weinig informatie (verkeerde verdachte etc.), bewijs of ontbreken van een strafbaar feit. Een officier:

"Ik vertel dit wat gechargeerd maar ik maak het volgende vaak mee: een opsporingsambtenaar bij de politie schrijft op wat hij ziet, gaat af op zijn gevoel van wat strafbaar zal zijn en stuurt zijn PV vervolgens op naar het OM. Wij moeten dan maar uitzoeken of in het verhaal iets strafbaars te vinden is. Geen wonder dat we dit soort zaken vaak op technische gronden moeten seponeren."

Ook vinden enkele externe en OM-gesprekspartners dat sommige PV's veel te veel vergunningsvoorschriften opnoemen in plaats duidelijk aan te geven welke kernbepaling nu lijkt te zijn overtreden. Hierdoor kunnen bewijsproblemen ontstaan. De verbalisant kan zich wat hen betreft beter op de hoofdlijnen focussen. De kwaliteit van de PV's verschilt sterk per opsporingsdienst. Veel OM-gesprekspartners geven aan dat de kwaliteit van de politie-PV's bij vrije veld delicten over het algemeen wel voldoende is, maar bij inrichtinggebonden delicten regelmatig ronduit slecht. Zodra de opsporingsdienst specialistischer wordt (zoals de Algemene inspectiedienst) worden de PV's beter van kwaliteit.

De meeste gesprekspartners vinden bovenstaand verschijnsel verklaarbaar en begrijpelijk: de politie beschikt over weinig specialistische kennis terwijl de AID uit veel (vooral bevlogen) specialisten bestaat op het gebied van de groene wetgeving. In veel politiekorpsen bestaat geen gespecialiseerd milieuteam meer, maar is de milieuhandhaving onderdeel geworden van het reguliere takenpakket van basispolitiefunctiefunctionarissen. De PV's van de politie worden daardoor veelal opgesteld door verbalisanten zonder specifieke kennis van milieuwetgeving. Een OM-gesprekspartner:

"De kwaliteit zie je duidelijk toenemen naarmate er meer milieuexpertise en -wetskennis bij desbetreffende opsporingsdienst aanwezig is. Vooral de politie heeft te kampen met weinig expertise. Vaak zijn deze PV's dan ook slecht."

### **Veel lastig te bewijzen zaken/moeilijk handhaafbare wetgeving**

Elke handhaver krijgt steeds meer te maken met complexe en/of onduidelijke wet- en regelgeving. Onduidelijk is dan of het feit of de dader strafbaar is met alle bewijstechnische problemen van dien.

Een voorbeeld van complexe regelgeving is de handhaving van huisvuil-APV's. In veel gemeenten is veel prioriteit gegeven aan de zogenaamde huisvuilproblematiek. Dit zijn vrije veld delicten die veel voorkomen, waarbij het lastig is om de dader te vinden die de vuilniszakken verkeerd heeft aangeboden op straat. Alle gesprekspartners erkennen dat huisvuilzaken moeilijk te bewijzen zijn. Men moet bijvoorbeeld bewijzen dat de verdachte zelf de vuilniszak heeft aangeboden. De (reinigings)politie denkt vaak de dader te hebben gevonden omdat er een adresbriefje in de vuilniszak wordt aangetroffen, maar dat is voor veel parketten onvoldoende bewijs. Toch komen deze zaken bij het OM waar dan de zaak wegens gebrek aan bewijs wordt geseponneerd. Omdat er zoveel van deze zaken zijn, verwachten veel OM-gesprekspartners dan ook dat deze zaken de hoogte van het percentage technische sepoten sterk beïnvloeden.

Andere moeilijk te bewijzen zaken betreffen lozingen waardoor er verontreiniging van het oppervlaktewater optreedt. De feitelijke lozing is meestal niet geconstateerd.

### **Technisch seponeren i.p.v. beleidssepot**

Zoals gezegd is het sepotbeleid volgens alle gesprekspartners dat er zo min mogelijk beleidssepoten moeten zijn. Uit de gesprekken met het OM komt naar voren dat sommige parketten bepaalde zaken onder een technische sepotgrond proberen te krijgen terwijl er eigenlijk sprake is van een beleidssepot. Zodoende brengen zij het percentage beleidssepoten omlaag.

Wat betreft bijvoorbeeld huisvuilzaken valt op dat veel OM-gesprekspartners zich afvragen of het strafrecht wel het juiste middel is om dit soort openbare orde problemen aan te pakken. Geen van de parketten geeft echter aan de beleidssepotgrond 'strafrecht niet juiste middel' te gebruiken: de zaken worden geseponeerd op basis van de technische sepotgrond 'geen wettig bewijs'.

### **Zaken die blijven liggen**

Een relatief veelgebruikte technische sepotgrond is de 'niet-ontvankelijkheid'. Aan deze sepotgrond ligt vaak verjaring ten grondslag. De verjaring wordt volgens veel gesprekspartners veroorzaakt door onderbezetting bij het OM of bij de externe partner, of doordat er veel vooronderzoek nodig was.

We hebben hiervoor gesproken over het feit dat de parketten proberen het aantal beleidssepots laag te houden. Soms past men kunstgrepen toe om dit te bewerkstelligen. Dit gebeurt bijvoorbeeld wel eens bij zaken die zijn blijven liggen en daardoor in de ogen van het parket zijn verouderd. Volgens enkele OM-gesprekspartners wordt die gevallen gekeken of er niet geseponeerd kan worden op grond van de technische sepotgrond 'niet-ontvankelijk' wegens verjaring, i.p.v. op grond van de beleidssepotgrond 'oud feit'.

### **5.4 Toekomstverwachtingen technische sepots**

Veel gesprekspartners denken dat het aantal technische sepots niet veel zal dalen in de toekomst. Er zullen altijd zaken zijn die uiteindelijk niet goed te bewijzen zijn. Ook fouten zullen altijd gemaakt blijven worden. Wel zou het aantal terugdrongen kunnen worden door meer zaakinhoudelijk overleg tussen OM en de externe partner in de opsporings- en vooronderzoeksfase.



## 6. Beleidssepots

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk schetsen we de ervaringen van het OM en de externe partners met beleidssepots. Hebben het OM en de gesprekspartners het idee dat er veel of weinig geseponerd wordt op beleidsgronden? Welke sepotgronden worden door het OM het meest aangevoerd en zijn dit ook de werkelijke redenen voor beleidssepots? We illustreren de ervaringen met typen zaken die door de gesprekspartners vaak zijn genoemd bij de bespreking over beleidssepots.

### 6.2 Definitie

Het beleidssepot is een sepot dat op basis van beleidsinhoudelijke gronden wordt uitgevaardigd. Dit betekent dat op er zichzelf voldoende bewijsmateriaal bestaat om succesvol te vervolgen, maar dat op gronden van het algemeen belang niet tot vervolging wordt overgegaan. Het OM heeft dit algemeen belang nader geoperationaliseerd in 26 beleidssepotgronden.<sup>8</sup>

### 6.3 Frequentie en oorzaken beleidssepots

Beleidssepots komen volgens de meeste gesprekspartners niet veel voor. Oorzaken voor het (kleine) aantal beleidssepots:

#### **Gezamenlijke afstemming**

Veel parketten behandelen (vooral grote) zaken in samenwerking met de externe partner(s). Dit gebeurt op zaaksniveau of via overleggen en bestuursovereenkomsten. Op deze manier weet zowel de externe partner als het OM wat het kan verwachten van de ander.

#### **Rechtspersoon wordt vervolgd i.p.v. natuurlijk persoon (leidinggevende)**

Zoals in hoofdstuk 4 al aan de orde kwam, wordt bij ieder parket de regel gehanteerd dat bij inrichtinggebonden delicten in beginsel de rechtspersoon zelf wordt vervolgd en niet de leidinggevende. Uitzonderingen hierop zijn altijd mogelijk. Dat hangt af van de verwijtbaarheid van de leidinggevende of wellicht werknemer. De parketten en de externe partners gaan verschillend om met deze beleidsregel. Het komt regelmatig voor dat de externe partner zowel een PV opmaakt van de inrichting als van de leidinggevende. Bij insturing naar het parket dienen beide zaken vervolgens ingeschreven te worden. Daarna seponert de Officier van Justitie op grond van de beleidsregel regelmatig telkens één van de twee zaken. Sommige gesprekspartners (bijvoorbeeld uit Almelo) geven aan deze praktijk te willen voorkomen door met de externe partner af te spreken dat deze alleen van de inrichting een PV opmaakt en instuurt.

<sup>8</sup> Zie voor deze gronden bijlage vijf.

### **Veel controles of 'geen tijd'**

Veel gesprekspartners noemen als veelvoorkomende beleidssepotgrond 'oud feit': het belang om te vervolgen is niet meer aanwezig. In tegenstelling tot verjaring gaat het hier om zaken die nog niet wettelijk verjaard zijn. Veel parketten hanteren de richtlijn dat er na twee jaar sprake is van een oud feit. In Almelo volgt men echter de door de rechtbank gestelde termijn van een jaar.

De gesprekspartners noemen twee mogelijke achterliggende oorzaken voor het gebruik van deze sepotgrond. In de eerste plaats kunnen de vele financieel - administratieve controles bij inrichtinggebonden delicten voorafgaand aan de PV voor vertraging zorgen. In de tweede plaats kunnen diverse zaken simpelweg te lang in de la van het OM blijven liggen.

### **Geografische ligging parketten**

Bepaalde sepotgronden komen meer voor bij het ene parket dan bij het andere. Dit heeft te maken met de ligging van het parket en de specifieke zaken die in die regio's voorkomen. De parketten Almelo en Haarlem seponeren bijvoorbeeld nog wel eens zaken op grond van onvoldoende nationaal belang.<sup>9</sup>

Almelo heeft veel te maken met goederenvervoer (van gevaarlijke stoffen e.d.) over de A1 richting Duitsland. Buitenlandse contracten en -wetgeving veroorzaken veel vertaalkosten die vaak hoger kunnen uitvallen dan de boete die je kan opleggen. In zulke gevallen overweegt Almelo, na een kosten-baten afweging, tot seponeren op grond van onvoldoende nationaal belang.

Haarlem heeft, wegens Schiphol, veel te maken met de Wet Bedreigde Uitheemse Dier- en plantsoorten (BUDEP zaken). Over het algemeen worden deze zaken nauwelijks geseponerd, maar indien dat wel het geval is dan vaak op grond van onvoldoende nationaal belang.

### **Veel parketten houden rekening met de mogelijk gewijzigde situatie**

Veel gesprekspartners geven aan dat parketten vaak rekening houden met de gewijzigde situatie. Zo komt het voor dat parketten de dader niet vervolgen omdat hem niets (*meer*) te verwijten valt (vaak hebben de overtreders hun zaakjes weer op orde). Op grond van de beleidssepotgrond 'gewijzigde omstandigheden' seponeren de meeste parketten deze zaken. Het parket Den Haag geeft echter expliciet aan niet te zwichten voor het feit dat een overtreder zijn zaken (milieuwettelijk gezien) weer voor elkaar heeft. Ook Almelo zegt hier vooral bij inrichtingen zeer voorzichtig mee om te springen.

### 24 | **Veel parketten houden rekening met de persoon van de verdachte**

Hier geldt ook weer dat veel parketten rekening houden met de persoon van de verdachte: bepaalde verdachten kunnen zeer berouwvol zijn over hun daden of kunnen het strafrechtelijk traject emotioneel niet aan. Gebruik van het strafrecht zou in dergelijke gevallen disproportioneel zijn. Het hangt volgens sommige OM-gesprekspartners zeer af van het type persoon, de inschatting die het OM maakt van de geloofwaardigheid van die persoon en de ernst van de overtreding.

<sup>9</sup> Code 32 van de sepotgronden.

Het parket Den Bosch geeft aan een beleidssepot in een enkel geval te gebruiken bij varkensboeren. Op dit moment is in de landbouwregel- en wetgeving zoveel gaande en spelen er zoveel politieke en emotionele gevoeligheden, dat een sepot uitkomst kan bieden.

Om een voorbeeld te noemen: veel varkensboeren zijn op dit moment de wanhoop nabij wegens de herstructureringsplannen en dergelijke. Een onzekere toekomst staat deze mensen te wachten. Door de vele emoties die daarbij spelen is het voor het parket soms onmogelijk om strikt strafrechtelijk op te treden zonder disproportionele reacties uit te lokken (boeren die dreigen met zelfmoord als ze vervolgd worden voor hun mestovertreding en dergelijke). Een sepot kan hier dan een oplossing zijn.

Het parket Almelo houdt om dezelfde redenen rekening met de boeren. Via informeel overleg met de politie probeert de officier dit type zaken te minimaliseren. Aangegeven wordt welke zaken wel welkom zijn bij het parket (bijv. milieu-overtredingen door bedrijven).

#### **Gering feit**

Van een gering feit is sprake indien een zaak niet van algemeen belang is. In de regel wordt ook bij geringe feiten overgegaan tot transactie. In bepaalde gevallen zijn vervolging en transactie zodanig zware middelen, dat bewust wordt geseponeerd (disproportionaliteit). Een officier:

'Eens kreeg ik een PV in behandeling over iemand die uit zijn autoraam een stukje kauwgom op de openbare weg gooide. Ik heb dat toen geseponeerd om te laten zien dat wij ons daar niet mee bezighouden... en dat de politie dat ook niet zou moeten doen.'

#### **Getroffen door feit of gevolg**

Een laatste grond voor beleidssepots die in de praktijk door enkele parketten regelmatig wordt gebruikt, ligt in de mogelijkheid dat de dader zodanig is getroffen door de resultaten van zijn overtreding, dat een 'extra sanctie' door middel van een transactie of vervolging niet meer zinvol is. De officier van justitie vindt hier dat een beroep op het strafrecht de dader in dergelijke gevallen onevenredig met betrekking tot het begaande delict benadeelt.

### **6.4 Toekomst beleidssepots**

#### **Strategiedocument als filter**

Als het strategiedocument Milieu geïmplementeerd is, verwachten veel OM-gesprekspartners minder beleidssepots. De kernbepalingen van het document zullen als een filter gaan werken: het OM krijgt dan in principe alleen die zaken die het wil hebben.

Sommige OM-gesprekspartners denken dat er altijd opsporingsambtenaren zullen zijn die, ondanks de afgesproken kernbepalingen, PV's blijven maken van zaken die *zijzelf* 'strafbaar en vervolgbaar' vinden en opsturen naar het OM. Indien dat het geval zal zijn, zal er misschien een extra sepotgrond nodig zijn. Iets in de trant van: 'op grond van het beleid van het OM inzake de vervolging, moet de ingediende zaak geseponeerd worden'. Deze sepotgrond maakt dan inzichtelijk dat bepaalde zaken niet op de prioriteitenlijst van het OM staan.

**Mandatering beslissing tot opmaak PV aan hulpofficier van justitie geeft sepotproblemen in de toekomst**

In het strategiedocument wordt aangegeven wanneer een proces-verbaal moet worden gemaakt. Basisregel is dat bij overtredingen van kernbepalingen van het milieurecht direct proces-verbaal moet worden opgemaakt, *tenzij* het naar oordeel van de officier van justitie op basis van de onderzoeksbevindingen moet worden aangenomen dat de overtreding:

- niet doelbewust is begaan én
- een kennelijk incident betreft én
- gering van omvang is.

De officier van justitie kan deze bevoegdheid *mandateren* aan een hulpofficier van justitie.

Naar aanleiding van deze bepaling ziet een enkele OM-gesprekspartner problemen ontstaan in het sepotbeleid: het feit dat een hulpofficier aan de hand van drie criteria zelf zaken kan selecteren voor het OM, vraagt om een controlemechanisme, vindt de gesprekspartner. Communicatie wordt dan nog essentiëler en het OM zou volgens deze gesprekspartner moeten overwegen om nieuwe sepotgronden te ontwikkelen die het mogelijk maken om de ingestuurde, geselecteerde zaken alsnog te seponeren.



## 7. Voorwaardelijk sepot

### 7.1 Inleiding

Het cijfermateriaal geeft aan dat de vijf onderzochte parketten zeer weinig voorwaardelijk seponeren. Deze sepoten zijn per jaar vaak op één hand te tellen. Alle gesprekspartners vinden het voorwaardelijk sepot echter een interessant sepot met duidelijke voor- en nadelen. Vandaar dat we voor dit type sepot toch een apart hoofdstuk hebben gereserveerd.

In dit hoofdstuk schetsen we de ervaringen van het OM en de externe partners met voorwaardelijke sepoten. Hebben het OM en de gesprekspartners het idee dat er veel of weinig geseponerd wordt onder voorwaarden? Welke redenen hebben de parketten om te kiezen voor een sepot onder voorwaarden? We illustreren de ervaringen met type zaken die door de gesprekspartners vaak zijn genoemd bij de bespreking over dit type sepot.

### 7.2 Definitie

Een voorwaardelijk sepot is een beleidssepot onder voorwaarden: een OM-beslissing tot voorwaardelijke niet-vervolging. Van vervolging wordt afgezien, mits de verdachte bepaalde zaken nalaat of herstelt. Op deze wijze wordt de verdachte "geïntimideerd door het OM en in een betere richting gedwongen zonder hem de straf te laten ondergaan"<sup>10</sup>.

### 7.3 Frequentie en oorzaken voorwaardelijke sepoten

Volgens alle gesprekspartners komen voorwaardelijke sepoten zeer weinig voor. Er zijn hier volgens enkele OM-gesprekspartners drie verklaringen voor te vinden: In de eerste plaats vinden veel parketsecretarissen het onwenselijk dat de zaak niet (meteen) afgerond kan worden: als de overtreder niet aan de voorwaarden voldoet en er inmiddels een lange tijd verstreken is, vinden veel parketten dat zij de zaak niet met goed fatsoen alsnog bij de rechter kunnen aanbrengen. Ten tweede betekenen de voorwaarden dat het OM dient te controleren of de overtreder de voorwaarden naleeft. Dit kost veel tijd, expertise en capaciteit. Tot slot vinden veel OM-gesprekspartners de transactie-mogelijkheid een veel aantrekkelijker buitengerechtelijk middel om toe te passen, omdat je de zaak strafrechtelijk afrond met een financiële genoegdoening en eventuele voorwaarden.

Als het OM voorwaardelijk seponert, dan kan daar een aantal redenen aan ten grondslag liggen. De gesprekspartners noemen:

<sup>10</sup> Citaat uit Hazewinkel-Suringa's Inleiding tot de studie van het Nederlands strafrecht, Arnhem, 1994, 13<sup>de</sup> herziene druk, p. 813.



### **Het voorwaardelijk sepot ter ondersteuning of als stok achter de deur voor het bestuurlijk optreden**

Het OM kan besluiten tot flankerend optreden bij bestuursrechtelijk optreden. In dergelijke gevallen wordt strafrechtelijk optreden niet opportuun geacht. Het Strategiedocument Milieu<sup>11</sup> zegt hierover dat:

"[...] het OM soms aanleiding vindt tot het sturen van een schriftelijke waarschuwing aan de overtreder, ter ondersteuning van de bestuursrechtelijke handhaving. Onder een schriftelijke waarschuwing wordt hier verstaan een brief van de officier van justitie waarin deze aan de overtreder aangeeft op de hoogte te zijn van het door de overtreder gepleegde feit en voorsnog af te zien van strafvervolgning, mits de overtreder voldoet aan datgene wat het bestuur van hem vraagt [...]."

Dit wordt in het document 'flankerend optreden' genoemd.

#### *Voorwaardelijk sepot bij flankerend optreden*

Nu duidelijk is dat het OM in bepaalde gevallen flankerend optreedt, is het niet verbazingwekkend dat een enkele OM-gesprekspartner het voorwaardelijk sepot als alternatief voor de waarschuwingsbrief gebruikt. De officier is dan degene die, evt. in samenspraak met het bestuur, de voorwaarden stelt. Het bestuur wordt dan als het ware ondersteund in haar handhavingsbeleid.

Opmerkelijk is dat een aantal OM-gesprekspartners het idee heeft dat flankerend optreden d.m.v. een waarschuwingsbrief niet meer toegestaan is. Zij verwachten dan ook in de toekomst iets meer gebruik te maken van het voorwaardelijk sepot.

#### *Stok achter de deur voor het bestuur*

Een aantal OM-gesprekspartners geeft aan dat een voorwaardelijk sepot niet alleen een stok achter de deur is voor de overtreder die bestuursrechtelijk wordt aangepakt, maar ook voor het bestuur zelf. Het kan zorgen voor een beetje druk bij het bestuur om op te treden. Immers, doordat het OM voorwaarden gaat stellen, laat zij aan zowel de overtreder als aan het bestuur blijken dat de situatie niet getolereerd wordt. Het bestuur wil normaliter over dit situationele optreden de regie hebben. Zij zal dit vaak zo snel mogelijk proberen terug te winnen door zelf weer actie te ondernemen. Dit laatste is weer in het voordeel voor het OM.

### **Het OM wil zich niet branden aan een transactie of een strafrechtelijke situationele sanctie**

28

Een aantal OM-gesprekspartners en externe gesprekspartners geeft aan dat het OM soms twijfelt of een bepaald feit nu eigenlijk wel strafbaar is en/of daadwerkelijk bewezen. Het OM wil aan de ene kant geen risico lopen bij de rechter en aan de andere kant wel iets doen aan de onwenselijke milieusituatie. In plaats van een strafrechtelijke situationele sanctie-eis of een transactie onder voorwaarden, probeert het OM dan door middel van een voorwaardelijk sepot toch invloed uit te oefenen op die situatie.

<sup>11</sup> De condities waarin die gevallen zich voordoen worden beschreven in het Strategiedocument Milieu op p. 32

### **Het OM wil een signaal geven aan de overtreder**

Veel parketten vinden het voorwaardelijk sepot een mooie manier om een waarschuwingssignaal af te geven aan de overtreder dat bepaald gedrag niet getolereerd wordt en de milieuschade ongedaan moet worden gemaakt. Een parketsecretaris:

"Als je als OM vindt dat de zaak niet geschikt is voor het relatief zware strafrecht maar je wil wel een eind maken aan de milieuschade, dan kun je kiezen voor een voorwaardelijk sepot. Hiermee geef je een signaal af: "we vinden het strafrechtelijk traject te veel van het goede, dus we vervolgen je niet, maar we willen wel dat er een eind komt aan de milieuschadelijke effecten die ontstaan door jouw gedrag!"

Enkele OM- gesprekspartners vinden dat een zaak voor voorwaardelijk sepot in aanmerking komt als aan de dader een kleine activiteit gevraagd kan worden om aan een onwenselijke situatie een einde te maken. Voorbeeld: als een overtreder de inrichting niet heeft aangemeld bij het bevoegd gezag, mag hem dat niet worden verweten. De overtreder wordt dan gevraagd dit alsnog te doen.

### **7.4 Toekomstverwachtingen voorwaardelijke sepots**

De meningen over de toekomst van het voorwaardelijk sepot zijn verdeeld: enkele OM- en externe gesprekspartners verwachten een lichte toename van het gebruik van het voorwaardelijk sepot, omdat zij denken dat het zogenaamde *flankerend optreden* van het OM ontoelaatbaar is geworden. Voorwaardelijke sepots zouden wellicht de bestuurlijke handhavingstaak toch nog tot op zekere hoogte kunnen ondersteunen. Anderen denken dat voorwaardelijke sepots onaantrekkelijk blijven wegens de vele controles, en dus tijd en capaciteit, die daarvoor nodig zijn.



## 8. Communicatie OM en externe partners

### 8.1 Inleiding

Veel van onze gesprekspartners vroegen uit eigen beweging aandacht voor de communicatie tussen het OM en de handhavingpartners. Bij de handhavingpartners gaat het in dit verband vooral over de afdoeningsberichten: hoe worden septs door het OM gemotiveerd? Bij het OM zelf gaat het om de kwaliteit van de PV's: handhavingpartners lijken zich vaak niet bewust welke informatie een PV voor het OM moet bevatten.

In dit hoofdstuk geven we onze bevindingen ten aanzien van dit aspect weer.

### 8.2 Communicatie op beleidsniveau

Er bestaat een ander beeld bij het OM over de mate en kwaliteit van communicatie dan bij de externe partners.

#### Mening externe gesprekspartners

Uit de gesprekken met de externe partners blijkt dat niet alle vijf parketten evenveel investeren in regelmatig overleg met externe partners over het sepotbeleid. Het oordeel ten aanzien van de communicatie varieert van slecht tot zeer goed: de externe gesprekspartners in de arrondissementen Almelo en Rotterdam geven bijvoorbeeld nadrukkelijk aan tevreden te zijn over de communicatie, terwijl Haarlem nog veel lijkt te moeten investeren.

#### Mening OM-gesprekspartners

De meerderheid van de OM-gesprekspartners vindt dat zij voldoende investeren in de communicatie. Zij bezoeken op regelmatig handhavingsoverleggen, driehoeksoverleggen etc., waar in algemene zin het vervolgingsbeleid van het OM en het handhavingbeleid van de partners op elkaar worden afgestemd.

De geïnterviewde officieren van Justitie zijn over het algemeen positiever over de relatie en communicatie met de externe partners dan de parketsecretarissen. Enkele parketsecretarissen geven aan *'de klappen op te vangen, waardoor de relatie van de officier met zijn externe partner 'ongeschonden' lijkt te blijven'*.

### 8.3 Communicatie in het opsporings- en vooronderzoekstraject

De meningen van het OM en de externe partners lopen uiteen als het gaat om de gewenste mate en intensiteit van de communicatie.

#### Mening externe gesprekspartners

Vooraf bij grote zaken is het contact met het OM intensief en goed. Op die manier kunnen veel septs worden voorkomen. Bij dergelijke grote zaken is het gebruik dat de verbalisant vóór het opmaken van het PV contact opneemt met het OM. De meeste externe gesprekspartners geven aan dat de parketsecretaris direct contact opneemt als een PV onvolledig is. Dit vinden zij prettig en essentieel.

Veel parketten sturen de parketsecretarissen enkele dagdelen naar het politiebureau om te bekijken welke PV's nog aanvulling behoeven en welke zaken in aanmerking komen om vervolgd te worden. Dit wordt door de externe gesprekspartners als zeer positief ervaren. Het algemene sepotbeleid komt tijdens dit contact echter niet expliciet aan de orde.

Veel externe gesprekspartners noemen twee kritiekpunten op het gebied van het communicatieve vermogen van het OM in deze fase:

Ten eerste geeft het OM bij veel externe partners de indruk dat zij zich verheven voelen boven de externe partners. Bij doorvragen blijkt dat de externe partners deze indruk krijgen bij alle strafzaken, en niet zozeer bij milieustrafzaken alleen. Wel is het zo dat veel externe gesprekspartners vinden dat die arrogantie zeker wat betreft het milieu niet op zijn plaats is, aangezien veel milieuexpertise buiten het OM aanwezig is. Het OM zou daar veel meer gebruik van moeten maken.

In de tweede plaats vinden veel externe gesprekspartners dat er bij kleine, doorsnee zaken weinig tot zeer weinig communicatie plaatsvindt. De meerderheid geeft aan daar wel behoefte aan te hebben en vindt dit een leerpunt voor het OM.

#### **Mening OM-gesprekspartners**

De meerderheid van de OM-gesprekspartners vindt dat zij ook in dit traject veel (moeten) investeren in de communicatie. Dit kost veel tijd en energie. Telkens blijkt dat de externe partners veel behoefte hebben aan uitleg over bijvoorbeeld de milieuwetten en over OM-beschikkingen. Deze behoefte beperkt zich niet tot de grote zaken: ook voor kleine zaken vraagt de externe partner vaak tijd van het OM. Enkele parketsecretarissen geven aan dagelijks gebeld te worden over juridische of zaaksspecifieke vragen. Hierdoor komt hun werk wel eens in de knel. Deze manier van communiceren wordt minder op prijs gesteld door deze gesprekspartners. De parketten die parketsecretarissen op het politiebureau stationeren, zijn tevreden over deze gang van zaken. Het draagt bij tot een daling in het aantal sepot, doordat in een vroeg stadium al een schifting kan worden gemaakt in de zaken en PV's kwalitatief verbeterd kunnen worden.

#### **8.4 Terugkoppeling van OM-beschikkingen naar externe partners**

De onderzochte parketten maken allen gebruik van zogenaamde afloopberichten. Hierin staat wat het OM gaat doen met de aangebrachte zaak: vervolgen, beboeten of seponeren. Vaak zit het afloopbericht standaard vast achter het PV. Het parket dient dit in te vullen en terug te sturen. Het parket Haarlem stuurt daarvoor een fax waarin de voorlopige beslissing wordt vermeld. Dit wordt gedaan, opdat de opsporingsdienst niet te lang hoeft te wachten op bericht.

Niet alle externe partners staan op de lijst om een afloopbericht te krijgen. Sommige parketten sturen alleen afloopberichten naar de strafrechtelijke handhavingpartners.

#### **Mening/ervaringen externe gesprekspartners**

Veel externe gesprekspartners zijn niet tevreden over de mate en kwaliteit van terugkoppeling van OM-beschikkingen. We noemen hier vier belangrijke punten die deze gesprekspartners naar voren brengen:

In de eerste plaats krijgen veel externe partners de afloopberichten niet consequent toegestuurd. Zij moeten expliciet om een afloopbericht vragen. Door enkele externe gesprekspartners wordt echter opgemerkt zelf ook weinig belang te hechten aan de afloopberichten, omdat zij zelf wel contact opnemen met de parketsecretaris of officier.

In de tweede plaats komen de afloopberichten niet altijd aan bij de juiste persoon (verbalisant of diens chef). Dit wordt gezien als een intern verbeterpunt.

In de derde plaats komen afloopberichten inhoudelijk onvoldoende tegemoet aan de informatiewensen van de externe partners. Veel parketten maken gebruik van codes voor sepotgronden op afloopberichten die voor externe partners onbegrijpelijk zijn. Daarbij komt dat de motivering bij het sepot vaak te wensen over laat. De externe partner heeft het gevoel dat hij veel eigen initiatief moet nemen om achter de beweegreden van het sepot te komen.

Tot slot vraagt een aantal externe gesprekspartners zich af of een afloopbericht wel het juiste medium is voor terugkoppeling. Deze gesprekspartners merken op dat terugkoppeling van essentieel belang is voor een goede kwaliteit van opsporing in het algemeen en van een PV in het bijzonder. Zij zouden liever regelmatig willen overleggen over de dingen die structureel fout gaan in de opsporingsfase, waardoor het OM moet seponeren. Op die manier kan een algemeen 'actieplan' worden gestart binnen de opsporingsdienst. Nu moet een individuele opsporingsambtenaar op basis van een afloopbericht of gesprek met een parketsecretaris lering trekken uit een zaak.

#### **Mening OM-gesprekspartners**

Afloopberichten werken op zich goed....maar er kan nog veel verbeterd worden.



## 9. Conclusies

### 9.1 Conclusies sepotcijfers

Milieuzaken kunnen worden getypeerd door het hoge aantal transacties. Anders dan bij andere zaken, wordt getracht eerst door middel van transactie de zaak af te doen, alvorens wordt overgegaan tot vervolging. Sepots komen verhoudingsgewijs weinig voor.

Er blijkt een groot verschil te bestaan in wijze van afdoening tussen de verschillende parketten. Het percentage sepot varieert van 7% tot 21%. Zowel technisch - als beleidssepot komen het meeste voor in Almelo. Voorwaardelijke sepots komen sporadisch voor.

### 9.2 Conclusie sepotbeleid en -gedrag algemeen

#### **Een algemeen sepotbeleid kennen de gesprekspartners niet**

Of het OM zich in het algemeen steeds aan hun sepotbeleid houdt, is niet te zeggen, aangezien er niet echt een sepotbeleid is. Gebruik wordt gemaakt van de verschillende beleidsgronden, waarmee nog wel eens creatief wordt omgesprongen om het aantal beleidssepots laag te houden. Over het algemeen is er weinig communicatie over de zaken die het OM wel en niet wil hebben. Zo komt het dus voor dat externe partners zaken verbaliseren die het OM niet wil hebben. Sepotgronden als ontbreken nationaal belang of strafrechtmiddel niet opportuun komen dan ook relatief veel voor.

#### **Het sepotbeleid in het algemeen wordt niet als probleem ervaren, communicatie over en het gebrek aan motivering bij sepots wel (Weinig sepots, weinig communicatie)**

De meerderheid van de externe gesprekspartners en alle OM-gesprekspartners hebben de indruk is dat er weinig wordt geseponeerd. Enkele externe partners zijn eerder geneigd om te denken dat er wel veel geseponeerd wordt omdat ze weinig vertrouwen hebben in de milieuexpertise en werkkraft van het OM.

Daarbij merken veel externe gesprekspartners op dat hun indruk niet ondersteund wordt door informatie vanuit het OM. Veel externe gesprekspartners vinden dat over sepot heel weinig communicatie is.

### 9.3 Conclusies per type sepot

De belangrijkste oorzaken voor technische sepots zijn onvolledige of slecht opgestelde processen-verbaal en te weinig communicatie.

Beleidssepots komen weinig voor wegens het 'sepotbeleid' van de politie. De politie maakt zelf al een schifting van de vervolgingswaardige zaken.

Voorwaardelijke sepots worden sporadisch toegepast.

#### 9.4 Toekomst

Er moet nog veel aan de communicatie gedaan worden. Met een verbeterde communicatie zal het begrip over en weer toenemen en kan de kwaliteit van de PV's worden verbeterd. Externe partners geven expliciet aan behoefte te hebben aan een goede terugkoppeling, zodat zij ook hun handhavers kunnen instrueren tot het opstellen van goede PV's.

Er moet nog veel beleidsafstemming plaatsvinden omtrent vervolgingswaardige zaken.

##### **Toevoeging enkele nieuwe sepotgronden**

Enkele OM-gesprekspartners verwachten door het Strategiedocument Milieu nieuwe sepotgronden. Zaken die aangebracht worden terwijl deze niet passen binnen de kernbepalingen, zou het OM af kunnen doen op basis van een sepotgrond 'sluit niet aan/komt niet voor op lijst kernbepalingen van Strategiedocument Milieu' of 'valt niet binnen de prioriteitsstelling van de handhavingsstrategie'.



## 10. Aanbevelingen

### 10.1 Inleiding

Uit ons onderzoek is gebleken dat niet het sepotbeleid als zodanig als een probleem wordt ervaren, maar eerder de communicatie en discussie over de sepotbeslissingen. Als die communicatie verbeterd wordt, verwachten veel gesprekspartners dat in de toekomst:

1. *het aantal technische en beleidssepots kan afnemen* doordat:
  - de PV's verbeterd kunnen worden door meer overleg en OM-verzoeken tot aanvulling op de PV's. Dit leidt tot vermindering van het aantal technische sepots op basis van gebrek aan bewijs of verkeerde verdachte;
  - meer prioriteitenafstemming tussen OM en externe partner plaatsvindt. Hierdoor kan het aantal beleidssepots verder afnemen als duidelijker wordt welke zaken het OM wel en niet wil binnenkrijgen.
2. *meer inzicht en begrip ontstaat bij de externe partner over de beweegredenen voor het sepotbeleid in het algemeen en die per zaak in het bijzonder.*

Hieronder doen we aanbevelingen ten behoeve van de communicatie om bovenstaande effecten te bereiken.

De aanbevelingen zijn onderverdeeld naar fase in het opsporings- en vervolgings-traject. We beginnen met aanbevelingen ten behoeve van de beleidsontwikkelingsfase, waarna het daadwerkelijk opsporings- en vooronderzoektraject aan de orde komt. Tenslotte geven we aanbevelingen ten behoeve van de terugkoppelingsfase.

### 10.2 Communicatie tijdens de beleidsontwikkelingsfase

*Ter vermindering aantal sepots:*

#### **Gebruik het Strategie-document Milieu als gezamenlijke filter voor zaken**

In de toekomst zal het strategiedocument bepalend zijn voor de landelijke prioritering van milieudelicten. Deze prioritering komt tot stand na overleg met de externe partners. Zet, samen met de externe partners een communicatietraject op om ook de individuele verbalisant te informeren over deze prioritering. Juist op het niveau van de individuele verbalisant is het risico aanwezig dat de verkeerde zaken bij het OM komen die vervolgens geseponeerd worden.

#### **Ontwikkel standaard PV's met minimale eisen per kernbepaling van het milieurecht.**

Uit het onderzoek blijkt dat de kwaliteit van milieu-PV's te wensen overlaat. Standaardisering van milieu-PV's zal minimale eisen waarborgen. Wacht niet te lang met deze standaardisering: zodra er een nieuwe kernbepaling in de wet komt, dienen het OM en de opsporingsdienst te anticiperen op een mogelijke PV-vorm.



*Voor beter begrip en inzicht bij externe partners:*

**Maak sepotcijfers bekend aan de externe partners om vooroordelen te voorkomen**

Ondanks het feit dat de veronderstelde vooroordelen aan het begin van het onderzoek grosso modo niet aanwezig blijken te zijn, is het verstandig om meer ruchtbaarheid te geven aan het aantal sepot's per jaar. Omdat dit aantal niet zo hoog is als verwacht, kan het OM daar voordeel mee doen inzake imagoverbetering. Een beter imago zorgt ervoor dat het OM serieus genomen wordt door haar externe partners.

**Zet het sepotbeleid op de agenda bij lokale en regionale overleggen**

Besprek de overwegingen van het OM bij sepotbeleid. Indien de partners zicht hebben op deze overwegingen, zijn zij beter in staat om hun eigen prioriteiten te stellen die aansluiten bij de OM-prioriteiten.

**10.3 Communicatie in het opsporings- en vooronderzoekstraject**

*Ter vermindering aantal sepot's:*

**Maak gebruik van elkaars expertise over milieutechnische en bewijstechnische zaken om technische sepot's te verminderen**

Vanuit het OM moet meer contact worden gezocht met milieuexperts bij verschillende opsporingsdiensten. Als 'wederdienst' zou het OM milieujuridische expertise kunnen uitlenen aan de opsporingsdiensten.

*Voor meer begrip en inzicht bij externe partners:*

**Onderschat de kracht van uitleg over redenen sepot niet**

Maak incidenteel een veel voorkomende zaak die het OM eigenlijk 'sepotwaardig' vindt aanhangig bij de rechter. Neem vervolgens de desbetreffende verbalisant mee naar de zitting. Indien de rechter vervolgens de verdachte vrijspreekt of het OM niet ontvankelijk verklaart, zal het de externe partner doen inzien welke informatie/bewijsmiddelen in een PV dienen te staan.

Om een voorbeeld te geven uit de praktijk: een officier vertelde dat hij een aantal huisvuilzaken dat voor technisch sepot in aanmerking kwam, toch voor de rechter heeft laten komen. Hij heeft daarbij de desbetreffende opsporingsambtenaren uitgenodigd voor de zitting. De rechter heeft de verdachten vrijgesproken wegens gebrek aan bewijs. Op die manier konden de opsporingsambtenaren zelf zien dat huisvuilzaken zonder waterdicht bewijs geen stand houden bij de rechter.

**10.4 Terugkoppeling van OM-beschikkingen naar externe partners**

*Voor meer begrip en inzicht bij externe partners:*

**Maak van een afloopbericht een volledig bericht**

Op dit moment bestaat een afloopbericht alleen uit het aankruisen van het type beslissing en heel soms een motivering. Wil het OM meer service verlenen aan de externe partner dan zou het OM die motivering standaard erbij moeten geven. Motiveer de sepotbeslissing niet alleen met een verwijzing naar (de code van) een sepotgrond, maar verwijs indien mogelijk ook naar de lijst met kernbepalingen van het Strategiedocument Milieu of de afspraken uit de bestuursovereenkomsten.



## Bijlage 1: Gesprekspartners

1. Milieubureau Westland
2. Politie Twente
3. Parket Den Haag
4. Parket Den Haag
5. Hoogheemraadschap Delfland
6. Parket Haarlem
7. Parket Haarlem
8. Provincie Zuid-Holland
9. Parket Den Bosch
10. Samenwerkingsverband Twente
11. AID
12. Milieu-Inspectie Eindhoven
13. Parket Almelo
14. Parket Rotterdam
15. Parket Rotterdam
16. Politie Kennemerland
17. Gemeente Haarlem
18. Gemeente Den Haag
19. Parket Den Bosch
20. Parket Den Haag
21. Hoofdinspectie milieu
22. Politie Rotterdam-Rijnmond
23. DCMR
24. Douane Hoofddorp
25. Parket Almelo



## Bijlage 2: Gespreksprotocol Interne Respondenten

### **Toelichting op het onderzoek**

- onderzoek vindt plaats in vijf arrondissementen
- gesprekken met andere handhavingpartners en OM
- interviews in combinatie met verzamelen kwantitatief materiaal

### **Introductie**

- meest recente 'eigen' technische sepotzaak en grond(en) voor sepot
- meest recente 'eigen' beleidssepotzaak en grond(en) voor sepot
- meest recente 'eigen' voorwaardelijk sepot en grond(en) voor sepot

### **Beleids- en voorwaardelijke sepots**

- bestaan (interne) afspraken voor het behandelen van beleidssepots?
- in welk (soort) gevallen wordt het beleidssepot gebruikt?
- hoe frequent wordt het beleidssepot gebruikt ? (eigen schatting)
- wat zijn belangrijkste oorzaken voor beleidssepots?
- bestaan wat deze sepots betreft (grote) verschillen tussen politie en andere handhavers?
- in welk (soort) gevallen wordt het voorwaardelijke sepot gebruikt?
- hoe frequent wordt het voorwaardelijke sepot gebruikt ? (eigen schatting)
- hoe beoordelen de handhavingpartners de toepassing van beleids- en voorwaardelijke sepots

### **Technische sepots**

- inschatting frequentie technisch sepot
- meest gebruikte technische sepotgronden
- bestaan wat deze sepots betreft (grote) verschillen tussen politie en andere handhavers?
- wat zijn de belangrijke oorzaken voor technische sepots

### **Communicatie rond sepots**

- hoe wordt binnen de eigen organisatie gecommuniceerd over de afwikkeling van individuele sepots ? (beleid, voorwaardelijk, technisch)
- wordt buiten het OM bilateraal of in breder verband gesproken over de afwikkeling van (individuele) sepots?
- is de communicatie over sepots (naar eigen inzicht) voldoende; wat kan eventueel beter?

### **Toekomst**

- zijn oorzaken van ongewenste sepotzaken aan te pakken (zo ja hoe)?
- is het nodig sepotbeleid te ontwikkelen of bij te stellen?
- zijn verbeteringen mogelijk in de afhandeling van sepotzaken? (communicatie, administratieve afwikkeling etc.)



## Bijlage 3: Gespreksprotocol Externe Respondenten

### **Toelichting op het onderzoek**

- onderzoek vindt plaats in vijf arrondissementen
- gesprekken met andere handhavingspartners en OM
- interviews in combinatie met verzamelen kwantitatief materiaal

### **Beleids- en voorwaardelijke sepots**

- in welk (soort) gevallen wordt het beleidssepot gebruikt?
- hoe frequent wordt het beleidssepot gebruikt? (eigen schatting)
- wat zijn belangrijkste oorzaken voor beleidssepots?
- bestaan wat deze sepots betreft (grote) verschillen binnen het OM?
- in welke (soort) gevallen wordt het voorwaardelijke sepot gebruikt?
- hoe frequent wordt het voorwaardelijke sepot gebruikt? (eigen schatting)
- hoe beoordeelt u de toepassing van beleids- en voorwaardelijke sepots?

### **Technische sepots**

- inschatting frequentie technisch sepot
- meest gebruikte technische sepotgronden
- komt het sepotbeleid van het OM consistent over?
- wat zijn de belangrijke oorzaken voor technische sepots?

### **Communicatie rond sepots**

- vindt binnen de eigen organisatie plaats over de afwikkeling van individuele sepots? (beleid, voorwaardelijk, technisch)
- wordt bilateraal of in breder verband overlegd met het OM gesproken over de afwikkeling van (individuele) sepots?
- is de communicatie over sepots (naar eigen inzicht) voldoende; wat kan eventueel beter?

### **Toekomst**

- zijn oorzaken van ongewenste sepotzaken aan te pakken? (zo ja hoe)
- is het nodig sepotbeleid te ontwikkelen of bij te stellen?
- zijn verbeteringen mogelijk in de afhandeling van sepotzaken? (communicatie, administratieve afwikkeling etc.)



## Bijlage 4: Achtergrond Strategiedocument Milieu<sup>12</sup>

### **Reorganisatie OM. Het OM als omgevingsgerichte organisatie**

Met de in 1995 ingezette reorganisatie van het OM is een beweging ingezet naar een moderne, pro-actieve en omgevingsgerichte organisatie. Een organisatie die, vanuit haar kerntaak - de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde - als één organisatie wil functioneren met samenhang, consistentie en kwaliteit in optreden. Vanuit die kerntaak staat het Openbaar Ministerie voor de opgave op een - landelijk bezien - zoveel mogelijk eenduidige wijze inhoud te geven aan het vervolgingsmonopolie, het opportuniteitsbeginsel en het gezag over de opsporing. Landelijk worden prioriteiten gesteld, maar in de wijze waarop het OM met landelijke prioriteiten omgaat, is echter nadrukkelijk ruimte voor regionale inkleuring. Dit betekent dat, gelet op de diversiteit in situaties waarmee het OM wordt geconfronteerd, weliswaar de uitkomsten ten aanzien van prioritaire onderwerpen kunnen verschillen, maar niet het referentiekader waarbinnen die uitkomsten tot stand komen.

De oriëntatie op de omgeving waarbinnen het OM functioneert, is een rode draad in de reorganisatie. Hiertoe zijn vele ontwikkelingen in gang gezet, zoals het gebruik van een criminele kaart, een probleemgerichte aanpak, externe profilering en een effectiever extern overleg. Deze benadering wordt niet alleen voorgestaan wanneer het gaat om lokale veiligheidsproblemen, maar zeker ook in de aanpak op speciale beleidsterreinen zoals milieu en fraude. De voorstellen op deze beleidsterreinen inzake clustering, zwaartepunten en expertisecentra zijn, naast het creëren van interne samenhang, gericht op het scheppen van voorwaarden voor externe oriëntatie. Van belang is dat het OM voor de aanpak van de verschillende taken steeds de juiste schaal kiest. Die kan lokaal, regionaal of landelijk zijn.

### **Milieu-OM regionaal gericht**

De strafrechtelijke handhaving van het milieurecht vraagt van het OM een overwegend regionale oriëntatie. Dit hangt samen met de aard van de handhavingsproblematiek en de bestuurlijke keuze dat de integrale handhaving van het milieurecht in hoofdzaak gestalte dient te krijgen op het niveau van de provincies en de regionale samenwerkingsverbanden van de betrokken overheden op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen<sup>13</sup>. Deze keuze is bevestigd in de brief van de ministers van VROM, V en W en justitie d.d. 29 augustus 1997 aan de Tweede Kamer (22343, nr. 29) over de structuur en de cultuur van de milieuwethandhaving. Als uitvloeisel van deze augustusbrief zijn ter versterking van de handhavingssamenwerking in alle provincies bestuursovereenkomsten, voorzien van een strafrechtelijk complement met afspraken tussen het OM en de politie, tot stand gekomen.

In die provinciale en regionale handhavingsstructuren participeren arrondissementsparketten - afzonderlijk of geclusterd - vanuit de overtuiging dat zij voor het

<sup>12</sup> Tekst overgenomen van pagina 6 tot en met 9 van het strategiedocument

<sup>13</sup> In de brief van de minister van VROM d.d. 11 oktober 1990 aan de Tweede Kamer (21137, nr.46) zijn de hoofdlijnen van de gewenste bestuurlijke handhavingsstructuur beschreven.

bereiken van de beoogde effecten in sterke mate zijn aangewezen op samenwerking en afstemming met de bestuurlijk bevoegde instanties in hun werkgebied. Wil regionaal handhavingsbeleid effectief en efficiënt zijn, dan zijn communicatie en samenwerking tussen het OM en zijn handhavingspartners noodzakelijk. Hierbij dient het OM rekening te houden met de verschillende posities en uitgangspunten van de handhavingspartners. Alleen zo kan gekomen worden tot een verantwoorde inzet van alle handhavingsmiddelen - bestuurlijk en strafrechtelijk, preventief en repressief.

### **Verschillen in wijze van inzet van milieustrafrecht door de parketten**

Het OM heeft in 1994 in de Leidraad milieu aangegeven hoe het zijn taak bij de handhaving van de milieuregelgeving opvat. In de jaren daaropvolgend hebben de verschillende parketten hun milieutaak in meer of mindere mate daarnaar gericht. In recent verschenen rapporten omtrent de uitvoering van de milieutaak (o.a. *Handhaven met effect* van Blomberg en Michiels) is echter gesignaleerd dat aanzienlijke verschillen bestaan in de wijze waarop het strafrecht in de verschillende regio's bij de handhaving van milieuregelgeving wordt ingezet.

Ook binnen het milieu-OM zelf is geconstateerd dat:

- a) de milieutaak door de parketten verschillend wordt opgevat en uitgevoerd,
  - b) het OM veelal niet die milieuzaken ontvangt, die het zou willen en moeten krijgen,
  - c) de samenwerking met het bestuur voor het OM moeilijk is én
  - d) het OM er onvoldoende in slaagt sturing te geven aan de opsporingsdiensten.
- Om hierin verandering te brengen is besloten tot het gezamenlijk ontwikkelen van een strategie voor alle parketten welke strategie een nadere invulling geeft aan keuzen die in de Leidraad Milieu reeds zijn gemaakt.

### **Karakter van het strategiedocument**

Het resultaat van dit proces, dat in 1997 is begonnen, is dit strategiedocument. Onderdelen hiervan, waaronder een (voorlopige) lijst met kernbepalingen, zijn opgenomen in een Aanwijzing van het College van procureurs-generaal aan de hoofden van de parketten (zie voor de Aanwijzing handhaving milieurecht blz. 27 e.v.). De in de Aanwijzing opgenomen delen hebben een verbindend karakter voor het OM, in die zin dat zij duidelijk maken wat de inzet van alle parketten dient te zijn bij het optreden voor de rechter, het sturing geven aan de opsporingsdiensten en het samenwerken en afstemmen met de bestuursorganen die belast zijn met de bestuurlijke handhaving van het milieurecht.

46

Het strategiedocument en de Aanwijzing vormen tezamen het gemeenschappelijk kader voor de parketten bij de uitoefening van hun strafrechtelijke taak op het vlak van de handhaving van het milieurecht. Dit kader moet door elk parket worden ingevuld, in het licht van de specifieke milieuhandhavingsproblematiek in de eigen regio en na overleg met zijn handhavingspartners.

Omdat het OM niet als enige bevoegd gezag is voor de handhaving van het milieurecht, is het bij de uitoefening van zijn taak aangewezen op overleg en afspraken met het bestuurlijk bevoegd gezag, zowel op het vlak van een gemeenschappelijke handhavingsstrategie, prioriteitstelling, programmering en informatie-uitwisseling

als ook ten aanzien van het optreden in concrete overtredingssituaties. Hiertoe zijn de afgelopen jaren diverse ontwikkelingen in gang gezet, waarvan de belangrijkste zonder twijfel zijn de reeds genoemde provinciale bestuursovereenkomsten en hun strafrechtelijke complementen. In de handreiking die hiertoe door het Interprovinciaal Overleg (IPO), het OM en het Nederlands Politie-instituut (NPI) is opgesteld, is voorzien in betere mogelijkheden tot samenwerking en afstemming tussen het bestuur enerzijds en het OM en de politie anderzijds<sup>14</sup>. Onderdeel hiervan is de afspraak om te komen tot een gezamenlijke omgevingsanalyse en prioriteitstelling, mede ten behoeve van de sturing van de politie en in de toekomst ook de bijzondere opsporingsdiensten ten aanzien van hun milieutaak met behulp van het door AEF ontwikkelde sturings- en informatiemodel, in het vervolg aangeduid als het AEF-model<sup>15</sup>. Het strategiedocument en de Aanwijzing sluiten hierbij ten nauwste aan en beogen hieraan van de zijde van het OM invulling te geven. Voorzover de keuzen die het OM nu landelijk voor zichzelf heeft gemaakt, niet reeds hun doorwerking hebben gehad naar de provinciale bestuursovereenkomsten en de strafrechtelijke complementen, zijn zij de inzet van het lokale OM voor de met het bestuurlijk bevoegd gezag en de opsporingsdiensten te maken afspraken ter invulling van de bestuursovereenkomsten en de strafrechtelijke complementen.

#### **Strategiedocument Milieu: de juiste zaken goed afdoen**

In dit strategiedocument wordt aangegeven waarom het OM zich met de handhaving van het milieurecht moet bezighouden, wat het OM hierbij als zijn rol ziet en hoe het die rol wil vervullen. Het OM wil bereiken dat het de - in zijn ogen - juiste zaken binnenkrijgt (de goede dingen doet) en deze zaken op een goede wijze afdoet (de dingen goed doet). Hiertoe wordt onder meer het opportunitiebeginsel ten aanzien van de opsporing en vervolging van milieu- overtredingen geconcretiseerd.

Het strategiedocument sluit nauw aan bij de algemene doelen van de reorganisatie en ondersteunt de ontwikkeling van het OM tot een moderne, pro-actieve en omgevingsgerichte organisatie. De eenheid van taakopvatting en - uitvoering binnen het OM wordt bevorderd. Door duidelijk te maken welke bijdrage het OM kan en wil leveren aan de integrale handhaving van het milieurecht, wordt de voorspelbaarheid van het optreden van het OM vergroot. Hierdoor kunnen de rechter, de bestuurlijke handhavingpartners en de opsporingsdiensten het OM ook beter aanspreken over zijn optreden.

Bovendien zijn de parketten beter in staat hun rol in de regionale handhavingsstructuur gestalte te geven in samenspel met het bestuur en de opsporingsdiensten, in lijn met de provinciale bestuursovereenkomst en het strafrechtelijk complement.

<sup>14</sup> Handreiking bestuursovereenkomst milieuwethandhaving, november 1998.

<sup>15</sup> Andersson Elffers Felix, Openbaar Ministerie, Politie en Milieu, Utrecht, maart 1996.



## Bijlage 5: De sepotgronden

<b>01-06 Technische sepot</b>	
01 ten onrechte als verdachte vermeld	iemand wordt achteraf ten onrechte als verdachte aangemerkt als gevolg van (administratieve) fouten van politie of parket, dan wel omdat op het moment van inboeking nog niet vast stond wie als verdachte moest worden beschouwd, dan wel om dat later blijkt dat de betreffende persoon ten onrechte als verdacht is aangemerkt, bijvoorbeeld na valse aangifte e.d.
02 geen wettig bewijs	hieronder valt ook onvoldoende, onbruikbaar of niet overtuigend bewijs
03 niet ontvankelijk	bijv. wegens verjaring, overlijden, klachtdelict zonder klacht of verdachte jonger dan 12 jaar,
04 burgerlijke rechter niet bevoegd	dit gaat niet om de onbevoegdheid van een recht bank maar om de onbevoegdheid van de burgerlijke rechter als zodanig (bijvoorbeeld tegenover militaire rechtspraak).
05 feit niet strafbaar	in geval bestanddeel delict ontbreekt
06 dader niet strafbaar	in geval van noodweer/exces, in geval van psychische overmacht
07 onrechtmatig verkregen bewijs	omdat (een gedeelte van) het bewijs onrechtmatig is verkregen, kan geen veroordeling volgen
<b>20-23 Gronden samenhangende met maatregelen genomen of nog te nemen door anderen dan de officier van justitie</b>	
20 ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	plaats gehad hebbend of te verwachten bestuurlijk of semi-strafrechtelijk (d.w.z. tuchtrechtelijk of administratief bijv. fiscaal) ingrijpen prevaleert op gronden van billijkheid of doelmatigheid boven strafvervolging
21 civielrechtelijke jeugdmaatregel	een reeds genomen of nog te nemen maatregel van het civiele kinderrecht wordt doelmatiger geoordeeld
22 strafrechtelijke jeugdmaatregel	in verband met een reeds lopende jeugd-TBR of plaatsing in een inrichting voor buitengewone behandeling wordt een nieuwe strafvervolging onnodig geacht
23 T. B. R.	in verband met een reeds lopende T.B.R wordt een nieuwe strafvervolging onnodig geacht
<b>30-32 Gronden samenhangende met de algemene rechtsorde</b>	
30 landsbelang	staatsveiligheid, ontzien van buitenlandse betrekkingen, voorkomen van ongewenste maatschappelijke onrust
31 wetswijziging	in verband met te verwachten wetswijziging op grond van wijziging van inzicht in strafbaarheid of strafwaardigheid
32 onvoldoende nationaal belang	voorkeur wordt gegeven aan berechting in het buitenland; de verdachte is uitgezet dan wel uitgeleverd; de verdachte verblijft in het buitenland en is niet bereikbaar, dan wel de kosten van vervolging wegen niet op tegen het te beschermen belang
<b>40-44 Gronden samenhangende met het gepleegde feit</b>	
40 gering feit	het gebeurde is een zo geringe inbreuk op de rechtsorde of heeft zo weinig schade veroorzaakt, dat een strafvervolging terzake het strafbare feit waaronder het is te brengen onevenredig zwaar zou zijn in verhouding tot wat heeft plaatsgevonden.
41 gering aandeel in het feit	het feit, door samenwerking van meer dan één persoon gepleegd, is op zich zelf wel ernstig genoeg voor een strafvervolging maar het aandeel van de verdachte daarin is zo gering, dat een strafvervolging van hem onevenredig zwaar zou zijn.



42 geringe strafwaardigheid van het feit	hoewel aan de formele eisen van een strafbaar feit is voldaan en een rechtvaardigingsgrond of schulditsluitingsgrond (overmacht, noodweer e.d.) in strikte zin ontbreekt, is het gebeurde ten aanzien van een strafuitsluitingsgrond een zodanig randgeval, dat een strafvervolgning onevenredig zwaar zou zijn.
43 oud feit	het belang van gerechtelijk ingrijpen is te gering geworden in verband met de lange tijd die is verstreken na het piegen van het feit, hoewel dit nog niet verjaard is; vervolging kan daarom onbillijk of ondoelmatig worden geacht.
44 maatschappelijk belangenconflict	hoewel formeel strafbaar, is het feit een uitvloeisel van een sociaal economisch of politiek conflict met een ideologische achtergrond dat zich moeilijk leent tot incidentele strafrechtelijke beoordeling en beïnvloeding; het is daarbij niet van zodanige ernst, dat strafvervolgning desondanks geboden zou zijn als bijv. bij ernstige geweldsda- den; gedacht is aan bedrijfsbezettingen, kraken van woningen, alternatieve hulp aan minderjarigen e.d.

**50-59 Gronden samenhangende met de persoon van de verdachte**

50 leeftijd	hoewel strafvervolgning op grond van de leeftijd wel mogelijk is, wordt in verband met de jeugdige of gevorderde leeftijd vervolging niet doelmatig of te zwaar geacht.
51 recente bestraffing	in verband met een recente strafoplegging, trans- actie, waarschu- wing ten parkette of schriftelijke waarschuwing wordt een nieuwe strafvervolgning overbodig geacht, omdat het feit, was het eerder bekend geweest, in die strafrechtelijke reactie zou zijn meegenomen (vgl. art 63 W.v.S.).
52 door feit of gevolgen getroffen	door eigen letsel; door letsel of verlies van na- staanden; in zijn maatschappelijke positie of in de verhouding tot zijn naaste omgeving; door ernstige financiële schade, rechtstreeks uit het feit voortvloeiend of door verplichte schadevergoeding; door een reactie van de overheid op het gepleegde feit, welke reactie voldoende repressief, te zwaar of minder juist blijkt te zijn geweest, bijv. <u>inverzekeringstelling, hard politieoptreden of onjuiste formaliteiten.</u>
53 gezondheidstoestand	dit heeft betrekking op tijdelijke of permanente, zowel geestelijke als <u>lichamelijke toestand van verdachte.</u>
54 reclasseringsbelang	strafrechtelijk ingrijpen zou hulpverlening door reclassering, <u>kinderbescherming, dan wel andere instantie, doorkruisen.</u>
55 gewijzigde omstandighe- den	verbeterd levensgedrag van verdachte; dan wel omstandigheden die tot het delict hebben geleid of die tot recidive zouden kunnen leiden, <u>bestaan niet meer of zijn in belangrijke mate gewijzigd.</u>
56 verdachte onvindbaar	ondanks naspeuringen blijkt de verdachte niet te vinden; vervolging lijkt daarom weinig zin te hebben.
58 corporatie wordt vervolgd	
59 leidinggever wordt vervolgd	

50

**70-74 Gronden samenhangende met de verhouding tussen verdachte en benadeelde**

70 verhouding tot de benadeelde geregeld	het conflict is door verzoening of schadevergoeding zodanig opgelost, dat vervolging geen zin meer heeft
71 medeschuld van de benadeelde	benadeelde heeft het feit uitgelokt of verdachte getergd of het hem zeer gemakkelijk gemaakt.
72 vervolging in strijd met belang van benadeelde	hoewel niet een geval als genoemd in de voor- gaande twee gronden (70-71) aanwezig is, brengt de benadeelde te respecteren redenen naar voren om geen vervolging in te stellen, vreest moeilijkheden, wil liever niet in de openbaarheid komen; er is niet een meer algemeen belang, dat om vervolging vraagt.

73 beperkte kring	het feit heeft zich in zo beperkte kring afgespeeld - gezin, bureu, e.d. - dat, in verband met de mate van ernst van het feit, onvoldoende gemeenschapsbelang aanwezig lijkt om een strafvervolging te rechtvaardigen.
74 civiel en administratief recht	er is wel formeel een strafbaar feit te constateren - zoals verduistering, onttrekken aan beslag, zaakbeschadiging - maar het gemeenschapsbelang is zeer gering en de aan de benadeelde toegebrachte schade lijkt beter langs civielrechtelijke of administratiefrechtelijke weg te kunnen worden geregeld; er is geen reden tot overheidsingrijpen; partijen kunnen hun conflict beter onderling gerechtelijk uitvechten.