

Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure)

Doorlooptijden, instroom,
verwachtingen van klagers
en het belang van
procedurele
rechtvaardigheid



Leonie van Lent, Miranda Boone en Kees van den Bos

Artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering regelt het beklag tegen de beslissing van het Openbaar Ministerie om een zaak niet te vervolgen. De beklagprocedure is de enige mogelijkheid voor slachtoffers om deze beslissing te laten (her)beoordelen en vervolging af te dwingen. De beklagprocedure is van groter belang geworden door de aandacht voor slachtoffers en de capaciteitstekorten bij politie en Openbaar Ministerie.

Al jaren staat de procedure ter discussie. Dit boek behelst het verslag van onderzoek in opdracht van het WODC naar de lange doorlooptijden en de toename van het aantal klachten. Op basis van interviews met professioneel betrokkenen bespreekt Deelonderzoek I de verschuivingen in de opvattingen over en de praktijk van de beklagprocedure, de achtergronden van de lange doorlooptijden en toegenomen instroom en de daartegen genomen maatregelen. Deelonderzoek II analyseert, op basis van twee enquêtes uitgezet via alle gerechtshoven, waarom mensen een klacht indienen, en hun ervaringen met de beklagprocedure. Om meer inzicht te krijgen in deze verwachtingen en ervaringen zijn vijftien klagers geïnterviewd.



**MONTAIGNE
CENTRUM**
VOOR RECHTSSTAAT
EN RECHTSPLEGING

ISBN 978-94-6290-611-2



9 789462 906112 >

**Dit is een publicatie in de
reeks van het Montaigne
Centrum voor Rechtsstaat
en Rechtspleging,
Universiteit Utrecht.**

Boomjuridisch

Klachten tegen niet-vervolging (artikel 12 Sv-procedure)

**KLACHTEN TEGEN
NIET-VERVOLGING
(ARTIKEL 12 SV-PROCEDURE)**

*DOORLOOPTIJDEN, INSTROOM, VERWACHTINGEN VAN
KLAGERS EN HET BELANG VAN PROCEDURELE
RECHTVAARDIGHEID*

LEONIE VAN LENT
MIRANDA BOONE
KEES VAN DEN BOS

BOOM JURIDISCH
Den Haag
2019

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

© 2019 L. van Lent, M. Boone & K. van den Bos | Boom juridisch

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

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

ISBN 978-94-6290-611-2

NUR 820

www.boomjuridisch.nl

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	11
Samenvatting	13
Inleiding	
1 Achtergrond en doel van het onderzoek	25
1.1 Korte duiding van artikel 12 Sv	25
1.2 Korte beschrijving van de artikel 12 Sv-procedure	26
1.3 Wetenschappelijke en politieke discussie	28
1.4 Reactie van de minister en genoemde maatregelen	31
1.5 Doel en opzet van het onderzoek	33
2 Opzet en uitvoering van het onderzoek	35
2.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen	35
2.2 Opzet van het onderzoek	36
2.2.1 Deelonderzoek I (onderzoeksvragen 1-7)	36
2.2.1.1 Selectie respondenten	37
2.2.1.2 Verloop van de gesprekken	38
2.2.2 Deelonderzoek II (onderzoeksvragen 7-11)	39
2.2.2.1 Enquête	39
2.2.2.2 Interviews met klagers	39
2.3 Procedurele rechtvaardigheid als theoretisch kader	40
Deelonderzoek I	
<i>Leonie van Lent & Miranda Boone m.m.v. Lisa Ansems</i>	
3 De artikel 12 Sv-procedure: ratio, belangen en ontwikkelingen	47
3.1 Korte wetsgeschiedenis	47
3.2 Verschuivende doelstelling	50
3.3 De respondenten over het belang van de procedure	55
4 Doorlooptijden	61
4.1 Inleiding	61
4.2 Cijfers (2005-2015)	61
4.3 Problematisering	64

4.4	Oorzaken	65
4.4.1	Een procedure over vier schijven	65
4.4.1.1	Nader politieonderzoek en dossiervorming	67
4.4.2	Bezuinigingen, capaciteit en prioritering	68
4.4.2.1	Gerechtshoven	70
4.4.3	Weinig besef van belang en gebrek aan eigenaarschap	72
4.4.4	Oorzaken gelegen in de (diverse) aard van de zaken	74
4.5	Maatregelen voor doorlooptijden, achtergrond en effectiviteit	75
4.5.1	Centrale termijnstelling en maatregelen	75
4.5.2	Termijnen	76
4.5.3	Maatregelen genoemd door de minister in brief 22 oktober 2009	77
4.5.3.1	Direct bepalen zittingsdatum	77
4.5.3.2	Direct verzoek om verslag AG	79
4.5.3.3	Oproepen officier van justitie op zitting	79
4.5.3.4	Monitoren tijdige aanlevering ambtsberichten	80
4.5.4	Overige maatregelen	81
4.5.4.1	Gerechtshoven	81
4.5.4.2	Ressortsparket	84
4.5.4.3	Arrondissementsparketten	86
4.5.5	Gewenste wetswijzigingen en (nog) niet uitgevoerde ideeën	88
4.5.5.1	AG niet op zitting	88
4.5.5.2	Introductie wettelijke termijnen	89
4.5.5.3	Schrappen van de rol van de AG	90
4.5.5.4	Nieuwe beslismodaliteiten gerechtshof	91
4.5.5.5	Verstrekken dossier door OM	91
4.6	Tussenconclusie	92
5	Instroom	103
5.1	Inleiding	103
5.2	Instroomcijfers (2005-2015)	103
5.3	Problematisering	105
5.4	Oorzaken toenemende instroom	106
5.4.1	Maatschappelijke oorzaken	106
5.4.2	Inhoud van sepotbrieven	107
5.4.3	Ontwikkelingen bij het OM	108
5.4.3.1	Toename (geregistreerde) sepot	108
5.4.3.2	ZSM	109
5.4.4	Inzage stukken	110
5.4.5	Verklaring omtrent het Gedrag	113

5.5	Maatregelen gericht op reductie instroom	113
5.5.1	Maatregel genoemd door de minister in brief van 22 oktober 2009: motiveringsplicht Aanwijzing slachtofferzorg 2011	113
5.5.1.1	Veronderstelling	113
5.5.1.2	Implementatie	114
5.5.1.3	Oorzaken gebrekkige implementatie motiveringsplicht	116
5.5.2	Overige maatregelen	118
5.5.2.1	Telefonisch contact bij septs (ter voorkoming van klachten)	118
5.5.2.2	Mediation (ter voorkoming en intrekking van klachten)	118
5.5.2.3	Interventie OM (gericht op intrekking klacht)	119
5.5.3	Gewenste wetswijzigingen en (nog) niet uitgevoerde ideeën	121
5.5.3.1	Gewenste wetswijzigingen	121
5.5.3.2	Verwachtingen van ZSM	123
5.5.3.3	Aanbod telefonische uitleg voornemen van sepot	124
5.5.3.4	Betere informatie over haalbaarheid en procedure	125
5.6	Tussenconclusie	125

Deelonderzoek II

Kees van den Bos m.m.v. Stefan Lipman & Lianne Versteegt

6	Meting T0 – bij aanvang artikel 12 Sv-procedure	133
6.1	Procedure T0	133
6.2	Beschrijving steekproef T0	134
6.2.1	Persoonlijke gegevens	134
6.2.2	Gegevens met betrekking tot de klacht	135
6.2.3	Gegevens met betrekking tot de beklagprocedure	137
6.3	Verwachtingen over het indienen van een klacht	138
6.4	Motieven voor klagen tegen niet-vervolg	140
6.4.1	Algemene rechtvaardigheid	140
6.4.2	Procedurele rechtvaardigheid	141
6.4.3	Uitkomstrechtvaardigheid	143
6.4.4	Uitkomstgunstigheid	144
6.5	Informatievoorziening	144
6.6	Ervaringen van rechtzoekenden met strafrechtelijke instanties	147
6.6.1	Openbaar Ministerie	147
6.6.2	Nederlandse rechters	148
6.6.3	Nederlands strafrechtssysteem	150

7	Meting T1 – 8 maanden na starten artikel 12 Sv-procedure	153
7.1	Procedure T1	153
7.2	Beschrijving steekproef	154
7.2.1	Persoonlijke gegevens	154
7.2.2	Gegevens met betrekking tot de toestand van de klacht	157
7.3	Beoordeling van de behandeling van de klacht	158
7.4	Beoordeling van de zitting	160
7.5	Beoordeling van de beslissing van het gerechtshof	161
7.6	Verwachtingen over het indienen van een klacht	164
7.7	Motieven voor klagen tegen niet-vervolgung	165
7.7.1	Algemene rechtvaardigheid	166
7.7.2	Procedurele rechtvaardigheid	167
7.7.3	Uitkomstrechtvaardigheid	168
7.7.4	Uitkomstgunstigheid	169
7.8	Ervaringen van rechtzoekenden met strafrechtelijke instanties	170
7.8.1	Openbaar Ministerie	170
7.8.2	Nederlandse rechters	172
7.8.3	Nederlands strafrechtssysteem	174
8	Toetsende statistische analyses	177
8.1	Het belang van ervaren procedurele rechtvaardigheid	177
8.1.1	Constructie schaalscores	177
8.1.2	Correlatie analyses	178
8.1.3	Unieke bijdrage verschillende vormen van rechtvaardigheid	179
8.1.4	Effect van procedurele rechtvaardigheid op toegekende rapportcijfers	181
8.1.5	Effect procedurele rechtvaardigheid controlerend voor cijfers T0	182
8.1.6	Effect procedurele rechtvaardigheid controlerend voor verwachtingen bij T0	183
8.2	Het belang van zitting en beslissing	184
8.2.1	Wel/geen zitting	184
8.2.2	Wel/geen beslissing ontvangen	185
8.3	Vergelijking T0 en T1	186
Conclusies en integratie deelonderzoeken		
Conclusies deelonderzoek I		191
Conclusies deelonderzoek II		199

Overkoepelende conclusies deelonderzoeken I en II	205
Geraadpleegde literatuur	209
Bijlagen	
I Begeleidingscommissie	217
II Overzicht respondenten deelonderzoek I	219
III Topics interviews respondenten art. 12-kamers	221
IV Gesprekken met klagers	225

VOORWOORD

Dit boek verslaat het onderzoek dat door de auteurs is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het ministerie van Veiligheid en Justitie in de periode juli 2014 tot juli 2016. Sinds het verschijnen van het desbetreffende rapport in augustus 2016 op de website van het WODC is er aanhoudend belangstelling (geweest) voor de beklagprocedure. Vanwege de relevantie van de bevindingen van dit rapport voor het denken over functie, praktijk en eventuele aanpassingen van de beklagprocedure, is overgegaan tot deze publicatie in de Montaigne-reeks.

De blijvende aandacht voor de beklagprocedure is niet verwonderlijk: achter de beklagprocedure gaan niet alleen persoonlijke problemen en leed schuil, maar ook enkele van de lastigste thema's van het tegenwoordige strafrechtsbedrijf: de verwachtingen van burgers ten aanzien van de strafrechtspleging, de omgang met en positie van slachtoffers, de schaarse opsporingscapaciteit, de taak en organisatie van het Openbaar Ministerie in het licht van het opportuniteitsbeginsel en de wijze waarop controle daarop moet plaatsvinden.

Een specifieke reden voor de blijvende actualiteit van het onderwerp van de beklagprocedure is de Modernisering van het Wetboek van Strafvordering. Afgaande op de thans gepubliceerde voorstellen – die mede op onderhavig onderzoek zijn georiënteerd – zal de beklagprocedure enkele wijzigingen ondergaan. De wijzigingsvoorstellen betreffen de invoering van termijnen (voor het advies van de advocaat-generaal en voor de beschikking van het gerechtshof) en de uitbreiding van het onderwerp van de klacht – ook de beslissing niet (verder) op te sporen – alsmede van de beslismodaliteiten van het gerechtshof. Deze onderwerpen en achterliggende kwesties komen in dit onderzoek op verschillende punten aan de orde.

Van belang te vermelden is voorts de urgentie die wordt gevoeld bij het Openbaar Ministerie om de gang van zaken rondom de procedure structureel te verbeteren. Daartoe is, nadat onderhavig onderzoek was afgerond, onderzoek gedaan naar hoe het Openbaar Ministerie omgaat met beklagzaken, en zijn aanbevelingen geformuleerd.¹ Ofschoon methode en doel niet gelijk waren, bevestigen de bevindingen van dat onderzoek en die van het onderhavige onderzoek elkaar op belangrijke punten. In navolging van deze onderzoeken heeft het Openbaar Ministerie in 2018 pilots opgezet om verbeteringen aan te brengen in de werkwijze rondom klachten over niet-vervolgging. Een van die pilots betreft de motivering van de sepotbeslissing, een belangrijk onderwerp in dit onderzoek.

1 A.W.J. Benschop e.a., *Beklag over niet vervolgen. Hoe gaat het Openbaar Ministerie om met art. 12 Sv-zaken?*, Den Haag: Boom juridisch 2018.

De vraag hoe beslissingen om niet te vervolgen worden genomen en hoe daarover aan belanghebbenden wordt gecommuniceerd, staat in het onderhavige onderzoek immers in het licht van de bevinding uit victimologisch onderzoek dat slachtoffers als belanghebbenden wensen te worden erkend, geïnformeerd en serieus genomen. In dit onderzoek is daarom de veronderstelling geponeerd dat de afwezigheid van deze *due consideration* een belangrijke aanleiding is voor het indienen van artikel 12 Sv-klachten. De bevindingen van dit onderzoek bevestigen dat: veel indieners van artikel 12 Sv-klaagschriften geven aan dat zij een klacht hebben ingediend omdat ze willen dat er serieus aandacht wordt besteed aan hun verhaal en stellen dat zij onvoldoende zijn geïnformeerd en hun belangen en ervaringen onvoldoende meegenomen in de beslissing tot niet-vervolgung.

Zeer veel dank zijn wij verschuldigd aan de vele respondenten die wij in de loop van dit onderzoek hebben gesproken. De ervaringen en opvattingen van raadsheren, advocaten-generaal, officieren van justitie, gerechts- en parketsecretarissen, administratief medewerkers, raadslieden en beleidsmedewerkers met en over de artikel 12 Sv-procedure in de praktijk, vormen een schat aan bijzonder belangwekkende informatie en inzichten, die zijn neergeslagen in deelonderzoek I.

De Raad voor de Rechtspraak en de gerechtshoven danken wij voor hun toestemming voor het toezenden van vragenlijsten aan artikel 12 Sv-klagers. Onze contactpersonen bij de gerechtshoven en de griffiemedewerkers danken wij voor hun medewerking aan het toezenden van vragenlijsten aan indieners van een klaagschrift; aldus hebben wij het kwantitatieve onderzoek (deelonderzoek II) kunnen uitvoeren met volledige inachtneming van de privacy van artikel 12 Sv-klagers. Heel veel dank gaat vervolgens uit naar de vele respondenten die de moeite hebben genomen de toegestuurde vragenlijsten in te vullen en daarin vaak verder inzicht te verschaffen in de aard van hun klacht en het verloop van hun procedure.

Bijzonder erkentelijk zijn wij ten slotte de mensen die wij hebben mogen interviewen over hun artikel 12 Sv-klacht en -procedure. Hun persoonlijke verhalen, samengevat in bijlage IV, zijn van grote waarde geweest. Zij hebben duidelijk gemaakt welke variëteit aan gevallen en mensen verwickeld zijn in een artikel 12 Sv-procedure, maar ook welke emotionele impact de gang van zaken in en rondom de procedure op de betrokken mensen heeft.

Utrecht, december 2018

Leonie van Lent

Miranda Boone

Kees van den Bos

SAMENVATTING

In artikel 12 van het 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-vervolgning, 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) 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 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 discussie is de toename van het aantal artikel 12 Sv-zaken. Door de minister van Justitie is in 2009 een aantal maatregelen aangekondigd om deze problematiek aan te pakken (zie 1.4).

Het voorliggende onderzoek bestaat uit twee delen. In het eerste onderzoek wordt verslag gedaan van het kwalitatieve onderzoek naar de maatregelen die zijn genomen om de doorlooptijd van artikel 12 Sv-procedures te verkorten en om artikel 12 Sv-klachten te voorkomen, alsmede naar 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 alsmede de ervaringen van klagers in de artikel 12 Sv-procedure nagegaan. Een belangrijk uitgangspunt van het hier gepresenteerde onderzoek 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 ervaren procedurele rechtvaardigheid.

DEELONDERZOEK I

In het kwalitatieve onderzoek, zoals beschreven in deelonderzoek 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 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 beklagrechtster '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 professeie 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 zijn meegenomen, en dat zij niet of nauwelijks de gelegenheid hebben gekregen 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, alsmede 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, een en ander 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 beschikbaar 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 gebruikgemaakt 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. 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 leidinggevend 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 terechtkomen. 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 parketten 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 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 handha-

vingstekort, 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.

DEELONDERZOEK II

Een kwantitatief onderzoek is uitgevoerd onder burgers die in de periode januari-juni 2015 een klacht hebben ingediend tegen de beslissing tot niet-vervolgning (artikel 12 Sv-procedure). Dit kwantitatieve onderzoek besloeg twee vragenlijsten. De eerste vragenlijst betrof een zogenaemde nulmeting. Deze T0-vragenlijst beoogde onder meer na te gaan wat de verwachtingen waren van respondenten op het moment dat zij hun klaagschrift hadden ingediend. In totaal vulden 260 mensen deze vragenlijst in. De tweede vragenlijst betrof een vervolgmeting. Deze T1-vragenlijst werd acht maanden na het indienen van de klacht tot niet-vervolgning voorgelegd. Voor deze periode van acht maanden is gekozen omdat het streven van gerechtshoven is om de klacht binnen zes maanden 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-vervolgning 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, de ervaren rechtvaardigheid en over de betrokken strafrechtelijke instanties, voordat zij haar in gang zetten. Hieronder worden deze verwachtingen kort weergegeven; voor een compleet overzicht kunnen de tabellen in hoofdstuk 6 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 zou dienen om herhaling 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 en met dit motief een beklagprocedure te zijn gestart; naast de reden een hoge(re) mate van procedurele rechtvaardigheid te ervaren, geven klagers veelal aan dat ze een eerlijke en gunstige uitkomst willen 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 het Nederlandse 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 na de behandeling van de zaak deze oordelen minder negatief zouden zijn. Dat bleek niet uit het T1-onderzoek. Sterker nog, 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 direct na het indienen van deze klacht.

Een belangrijk uitgangspunt van het onderzoeksproject is dat oordelen van burgers over het recht en het rechtssysteem significant positiever worden wanneer burgers merken dat zij gedurende de behandeling van hun zaak op een eerlijke en rechtvaardige wijze worden behandeld. Deze ervaring van procedurele rechtvaardigheid blijkt inderdaad een belangrijke rol te spelen in de reacties van de hier onderzochte klagers. In het bijzonder kennen de respondenten die een lage mate van procedurele rechtvaardigheid hebben ervaren zeer lage rapportcijfers toe aan hoe zij zijn behandeld, de beslissing in hun zaak, het OM, Nederlandse rechters en het Nederlandse strafrechtssysteem. Opvallend is voorts dat respondenten die een hoge mate van procedurele rechtvaardigheid hebben ervaren significant hogere rapportcijfers toekennen aan hun behandeling, de beslissing in hun zaak, het OM, Nederlandse rechters en het Nederlandse strafrechtssysteem. Hun eigen behandeling scoort dan bijvoorbeeld (net) een voldoende. Dit effect van een eerlijke behandeling strekt zich ook uit tot de oordelen van de respondenten op meer systeemniveau, in die zin dat de Nederlandse rechters een (krappe) voldoende scoren wanneer respondenten een hoge mate van procedurele rechtvaardigheid hadden ervaren. Deze belangrijke bevinding wordt in Figuur 1 samengevat.

Concluderend, deelonderzoek II toont duidelijk aan dat de respondenten die aan dit onderzoek hebben meegewerkt negatief zijn over verschillende onderdelen van de artikel

12 Sv-procedure, zoals de wijze waarop zij tijdens deze procedure worden behandeld. Ook oordelen zij negatief over verschillende juridische actoren, zoals het OM en Nederlandse rechters, of over het gehele strafrechtssysteem. Het belang van ervaren procedurele rechtvaardigheid voor het verhelpen van onvrede in en over de artikel 12 Sv-procedure, en de relatie tussen de in de procedure ervaren rechtvaardigheid en de waardering van juridische actoren en het strafrechtssysteem in het algemeen is een belangrijke implicatie van het voorliggende onderzoek.

INLEIDING

1 ACHTERGROND EN DOEL VAN HET ONDERZOEK

1.1 KORTE DUIDING VAN ARTIKEL 12 SV

In artikel 12 van het 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 tegen het vervolgen door een strafbeschikking. De rechtstreeks belanghebbende kan zo bereiken dat de strafzaak alsnog aan de strafrechter wordt voorgelegd. Deze beklagregeling is, in de woorden van oud-minister Hirsch Ballin 'de keerzijde van de ruime discretionaire bevoegdheid van het Openbaar Ministerie in Nederland bij de vervolging van strafbare feiten'.¹ Het (institutionele) belang van deze beklagprocedure kan moeilijk worden overschat. Het Openbaar Ministerie (hierna: OM) heeft het vervolgingsmonopolie (artikel 124 Wet RO); burgers noch andere instanties kunnen een strafvervolgung in gang zetten. Het opportunitetsbeginsel betekent voorts dat het OM kan beslissen geen vervolgung in te stellen, een ingestelde vervolgung niet voort te zetten en/of een zaak op een andere wijze af te doen dan door een zaak bij de strafrechter aan te brengen.

De artikel 12 Sv-procedure is het enige mechanisme van controle op en eventuele correctie van de beslissing van het OM om individuele strafzaken niet voor de strafrechter te brengen. Dit belang van de artikel 12 Sv-procedure is sinds haar invoering alleen maar toegenomen; de mogelijkheden voor het OM om strafzaken buiten de strafrechter om af te doen zijn enorm uitgebreid, met als hoogtepunt de invoering van de OM-afdoening in 2008. De toegenomen druk te handhaven en de afdoening door politie en parketsecretarissen (onder formele verantwoordelijkheid van het OM) zet de kwaliteit van de afdoeningsbeslissingen volgens sommigen onder druk.² In het licht van de legitimiteit van de strafrechtspleging die de afgelopen decennia sterk in de belangstelling staat, moet thans mede als belangrijke functie van deze procedure worden genoemd dat zij de burger die belanghebbende is, enige invloed geeft op de beslissing of de zaak op een openbare strafzitting wordt behandeld. Door het instellen van beklag tegen niet (verdere) vervolgung, kan de burger zelf langs juridische weg iets aan de afhandeling van zijn zaak bijdragen en zijn behoefte

1 *Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, 15, p. 1.*

2 M.J.A. Duker, 'De toetsingsruimte van het hof in beklagzaken ex artikel 12 Sv', *Delikt en Delinkwent* 2009, afl. 5/32, p. 451.

aan genoegdoening vormgeven.³ De beklagprocedure moet daarmee tevens worden gezien als een belangrijk onderdeel van de (toegenomen) modaliteiten die vormgeven aan de belangen van slachtoffers (die per definitie voldoen aan het criterium ‘belanghebbende’ en de grootste groep klagers vormen) in het strafproces.⁴

Al met al kan worden geconcludeerd dat het bestaansrecht van de procedure sinds haar invoering alleen maar is toegenomen: zij fungeert als correctie op de (toegenomen) afdoeningsvrijheid van het OM en als modaliteit waardoor de belangen van slachtoffers (en andere bij strafbare feiten betrokken burgers) bij vervolging van de zaak voor de rechter erkenning krijgen. Deze belangen zijn niet alleen erkenning en genoegdoening die gelegen zijn in de vervolging zelf, maar ook het verwerven van de juridische status van slachtoffer en daarmee het mogelijk maken van de effectuering van slachtofferrechten in het kader van een strafproces, zoals het verkrijgen van schadevergoeding en het uitoefenen van het spreekrecht.

1.2 KORTE BESCHRIJVING VAN DE ARTIKEL 12 SV-PROCEDURE

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 uitvaardiging van een strafbeschikking. De rechtstreeks belanghebbende wordt gedefinieerd als degene die bij instelling of voortzetting van de vervolging een objectief bepaalbaar redelijk belang heeft.⁵ Het begrip ‘belanghebbende’ houdt het midden tussen ‘benadeelde’ enerzijds, en ‘belangstellende’ of ‘een ieder’ anderzijds.⁶ Slachtoffers worden dus in ieder geval beschouwd als rechtstreeks belanghebbende.⁷

Na ontvangst van het klaagschrift wordt aan de klager een schriftelijke bevestiging daarvan gestuurd, en draagt het gerechtshof de advocaat-generaal op ‘te dien aanzien schriftelijk verslag te doen’ (artikel 12a Sv).

Oordeelt het gerechtshof zichzelf bevoegd en het beklag ontvankelijk, dan dient het gerechtshof zich te buigen over de hoofdvraag: dient (verdere) vervolging (voor de strafrechter) plaats te vinden? De toetsingsbevoegdheid van het gerechtshof moet worden

3 C.P.M. Cleiren, ‘De procedure van het beklag tegen niet-vervolging op de schop’, *Strafblad* 2008, afl. 5, p. 534.

4 J.B.J. van der Leij, ‘Het slachtoffer in de beklagprocedure van artikel 12 Sv’, *Strafblad* 2009, afl. 5, p. 464.

5 D.J.C. Aben, ‘Wijze van behandeling’, in: S.J.A.M. van Gend & G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv* (Prinsengrachtreeks 2004/2), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004, p. 90.

6 *Kamerstukken II* 1917/18, 77, 1 (MvA), p. 45.

7 Een uitbreiding staat in artikel 12 lid 2 Sv: ook rechtspersonen kunnen rechtstreeks belanghebbende zijn.

omschreven als een ‘volle’ toetsing van de beslissing van het OM in de voorliggende zaak.⁸ Bij de beantwoording spelen dan ook zowel de haalbaarheidsvraag (inclusief de vraag voor welk feit wordt vervolgd) als de opportuniteitsvraag (vervolging in het algemeen belang, zie artikel 12i lid 2 Sv) een rol.⁹

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 (artikel 12c Sv). Is het gerechtshof van oordeel dat van kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid geen sprake is, dan dient de klager door het gerechtshof te worden gehoord, althans behoorlijk te worden opgeroepen, alvorens over het beklag mag worden beslist (artikel 12d Sv). De hoorplicht vervalt dus indien de (behoorlijk opgeroepen) klager niet verschijnt. Ook de persoon van wie vervolging wordt verlangd kan worden opgeroepen om opmerkingen te maken over het klaagschrift of de gronden waarop dat berust (artikel 12e lid 1 Sv). Een bevel tot vervolging wordt pas gegeven als die persoon is gehoord, althans daartoe behoorlijk is opgeroepen (artikel 12e lid 2 Sv).

Zowel klager als de persoon wiens vervolging wordt verlangd, kan zich laten bijstaan door een advocaat of gevolmachtigde (artikel 12f lid 1 Sv). Klager en de persoon wiens vervolging wordt verlangd (en hun advocaten of gemachtigden) worden, na uitdrukkelijk verzoek, in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van de op de zaak betrekking hebbende stukken (artikel 12f lid 2 Sv). De voorzitter bepaalt de wijze waarop dat gebeurt en kan bepaalde stukken uitzonderen van kennisneming of besluiten dat daarvan geen afschrift wordt verstrekt (artikel 12f lid 2 en 3 Sv). Het beklag wordt door het gerechtshof in raadkamer behandeld (vgl. artikel 12f lid 1 en artikel 12g Sv); het horen van klager en eventueel beklagde vindt derhalve ingevolge artikel 22 lid 1 Sv niet in het openbaar plaats.

Ofschoon de wet slechts twee instanties een taak toekent – het gerechtshof is de beslissende instantie (artikel 12 lid 1 Sv) en de advocaat-generaal (AG) dient schriftelijk verslag uit te brengen (artikel 12a lid 2 Sv) – zijn in de praktijk dikwijls vier organisaties betrokken bij het tot stand brengen van de artikel 12 Sv-beslissing: naast het gerechtshof en het ressortsparket ook het arrondissementsparket en de politie.

Het gerechtshof behoeft voor zijn beslissing, en voor het voldoen aan de wettelijke opdracht de klager inzage in de stukken te verschaffen (artikel 12f Sv), een dossier: naast het klaagschrift bevat dat in ieder geval de sepotbeslissing en de daaraan ten grondslag liggende informatie (processen-verbaal, verzameld bewijs, nadere argumentatie voor het

8 *Kamerstukken II* 1981/82, 15831, 6 (MvA), p. 13-14: ‘De overwegingen van het hof, die kunnen leiden tot het gevraagde vervolgingsbevel, dienen dezelfde te zijn als die welke ten grondslag hadden moeten liggen aan de beslissing van het openbaar ministerie wanneer het die beslissing wel had genomen. Dit betekent dat het hof niet slechts marginaal, maar in volle omvang de beslissing tot niet vervolging kan toetsen.’

9 W.E.C.A. Valkenburg, ‘Commentaar op art. 12i Sv’, in: *Tekst & Commentaar Strafvordering* 2011, art. 12i Sv, aant. 2 (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2015) onder verwijzing naar Hof’s-Hertogenbosch 22 februari 2000, ECLI:NL:GHSHE:2000:AD3143, NJ 2000/322.

sepot) alsmede het verslag met het standpunt van de AG ten aanzien van de klacht. Aangezien de beslissing tot niet (verdere) vervolging aan de officier van justitie is, moet de advocaat-generaal de informatie die hij behoeft voor het opstellen van zijn ‘verslag’ (in de praktijk vaak ‘advies’ genoemd) verkrijgen van het arrondissementsparket. De hoofdofficier van justitie wordt om een ‘ambtsbericht’ gevraagd, dat door of onder toezicht en in naam van een officier van justitie wordt opgesteld.

In een aanzienlijk aantal gevallen moet in het kader van het opstellen van het ambtsbericht de politie om (nadere) informatie worden gevraagd; geregeld is geen of onvoldoende informatie op het parket voorhanden. Het kan daarbij gaan om zaken waarover degene die op het parket met het opstellen van het ambtsbericht is belast aanvullende informatie meent nodig te hebben om een ambtsbericht te kunnen opstellen (een ontbrekend proces-verbaal, bij de aangifte gevoegde stukken of het horen van een eerder niet gehoorde getuige van wie uit de stukken blijkt). Soms is inschakeling van de politie noodzakelijk omdat de politie heeft besloten de zaak niet (verder) op te sporen of niet in te sturen aan het parket (al dan niet met instemming van de officier van justitie, zie artikel 156 lid 3 Sv) zonder dat een dergelijke beslissing bij het parket geregistreerd of te achterhalen is. Op deze manier is het handhavingstekort in de vorm van de relatief zelfstandige positie van de politie in beslissingen over het inzetten van de beperkte opsporingscapaciteit¹⁰ een factor van belang in de artikel 12 Sv-procedure. Ook wordt binnen de artikel 12 Sv-procedure veelvuldig beroep op de politie gedaan in de vorm van opdrachten vanwege het hof (via de advocaat-generaal en de officier van justitie) dat in het kader van de behandeling van een artikel 12 Sv-klacht nader onderzoek wenst (zie hierover nader 4.4).

1.3 WETENSCHAPPELIJKE EN POLITIEKE DISCUSSIE

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. In een in 2004 verschenen bundel uitgegeven door het Gerechtshof Amsterdam wordt deze kwestie nadrukkelijk en uitvoerig aan de orde gesteld. Alle auteurs besteden aandacht aan deze problematiek en allen oordelen dat de artikel 12 Sv-procedure te lang duurt. Hoelang de procedure gemiddeld precies duurt, is op dat moment overigens niet duidelijk. Uit het (interne) jaarverslag 2000 van de met de behandeling van beklagzaken belaste kamer in het Amsterdamse Hof blijkt dat de tijd tussen binnenkomst van het klaagschrift en de verzending van de beschikking gemiddeld tien maanden bedraagt.¹¹ Aben maakt melding van het verslag van de interressortelijke ‘artikel 12 Strafvordering’ conferentie d.d.

¹⁰ Aanwijzing voor de opsporing (2013A020), *Stcr.* 2013, 35757, i.w.tr. 1 januari 2014.

¹¹ R. Veldhuisen, ‘Waarborg of doekje voor het bloeden?’, in: S.J.A.M. van Gend & G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv* (Prinsengrachtreeks 2004/2), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004, p. 121, noot 3.

12 september 2002, waaruit vooral grote verschillen tussen de gerechtshoven naar voren komen. In het Hof Den Haag zouden de doorlooptijden minder dan een jaar bedragen, volgens het Hof Arnhem is *de afspraak* dat zaken binnen zes maanden wordt afgedaan en in het Hof Den Bosch zou de doorlooptijd rond de acht maanden zijn.¹² Aben stelt verder: ‘De behandeling van klachten van enige substantie vergt in de regel ruimschoots meer dan een jaar’.¹³

Hoewel in dit stadium van de discussie nog geen doorlooptijden worden genoemd die wél acceptabel worden geacht, is duidelijk dat ze door deskundigen als té lang worden ervaren. Veldhuisen wijst op de onzekerheid waarin de betrokkenen verkeren.¹⁴ Frijda stelt dat de lange duur van de rechtsgang werkelijk sturend optreden van het hof in de weg staat, omdat in te veel gevallen zoveel tijd verloren is gegaan dat een bevel tot vervolging redelijkerwijs niet meer kan worden gegeven.¹⁵ Het verkorten van de duur van de rechtsgang na een ingediend beklag is volgens Frijda dan ook van het grootste belang. Ook Schalken stelt dat ‘het veel te lange tijdsverloop’ ervoor zorgt dat de beklagprocedure ‘vaak haar doel voorbij schiet en dus voor de klager onbevredigend uitpakt’.¹⁶ In vergelijkbare zin noemt Cleiren de duur van de beklagprocedure het ‘wellicht meest nijpende probleem voor de klager’. ‘Juist in geval er onvrede bestaat bij belanghebbenden wegens niet-vervolgen, is het voor de legitimiteit van het (niet-)optreden van het OM van groot belang dat een antwoord op het beklag niet lang op zich laat wachten. De lange duur van de procedure kan ertoe leiden dat het eind- en overallresultaat van de regeling zijn doel behoorlijk voorbij schiet. Een en ander leidt weer tot een voelbaar en zichtbaar effect op de legitimiteit en het gezag van de beschikkingen van het hof in de beklagprocedures, hetgeen uiteindelijk het gezag van het OM en zittende magistratuur niet ten goede komt.’¹⁷ Frijda, Schalken en Cleiren geven aldus aan dat de lange duur van de procedure een negatieve uitwerking heeft op het doel het geschil tussen klager en OM op een bevredigende manier te beslechten, en daarmee uiteindelijk op de (ervaren) legitimiteit van de bij de procedure betrokken overheid.

De onvrede over de doorlooptijden komt enige tijd later ook op politiek niveau naar voren. Eind 2008 wordt door Tweede Kamerlid Van der Staaij gesteld dat extreem lange doorlooptijden de kwaliteit van de rechtsstaat aantasten, waarbij als voorbeeld de beslissingen over al dan niet vervolgen worden genoemd. Een dag later wordt een motie door de Kamerleden Van der Staaij en Teeven ingediend, waarin de minister wordt gevraagd een redelijke termijn vast te stellen, waarbinnen een beslissing op beklag genomen dient te

12 Aben 2004, p. 57, noot 49.

13 Aben 2004, p. 57.

14 Veldhuisen 2004, p. 118.

15 L. Frijda, ‘Plaatsbepaling’, in: S.J.A.M. van Gend & G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv* (Prinsengrachtreeks 2004/2), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004, p. 29.

16 T.M. Schalken, ‘Inleiding’, in: S.J.A.M. van Gend & G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv* (Prinsengrachtreeks 2004/2), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004, p. 13.

17 Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 543.

worden. In de motie wordt gemeld dat het de indieners om het belang van rechtszekerheid te doen is.¹⁸ Deze motie wordt aangenomen. Nog in dezelfde maand stelt Tweede Kamerlid Teeven Kamervragen naar aanleiding van een krantenbericht waarin een artikel 12 Sv-zaak inzake politiegeweld wordt besproken; de afwikkeling van dit beklag had, gerekend vanaf de indiening van de klacht tot de beschikking van het gerechtshof, drie jaar geduurd.¹⁹ Teeven vraagt de minister of deze ook van oordeel is dat de afwikkeling in deze zaak onwenselijk en onredelijk lang is geweest, of er bijzondere omstandigheden zijn aan te wijzen die dit tijdsverloop verklaren en of hij zich realiseert dat de onzekerheid van de politieambtenaren in dergelijke gevallen het functioneren van het korps negatief kan beïnvloeden.²⁰ Ook stelt hij de vraag of – gezien de aangenomen motie met die strekking – de minister voornemens is binnen afzienbare termijn een wetsvoorstel aan de Kamer te zenden waarin een redelijke termijn wordt gesteld, waarbinnen het beklag door de rechter moet zijn afgedaan. In zijn antwoord van 26 januari 2009 geeft de minister uitleg over de bijzondere omstandigheden in de genoemde zaak, en geeft aan dat rechtspraak en Openbaar Ministerie over de behandeling van dergelijke klachten nadere procedurele afspraken zullen maken. Voorts kondigt hij een brief over de problematiek van doorlooptijden in de artikel 12 Sv-procedure aan; vooralsnog meldt de minister dat hij het College van Procureurs-Generaal heeft gevraagd hem te informeren over welke maatregelen het Openbaar Ministerie, eventueel in samenwerking met de rechtspraak, zou willen nemen om de doorlooptijden in dit soort zaken te bekorten.²¹

In de (eerder aangekondigde) brief van 22 oktober 2009 reageert de minister op de motie Van der Staaij/Teeven. Hij geeft aan van oordeel te zijn dat er een gerechtvaardigd belang is doorlooptijden van beklagzaken te verkorten. Hij noemt drie bezwaren van de lange doorlooptijden: de indruk die daardoor bij burgers ontstaat dat weinig slagvaardig met hun klachten wordt omgegaan; de onzekerheid waarin de verdachte komt te verkeren over de vraag of hij alsnog vervolgd zal worden en de belemmeringen die door het tijdsverloop optreden bij het doen van nader onderzoek. De minister kondigt maatregelen aan²² (zie hierover 1.4).

In dezelfde periode werd ook de vermeende toename van het aantal artikel 12 Sv-klachten politiek ter discussie gesteld. Deze kwestie werd voor het eerst in de parlementaire discussie geïntroduceerd door de Tweede Kamerleden Gerkens en Van Haersma Buma in het Algemeen Overleg van de vaste commissie voor Justitie van 29 oktober 2009. Zij baseren zich op cijfers van het ministerie van Justitie over de periode 2004-2009. Volgens die cijfers is het aantal klachten in deze periode met 40% toegenomen, waarvan 13% in

18 *Kamerstukken II 2008/09, 31700 VI, 65.*

19 'Zes agenten vervolgd voor dood arrestant', *De Volkskrant* 12 november 2008.

20 *Aanhangsel Handelingen II 2008/09, 1323.*

21 *Aanhangsel Handelingen II 2008/09, 854.*

22 *Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, 15.*

2008.²³ Uit de cijfers blijkt ook dat het overgrote deel van de klachten niet gegrond wordt verklaard. In minder dan één op de tien uitspraken van het gerechtshof wordt het OM verplicht om alsnog vervolging in te stellen. Volgens de Kamerleden doet dit de vraag rijzen of niet een (te) groot deel van de klachten (wellicht makkelijk te voorkomen) bagatelzaken zijn. Zij stellen in dat verband de vraag of niet van de artikel 12 Sv-procedure een toenemend oneigenlijk gebruik wordt gemaakt en roepen op dit te onderzoeken en aan te pakken.²⁴ De minister legt in zijn reactie op deze vragen en opmerkingen een verband tussen de aangekaarte toenemende instroom en de lange doorlooptijden in de artikel 12 Sv-procedure: ‘Waar het vroeger een wat incidentele werkzaamheid was van de gerechtshoven om daarover te moeten beslissen, is het nu echt een factor in hun werklast geworden.’²⁵ Hij geeft aan geen verklaring hiervoor te kunnen geven; dat zou nader onderzoek vergen. Van Haersma Buma vermeldt in reactie hierop dat dergelijk onderzoek gewenst is en ook zou moeten zien op de vraag waarom mensen soms meerdere klachten indienen. Over de artikel 12 Sv-procedure zegt hij vervolgens: ‘Zo’n systeem is natuurlijk voor uitzonderlijke gevallen en hoort daarom natuurlijk uitzondering te zijn en niet voor een burger om zijn ongenoegen te uiten dat er geen strafvervolging wordt ingesteld. Het is om het zo maar eens te zeggen een ander soort ventiel dan dat.’ De minister zegt daarop alleen maar met instemming te kunnen reageren.²⁶

1.4 REACTIE VAN DE MINISTER EN GENOEMDE MAATREGELEN

Bij brief van 22 oktober 2009 sluit de minister zich aan bij de zorgen van de parlementariërs over de doorlooptijden. Uit de brief blijkt dat in 2008 de gemiddelde doorlooptijd van een beklagzaak 244 dagen bedroeg (ruim acht maanden), tegenover 266 dagen in 2007 (bijna negen maanden).²⁷

In deze brief maakt de minister melding van de afspraak tussen het College van Procureurs-Generaal en de Raad voor de Rechtspraak ‘dat een maximale termijn van zes maanden zal worden gesteld aan de afdoening van een klacht’; enkel in bijzondere omstandigheden kan hiervan worden afgeweken.

Als belangrijke maatregel om deze termijn te halen noemt hij dat ‘bij de ontvangst en registratie van een klacht bij het gerechtshof onmiddellijk of spoedig daarna zodra dat mogelijk is, een zittingsdatum wordt bepaald.’ Daarmee kan winst van enkele weken worden geboekt, doordat wordt voorkomen dat pas als de advocaat-generaal verslag heeft

23 *Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, 15.*

24 *Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, 67.*

25 *Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, nr. 67, p. 21.*

26 *Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, nr. 67, p. 21.*

27 *Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, 15.* Onduidelijk is overigens op welke gegevens de minister zich hier baseert.

uitgebracht een zittingsdatum wordt bepaald. De minister vermeldt voorts ‘regels’ over termijnen die in de praktijk reeds worden gehanteerd: bij het gerechtshof wordt als regel aangehouden dat na registratie van de binnenkomst van de klacht per omgaande aan de advocaat-generaal wordt verzocht verslag uit te brengen; het OM bindt zich aan de stelregel dat een beklagzaak binnen acht weken gereed moet zijn voor behandeling. Het betreft hier, aldus de minister, een termijn inclusief die voor het aanvragen en aanleveren van een ambtsbericht door de officier van justitie of de daartoe gemandateerde parketmedewerker die de zaak heeft geseponneerd. De minister meldt verder dat de termijn voor het uitbrengen van een ambtsbericht twintig dagen is. Eventueel kan tien dagen uitstel worden verleend.

De minister vermeldt dat het OM en de rechtspraak ieder voor zich maatregelen nemen om de procedure te versnellen. Hij meldt in dit verband het voornemen van enkele hoven om ‘in dringende gevallen waarin niettemin het ambtsbericht niet tijdig is aangeleverd en de advocaat-generaal daardoor nog geen verslag heeft kunnen uitbrengen, de officier van justitie op zitting te roepen voor het geven van een mondelinge zienswijze naar aanleiding van de klacht’. Ook wordt gesteld dat de ressortsparketten nauwlettend zullen bijhouden dat de ambtsberichten tijdig worden aangeleverd en dat de informatie hierover zal worden doorgegeven aan de arrondissementsparketten.

De Raad voor de Rechtspraak heeft de minister toegezegd de doorlooptijden blijvend te zullen monitoren en hiervan verslag te doen. Aldus kan worden vastgesteld of de voorgenomen en al in gang gezette maatregelen het beoogde effect sorteren.

Na te hebben gemeld dat er een gerechtvaardigd belang bestaat bij het verkorten van de doorlooptijden, benadrukt de minister dat er ‘prelabel een belang bij is gediend een beklagzaak te kunnen voorkomen’. Met het beter informeren van aangevers en/of slachtoffers van strafbare feiten waarvan de zaak met een sepotbeslissing eindigt, zou, aldus de minister, de instroom van klachten kunnen worden beperkt.²⁸ De minister meldt in dat verband dat met het College van Procureurs-Generaal is overeengekomen dat in de nieuwe Aanwijzing Slachtofferzorg instructies worden opgenomen die moeten leiden tot een betere informatieverstrekking aan aangevers en/of slachtoffers wier zaak met een sepotbeslissing eindigt. De strekking van deze instructies is dat een heldere motivering wordt gegeven van de sepotbeslissing en dat in bepaalde gevoelige zaken een aanbod wordt gedaan tot het geven van een mondelinge toelichting.

Bij brief van 8 januari 2010 gaat de minister nader in op de vragen van de Kamerleden tijdens het Algemeen Overleg van 29 oktober 2009 over de toename van het aantal klachten.²⁹ Hij geeft aan dat, gelet op het grote aantal klachten op basis van aangiftes van geweld, deze toename mogelijk een oorzaak vindt in verwachtingen die bij burgers zijn gewekt door het overheidsbeleid gericht op intensivering van het optreden tegen geweld. In alge-

²⁸ *Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, 15, p. 2.*

²⁹ *Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, 80.*

mene zin zegt de minister het aannemelijk te achten dat er een zekere relatie is tussen het aantal klachten en de mate waarin door het OM duidelijkheid wordt verschaft over de redenen van niet vervolgen. 'Er zijn aanwijzingen dat een goede motivering bijdraagt aan de acceptatie van de beslissing.' De minister geeft aan om die redenen te verwachten dat met de maatregel, aangekondigd in de brief van 22 oktober 2009, de sepotbeslissingen beter te motiveren, de instroom van klachten kan worden beperkt.³⁰

1.5 DOEL EN OPZET VAN HET ONDERZOEK

Het voorliggende onderzoek bestaat uit twee deelonderzoeken. Ten eerste is door middel van kwalitatief onderzoek in beeld gebracht welke maatregelen, gericht op het terugbrengen van de doorlooptijd van artikel 12 Sv-procedures, zijn genomen, en welke maatregelen zijn genomen om artikel 12 Sv-klachten te voorkomen, alsmede wat de beoogde en wat de feitelijke werking is (geweest) van de genomen maatregelen (deelonderzoek I). Ten tweede zijn door middel van kwantitatief onderzoek de verwachtingen van burgers die een artikel 12 Sv-klacht indienen alsmede de ervaringen van klagers in de artikel 12 Sv-procedure onderzocht (deelonderzoek II).

Mogelijk zal de artikel 12 Sv-procedure in de toekomst worden herzien. Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan de gedachtevorming over de wenselijkheid daarvan. Daarbij staat voorop dat het onderhavige onderzoek hier niet (in normatieve zin) op vooruitloopt en zich in hoofdzaak beperkt tot de uitwerking van enkele empirische onderzoeksvragen tegen de achtergrond van belangrijke kenmerken van de artikel 12 Sv-procedure, ingebed in het theoretisch kader van de procedurele rechtvaardigheid.

30 *Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, 80, p. 2.*

2 OPZET EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

2.1 PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

Op basis van de in de hoofdstuk 1 geschetste problematiek hebben wij de volgende probleemstelling(en) geformuleerd:

1. *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? (deelonderzoek I)*
2. *Wat zijn de verwachtingen en ervaringen van klagers met betrekking tot deze procedure? (deelonderzoek II)*
3. *Hoe kunnen de verwachtingen en ervaringen met betrekking tot de procedure én de effecten van de maatregelen worden verklaard? (deelonderzoek I en II)*

Deze probleemstelling wordt beantwoord aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

1. *Wat zijn de funderende ideeën en wat is het belang van de artikel 12 Sv-procedure blijkens wetsgeschiedenis en literatuur en welke opvattingen worden daarover in de rechtspraak gehuldigd?*
2. *Is uitvoering gegeven aan de door de minister bij brief van 22 oktober 2009 aangekondigde maatregelen om de instroom van klachten te voorkomen en de doorlooptijden terug te brengen? Zo nee, wat is daarvan de reden?*
3. *Zijn andere maatregelen van gelijke strekking of met hetzelfde doel genomen?*
4. *Wat was van de genomen maatregelen de beoogde werking?*
5. *Wat is van de genomen maatregelen de feitelijke werking sinds eind 2009?*
6. *Zijn er afwijkingen tussen de beoogde en feitelijke werking van genomen maatregelen en zo ja, hoe kunnen deze worden verklaard?*
7. *Hoe kan worden verklaard dat het aantal beklagzaken verder is toegenomen?*
8. *Wat is de aard van de feiten waarover wordt geklaagd?*
9. *Wat is de ouderdom van de feiten waarover wordt geklaagd?*
10. *Welke verwachtingen hebben klagers van de beklagprocedure als zij haar in gang zetten?*
11. *Wat zijn de ervaringen van klagers met de beklagprocedure?*
12. *Brengt de procedure wat zij ervan verwachten?*

2.2 OPZET VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek valt uiteen in twee deelonderzoeken, waarvan de resultaten van het eerste deelonderzoek, de evaluatie van de getroffen maatregelen, in deelonderzoek I beschreven worden. De resultaten van het tweede deelonderzoek worden beschreven in deelonderzoek II. Deelonderzoek I behelst een evaluatie van de maatregelen die zijn genomen om de doorlooptijden van klachten inzake artikel 12 Sv te verkorten en de instroom van klachten te beperken. In deelonderzoek II is onderzocht wat klagers verwachten van de beklagprocedure en hoe klagers deze procedure hebben ervaren. Voor zover de resultaten daarvoor informatie verschaffen, wordt tevens besproken hoe de in deelonderzoek I besproken maatregelen door klagers zijn ervaren en wat van deze maatregelen het effect is geweest op hun bereidheid een klacht in te dienen en op hun tevredenheid over de procedure.

2.2.1 Deelonderzoek I (onderzoeksvragen 1-7)

In het vorige hoofdstuk is duidelijk geworden dat de minister in 2009 heeft aangekondigd dat maatregelen zouden worden genomen om het aantal beklagzaken terug te dringen en de doorlooptijden te bekorten. Door de betrokken instanties zijn maatregelen genomen om de procedure inzake artikel 12 Sv-klachten te versnellen. In dit deelonderzoek zijn deze maatregelen geëvalueerd op basis van het klassieke evaluatiemodel, waarbij onderscheid is gemaakt tussen een plan- en een procesevaluatie.¹

In de eerste fase (de planevaluatie) hebben wij geïnventariseerd welke maatregelen destijds zijn genomen en wat de veronderstellingen daarachter waren. Waarom moest het aantal beklagzaken worden teruggedrongen en waarom dacht men dat met de aangekondigde maatregelen te kunnen bereiken? Welke onderbouwing had men voor een maximale doorlooptijd van zes maanden? Hoe dacht men die te kunnen bewerkstelligen? Er zijn gesprekken gevoerd met sleutelpersonen die betrokken waren bij de besluitvorming en documenten verzameld en geanalyseerd, waarin die maatregelen zijn aangekondigd en uitgewerkt.

In de procesevaluatie hebben wij onderzocht of de door de minister aangekondigde maatregelen zijn uitgevoerd zoals ze beoogd zijn en waarom dat al dan niet het geval is geweest. Hoe is invulling gegeven aan de pogingen de doorlooptijden te verkorten, op basis van welke opvattingen over de artikel 12 Sv-procedure, en welke problemen kwam men daarbij tegen? Ook is onderzocht wat er concreet is veranderd in de informatievoorziening aan aangevers en slachtoffers en door welke argumenten wijzigingen zijn ingegeven. Hiertoe zijn gesprekken gevoerd met betrokken personen binnen het OM, de gerechtshoven,

1 P.G. Swanborn, *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*, Amsterdam: Boom 1999.

de advocatuur, het ministerie van Veiligheid en Justitie en de Raad voor de Rechtspraak. (In deelonderzoek II is onderzocht hoe die (veranderde) informatievoorziening door klagers is beleefd. Daartoe zijn vragen met betrekking tot de informatievoorziening gesteld in de enquête en in de interviews die zijn afgenomen in het kader van deelonderzoek II.)

De opzet van het onderzoek liet niet toe dat ook een echte effectevaluatie werd uitgevoerd. Er kan wel worden vastgesteld of de doelstelling gehaald is en in welke mate, maar niet of de doelstelling gehaald is door de beoogde interventie en welke neveneffecten daarbij optraden.² In deelonderzoek I wordt een overzicht gegeven van de instroom- en doorstroomcijfers van artikel 12 Sv-klachten van de afgelopen tien jaar. In hoeverre die cijfers (mede) beïnvloed zijn door de elders in het rapport beschreven maatregelen kan maar zeer ten dele worden vastgesteld. De vraag naar de effecten of het uitblijven daarvan is uiteraard wel aan de orde gesteld in de gesprekken met bovengenoemde groepen betrokkenen. Met name is aandacht besteed aan de vraag *waarom* maatregelen al dan niet het beoogde effect hebben gehad. Hoe de maatregelen of de uitvoering ervan door klagers is beleefd zal, zoals hierboven aangegeven, in deelonderzoek II worden uitgewerkt. Voor het beantwoorden van de effectvraag zal worden aangesloten bij het theoretisch kader, zoals uitgewerkt in paragraaf 3 van dit hoofdstuk.

2.2.1.1 Selectie respondenten

De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun functionele betrokkenheid bij de artikel 12 Sv-procedure. In het totaal zijn 22 interviews gehouden met in het totaal 33 personen (zie bijlage II). Om zicht te krijgen op politieke en beleidsmatige achtergronden van de problematiek van de doorlooptijden en instroom in de artikel 12 Sv-procedure, is de interviewronde gestart met twee afzonderlijke interviews met twee medewerkers van beleidsafdelingen van het ministerie van Veiligheid en Justitie met een bijzondere betrokkenheid bij het artikel 12 Sv-dossier (twee interviews met in totaal twee respondenten). Tevens hebben wij in een vroeg stadium gesproken met medewerkers van de Raad voor de Rechtspraak, het stafbureau van het LOVS en het College van Procureurs-Generaal die beleidsverantwoordelijk zijn inzake het onderwerp artikel 12 Sv (twee interviews met in totaal drie respondenten).

Aangezien de procedure wordt ingesteld en gevoerd bij de gerechtshoven, is verondersteld dat de raadsheren die artikel 12 Sv-procedures voor hun rekening nemen zeer belangrijke ervaring, kennis en overzicht van de hier onderzochte problematiek hebben. Daarom hebben wij vervolgens gesproken met de voorzitters van de beklagkamers van alle gerechtshoven, soms tezamen met gerechtssecretarissen van die beklagkamers (vier interviews met in totaal acht respondenten: vijf raadsheren en drie gerechtssecretarissen).

² Swanborn 1999.

Aangezien de wet verder de advocaat-generaal een taak toekent in de procedure en deze in de praktijk van de artikel 12 Sv-procedure een schakelpositie bekleedt als intermediair tussen arrondissementsparket en gerechtshof, hebben we vervolgens gesproken met advocaten-generaal bij alle gerechtshoven die de artikel 12 Sv-procedure als specifiek aandachtspunt in hun takenpakket hebben of hadden, of die anderszins veel ervaring hebben met deze procedure (in totaal vijf interviews met in totaal zeven respondenten).

Vervolgens is gesproken met verschillende betrokkenen (officieren van justitie en parketsecretarissen) op het niveau van het arrondissementsparket. Wij hebben deze interviews gehouden in vier arrondissementen. Om te voorkomen dat de resultaten te sterk zouden zijn gebaseerd op de situatie in de Randstad, hebben wij betrokkenen op twee parketten in de Randstad en twee buiten de Randstad geïnterviewd (vijf interviews, in totaal zeven respondenten: vijf officieren van justitie van wie vier belast met coördinatie inzake de artikel 12 Sv-werkzaamheden en twee parketsecretarissen belast met coördinatie inzake artikel 12 Sv-werkzaamheden).

Aangezien blijkt dat klagers zich in toenemende mate voorzien van rechtsbijstand in de artikel 12 Sv-procedure en verondersteld werd dat raadslieden een belangrijke bron van informatie zouden kunnen zijn door een ander perspectief op en ervaringen met de procedure, hebben wij tot slot gesproken met een viertal advocaten die geregeld artikel 12 Sv-procedures voeren voor/met cliënten (drie interviews met vier respondenten).

2.2.1.2 Verloop van de gesprekken

Er zijn half-gestructureerde interviews gehouden op basis van een topiclijst die was gebaseerd op de opzet van de evaluatie. Voor zover van toepassing zijn respondenten bevroegd op de achtergrond van de problematisering van de procedure van artikel 12 Sv, de aard van de maatregelen die zijn genomen om de doorlooptijden te versnellen, de mate waarin en wijze waarop deze zijn geïmplementeerd, en de mate waarin deze in hun ogen succesvol zijn gebleken (zie voor een voorbeeld van een topiclijst bijlage III). Alle door ons geselecteerde respondenten hebben (tevorens) ingestemd met een gesprek. Gezien de drukbezette agenda van het merendeel van de respondenten was het feitelijk inplannen van gesprekken een tijdrovende aangelegenheid. De gesprekken duurden gemiddeld een tot twee uur. Het is ons daarbij duidelijk geworden dat de artikel 12 Sv-procedure een onderwerp is dat bij alle respondenten sterk leeft, maar waarover men zich tegelijkertijd zonder al te veel voorbehouden en belemmeringen kon uitlaten.

2.2.2 Deelonderzoek II (onderzoeksvragen 7-11)

2.2.2.1 Enquête

In overleg met de Raad voor de Rechtspraak is door de vier gerechtshoven na ontvangst van artikel 12 Sv-klagschriften bij de ontvangstbevestiging een nulmetingvragenlijst meegestuurd naar de klagers. Dit betrof een schriftelijke vragenlijst met antwoordenveloppe. De nulmetingvragenlijst mat de percepties van procedurele rechtvaardigheid op 7-puntsschalen. In de nulmeting (T0-meting) werd gevraagd naar de percepties van procedurele rechtvaardigheid in de ervaringen van rechtzoekenden die voor hen aanleiding waren tot het instellen van een artikel 12 Sv-procedure. Tevens bevatte de nulmetingvragenlijst vragen omtrent achtergrondvariabelen en open vragen waardoor rechtzoekenden belangrijke informatie over hun kijk op de zaak en hun ervaringen kwijt konden. Ook werd respondenten gevraagd naar hun oordeel over de legitimiteit van het Nederlandse rechtssysteem en hun vertrouwen in Nederlandse rechters (wederom op 7-puntsschalen).³ Ten slotte werd respondenten gevraagd of zij hun contactgegevens wilden vermelden als zij bereid waren een vervolgvragenlijst in te vullen en/of in een persoonlijk gesprek met de onderzoekers dieper op hun ervaringen in te gaan.

Acht maanden na het indienen van het beklag is opnieuw een vragenlijst uitgegaan. Deze T1-meting betrof percepties van procedurele rechtvaardigheid tijdens de artikel 12 Sv-procedure. Ook werd respondenten wederom gevraagd naar hun perceptie van de legitimiteit van het Nederlandse rechtssysteem en hun vertrouwen in Nederlandse rechters.

Op deze wijze konden respondenten die op T1 een hogere mate van procedurele rechtvaardigheid ervaren worden vergeleken met respondenten die een lagere mate van procedurele rechtvaardigheid ervaren, en kon worden beoordeeld of dit verschil in percepties samenhangt met de legitimiteits- en vertrouwensoordelen op T1 (een zogenaemde *between-subjects* vergelijking).

Daarnaast is nagegaan of de procedurele rechtvaardigheidsoordelen en legitimiteits- en vertrouwensoordelen op T0 samenhangen met de percepties zoals gemeten op T1 (een zogenaemde *within-subjects* vergelijking). Door zowel *within-* als *between-subjects* vergelijkingen in het onderzoek te betrekken kunnen de effecten van waargenomen procedurele rechtvaardigheid goed worden nagegaan.

2.2.2.2 Interviews met klagers

In aanvulling op de resultaten van de enquête en mede ter beantwoording van deelvragen 10-12 zijn ook vijftien semigestructureerde interviews afgenomen met personen die een

3 Hulst, L., K. van den Bos, A.J. Akkermans & E.A. Lind, 'On why procedural justice matters in court hearings: experimental evidence that behavioral disinhibition weakens the association between procedural justice and evaluation of judges', *Utrecht Law Review* 2017, 13(3).

artikel 12 Sv-procedure zijn gestart. De klagers zijn geselecteerd uit de respondenten die in de T0-enquête hadden aangegeven bereid te zijn een nader gesprek met ons te voeren over hun zaak. Bij de selectie is vooral gelet op de spreiding van respondenten over de verschillende gerechtshoven. Verder hebben we ervoor gezorgd zowel respondenten te spreken wier zaak inmiddels definitief was afgedaan, als respondenten voor wie dat nog niet het geval was. Met klagers werd gesproken over het verloop van hun zaak, over hun redenen een klacht in te dienen en door te zetten, over hoe zij waren geïnformeerd over zowel het niet vervolgen van de strafzaak waarin zij betrokken waren als het verloop van de artikel 12 Sv-procedure en over hun beleving van de verschillende onderdelen van de procedure. De gesprekken hadden enerzijds als doel meer inzicht te krijgen in de wijze waarop klagers het niet vervolgen van hun strafzaak en de artikel 12 Sv-procedure beleven en dienden anderzijds ter illustratie van het soort zaken dat in de artikel 12 Sv-procedure aan de orde komt. Een samenvatting van de gesprekken is als bijlage IV in dit boek opgenomen.

2.3 PROCEDURELE RECHTVAARDIGHEID ALS THEORETISCH KADER

Een belangrijk uitgangspunt van het hier gepresenteerde onderzoek is dat het vertrouwen van burgers in de overheid significant toeneemt wanneer burgers ervaren dat de overheid rechtvaardige beslissingen neemt.⁴ Dit effect treedt op als die beslissingen in het voordeel van burgers zijn en is nog sterker wanneer de beslissingen in het nadeel van burgers zijn.⁵ Bij een als ongunstig ervaren overheidsbeslissing kent de burger een laag cijfer toe aan de overheid als de beslissing is gebaseerd op een niet als rechtvaardig ervaren procedure, terwijl een voldoende wordt gescoord bij een ongunstige uitkomst waarvan de totstandkoming als eerlijk is ervaren. De door de burger ervaren rechtvaardigheid is niet alleen bepalend voor de aanvaarding van overheidsbesluiten, maar ook voor de (ervaren) legitimiteit van de overheid.⁶ Kortom, één van de belangrijkste factoren die de legitimiteit van het overheidshandelen (en daarmee ook de aanvaarding van overheidsbesluiten) bepaalt, is de ervaren rechtvaardigheid van dat handelen.⁷ Dat betekent dus ook dat als burgers die

4 Zie bijvoorbeeld K. van den Bos, L. van der Velden & E.A. Lind, 'On the Role of Perceived Procedural Justice in Citizens' Reactions to Government Decisions and the Handling of Conflicts', *Utrecht Law Review* 2014, afl. 10, p. 1-26.

5 Bijvoorbeeld J. Brockner, *A contemporary look at organizational justice. Multiplying insult times injury*, New York: Routledge 2010.

6 Bijvoorbeeld T.R. Tyler, 'Justice, self-interest, and the legitimacy of legal and political authority', in: J.J. Mannsbridge (red.), *Beyond self-interest*, Chicago: The University of Chicago Press 1990, p. 171-179.

7 K. van den Bos, *Vertrouwen in de overheid. Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011; K. van den Bos, 'Rechtvaardigheid en onzekerheid', in: W.L. Tiemeijer,

besluiten onrechtvaardig vinden, dat tot verlies aan ervaren legitimiteit leidt. Als burgers het gevoel krijgen dat zij onrechtvaardig worden behandeld kan dat ernstige gevolgen hebben. Zij kunnen hun vertrouwen in belangrijke instituties verliezen.⁸ Vanuit de gedragswetenschappen – en meer in het bijzonder het onderzoeksdomein van de psychologie van ervaren procedurele rechtvaardigheid – is inmiddels veel onderzoek en kennis beschikbaar over de wijze waarop mensen hun rechtvaardigheidsoordelen vormen. Deze inzichten en eventuele toepassingsmogelijkheden staan in dit onderzoeksproject centraal in onze analyse van het begrijpen en verklaren waarom mensen artikel 12 Sv-procedures instellen. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de artikel 12 Sv-procedure, zoals in hoofdstuk 3 naar voren komt, (mede) strekt tot versterking van ervaringen van procedurele rechtvaardigheid.

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. Ofschoon inmiddels in de literatuur wordt erkend dat niet kan worden gesproken van ‘de’ behoeften, wensen en verwachtingen van slachtoffers,⁹ toont victimologisch onderzoek aan dat erkenning en respectvolle behandeling door justitiële autoriteiten de belangrijkste behoeften van slachtoffers in het kader van het strafproces zijn.¹⁰ Dit wordt ook wel *treatment fairness* genoemd.¹¹ In overeenstemming met de onderzoeksliteratuur wordt dit begrip in het vervolg van dit onderzoek aangeduid als ‘ervaren procedurele rechtvaardigheid’. Ervaren procedurele rechtvaardigheid wordt in dit onderzoek verondersteld belangrijk te zijn voor de moderne, informatie-verwerkende burger.¹² De moderne burger wil de wereld om hem heen begrijpen en is daarmee een ‘sense-maker’¹³ oftewel een

C.A. Thomas & H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009, p. 89-114.

8 T.R. Tyler & Y.J. Huo, *Trust in the law. Encouraging public cooperation with the police and courts*, New York: Russell Sage Foundation 2002.

9 Zie A. ten Boom & K.F. Kuijpers, *Behoeften van slachtoffers van delicten. Een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers zelf geuit* (WODC-studie 262), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008; A. Pemberton & S. Reynaerts, ‘The Controversial Nature of Victim Participation. Therapeutic Benefits in Victim Impact Statements’, in: E. Erez, M. Kilchling & J.A. Wemmers (red.), *Therapeutic jurisprudence and victim participation in criminal justice: international perspectives*, Durham, NC: Carolina Academic Press 2011; M. Laxminarayan, *The heterogeneity of crime victims. Variations in procedural and outcome preferences*, Nijmegen: Wolff 2012.

10 Vgl. A. Pemberton, *The cross-over. An interdisciplinary approach to the study of victims of crime*, Apeldoorn/Antwerpen/Portland: Maklu 2010, p. 177 e.v.; R.S.B. Kool, ‘“Dry-eyed justice”? Over voor- en nadelen van een splitsing van het strafproces’, *Ars Aequi* 2013, afl. 1, p. 601.

11 E.A. Lind, L. Kray & L. Thompson, ‘The social construction of injustice. Fairness judgments in response to own and others’ unfair treatment by authorities’, *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 1998, afl. 75, p. 1-22.

12 Van den Bos 2011.

13 K. van den Bos, ‘Making sense of life. The existential self trying to deal with personal uncertainty’, *Psychological Inquiry* 2009, afl. 20, p. 197-217.

informatie-georiënteerd en informatie-vergarend individu. De ervaring van een rechtvaardige behandeling oftewel ‘ervaren procedurele rechtvaardigheid’ draagt ertoe bij dat de burger de wereld om hem heen snapt en dat deze wereld ‘hout snijdt’. Uit onderzoek blijkt het belang van informatie voor de perceptie van het strafproces voor slachtoffers bijzonder sterk te zijn.¹⁴ Hoewel niet alle slachtoffers (volledig) geïnformeerd wensen te worden, is informatie duidelijk belangrijk; Pemberton schaaft de behoefte aan informatie dan ook onder de drie procedurele behoeften van het slachtoffer.¹⁵ Hun behoefte aan informatie is drieledig: informatieverschaffing aan hen betekent erkenning van hun belang in het strafproces, informatie is noodzakelijk voor de onervaren procesdeelnemer die het slachtoffer is om een rol te kunnen spelen in het strafproces en het slachtoffer wenst informatie voor bescherming en verklaring.¹⁶

In dit onderzoek worden twee belangrijke veronderstellingen gehanteerd, ontleend aan het concept procedurele rechtvaardigheid, met betrekking tot het verklaren van de redenen die mensen hebben om een artikel 12 Sv-procedure in te stellen en van de wijze waarop zij deze ervaren:

(1) *Afwezigheid van ‘due consideration’ leidt tot instellen van artikel 12 Sv-procedures*

Uit verschillende onderzoekingen komt naar voren dat mensen serieus willen worden genomen en verlangen en verwachten dat hun klachten serieus worden genomen door gezagsdragers en aandachtig worden bekeken.¹⁷ Dit wordt wel het proces van *due consideration* genoemd. Dit geldt bijzonder pregnant voor slachtoffers. Uit het victimologisch onderzoek blijkt dat slachtoffers vooral wensen door de strafrechtelijke autoriteiten juist te worden bejegend, dat wil zeggen als belanghebbende te worden erkend en serieus genomen. Om dit te verwezenlijken is het onder meer van belang dat er een procedureel forum voor *victim voice* wordt geboden.¹⁸

Wij veronderstellen dat de afwezigheid van waargenomen *due consideration* een belangrijke aanleiding is dat klachten worden ingediend tegen niet-vervolging. Met andere woorden, een belangrijke verklaring waarom artikel 12 Sv-procedures worden opgestart is dat rechtzoekenden van oordeel zijn dat hun aangifte niet serieus is genomen, de zaak niet aandachtig genoeg is bestudeerd en dat hun belang bij vervolging (daarom?) onvoldoende op waarde is geschat. Ons empirische (kwantitatieve) onderzoek zal daarom allereerst nagaan of de afwezigheid van *due consideration* voor rechtzoekenden een

14 Vgl. Ten Boom & Kuijpers 2008, p. 55.

15 Pemberton 2010, p. 177.

16 Ten Boom & Kuijpers 2008, p. 40-41.

17 T.R. Tyler & E.A. Lind, ‘A relational model of authority in groups’, in: M.P. Zanna (red.), *Advances in experimental social psychology*, San Diego, CA: Academic Press 1992, p. 115-191.

18 Kool, AA 2013, p. 601.

belangrijke reden was om artikel 12 Sv-procedures op te starten. Hiertoe worden rechtzoekenden die artikel 12 Sv-procedures zijn begonnen bevroegd (in een enquête en in interviews) op hun percepties van procedurele rechtvaardigheid tijdens de behandeling van hun zaak *vóórdat* zij besloten de artikel 12 Sv-procedures in te stellen.

Ook de informatievoorziening beïnvloedt het proces van *due consideration*. Het door Pemberton aangehaalde onderzoek van Sims en Myhill toonde bijvoorbeeld het gebrek aan informatie als de primaire bron van ontevredenheid van slachtoffers over de politie,¹⁹ ‘gebrekkige betrokkenheid van en informatievoorziening door het OM’ komt als grootste ervaren knelpunt naar voren in onderzoek naar de ervaringen van slachtoffers met het verhalen van hun schade.²⁰ Deze verbinding lijkt ook te worden gelegd door de minister in zijn uitgangspunt dat het verschaffen van goede motivering aan aangevers van de beslissing af te zien van vervolging zal helpen de instroom van klachten te reduceren.²¹ Ook de wens de lange doorlooptijden te bestrijden, wordt wel gekoppeld aan de gedachte dat deze haaks staan op het doel van de artikel 12 Sv-procedure om te laten zien dat het belang van het slachtoffer serieuze (her)overweging moet krijgen.²²

Ons empirisch onderzoek gaat na of deze oordelen inderdaad een belangrijke aanleiding zijn voor het instellen van een artikel 12 Sv-procedure en of (en in hoeverre) rechtzoekenden verwachten dat de artikel 12 Sv-procedure, die immers mede tot doel heeft een procedureel forum voor *victim voice* te bieden, hier iets ten positieve aan gaat veranderen.

(2) *Ervaren procedurele rechtvaardigheid is positiever na artikel 12 Sv-procedure en heeft positieve effecten op de ervaren legitimiteit van het rechtssysteem*

Bij de hier ondervraagde rechtzoekenden wordt ook gemeten hoe hun ervaring van procedurele rechtvaardigheid is *nadat* de artikel 12 Sv-procedure is doorlopen. Op basis van de procedurele rechtvaardigheidsliteratuur wordt verondersteld dat deze oordelen positiever zullen zijn dan de oordelen voorafgaand aan de procedure. Aangezien de procedure behelst dat klagers (meestal) worden opgeroepen om door het gerechtshof te worden gehoord, mag worden verondersteld dat burgers zich na de procedure serieuzer genomen voelen en met meer respect behandeld weten.

Door het meten van deze percepties kan worden nagegaan hoe artikel 12 Sv-procedures door justitiabelen worden ervaren en of er een verbetering in deze percepties heeft plaatsgevonden tijdens de artikel 12 Sv-procedure in vergelijking met de ervaringen voordat de rechtzoekenden hun beklag aan het hof voorlegden.

19 Pemberton 2010, p. 177.

20 J.D.M. van Dongen, M.R. Hebly & S.D. Lindenberg, *Je hebt geluk als je van een pauw mag plukken. Ervaringen van slachtoffers van strafbare feiten met het verhalen van hun schade* (WODC-rapport), Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam – Erasmus School of Law 2013, p. 34.

21 Zie voor een bespreking 1.4.

22 Zie daarover 1.3.

Dit onderzoek veronderstelt tevens dat de percepties van procedurele rechtvaardigheid positieve effecten hebben op variabelen zoals ervaren legitimiteit en vertrouwen in het rechtssysteem. Deze voorspelling wordt aangeduid als de *fair process effect*-hypothese.²³ Omdat ervaren legitimiteit van en vertrouwen in het rechtssysteem kernvariabelen zijn in het begrijpen, verklaren en, waar mogelijk, verminderen van klachten en protestgedrag,²⁴ kan verondersteld worden dat zij belangrijke inzichten leveren omtrent het begrijpen, verklaren en wellicht in de toekomst ook verminderen van het aantal artikel 12 Sv-procedures.

Kortom, de ervaringen van procedurele rechtvaardigheid door belanghebbenden (in het bijzonder slachtoffers) worden verondersteld een belangrijke rol te spelen bij de beslissing een artikel 12 Sv-procedure in te stellen (*due consideration*-hypothese), een belangrijke invloed te hebben op de wijze waarop de procedure wordt ervaren (verbetering van ervaren procedurele rechtvaardigheid-hypothese), en belangrijke effecten te hebben op ervaren legitimiteit en vertrouwen in het rechtssysteem (*fair process effect*-hypothese).

Deze theoretische concepten zullen dus vooral een directe rol spelen bij de verklaring van de bevindingen uit het tweede deelonderzoek. Ook in deelonderzoek I speelt het concept van de procedurele rechtvaardigheid echter op de achtergrond een belangrijke rol. Noties van procedurele rechtvaardigheid zijn immers ingebed in de artikel 12 Sv-procedure zelf en de normatieve context van deze procedure. Het OM wordt geacht in beslissingen tot al dan niet vervolging de belangen van de rechtstreeks belanghebbenden in overweging te nemen en mee te wegen. De machtspositie van vervolgingsmonopolie en opportuniteitsbeginsel is door de wetgever gegeven in het vertrouwen dat door het OM zorgvuldig tot stand gekomen beslissingen worden genomen. De mogelijkheid voor de burger tegen de beslissing een artikel 12 Sv-klacht in te dienen en zijn belangen bij vervolging aan een rechter in overweging te geven, maakt correctie van de eerdere OM-beslissing mogelijk. In deze context worden de noties van procedurele rechtvaardigheid geacht (bewust of onbewust) ook een rol te spelen bij de maatregelen die beogen de doorlooptijden van artikel 12 Sv-procedures te bekorten of de informatievoorziening aan burgers te verbeteren met het oog op het voorkomen van klachten. Op deze wijze spelen zij dus ook een duidelijke rol in deelonderzoek I.

23 R. Folger, D. Rosenfield, J. Grove & L. Corkran, 'Effects of "voice" and peer opinions on responses to inequity', *Journal of Personality and Social Psychology* 1979, afl. 37, p. 2253-2261; K. van den Bos, 'What is responsible for the fair process effect?', in: J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice. Fundamental questions about fairness in the workplace*, Mahwah, NJ: Erlbaum 2005, p. 273-300; K. van den Bos, 'Humans making sense of alarming conditions. Psychological insight into the fair process effect', in: M.L. Ambrose & R.S. Cropanzano (red.), *Oxford handbook of justice in work organizations*, Oxford, UK: Oxford University Press 2015, p. 403-417.

24 T.R. Tyler, *Why people obey the law*, Princeton, NJ: Princeton University Press 2006.

DEELONDERZOEK I

Leonie van Lent & Miranda Boone m.m.v. Lisa Ansems

3 DE ARTIKEL 12 SV-PROCEDURE: RATIO, BELANGEN EN ONTWIKKELINGEN

3.1 KORTE WETSGESCHIEDENIS

Tot de invoering van het Wetboek van Strafvordering van 1926 lag de verantwoordelijkheid voor strafvervolgung grotendeels in handen van de zittende magistratuur.¹ Tot 1838 was het de rechter die – op vordering van het OM – diende te beslissen of, en zo ja voor welk feit, een vervolging moest worden aangevangen. De rechter kon hiertoe ook ambtshalve initiatieven ontplooiën.² Met de invoering van het Wetboek van Strafvordering in 1838 werd de positie van de rechter ten aanzien van de vervolgingsbeslissing lijdelijker, maar nog steeds had de officier van justitie in veel gevallen voorafgaand verloop van de rechter nodig om een zaak aanhangig te maken.³ De rechter beoordeelde of het bewijsmateriaal voldoende grond opleverde om te vervolgen, alvorens de officier van justitie rechtsingang werd verleend. Het algemeen belang om lichtvaardige vervolgingen te voorkomen, lag aan deze taakverdeling ten grondslag.⁴ In de praktijk kon de officier van justitie ook nalaten om een geconstateerd strafbaar feit aan de rechter voor te leggen. In een dergelijk geval was de rechter sinds 1838 niet meer bevoegd om ambtshalve de vervolging te bevelen, maar kon dit doen ‘op de klage van den belanghebbende’.⁵ Dat het Openbaar Ministerie sommige zaken wel vervolgde en andere niet, kwam in de jaren na 1838 steeds vaker voor en ontwikkelde zich vervolgens tot algemeen gehuldigde praktijk.⁶

Deze ‘terugtrekking van de rechterlijke macht’ uit de voorfase van het strafproces resulteerde in de wettelijke codificatie van het opportuniteitsbeginsel in het Wetboek van Strafvordering van 1926.⁷ Het OM kreeg het vervolgingsmonopolie waarmee de constitutionele verhouding tussen de staande en de zittende magistratuur ten aanzien van de ver-

1 Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 534; zie ook Duker, *DD* 2009, p. 429.

2 G. Knigge, ‘Het beklag over niet of niet verder vervolgen (Kanttekeningen bij wetsontwerp no. 15831)’, *Delikt en Delinkwent* 1980, afl. 3, p. 187; zie ook Duker, *DD* 2009, p. 429.

3 Knigge, *DD* 1980, p. 188.

4 Aldus Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 537.

5 Knigge, *DD* 1980, p. 188.

6 Aldus Duker, *DD* 2009 onder verwijzing naar *Kamerstukken II* 1913/14, 286, 3, p. 54 en S. van Ruller & S. Faber, *Afdoening van strafzaken in Nederland sinds 1813. Ontwikkelingen in wetgeving, beleid en praktijk*, Amsterdam: VU Uitgeverij 1995, p. 52 e.v.

7 S. van Ruller, ‘Over eendimensionaal denken in het strafrecht – naar aanleiding van A.C. ’t Harts boek: Openbaar Ministerie en rechtshandhaving’, *Proces* 1995, afl. 74, p. 115.

volgving verschoof ten gunste van het OM.⁸ De beklagregeling bleef echter gehandhaafd. De wetgever wenste enig tegenwicht te bieden aan de toegenomen macht van het OM door te voorzien in een mogelijkheid willekeur en verkeerd gebruik van het opportuniteitsbeginsel door het OM te voorkomen.⁹ De rechter werd (nog steeds) het meest geschikt geacht om daarover uiteindelijk te oordelen. Een particulier vervolgingsrecht werd door de wetgever afgewezen: vervolging was een daad van ‘publiekrecht’, en over al dan niet vervolgen zou moeten worden besloten op grond van het ‘algemeen belang’. Bovendien zou een particulier vervolgingsrecht het risico in zich bergen dat veelvuldig beroep zou worden gedaan op ruim geformuleerde strafbepalingen, terwijl het OM daarin een evenwichtig beleid zou kunnen voeren. De minister veronderstelde dat particulieren wel zouden berusten in een oordeel van de onafhankelijke rechter.¹⁰ De minister onderkende wel de bezwaren tegen rechterlijk toezicht op de uitoefening van het vervolgingsrecht in het kader van een beklagprocedure. Oordelen over de vervolging zou tot de eigenlijke taak van de rechter behoren, niet het bevelen daarvan. Toezicht op de vervolging zou bovendien impliceren dat de rechter moet oordelen over de opportuniteit van de vervolging, hetgeen, aldus de minister, ‘minder tot zijn bevoegdheid’ behoort.¹¹ Tegelijkertijd gaf de minister aan, tegenover de opvatting dat de volle verantwoordelijkheid voor de vervolging bij de regering berustte, dat de ministeriële verantwoordelijkheid zich slecht leende voor regelmatige controle op het handelen van het OM.¹²

De beklagprocedure van artikel 12 Sv zoals ingevoerd in 1926, was, in de woorden van Schalken, ‘zeer summier geregeld, zodat zij meer vragen opriep dan zij beantwoorden kon’.¹³ Bepalingen van procedurele aard ontbraken zo goed als geheel. Bij Wet van 8 november 1984, *Stb.* 1984, 551 (in werking getreden op 1 januari 1985) werd artikel 12 dan ook herzien, ‘teneinde de positie van de klager en van de persoon wiens vervolging wordt verlangd met meer rechtswaarborgen te omgeven’.¹⁴ Toenmalig minister van Justitie Van Agt stelde dat de procedure moest worden uitgebouwd ‘opdat de klager het gevoel krijgt dat hem recht wordt gedaan’; hij moest op z’n minst het gevoel krijgen dat zijn zaak serieus werd behandeld, want ook dat zou een functie van het recht zijn.¹⁵ De procedurele regels werden uitgebreid en de beklagregeling kreeg zijn huidige vorm.¹⁶

8 Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 537.

9 Duker, *DD* 2009, p. 434 en de daar aangehaalde Kamerstukken.

10 *Kamerstukken II* 1913/14, 386, 3, p. 55.

11 *Kamerstukken II* 1913/14, 386, 3, p. 66-67.

12 *Kamerstukken II* 1913/14, 386, 3, p. 66 en *Handelingen II* 1917/18, 77, p. 22-23.

13 Schalken 2004, p. 12.

14 *Kamerstukken II* 1979/80, 15831, 3, p. 6 (MvT).

15 *Kamerstukken II* 1979/80, 15831, 3, p. 9 (MvT); Schalken 2004, p. 12.

16 Kort na invoering van de nieuwe wet onderging deze nog enkele wijzigingen, maar deze hielden geen wezenlijke inhoudelijke veranderingen in. Gedoeld wordt op de Wet van 8 november 1993 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering, de Wegenverkeerswet en de Wet op de economische delicten in verband

De kwestie of de toetsing van de vervolgingsbeslissing door het gerechtshof 'vol' dan wel 'marginaal' zou moeten zijn, blijft onderwerp van wetenschappelijke belangstelling.¹⁷ De vraag of de wetgever anno 1926 een 'volle' dan wel een 'marginale' rechterlijke toetsing beoogde, wordt door de wetsgeschiedenis niet duidelijk beantwoord (nog afgezien van het feit dat de terminologie van deze tegenstelling de wetgever anno 1926 niet bekend was). Duker stelt dat de wetsgeschiedenis hierover weliswaar geen uitsluitsel geeft, maar dat zij – in de onderkenning van het bezwaar van toetsing van de opportuniteitsbeslissing – meer neigt naar een marginale toetsing.¹⁸ Corstens laat zich in zijn dissertatie daarover niet uit,¹⁹ maar zegt dat de praktijk sinds 1926 laat zien dat het gerechtshof in de beklagprocedure volledig op de stoel van de officier van justitie gaat zitten en de rol vervult van 'beslechter van het geschil dat Openbaar Ministerie en klager verdeeld houdt'.²⁰

De minister heeft in 1985 uitdrukkelijk gekozen voor een volle toetsing en heeft aangegeven dat het hof de officier van justitie mag opdragen te doen wat deze ten onrechte heeft nagelaten.²¹ De bezwaren tegen een ruime toepassing zouden volgens de wetgever worden ondervangen door de beperkte toegang tot de beklagregeling.²² De Hoge Raad heeft de volheid van de toetsingsbevoegdheid onderstreept in een roemrucht arrest, waarin werd uitgemaakt dat het gerechtshof ex artikel 12i Sv niet alleen het instellen van vervolging voor de strafrechter kan bevelen, maar dat zijn bevel zich ook kan uitstrekken tot de feiten waarvoor het OM moet vervolgen.²³

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.²⁴ De Memorie van Toelichting noemt als

met de herziening van de raadkamerprocedure, *Stb.* 1993, 591, i.w.tr. 1 januari 1994; de Wet van 28 januari 1999 tot herstel van wettechnische gebreken en leemten in diverse wetten alsmede intrekking van enkele wetten die geen betekenis meer hebben (Reparatiewet I), *Stb.* 1990, 30, i.w.tr. 17 februari 1999; en de Wet van 19 april 1999 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet 1993 en andere wetten (reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket), *Stb.* 1999, 194, i.w.tr. 1 juni 1999.

17 Zie Duker, *DD* 2009.

18 Duker, *DD* 2009, p. 435.

19 G.J.M. Corstens, *Waarborgen rondom het vervolgingsbeleid* (diss. Amsterdam UvA), IJmuiden: Vermande 1974, p. 68-71, 101-102, 143.

20 Corstens 1974, p. 112.

21 *Kamerstukken II* 1979/80, 15831, 3, p. 7-8.

22 Zie hierover vooral: Knigge, *DD* 1980; Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 538.

23 HR 25 juni 1996, ECLI:NL:HR:1996:ZD0502, *NJ* 1996, 714 (*Zeeuwse motorrijder*).

24 Wet van 1 november 2001 tot wijziging van de regelingen betreffende de waarborgen rond de vervolging, *Stb.* 2001, 531, i.w.tr. 1 mei 2002; *Kamerstukken II* 1998/99, 26436, 3 (MvT), p. 1.

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'.²⁵

Deze zelfde gedachte lag ook ten grondslag aan de invoering van artikel 12k Sv bij de Wet OM-afdoening per 1 februari 2008, waarin wordt bepaald dat als een strafbeschikking is uitgevaardigd beklag moet worden gedaan binnen drie maanden nadat de rechtstreeks belanghebbende daarmee bekend is geworden.²⁶ Aangezien de strafbeschikking wordt gedefinieerd als 'vervolging', zou zonder een dergelijke bepaling bij uitvaardiging van een strafbeschikking geen beklag ex artikel 12 Sv tegen deze wijze van afdoening meer openstaan, en dus geen mogelijkheid de strafzaak alsnog bij de strafrechter op een openbare terechtzitting aan te brengen. Een dergelijke reductie van de rechten van rechtstreeks belanghebbenden is echter, aldus de wetgever, onwenselijk en niet in overeenstemming met de ratio achter de Wet OM-afdoening.²⁷

3.2 VERSCHUIVENDE DOELSTELLING

Door verschillende auteurs wordt opgemerkt dat zich in de loop der tijd een verschuiving heeft voorgedaan in de doelstelling van de beklagprocedure. Het accent lag aanvankelijk op het algemeen belang, maar is steeds verder verschoven naar het private belang van de klager.²⁸

Een schets van de oorspronkelijke ratio van de procedure vergt enig inzicht in de wijze waarop de strafvervolging ten tijde van de totstandkoming van de beklagprocedure was geregeld. De *Code d'Instruction Criminelle* legde de verantwoordelijkheid voor de strafvervolging voor het overgrote deel bij de rechter. De taak van het OM bestond slechts uit het de rechter op de hoogte stellen van mogelijk gepleegde delicten; het was de rechter die – naar aanleiding van een dergelijke kennisgeving of ambtshalve – bepaalde of vervolging moest plaatshebben en zo ja, voor welk strafbaar feit.²⁹

Met de invoering van het Wetboek van Strafvordering in 1838 bleef deze belangrijke positie van de rechter op het gebied van de strafvervolging ten dele gehandhaafd. Zo behield

25 *Kamerstukken II* 1998/99, 26436, 3 (MvT), p. 5-6.

26 Wet van 7 juli 2006 tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en enige andere wetten in verband met de buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten (Wet OM-afdoening), *Stb.* 2006, 330, i.w.tr. 1 februari 2008; *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3 (MvT).

27 *Kamerstukken II* 2004/05, 29849, 3 (MvT), p. 16.

28 Knigge, *DD* 1980, p. 191 en J.B.J. van der Leij, 'aant. 3 op artt. 12-13a Sv', in: A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen (red.), *Het Wetboek van Strafvordering*, losbladig, Deventer: Kluwer (online, laatst bijgewerkt op 31 januari 2013). Zie ook Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 536-537.

29 Knigge, *DD* 1980, p. 187.

de rechter de bevoegdheid om de procureur-generaal opdracht te geven tot vervolging wanneer vervolging niet had plaatsgevonden, terwijl dit volgens de rechter wel had gemoeten. Zoals in 2.1.1 al vermeld, moest door de officier van justitie bovendien in veel gevallen voorafgaand verlov van de rechter worden verkregen voordat een zaak aanhangig kon worden gemaakt. Dit hield in dat de rechter beoordeelde of het bewijsmateriaal voldoende was om tot vervolging over te gaan; zo ja, dan werd de officier van justitie ‘rechts-ingang’ verleend.

Anderzijds bracht het Wetboek van Strafvordering onmiskenbaar een versterking van de positie van het OM op het gebied van de strafvervolging met zich mee: voortaan was de officier van justitie in beginsel belast met de leiding over de vervolging en was hij niet langer verplicht om alle strafbare feiten waarvan hij op de hoogte was aan de rechter voor te leggen. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel uitten sommigen de zorg dat het OM hierdoor bepaalde zaken op het parket zou kunnen ‘smoren’. Dit, in combinatie met de afschaffing van de *action civile* (het aanspannen van een strafzaak door het slachtoffer met het oog op het verhalen van zijn materiële schade), leidde tot het voorstel om niet alleen de hoven, maar ook de rechtbanken de bevoegdheid tot ambtshalve vervolging toe te kennen in geval van verzuim door het OM. Dit riep echter bezwaren op die verband hielden met de lijdelijkheid van de rechter. Uiteindelijk werd daarom in artikel 31 Sv 1838, de voorloper van het huidige artikel 12 Sv, de bevoegdheid van de rechtbank (onder andere) gekoppeld aan een klacht van een belanghebbende over het niet-vervolgen.³⁰ Indirect was het ontstaan van de beklagregeling dus een gevolg van de gewenste rechterlijke controle (door hof én rechtbank) op de vervolgingsbeslissing om zo het ‘smoren’ van misdrijven te voorkomen. Op basis hiervan kan worden geconcludeerd dat de beklagregeling destijds een publiek belang diende, namelijk onafhankelijke controle op de vervolgingstaak van het OM.

Toen in 1926 het huidige Wetboek van Strafvordering werd ingevoerd, bleef het beklagrecht gehandhaafd. De regeling werd verplaatst naar artikel 12 Sv. Lid 1 kwam als volgt te luiden: ‘Wordt een strafbaar feit niet vervolgd of de vervolging niet voortgezet, dan kan de belanghebbende daarover beklag doen bij het gerechtshof binnen welks rechtsgebied de vervolging zou behooren plaats te vinden. Het gerechtshof kan den procureur-generaal opdragen te dien aanzien verslag te doen en kan voorts bevelen dat de vervolging zal worden ingesteld of voortgezet.’ Opvallend is overigens dat de bevoegdheid tot het geven van een bevel tot vervolging met deze regeling terecht kwam bij enkel het hof en niet (meer) bij de rechtbank. Zoals hierboven beschreven, was de lijdelijkheid van de rechter de reden voor het koppelen van een door de rechtbank gegeven bevel tot vervolging

30 Knigge, *DD* 1980, p. 187-188. Zie ook J.B.J. van der Leij, ‘aant. 2 op artt. 12-13a Sv’, in: A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen (red.), *Het Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Kluwer (online, laatst bijgewerkt op 31 januari 2013).

aan een klacht over het niet-vervolgen. De reden dat niet de rechtbank, maar het hof bevoegd werd verklaard, was gelegen in de wens om vooringenomenheid te voorkomen: het was onwenselijk dat de rechters die de klacht beoordelen vervolgens ook zouden oordelen over de zaak wanneer deze uiteindelijk ter terechtzitting zou worden behandeld.³¹

In de Memorie van Toelichting bij het Wetboek van Strafvordering van 1926 werden de nadelen die kleefden aan het opportuniteitsbeginsel en het vervolgingsmonopolie, beide in 1926 wettelijk erkende manifestaties van de macht van het OM op het gebied van de strafvervolging, onderkend: het risico van willekeur, bevoorrechtiging en misbruik in het algemeen. ‘Een mogelijk verkeerd gebruik van het aan het openbaar ministerie toegekende recht vordert, dat eene beslissing tot niet-vervolging, van de zijde van het openbaar ministerie tot in hoogste instantie, d.w.z. ook eene beslissing van den Minister van Justitie, gehandhaafd, niet onvoorwaardelijke eene vervolging tegenhoude.’³² Beschreven wordt dat sommige andere landen om die reden hebben gekozen voor een particulier vervolgingsrecht, maar dat de Nederlandse wetgever er toch voor kiest om de bevoegdheid tot strafvervolging – een publiekrechtelijke aangelegenheid – enkel aan het OM toe te kennen. De wetgever vervolgt: ‘Doch dan is ook een correctief als thans in art. 33 Strafv.[³³] te vinden is, onmisbaar en moet eene bepaling van die strekking, ondanks al de daartegen meermalen aangevoerde bezwaren (...) behouden blijven.’³⁴

De reden hiervoor lijkt tweërlei. Enerzijds mag uit de eerdere passage over de nadelen die aan het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel kleven, worden opgemaakt dat de noodzaak van het correctiemechanisme van artikel 12 Sv is gelegen in het voorkómen van deze nadelen – een publiek belang.

Anderzijds schrijft de wetgever dat ‘[w]anneer het openbaar ministerie tot het instellen van eene vervolging niet overgaat en belanghebbenden van oordeel zijn, dat aldus aan wat hun rechtsgevoel eischt, misschien ook aan hunne rechtmatige belangen wordt te kort gedaan, dan moeten zij zich op eene andere autoriteit kunnen beroepen, en die autoriteit kan geene andere zijn dan eene rechterlijke (...)’ Hierin wordt dus expliciet het rechtsgevoel en de belangen van belanghebbenden erkend als belang van de artikel 12 Sv-procedure. De Memorie van Toelichting bevat nog een passage met een vergelijkbare strekking: ‘bij een strafbaar feit [zijn er] dikwijls benadeelden, belanghebbenden bij de vervolging althans in dien zin, dat zij door dat feit ernstig in hunne belangen zijn geschaad en voor de bevrediging van hun rechtsgevoel de instelling eener strafactie wenschen. Wil men zoodanigen personen niet het recht toekennen zelf eene vervolging aanhangig te maken, wil men het stelsel der „Privatklage” met zijne vele gevaren vermijden, dan schijnt een zeker toezicht

31 J.M. Reijntjes, *Minkenhof's Nederlandse strafvordering*, Deventer: Kluwer 2009, p. 97; zie ook G.J.M. Corstens/M.J. Borgers, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 619.

32 *Kamerstukken II* 1913/14, 286, 3, p. 54.

33 Op dat moment was het hiervoor besproken artikel 31 vernummerd tot artikel 33 Sv (oud).

34 *Kamerstukken II* 1913/14, 286, 3, p. 55.

op de hanteering van het vervolgingsrecht door het Staatsgezag niet te kunnen worden ontbeerd (...).³⁵ Deze passages uit de Memorie van Toelichting duiden erop dat de wetgever van 1926 de beklagregeling niet enkel heeft gehandhaafd met het oog op het algemeen belang de beslissingen van het OM te kunnen controleren, maar uitdrukkelijk ook de private belangen van klagers daarmee erkenning wilde geven. Aldus is al in 1926 een verbreding van de doelstelling van de beklagprocedure waar te nemen: waar in 1838 daaraan een puur publiek belang ten grondslag lag, werden in 1926 daarnaast de private belangen van klagers binnen de doelstelling van de beklagprocedure gebracht.

Verscheidene auteurs bevestigen deze accentverschuiving en constateren dat deze zich in de loop der tijd heeft voortgezet.

Anno 1980, in de aanloop tot de wetwijziging waarin de rechtspositie van de klager (en de beklagde) werd versterkt, stelt Knigge reeds dat het karakter van de beklagprocedure is veranderd van een ‘interne [en] wellicht tuchtrechtelijk gekleurde (...) controle’ in een ‘vorm van individuele rechtsbescherming tegen de overheid’ waarbij het belang van de klager voorop staat.³⁶

De verschuiving wordt bevestigd door Van der Leij. Hij schrijft dat met de invoering van artikel 12 Sv in 1926 niet langer het algemeen belang vooropstond, maar het private belang van de klager. Wel benadrukt hij dat deze accentverschuiving niet abrupt, maar geleidelijk plaatsvond. Zij hing samen met de veranderde achtergrond van de rechterlijke controle op de vervolgingsbeslissing: waar deze oorspronkelijk een uitvloeisel was van de rechterlijke verantwoordelijkheid voor de strafvervolging, was de gedachte in 1926 dat de burger de mogelijkheid moest worden geboden van beroep op een onafhankelijke instantie. Latere ontwikkelingen waarmee de verdere accentverschuiving volgens Van der Leij samenhangt, zijn de toegenomen aandacht voor de positie van het slachtoffer in het strafproces en het feit dat steeds meer gebruik wordt gemaakt van het opportuniteitsbeginsel en mogelijkheden tot buitengerechtelijke afdoening.³⁷ De toegenomen aandacht voor het slachtoffer heeft volgens Van der Leij tot gevolg dat de beklagprocedure ‘extra gewicht’ heeft gekregen.³⁸ Hij ziet de mogelijkheid voor slachtoffers om te klagen over niet (verder) vervolgen tegenwoordig als een belangrijke bestaansreden voor de beklagregeling, al

35 *Kamerstukken II* 1913/14, 286, 3, p. 66.

36 Knigge, *DD* 1980, p. 191.

37 Van der Leij, in: ‘aant. 3 op artt. 12-13a Sv’ *Melai/Groenhuijsen* (online, laatst bijgewerkt op 31 januari 2013). Ook Duker beschrijft de invloed die de toegenomen aandacht voor slachtofferrechten heeft gehad op het karakter van de beklagregeling: doordat in de tweede helft van de twintigste eeuw steeds meer aandacht ontstond voor rechten van slachtoffers, is de beklagprocedure steeds meer met waarborgen omgeven en is het karakter van de beklagprocedure steeds meer veranderd in een vorm van individuele rechtsbescherming tegen de overheid. Zie Duker, *DD* 2009, p. 438.

38 Van der Leij, *Strafblad* 2009, p. 464. Dit wordt bevestigd door Cleiren en De Lange; zie A. de Lange & C.P.M. Cleiren, ‘Redactioneel’, *Strafblad* 2009, afl. 5, p. 451.

benadrukt hij dat '[d]e achterliggende gedachte van de regeling niet alleen [is] om slachtoffers een stem te geven, maar ook om misslagen van het Openbaar Ministerie te corrigeren.'³⁹ Tot slot beschrijft hij waar de accentverschuiving zich in uit, namelijk (onder andere) in het feit dat de positie van de klager steeds uitgebreider is geregeld⁴⁰ en dat zijn beklagmogelijkheden over het niet verder vervolgen zijn vergroot.⁴¹

Ook Cleiren constateert een accentverschuiving in de beklagprocedure. Niet alleen is volgens haar het individuele karakter van de beklagregeling in de loop der tijd gegroeid; ook staat dit individuele karakter tegenwoordig meer op de voorgrond dan het publieke karakter. 'Vroeger stond het algemeen belang van voorkomen van lichtvaardige of zelfs "partijdige" vervolgingen (sic) door het Openbaar Ministerie centraal in de rechterlijke toetsing. Inmiddels is de toetsende rol van de rechter meer toegespitst op het individuele belang van een benadeelde burger. Het individuele karakter van de beoordeling in een beklagprocedure is derhalve gegroeid.'⁴² Net als Van der Leij beschrijft Cleiren dat er tegenwoordig steeds meer aandacht is voor slachtoffers van strafbare feiten en dat deze toegenomen aandacht is verwerkt in de regeling van de beklagprocedure. Bovendien benadrukt ook zij dat deze ontwikkeling nog niet ten einde is.⁴³

De observaties die De Lange doet met betrekking tot de beklagprocedure lijken ook in het geschetste beeld van de verschuivende doelstelling te passen. De Lange schrijft dat de beklagprocedure 'voor slachtoffers van strafbare feiten vaak een "laatste redmiddel" [is] en (...) daarom uit oogpunt van rechtsbescherming een waardevol instrument,⁴⁴ waarmee impliciet wordt gerefereerd aan het private belang dat de beklagprocedure dient. Voor de controlefunctie van de beklagregeling, 'de mogelijkheid (...) de criminele politiek van het Openbaar ministerie te controleren en zondig te corrigeren,'⁴⁵ is volgens De Lange te weinig aandacht, terwijl deze controlefunctie in zijn ogen minstens zo belangrijk is als wat hiervoor is aangeduid als het private belang van de beklagprocedure.⁴⁶

In de loop der jaren heeft zich een accentverschuiving voorgedaan in de doelstelling van de beklagprocedure: waar de regeling oorspronkelijk een publiek of algemeen doel diende (kort gezegd: het bieden van een mogelijkheid tot controle op de vervolging door het OM),

39 Van der Leij, *Strafblad* 2009, p. 464.

40 In dit verband is met name de wetwijziging van 1985 (Wet van 8 november 1984 tot herziening van de bepalingen van het Wetboek van Strafvordering omtrent het beklag over het niet of niet verder vervolgen van strafbare feiten, *Stb.* 1984, 551, i.w.tr. 1 januari 1985) van belang. Een van de wijzigingen hield bijvoorbeeld in dat de klager voortaan het recht had om door het hof te worden gehoord; zie Knigge, *DD* 1980, p. 191.

41 In dit verband is met name de wetwijziging van 2002 (Wet van 1 november 2001 tot wijziging van de regelingen betreffende de waarborgen rond de vervolging, *Stb.* 2001, 531, i.w.tr. 1 mei 2002) van belang.

42 Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 540-541.

43 Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 539.

44 A. de Lange, 'De beklagprocedure en criminele politiek', *Strafblad* 2009, afl. 5, p. 477.

45 De Lange, *Strafblad* 2009, p. 482.

46 De Lange, *Strafblad* 2009, p. 482.

is het private of individuele belang van klager steeds sterker naar voren geschoven en lijkt tegenwoordig – mede als gevolg van de toegenomen aandacht voor het slachtoffer in het strafproces – het private of individuele belang van de beklagprocedure centraal te staan.

3.3 DE RESPONDENTEN OVER HET BELANG VAN DE PROCEDURE

De respondenten kennen belangrijke waarde toe aan de artikel 12 Sv-procedure. Er zijn volgens hen verschillende belangen mee gemoeid. In de interviews komen de belangen van de artikel 12 Sv-procedure zoals die in de hoofdstukken 1 en 2 zijn genoemd en zoals die in de wetsgeschiedenis en literatuur naar voren komen – correctie op het opportuniteitsbeginsel en erkenning van het belang van slachtoffers – telkens terug. Deze algemene doelstellingen worden door de respondenten aangevuld met verschillende andere belangrijke functies.

De respondenten beschouwen de procedure als een noodzakelijke controle en reflectie op het OM als organisatie met ontzettend veel macht en als middel om een zeker evenwicht tot stand te brengen tussen de bij de vervolgingsbeslissing betrokken belangen [OM5;OM6;ZM2;ZM3]. Ook worden in de toetsing van de beslissingen van het OM door de beklagrechtter andere belangen onderkend die niettemin sterk samenhangen met de gedachte van controle op het OM. 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 ongezien 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 [OM9;OM5;ADV2].

Door verschillende respondenten wordt de vraag aan de orde gesteld wat de betekenis van de artikel 12 Sv-procedure is en wat ieders positie is in het licht van de beperkte opsporingscapaciteit. Deze drukt een duidelijke stempel op de artikel 12 Sv-procedure, nog afgezien van het gevolg dat de politie veelvuldig in de artikel 12 Sv-procedure wordt betrokken (zie 1.2 en 4.4.1.1). Politie en OM zien zich voortdurend gesteld voor de vraag waar wel en waar geen capaciteit voor moet worden ingezet,⁴⁷ en deze kwestie leidt tot veel artikel 12

⁴⁷ De verantwoordelijkheden van politie en OM hierin zijn ingevolge de Aanwijzing voor de opsporing als volgt: de politie beslist – binnen het kader van de afspraken binnen de driehoek – in individuele zaken van veelvoorkomende criminaliteit over de inzet van opsporingscapaciteit en het vroegtijdig beëindigen van de opsporing; het OM beslist tot vervolging of sepot van zaken met geïdentificeerde verdachten.

Sv-klachten. Die worden soms ingediend op aanwijzen van de politie,⁴⁸ soms na langdurig niet reageren door het OM op klachten van aangevers over de beslissing niet (verder) op te sporen, soms na een negatieve beslissing door het OM op zo'n klacht, maar ook worden klachten over niet verder opsporen door het OM direct doorgestuurd aan het gerechtshof als klacht in de zin van artikel 12 Sv [OM7;OM16;ADV2].⁴⁹

Een raadsheer vermeldt: 'Ik zie heel veel klachten binnenkomen die niet echt met identificeerbare verdachten te maken hebben, maar die gewoon zien op onderzoeken die vastlopen. Men wil onderzoeken vlot trekken. En de vraag is of die procedure daarvoor bestemd is. Als je de Aanwijzing Opsporing leest, dan is er een keuze voor het Openbaar Ministerie om op een gegeven moment te zeggen: wij stoppen met opsporing, wij doen dat niet. En dat is eigenlijk iets wat expliciet bij het Openbaar Ministerie thuis zou moeten horen; wij doen dat meestal af met het antwoord dat het Openbaar Ministerie, gelet op de beschikbare capaciteit, deze keuze heeft kunnen maken. Meer kunnen we er niet van zeggen' [ZM1].

Een OM-respondent zegt '(...) die politieke keuze, daar komen we niet aan. Dat is een ander veld. Maar wij proberen daarbinnen het zo goed mogelijk te doen en tekst en uitleg te geven. Dat is wat we voor mensen kunnen doen' [OM9]. Een andere OM-respondent verzucht: '[het is] eigenlijk een politieke afweging dat er minder capaciteit is dan dat je zou kunnen opsporen; artikel 12 is daar in feite een correctie op. Maar daar wringt het wel. Dat er dus inderdaad wel zaken zijn waarvan je weet: in de bulk van zaken die er is en in het feit dat er nou eenmaal een capaciteit is die minder groot is dan het aanbod van zaken, snap ik dat deze zaak over de rand valt. Maar als je mij diep in mijn hart kijkt, denk ik: ik kan het niet uitleggen, behalve dat het uiteindelijk een politieke afweging is' [OM8].

Bij de hoven bestaat evenmin een eensluidend antwoord op de vraag hoe ter discussie gestelde beslissingen om niet (verder) op te sporen zich verhouden tot de artikel 12 Sv-procedure.⁵⁰ Een hof verklaart klachten waaraan geen officiële sepotbeslissing van het OM ten grondslag ligt niet-ontvankelijk – behoudens als het OM niet op verzoeken tot heroverweging heeft gereageerd, andere hoven nemen eigenlijk alles in behandeling [OM16; ZM1;OM9]. Bij de beoordeling speelt vervolgens een rol dat veel van deze zaken op basis

48 De Aanwijzing Slachtofferzorg verplicht het OM in een sepotbeslissing de aangever 'uitdrukkelijk' te wijzen op de artikel 12 Sv-procedure, maar kent niet zo'n regeling voor de politie. De Aanwijzing bepaalt wel dat de politie de aangever wijst op de mogelijkheid het OM te verzoeken te besluiten dat alsnog tot opsporing wordt overgegaan.

49 Die handelwijze lijkt te zijn gebaseerd op de gedachte dat er in zo'n zaak toch wel een artikel 12 Sv-klacht zal volgen (en dat doorsturen dus dubbel werk voorkomt) en op onzekerheid over de vraag of er niet een verdachte in beeld is geweest bij wie gerechtvaardigde verwachtingen omtrent niet-vervolgving zijn gewekt die slechts na een artikel 12 Sv-procedure kunnen worden doorbroken [OM9;OM7].

50 Zie ook I.E.W. Gonzales, *De beklagprocedure in Strafzaken. Artikel 12 van Strafvordering in theorie en praktijk*, Deventer: Kluwer 2014, p. 33.

van een technisch sepot bij het hof belanden.⁵¹ In dergelijke gevallen wordt nogal eens opdracht tot nader onderzoek gegeven, omdat een sepot op grond van ontbreken van bewijs niet wordt aanvaard zonder dat überhaupt opsporingshandelingen zijn verricht [ZM3;OM9].

Dichter bij de notie van correctie zelf liggen de vele opmerkingen van OM-respondenten dat de controle op het OM door de artikel 12 Sv-procedure van belang is om een behoorlijk opsporings- en vervolgingsbeleid in stand te houden, aangezien zij belangrijke preventieve en leereffecten sorteert. De beslissing moet gecontroleerd (kunnen) worden om het OM scherp te houden; de procedure fungeert als stok achter de deur om te voorkomen dat zaken al te gemakkelijk worden afgedaan. Tevens is zij informatiebron voor waar en welke fouten worden gemaakt [OM5;OM7;OM10;OM11]. ‘Het is een graadmeter van hoe je het doet als organisatie’ [OM10].

Voor de acceptatie van de beslissing en voor het gezag van het OM wordt het van belang geacht dat een rechter, een onafhankelijke instantie, de beslissing van het OM in laatste instantie kan toetsen [OM5;OM6;OM3;ADV2]. ‘Je moet de burger de gelegenheid geven om een instantie te hebben waarbij met gezag kan worden aangegeven: uw beklag vinden wij niet-ontvankelijk. Wil je je geloofwaardigheid en ook je autoriteit als OM overeind houden, dan moet je niet zaken bij je weghouden, maar moet je gewoon zorgen dat de beslissingen die je neemt uiteindelijk kwalitatief goed genoeg zijn om de toets der kritiek te doorstaan’ [OM5]. ‘(...) Zelfs als de officier van justitie de klacht zonder meer ongegrond vindt, kun je niet zomaar zeggen: je bent een zeurpiet en daarom gaan we niet naar jou luisteren. Want mensen hebben aangifte gedaan en hebben een beslissing gekregen waar ze niet mee kunnen leven. En of dat dan terecht is of niet, dat moet dan dus uiteindelijk worden bepaald door een rechter’ [OM7].

Tegelijkertijd wordt uit de (toename van) klachten wel afgeleid dat het OM gezag verloren heeft; de beslissing wordt niet zonder meer geaccepteerd [OM9], en door sommigen wordt betwijfeld of voor iedere klacht zonder meer een zo langdurige en kostbare procedure open zou moeten staan [OM3].

Het tweede hierboven genoemde doel, de erkenning van de belangen van het slachtoffer, wordt door de respondenten veelvuldig benoemd. Allen geven aan dat de belangen van het slachtoffer en de toegenomen rechtspositie steeds meer de benadering van de artikel 12 Sv-procedure zijn gaan bepalen [ZM4;MVJ2;OM3]: ‘(...) ik [vind] het woord “klacht”

51 Door de ZSM-werkwijze is het lastiger geworden de beslissing tot niet opsporen te onderscheiden van de beslissing niet te vervolgen. De ZSM-unit stuurt sepotbrieven – met de verplichte verwijzing naar de artikel 12 Sv-procedure – uit, terwijl er na de aangifte geen contact meer (mogelijk) is geweest waarin de politie een beslissing tot niet-opsporen kan overbrengen. Sommige respondenten vermelden dat de politie geen open kaart speelt tegenover aangevers en niet vermeldt dat er hoe dan ook niet zal worden opgespoord; in plaats daarvan wordt aangegeven dat bericht zal volgen, wat in de praktijk een sepotbrief van de ZSM-unit met vermelding van ‘onvoldoende bewijs’ is [OM16;ZM1].

eigenlijk al heel vervelend, want waarom is het een “klacht”? Het is een recht van aangevers. Maar je *framet* het daarmee wel, dus je hebt het over klagers, dat zijn zeurders, maar dat zijn het niet. De officier neemt een vervolgingsbeslissing, en bij een deel zegt hij gewoon op grond van zijn inzicht en vakkennis dat er te weinig in zit (...).’ [OM4].

Een van de respondenten benadrukt dat betekenis geven aan het belang van slachtoffers in het verlengde ligt van de ratio van correctie op het opportuniteitsbeginsel: de procedure is ook altijd beschouwd als compensatie voor het ontbreken van een vervolgingsmogelijkheid door de klager [MVJ2]. De respondenten geven aan dat er een geleidelijke ontwikkeling is geweest waarin de gerechtshoven uiteindelijk allemaal zijn overgestapt naar een benadering waarin het horen van de klager binnen de artikel 12 Sv-procedure vooropstaat. Het wordt beschouwd als de maatschappelijke functie van het gerechtshof om de klager het recht toe te kennen zijn verhaal te doen en hem het gevoel te geven dat serieus naar hem wordt geluisterd [ZM4;ZM1], naast de juridische betekenis van het horen als bron van informatie voor het gerechtshof in het licht van de te nemen beslissing [ZM2]. Voorts proberen de hoven soms een meer concrete bijdrage te leveren aan het oplossen van het onderliggende conflict [MVJ2;ZM3;ZM1].

Deze maatschappelijke benadering staat niet op zichzelf, maar is ook ingegeven door de ervaring van de gerechtshoven dat klagers dikwijls het wat en waarom van de oorspronkelijke OM-beslissing niet hebben begrepen en hun daarover geen (goede) uitleg is gegeven. Verschillende raadsheren en advocaten-generaal geven aan dat klagers bij het verlaten van de zittingszaal dikwijls eindelijk begrijpen waarom er niet wordt vervolgd en deze beslissing ook kunnen accepteren [ZM1;OM6].

In de procedure moet volgens de respondenten niet alleen het belang van klagers bij vervolging worden erkend, maar het leed van de klager als zodanig. De procedure dient volgens een van de respondenten ook een reinigende werking te hebben, doordat het aangedane leed wordt benoemd [ADV2]. Dit aspect komt sterk naar voren in de reacties van de respondenten op de vraag of ‘kleine’ zaken buiten de artikel 12 Sv-procedure zouden moeten worden gehouden dan wel schriftelijk zouden moeten worden afgedaan. Het merendeel van de respondenten bij de hoven en binnen het OM heeft geregeld bedenkingen bij het soort zaken dat het leeuwendeel van de artikel 12 Sv-zaken vormt, maar is tegelijkertijd van oordeel dat de procedure niet zou moeten worden gesloten voor ‘bagatelzaken’. Aan iedereen moet het gevoel gegeven worden dat hij of zij serieus wordt genomen met het oog op de nagestreefde acceptatie van de uiteindelijke beslissing [MVJ2;RvdR]. Achter schijnbaar kleine zaken kan bovendien een groot drama schuilgaan, ‘dat je niet met een papiertje kunt afdoen’ [OM6]; het gaat daarbij vaak om zaken waarvan mensen wakker liggen en die onveiligheidsgevoelens veroorzaken [OM10]. Het is niet aan anderen om te bepalen hoeveel impact een zaak op de klager heeft en om iemand als ‘zeurpiet’ te bestempelen [OM7]; ongeacht de juridische beoordeling ‘is het wel gebeurd, voor deze mensen is het ‘hun’ zaak’ [OM4]. In het licht daarvan wordt door verschillende responden-

ten benadrukt dat het een recht is voor aangevers een artikel 12 Sv-procedure te beginnen en zo het gevoelde onrecht aan de rechter voor te leggen [OM7;OM4;OM9]. Het belang van de procedure wordt voor de respondenten ook sterk bepaald door het feit dat de beklagrechter 'het laatste station' is, dat mensen nergens anders meer terecht kunnen met hun verhaal [OM6;OM7;ADV2]. Een van de advocaten geeft aan dat de erkenning die door slachtoffers in de procedure wordt gezocht, niet alleen door vervolging kan worden bereikt, maar ook door het laten verrichten van nader onderzoek, waardoor de klager de zekerheid verkrijgt dat er geen 'losse eindjes' meer zijn. Als men het gevoel heeft dat er alles aan is gedaan, kan men de beslissing niet te vervolgen accepteren [ADV2].

4 DOORLOOPTIJDEN

4.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk vangt aan met een overzicht en bespreking van het beschikbare cijfermateriaal over de doorlooptijden in de artikel 12 Sv-procedure (4.2). Daarna volgt een bespreking van de vraag of de respondenten de doorlooptijden van de artikel 12 Sv-procedure als te lang ervaren en (zo ja) welke problemen volgens hen worden veroorzaakt door de (te) lange doorlooptijden (4.3). Vervolgens wordt in 4.4 een overzicht gegeven van de oorzaken waaraan de respondenten de lange doorlooptijden het meest toeschreven. Daarna (in 4.5) worden de maatregelen besproken die in de verschillende organisaties zijn genomen om de doorlooptijden te verkorten; eerst wordt ingegaan op de maatregelen die de minister in zijn brief van 22 oktober 2009 heeft genoemd (4.5.2 en 4.5.3) en vervolgens worden de overige maatregelen die door de verschillende organisaties zijn genomen besproken (4.5.4). Tot slot wordt aangegeven welke (niet uitgevoerde) maatregelen volgens de respondenten genomen zouden moeten worden om de doorlooptijden te verkorten (4.5.5). In de conclusie (4.6) bij dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen 2, 3, 4, 5 en 6 beantwoord wat betreft de doorlooptijden en wordt beoordeeld of en in hoeverre de genomen en niet genomen, maar wel gewenste maatregelen de hier besproken oorzaken (kunnen) bestrijden.

4.2 CIJFERS (2005-2015)

In overeenstemming met de mededeling in de brief van de minister van 22 oktober 2009 (zie hoofdstuk 1), dat de Raad voor de Rechtspraak hem had toegezegd de doorlooptijden blijvend te zullen monitoren en daarvan verslag te zullen doen, zijn in de verslaggeving van de Raad cijfers opgenomen over de doorlooptijden in artikel 12 Sv-procedures.¹ Hoewel de minister de Kamer al in zijn brief van 22 oktober 2009 meldde dat met de Raad voor de Rechtspraak en het College van Procureurs-Generaal was overeengekomen dat een maximale termijn van zes maanden zou worden gesteld aan de afdoening van een klacht, worden pas sinds 2012 cijfers gegenereerd op basis van de streefnorm dat 85% van de artikel 12 Sv-klachten binnen zes maanden moeten zijn afgedaan.²

In het Jaarplan 2012 (op pagina 14) van de Raad voor de Rechtspraak wordt voor het eerst de norm vermeld dat 85% van de zaken binnen zes maanden is afgedaan. In eerdere jaarplannen, jaarverslagen en kengetallen van de Raad voor de Rechtspraak worden deze

1 *De Rechtspraak. Kengetallen 2012* en latere verslagen (te vinden op www.rechtspraak.nl).

2 *De Rechtspraak. Kengetallen 2012*; in laatstgenoemd rapport wordt deze streeftermijn over 2011 berekend.

norm noch doorlooptijden in de artikel 12 Sv-procedure genoemd. Sinds 2012 worden de doorlooptijden aan de hand van de 85%-norm geregistreerd: in de rapporten van de Raad voor de Rechtspraak wordt steeds het percentage zaken vermeld dat binnen de streeftermijn van zes maanden is afgedaan (voor 2011 vond deze registratie met terugwerkende kracht plaats). De (weinig) cijfers van voor die periode zijn niet afkomstig uit verslagen van de Raad voor de Rechtspraak, maar uit jaarberichten van het OM.

Voorhanden is dus een cijfermatig overzicht van de percentages waarin de gerechtshoven gemiddeld de termijn van zes maanden behalen over de jaren 2011, 2012 en 2013. Dit overzicht laat een dalend gemiddelde zien: in 2011 werd gemiddeld in 54% van de gevallen binnen de zesmaandentermijn gebleven, in 2012 in 46%, in 2013 in 34%, in 2014 in 35% en in 2015 in 34%.³

Verder is relevant dat de Raad voor de Rechtspraak in het Jaarplan 2014 (op pagina 19) het voornemen uitspreekt om vanaf eind 2014 te gaan monitoren wat de gemiddelde doorlooptijd is van de zaken die de gestelde norm niet halen ‘om te voorkomen dat de afhandeling van die zaken buiten beeld blijft en mogelijk daardoor steeds langer gaat duren.’ Voorsnog zijn dergelijke cijfers met betrekking tot artikel 12 Sv-zaken die de norm overschrijden niet beschikbaar.

Samengevat komen de gegevens in onderstaande tabel op het volgende neer. Vóór 2007 werd de doorlooptijd van artikel 12 Sv-klachten niet gepubliceerd. Tussen 2007 en 2010 gebeurde dit wel, namelijk in de jaarberichten van het OM. Sinds 2012 wordt geregistreerd welk percentage van de artikel 12 Sv-klachten de zesmaandentermijn haalt; met terugwerkende kracht is dit gebeurd voor 2011. Absolute cijfers worden vanaf 2011 niet genoemd.

Tabel 4.1 Doorstroomcijfers 2005-2015

Jaar	Absolute doorlooptijd afgerond	Absolute doorlooptijd onafgerond	Percentage artikel 12 Sv-klachten dat de zesmaandentermijn haalt	Bron	Later bijgesteld?
2015	–	–	34% (norm: 85%)	<i>Jaarverslag Rechtspraak 2015</i>	–
2014	–	–	35% (norm: 85%)	<i>Jaarverslag Rechtspraak 2014; Kengetallen 2014</i>	–
2013	–	–	34% (norm: 85%)	<i>Jaarverslag Rechtspraak 2013; Kengetallen 2013</i>	–

3 *Jaarverslag 2015 (12.3 doorlooptijden strafrecht, tabel 16)*, 2015.jaarverslagrechtspraak.nl of op www.rechtspraak.nl.

Jaar	Absolute doorlooptijd afgerond	Absolute doorlooptijd onafgerond	Percentage artikel 12 Sv-klachten dat de zesmaandetermijn haalt	Bron	Later bijgesteld?
2012	-	-	46% (norm: 85%)	<i>Kengetallen 2013; Jaarverslag Rechtspraak 2012</i>	-
2011	-	-	53% (norm: 85%)	<i>Kengetallen 2012; Jaarverslag Rechtspraak 2012; Kengetallen 2013</i>	-
2010	7 maanden	-	-	<i>OM Jaarbericht 2010</i>	-
2009	-	7,8 maanden	-	<i>OM Jaarbericht 2009</i>	-
2008	-	8,2 maanden	-	<i>OM Jaarbericht 2009</i>	-
2007	9 maanden	8,9 maanden	-	<i>OM Jaarbericht 2010; OM Jaarbericht 2009</i>	-
2006	-	-	-	-	-
2005	-	-	-	-	-

Belangrijk is ook op te merken wat deze cijfers niet vertellen. Zij laten niet zien in welke geleding hoeveel vertraging is ontstaan. De hoven en parketten hanteren een registratiesysteem waarin wordt geregistreerd wanneer een klacht bij welke organisatie binnenkomt en wordt doorgestuurd naar de volgende organisatie en wanneer het gevraagde conform de afgesproken termijnen (zie over deze termijnen hieronder, onder *maatregelen*) binnen zou moeten zijn, alsmede wanneer de gevraagde stukken aan de wachtende partij conform de afgesproken termijnen moeten worden toegestuurd. Daarmee kan dus worden bekeken of en in hoeverre de eigen organisatie of de volgende in lijn vertraging oploopt, en wanneer en naar wie gerappelleerd moet worden. Ofschoon respondenten – die vaak zelf niet goed thuis zijn in de registratie – van mening verschillen over de vraag of dat mogelijk zou zijn [OM4;OM5;OM12;ZM3;OM9], worden de systemen door geen van de respondenten bevraagd op welke geleding in een gegeven zaak de afgesproken termijn in welke mate heeft overschreden, en hoeveel vertraging jaarlijks in artikel 12 Sv-zaken aan welke organisatie kan worden toegeschreven. Het gaat om systemen die worden beheerd door administratieve medewerkers en die dienen om aan de eigen termijnverplichtingen te voldoen en om andere organisaties daarop te kunnen rappelleren; degenen die voor het halen van de termijnen verantwoordelijk zijn, gebruiken die systemen niet beleidsmatig. Evenmin wordt de respondenten door het ressortsparket of vanuit centraal beleidsniveau gevraagd om dergelijk cijfermateriaal [OM4;OM1;OM2;OM3;OM12;OM13;OM7]. Blijkens de hierboven opgenomen tabel worden wel degelijk al enige jaren cijfers over doorlooptijden jaarlijks bijeengebracht en centraal gepubliceerd. Aangezien geen van onze respondenten

aangeeft bemoeienis te hebben met het verstrekken van cijfermateriaal voor centrale registratie en publicatie kan hier over de samenstelling en de betrouwbaarheid van deze cijfers niets worden vermeld.

4.3 PROBLEMATISERING

Al vele jaren worden de doorlooptijden in de artikel 12 Sv-procedure benoemd als wezenlijk probleem van deze procedure. Met ‘doorlooptijden’ wordt in dit verband bedoeld op het feitelijke tijdsverloop tussen indiening van het klaagschrift bij het gerechtshof en de uiteindelijke beslissing op het klaagschrift. In de voorgaande hoofdstukken is reeds aan de orde gekomen welke problemen veroorzaakt door de lange doorlooptijden in de literatuur en de Kamerstukken zijn aangekaart. Voor het duiden van de door de respondenten naar voren gebrachte (in 4.4 en 4.5 besproken) oorzaken en maatregelen is het van belang te bezien in hoeverre en in welke zin de doorlooptijden door betrokkenen zelf als probleem worden ervaren.

Uit de interviews met de respondenten van de betrokken organisaties komt naar voren dat de meesten de doorlooptijden inderdaad als te lang ervaren in het licht van de effectiviteit van de procedure. Velen geven ook aan dat de lange doorlooptijden bezwaarlijk zijn voor de klager persoonlijk, wiens uithoudingsvermogen op de proef wordt gesteld en die niet begrijpt waarom het zo lang duurt en geen invloed kan uitoefenen op deze termijn [ZM3;ZM1;ADV1]. Sommigen stellen dat zelfs de streeftermijn van zes maanden voor klagers eigenlijk te lang is, maar dat een procedure waarbij zoveel organisaties betrokken zijn nu eenmaal niet snel kan worden afgerond [OM5;OM15]. Sommigen benadrukken dat de artikel 12 Sv-procedure in de gevallen waarin tot een bevel vervolging wordt overgegaan slechts het voortraject van een strafzaak is, die zelf ook dikwijls een langdurig tijdspad kent – en die na een artikel 12 Sv-procedure juist vaak erg lang op zich laat wachten [OM15;OM6;OM16;RvdR]. Dit is ook persoonlijk ‘dramatisch’ voor de beklagde [OM15], wiens verdedigingsmogelijkheden door het tijdsverloop ook sterk worden gereduceerd [MV]2). (Mede vanwege het lange tijdsverloop van de artikel 12 Sv-procedure wordt het onwenselijk geacht de beklagde in een vroeg stadium op de hoogte te stellen van het klaagschrift [ZM2].) Volgens deze respondenten is er ten onrechte geen termijn gesteld voor de aanvang van de vervolging na een bevel vervolging door de beklagrechtter [OM15;OM6;OM16]. Het laten uitvoeren van nader onderzoek in het kader van de beklagprocedure wordt bemoeilijkt door het lange tijdsverloop (getuigen kunnen zijn verhuisd, zich gebeurtenissen niet meer herinneren, telefoongegevens zijn niet meer op te vragen, videobeelden zijn gewist), zodat de kans dat dit nog iets oplevert van relevantie voor de beslissing op het beklag met het verstrijken van de tijd sterk afneemt [ZM3;ZM1;MV]2). Zo wordt ‘de burger die recht zoekt fors in de steek gelaten’ [ZM4],

zijn zaak gaat kapot en bij het hof is het ‘mosterd na de maaltijd’ [MVJ2]. Het tijdsverloop kan meebrengen dat de beslissing van het gerechtshof wordt beïnvloed omdat vervolging door het ontbreken van bewijs niet meer haalbaar is, soms vanwege het tijdsverloop niet langer opportuun wordt geacht [ZM1;MVJ2] en een van de respondenten noemt zelfs een voorbeeld van een dodelijk ongeval waarin het hof constateerde dat door verjaring van het strafbare feit geen vervolging kon worden bevolen [ADV2]. Nu aan de klacht in veel gevallen een conflict tussen bekenden ten grondslag ligt (burenruzies en vechtscheidingen zijn veelgenoemde categorieën), zijn de consequenties van de lange doorlooptijden in deze gevallen dat de ergernis aan beide kanten groeit en posities ingegraven raken [OM6;ZM1]. Andersoortige oplossingen voor het conflict, zoals mediation, worden daardoor onmogelijk en zouden dus vroeg in het traject moeten worden ingezet [ZM1;OM15]. In dat verband wordt door respondenten bovendien veelvuldig aangegeven dat zaken als burenruzies en vechtscheidingen eigenlijk niet in een strafrechtelijk traject terecht zouden moeten komen [OM6;OM15]. Een klacht is een uiting van ongenoegen dat alleen maar weggenomen kan worden als daarop snel wordt gereageerd; het verstrijken van een lange termijn zonder iets te vernemen doet het gevoel van een onbetrouwbare overheid postvatten [MVJ1;MVJ2]. In dat verband meent een van de respondenten dat als de klacht in een vroeg stadium serieus wordt genomen (bijvoorbeeld doordat contact wordt opgenomen om het sepot toe te lichten of mediation wordt geprobeerd), de afwikkeling van de procedure bij voortzetten van de klacht vervolgens wel enige tijd mag duren. De focus zou moeten worden gelegd op de termijn die verstrijkt totdat de klager serieus aan het woord wordt gelaten, in welk stadium dan ook, aangezien dit de legitimiteit van de reactie op de klacht bepaalt [OM15].

4.4 OORZAKEN

4.4.1 *Een procedure over vier schijven*

Het feit dat het verzamelen van de informatie die het gerechtshof behoeft over zoveel schijven gaat, wordt door alle respondenten aangewezen als oorzaak voor het feit dat klagers niet op korte termijn een beslissing in hun zaak kunnen krijgen. Hoewel verschillende respondenten aangeven te begrijpen dat dit tijdsverloop door klagers niettemin als ‘te’ lang wordt gevoeld, menen zij dat dit nu eenmaal een gegeven is [OM5;OM15;ZM4] (enkelens hebben sterke ideeën over een andere, tijdbesparende, inrichting van de procedure, zie daarover 4.5.5). 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 [OM5;OM2;OM8;OM10;ZM4;ZM1;ZM2;ZM3]. 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, maar zijn ook 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; dan moet er ad hoc personeel worden aangetrokken om zittingen voor te bereiden en te plannen. Daarna volgt een periode waarin de artikel 12 Sv-stroom vrijwel geheel opdroogt en het hof zit te wachten, zodat 'iedereen zich stort op de zaken die bin-nendruppelen' [ZM1;ZM3]. De verdeling van taken over de verschillende organisaties lijkt bovendien mee te brengen dat de eigen taak, het resultaat dat door de eigen organisatie moet worden geleverd, als einddoel wordt gezien [OM15]; respondenten merken op dat soms onvoldoende wordt georiënteerd op wat de vragende partij wil en nodig heeft, hetgeen zich wreekt in termen van doorlooptijden doordat niet wordt nagegaan of de geleverde informatie (argumentatie, stukken) voldoende is om de vragende partij in staat te stellen haar taak in het geheel te vervullen [OM6;ZM1]. Anderzijds wordt vanuit de eerste lijn wel verzocht dat de gerechtshoven, als laatste station terugkijkend, normen hanteren inzake het onderzoek en stukken die niet reëel zijn voor het OM en de politieorganisatie [OM3;OM10]. Een aantal respondenten beklagt zich over het feit dat de eerste lijn altijd de Zwarte Piet krijgt toegespeeld over de doorlooptijden en vermeldt dat de AG's ook geregeld lang doen over het opstellen van een advies en dat het hof soms pas vele maanden nadien met een beschikking komt. Het is een bron van frustratie aan een korte termijn te worden gehouden en vervolgens te ervaren dat het eindstation de tijd neemt om er nog eens heel goed naar te kijken [OM3;OM5;OM10]. Een andere frustratie die wel wordt benoemd, is het gevoel onder medewerkers van de eerstelijnsparquetten dat zij met het samenstellen van een dossier en het schrijven van het ambtsbericht andermans werk – dat van de AG – aan het doen zijn. Hun strekt het werk niet tot eer, anders dan de zaken waarmee zijzelf naar zitting gaan [OM6;OM10;OM4].

In de praktijk zijn er bovendien vele personen binnen eenzelfde organisatie, soms verschillende malen, betrokken bij de artikel 12 Sv-taak, in het bijzonder bij het tot stand komen van het ambtsbericht. De administratieve krachten die belast zijn met het registreren en doorgeleiden van de verzoeken, de coördinator die de klachten uitzet in de teams, de teamleider die de klacht neerlegt bij een officier van justitie, parketsecretaris of stagiaire (dikwijls een ander dan de oorspronkelijke beoordelaar), de medewerker die het ambtsbericht opstelt, politiemensen aan wie wordt verzocht nadere informatie aan te leveren, de coördinator die het ambtsbericht naleest, de teamleider die het ambtsbericht naleest en de hoofdofficier die tekent [OM7;OM10;OM16]. Bovendien wordt er niet zelden door de AG of door het hof gevraagd om nader onderzoek of om de productie van aanvullende stukken [OM16]. Een officier van justitie verzucht dat er zoveel personen bij betrokken zijn, dat iedereen binnen één dag zou moeten reageren om de gestelde termijn te halen [OM7], een ander geeft aan dat het, door het tijdsverloop dat gepaard gaat met het samenstellen van het dossier – inschakeling van de politie, maar op ZSM ook achterhalen wie de sepotbeslis-

sing heeft genomen [OM11] – goed mogelijk is dat anderhalve maand verstrijkt voordat de klacht überhaupt op het bureau belandt van degene die het ambtsbericht moet schrijven, waarna de klacht daar soms na verloop van tijd wordt weggehaald omdat de persoon in kwestie er maar niet aan toekomt [OM10].

4.4.1.1 Nader politieonderzoek en dossiervorming

De vertragende factor die door de respondenten het meest wordt aangedragen, is het aanvragen van stukken of nader onderzoek bij de politie [OM14;OM10;OM7;ZM4;ZM3;OM15;OM16]. Ook bij de politie is de werkdruk erg hoog en de politie is in een omvangrijke reorganisatie verwickeld. Het leggen van contact en het vragen om stukken of nader onderzoek aan de politiemensen die eerder bij de zaak betrokken waren, is daardoor nog lastiger geworden; ‘niemand zit meer op de oude plek’. Werk moet dus dikwijls worden gedaan door politiemensen die de zaak niet uit een vroeger contact kennen. De motivatie om deze verzoeken ter hand te nemen, laat staan op korte termijn, naast het vele andere werk, is bijzonder laag. Dergelijke verzoeken stuiten op weerstand bij de politie [OM6;OM7;OM10;OM16;ZM4]. Het gaat vaak om destijds al als zinloos of onhaalbaar beoordeelde zaken en ten tijde van het verzoek tot nader onderzoek is vaak lange tijd verstreken, zodat de kans dat het verzoek snel en succesvol kan worden beantwoord bijzonder klein is en de spoedeisendheid laag wordt ingeschat [OM7;OM15]. Een van de respondenten wijst er bovendien op dat politieagenten moeite hebben om dingen op papier te zetten, en dat het vaak over zaken gaat tussen bekenden die buitengewoon lastig te onderzoeken zijn en waarvoor onvoldoende deskundigheid bestaat bij de politie [MVJ1]. De termijn die het eerstelijnsparquet is gesteld om een ambtsbericht op stellen, is dus vaak al verstreken voordat de gevraagde materialen van de politie zijn verkregen [OM5]. (Het BOS-Z systeem heeft daarin overigens grote verbeteringen opgeleverd; het OM kan nu zelf in het politiesysteem kijken en kan zien welke stukken er zijn, maar dat is afhankelijk van wat de politie erin heeft gezet en soms blijkt de gezochte informatie daarin niet te zijn opgenomen of daarin niet te raadplegen [OM7;OM16].)

Enkele OM-respondenten geven aan dat de hoven in toenemende mate aanvullend politieonderzoek vragen en beschouwen dit als een problematische ontwikkeling [OM6;OM10;OM7;OM15]. Een van de respondenten denkt dat dit voortkomt uit de hang naar zekerheid van het hof over de zaak alvorens de beklaagde te belasten met de artikel 12 Sv-procedure (waaronder het horen onder cautie) [OM15]. Een andere respondent geeft aan dat het hof blijk geeft geen idee te hebben van de praktijk van het politiewerk: ‘Kom nederdalen, zie hoe die politie-eenheid die dat werk moet doen verzuipt in het werk’ [OM10]. Soms is het hof niet duidelijk over wat voor onderzoek precies gewenst wordt en moet daarover eerst met de AG worden overlegd [OM16]. De vraag om aanvullend onderzoek levert niet alleen een verlenging van de doorlooptijden op, maar doorkruist dikwijls de keuzes wat betreft inzet van opsporingscapaciteit, die structureel onvoldoende

is om onderzoek te doen in alle zaken die zich daarvoor lenen.⁴ Een van de respondenten geeft aan dat de artikel 12 Sv-procedure dus ook als correctie op de keuzes in de context van het handhavingstekort fungeert [OM8] (zie hierover ook 1.2 en 3.3). Aangezien het gerechtshof die keuzes vaak niet als zodanig beoordeelt, wordt de politie geregeld via de artikel 12 Sv-procedure gevraagd opsporingscapaciteit in te zetten in zaken waarvan het beleid zegt dat die geen opsporingshandelingen waard zijn [OM10;OM9].⁵

Er is weinig aansturing van de politie inzake het opvolgen van het verzoek binnen een bepaalde termijn; er is vaak geen artikel 12 Sv-aanspreekpunt bij de politie en er is geen stok achter de deur [OM10;OM16]. Een van de OM-respondenten meldt dat de politie een mailadres heeft waaraan de artikel 12 Sv-verzoeken moeten worden gericht en van waaruit verzoeken worden uitgezet bij de betrokken politiemensen. Dat levert echter vaak genoeg niet een (tijdige) reactie op – als de betreffende persoon ziek is wordt de taak niet uitgezet bij een ander – waarop de parketmedewerkers toch telefonisch moeten proberen het voor elkaar te krijgen [OM16]. Slechts op één eerstelijnsparquet wordt melding gemaakt van concrete afspraken met de politie over termijnen waarbinnen stukken moeten worden aangeleverd [OM3]. De tegenzin bij de politie wordt wel afgelezen aan de matige resultaten van het nader onderzoek; enkele raadsheren geven voorbeelden van wat er zoal in een aanvullend proces-verbaal te lezen is: ‘wij hebben de getuige telefonisch gehoord. De getuige zei zich er niets meer van te herinneren’ [ZM3]; ‘wij hebben de getuige gevraagd langs te komen, maar hij kon niet’ [ZM4]. Een officier van justitie trekt de conclusie dat het vaak schijnresultaten zijn; iedereen heeft lang zitten wachten en dan is er eindelijk het getuigenverhoor, maar de verklaring levert niets op [OM7]. ‘De politie wordt gekort, ze zijn aan het reorganiseren, ze hebben weet ik veel wat voor bezigheden (...). Dus ik zou eigenlijk niet weten hoe je die mensen aan de slag krijgt voor je’ [ZM4].

4.4.2 *Bezuinigingen, capaciteit en prioritering*

Vrijwel alle respondenten noemen de bezuinigingen en de werkdruk bij het OM als oorzaak van lange doorlooptijden. Velen laten weten dat er al lang een hoge werkdruk bestaat bij het OM, maar dat werkdruk en capaciteitstekort door de meest recente bezuinigingen

4 De Aanwijzing voor de opsporing die sedert 1 januari 2014 van kracht is, strekt ertoe de noodzakelijk selectieve opsporing te reguleren en zet daartoe de verantwoordelijkheden van politie en OM op een rijtje: de politie beslist in individuele zaken van veelvoorkomende criminaliteit over de inzet van opsporingscapaciteit en het vroegtijdig beëindigen van de opsporing; het OM beslist over vervolging of sepot van zaken met geïdentificeerde verdachten.

5 ‘Voel eens even wat er in de klei gebeurt in plaats van dat je vanaf de toren roept: ga nog eens even horen. Ga nog eens even achter een IMIJ-nummer aan van iets dat iemand niet gegeven heeft omdat je dan misschien internationaal kunt achterhalen waar die laptop gebleven is. Een laptop bij een woninginbraak. Hou op. Hoeveel woninginbraken hebben we? Die politie, die heb ik drie keer aan de lijn gehad van: meen je dit serieus, dat we dit moeten gaan doen?’

extreme vormen hebben aangenomen [ZM3;OM4]. Aangezien het OM een schakelpositie inneemt in de procedure, ligt het voor de hand dat de situatie bij het Openbaar Ministerie een zware wissel trekt op de doorlooptijden van de artikel 12 Sv-procedure. Dat de eerste lijnsparketten het te druk hebben en daardoor het produceren van ambtsberichten vertraging oploopt, is het algemene gevoel onder de respondenten [ZM1;ZM3;OM14;OM4;RvdR]. ‘Als je een organisatie een kwart laat bezuinigen en je had het daarvoor al druk, dan weet je dus dat er dingen gaan struikelen’ [OM14]. Hoven constateren dat zij grote moeite hebben om ambtsberichten los te krijgen [ZM1;ZM2;ZM3], advocaten-generaal maken melding van onmacht om dat voor elkaar te krijgen [OM6;ZM3] en een advocaat zegt het werk van de officier van justitie maar te hebben gedaan – stukken en publicaties over de materie toegestuurd – omdat de officier van justitie daar toch geen tijd voor heeft [ADV1].

Als belangrijk probleem wordt genoemd dat bij het OM aan de afwikkeling van de artikel 12 Sv-klachten een lage prioriteit wordt toegekend [ZM2;OM6]. De OM-organisatie is ingericht op en wordt aangestuurd door het zittingswerk; de zittingsdruk is hoog, de zitting is altijd de meest dringende en directe deadline en er is altijd weer een volgende zitting. ‘Wij hebben een organisatie die vliegt en rent op een deadline en die heet “zitting”. Alles wat daarbuiten valt is kastwerk’ [OM1]. Zo wordt de versnelling die men probeert tot stand te brengen door het beleggen van de artikel 12 Sv-klachten in de weekdienst (zie hierover 4.5) doorbroken zodra de weekdienst-AG wordt ingezet voor een zitting of te horen krijgt dat prioriteit moet worden gegeven aan een andere kwestie [OM8]. Als het advies niet binnen de weekdienst is afgerond, is niemand meer verantwoordelijk ervoor en valt de zaak tussen wal en schip [OM15;OM12]. Naast vertraging die ontstaat doordat een concrete artikel 12 Sv-taak niet binnen de gestelde termijn wordt afgerond (ambtsbericht of advies schrijven), ontstaat vertraging doordat onvoldoende zicht wordt gehouden op wat anderen hebben gedaan; ook bij degenen die toezicht zouden moeten houden en leiding zouden moeten geven, verliest de artikel 12 Sv-procedure het in de concurrentieslag met andere taken [OM6;OM9]. AG’s lezen alleen dat wat direct nodig is voor het schrijven van advies (en buigen zich dus niet over hoe snel het voortraject is verlopen, noch over de compleetheid van het dossier), op de eerste lijnsparketten worden weliswaar (door coördinator en/of teamleider) ambtsberichten nagelezen, maar niet ook de onderliggende stukken, waardoor bijvoorbeeld de compleetheid niet wordt beoordeeld [OM7;OM10;OM3]. Als het hof vervolgens constateert dat een stuk ontbreekt en dat moet opvragen via de AG, ontstaat weer grote vertraging [OM14;OM6;OM7;ZM1;OM3]. Door een van de respondenten wordt aangegeven dat door de bezuinigingen een sterk kortetermijndenken ontstaan is: ‘wat weg is, hoef ik niet meer te doen. Ook al betekent dat dat je drie weken later drie keer zoveel werk hebt’ [OM15]. Dit kortetermijndenken staat de implementatie van goede ideeën, bijvoorbeeld om de instroom te beperken, in de weg [OM15;OM9] (zie hoofdstuk 5).

De doelstellingen, (productie)normen en prestatie-indicatoren aan de hand waarvan de organisatie zichzelf en haar medewerkers de maat neemt en die dus doorwerken in de aansturing van medewerkers, zijn richtinggevend voor de inrichting en prioritering van werkzaamheden en de instrumenten om doorlooptijden te meten ('strafzaken, jeugdzaken, Kalsbeeknormen, ZSM'); daaronder valt niet de artikel 12 Sv-procedure [OM4].

Door de sterke en overvloedige prioritering van andere taken staan deze sturingsmechanismen in de weg aan een continu(e en) voortvarende afwikkeling van de taken in het kader van artikel 12 Sv-procedure [OM9]. Het is hoofdzakelijk de administratie die is belast met het bijhouden van termijnen en die dus ook het aanspreken van individuele medewerkers ter hand moet nemen; op het feit dat de zittingen altijd voorrang krijgen op het schrijven van een advies, kan een administratieve kracht geen druk uitoefenen; vanuit de leiding gebeurt dat onvoldoende [OM1]. Tijdens overleggen tussen de eerste lijn en de tweede lijn staan vele onderwerpen op de agenda; het onderwerp van de doorlooptijden in artikel 12 Sv-zaken behoort daartoe niet. [OM9] Een van de artikel 12 Sv-coördinatoren die klachten moeten uitzetten onder medewerkers (zie 4.5.4.3) geeft aan langdurig te moeten 'leuren met zaken die niemand wil' en dat iedereen probeert eronderuit te komen en dat dat alleen al tijd kost [OM10]. In de hectiek van alledag hebben deze klachten geen prioriteit, en er is bovendien persoonlijk geen eer aan te behalen; je krijgt de handen op elkaar door een mooie veroordeling te scoren, niet door een goed ambtsbericht te schrijven [OM10]. 'De minister heeft zoiets van: alles moet prioriteit hebben. Als je dan zelf niet aangeeft wat iets minder prioriteit heeft, gaat de werkvloer dat zelf bepalen' [OM14]. De artikel 12 Sv-klachten liggen nog steeds onderop de stapel; 'het zit niet tussen de oren' [OM10;OM6].

4.4.2.1 Gerechtshoven

Ook de gerechtshoven zien in dat de bezuinigingen de taak van het OM in de artikel 12 Sv-procedure negatief hebben beïnvloed. Als wachtende partij hebben zij veel last van de lange tijd die het OM nodig heeft om de vereiste stukken te produceren. De zittingen die vooraf bestemd zijn voor artikel 12 Sv-zaken kunnen bij ontbreken van ambtsbericht en/of advies niet worden gevuld; de klager kan zonder deze stukken niet worden opgeroepen. Er vindt soms een 'bombardement van zaken' plaats als bij een arrondissementsparket of een afdeling van het ressortsparket een inhaalslag heeft plaatsgevonden, waardoor op stel en sprong capaciteit moet worden vrijgemaakt bij de hoven. Daarvoor en daarna zit men te wachten op de toelevering van de benodigde stukken en liggen de artikel 12 Sv-werkzaamheden bij de hoven weer tijdenlang stil waardoor personeel moet verdwijnen of worden verplaatst [ZM1;ZM3]. De gerechtshoven hebben mogelijkheden om eigen capaciteitsproblemen op te lossen. Een van de raadsheren meldt dat in het convenant een groter aantal zittingen is afgesproken voor artikel 12 Sv-klachten, en dat contracten zijn verlengd [ZM2]. Verschillende andere respondenten maken eveneens melding van personeelstekort

bij het hof, maar geven aan dat dit doorgaans werd opgelost door plaatsvervangers, medewerkers van andere afdelingen of stagiaires in te zetten [ZM4;ZM3;ZM1]. Aangezien de hoven het contact van de klagers zijn over de procedure, krijgen zij boze mensen aan de telefoon en moeten zij vragen beantwoorden over het tijdsverloop waar zijzelf geen vat op hebben [ZM1]. Een specifiek probleem daarin is de dossiervorming, waarvoor de hoven afhankelijk zijn van het OM, terwijl de wet bepaalt dat klagers bij het gerechtshof inzage in de stukken kunnen krijgen. Als het hof constateert dat stukken ontbreken, ontstaat er (grote) vertraging doordat deze bij de AG (die zich moet wenden tot de eerste lijn) moeten worden opgevraagd [ZM1]. Het is dus vooral hun afhankelijkheid van het OM, niet een eigen capaciteitsprobleem, dat volgens de hoven de vertraging in de behandeling van de klacht door het hof veroorzaakt. Niettemin wordt door OM-respondenten wel aangekaart zij in een korte tijd hun taken in de artikel 12 Sv-procedure moeten verrichten, die bovendien het meest tijdrovend zijn, terwijl het hof soms pas maanden, zelfs jaren, na aanlevering van de stukken een beschikking aflevert [OM5;OM7]. Een van de OM-respondenten, artikel 12 Sv-coördinator, heeft voor een bepaalde periode laten uitzoeken hoelang het duurde voordat een zaak op zitting stond na aanleveren van de stukken vanuit het OM; daar bleken dikwijls drie maanden mee in beslag te worden genomen [OM5]. Een officier van justitie vertelt dat op zijn parket zojuist een heleboel zaken zijn weggewerkt die waren blijven liggen bij het hof [OM3].

De bezuinigingen hebben heel concreet ook hun tol geëist in de sfeer van artikel 12 Sv-doorlooptijden door het personeelsgebrek en de personele schommelingen die daardoor zijn ontstaan. Het gaat om algemene onderbezetting en ‘personeelslekken waardoor het nauwelijks mogelijk is voor het OM om dit werk fatsoenlijk te doen’ (als voorbeeld wordt genoemd bezuinigingen op secretarissen, waardoor men zijn toevlucht zoekt tot stagiaires om klachten te behandelen) [ZM1], maar ook om verdwijnen van *know-how* door het wegvallen van individuele medewerkers die belast waren of veel ervaring hadden met organisatie en afwikkeling van artikel 12 Sv-klachten (bijvoorbeeld administratieve krachten die een termijnbewakingssysteem onder zich hebben en elders gaan werken) [OM9;OM15] of dé artikel 12 Sv-secretaris die langdurig afwezig is en niet wordt vervangen [OM8]. Terwijl weliswaar in de eerstelijnsparquetten vaak artikel 12 Sv-coördinatoren zijn aangewezen, is er op bestaande specialismen, dus ook die in de sfeer van artikel 12, bezuinigd en moet iedereen ‘allround’ zijn. Hetzelfde geldt voor leidinggevendenden die de aansturing voor hun rekening zouden moeten nemen [OM9;OM14]. Aangezien de organisatie van de artikel 12 Sv-taken op verschillende manieren mag en kan worden gedaan en ook verschil van opvatting bestaat over hoe dat het beste kan gebeuren, kunnen doorlooptijden ook oplopen door bijvoorbeeld de komst van een nieuwe hoofdofficier die een nieuwe organisatie op touw zet waarin taken anders worden belegd of registratiesystemen worden vervangen en waarmee ‘in één keer alles in het water valt’ [OM6]. Bij het verdwijnen van personen, specialismen en registratie loopt de voorraad op, en loopt men weer een tijd

achter de feiten aan [OM8]. Doordat vervolgens onervaren krachten worden belast met taken in de procedure, ontstaat ook weer vertraging omdat zij bijvoorbeeld onvoldoende kunnen beoordelen of het dossier compleet is [ZM1]. De ZSM-systematiek, waarin medewerkers elkaar afwisselen, levert vergelijkbare problemen op. Aangezien mensen een paar uur op de ZSM-unit werken, ontstaat er bij de afwikkeling van artikel 12 Sv-klachten vertraging doordat niet te achterhalen is wie de oorspronkelijke beslissing heeft genomen en wat de onderliggende informatie is en bovendien door veel verschillende mensen achtereenvolgens naar eenzelfde zaak moet worden gekeken; iedereen moet zich opnieuw inlezen [OM10;OM11].⁶

De herziening van de gerechtelijke organisatie wordt eveneens als factor met negatieve invloed op de doorlooptijden aangewezen: doordat het OM zich op bepaalde plekken heeft ‘teruggetrokken’, is er minder aandacht voor de artikel 12 Sv-zaken en afwikkeling daarvan die weliswaar formeel binnen hetzelfde arrondissement vallen, maar zich feitelijk op enige afstand van de hoofdstandplaats afspelen [ZM1]. Men geeft aan dat er tijd overheen gaat voordat na de samenvoeging van de parketten een nieuwe plek is gevonden voor de artikel 12 Sv-procedure [OM3]. Ook kampt men door de nieuwe inrichting van de administratie met een informatiekort en zijn ICT-systemen niet op elkaar afgestemd, waardoor geen informatie beschikbaar komt over de termijnoverschrijdingen die AG’s behoeven om zelf in actie te komen richting de eerstelijnsparquetten en stukken niet kunnen worden doorgestuurd [OM14;ZM1].

4.4.3 *Weinig besef van belang en gebrek aan eigenaarschap*

De lage prioritering wordt echter door de respondenten niet alleen beschouwd als een noodzakelijk gevolg van de werkdruk en de concurrentie met andere, hoger geprioriteerde, werkzaamheden. Duidelijk is dat ook verschillende aspecten die de artikel 12 Sv-procedure aankleven een rol hierin spelen. Het wezen van de artikel 12 Sv-procedure (‘het heeft prioriteit nummer 10 onderaan; mensen moeten niet klagen hè’), de aard van de werkzaamheden die door deze procedure van de OM-medewerkers (vooral van de eerstelijnsparquetten) worden gevegd (‘achter de broek aanzitten’) en de gelaagdheid van de artikel 12 Sv-procedure (‘je doet je werk voor een ander’; ‘het is niet iets waar jij mee naar zitting gaat’),

6 ‘Als de 12 terugkomt van het hof voor nader onderzoek, dan is de kans groot dat degene die het ambtsbericht heeft geschreven ook alweer weg is. Dus dan moet ik weer opnieuw kijken en denk ik: ja, eh, nou, dan zoek ik weer iemand. En die moet zich inlezen. Die gaat het nader onderzoek uitzetten. Die moet dan een aanvullend ambtsbericht schrijven. De kans is heel groot dat het dus weer een ander is. Dus dan heb je op een bepaald moment de derde, vierde, vijfde persoon in hetzelfde onderzoek, en dat heb je natuurlijk bij TGO in zedenzaken bijna niet. En soms... Ik zie ze weleens nog weleens achter mensen aan gaan. Die gaan naar een ander parket van een andere afdeling, maar die slepen die 12 nog achter zich aan. Maar door dit systeem kan dat bijna niet.’ [OM10]

alsmede de feitelijke resultaten ('in 90 procent van de gevallen krijgt het OM gelijk'), brengen mee dat de procedure bij veel medewerkers in de betrokken organisaties – eufemistisch uitgedrukt – niet hoog staat aangeschreven.

De respondenten laten wisselende geluiden horen over het belang dat binnen de OM-organisatie aan de artikel 12 Sv-procedure wordt gehecht. Sommigen zeggen dat individuele medewerkers wel degelijk het belang ervan inzien, maar dat de hoeveelheid en diversiteit van de taken waarmee zij zijn belast en de (zittings)waan van de dag betekenen dat er onvoldoende aandacht voor is [OM7;OM5]. Anderen beweren dat de artikel 12 Sv-klachten niet serieus worden genomen, dat er geen bewustheid is van het belang ervan en dat klachten vooral als lastig worden beschouwd [OM6;OM3;OM10]. Ook wordt de indruk geventileerd dat de afwikkeling van de artikel 12 Sv-taak vooral als een (lastig) administratief gebeuren wordt beschouwd; planning en administratieve organisatie zouden sowieso weinig aandacht krijgen in de OM-organisatie [OM6;OM4]. Een gevolg hiervan zou kunnen zijn (zie onder 4.4.1) dat er weinig oriëntatie bestaat op het einddoel van de verschillende artikel 12 Sv-taken en dat weinig zicht wordt gehouden op het dossier: een raadsheer laat aan de hand van data van de ambtsberichten zien dat het na schrijven van het ambtsbericht nog weken tot maanden kan duren voordat dit het hof bereikt [OM6;ZM1].

De artikel 12 Sv-coördinatoren geven allen aan zelf de procedure waardevol te vinden en te willen zien dat die waarde breder zou worden uitgedragen door de organisatie (OM of politie). Men is ervan overtuigd dat alleen dan de hoeveelheid artikel 12 Sv-klachten kan afnemen (zie hoofdstuk 5). De AG's verwoorden eveneens onmacht om een mentaliteitsverandering in de eerste lijn te bewerkstelligen (het belang 'het vlees door een ander te laten keuren') en terughoudendheid in het sterk ter verantwoording roepen van de eerste lijn. Alleen als dat gebeurt, kunnen de doorlooptijden echt worden verkort; een rappel-systeem voldoet daarvoor niet [OM6]. Het gebrek aan dossiereigenaarschap op de eerste lijn in het type zaken dat het grootste deel van de artikel 12 Sv-klachten vormt (digitaal, gestandaardiseerd en gemandateerd afdoen) wordt als oorzaak aangewezen. 'Alles wat je nodig hebt zijn mensen die zich verantwoordelijk voelen voor de artikel 12 Sv-klachten: dit is van mij' [OM10]. Dat het belang van het werk in de artikel 12 Sv-dossiers laag wordt ingeschat, lijkt ook te maken te hebben met de matige waardering die hiervoor door de OM-organisatie wordt opgebracht. Hierboven is al aangegeven dat prestatie-indicatoren en dergelijke de nadruk op andere, met voortvarende afwikkeling van artikel 12 Sv-dossiers conflicterende, werkzaamheden leggen. Respondenten merken ook op dat leidinggevendenden niet sturen op artikel 12 Sv-taken en het verkorten van de doorlooptijden dus niet ter hand nemen [OM1]. De beperkte waardering blijkt ook uit het feit dat taken vaak zo laag mogelijk in de organisatie worden belegd: 'het is de administratief medewerker van de administratief medewerker' [OM1]. Administratieve krachten spelen een hoofdrol in de organisatie van de werkzaamheden, en het schrijven van ambtsberichten wordt in sommige parketten bij stagiaires belegd [OM3;OM16]. Verantwoordelijkheden zouden

volgens sommigen sneller hoger in de organisatie moeten worden belegd; een administratief medewerker kan niet de taak krijgen een officier van justitie tot spoed aan te sporen [OM1;OM7].

Alle respondenten van de gerechtshoven kennen de artikel 12 Sv-procedure een belangrijke functie toe als middel om slachtoffers een platform te bieden, burgers aan het woord te laten over de gang van zaken bij de politie en het OM, en als correctiemechanisme op beslissingen en onderzoek door politie en OM (zie hierover 3.3). De respondenten bij de hoven merken op dat zij dikwijls de enige instantie zijn waar klagers aan het woord kunnen komen over de gang van zaken rondom ‘hun zaak’; de hoven hechten dan ook zeer aan het horen van klagers. Ook de hoven die de traditie hadden om een groot aantal klachten schriftelijk af te doen, geven aan thans het beleid te hanteren om meer klagers ter zitting te horen [ZM1;ZM3;OM14]. Deze toegenomen onderschrijving van het principe alleen bij uitzondering klagers niet op te roepen om ter zitting te verschijnen, betekent logischerwijs dat het langer duurt voordat een beslissing in de zaak kan worden genomen en dat doorlooptijden oplopen.

4.4.4 Oorzaken gelegen in de (diverse) aard van de zaken

Het leeuwendeel van de artikel 12 Sv-klachten heeft betrekking op (vermeende) strafbare feiten van het lichtere soort die vallen onder de categorie ‘veelvoorkomende criminaliteit’.⁷ Een aanzienlijk aantal betreft feiten gepleegd tegenover bekenden. Naast (de lichtere) zedenzaken worden twee categorieën veelvuldig genoemd, te weten burenruzies (dikwijls aangeduid met de term ‘conferenzaken’) en ‘vechtscheidingen’, die hebben geleid tot aangiftes van mishandeling, vernieling, bedreiging of kindermisbruik [MVJ2;OM3]. Afgezien van het feit dat het grote aandeel van deze feiten voor verschillende respondenten aanleiding is om de vraag te stellen of de kosten van de procedure in deze gevallen (capaciteit en tijd) wel opwegen tegen de baten (de behandeling en beslissing op de klacht nemen in de meeste gevallen de oorzaak van de klacht, het onderliggende conflict, niet weg), geven de respondenten aan dat deze klagers (en beklaagden) vaak ‘in de vechtstand staan’, ‘met de hakken in het zand’, ‘tot het gaatje willen gaan’, hetgeen leidt tot verstopping van het systeem, omdat in dit soort zaken bewijs lastig te verkrijgen is en deze klagers niet openstaan voor initiatieven gericht op intrekking van de klacht.

Algemeen wordt aangegeven dat er geen structureel probleem is met de doorlooptijden in grotere zaken. Sepotbeslissingen in die zaken worden door de officier van justitie zelf genomen op basis van informatie die zich op het parket bevindt. Dat maakt dat als er een

7 De relevantie van die kwalificatie ligt in het feit dat deze feiten doorgaans op ZSM worden afgedaan en nogal eens eindigen in een beslissing van de politie niet (verder) op te sporen (zie Aanwijzing voor de opsporing).

artikel 12 Sv-klacht volgt, op het parket zelf direct het ambtsbericht kan worden gemaakt en geen tijd verloren gaat met het bijeenzoeken van stukken en het achterhalen van de beslisser en de achtergrond van de beslissing [OM5;OM10]. Bij een sepotbeslissing in grotere en gevoelige zaken is er vaak al enige indicatie dat een artikel 12 Sv-klacht zal volgen, en wordt daarom al bij voorbaat overlegd met de tweede lijn; daar wordt dan al een AG op de zaak gezet, die vervolgens ook de termijnen in de gaten houdt [OM14;OM5;OM8;OM9;OM12;OM13]. In grote en/of gevoelige zaken die niet binnen de weekdienst vallen en waarin het belang van snelheid wordt onderkend, wil men echter ook de tijd nemen en literatuur en jurisprudentie bestuderen; soms is het lastig op te schrijven of zijn er juridisch-technische hobbels waardoor men het schrijven voor zich uitschuift [OM8;OM9;ZM2]. Het zijn soms zaken die veel tijd vergen om aan het papier toe te vertrouwen, waarin een advocaat betrokken is, waarover met verschillende mensen overleg moet worden gevoerd (vooral als het publiciteitsgevoelige zaken zijn) en waarin meerdere zittingsdagen moeten worden gehouden [OM12;OM13].

4.5 MAATREGELN VOOR DOORLOOPTIJDEN, ACHTERGROND EN EFFECTIVITEIT

4.5.1 *Centrale termijnstelling en maatregelen*

Hieronder worden de maatregelen beschreven die in de verschillende geledingen betrokken in de afwikkeling van de artikel 12 Sv-procedure zijn genomen om de doorlooptijden te verkorten. Als eerste worden de termijnen besproken die door de toenmalige minister van Justitie in zijn brief van 22 oktober 2009 zijn genoemd en wordt de opvatting van de respondenten over de termijnen beschreven (4.5.2). Deze termijnstelling, afgesproken met de Raad voor de Rechtspraak en het College van Procureurs-Generaal, kan worden beschouwd als de centrale normstelling waarop de maatregelen zich toespitsen. Alle maatregelen staan immers sinds deze termijnstelling in het licht van het halen van deze termijnen die beogen de doorlooptijden te reduceren tot de afgesproken overkoepelende termijn van zes maanden.

Vervolgens wordt ingegaan op de specifieke maatregelen die de minister in de meerge-noemde brief heeft genoemd als voorbeelden van maatregelen die zijn, worden of zouden moeten worden genomen met het oog op verkorting van de doorlooptijd tot zes maanden in totaal (4.5.3). Daarna volgt de bespreking van de overige maatregelen die in de betrokken organisaties zijn genomen om het halen van deze termijn tot stand te brengen, alsmede van de (nog) niet genomen maatregelen die de respondenten wenselijk achten (4.5.4 en 4.5.5).

4.5.2 Termijnen

Als uitvloeisel van de Kamervragen van 2009 heeft overleg plaatsgevonden tussen de minister, de Raad voor de Rechtspraak en College van Procureurs-Generaal dat heeft geresulteerd in de afspraak dat een maximale termijn van zes maanden zal worden gesteld aan de afwikkeling van het beklag (van indienen van het klaagschrift tot beschikking). In zijn brief van 22 oktober 2009 maakt de minister tevens melding van de ‘stelregel’ van het OM, dat een beklagzaak binnen acht weken gereed moet zijn voor behandeling door het gerechtshof. Van die termijn zijn twintig dagen, met de mogelijkheid van uitstel tot dertig dagen, gereserveerd voor het uitbrengen van een ambtsbericht door het arrondissementsparket.

Deze termijnen hebben verdere centrale inkadering gekregen doordat (a) is bepaald dat de zesmaandentermijn als streeftermijn in 85% van de zaken gehaald moet worden, en de becijfering van de doorlooptijden sindsdien daarop (ook in retrospectief) is geënt en (b) het College met het ressortsparket in september 2014 de afspraak heeft gemaakt dat 70% van de zaken binnen 70 dagen na ontvangst op het ressortsparket zittingsgereed terug moet zijn bij het hof.

Het lijkt erop dat deze termijnstelling in de ICT-systemen van alle betrokken organisaties is doorgevoerd, in zoverre dat er rappelsystemen zijn aangelegd waarin verschillende termijnen zijn opgenomen toegespitst op afwikkeling van de klacht binnen zes maanden. De termijn van acht weken voor het OM is in deze systemen (doorgaans)⁸ opgesplitst in een termijn van vier weken voor het ambtsbericht en een termijn van vier weken voor het advies van de AG. Na ommekomst van de afzonderlijke termijnen wordt vanuit (de administratie van) het hof naar de (administratie van de) AG en van de (administratie van de) AG naar de (administratie op de) eerstelijnsparquetten en vanaf de administratie van het parket naar de individuele medewerker gerappelleerd. De officieren van justitie, advocaten-generaal en andere artikel 12 Sv-parketmedewerkers kennen overigens de precieze lengte van de termijn die aan hen of hun medewerkers wordt gesteld vaak niet; zij krijgen een datum waarop hun taak moet zijn afgerond [OM9]. Het hof begint met het aanduiden van de datum waarop het AG-advies binnen moet zijn, en iedere administratie vermeldt vervolgens een nieuwe datum overeenkomstig de termijn die door het systeem wordt aangegeven.

De vraag of de zesmaandentermijn haalbaar kan worden geacht, werd door alle respondenten bevestigend beantwoord. Zij zijn echter ook eensgezind in hun clausulering: mits de zaak binnen de gewone ‘stroom’ kan meedraaien [OM5], ‘in het ideale geval’ [ZM3],

8 Een OM-respondent vermeldt dat op het desbetreffende arrondissementsparket een termijn van tien dagen voor het gereedmaken van een ambtsbericht in het systeem is opgenomen – men meende dat dit mogelijk zou moeten zijn – maar dat deze termijn in de praktijk onhaalbaar bleek en dus niet wordt nageleefd en ook niet meer wordt nagestreefd [OM3].

hetgeen vooral wil zeggen: mits de politie niet hoeft te worden ingeschakeld voor het leveren van stukken of het doen van nader onderzoek en mits de zaak niet hoeft te worden aangehouden door het hof om nader onderzoek te vragen of ook de beklaagde op te roepen [ZM5]. Altijd als elders informatie moet worden gevraagd, komt de naleving van termijnen in gevaar. Een andere voorwaarde is dat de organisatie strak op orde moet zijn [ZM2]. Er wordt wel aangegeven dat er niet veel rek in deze termijn zit; in kortere tijd is het niet mogelijk [ZM2;ZM4]. Over de haalbaarheid van afzonderlijke termijnen zijn daarentegen bij het OM minder positieve geluiden beluisterd [OM1;OM9]. De termijn van twintig dagen voor het ambtsbericht wordt door enkelen uitdrukkelijk te krap bevonden [OM9;OM3]. Alle OM-respondenten geven aan dat de termijn voor de eerste lijn erg kort is, hetgeen weerstand oproept gelet op de termijn die voor de andere geleidingen geldt in verhouding tot het werk dat moet worden gedaan. Zoals gezegd, in de registratiesystemen wordt doorgaans een termijn van vier weken voor het ambtsbericht ingeruimd, nog eens een termijn van vier weken voor het advies van de AG en de resterende tijd is de tijd die het hof heeft om tot een beslissing te komen. Verschillende respondenten merken op dat de AG doorgaans niet meer doet dan overnemen van hetgeen door de eerste lijn is opgeschreven en dat het hof er soms extreem lang over doet een beslissing te nemen. Deze respondenten pleiten ook voor een termijnstelling aan het hof zelf voor het nemen van de beslissing [OM5;OM7].

4.5.3 *Maatregelen genoemd door de minister in brief 22 oktober 2009*

In zijn meerbesproken brief heeft de minister vier maatregelen genoemd als te nemen, genomen of voorgenomen maatregelen om de termijn van zes maanden te halen.

4.5.3.1 **Direct bepalen zittingsdatum**

De minister noemt het een belangrijke maatregel om deze termijn te halen dat ‘bij de ontvangst en registratie van een klacht bij het gerechtshof onmiddellijk of zo spoedig daarna zodra dat mogelijk is een zittingsdatum wordt bepaald.’ De gedachte achter deze maatregel is het terugbrengen van de wachttijd tussen ontvangst van de stukken van het OM en de zitting. Als de zitting tevoren wordt bepaald, wordt in de tijd tot de zitting daadwerkelijk gewerkt aan het genereren, verzamelen en aanleveren van de benodigde stukken, terwijl als wordt gewacht totdat de stukken binnen zijn, minimaal enkele weken – zonder activiteit in de zaak – verstrijken die worden gerekend om de zittingsdatum te bepalen en de klager op te roepen. Zodoende kan grote tijdwinst worden geboekt.

Uit onze interviews blijkt dat inderdaad bij alle hoven vooraf zittingen worden gepland. Er wordt algemeen tevoren vastgelegd welke zittingsdagen of dagdelen voor de artikel 12 Sv-procedure bestemd zijn. Ook worden wel specifieke zaken op bepaalde zittingen gepland;

dit geschiedt met het doel druk uit te oefenen op het OM de benodigde stukken (ambtsbericht en verslag) tijdig aan te leveren [OM2;ZM3;ZM4;MVJ1;ZM1;OM15;ZM2]. Slechts bij één hof gebeurt dat standaard in de vorm van een pro forma-zitting, hetgeen betekent dat de klager (vooralsnog) niet wordt opgeroepen. Zodra de klacht is ingeschreven wordt de zaak altijd op een rolzitting gepland (op een termijn van vier weken); deze zitting is ook uitdrukkelijk bedoeld om, als de stukken nog niet zijn geleverd, de AG daarover ter verantwoording te roepen [OM15;ZM4]; vervolgens wordt de zaak doorgeschoven naar een rolzitting over drie maanden. Pas als het advies van de AG binnen is of blijkt dat dit op korte termijn te verwachten is, wordt de zitting geappointeerd op een termijn van ongeveer vijf weken, zodat in die tijd kan worden opgeroepen en voorbereid. Een raadsheer van een ander hof geeft aan dat als de door dit hof recentelijk ingezette andere maatregelen tot spoediger aanleveren van stukken niet het gewenste effect hebben, overgegaan zal worden tot het meer standaard plannen van pro forma-zittingen. De overige hoven gebruiken het vastleggen van een zittingsdatum voordat het advies van de AG binnen is incidenteel als pressiemiddel. Dan wordt na verloop van tijd een tussenbeschikking uitgevaardigd waarin wordt vermeld dat de zaak op een bepaalde datum op zitting staat en dat dus de stukken daarvoor moeten worden geleverd. Dat gebeurt vooral in zaken waarin het hof nader onderzoek heeft gevraagd en daarop nog altijd geen reactie heeft ontvangen, net zoals bij aanhouding van de zaak voor nader onderzoek vaak direct een nieuwe zittingsdatum wordt bepaald [ZM3]. Een van de hoven plant voornamelijk vooraf zittingen in grote zaken om organisatorische redenen, en incidenteel als pressiemiddel als er nog steeds geen advies binnen is en spoedige behandeling van de zaak van belang wordt geacht [ZM2].

Het vooraf plannen van een zittingsdatum wordt dus door een van hoven standaard, maar pro forma, gedaan om de vinger aan de pols te houden; de meeste gebruiken deze mogelijkheid als laatste redmiddel om het OM onder druk te zetten. Sommige raadsheren menen dat je maar een enkele keer zo'n pressiemiddel kunt inzetten of een AG over de doorlooptijden ter verantwoording kunt roepen; wordt dat standaard gedaan, dan sorteert het geen effect meer [ZM1]. Uiteindelijk geldt dat in de meeste gevallen gewacht wordt tot de stukken binnen zijn alvorens de klager (en eventuele raadslieden) op te roepen. Pas dan kunnen de stukken immers aan de klager ter beschikking worden gesteld en kan het hof zelf een aanvang maken met de voorbereiding van de zitting.

Dit pressiemiddel heeft volgens de respondenten soms wel, maar vaak ook niet het gewenste effect [ZM1;ZM4]. Er is op dat punt geen verschil tussen het standaard plannen van een rolzitting of het incidenteel bepalen van een zittingsdatum. De hoven vermelden dat geplande zittingen geregeld moeten worden afgelast omdat er geen dossier en advies is [ZM1;ZM3;OM1;OM14]. Een raadsheer van een ander hof – dat deze maatregel nauwelijks gebruikt – geeft aan nog niet te hebben meegemaakt dat er geen stukken waren als er een zitting aanstaande was [ZM2]. Een van de hoven is van dit pressiemiddel uitdrukkelijk afgestapt: 'want je werd heel zenuwachtig, want dan stond 'ie op zitting en (...) Je moet

hem nu wel hebben, je moet hem nu wel hebben. (...) Op een gegeven moment werd er dan maar gezegd: we maken een soort einddatum en dan verplaatsen we hem weer, dan geven we hem weer een nieuwe datum. Nou, dat werd één groot... Soort emmertjes water dragen en weer door en weer door en weer door. Dat werd op een gegeven moment een soort logistieke nachtmerrie (...)’ [ZM1].

Gelet op de beperkte effectiviteit en de negatieve neveneffecten van vooraf zaken op zitting plannen, geven de meeste hoven uiteindelijk een andere invulling aan de behoefte ‘loze’ wachttijd te voorkomen. Een meerderheid van de hoven kiest de vlucht naar voren en laat nauwlettend in de gaten houden of het ambtsbericht bij het ressortsparket binnen is om dan direct een zitting te plannen [ZM2;ZM5;ZM3]. Aangezien dan de wachttijd tot de zitting overlapt met de tijd dat het verslag wordt opgesteld en aangeleverd, leidt dit tot tijdswinst (mits er op korte termijn voldoende zittingscapaciteit is en het hof niet veel achterstand heeft, zodat de binnenkomende zaken direct kunnen worden voorbereid) [ZM2;ZM3].

4.5.3.2 Direct verzoek om verslag AG

De minister schrijft: ‘bij het Gerechtshof wordt als regel aangehouden dat de A-G per omgaande wordt verzocht om verslag uit te brengen’. Alle hoven zeggen dat dit inderdaad gebeurt en dit wordt door veel AG’s bevestigd [OM1;OM12;OM13;OM15]. Een enkel hof heeft zichzelf daarin een termijn gesteld van enkele dagen [ZM4]. Een van de respondenten geeft aan groot voorstander te zijn van een gemeenschappelijk registratiesysteem van gerechtshof en ressortsparket; dit brengt het tijdsverloop tussen hof en AG na binnenkomst van de klacht (dat in de totale doorlooptijd overigens nauwelijks van betekenis wordt geacht) terug tot nul. Bij twee gerechtshoven en bijbehorende afdelingen van het ressortsparket zou dit inmiddels zijn gerealiseerd [OM1].

4.5.3.3 Oproepen officier van justitie op zitting

De minister vermeldde dat in de door het College en de Raad voor de Rechtspraak toegezegde maatregelen om de snelheid te waarborgen sprake zou kunnen zijn van lokale variantie, en gaf in dat verband aan dat ‘enkele Hoven (...) voornemens [zijn] in dringende gevallen waarin niettemin het ambtsbericht niet tijdig is aangeleverd en de advocaat-generaal daardoor nog geen verslag heeft kunnen uitbrengen, de officier van justitie op zitting te roepen voor het geven van een mondelinge zienswijze naar aanleiding van de klacht.’

Deze maatregel strekt er kennelijk toe ervoor te zorgen dat het niet tijdig aanleveren van het ambtsbericht de afwikkeling van de zaak niet (te zeer) ophoudt. De respondenten geven echter aan dat het oproepen van de officier van justitie niet gebeurt. ‘Dat is echt een paardenmiddel’ [ZM1]. Een van de respondenten vermeldt wel dat eenmalig, als noodgreep, een hoofdofficier van justitie is opgeroepen om ter zitting verantwoording af te leggen

over het feit dat er nog altijd geen ambtsbericht was opgesteld. Ook wordt vermeld dat een van de hoven bij ontbreken van het advies van de AG zittingen toch wil voortzetten, waarbij de AG zich dan zou moeten refereren aan het oordeel van het hof [OM6].

4.5.3.4 Monitoren tijdige aanlevering ambtsberichten

De laatste maatregel door de minister in zijn brief genoemd is: ‘door de ressortsparketten zal nauwlettend worden bijgehouden dat de ambtsberichten tijdig worden aangeleverd. De informatie hierover zal worden doorgegeven aan de arrondissementsparketten.’

De afdelingen van het ressortsparket hebben inmiddels systemen waarmee wordt bijgehouden of ambtsberichten tijdig worden aangeleverd. Allereerst bestaat een systeem van administratief rappelleren. Uit de registratiesystemen wordt opgemaakt wanneer de termijn voor de eerste lijn overschreden is (de termijnen voor het OM worden vanuit het rappelsysteem van het hof uitgezet, zie hieronder 4.5.4); dan wordt er door de ressortsadministratie (meerdere malen) gerappelleerd. De indruk van de respondenten is dat de effectiviteit van de administratieve rappellen richting de eerstelijnsparquetten laag is. De AG’s werken er zelf niet mee, weten er weinig van af en varen geheel op de administratie voor het bewaken van termijnen [OM5;OM12;OM13;OM14]. Het kan echter lang duren voordat de administratie een AG erop attendeert dat de termijn in een bepaalde zaak (ver) is overschreden [OM1;OM6]. Enkele AG’s melden dat zij contact opnemen met de eerste lijn als het echt te lang duurt. Soms werkt zo’n persoonlijke interventie van een AG bij het ‘loskrijgen’ van een ambtsbericht, maar soms ook niet [OM15;OM6].

Dit is meestal anders in grote zaken (ook wel ‘maatwerkzaken’), waarin de AG persoonlijk eerder en meer contact heeft met de eerste lijn [OM6;OM14;OM8]. Verschillende respondenten vermelden dat er in grotere zaken al overleg plaatsvindt tussen de eerste en de tweede lijn voordat de klacht binnenkomt bij het hof of kort daarna, teneinde afspraken te maken over welke AG de zaak op zich neemt [OM9;OM5;OM14]. Deze AG is vervolgens degene die het rappelleren naar de eerste lijn ter hand neemt, mede omdat dergelijke zaken op een zicht-op-zaken-lijst terecht komen [OM14]. Overigens wordt ook gezegd dat het soms het juist in grote zaken gebeurt dat het eerstelijnsparquet lang doet over het opstellen van een ambtsbericht (dat soms aan meerdere personen wordt voorgelegd) en dat bemoeienis door de AG in zo’n geval ook weinig uithaalt [OM12]. Ook wordt aangegeven dat in grote zaken de vertraging niet zelden ook op het niveau van het ressort optreedt; met dergelijke zaken blijft de AG soms ook lang rondlopen [OM9].

Gekoppeld aan het rappelsysteem is er in verschillende ressortsafdelingen een systeem van uitstel opgezet, met een eerste fase van (standaard) administratief uitstel en een tweede fase waarin op basis van een tussenambtsbericht uitstel wordt verleend [OM16;OM1;OM5;OM10;OM12;OM13]. De eerstelijnsparquetten kunnen (direct) uitstel vragen in zaken waarvan ze denken dat ze de termijn niet gaan halen [OM10;OM9] of er wordt vanuit het rappelsysteem met het eerste rappel eenvoudigweg uitstel verleend van twee

weken, na ommekomst waarvan vervolgens wordt verzocht om een tussenambtsbericht met uitleg van de reden van vertraging [OM12;OM9;OM1]. Een ressortsafdeling vermeldt dat bij langer uitstel dan de standaardtermijn of uitstel in een gevoelige zaak ook een tussenambtsbericht wordt gevraagd en dat bij een derde uitstelverzoek of in een zeer gevoelige zaak het tussenambtsbericht ter goedkeuring van het uitstel wordt voorgelegd aan het hof [OM10; OM2;OM9].

Sommige AG's initiëren weleens overleg met de eerste lijn, waarin problemen en mogelijke oplossingen daarvan bij het halen van de termijnen worden besproken en ook af en toe organisatorische afspraken worden gemaakt, maar dit soort overleggen vindt zeker niet standaard en overal plaats. Bovendien verschillen de AG's van opvatting over hun rol ten opzichte van de eerstelijnsparquetten. Een aantal malen werd door respondenten opgemerkt dat zij niet in een hiërarchische relatie staan tot het eerstelijnsparquet en nauwelijks invloed op de eerste lijn hebben, en dus niet meer kunnen doen dan problemen aankaarten [OM13;OM12;OM6]. Dat betekent volgens deze respondenten dat de contact-AG de termijnen aan de orde kan stellen tijdens besprekingen met het desbetreffende eerstelijnsparquet of dat dit onderwerp eventueel zou kunnen worden meegenomen in een overleg tussen de hoofdadvocaat-generaal en de hoofdofficier van justitie. De AG's die artikel 12 Sv-zaken onder zich hebben, weten niet of dit gebeurt en sturen hier zelf niet op aan (hetgeen ook veel te maken heeft met verdwijnen van de gespecialiseerde artikel 12 Sv-AG, zie hieronder). Sommige AG's geven aan het niet tot hun taak te rekenen om termijnen bij te houden die buiten hun invloedssfeer liggen [OM12;OM13;OM14]. AG's die een coördinerende rol inzake artikel 12 Sv hebben (of hadden) kennen zichzelf wel een sturende rol toe in het artikel 12 Sv-traject, overleggen met officieren van justitie van verschillende parketten om tot een afstemming van het werk te komen en leggen nadrukkelijk een wenspakket op tafel [OM9;OM15].

4.5.4 *Overige maatregelen*

4.5.4.1 **Gerechtshoven**

Wettelijke mogelijkheden tot versnelling (artikel 12c en artikel 12h Sv)

Artikel 12c Sv geeft het hof de bevoegdheid een klaagschrift, dat het hof kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond oordeelt, af te doen zonder klager op te roepen en te horen (zie hoofdstuk 1 en 2).⁹ Als op voet van artikel 12c Sv een klacht schriftelijk wordt afgedaan, is de termijn waarop de klacht wordt afgewikkeld per definitie korter dan als

⁹ Deze bepaling komt in de Kamerstukken over de artikel 12 Sv-procedure naar voren in een reactie van de Minister op Kamervragen over het bestrijden van de toename van kansloze klachten en repeterende klagers, *Kamerstukken II 2009/10, 32123 VI, 80, p. 2.*

ingevolge artikel 12d Sv de klager wordt opgeroepen omdat van kennelijke niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid geen sprake is: de termijn om klager op te roepen en de tijd die de zitting in beslag neemt, vervallen. Ook het voortraject is vaak sneller omdat in veel gevallen de AG en/of het eerstelijnsparquet niet wordt aangezocht voor het aanleveren van verslag of ambtsbericht en dossier.

De hoven geven aan dat er traditioneel een verschil van opvatting tussen de gerechtshoven bestond over de mate waarin klachten schriftelijk kunnen worden afgedaan met gebruik van de mogelijkheid die artikel 12c Sv biedt. Het lijkt erop dat dit verschil de afgelopen tijd minder groot is geworden; zoals onder 3.3 naar voren is gekomen, benadrukken de meeste hoven het belang van het horen van klagers. De meeste respondenten geven aan dat terughoudend van de mogelijkheid van schriftelijk afdoen gebruik wordt gemaakt [OM6;ZM2;ZM4;ZM5;OM15;ADV2]. Een van de hoven is uitdrukkelijk van uitgangspunt veranderd en gaat meer horen, mede om zich aan te sluiten bij de opvatting van de meerderheid van de hoven [ZM1;OM6]. Een raadsheer zegt dat zijn hof relatief veel zaken schriftelijk afdoet, maar dat niettemin het uitgangspunt is dat artikel 12c Sv een uitzondering is en dat de stelregel is 'beter eentje te veel horen dan eentje te weinig' [ZM3]. De criteria die worden genoemd op basis waarvan zaken onder artikel 12c worden afgedaan, zijn min of meer gelijklopend: als er echt geen bewijs van een strafbaar feit in zit [ZM3;ZM2]; evident onzinnige klachten (zoals een klacht tegen de rechters die vonnis in een zaak tegen klager hebben gewezen) [ZM1], notoire klagers [OM6;OM9;ADV2;ZM2], kennelijk gestoorden [ADV2;ZM5;ZM2], evidente niet-ontvankelijkheid (er wordt wel vervolgd, de klacht is al in behandeling) [OM15;OM9;ZM5].

De invulling van de procedure die gevolgd wordt, is niet helemaal eensluidend, maar de hoven proberen deze zaken versneld af te doen. Het ene hof doet de artikel 12c Sv-zaken in beginsel af zonder advies van de AG [OM14], het andere hof laat het vragen van een verslag achterwege 'als er echt geen touw aan vast te knopen is' [ZM2], de andere hoven vragen expliciet om een 'kort' verslag en het ressortsparket stuurt dan de klacht in principe niet naar de eerste lijn door voor een ambtsbericht [ZM5;OM9].

Slechts een van de hoven maakt melding van het (veelvuldig) gebruik van de door de wet geboden mogelijkheid om klagers enkelvoudig te horen (artikel 12h Sv). Iedere week worden enkelvoudige zittingen gepland, eens in de twee à drie maanden meervoudige, waarop het horen in de grotere zaken wordt gepland. Na het enkelvoudig horen wordt de zaak wel meervoudig beslist [ZM3]. Een van de respondenten stelt dat meervoudig beslissen dan slechts een formaliteit is; het kan immers niet anders of de horende raadsheer heeft de beslissende stem. Deze respondent zegt dat klagers vaker tevreden zijn als er meervoudig gehoord wordt [ADV2]. Een andere respondent meent dat in de meeste zaken enkelvoudig gehoord zou moeten worden. Het meervoudig horen zou grotendeels zijn ingegeven door het financieringssysteem van de rechtspraak. Capaciteitsbehoud zou de reden zijn dat deze zaken meervoudig worden gehoord, terwijl veel artikel 12 Sv-zaken

juist een hoog ‘rijdende-rechtergehalte’ kennen, waarbij een voltallig college niet nodig is en op mensen soms overweldigend overkomt [OM15].

Versnelling totstandkoming beschikking

Een van de hoven meldt dat intern voor de werkzaamheden van het hof afzonderlijke termijnen zijn afgesproken: wat betreft de tijd tussen binnenkomst van de klacht en toezending aan de AG; wat betreft de termijn waarop na ontvangst van alle stukken een zitting wordt geappointeerd en wat betreft de termijn waarbinnen de beschikking wordt gegeven: die is doorgaans vier weken, maar kan oplopen tot zelfs acht weken in vakantietijd of bijzondere omstandigheden [ZM4;ZM5].

Een van de raadsheren vermeldt dat om tijd te besparen is besloten dat het hof delen van de tekst van het advies van de AG overneemt of daarnaar verwijst [ZM3].

Termijnstelling, rappel en druk op de ketel houden

De hoven sturen alle de termijnstelling aan, dus bepalen ook de termijn die vervolgens door het OM moet worden nageleefd [ZM1;ZM3;OM15;OM5]. Een klaagschrift wordt met een specifieke deadline naar het ressortsparket doorgestuurd. De hoven hebben alle een administratief rappelsysteem, van waaruit (administratief) wordt gerappelleerd naar het ressortsparket als de termijn wordt overschreden. Verschillende hoven geven evenwel aan dat dit niet leidt tot het tijdig afronden van het traject bij het OM, en dat voorzitters daarom geregeld persoonlijk interveniëren door via de mail en de telefoon en soms in persoonlijke contact met de AG en diens medewerkers tekst en uitleg te vragen en aan te sporen tot actie [ZM1;ZM2;ZM4]. Het ene hof meldt dat dat werkt [ZM4]; het andere zegt van niet en verklaart dit doordat meestal onbekend is welke AG of medewerker de zaak onder zich heeft en vragen over artikel 12 Sv-zaken alleen aan een algemeen e-mailadres kunnen worden verstuurd [ZM1]. Verschillende hoven geven aan dat hun medewerkers inmiddels geregeld bij het ressortsparket langsgaan of navragen of adviezen gereed zijn om deze bijna letterlijk onder de desbetreffende medewerker vandaan te kunnen trekken [ZM2;ZM3;ZM4].¹⁰

Kritiek via beschikkingen

Verschillende raadsheren geven aan in beschikkingen kritische opmerkingen te maken over de lange doorlooptijd in de zaak of over de behandeling van artikel 12 Sv-klachten door het arrondissementsparket überhaupt, in de hoop dat hiermee door de betreffende organisatie iets wordt gedaan [ZM2;ZM3].

10 Het andere hof geeft aan dat bij hen vaak niet bekend is wie op het ressortsparket een zaak onder zich heeft en dat er alleen een e-mailadres is waarnaar vragen kunnen worden gericht [ZM1].

Filteren

Een van de raadsheren vermeldt dat alle binnenkomende klachten door de voorzitter in dezelfde week nog worden ‘gefilterd’ en al in verschillende categorieën worden ‘weggezet’ om het afdoen te versnellen [ZM2]. Aldus heeft het OM al bij voorbaat een eerste indicatie van de gedachten van het hof over de zaak en de informatie die het hof in dat verband nodig heeft. Dit bevordert een snellere afdoening; dat geldt in het bijzonder voor zaken die naar het zich laat aanzien via artikel 12c Sv zullen worden afgedaan (zie hierboven onder *Wettelijke mogelijkheid tot versnelling*). Ook bij andere hoven worden de kennelijk niet-ontvankelijk en kennelijk ongegronde klachten tevoren uit de stapel klachten gehaald om deze uit het traject bij het OM te houden [OM9;OM14].

4.5.4.2 Ressortsparket

Korte verzendtermijnen

Sommige respondenten vermelden dat een nadere termijn van enkele dagen is afgesproken tussen binnenkomst bij het gerechtshof en verzending van het verzoek om ambtsbericht naar het arrondissementsparket [OM1;ZM4;ZM5;OM13]. Evenals het versturen van het verzoek om verslag van de AG is dit een puur administratieve aangelegenheid; de administratie van het ressortsparket stuurt de klacht met verzoek om ambtsbericht naar het eerste lijnsparket.

Screening

Op een van de afdelingen van het ressortsparket worden zaken bij binnenkomst vanuit het hof door een artikel 12 Sv-coördinator gescreend op de vraag of er nog iets in moet gebeuren, alvorens ze met het verzoek om ambtsbericht naar het eerste lijnsparket gaan. Kwesties die volgens de coördinator dienen te worden opgehelderd, worden dan direct onder de aandacht van de eerste lijn gebracht, en in een gevoelige zaak zou alvast een AG aangezocht kunnen worden die de verantwoordelijkheid voor die zaak op zich neemt [OM2;OM9].

Advies in de weekdienst

Bij alle afdelingen van het ressortsparket komen de artikel 12 Sv-zaken sinds ongeveer twee jaar in principe in de weekdienst terecht [ZM1;OM9;OM16;OM6;ZM2;OM12;OM13]. De AG die weekdienst heeft, dient binnen deze dienst een advies te schrijven in de zaken waarin in die week een ambtsbericht binnenkomt. Dit systeem kan het tot stand komen van adviezen of het uitzetten van nader onderzoek aanzienlijk versnellen; in dezelfde week dat het ambtsbericht binnenkomt, wordt er in principe een advies geschreven. Dit systeem geldt niet voor grotere zaken; deze worden, vaak na overleg met de eerste lijn, aan een specifieke AG toebedeeld [ZM1;OM9;OM1]. De respondenten vermelden dat het door de

bank genomen lukt om de eenvoudige zaken in de weekdienst af te doen, zodat veel sneller dan voorheen, toen zaken over de (art. 12 Sv-)AG's verdeeld werden, een advies gereed is [OM9;ZM2;OM5].

Bij een van de ressortsafdelingen is het totale artikel 12 Sv-takenpakket in de organisatie van de weekdienst ondergebracht, zodat ook de lijsten waarop de termijnoverschrijdingen staan aangegeven bij de weekdienstfunctionarissen (AG en secretaris) worden aangeleverd, en ook de nodige rappellen in de weekdienst worden uitgestuurd [OM9]. Dit heeft als voordeel dat de verantwoordelijkheid voor afwikkeling en voortgang in artikel 12 Sv-zaken bij de weekdienst (organisatie) blijft; in andere afdelingen wordt juist als nadeel van de weekdienstconstructie genoemd dat, als dat niet lukt binnen die week een advies te schrijven, niemand meer verantwoordelijk is voor de afwikkeling van de concrete klacht (bijvoorbeeld in de gaten houden of en wanneer een reactie binnenkomt op een eerder uitgezet verzoek om nader onderzoek) [ZM1;OM15;OM12;OM13]. Als ander nadeel van de weekdienstconstructie noemen respondenten dat de weekdienst-AG doorgaans niet degene is de zaak ook op zitting doet. De AG die vervolgens voor de desbetreffende zitting staat ingeroosterd, moet ook de zaak bekijken en neemt soms een standpunt in dat afwijkt van het standpunt in het advies [OM5].

De keuze het schrijven van advies in artikel 12 Sv-klachten in de weekdienst onder te brengen verhoudt zich niet goed tot een artikel 12 Sv-specialisatie op het ressortsparket. Bij alle afdelingen van het ressortsparket wordt melding gemaakt van het verdwijnen van in artikel 12 Sv gespecialiseerde AG's [OM12;OM13;OM9;OM14]. De artikel 12 Sv-zittingen worden echter zoveel mogelijk gedaan door een beperkt aantal AG's met ervaring in de artikel 12 Sv-procedure [ZM1;OM15], en coördinerende taken worden op een aantal afdelingen vervuld door een specifieke parketsecretaris en/of AG [OM9;OM15]. Het teloorgaan van het specialisme vanwege de opvatting dat iedereen 'allround' moet zijn, wordt door respondenten bekritiseerd als een verlies aan kwaliteit, en beïnvloedt volgens hen de doorlooptijden negatief. Een AG met artikel 12 Sv in het takenpakket is vraagbaak, aanspreekpunt en verantwoordelijke; zonder een gespecialiseerde AG hangt de verantwoordelijkheid informatie te verzamelen, overzicht te houden en het eerstelijnsparquet aan te spreken, in de lucht [OM6;OM9;OM6;OM14]. Als schakel tussen hoven en eerstelijnsparquetten kan een artikel 12 Sv-AG bovendien een belangrijke rol vervullen in de communicatie over afwikkelingen van klachten die nodig is om de doorlooptijden te verkorten.¹¹

11 Een voorbeeld is dat in een bepaald type zaken telkens klachten over de beslissing geen opsporingscapaciteit in te zetten gegrond werden verklaard, terwijl de AG in overleg met de politie vernam dat zij bezig was dergelijke aangiftes te verzamelen om later een grootschalig onderzoek te kunnen uitvoeren; dit werd echter nooit vermeld in sepotbeslissingen en ambtsberichten. Na advies van de AG heeft het desbetreffende hof deze aanpak vervolgens geaccordeerd in een principiële beslissing, waarmee voor een groot aantal klachten ineens de afwikkeling was afgesproken [OM9;ZM3].

4.5.4.3 Arrondissementsparketten

Rappelleren, uitstel vragen en zicht-op-zaken

Ook op het niveau van het arrondissementsparket wordt algemeen gewerkt met een (intern) rappelsysteem. Dat is echter op verschillende parketten verschillend georganiseerd. Op een aantal parketten is er een administratief rappel gevolgd door een nader rappel waarbij een teamleider of een medewerker die hetzelfde (of een hoger) functieniveau heeft als de opsteller van het ambtsbericht, is betrokken (op het ene parket ligt de taak van rappelleren bij een artikel 12 Sv-coördinerend secretaris, die een rappel uitstuurt als het ambtsbericht niet binnen de vereiste termijn gereed is (gemeld) en die bij een tweede rappel de teamleider van de opsteller van het ambtsbericht en de artikel 12 Sv-verantwoordelijke officier van justitie in kopieert [OM3]; bij het andere parket wordt door een administratieve kracht gerappelleerd en geschiedt het tweede rappel door de artikel 12 Sv-coördinerend officier van justitie [OM7]). Er wordt gezegd dat het rappel niet werkt zolang het van lager naar een hoger niveau uitgaat; meer effectiviteit wordt verwacht door betrokkenheid van iemand die de opsteller functioneel kan aanspreken als leidinggevende [OM7]. De bovenstaande voorbeelden laten zien dat op sommige parketten deze gedachte in het rappelsysteem is doorgevoerd, maar op andere parketten wordt pas na verschillende administratieve rappellen de teamleider aangezocht [OM14]. Een ZSM-coördinator meldt dat de ZSM-afdeling een eigen registratiesysteem heeft opgezet om te controleren of de rappellen die vanuit de centrale parketorganisatie komen, wel terecht zijn: of de klachten überhaupt wel op de afdeling zijn binnengekomen en of de verstreken termijn wel strookt met de termijn die de opsteller van het ambtsbericht feitelijk heeft gekregen [OM10].

Bij sommige parketten wordt proactief gebruikgemaakt van het uitstelsysteem, in die zin dat uitstel wordt gevraagd als verwacht wordt dat de termijn niet wordt gehaald [OM10;OM16;OM5], hetgeen op enkele parketten bijna standaard gebeurt omdat er grote achterstanden zijn [OM10;OM16], op andere alleen in zaken waarin zich moeilijkheden voordoen [OM5]. Een respondent meldt zelfs met toestemming van het ressortsparket te zijn gestopt met het aanvragen van uitstel, aangezien dat aan de lopende band noodzakelijk was en het vragen van uitstel ten koste ging van de tijd die nodig is voor het opstellen van ambtsberichten [OM16]. Ook wordt gesteld dat het uitstelsysteem alleen administratieve waarde heeft (het rappelleren kan daarop worden afgestemd), maar de doorlooptijden op zichzelf niet verkort: het uitstel wordt telkens voor een vaste periode verleend (op verschillende ressortsafdelingen wordt melding gemaakt van twee weken) en het uitstel wordt noodgedwongen altijd verleend [OM1;OM9;OM12;OM13].

Bij de meeste parketten wordt gewerkt met en gewerkt aan zicht-op-zaken-lijsten waaruit kan worden opgemaakt in welke zaken welke termijnoverschrijding aan de orde is [OM7;OM5;OM3]. Een van de respondenten meldt dat het ressortsparket zijn parket

iedere vier weken een lijst verschaft met de zaken waarin nog ambtsbericht wordt verwacht;¹² op basis daarvan worden teamleiders aangesproken. Coördinatoren op twee parketten geven aan zelf inmiddels bezig te zijn met het verzamelen van informatie over termijnoverschrijdingen (hoeveel en waar); zij hebben het ressortsparket om meer informatie en cijfermateriaal daarover verzocht [OM3;OM7].

Beleggen van taken inzake coördineren en opstellen van ambtsberichten

De onderzochte arrondissementsparketten hebben het opstellen van ambtsberichten divers georganiseerd. Bij de meeste parketten is besloten het opstellen van de ambtsberichten te beleggen bij het team waarin de oorspronkelijke sepotbeslissing is genomen. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag dat degene die de oorspronkelijke sepotbeslissing heeft genomen, het snelste en het beste het ambtsbericht kan schrijven; aldus kan de artikel 12 Sv-procedure bovendien een leereffect genereren door confrontatie met de klachten die de eigen beslissingen oproepen [OM10;OM15]. Een van de onderzochte parketten heeft de artikel 12 Sv-taak niet in de teams, maar rondom een specifieke artikel 12 Sv-medewerker belegd [OM15;OM16]. De meeste parketten hebben een coördinator (hetzij op het niveau van een officier van justitie, werkzaam op een beleidsafdeling of als portefeuillehouder artikel 12 Sv, hetzij op het niveau van een parketsecretaris), die de klachten uitzet en de ambtsberichten controleert en vaak tekent in naam van de hoofdofficier van justitie [OM7;OM3;OM16]. In die parketten waar het ambtsbericht aan (een medewerker van het team van) de oorspronkelijke beslisser wordt toebedeeld, wordt het tevens door de teamleider gecontroleerd. Op verschillende parketten wordt het ambtsbericht opgesteld door officieren van justitie (in opleiding) [OM12;OM13;OM10:OM7;OM5;OM6], op andere parketten door een parketsecretaris of stagiaires [OM3;OM16].

Ofschoon de respondenten het uitgangspunt onderschrijven dat degene die de sepotbeslissing heeft genomen het snelst een ambtsbericht kan opstellen, geven zij aan dat dit in de praktijk vaak onmogelijk is vanwege de grote personele wisselingen op de parketten. Dan moet door de teamleider een andere medewerker worden aangewezen om de klus te klaren en schiet het onderbrengen bij de teams zijn (snelheids)doel voorbij. Volgens enkele respondenten speelt dit structureel bij ZSM. Niet alleen is geregeld niet goed geregistreerd en dus niet te achterhalen wie de oorspronkelijke beslissing heeft genomen, ook is de oorspronkelijke beslisser doorgaans niet aanwezig op de afdeling. Bovendien stelt men dat de hectiek en de hoeveelheid zaken op ZSM dermate groot is, dat zelfs als de beslisser de artikel 12 Sv-zaak krijgt toebedeeld, deze de zaak echt niet meer voor ogen heeft [OM10;OM11].

12 Dit is in overeenstemming met wat door de Minister in de vaste Kamercommissie voor Justitie (verslag van 26 oktober 2009) is gemeld, namelijk dat naar aanleiding van de zelfevaluatie van de ressortsparketten maatregelen zijn genomen zoals 'maandelijkse verstrekking van lijsten van nog te verstrekken ambtsberichten'.

Bewustheid creëren en belonen

Verschillende respondenten vermelden dat zijzelf als artikel 12 Sv-coördinator pogingen ondernemen of hebben ondernomen om collega's beter bewust te maken van het belang van de artikel 12 Sv-procedure en de taak van het parket hierin [OM10;OM5;OM6;OM3]. Volgens de respondenten zou het vruchten afwerpen als de OM-organisatie grotere waardering zou laten blijken voor de taken in het kader van artikel 12 Sv. Op een parket werd enige tijd een competitie gehouden met een trofee als beloning voor degene die het snelst zijn ambtsberichten afrondde [OM5]; een artikel 12 Sv-portefeuillehouder van een ander parket verzucht dat het zou helpen als vanuit de hoofdofficier nu eens niet de officier die een lange veroordeling heeft gescoord in het zonnetje zou worden gezet, maar iemand die een bijzondere prestatie heeft geleverd in het kader van artikel 12 Sv [OM10].

Lean Six Sigma

Op een van de parketten is enige tijd geleden een Lean Six Sigma-project uitgevoerd. Dat heeft procesbeschrijving, afspraken en protocollen opgeleverd, waarmee is uitgespeld wie waarvoor verantwoordelijk is en wie wanneer wat moet aanleveren. Er wordt evenwel aangegeven dat dit niet op zichzelf in het halen van termijnen resulteert, maar dat sterke sturing daarop nodig blijft; met die kanttekening heeft Lean Six Sigma wel resultaten opgeleverd [OM3]. Een van de respondenten stelt dat in de periodes waarin veel aandacht uitgaat naar de artikel 12 Sv-taken, zoals tijdens de uitvoering van een Lean Six Sigma-project, de doorlooptijden fors teruglopen. Maar als zo'n project is afgelopen, verslapt de aandacht en loopt het tijdsverloop weer op [OM4].

BOS-Z

Verschillende respondenten vermelden dat de invoering van het BOS-Z systeem, waardoor parketmedewerkers zelf informatie uit de politiesystemen kunnen halen, een positieve uitwerking heeft op de doorlooptijden in de artikel 12 Sv-procedure [OM5;OM7].

4.5.5 Gewenste wetswijzigingen en (nog) niet uitgevoerde ideeën

Verschillende respondenten hebben tijdens de interviews enkele maatregelen genoemd die volgens hen genomen zouden kunnen of moeten worden om de doorlooptijden gunstig te beïnvloeden. Het leeuwendeel van de genoemde maatregelen vereist een wijziging van de wettelijke regeling.

4.5.5.1 AG niet op zitting

Werkdruk en capaciteitstekort op het ressortsparket hebben ertoe geleid dat op verschillende afdelingen is overwogen de AG niet meer op artikel 12 Sv-zittingen te laten verschijnen.

De wet staat dit toe; er wordt immers niet meer geëist dan dat de advocaat-generaal wordt opgedragen schriftelijk verslag uit te brengen (artikel 12a lid 2 Sv). Op een afdeling is dit plan besproken maar verworpen op principiële gronden: het is de beslissing van het OM die wordt aangevochten en het is dus aan het OM tekst en uitleg te komen geven en er uit respect voor de klager te zijn [OM12;OM13]. Op een andere ressortsafdeling is wegens groot tekort aan AG's na de gerechtelijke herindeling besloten dat de AG's niet meer naar artikel 12 Sv-zittingen gaan; onder druk van het gerechtshof is de ressortsleiding daarop inmiddels teruggekomen [OM14;ZM1]. Ook wordt gemeld dat een afdeling incidenteel geen AG heeft kunnen leveren voor een geplande zitting, waarop het hof de zitting zonder AG heeft doorgezet [ZM2;MVJ2].

Het houden van zittingen zonder AG kan de doorlooptijden gunstig beïnvloeden doordat bij het plannen van de zitting met de agenda van de AG geen rekening hoeft te worden gehouden en doordat zittingen niet hoeven te worden aangehouden of uitgesteld als er geen AG beschikbaar is. Verschillende respondenten zijn hiertegen overigens sterk gekant; zij achten de aanwezigheid van de AG op de zitting cruciaal omdat een OM-beslissing daarin centraal staat [OM14;ZM2;ZM1;OM5]. Sommige respondenten menen dat de vertegenwoordiger van het OM in de artikel 12 Sv-procedure beter een officier van justitie zou kunnen zijn (zie hieronder).

4.5.5.2 Introductie wettelijke termijnen

Termijn voor beslissing gerechtshof

Een aantal respondenten is voorstander van het introduceren van een wettelijke termijn waarbinnen het gerechtshof een beschikking zou moeten afleveren [OM5;ADV2]. Het feit dat er soms een lange periode verstrijkt tussen het aanleveren van ambtsbericht en verslag en het uitvaardigen van de beschikking, zet kwaad bloed gelet op het feit dat de OM-organisatie zelf binnen vrij korte termijn essentiële taken in de artikel 12 Sv-procedure moet uitvoeren (zie 4.5.2). Bij het vormgeven van een dergelijke termijn moet rekening worden gehouden met het feit dat in een aanzienlijke hoeveelheid zaken het gerechtshof de zaak aanhoudt voor nader onderzoek; dat zijn nu juist de gevallen waarin de grootste vertraging ontstaat; dan komt de klacht (opnieuw) via het ressortsparket en het arrondissementsparket bij de politie terecht waar aan dergelijke opdrachten lage prioriteit wordt toegekend.

Beklagtermijn

Verschillende respondenten zijn voorstander van de introductie van een wettelijke termijn te stellen aan het beklag [OM3;ADV2;ADV1;OM12]. Dit zou de instroom van artikel 12 Sv-klachten beperken, maar zou ook de doorlooptijden gunstig kunnen beïnvloeden: als het aan de klacht ten grondslag liggende strafbare feit minder lang geleden heeft plaatsge-

vonden dan thans het geval is of kan zijn, kost het minder tijd daarover informatie op te vragen en daarnaar onderzoek te doen. Dan zouden de OM-betrokkenen de zaak minder passief benaderen en dus eerder geneigd zijn kwesties op te helderen waarnaar anders in een later stadium op verzoek van het hof alsnog onderzoek moet worden gedaan. Ook kan het bekorten van de tijd tussen feit en klacht tot gevolg hebben dat een van de negatieve gevolgen van de lange doorlooptijden, namelijk dat de artikel 12 Sv-procedure irrelevant wordt omdat na een bevel tot vervolging de strafzaak bij gebrek aan bewijs of zelfs verjaring niets ten gunste van de klager oplevert, zich minder vaak zal voordoen.

De respondenten vermelden wel een aantal kanttekeningen en aarzelingen. Er moet een goede regeling worden gemaakt om te verzekeren dat de aangever van de sepotbeslissing op de hoogte raakt; daar gaat nogal eens iets mis [ADV2;ADV4]. En ook daarna moet de termijn ruim genoeg zijn om andere opties te kunnen proberen (bemiddeling, schadevergoeding). Verwacht wordt dat het aantal pro forma-klachten (klaagschriften zonder inhoudelijke onderbouwing) zal toenemen en dat in dat verband ook een regeling ter zake van het aanvullen van gronden (en dus ook vroegtijdig inzage in de stukken) en intrekken van klachten tot stand zou moeten komen [ADV3].

De respondenten stellen dat het onmogelijk is dezelfde termijn voor alle klachten te stellen. Voor bagatelzaken zou een andere termijn moeten gelden dan voor de zware zaken, waarin aangevers vaak nog vrij lang niet in staat zijn dergelijke beslissingen te nemen. Een respondent waarschuwt ervoor een beklagtermijn te laten afhangen van de kwalificatie van het feit door het OM; soms kan daarin juist het bezwaar van de klager liggen en de kwalificatie is ook een van de toetsstenen in de artikel 12 Sv-procedure. Verschillende respondenten opperen dat zou moeten worden aangesloten bij verjaringstermijnen. Een respondent wijst ook op de beperkingen die het EVRM aan het vervallen van de mogelijkheid tot beklag stelt en werpt de vraag op of het stellen van een termijn in zeer ernstige zaken wel toelaatbaar is.

4.5.5.3 Schrappen van de rol van de AG

Een aanzienlijk aantal respondenten is van mening dat de rol van de AG in de artikel 12 Sv-procedure zou kunnen komen te vervallen [OM3;OM13;OM10;OM14]. Aangezien het eerstelijnsparquet de dossiervorming doet en een oordeel over sepot en klacht op papier zet, levert het feit dat daarna nog eens de AG dezelfde stukken doorneemt en een (doorgaans zelfde) oordeel op papier zet, volgens deze respondenten inhoudelijk te weinig op in verhouding tot de tijd die dat in beslag neemt. In zaken van enige omvang kan de AG zijn informatieachterstand nauwelijks inhalen en blijft deze dus sterk afhankelijk van het oordeel van de officier van justitie. Met het vervallen van de laag van het ressortsparket zou een van de schijven worden overgeslagen, hetgeen ongetwijfeld op zichzelf tijdwinst teweegbrengt, maar tijdwinst zou ook worden geboekt doordat aldus de betekenis en de zichtbaarheid van het eerstelijnsparquet in de procedure groter worden en daarmee het gevoelde

belang van de tijdige afwikkeling toeneemt. Zoals genoemd onder 4.5.2, vermelden OM-respondenten van de eerste lijn als belangrijke reden voor de beperkte aandacht en waardering voor de artikel 12 Sv-klachten bij de betrokken medewerkers, dat men zelf geen vruchten plukt van dit werk, maar dit doet voor iemand anders, die doorgaans de opvattingen van het ambtsbericht overneemt en dus op zitting pronkt met andermans veren. De officier van justitie zou dan als plaatsvervangend AG de zaken op zitting moeten doen, waardoor het belang van de procedure, de verantwoordelijkheden en de leermomenten die daarin liggen direct in het arrondissementsparket gevoeld worden [OM3;OM10].

Een van de respondenten meent daarentegen dat het ambtsbericht zou moeten vervallen [ADV2]. Er is immers al een beslissing van de officier van justitie en de klacht strekt er juist toe een heroverweging van die beslissing door een ander, op enige afstand van de waan van de dag, te verkrijgen. Het vervallen van het ambtsbericht zou de AG dwingen tot een daadwerkelijk zelfstandige herbeoordeling. Bovendien zou de AG zelf de repercussies ondervinden van de gebrekkige inzichtelijkheid van de sepotbeslissing; dan zal deze ook wel meer moeite doen om te zorgen dat de kwaliteit van de sepotbeslissingen wordt verhoogd.

4.5.5.4 Nieuwe beslismodaliteiten gerechtshof

Een uitbreiding van beslismodaliteiten wordt door respondenten gewenst geacht, in het bijzonder een mogelijkheid om nader feitenonderzoek te laten uitvoeren [ZM1;ZM2;ZM3;ADV2]; een van de hoven acht dit overigens uitdrukkelijk niet de taak van het hof [ZM4]. Als het hof nader onderzoek wenst, heeft het thans de keuze tussen een bevel vervolging met onderzoekslast ingevolge artikel 12i lid 3 Sv en het aanhouden van de zaak met het verzoek aan de AG nader onderzoek te entameren. Aangezien het bezwaarlijk wordt geacht een bevel vervolging te geven, terwijl daarmee wordt beoogd informatie te krijgen om uit te maken of een bevel vervolging moet worden gegeven, wordt dikwijls gekozen voor de tweede optie, ‘de lange route’. Dit levert echter grote vertraging op (zie 4.4.1.1), zodat een variant waarmee direct een onderzoekopdracht kan worden gegeven zonder dit via het ressortsparket en het arrondissementsparket te laten lopen en zonder bevel vervolging, kan bijdragen aan verkorting van de doorlooptijd, alsmede aan het verhogen van het vertrouwen van de klager dat er serieus onderzoek wordt gedaan [ADV2].

4.5.5.5 Verstrekken dossier door OM

Een groot aantal respondenten is er voorstander van dat het OM de stukken verstrekt aan aangevers die overwegen een artikel 12 Sv-klacht in te dienen. Men is van oordeel dat dit klachten kan voorkomen (zie hoofdstuk 5), maar dit zou ook kunnen zorgen voor een versnelling van het totale traject doordat klachten op kortere termijn worden ingediend en direct een duidelijke grondslag voor de klacht wordt geformuleerd. Dat leidt ertoe dat het, vooral voor het arrondissementsparket en de politie, van meet af aan duidelijk is over

welke aspecten nadere informatie moet worden verzameld en welke argumenten moeten worden aangedragen; naar verwachting leidt dat tot een snellere totstandkoming van een ambtsbericht.

4.6 TUSSENCONCLUSIE

Hieronder worden de onderzoeksvragen beantwoord voor zover deze betrekking hebben op de doorlooptijden in de artikel 12 Sv-procedure.

Onderzoeksvraag 2: Is uitvoering gegeven aan de door de minister bij brief van 22 oktober 2009 aangekondigde maatregelen om de doorlooptijden terug te brengen? Zo nee, wat is daarvan de reden?

Deze onderzoeksvraag is uitvoerig aan de orde gekomen in 4.5.3. De in de brief als eerste genoemde maatregel, het vooraf plannen van een zittingsdatum, wordt door alle hoven ter hand genomen, zij het op verschillende wijze en voor verschillende situaties. De gedachte dat loze wachttijd op deze wijze kan worden voorkomen, is eenvoudig, maar de praktijk wijst anders uit. Aangezien de gerechtshoven al jaren ervaren dat de benodigde stukken geregeld niet voor de geplande zitting beschikbaar zijn, is vooraf zaken op zitting plannen (zeker als ook de klager daarvoor wordt opgeroepen) een riskante onderneming met – eveneens tijdrovende – logistieke bijwerkingen. De ervaring met het te laat aanleveren door het OM en de logistieke repercussies daarvan zijn dus de reden dat door de gerechtshoven deze versnellende maatregel niet standaard, algemeen en uniform wordt toegepast. Deze maatregel wordt daarom vooral ingezet als pressiemiddel om in individuele zaken het OM onder druk te zetten. Een van de hoven plant de zaken standaard op rolzittingen, uitdrukkelijk bedoeld om de AG te bevragen over de zaak en ter verantwoording te roepen. Een ander hof overweegt een dergelijk systeem. Op deze manier houdt het hof de AG bij de les en kan zelf nauwgezet bijhouden hoelang de klachten al op stukken wachten. De effecten op de doorlooptijden zelf worden echter laag ingeschat.

De interviews wijzen uit dat algemeen uitvoering is gegeven aan de maatregel om na het indienen van de klacht bij het gerechtshof per ommegaande een verzoek te doen uitgaan aan de AG om verslag uit te brengen. De betekenis van deze maatregel voor het terugdringen van de doorlooptijden is echter beperkt. Het gaat daarbij om een tijdwinst van enkele dagen; gelet op het feit dat de grootste factor van vertraging elders in het traject (bij het arrondissementsparket en de politie) wordt gelokaliseerd en vaak in termen van maanden wordt beschreven, lijkt de aandacht naar andere maatregelen te moeten uitgaan.

Het door de minister genoemde ‘voornemen van enkele Hoven’ om, als aanleveren van het ambtsbericht te lang op zich laat wachten, de officier van justitie op te roepen om mondeling zijn zienswijze te geven, is kennelijk ingegeven om de mogelijkheid te creëren

een geplande zitting gewoon doorgang te laten vinden. De gerechtshoven scharen dit onder de categorie 'laatste redmiddel' en passen dit niet toe. Er worden overigens wel degelijk af en toe onorthodoxe manieren geopperd om de afhankelijkheid van het OM voor de voortgang van de zitting te doorbreken; een hof zou overwegen om bij niet tijdig aanleveren van het verslag de zitting te laten doorgaan en de AG zich te laten refereren aan het oordeel van het hof.

De minister heeft tot slot aangegeven dat door de ressortsparketten nauwlettend zal worden bijgehouden dat de ambtsberichten tijdig worden aangeleverd en dat de informatie hierover zal worden doorgegeven aan de arrondissementsparketten.

Deze 'maatregel' is voor diverse lezing vatbaar. In ieder geval kan niet de conclusie worden getrokken dat de ressortsparketten ervoor zorgen 'dat de ambtsberichten tijdig worden aangeleverd'; dat gebeurt immers in een significant aantal zaken niet. Er wordt echter via de rappelsystemen per zaak wel bijgehouden of het ambtsbericht tijdig is aangeleverd en dit wordt in de vorm van een rappel duidelijk gemaakt aan de arrondissementsparketten. In individuele zaken wordt in het rappel- en uitstelsysteem door het ressortsparket geregistreerd dat er sprake is van een overschrijding van de termijn (en voor zover uitstel wordt aangevraagd vaak ook waarom) en hoelang het uiteindelijk duurt voordat het ambtsbericht is geleverd. Er wordt dus in iedere zaak op het ressortsparket bijgehouden of het ambtsbericht tijdig wordt aangeleverd.

Wordt de onderhavige maatregel opgevat als de toezegging dat op het ressortsparket goed toezicht wordt gehouden op de naleving van de termijn en dat bij (significante) afwijkingen met de eerstelijnsparquetten daarover het gesprek wordt aangegaan, dan moet de conclusie luiden dat deze maatregel niet algemeen is geïmplementeerd. Op sommige afdelingen worden zicht-op-zakenlijsten uitgedraaid waarop goed te zien is met hoeveel de termijn is overschreden en in hoeveel zaken er al te lang wordt gewacht op het ambtsbericht; op andere afdelingen wordt zo'n overzicht niet gegenereerd en aan de AG's verschaft. Hoewel de rappelregistraties veel belangrijke informatie voor overleg en aansturing kunnen opleveren, worden deze systemen daarop niet bevraagd. Er worden geen cijfers gegenereerd waaruit kan blijken welke geleding in een bepaalde periode de afgesproken termijn in welke mate overschrijdt, laat staan hoeveel vertraging jaarlijks in artikel 12 Sv-zaken aan welke organisatie kan worden toegeschreven. Terugkoppeling van gegevens over en aanspreken op termijnoverschrijding en overleg over de gang van zaken met het eerstelijnsparquet vinden kennelijk slechts in twee ressorten plaats.

De reden dat op ressortsniveau niet 'nauwlettend wordt bijgehouden' dat ambtsberichten tijdig worden aangeleverd, lijkt voornamelijk te liggen in het ontbreken van een sterke positie van en aansturing door de AG's. De registratie van de termijnen en de overschrijdingen en de communicatie met de eerste lijn over termijnen vinden voornamelijk plaats op administratief niveau. De meeste AG's hebben geen betrokkenheid bij, kennis van en affiniteit met deze registraties. Zij voelen zich bovendien in de meeste gevallen niet

geroepen om de termijnen bij te houden en de eerstelijnsparquetten daarop aan te spreken; er is geen hiërarchische verhouding en de AG's hebben niet het idee op dit punt invloed te kunnen uitoefenen op het arrondissementsparket. Dit lijkt sterk te maken te hebben met het verdwijnen van de artikel 12 Sv-specialisatie op het ressortsparket; de AG's die nog wel als artikel 12 Sv-specialist te boek staan, nemen wel verantwoordelijkheid in het opzetten van een adequaat registratiesysteem, het aansturen van medewerkers en het overleggen met en aansturen van de eerstelijnsparquetten. De overige AG's rekenen dit niet tot hun taak en menen dat dit ter hand zou moeten worden genomen door de contact-AG's, maar betwijfelen – met verwijzing naar het capaciteitstekort en de grote hoeveelheid aandachtspunten die meer prioriteit genieten – of dit gebeurt.

Onderzoeksvraag 3: Zijn andere maatregelen van gelijke strekking of met hetzelfde doel genomen?

De overige maatregelen die zijn ingezet door de gerechtshoven betreffen hetzij pogingen de eigen werkzaamheden in de zaak te versnellen, hetzij pogingen het OM (het ressortsparket of via dit het arrondissementsparket) tot spoedige(r) afronding van de werkzaamheden aan te zetten.

Er is een aantal maatregelen genoemd die tot doel hebben de termijn voor de afwikkeling door het hof zo kort mogelijk te houden. Een van de gerechtshoven hoort veel klagers enkelvoudig op voet van artikel 12h Sv en geeft aan daarmee meer zittingen op kortere termijn te kunnen houden. Een van de hoven hanteert een specifiek afgesproken beschikkingstermijn, maar de andere hoven proberen een vergelijkbare termijn te hanteren; afwijkingen daarvan vinden bij alle hoven af en toe plaats. Ook is genoemd het overnemen of verwijzen naar delen uit het advies van de AG.

Door de gerechtshoven worden termijnen uitgezet bij en wordt gerappelleerd aan het ressortsparket. Het rappelsysteem geeft uitvoering aan de termijnen die door de minister zijn genoemd in de brief van 22 oktober 2009. In die zin is het gericht op versnelling door in individuele zaken termijnen te stellen, bij te houden en bij overschrijding daarvan bericht te sturen; de veronderstelling is kennelijk dat een concrete deadline en berichtgeving van overschrijding van de gestelde termijn een impuls zijn tot spoediger afwikkeling van de artikel 12 Sv-taak die moet worden vervuld.

In de (vele) gevallen waarin de raadsheren het beu zijn langer te wachten op het ambtsbericht en/of het verslag, wordt wel door een raadsheer persoonlijk contact gezocht met de AG of een medewerker om uitleg te krijgen over het uitblijven van deze stukken en om tot spoed aan te manen. Ook is door verschillende hoven besloten zelf in actie te komen door algemeen in de gaten laten te houden of het ambtsbericht gearriveerd is en of het verslag is afgerond. Dan kan geappointeerd worden en wordt voorkomen dat er nog tijd verloren gaat tussen afronding en het daadwerkelijk aanleveren van het afgeronde verslag bij het gerechtshof.

Ook wordt in beschikkingen kritiek geventileerd op en worden de consequenties geschetst van de te lange tijd die het OM heeft genomen om tot productie van de benodigde stukken te komen. Kennelijk hoopt het gerechtshof dat het ressorts- of het arrondissementsparket daarmee iets zal doen.

Een maatregel waarmee andersoortige invloed wordt uitgeoefend op het OM is het vooraf bekijken en ‘filteren’ van de artikel 12 Sv-klachten door het gerechtshof. Hierdoor gaat de klacht niet blanco, maar met een tot op zekere hoogte ingekaderde opdracht de OM-organisatie in. In het verlengde hiervan ligt de ‘screening’ die op een van de ressorts-afdelingen plaatsvindt; ook daarvoor geldt dat het eerstelijnsparquet in verschillende zaken al enige sturing krijgt.

Evenals het gerechtshof hanteert het ressortsparket een rappelsysteem waarmee beoogd wordt het arrondissementsparket aan te geven dat er sprake is van termijnoverschrijding en aangemaand wordt tot spoedige afhandeling. Door de mogelijkheid uitstel te vragen, een mogelijkheid die op verschillende afdelingen wordt gehanteerd, wordt niet alleen vaak tevoren duidelijk dat de termijn niet zal worden gehaald, maar ook (op enig moment) waarom dat het geval is. Er wordt soms melding gemaakt van een ‘gelaagd’ uitstel, waarin naarmate het gevraagde uitstel langer wordt of de zaak ‘zwaarder’, meer verantwoording wordt gevraagd van de reden voor de vertraging; het doel hiervan is dat het arrondissement een sterker toezien oog ervaart en verdere of onnodige vertraging in de desbetreffende zaak zal trachten te voorkomen.

Als eerste maatregel om de ‘eigen’ termijn van het ressortsparket te halen, geldt dat een korte termijn wordt gesteld aan het versturen van het verzoek om ambtsbericht aan het arrondissementsparket. Een belangrijke maatregel is voorts het onderbrengen van de artikel 12 Sv-zaken in de weekdienst. Deze maatregel heeft de strekking dat in de week van binnenkomst van het ambtsbericht het verslag wordt geschreven.

De arrondissementsparketten hanteren een intern rappelsysteem naar de medewerker belast met het opstellen van het ambtsbericht. Veel parketten hanteren bovenop een eerste administratief rappel een tweede rappel door of met medeweten van een leidinggevende. Deze tweede laag dient ertoe om meer druk uit te oefenen op de medewerker die de termijn heeft overschreden.

Een belangrijke constatering is dat de onderzochte arrondissementsparketten in meerderheid het opstellen van de ambtsberichten hebben toebedeeld aan de teams, vanuit de gedachte dat aldus het ambtsbericht wordt opgesteld door (of met mogelijkheid van raadplegen van) degene die de sepotbeslissing heeft genomen, en die dus sneller en beter dan anderen het ambtsbericht kan opstellen.¹³

13 Gelet op het beperkte aantal onderzochte parketten betekent deze constatering uiteraard niet dat landelijk een meerderheid van de parketten op deze manier de ambtsberichten heeft ondergebracht.

Artikel 12 Sv-coördinatoren proberen parketmedewerkers bewust te maken van het belang van de artikel 12 Sv-procedure in het algemeen en van een tijdige afwikkeling van het ambtsbericht in het bijzonder. Een ludieke uitwerking daarvan was het houden van een competitie met bijbehorende trofee die enige tijd is rondgegaan op een van de onderzochte parketten. Een structurele maatregel ter bewustwording van mogelijkheden tot tijdige afwikkeling van het artikel 12 Sv-traject binnen een organisatie is het toepassen van de Lean Six Sigma-methode, waarmee het proces van de afwikkeling van artikel 12 Sv-klachten door de medewerkers in kaart wordt gebracht en inzichtelijk wordt gemaakt waar tijd kan worden gewonnen, met het oog op het tot stand komen van een procesbeschrijving en afspraken over taken en verantwoordelijkheden. Van deze (dure) methode is tot op heden door één arrondissementsparket en één gerechtshof ten aanzien van de artikel 12 Sv-procedure gebruikgemaakt.

Onderzoeksvraag 4: Wat was van de genomen maatregelen de beoogde werking?

Het antwoord op deze onderzoeksvraag is al gegeven met het antwoord op onderzoeksvraag 3: de genoemde maatregelen zijn daar besproken, omdat zij beogen een snellere afwikkeling van de verschillende stadia van het artikel 12 Sv-traject te bewerkstelligen en daarmee de doorlooptijden te bekorten. Verschillende maatregelen zien op de afwikkeling binnen de eigen geleding, andere (in het bijzonder het uitvoerige rappelsysteem) beogen een bespoediging van het voorafgaande traject. De wijze waarop deze maatregelen geacht worden dat doel te bewerkstelligen, is hiervoor (onder onderzoeksvraag 3) in samenhang met de maatregelen zelf besproken.

Onderzoeksvraag 5: Wat is van de genomen maatregelen de feitelijke werking?

Het is vrijwel onmogelijk harde conclusies te trekken over de feitelijke werking van de genomen maatregelen. De respondenten geven weliswaar geregeld aan of een maatregel naar hun ervaring effectief is (geweest), maar zij – noch de onderzoekers – hebben mogelijkheden om hun ervaringen of belevingen te staven aan de hand van cijfers over doorlooptijden. (De diverse aard, de wisselvallige aanpak en de gelijktijdige inzet van veel van de maatregelen maakt het kwantificeren van hun effecten ook vrijwel onmogelijk.) Sommige maatregelen waren op het moment van het interview net ingezet, andere waren al beëindigd voordat de respondent in kwestie ten tonele verscheen, weer andere worden eigenlijk voortdurend ingezet, en ongeacht de effectiviteit ervan – bijvoorbeeld de raadsheren die contact opnemen met medewerkers van het ressortsparket om druk uit te oefenen op het aanleveren van een dossier in een bepaalde zaak. De onderzoekers kunnen slechts constateren dat het totaalpakket van maatregelen op dit moment geen effecten op de doorlooptijden heeft gesorteerd. Deze zijn sinds 2009 juist opgelopen.

Een eerste conclusie uit de interviews is dat de respondenten overwegend positief zijn over korte termijneffecten van maatregelen die worden ingezet als de maat vol is. Voor-

beelden zijn de maatregelen waarmee gedurende enige tijd binnen de organisatie uitdrukkelijk aandacht wordt besteed en prioriteit wordt gegeven aan de artikel 12 Sv-werkzaamheden (zoals een Lean Six Sigma-project of het uitloven van een trofee), maar ook persoonlijke interventies van raadsheren of AG's bij het langdurig uitblijven van de benodigde stukken in individuele zaken (ofschoon sommige raadsheren daarover uitdrukkelijk negatief gestemd waren). Wat betreft dit laatste voorbeeld wordt wel de vraag opgeworpen of de baten van een aldus tot stand gebrachte versnelling wel opwegen tegen de 'kosten' in termen van tijd, capaciteit en frustratie.

Over de werking van het op gestandaardiseerde wijze aanspreken op termijnoverschrijding of verzoeken om spoedige aanlevering is men niet positief. Het administratief rappelsysteem wordt gezien als een formaliteit die geen versnellende effecten heeft; over het standaard inzetten van een rolzitting om de AG ter verantwoording te roepen zijn evenmin positieve geluiden vernomen.

Er zijn echter ook positieve resultaten te melden van meer structurele maatregelen. Het vooraf categoriseren van zaken door het gerechtshof lijkt goed uit te pakken; vermoedelijk heeft de OM-organisatie op die manier een indicatie van de werkzaamheden die worden verwacht. Over de maatregel om medewerkers van het gerechtshof contact te laten onderhouden met medewerkers van het ressortsparket om (zich) telkens te (laten) informeren of ambtsberichten zijn binnengekomen en verslagen zijn afgerond, zijn wel positieve geluiden te horen. Ook lijkt het beleggen van de artikel 12 Sv-verslagen in de weekdienst op het ressortsparket vruchten af te werpen; een aanzienlijk aantal verslagen zou daardoor in de weekdienst worden geschreven. Er worden echter wel risico's gesignaleerd: als er geen duidelijke verantwoordelijkheid is voor het vervolgtraject van een niet-afgeronde zaak en de overige artikel 12 Sv-taken, kan de vertraging die ontstaat doordat niemand de zaak meer in de gaten houdt, de positieve resultaten van de weekdienst-constructie deels teniet doen.

Een 'maatregel' die niet specifiek ter bespoediging van artikel 12 Sv-zaken is genomen, maar wel belangrijk wordt geacht, is het BOS-Z-systeem. Voor een belangrijke oorzaak van de lange doorlooptijden in de artikel 12 Sv-procedure, namelijk dat daartoe vier verschillende geledingen moeten worden doorlopen, wordt een (gedeeltelijke) oplossing geboden: medewerkers van het eerstelijnsparquet kunnen zelf direct door de politie geregistreerde informatie inzien. Het is duidelijk dat het verzamelen van informatie nog verre van perfect verloopt, maar veel respondenten registreren nu al vooruitgang doordat parquetmedewerkers niet in alle gevallen meer contact hoeven te zoeken met de politie en deze tot het zoeken naar de gewenste gegevens moeten aanzetten.

Over de effecten van verschillende maatregelen hebben de respondenten in het geheel geen ervaringen of veronderstellingen vermeld. Het is niet duidelijk of het zelfbinding aan een principe-termijn voor de beschikking een sneller tot stand komen van de beschikking oplevert ten opzichte van de situatie waarin (en de gerechtshoven waar) daarover intern

geen afspraken zijn gemaakt. Evenmin is er niet gezegd of het versnelling van het traject oplevert als het hof naar passages uit het verslag van de AG verwijst. Dit zou het hof tijd kunnen besparen, maar dat aldus ook eerder een beschikking wordt afgeleverd, is daarmee niet gezegd. Ook is niet duidelijk of het enkelvoudig horen van klager inderdaad betekent dat er op kortere termijn een zitting wordt gehouden dan in geval van meervoudig horen en dat de tijdspanne van de procedure dus korter wordt, of dat dit vooral capaciteitswinst oplevert doordat slechts een raadsheer in actie komt. Het op korte termijn kunnen plannen van zittingen is immers ook sterk afhankelijk van zittingsruimte. Het is niet duidelijk geworden uit de interviews waarom de andere gerechtshoven artikel 12h niet (standaard) gebruiken; dit kan een praktische (er wordt weinig tijdswinst verwacht) of een principiële achtergrond hebben (de beslissende raadsheren dienen aanwezig te zijn bij het horen van de klagers).

Zoals gezegd stellen de respondenten dat het rappelsysteem niet versnellend werkt. De informatieve functie van het rappelsysteem is niettemin erg belangrijk voor de enkele AG of artikel 12 Sv-coördinator die er belang aan hecht de zaakstromen in de gaten te houden en bij te sturen. Het systeem werkt goed wat betreft het bekendmaken en doorvoeren van de termijnen: het lijkt erop dat in alle geledingen dezelfde termijnen worden gehanteerd. Bovendien dicteert dit systeem wel de tijdige uitvoering van administratieve handelingen – het verzenden van gerechtshof naar ressortsparket en van ressortsparket naar eerstelijns-parket. De respondenten melden overigens wel dat de verzendtermijnen kort zijn, maar geven niet aan of dit de (totale) afwikkeling versnelt of heeft versneld.

Een ‘maatregel’ waarvan de feitelijke werking geregeld haaks staat op de doelstelling van bekorting van de doorlooptijden, is het beleggen van ambtsberichten in de teams. De veronderstelling dat het ambtsbericht daardoor kan worden geschreven door degene (officier van justitie of parketsecretaris) die de sepotbeslissing heeft genomen, wordt dikwijls gelogenstraft door de werkelijkheid van de sterk fluctuerende personele bezetting van de teams (althans op het niveau waarop sepotbeslissingen in kleine zaken worden genomen) en de gang van zaken in de ZSM-omgeving. Het resultaat is dat geregeld mensen die de zaak niet kennen een ambtsbericht moeten schrijven, waardoor het schrijven van het ambtsbericht juist vertraging oploopt. Respondenten geven daarom aan dat voor de ‘bulkzaken’ beter afzonderlijke artikel 12 Sv-medewerkers kunnen worden aangesteld.

Onderzoeksvraag 6: Zijn er afwijkingen tussen de beoogde werking en de feitelijke werking van de genomen maatregelen en zo ja, hoe kunnen deze worden verklaard?

Er zijn belangrijke afwijkingen te constateren tussen de werking die met de maatregelen beoogd is 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 en 35% in 2014). 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 van de binnenkomst van het ambtsbericht en het verslag door medewerkers van het gerechtshof) 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 had kunnen worden verwacht. Bovendien melden de respondenten dat deze maatregelen slechts effect sorteren zolang deze de aandacht van leidinggevendenden en medewerkers bij de artikel 12 Sv-procedure houdt.

Voorts moeten kanttekeningen geplaatst worden bij de waarde van sommige van de in dit onderzoek vermelde ‘maatregelen’ in het licht van de recentere cijfers. De in dit onderzoek besproken maatregelen zijn zeer divers van aard en vele worden niet gestructureerd ingezet. Sommige activiteiten worden weliswaar ontplooid ter bespoediging, maar kunnen in de context van dit onderzoek slechts in een enigszins verwrongen interpretatie als ‘maatregel’ worden gekwalificeerd; het contact zoeken door raadsheren met AG’s of andere medewerkers van het ressortsparket om navraag te doen naar de stukken en daarbij aan te manen tot actie is een handelwijze die altijd al werd ingezet bij storende vertraging – zij ligt min of meer besloten in de taak van het gerechtshof in de artikel 12 Sv-procedure. Het is dus wel een ‘maatregel’, maar niet een die is bedacht en ingezet om meer recente zorgen over de doorlooptijden te pareren. Wel kan worden geconstateerd dat sommige raadsheren de laatste jaren vaker de noodzaak ervaren zich persoonlijk te bemoeien met het aanleveren van stukken, maar tegelijkertijd bemerken dat een en ander (daardoor) juist minder effect sorteert. Ook het veelvuldig houden van enkelvoudige zittingen in een van de gerechtshoven is een handelwijze die al vele jaren wordt ingezet. Voor dergelijke langlopende ‘maatregelen’ geldt uiteraard dat er geen effecten op de recente cijfers kunnen worden verwacht; de (eventueel) versnellende effecten zijn al vele jaren verdisconteerd in de doorlooptijden.

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 procedure lange tijd in beslag neemt omdat de artikel 12 Sv-‘keten’ vier schakels kent; 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. Er zijn echter wel degelijk maatregelen genomen om de tijd die het inschakelen van de andere geleidingen in beslag neemt, te bekorten. De tijdwinst die daarmee (ongetwijfeld) is geboekt is kennelijk

niet significant. Dat lijkt te maken te hebben met het feit dat, ook al komt de zaak binnen een korte termijn op het arrondissementsparket terecht voor het opstellen van een ambtsbericht, op het arrondissementsparket vervolgens significante vertraging ontstaat. Het BOS-Z-systeem creëert toegang voor de parketmedewerker tot politiegegevens en zou dus een zeer belangrijke oorzaak van vertraging (zie 4.4.1.1), namelijk de noodzaak om de politie in te schakelen om de voor het ambtsbericht nodige stukken te produceren, kunnen wegnemen. De respondenten laten zich positief uit over het systeem, maar geven aan dat nog altijd vaak contact moet worden opgenomen met de politie, omdat de benodigde informatie door haar niet in BOS-Z is geplaatst, daarin (nog) niet kan worden opgenomen of nog niet op papier is gezet.

Over de effectiviteit van het rappelsysteem zijn de respondenten algemeen negatief; men ervaart dat hiervan geen versnellende werking uitgaat. Daarvoor kunnen verschillende redenen worden aangevoerd. Allereerst is dit systeem opgezet om, in navolging van het stellen van de centrale termijn, deze termijnen door te voeren en te kunnen monitoren. Ofschoon in de ene geleding dit systeem uitvoeriger wordt bevraagd en intensiever gebruikt dan in de andere, lijkt het systeem in deze opzet in grote lijnen goed geslaagd. Het is goed mogelijk dat de potentieel aanjagende functie van de deadlines en rappellen in de loop van de tijd is afgenomen. De sterk administratieve inrichting van het systeem maakt het immers mogelijk de deadlines en rappellen enige tijd te negeren zonder daarop te worden aangesproken. Om die reden is in verschillende parketten een tweede laag toegevoegd aan het rappelsysteem waarin de leidinggevende is betrokken; als deze in actie komt, is een termijnoverschrijding van enkele weken dikwijls een feit. Er zijn geen sancties op het overschrijden van de termijnen, afgezien van maatregelen die een leidinggevende kan nemen – maar die worden volgens de respondenten niet genomen. De respondenten vermelden dat ook leidinggevendenden geen prioriteit toekennen aan tijdige afwikkeling van ambtsberichten; opstellers worden niet structureel aangesproken op overschrijding van de termijn. Eenzelfde constatering geldt wat betreft de relatie tussen ressortsparket en arrondissementsparket: veel AG's rekenen het niet tot hun taak om het eerstelijnsarket op overschrijdingen aan te spreken en verwachten daarvan, bij gebrek aan hiërarchische relatie, sowieso nauwelijks effect. In 4.4 is al aangegeven dat een gebrekkig 'eigenaarschap' van taken in de procedure als oorzaak wordt beschouwd. Dit gebrekkige eigenaarschap wordt uiteraard niet weggenomen door het ontstaan of bestaan van rappelsystemen. Sterker nog, het wordt daardoor bevestigd. Het ontbreken van eigenaarschap maakt voorts dat de mogelijkheden tot versnelling die wel in het rappelsysteem besloten liggen, niet voldoende worden benut (het overzicht en de signalen zouden kunnen worden gebruikt om concreter aan te sturen en overleg te entameren). Het ontbreken van artikel 12 Sv-'eigenaren' roept ook vragen op over de weekdienstconstructie op het ressortsparket: wie houdt de zaken in de gaten die niet in de weekdienst worden afgerond?

De enige maatregelen ons ter ore zijn gekomen die direct gericht waren op het bestrijden van de oorzaken van lage prioriteit en gebrekkig besef van het belang, zijn de toepassing van de Lean Six Sigma-methode en de competitie met bijbehorende trofee. Deze maatregelen zijn echter dermate beperkt toegepast dat daarvan geen invloed op de doorlooptijden als geheel kan zijn uitgegaan. De Lean Six Sigma-methode leent zich voor bredere toepassing en is gericht op langdurige naleving, maar een van de respondenten merkt op dat het toepassen daarvan zeker geen panacee is tegen vertraging; een dergelijk project moge zinvolle protocollen opleveren, maar dan dient zich opnieuw de noodzaak aan dat leidinggevend en aansturen op naleving daarvan. De zelfstandige versnelling die de toepassing van deze methode oplevert is tijdelijk, want zij komt voort – evenals de waarde van het houden van een competitie – uit de tijdelijke prioriteit voor de artikel 12 Sv-procedure die daardoor wordt genereerd.

Veel maatregelen beogen druk op te voeren bij de andere organisatie(s) om de termijnen te halen. Dit levert een nogal wanhopig beeld van de maatregelen op. Dergelijke maatregelen nemen immers de genoemde oorzaken van de vertraging niet weg en creëren niet een situatie waardoor die termijnen wel kunnen worden gehaald. Deze pressiemaatregelen creëren daardoor frustratie op alle fronten. Volgens de respondenten ontbreekt het aan activiteiten waarmee daadwerkelijk naar het halen van termijnen kan worden toegewerkt: aansturing op concrete punten door het ressortsparket, daadwerkelijk toezicht door leidinggevend en, overleg tussen eerste- en tweedelijnsparkeetten, afspraken en overleg met de politie. Het 'eigenaarschap' dat daarvoor nodig is lijkt echter juist in deze zaken te ontbreken: de artikel 12 Sv-procedure is niet ingebed in de kernwerkzaamheden van het OM en niet duidelijk belegd bij de kernfunctionarissen, en behoort dus niet tot de taken waaraan prioriteit wordt gegeven en waarvoor zichtbare waardering door de organisatie wordt verkregen. De gespecialiseerde AG is verdwenen en het beleggen van de ambtsberichten bij de teams werkt niet door de personele mobiliteit en het ontbreken van toezicht. De administratie speelt een hoofdrol in het toezicht op de doorlooptijden. ZSM is een factor van belang geworden voor de artikel 12 Sv-procedure, omdat veel van de zaken waarin artikel 12 Sv-klachten worden ingesteld op ZSM worden afgedaan. De moeilijke positie van de artikel 12 Sv-procedure binnen de organisatie van het eerstelijnsparkeet die vertraging in het opstellen van het ambtsbericht veroorzaakt, lijkt nog in sterkere mate opgeld te doen in ZSM. In de hectiek is de kans op fouten (inhoud, communicatie en registratie) groot en door de wisseling van diensten is het dossiereigenaarschap noodzakelijkerwijs bijzonder klein. Dat leidinggevend en medewerkers weinig verantwoordelijkheid voelen en nemen, wordt verklaard door het capaciteitstekort en de overvloed van aan het OM gestelde prioriteiten, waardoor de werkdruk enorm is geworden en de taken waarvoor geen zittingsverantwoordelijkheid geldt of waarvan de medewerkers anderszins met consequenties worden geconfronteerd, het onderspit delven.

Een afzonderlijke conclusie past de verhouding tussen eerstelijnsparquet en politie. De ernstigste vertraging ontstaat volgens de respondenten doordat respons van de politie (op verzoeken om informatie of onderzoek door het parquet, soms vanwege de AG of het gerechtshof) uitblijft. Uit de interviews komt naar voren dat bij de politie capaciteit ontbreekt om dergelijke verzoeken op een redelijke termijn uit te voeren. Bovendien wordt er door de politie bijzonder weinig prioriteit gegeven aan nader onderzoek in artikel 12 Sv-zaken, aangezien deze zaken vaak in een eerder stadium als kansloos zijn beoordeeld.

Een specifieke categorie waarmee de respondenten in toenemende mate te maken te hebben zijn de klachten tegen het niet (verder) ondernemen van opsporingsactiviteiten. Deze situatie kan leiden tot sterke vertraging in de afwikkeling van de klacht doordat beslissingen en informatie niet of niet goed gedocumenteerd zijn, klachten over het niet opsporen door de politie lang op het eerstelijnsparquet blijven liggen (omdat er geen duidelijkheid bestaat over de vraag of het OM hier iets mee moet of kan) dan wel (omdat de betrokkenen van opvatting verschillen of er sprake is van een artikel 12 Sv-klacht) heen en weer worden gestuurd naar het hof en weer terug. In dergelijke zaken wordt na behandeling bij het gerechtshof niet zelden nog een verzoek tot nader onderzoek via de AG en het eerstelijnsparquet uitgezet bij de politie.

5 INSTROOM

5.1 INLEIDING

Hieronder wordt allereerst een overzicht gegeven van het beschikbare cijfermateriaal wat betreft de instroom van klachten in de artikel 12 Sv-procedure (5.2). Vervolgens wordt besproken of de respondenten een toename van het aantal artikel 12 Sv-klachten hebben ervaren, en in hoeverre zij een toename van het aantal artikel 12 Sv-klachten als een probleem beschouwen en ervaren (5.3). Daarna volgt een uiteenzetting van de factoren die de respondenten als oorzaken van de toenemende instroom hebben benoemd (5.4). De maatregelen die in de verschillende organisaties zijn genomen worden in 5.5 besproken. Deze paragraaf vangt aan met een bespreking van de maatregel die de minister in zijn brief van 22 november 2009 heeft aangekondigd met het oog op het voorkomen van artikel 12 Sv-klachten (5.5.1), waarna wordt uiteengezet welke maatregelen de verschillende organisaties hebben genomen om (verdere) toename van het aantal artikel 12 Sv-klachten tegen te gaan (5.5.2). Vervolgens wordt in 5.5.3 aandacht besteed aan de (niet uitgevoerde) maatregelen die volgens respondenten zouden kunnen of moeten worden ingezet om de instroom in te dammen. In de conclusie van dit hoofdstuk (5.6) worden de onderzoeksvragen 2, 3, 4, 5, 6 en 7 beantwoord.

5.2 INSTROOMCIJFERS (2005-2015)

De instroom van artikel 12 Sv-klachten wordt gepubliceerd in de jaarberichten van het OM; het gaat hierbij om de instroom bij de *ressortsparketten* (en niet bij de gerechtshoven). Er kan wel degelijk enig verschil bestaan tussen de instroom bij de gerechtshoven en die bij de afdelingen van het ressortsparket: een (beperkt) aantal klachten wordt namelijk niet doorgestuurd aan het ressortsparket voor het uitbrengen van verslag (zie hierover 4.5.4.1). Een uitzondering lijkt het OM Jaarbericht 2010, dat vermeldt dat in 2010 bij de *gerechtshoven* 2430 artikel 12 Sv-klachten binnenkwamen. Uit het feit dat het jaarbericht vermeldt dat dit een stijging is van zes procent ten opzichte van 2009, kan worden afgeleid dat er in 2009 bij de gerechtshoven 2292 artikel 12 Sv-klachten zijn ingestroomd. De registratie van de instroom van artikel 12 Sv-klachten lijkt dus in handen van het OM, maar in juli 2015 is door de Raad voor de Rechtspraak een persbericht uitgegeven dat instroomcijfers bevat (zie hierna).

Tabel 5.1 Instroomcijfers 2005-2015

Jaar	Afgerond	Bron	Onafgerond	Bron	Later bijgesteld?
2015	niet bekend	–	–	–	–
2014	3000	OM Jaarbericht 2014	3107	Persbericht van 31 juli 2015*	–
2013	2700	OM Jaarbericht 2013	–	–	3000 volgens OM Jaarbericht 2014
2012	2500	OM Jaarbericht 2012	–	–	–
2011	2400	OM Jaarbericht 2011; OM Kerncijfers 2011	–	–	–
2010	2400	OM Jaarbericht 2010; OM Kerncijfers 2010	2553	Persbericht van 31 juli 2015	–
2009	2300	OM Jaarbericht 2010; OM Kerncijfers 2010; OM Jaarbericht 2009	2277	OM Jaarbericht 2009	–
2008	2500	OM Jaarbericht 2008	2092	OM Jaarbericht 2009	2100 volgens OM Jaarbericht 2012 en OM Kerncijfers 2010 en 2011
2007	2200	OM Jaarbericht 2007; OM Jaarbericht 2008	1796	OM Jaarbericht 2009	1800 volgens OM Jaarbericht 2010 en OM Kerncijfers 2010 en 2011
2006	2200	OM Jaarbericht 2006	–	–	2300 volgens OM Jaarbericht 2007, OM Jaarbericht 2008 en OM Jaarbericht 2009; 1800 volgens OM Jaarbericht 2010 en OM Kerncijfers 2010
2005	2000	OM Jaarbericht 2005; OM Jaarbericht 2006; OM Jaarbericht 2007; OM Jaarbericht 2008; OM Jaarbericht 2009	2225	Persbericht van 31 juli 2015	–

* Te vinden www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Mensen-proberen-vaker-zelf-vervolging-af-te-dwingen.aspx. Onduidelijk is of het gaat om instroom bij de ressortsparketten of instroom bij de gerechtshoven.

Opvallend is dat er voor veel jaren verschillende cijfers in omloop zijn, en dat veel cijfers in latere jaarberichten zijn bijgesteld (soms omhoog en soms omlaag). De gestage toename van het aantal artikel 12 Sv-klachten is echter onmiskenbaar. In het OM Jaarbericht 2015 staan anders dan in de voorgaande jaren niet langer de instroomcijfers vermeld, maar de uitstroomcijfers (het aantal beschikkingen door de gerechtshoven). Het is dus niet mogelijk een uitspraak te doen over het aantal klachten dat in 2015 is ingediend.

5.3 PROBLEMATISERING

Zoals weergegeven in hoofdstuk 1, heeft oud-minister Hirsch Ballin in reactie op de door enkele Kamerleden geuite zorgen op dit punt, beaamd dat de toename van het aantal klachten een problematisch fenomeen is. Hij heeft bovendien in zijn brief van 22 oktober 2009 gesuggereerd dat het voorkómen van klachten grotere prioriteit zou moeten krijgen dan het terugdringen van de doorlooptijden.

Het merendeel van de respondenten geeft aan dat ook in de praktijk de toename van het aantal klachten wordt opgemerkt [OM2;OM3;OM4;ZM1;ZM4]. Sommigen zien in de recente praktijk van hun organisatie geen toename meer [ZM2;ZM3]. Anders dan geldt voor de lange doorlooptijden (zie 4.3) ziet de meerderheid van de respondenten deze toename niet als een probleem dat als zodanig moet worden bestreden. Men beschouwt de toename als een ‘neutraal’ maatschappelijk verschijnsel dat niet als probleem moet worden gezien [OM4;OM5;MVJ1;MVJ2;ZM3;RvdR;OM15]. Burgers maken eenvoudig meer gebruik van hun recht om de beslissing van het OM ter discussie te stellen; dat past helemaal in de slachtofferbeweging [OM4;MVJ1;RvdR;OM15]. Enkele respondenten geven aan wel te menen dat de hoeveelheid klachten een probleem is – zij betwijfelen of de kosten, zowel financieel als emotioneel, opwegen tegen de beperkte baten [OM15;OM3]. ‘Wat kost het allemaal en wat levert het op? Een bevestiging van de beslissing van de eerste lijn’ [OM3].

De constatering dat de toename van klachten slechts beperkt wordt geproblematiseerd strookt met de opvattingen over het belang van de procedure die vele respondenten huldigen: het realiseren van het recht van de aangever zijn verhaal te kunnen doen en serieus te worden genomen (zie 1.3). De suggestie om de instroom van klachten te beperken door bepaalde soorten zaken daarvan uit te zonderen (zie hierover nader 5.5.3) wordt dan ook door vrijwel alle respondenten van de hand gewezen [MVJ1;OM5;OM10;ZM2;ZM3]. Daarvoor worden meestal principiële gronden aangevoerd: ook in de zaken die wel worden aangeduid als bagatelzaken vertegenwoordigt de procedure een belangrijke waarde; deze burgers mag deze mogelijkheid niet worden ontnomen. Ook hun ervaring doet ertoe en moet dus aan de orde kunnen worden gesteld [ZM4;OM6;OM7;OM10]: ‘die huis-, tuin- en keukenzaken moet je er niet uithalen, want dat ondermijnt het vertrouwen van mensen in het systeem.(...) daarvan liggen mensen wakker, dat leeft gewoon in de maatschappij, die veroorzaken onveiligheidsgevoelens’ [OM10]. Ook in de zaken waarvan je je kunt afvragen of deze in het strafrecht thuishoren, vindt men controle op het OM noodzakelijk [ZM2;OM6;OM7;OM10;OM5]: ‘wij zijn een organisatie met ontzettend veel macht, die zich uit (...) in het feit dat wij mensen niet vervolgen omdat wij vinden dat wij daar een goede reden voor hebben. En ik vind dat we daarin gewoon gecontroleerd moeten kunnen worden’ [OM5].

5.4 OORZAKEN TOENEMENDE INSTROOM

5.4.1 *Maatschappelijke oorzaken*

Door de respondenten worden hoofdzakelijk drie algemene maatschappelijke oorzaken genoemd die de toename van artikel 12 Sv-klachten (mede) kunnen verklaren: toegenomen mondigheid, afgenomen acceptatie van beslissingen en verwachtingen gebaseerd op de toegenomen slachtofferrechten.

Velen stellen dat de toename verklaard kan worden uit de toegenomen mondigheid van mensen, die sterke ideeën hebben over wat wel en wat niet kan [OM15;RvdR;ADV2;ZM1;ADV1;OM12]. Een van de respondenten voegt daaraan toe dat allerlei instituten in deze samenleving transparanter zijn geworden, en dat mensen dus ook meer inzicht verwachten te krijgen; maar dat geldt niet het instituut van de artikel 12 Sv-procedure. ‘Dit blijft in een achterkamertje. Er is een officier van justitie in een grijs gebouw die daar twee regels over op papier zet en dat niet uitlegt’ [ADV2].

Sommige respondenten stellen dat de brede, maatschappelijke tendens dat mensen minder makkelijk beslissingen accepteren ook in de artikel 12 Sv-procedure terugkomt [RvdR;OM3]. Mensen willen “tot het gaatje gaan” [RvdR] en er lijkt sprake te zijn van een toenemende proces- en claimcultuur [MVJ2]. Een aantal respondenten vermeldt als oorzaak van het toegenomen aantal klachten dat de advocatuur de artikel 12 Sv-procedure heeft ‘ontdekt’ [ZM1;OM3;OM15;ADV2]. Advocaten bevestigen dat slachtoffers meer worden bijgestaan, maar vragen zich af of kan worden gezegd dat de advocatuur de procedure heeft ontdekt [ADV1;ADV2]. De toegenomen betrokkenheid van de advocatuur zou niet alleen tot een toename van het aantal klachten, maar volgens sommigen ook tot conflictverhoging hebben geleid. Ook komt het volgens sommige respondenten minder tot formele intrekking, aangezien de vergoeding voor de advocaat afhangt van het afronden van de procedure [OM15;OM10].¹

Respondenten verklaren de toename ook vanuit de toegenomen aandacht voor (de rechtspositie van) slachtoffers, waardoor slachtoffers zelf zich meer bewust zijn geworden van hun mogelijkheden. Het wordt dan ook logisch gevonden dat mensen in toenemende mate gebruikmaken van hun recht om te klagen [OM4]. Slachtoffers zijn uit op erkenning [ADV2]. In de gemiddelde schriftelijke sepotbeslissing voelen ze zich niet gezien; standaardbriefjes wekken wrevel en worden niet (meer) geaccepteerd [OM10;OM15] (zie 5.4.2 en 5.5). Het feit dat het slachtoffer speerpunt van justitieel beleid is geworden en steeds

1 Ditzelfde wordt overigens gezegd met betrekking tot het hof: klachten die alsnog door het OM ter hand worden genomen, worden bij voorkeur niet formeel ingetrokken want het hof heeft daarop capaciteit berekend. ‘ik heb dus nu een aantal, daar is al een schikking getroffen met mensen omdat er ook voegingsproblemen in zaten, allemaal geschikt met de advocaten, maar die gaan nog even door het hof, omdat iedereen belang heeft bij het stickertje “het is afgedaan”.’ [OM10]

meer rechten krijgt alsmede de toegenomen vervolgingsverplichtingen van het OM, wekken bij aangevers verwachtingen wat betreft bejegening en wat betreft vervolging; de teleurstelling vertaalt zich in een klacht [MVJ2].

Een enkeling zegt dat media-aandacht voor de procedure, zoals in de Wilders-zaak, een aanzuigende werking heeft, maar dat na verloop van tijd zo'n effect weer wegeeft [OM12].

5.4.2 *Inhoud van sepotbrieven*

De meeste respondenten noemen de inhoud van de sepotbrieven als belangrijkste oorzaak van het indienen van klachten [OM3;OM4;OM5;OM10;OM15;OM16;ZM1;ZM2;ZM3;ZM4]. De respondenten zijn zeer uitgesproken in hun negatieve kwalificaties van de sepotbrieven ('schandelijk'; 'dramatisch'; 'broddelwerk'; 'slecht geformuleerd'). De sepotbrieven bevatten standaardteksten en zijn niet toegesneden op het individuele geval. Dat wekt grote wrevel bij aangevers, die zich vaak veel moeite hebben moeten getroosten om aangifte te doen [OM3;OM15;OM10]. De meeste sepotbrieven gaan uit met de enkele vermelding van de sepotgrond, soms in combinatie met de sepotcode, of zelfs met alleen de opmerking dat er besloten is niet te vervolgen [ZM1;ZM2;ZM4;OM14].² Verschillende respondenten geven aan dat de mogelijkheid bestaat om in de brieven op of in plaats van de sepotcode een korte toelichting te geven, maar dat het opnemen van de sepotgrond als 'toelichting' wordt beschouwd [ADV4]. Indien de ruimte voor toelichting wel nader wordt ingevuld, geschiedt dat in veel gevallen met standaard-tekstblokken. De toelichting is dus niet geïndividualiseerd en zeer summier, waardoor mensen zich niet gezien voelen [OM5;ZM4;OM10]. Respondenten zeggen dat mensen überhaupt niet begrijpen waarom er geseponneerd wordt, omdat er niets wordt uitgelegd in zo'n brief [ZM1;ZM2;ZM4;OM15;ADV4;ADV3]. Ook de raadsheren zeggen de sepotbrief soms niet te kunnen begrijpen [ZM3;ZM4].

De sepotgrond is een afzonderlijke bron van klachten. Het opnemen van 'onvoldoende bewijs' en 'medeschuld benadeelde' in de brief wordt zelfs 'een garantie' voor een klacht genoemd [ZM1;OM5;OM14;MVJ2]. 'Onvoldoende bewijs' roept onbegrip en boosheid op bij aangevers die dikwijls bijvoorbeeld een getuige hebben aangedragen ('het slachtoffer wordt hartstikke kwaad, want die weet wel beter: er is gewoon niet gezocht' [OM9]). 'Medeschuld benadeelde' zet aangevers neer op een wijze die lijnrecht tegenover de strekking

2 'Ik heb een voorbeeldje meegenomen van een sepotbrief gericht aan iemand (...): "Na bestudering van de zaak heb ik de volgende beslissing genomen: de zaak tegen de verdachte wordt geseponneerd. Hij zal niet verder worden vervolgd. Toelichting" dubbele punt; daar staat een streepje achter.' 'Ik heb hier nog eentje: u bent betrokken geweest bij een verkeersongeval. Er is proces-verbaal opgemaakt tegen de andere persoon die bij het ongeval betrokken was. Na bestudering ben ik tot de volgende conclusie gekomen: ik heb besloten de verdachte niet strafrechtelijk te vervolgen. Punt. Dat is het.' [ZM1]

van hun aangifte staat, hetgeen boze reacties oproept. Een van de respondenten geeft een pijnlijk voorbeeld van een toelichting, in een sepotbrief opgenomen door een goedbedoelende medewerker; deze had de sepotgrond ‘medeschuld benadeelde’ in de brief opgenomen als ‘*vanwege uw eigen schuld is de zaak geseponeerd*’. ‘Artikel 12 natuurlijk. Dat snap je’ [OM10]. Door een van de respondenten wordt aangegeven dat door de politie verwachtingen worden gewekt die niet kunnen worden waargemaakt, doordat de politie mensen die aangifte doen van ‘burenruzies over een te kort geknippede heg’ niet direct vertelt dat er met de aangifte niets gedaan zal worden [OM16].

Een extra ‘trigger’ voor klachten wordt gevormd door het feit dat tegenwoordig standaard in de sepotbrieven melding wordt gemaakt van de mogelijkheid een artikel 12 Sv-klacht in te dienen. Zo zijn eenvoudigweg meer mensen op de hoogte van deze mogelijkheid en dat veroorzaakt meer klachten [ZM4]. Als de brief geen uitleg over het sepot geeft, maar wel aangeeft dat daartegen een klacht kan worden ingediend, dan is de beslissing om dat te doen, snel genomen [ZM2;OM10]. Een van de advocaten geeft aan dat cliënten die bij hem komen vaak heel stellig zijn dat ze een artikel 12 Sv-klacht willen indienen – ook al is een strafvervolgning of een voeging uiteindelijk niet wat ze willen – ‘want dat staat in het briefje van het parket’ [ADV3].

Zowel vanuit de politie als in de brief van het OM als door de advocatuur wordt veel meer dan enige jaren geleden gewezen op de mogelijkheid van een artikel 12 Sv-klacht; in combinatie met de toegenomen mondigheid en de afgenomen bereidheid zich bij een negatieve beslissing neer te leggen zou dit tot meer klachten leiden [ADV2;OM3].

5.4.3 Ontwikkelingen bij het OM

5.4.3.1 Toename (geregistreerde) sepots

Door een aantal respondenten wordt vermeld dat door het – overigens doorgaans positief gewaardeerde – BOS-Z-systeem, het systeem waarin de politie haar onderzoek van zaken registreert en waartoe parketmedewerkers toegang hebben, het aantal formele, geregistreerde sepotbeslissingen enorm is toegenomen – en daarmee ook het aantal artikel 12 Sv-klachten. Ook wordt gezegd dat het OM vanwege tijdgebrek meer zaken seponeert [OM1]. Waar voorheen bij politiesepots of ‘opleggingen’ door de politie de zaken bij de politie bleven liggen (waartegen het OM bewust niets ondernam, want dit drukte het aantal officiële sepots), soms in het ongereede raakten en waar geregeld geen brief uitging naar de aangever, geschiedt het uitsturen van een sepotbrief aan aangevers door het OM nu in een aanmerkelijk groter aantal zaken. Aangezien in die brief ook standaard de verwijzing naar de artikel 12 Sv-procedure staat, worden meer aangevers daarvan bewust gemaakt [OM3;OM4].

5.4.3.2 ZSM³

ZSM wordt door veel respondenten genoemd als belangrijke oorzaak van toename van klachten; men stelt dat sprake is van een sterke toename aan klachten sinds de introductie van ZSM [OM10;OM6;ZM1;OM3;OM5;OM7].⁴ Het grootste deel van de zaken waarin een artikel 12 Sv-klacht wordt ingediend, wordt afgedaan op ZSM, waar volgens de respondenten de snelheid van het nemen van afdoeningsbeslissingen allesbepalend is. Er ontstaat zo een ‘pressure cooker’ waarin vaak op basis van onvolledige informatie het leeuwendeel van de sepotbeslissingen wordt genomen [OM5;OM3;OM10]. ‘Je hebt er geen idee van als je 60 verdachten op de monitor hebt, hoe snel je als officier op mondelinge informatie moet besluiten of je doorzet of seponereert’ [OM10]. Sommige respondenten wijzen erop dat de druk snel een afdoeningsbeslissing te nemen extra problematisch is gelet op de relatieve onervarenheid van de medewerkers die ZSM bemannen [OM10;OM16].

Zo brengt de snelheid mee dat de beslissing vaak neerkomt op seponeren wegens gebrek aan bewijs; voor de hand liggende aanknopingspunten voor onderzoek worden dan niet opgepakt [OM3;OM5;OM10]. Er wordt te snel besloten niet te vervolgen, terwijl de zaak gewoon niet goed is uitgezocht en het helemaal geen probleem zou zijn geweest om die getuige te horen of dat IP-nummer na te gaan [OM6;OM9].⁵ Sommige respondenten melden dat de seponerende officier soms zelfs verdachten niet eens heeft gezien omdat dat logistiek niet mogelijk is [OM12;OM13]. Zoals in 3.3 aangegeven, komen aldus veel zaken de artikel 12 Sv-procedure in, terwijl de klacht niet ziet op het niet vervolgen: ‘er hoeft helemaal niet vervolgd te worden. Er moet gewoon opgespoord worden’ [OM9].

Ook het uitzoeken en op papier zetten van de schade die aangevers hebben geleden kost tijd. Die tijd wordt vaak niet genomen en daardoor wordt de schade niet meegenomen in de afdoeningsbeslissing, hetgeen een afzonderlijke reden is voor klachten [ZM1;OM9;OM10;OM16]. Over de rol van Slachtofferhulp in het informeren van de aangever wordt niets of niets positiefs gezegd. Een respondent geeft een voorbeeld ten aanzien van Slachtofferhulp van de dominantie van de snelheid van afdoening: een medewerker van Slachtofferhulp kreeg de aangever niet telefonisch te pakken en maakte daarvan een aantekening in het systeem; de beslissing dat er geseponereerd werd, moest hoe dan ook dan ‘uit’ en er kan dus niet worden gewacht tot het slachtoffer bereikbaar is. En

3 ZSM, onder 2.2.4 en 2.2.5 al genoemd in dit onderzoek, is de organisatie in units (dikwijls gehuisvest op politiebureaus) waarin vertegenwoordigers van verschillende ketenpartners (OM, politie, Reclassering, slachtofferzorg, Raad voor de Kinderbescherming) (fysiek) aanwezig zijn om een snelle en ‘betekenisvolle’ afdoeningsbeslissing te nemen in zaken van veelvoorkomende criminaliteit.

4 Een van de respondenten heeft het laten uitzoeken en komt tot een stijging van 25-30% [OM3].

5 Een van de respondenten vermeldt ook mee te maken dat te snel genomen sepotbeslissingen die een artikel 12 Sv-klacht opleveren een verzwaaring van de afdoening opleveren: doordat niet goed naar de zaak wordt gekeken en geen nadere informatie wordt afgewacht, wordt vaak besloten te seponeren in plaats van in ZSM een geldboete op te leggen; door de artikel 12 Sv-klacht die daardoor wordt veroorzaakt, gaat de zaak een traject in dat eindigt in een bevel vervolging en vervolging voor de strafrechter, terwijl een strafbeschikking veel meer gepast zou zijn geweest [OM8].

is de afdoeningsbeslissing eenmaal genomen, dan is er voor niemand meer een reden om alsnog te bellen [OM16].

In algemene zin wordt het gebrekkige eigenaarschap in ZSM als probleem voor de artikel 12 Sv-procedure genoemd; er worden (sepot)beslissingen genomen in zaken die de beslisser vaak niet of nauwelijks kent en hij of zij wordt niet geconfronteerd met de nasleep van die beslissing in de vorm van een artikel 12 Sv-klacht; dat betekent dat er aan motivering van sepotbeslissingen geen belang wordt toegekend [OM10;OM11]. Het systeem van wisseling van de wacht brengt mee dat de zaak door de parketsecretaris die als beoordelaar de beslissing moet registreren niet meer met de officier van justitie die de sepotbeslissing heeft genomen kan worden besproken, aangezien deze allang weer is vervangen door een ander op het moment dat de sepotbeslissingen worden ingevoerd. De overwegingen voor de beslissing kunnen dus niet eens in de sepotbrief terechtkomen omdat deze niet bekend zijn. Ook kunnen later binnenkomende informatie of twijfels bij de secretaris die de beslissing moet registreren, niet meer worden besproken met de officier die de sepotbeslissing heeft genomen en de volgende officier draait niet in een hem onbekende zaak een beslissing van een collega terug [OM10;OM11].

Een van de respondenten spreekt van ‘twee negatieve trends’ bij ZSM wat betreft de sepotbeslissing: de snelheid tast de inhoudelijke kwaliteit ervan aan (op de wijzen hierboven besproken) en de snelheid is zelf in directe zin een oorzaak van artikel 12 Sv-klachten: aangevers krijgen de sepotbeslissing te snel. Dat punt wordt door verschillende respondenten aangekaart [OM3;OM7;ZM1;OM10]. ‘Mensen zeggen: ik had nog niet eens mijn aangifte getekend op het bureau – voordat ik mijn handtekening had gezet, had ik de sepotmededeling al binnen.’ [ZM1] De pijn van deze snelle verstrekking van sepotberichtgeving zit volgens respondenten op twee punten. Ten eerste wekken sepotbrieven waarin ‘gebrek aan bewijs’ of ‘nader onderzoek heeft niets opgeleverd’ als reden voor het sepot staat en die binnen enkele dagen na de aangifte op de mat vallen, onmiddellijk argwaan: hoe kan het onderzoek in zo korte tijd zijn afgerond [OM3;OM10;ZM1]? Ten tweede bereikt het bericht de aangevers op het moment dat deze nog midden in de emotie van het feit zitten. Nu de informatieverschaffing summier, standaard en onpersoonlijk is, bevestigt de snelheid van beslissing en berichtgeving dat er geen tijd en moeite is gestoken in de zaak en dat het belang van de aangever dus niet is erkend [OM10;OM3;OM14].

5.4.4 *Inzage stukken*

Een specifieke oorzaak van het indienen van klachten die door de respondenten wordt genoemd is de wens inzage in de stukken (processen-verbaal bevindingen, getuigenverklaringen, andere stukken) te verkrijgen. Er zijn verschillende varianten genoemd waarin de wens inzage te verkrijgen mensen ertoe brengt een artikel 12 Sv-klacht in te dienen. Het

meest rechtstreeks met de artikel 12 Sv-procedure verbonden zijn de gevallen waarin aangevers overwegen een artikel 12 Sv-klacht in te dienen, maar geen informatie hebben waarop ze die klacht kunnen baseren [ADV2;AVD4]. Nadat een sepotbeslissing is genomen, wordt namelijk door het OM veelal aan de aangever geen inzage (meer) verschaft in de inmiddels verzamelde bewijsstukken [ADV2;AV4;OM16;OM12].⁶ Advocaten wijzen het OM erop dat het verschaffen van inzage in het dossier een artikel 12 Sv-klacht kan voorkomen, en soms slagen zij in hun opzet [ADV2;ADV4].⁷ Als additioneel voordeel van het vroegtijdig kunnen bekijken van het dossier door de advocaat wordt genoemd dat dit een zekere alertheid bij het OM teweegbrengt; een van de advocaten meldt dat zij dan wel eens een telefoontje krijgt dat het sepotgesprek wordt uitgesteld omdat er toch nader onderzoek wordt gedaan [ADV4]. Een van de advocaten die veel zedenslachtoffers bijstaat vermeldt altijd inzage te krijgen en denkt dat het persoonlijk contact en de opgebouwde vertrouwensrelatie met de betreffende parketmedewerkers in een niet-randstedelijke omgeving daaraan ten grondslag ligt [ADV4].

In grote of gevoelige zaken waarin het sepot-traject uitvoeriger is en er vaak verschillende malen contact is geweest tussen aangevers of hun raadslieden en de officier van justitie (vaak ook een sepotgesprek), wordt volgens respondenten geregeld wel inzage in of afschrift van (delen van) het dossier verschaft voorafgaand aan een eventuele artikel 12 Sv-klacht [OM12;OM13;AVD4;OM5;ADV2]. In doorsneezaken gebeurt dat meestal niet [OM16;ADV3;OM5;ZM1]; een van de respondenten vermeldt dat het (op schrift gestelde) beleid is dat aangevers wordt medegedeeld dat inzage alleen kan worden verkregen via een artikel

6 'Tegenwoordig stuur ik brieven in dat soort situaties, dat ik afschrift wil ontvangen van het strafrechtelijk dossier op grond van de wet justitiële strafvorderlijke gegevens, artikel 51b Sv, anticiperend op de artikel 12 Sv-procedure ex artikel 12 Sv, de Europese richtlijn die op 26 november van kracht wordt, anticiperend werking daarop aannemende, dan wel op basis van de wet openbaarheid bestuur. En ik verzoek u per wetgeving gemotiveerd aan te geven als u wilt weigeren waarom u weigert. En dan krijg ik eigenlijk, tot op heden, krijg ik het dossier. Dan denken ze: hier heb ik geen zin in. Het is een beetje een truc, maar ik heb een officier gehad, die mij bulderend van het lachen opbelde en zei: Hier, je krijgt het, hier heb ik geen zin in. Hij had het eerst geweigerd. Ik zei: dat is ook de bedoeling. Je moet iets doen.' [ADV2]

7 'Ik zeg altijd tegen officieren van: mevrouw, het is heel simpel. U geeft mij nu het dossier en ik kan het beoordelen en er volgt geen artikel 12 Sv-procedure en dan besparen we iedereen een hoop werk, inclusief uw eigen mensen. Of u geeft het niet. Dan span ik die artikel 12 aan, dan zet u eerst hier de hele santenkraam aan het werk, krijg ik straks het dossier, en als u gelijk heeft trek ik het in. Ik weet niet wat u beter vindt voor de rechtspleging. En ik heb het een paar keer opgeschreven in een brief aan de hoofdofficier en dan kreeg ik het dossier.' [ADV2] 'En ze weten mijn argumentatie al: op het moment dat ik niet kan beoordelen of het terecht is, dan moet ik een artikel 12 Sv-procedure beginnen. Dat kunnen we met zijn allen vermijden. De enige die er misschien wat aan heeft ben ik, omdat ik nog een paar punten extra krijg, maar dat vind ik geen reden, dus dat niet. Laat mij nou gewoon het dossier lezen, en dat wil ik best onder de voorwaarde dan doen dat ik het... Tuurlijk moet je er wel over kunnen praten met je cliënt, maar dat (...) gewoon verder niks gedaan wordt. Bij sepot krijg je normaal geen dossier, hè. Dan willen ze in ieder geval niet dat zij het allemaal doorlezen. Ik zeg dan: onder die voorwaarde, als mijn cliënt het ermee eens is, wil ik dat wel doen. Dus dat weten we van elkaar allemaal. En dan krijg je het dossier mee. En dan is het voor mij veel makkelijker om cliënt te gaan uitleggen: hoe vervelend het ook is, maar het is vaak gewoon het wettig bewijs dan. Het lukt niet.' [ADV4]

12 Sv-procedure bij het gerechtshof [OM16]. Een respondent van een ander parket zegt wel stukken te verschaffen aan mensen die overwegen een artikel 12 Sv-klacht in te dienen, omdat het desbetreffende gerechtshof daarin ook ruimharig is. ‘Dat is een beetje burgertje pesten als je iemand zes maanden de stukken onthoudt die hij na zes maanden bij het hof toch wel krijgt’ [OM3]. De terughoudendheid bij het OM komt voort uit de angst dat de stukken die vaak privacygevoelige en opsporingsinformatie bevatten op straat komen te liggen of worden misbruikt voor andere doelen [ADV2;OM6;ADV3; OM12;OM5;MVJ2].⁸ De respondenten die wel stukken verstrekken of krijgen stellen dat dat meestal gebeurt na anonimisering of na ondertekening van een geheimhoudingsverklaring of onder de voorwaarde de stukken niet aan de cliënt te verschaffen [OM3;ADV2;ADV4].

Het niet verstrekken van inzage leidt ertoe dat een klacht ‘pro forma’ wordt ingediend, waarin wordt aangegeven dat de gronden later, zodra de stukken zijn bekeken, zullen worden aangevuld. Is eenmaal inzage verkregen, dan blijkt soms dat de klacht kansloos is, maar dan is de procedure al in gang gezet [ADV2;ZM1;ADV3]. Het beleid bij de hoven ten aanzien van een intrekking van de klacht is wisselend: soms kan de klacht worden ingetrokken en van de lijst verwijderd, vaak wordt de procedure formeel afgewikkeld en volgt er een eindbeslissing op de ingediende klacht – kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond [OM16;OM10;OM9]. Volgens respondenten wordt deze laatste route gekozen omdat de advocaat en/of het gerechtshof er belang bij heeft dat de klacht eindigt in een formele beslissing (vanwege de vergoeding respectievelijk de productiecijfers).

Is het dossier eenmaal bij het gerechtshof, dan kan de klager ingevolge artikel 12f lid 2 Sv het hof om inzage vragen. De respondenten vermelden dat de hoven zijn overeengekomen dat aan advocaten een afschrift van het dossier – met uitzondering van stukken met zeer gevoelige gegevens⁹ – wordt verstrekt, onder voorwaarde dat zij hun cliënten alleen inzage, maar geen afschrift van de stukken geven. Dit beleid is afgestemd met de deken. Klagers zelf krijgen in beginsel alleen de mogelijkheid van inzage, maar krijgen wel een afschrift van het advies en het ambtsbericht [OM6;ZM4;ZM1]. Advocaten geven aan dat het dossier soms automatisch aan hen wordt toegestuurd, maar dat ze soms zelf om het dossier moeten vragen [ADV2;ADV1;ADV3]. Aangezien de hoven klagers een beperkte tijd geven voor de inzage omdat er een medewerker bij aanwezig moet zijn om te controleren of niet toch bijvoorbeeld foto’s worden gemaakt [ZM4], gebeurt het wel dat de klager meent te weinig tijd te hebben gehad om het dossier voldoende te bestuderen. Ook dan kan het gebeuren dat een kansloze klacht wordt doorgezet [ADV3;ZM4].

8 Een van de respondenten noemt het voorbeeld van levensdelicten, waarin het onderzoek nooit echt wordt beëindigd en waarin men bij nieuwe aanknopingspunten het onderzoek opnieuw wil opstarten; het verstrekken van stukken in verband met een artikel 12 Sv-klacht wegens niet vervolgen van een verdachte kan er dan toe leiden dat daderinformatie onbruikbaar wordt [OM5].

9 Als voorbeelden worden genoemd medische gegevens, justitiële documentatie, vechtscheidingen waarin verklaringen van kinderen een rol spelen [ZM1;MVJ2].

Sommige aangevers wensen langs andere dan strafrechtelijke weg een zaak te vervolgen en hebben daarvoor bewijs nodig. Aangezien het OM dit na sepot doorgaans niet verschaft, beginnen deze mensen (op advies van hun raadslieden) een artikel 12 Sv-procedure met als enige doel om de stukken te bemachtigen en te gebruiken voor hun civielrechtelijke bewijspositie [ADV3;ZM1]. Soms is het OM welwillend als daarover open kaart wordt gespeeld en verschaft onderdelen van het dossier, maar dikwijls ook niet [ADV3].

5.4.5 *Verklaring omtrent het Gedrag*

Een nieuwe ontwikkeling waarop door respondenten wordt gewezen is de toename van artikel 12 Sv-klachten ingesteld door ex-verdachten. De reden hiervan is het feit dat de sepotgrond ‘gebrek aan bewijs’ of de strafbeschikking (onaantastbaar geworden door betaling op het politiebureau) ‘meetelt’ in de beslissing over het al dan niet verstrekken van een verklaring omtrent het gedrag (VOG) [OM10;OM11]. Het doel van de artikel 12 Sv-klacht is dan om via strafvervolgung een vrijspraak te verkrijgen, of het OM te bewegen de sepotcode 02 (gebrek aan bewijs) te wijzigen in sepot 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt). Een aantal respondenten geeft aan dat soms te snel tot sepot 02 wordt besloten (zie 5.4.2 en 5.4.3.2); soms blijkt later dat er wel bewijs in de zaak is, soms blijkt dat het eigenlijk sepot 01 had moeten zijn. Deze kwesties probeert het OM in de voorfase van een artikel 12 Sv-procedure op te lossen [OM10].

5.5 MAATREGELEN GERICHT OP REDUCTIE INSTROOM

5.5.1 *Maatregel genoemd door de minister in brief van 22 oktober 2009: motiveringsplicht Aanwijzing slachtofferzorg 2011*

5.5.1.1 **Veronderstelling**

Zoals besproken in 1.4, heeft de minister in 2009 een sterke relatie verondersteld tussen motivering van sepotbeslissingen en het aantal artikel 12 Sv-klachten. Hij verwachtte dat het tot stand brengen van motivering het aantal artikel 12 Sv-klachten zou doen afnemen. Op deze veronderstelling en verwachting is de belangrijkste maatregel op centraal niveau, de regels uit de Aanwijzing slachtofferzorg 2011, gebaseerd.

Uit de interviews komt naar voren dat de meeste respondenten deze veronderstelling en verwachting onderschrijven. Hoewel zij de toenemende instroom als zodanig niet problematiseren (zie 5.3), menen zij dat het wel degelijk een probleem is als artikel 12 Sv-procedures worden gevoerd in zaken waarin bij een betere uitleg van de sepotbeslissing geen klacht zou zijn ingediend. De respondenten oordelen dus dat de acceptatie van

sepotbeslissingen kan en moet worden verhoogd door betere en eerlijke uitleg daarvan en delen de gedachte dat een aanzienlijk deel van de klachten door gebrekkige uitleg wordt veroorzaakt [MVJ2;OM7;OM8;OM9;OM14;ZM2;OM16;OM6]. Een aantal respondenten gokt dat een goede uitleg de helft van de klachten zou kunnen voorkomen [ZM2;OM8;OM14].

Een aantal respondenten betwijfelt de effectiviteit van schriftelijke uitleg van sepotbeslissingen in dit verband. Het rationele van de juridische argumentatie zou botsen met de emotionele ervaring van de aangever en soms slecht aansluiten bij het probleem dat achter de aangifte schuilgaat. Juridische nuances worden vaak niet begrepen en motivering op papier stellen roept altijd nieuwe of meer vragen op [OM4;ZM3;OM15]. Gelet op alle factoren die meespelen, zou het bovendien niet te meten zijn of een betere brief een significant aantal klachten zal voorkomen [ZM3].

5.5.1.2 Implementatie

De maatregel is opgenomen in de Aanwijzing Slachtofferzorg 2011 en heeft de strekking ‘dat een heldere motivering wordt gegeven van de sepotbeslissing en dat in bepaalde gevoelige zaken een aanbod wordt gedaan tot het geven van een mondelinge toelichting op de sepotbeslissing’. In de Aanwijzing zijn deze regels als volgt verwoord: ‘Als de politie besluit geen (nader) onderzoek in te stellen of als het onderzoek niet heeft geleid tot een verdachte, dan informeert de politie hierover het slachtoffer’ (onder ‘opsporing’, kopje 2 informatieverschaffing). Onder ‘vervolging’ wordt onder kopje 1.1 (‘sepot’) vermeld dat:

‘Als de strafzaak door het OM wordt geseponneerd, informeert het OM het slachtoffer schriftelijk over de reden van sepot, licht deze beslissing afdoende toe (*voetnoot*) en wijst hem uitdrukkelijk op de mogelijkheid om een klacht ex artikel 12 Wetboek van strafvordering bij het *gerechtshof* in te dienen. Bij het nemen van een sepotbeslissing moeten de belangen van het slachtoffer uitdrukkelijk worden meegewogen.’

In de voetnoot wordt vermeld wat wordt verstaan onder ‘afdoende toelichting’: ‘Het noemen van alleen de sepotcode is onvoldoende; toegelicht moet worden wat de sepotcode inhoudt en waarom deze sepotcode van toepassing is. In bepaalde gevoelige zaken dient een aanbod tot mondelinge toelichting te worden gedaan.’

Zoals in 5.4.2 naar voren is gekomen, is deze maatregel in de onderzochte organisaties tot op zekere hoogte doorgevoerd, in die zin dat er (a) in de systemen die de sepotbrieven genereren de mogelijkheid is gecreëerd van een korte toelichting op de sepotbeslissing, dat die ruimte ook geregeld wordt gebruikt en dat het vermelden van enkel een sepotcode eigenlijk niet meer gebeurt, en (b) dat in verschillende soorten ernstige zaken (veel genoemd

zijn zedenzaken, maar ook verkeerszaken met dodelijke afloop en zaken van politiegeweld) per brief wordt aangegeven dat nadere toelichting in de vorm van een gesprek kan worden verkregen.

Uit de onder 5.4.2 besproken reacties valt evenwel af te leiden dat de vereiste ‘toelichting’ in de praktijk uitermate beperkt wordt vormgegeven. De norm ‘toelichten wat de sepotcode inhoudt’ wordt voornamelijk vormgegeven door het weergeven van de sepotgrond, de formele omschrijving van de van toepassing zijnde sepotcode. Het kan een ‘semantische discussie’ worden genoemd of het omschrijven van de sepotcode ‘motiveren’ mag worden genoemd, maar duidelijk is dat dit voor aangevers te weinig uitleg biedt. Ook wordt de vraag opgeworpen, wat dan wel een voldoende heldere uitleg is [OM4]. De reacties zijn niet eenduidig over wat wel en wat niet mogelijk is binnen het systeem dat de brieven genereert: de een geeft aan dat het systeem zelf de ingevoerde sepotcode omzet in de omschrijving daarvan en dat daaraan nog slechts een paar woorden kunnen worden toegevoegd [OM16], de ander zegt dat er helemaal niets kan worden ingevoerd [OM3], weer een ander vermeldt standaardtekstblokken die worden gebruikt om die ruimte voor toelichting te vullen [OM12] en de volgende geeft aan dat er echt wel wat ruimte is voor vrije tekst [OM10;OM14].

In de interviews zijn geen opmerkingen gemaakt over toelichting waarom de sepotcode van toepassing is. Uit de algemene opmerkingen van respondenten over de sepotbrieven en de door hen gegeven voorbeelden – inhoudende dat in de sepotbrieven alleen de sepotgrond wordt gegeven en dat er niets wordt uitgelegd – en uit de opmerking van sommige raadsheren dat zij soms niet begrijpen waarom de sepotcode van toepassing is, kan evenwel worden afgeleid dat aan deze eis doorgaans geen gevolg wordt gegeven. De conclusie is dat aan de strekking van de Aanwijzing op dit punt (een ‘heldere motivering’ van de sepotbeslissing) in het leeuwendeel van de gevallen geenszins wordt tegemoetgekomen. Desgevraagd zeggen de respondenten die in 2011 (toen de Aanwijzing in werking trad) reeds bij de artikel 12 Sv-procedure betrokken waren, dat zij geen verbetering hebben bemerkt [ZM1;ZM4;OM15]. Een van de respondenten zegt dat de sepotbeslissingen wel beter gemotiveerd worden dan voorheen, omdat daarop door ressortsparket en hof specifiek is aangestuurd in het bijzonder door uitdrukkelijke afkeuring van verkapte beleidssepots (‘onvoldoende bewijs’, terwijl er überhaupt geen politiecapaciteit is ingezet) [OM9;ZM3]. Anderen zeggen dat er wel meer toelichting in staat dan voorheen, maar dat dat allemaal standaardtekstblokken zijn en niet op de zaak toegesneden uitleg [OM12;OM6].

Een en ander betekent, zoals in 5.4.2 reeds is vermeld, overigens niet dat er geen helder gemotiveerde sepotbrieven de parketdeur uitgaan; in ‘grotere’, ‘gevoelige’ of ‘etalage’ zaken gebeurt dat vaak juist wel – deze brieven zijn niet standaard, maar gaan uitvoerig in op het individuele geval. Dat zijn de uitzonderingen die de regel bevestigen [ZM1;ZM2;ZM3;ZM4;OM5;OM13;ADV2]. ‘Hoe ingewikkelder de zaak, hoe beter de uitleg’ [OM13].

Soms komt er ook een meer uitvoerige sepotbrief als een aangever zich heel actief heeft opgesteld in het voortraject, mogelijk om een artikel 12 Sv-klacht te voorkomen [ADV3].

Aan de norm gegeven in de Aanwijzing dat een aanbod tot een gesprek over de sepotbeslissing moet worden gedaan, blijkt uit de interviews in de praktijk te worden voldaan. Vele respondenten vermelden sepotgesprekken, vooral in relatie tot zedenzaken, ernstige geweldsdelicten, verkeerszaken en zaken over politiegeweld [OM16;ADV4;AVD2;OM8;OM3;OM4]. Deze gesprekken worden door OM-respondenten en advocaten als belangrijk beschouwd [ADV4;OM6;OM8;OM4;OM15;OM14], ofschoon wel wordt aangegeven dat lang niet alle officieren van justitie in staat of geschikt zijn dit soort gesprekken goed te voeren [OM15;OM6;ADV2]. De insteek van die gesprekken lijkt wel enigszins te variëren; de een spreekt van uitleg van een genomen sepotbeslissing [OM3], de ander zegt dat het in deze gesprekken gaat om het bespreken van een voornemen tot sepot [OM4;ADV2]. Enkele advocaten vermelden dat het wel voorkomt dat op basis van het gesprek alsnog nader onderzoek wordt geëntameerd [ADV2;AVD4]. Dit heeft de positieve uitwerking dat aangevers de indruk krijgen dat er echt alles aan is gedaan om de zaak tot klaarheid te brengen, en dat zij geen artikel 12 Sv-klacht wensen in te dienen [ADV4]. Respondenten geven overigens aan dat een sepotgesprek zeker geen panacee is tegen artikel 12 Sv-klachten; soms begrijpen of accepteren mensen de beslissing nog steeds niet of willen hun zaak tot het eind voortzetten [OM6;OM8;OM14;RvdR].

5.5.1.3 Oorzaken gebrekkige implementatie motiveringsplicht

Ondanks de algemene erkenning dat de sepotbrieven in ‘bulkzaken’ aangevers onvoldoende uitleg bieden, geven respondenten aan geen oplossing hiervoor te zien. Veel respondenten stellen dat het eenvoudig onmogelijk is om bij iedere sepotbeslissing een op de individuele zaak toegesneden motivering op schrift te stellen. Daartoe is de capaciteit binnen het OM eenvoudigweg volstrekt ontoereikend [OM8;OM4;OM5].¹⁰ Sommigen menen bovendien dat eigenlijk alleen een mondelinge uitleg geschikt is om de aangever opheldering te geven en de kou uit de lucht te nemen, maar dat is al helemaal onmogelijk in de grote hoeveelheid zaken [OM8;OM10;OM16]. Op centraal niveau wordt een betere toelichting weliswaar gewenst, mede in het licht van Europese regels op dit punt, en wordt daartoe wordt gewerkt aan aanpassing van de automatiseringssystemen waarin de brieven worden aangemaakt, maar tegelijkertijd wordt aangegeven dat dit een langdurig en kostbaar proces is.¹¹

10 ‘We kunnen niet aan 5000 mensen individueel gaan uitleggen dat juist hun fiets niet opgespoord wordt.’ [OM5]

11 ‘En dan moet je concurreren met 600 wetswijzigingen, met de uitrol van GPS-maatwerk, nu over de parketten, dat moet nu doorgaan, dat Compas moet eruit. En automatiseringsbudget, dat is elke... Als ik een woord in een brief aangepast wil krijgen, dat is zo 10-15 duizend euro, de boete. En iemand van ATOS moet dat testen en kijken en komt dat eruit, en dat kost veel geld. Als je 150 brieven moet aanpassen, dan weet je ongeveer wat dat kost. Nou, er is geen geld op dit moment. Er moet 20 procent af.’ [OM4]

Als bron van de gebrekkige kwaliteit van de sepotbrieven wordt het automatisch genereren daarvan genoemd. Het systeem dat die brieven genereert, kent nauwelijks mogelijkheden tot individualisering – het vergt zelfs veel tijd en inspanning om een standaardbrief níét te laten uitgaan. Soms wordt nog met Compas gewerkt, GPS is nog niet overal volledig ingevoerd [OM3;OM4]. Ook wordt gewezen op het feit dat deze informatie wordt verschaft en dat deze brieven worden uitgedaan door medewerkers op een laag functieniveau (‘schaaltje 2 stelt het sepotbericht aan het slachtoffer op’ [ZM4]) of door de politie die daartoe onvoldoende geëquipeerd wordt geacht [ZM2;OM12;ZM4;OM6].¹² Dat was altijd al het geval, maar sommige respondenten vermelden dat de digitalisering en versnelling in ‘bulkzaken’ (in ZSM) inmiddels zover is doorgevoerd dat daarin nauwelijks meer eigenaarschap van zaken bestaat; het ‘virtueel parket’ – waarin medewerkers die elders zitten om achterstanden weg te werken voor telkens andere parketten en via GPS beslissingen nemen – lijkt de apotheose daarvan. In ZSM moeten alle medewerkers in het systeem kunnen om op ieder moment van alles aan te klikken en aanvullingen in te voeren; dat brengt mee dat er sepotbrieven uitgaan met absurde teksten en juridische fouten ondertekend door ‘de officier van justitie’ [OM10]. Er worden soms goede beslissingen in foute sepotbrieven uitgestuurd, omdat iemand vergeten is een bepaald vakje aan te vinken [OM16]. Daarom wordt de conclusie getrokken dat veel klachten worden veroorzaakt door de logistiek en niet zozeer door de inhoud van de beslissing [OM10;OM16].

Een aanzienlijk aantal respondenten meent dat in deze voorfase werk verricht zou moeten worden waardoor klachten worden voorkomen en indien toch een klacht wordt ingesteld, de tijd voor het opstellen van ambtsberichten kan worden bekort. Dat zou meer tijd en aandacht voor sepotbeslissingen en -brieven vergen, en een beter ontwikkeld slachtofferperspectief [OM15;OM10;OM3;OM9;OM14]. Hoewel het slachtofferperspectief inmiddels in de organisatie aan het doordringen is, wordt gezegd dat er nog steeds spanning bestaat met de traditionele cultuur van het OM met weinig persoonlijk contact met justitiabelen [OM3]. Bovendien wordt gezegd dat het bewerkstelligen van acceptatie van sepotbeslissingen haaks staat op het huidige snelheidsdenken en de aansturing op afdoenings- en doorloopcijfers [ZM2;OM10].¹³ Afgezet tegen de hoeveelheid artikel 12 Sv-klachten waarin het ambtsbericht dan al min of meer op papier zou staan, levert de investering in een goede sepotbrief te weinig op [OM5]. Zo werd het voorstel van een van de afdelingen van het ressortsparket om de sepotbeslissingen beter te motiveren om de instroom het hoofd te bieden, door een hoofdofficier van de hand gewezen omdat de doorloopcijfers juist aan het verbeteren waren; men dacht zelf veeleer aan het inkorten van de ambtsberichten

12 ‘(...) sterker nog, wij moeten vaak aan de politie uitleggen dat wat zij denken dat bewijs is dat dat helemaal geen bewijs is.’ [OM13]

13 ‘Dan moet je weer binnenbrengen wat we nou juist hebben wegbezuinigd, dat persoonlijk contact’. [OM10]

[OM9]. Op een van de parketten is overgegaan op minder uitvoerig motiveren van sepotbrieven in een bepaald type gevoelige zaken, omdat is gebleken dat in die zaken relatief weinig artikel 12 Sv-klachten worden ingesteld. Weliswaar wordt verondersteld dat de uitgebreide motivering een van de redenen is van het beperkte aantal klachten (dat was tevens haar doel), toch tracht men zo tijd te besparen [OM5].¹⁴ Als oorzaak van het feit dat initiatieven tot het voorkomen van klachten niet makkelijk in de praktijk worden gebracht, wordt ook genoemd dat het schrijven van goede sepotbrieven niet ‘meetelt’, omdat het aantal artikel 12 Sv-klachten wel, maar het voorkomen daarvan niet wordt geregistreerd. Er wordt geen capaciteit en dus geen tijd toegekend voor het voorkomen van klachten, maar wel voor het afwikkelen van ingediende klachten. ‘Ik heb er laatst 14 weggewerkt, van dit soort brieven. Heeft me anderhalve dag gekost. Van geen enkele ... Ik heb het nu toevallig bijgehouden. Van geen enkele van die 14 zaken heb ik inmiddels een klacht. Dus misschien heb ik heel even succes gehad, maar dat ziet niemand. Op papier bestaan die brieven niet. Terwijl, als ik niks had gedaan, had ik anderhalve dag mijn zitting kunnen voorbereiden, gewoon mijn werk kunnen doen.’ [OM10]

5.5.2 Overige maatregelen

5.5.2.1 Telefonisch contact bij sepot (ter voorkoming van klachten)

Op een van de bezochte parketten moet bij alle sepotbeslissingen telefonisch contact worden opgenomen met de aangevers. Het doel is een betere – persoonlijke, toegespitste – uitleg van de sepotbeslissing te geven, en daarmee artikel 12 Sv-klachten te voorkomen. De hoop is de tijd die gaat zitten in het opstellen van ambtsberichten te reduceren en in een eerder stadium zinvoller te besteden. Het beleid is dat eerst telefonisch contact moet worden gezocht met de aangever om de sepotbeslissing uit te leggen; pas daarna gaat een standaard-sepotbrief uit naar de aangever. Dit heeft nog niet tot overbelasting geleid [OM3].¹⁵

5.5.2.2 Mediation (ter voorkoming en intrekking van klachten)

Veel van de zaken die in de artikel 12 Sv-procedure terechtkomen, betreffen conflicten tussen bekenden (buren, ex-echtelingen) en lenen zich in theorie dus goed voor *mediation*. In de praktijk lijkt dit echter zelden voor te komen. Slechts door één respondent wordt

14 ‘(...) nu nemen we gewoon het risico dat als het 10 procent blijft, dat je dan in 10 procent van de zaken dan alsnog een uitgebreid oordeel op papier moet zetten.’ [OM5]

15 Een andere respondent meldt dat deze maatregel ook op zijn parket is besproken, maar volstrekt onhaalbaar werd geacht [OM10]. Dit beleid is overigens nog niet uitgekristalliseerd en er reesteren belangrijke vragen. Moet er een mogelijkheid worden geboden aan de klager die dat wenst om verder te praten? Hoe moet dit vormkrijgen in ZSM: na hoeveel tijd moeten aangevers worden gebeld? En hoe kan georganiseerd worden dat als het contact niet tot stand is gebracht, de volgende medewerker dit oppakt? [OM3].

mediation genoemd als mogelijkheid de instroom van artikel 12 Sv-klachten te verminderen, in te zetten in ZSM [OM15].

Soms wordt door het gerechtshof ter zitting wel eens een voorstel tot *mediation* gedaan [ZM1;ADV2]. Soms leidt dit tot positieve resultaten en wordt een klacht op basis daarvan ingetrokken of ongegrond verklaard, vaak is de zaak te ver gevorderd en zijn de posities te zeer ingegraven; dan wil men echt een uitspraak ten gronde van de rechter [ZM1].

5.5.2.3 Interventie OM (gericht op intrekking klacht)

In verschillende interviews is de mogelijkheid besproken dat het OM na het indienen van een klacht op een of andere manier intervenueert zodat de reden van de klacht vervalt en de klager zijn klacht intrekt. Verschillende respondenten zijn daarvan voorstander en dit gebeurt in de praktijk ook wel.

Een obstakel voor het tegemoetkomen aan sommige klagers zijn de verwachtingen die de sepotbeslissing heeft gewekt bij de ex-verdachte. Gerechtvaardigde verwachtingen dat niet wordt vervolgd kunnen alleen worden doorbroken door een beslissing van de rechter in het kader van een artikel 12 Sv-procedure; vervolging zonder bevel van het gerechtshof ingevolge artikel 12i Sv levert niet-ontvankelijkheid van het OM op. Over de vraag wanneer sprake is van dergelijke verwachtingen en dus wanneer een beslissing van het gerechtshof nodig is om alsnog een vervolging te beginnen, wordt verschillend gedacht. Ook speelt mee dat het voor de officier van justitie vaak niet duidelijk is wat de politie precies tegen de (ex)verdachte heeft gezegd; een van de respondenten vermeldt dat weliswaar met de politie is afgesproken dat ze zeggen ‘u hoort nog van het OM’, maar dat bekend is dat geregeld al enige toezegging wordt gedaan [OM10]. Deze onduidelijkheden leiden tot een zekere terughoudendheid bij het OM een sepotbeslissing te heroverwegen [OM9;OM10].

Een mogelijke heroverweging is vaak aan de orde als een klacht is ingediend tegen het gebrek aan actie bij of een beslissing niet (verder) op te sporen door de politie en de strekking heeft dat er alsnog opsporing (en vervolgens vervolging) plaatsvindt. De respondenten zijn stellig in hun afwijzing van zelfstandige beslissingen van de politie, in het bijzonder die beslissingen die als politieseptot kunnen worden beschouwd [OM6;OM9;OM14;OM15;OM3]. Men weet wel dat in de praktijk verschillende zaken eindigen (dikwijls: niet worden begonnen) zonder dat het OM daarin is gekend, maar de verantwoordelijke is hoe dan ook de officier van justitie. De een meent dat dit betekent dat de klacht over politiebepslissingen door het hof kan worden behandeld (de officier had toezicht moeten houden) [OM9;OM15], de ander meent dat dit betekent dat de klacht niet ontvankelijk is zolang er geen formele sepotbeslissing door het OM is genomen [OM8;ZM1]. Klachten over politiebepslissingen volgen dan ook verschillende routes in de artikel 12 Sv-procedure. Het ene hof is van oordeel niet (inhoudelijk) te kunnen beslissen op een klacht tegen een beslissing van de politie zonder formele sepotbeslissing door het OM en verwijst klagers naar het OM voor een beslissing over het al dan niet vervolgen [OM6]. Het andere hof

neemt dergelijke klachten zonder meer in behandeling; stilzitten wordt gelijkgesteld met seponeren [OM16;OM11]. De parketten richten zich op de opvatting van het hof, maar volgen ook hun eigen opvattingen en belangen. Op het ene parket worden dergelijke klachten niet standaard doorgestuurd naar het hof en volgt soms een heroverweging [OM5], op het andere parket worden klachten over een politiebeslissing direct als een artikel 12 Sv-klacht doorgestuurd naar het hof [OM7;OM10;ADV2]. Deze handelwijze komt voort uit de wens een rechterlijke uitspraak in handen te hebben om een vervolging te dekken met het oog op eventueel opgewekte verwachtingen [OM8;OM9], maar ook uit de opvatting dat doorsturen minder tijd kost dan een heroverweging, waarvan aangenomen wordt dat die dikwijls op een formele bevestiging van het sepot neerkomt en dus alsnog een artikel 12 Sv-klacht zal opleveren [OM9;OM7]. Gelet op de hoeveelheid klachten die betrekking hebben op de beslissing van de politie geen opsporingscapaciteit op de zaak in te zetten, wordt wel voorgesteld om heroverweging door de officier van justitie wettelijk in te bouwen als voorportaal van de artikel 12 Sv-procedure en een gedeelte van deze klachten dus buiten de procedure te houden (zie hierover 5.5.3.1).

Niettemin wordt het actief optreden ná het indienen van een klacht door verschillende OM-respondenten genoemd als zinvolle mogelijkheid klachten ‘op te lossen’. Meerdere respondenten zeggen bijvoorbeeld dat het sepot alsnog zou kunnen worden uitgelegd in een gesprek [OM9;OM10;OM5]. Klachten die voortkomen uit de wens schade vergoed te krijgen worden door het OM geregeld alsnog opgelost; een voorbeeld is de ‘schade-niet voegen’ mogelijkheid, waarmee een klager schadevergoeding kan krijgen of het organiseren van een gesprek tussen klager en beklaagde over de schade [OM7;OM15].

Als het verzoek om een ambtsbericht binnenkomt, wordt soms alsnog door het OM onderzoek geëntameerd of vervolging ingesteld als men al weet dat het hof nader opsporingsonderzoek zal vragen of als de AG vindt dat vervolging moeten worden ingesteld [OM10;OM9;OM11]. Hierin verschillen de AG’s van opvatting: een andere AG verkiest om de beslissing van het gerechtshof af te wachten in plaats van op vervolging aan te sturen bij de eerste lijn [OM12]. Dat kan te maken hebben met het feit dat sommige hoven geen formele intrekking toestaan van klachten die materieel zijn opgelost, maar van oordeel zijn dat er een formele beslissing van het hof moet volgen (niet-ontvankelijkheid of ongegrondheid). Soms botst deze ‘korte route’ echter ook met de wens van de advocaat de procedure helemaal af te lopen omdat zijn vergoeding daarvan afhangt. Dan wordt de klacht om die reden niet ingetrokken en wordt de beslissing afgewacht [OM10].

5.5.3 *Gewenste wetswijzigingen en (nog) niet uitgevoerde ideeën*

5.5.3.1 **Gewenste wetswijzigingen**

Voorfase bij het OM (in geval van afdoening door de politie)

Verschillende respondenten menen dat het inbouwen van een fase voorafgaand aan de artikel 12 Sv-procedure, waarin potentiële artikel 12 Sv-klagers hun vragen en klachten eerst bij het OM ter (her)beoordeling kunnen neerleggen, artikel 12 Sv-klachten kan voorkomen. Door de (her)beoordeling en uitleg zou dan een gedeelte van de klachten die nu de gehele artikel 12 Sv-procedure doorlopen, worden ‘afgevangen’. Het gaat hier niet alleen om het voorkomen van klachten, maar men wenst dat de wetgever duidelijkheid verschaft over welke kwesties in het kader van de artikel 12 Sv-procedure moeten kunnen worden voorgelegd aan en worden besloten door het hof [ZM1;ADV2]. Hierboven is al verschillende malen naar voren gekomen dat hierover verschillen in standpunt en verschillende handelwijzen bestaan.

De respondenten zijn algemeen tegenstanders van het omvormen van de procedure tot een administratieve procedure bij het OM, maar respondenten vinden zo’n fase van (her)beoordeling wel een goed idee voor de gevallen waarin er geen formele sepotbeslissing door het OM is genomen, maar de zaak al door de politie is beëindigd [ZM1;OM6;OM9;OM8;OM12;OM13]. Een enkeling stelt een herbeoordeling van sepotbeslissingen door parketsecretarissen door de (hoofd)officier van justitie voor; zo krijgt deze zicht op wat er bij wie fout gaat, hetgeen kan leiden tot groter besef van hoe deze klachten voorkomen kunnen worden en de beoordeling daarvan beter georganiseerd kan worden [OM11].

Het merendeel voegt aan het principieel positieve standpunt over een verplichte herbeoordeling van politiebepalingen en uitleg van de (daarop mogelijk volgende) sepotbeslissing, toe sceptisch te zijn over de praktische betekenis van een voorfase bij het OM. Zij ervaren dat het OM nu op klachten en vragen van aangevers geregeld niet of niet binnen een acceptabele termijn reageert en denken daarom dat deze voorfase onmogelijk een zinvolle procedure kan zijn. Er komt dan weer een laag bij, er ontstaat enorme vertraging en het gerechtshof moet nog oudere zaken beoordelen dan thans het geval is [ZM1;OM10;RvdR]. Een respondent merkt op dat zo’n voorfase impliceert dat weer wordt ingebracht wat eerder is wegbezuinigd: het persoonlijke contact met de aangever dat door werkdruk, hoeveelheid en snelheid is verdwenen [OM10]. Een andere respondent denkt dat veel klagers dan al zo sterk gekant zijn tegen de beslissing dat zij niet meer open zullen staan voor de uitleg van het OM [OM13].

Enkele respondenten merken op dat zo’n (her)beoordeling nu al kan plaatsvinden en ook al plaatsvindt en dat introductie van een formele voorfase niet nodig is. Een (her)beoordeling hoort tot het bestaande takenpakket van het OM dat oren en ogen open

moet houden voor de belangen van burgers en een zorgvuldige beslissing behoort te nemen over opsporing en vervolging waarvoor het verantwoordelijk is [OM9;OM10].

Regeling omtrent inzage stukken en intrekking klacht

Verschillende respondenten geven aan dat er een wettelijke regeling zou moeten komen op basis waarvan de aangever na sepot het dossier kan inzien of daarvan afschrift kan krijgen. Een dergelijke regeling zou voorkomen dat klachten worden ingediend die kansloos zijn of die enkel strekken tot verkrijgen van stukken in het licht van een civielrechtelijke procedure (zie 5.4.4). Het wordt een onbegrijpelijke situatie geacht dat de persoon in kwestie na indienen van een klacht bij het gerechtshof en na toezending van de stukken aan het hof inzage krijgt in stukken die hem in de daaraan voorafgaande (soms lange) tijd werden onthouden, terwijl hij toen juist informatie nodig had om een klacht te kunnen indienen [OM3;ADV2]. Aan de hand van de stukken kunnen potentiële klagers, maar vooral hun raadslieden, tevoren bepalen of de klacht haalbaar is en indien dat niet het geval is, aangevers de sepotbeslissing uitleggen. De verwachting is dat het aantal klachten daardoor zal dalen. Volgens advocaten kunnen de bezwaren tegen verstrekking (privacy, opsporingsbelang) worden ondervangen door anonimisering of een geheimhoudingsverklaring; in de gevallen waarin door het OM afschrift wordt verschaft, wordt vaak een afspraak met de raadsman gemaakt.¹⁶ Een bijkomend voordeel van het verkrijgen van het dossier van het OM is volgens enkele respondenten dat het OM dan zelf de zaak mogelijk nog eens kritisch bekijkt, waardoor het indienen van een klacht niet meer nodig is [ADV4;ADV2].

In het licht van de ervaring dat veel kansloze klachten worden ingediend omdat de klager niet de mogelijkheid heeft zijn kansen tevoren op grond van de stukken in te schatten, wordt het zinvol geacht als een regeling tot stand zou komen inhoudende dat de hoven de klager bij toezending van het dossier een termijn stellen voor bevestiging van de klacht dan wel intrekking daarvan. Het moet klagers duidelijk worden gemaakt dat intrekking een eenvoudige optie is, en zo'n regeling voorkomt dat als een klager wenst in te trekken, het hof alsnog een formele beslissing meent te moeten nemen [OM16;ADV2].

Differentiatie in soorten klachten/verlofsysteem

In 3.3 en 5.3 is besproken dat veel respondenten, waaronder de geïnterviewde raadsheren, van oordeel zijn dat niet zou moeten worden overgegaan tot het uitzonderen van bepaalde

¹⁶ De gerechtshoven verstrekken afschriften aan raadslieden met begeleidend schrijven dat geen afschrift aan de cliënt mag worden gegeven. Een respondent geeft aan dat dit geen wettelijke grondslag kent; het is niet een geïndividualiseerde beslissing door de voorzitter zoals bedoeld in artikel 12f lid 2 Sv. De respondent vermeldt voorts dat als je als advocaat een beklagde bijstaat 'dan krijg je het niet met het regeltje erbij "u mag het niet aan uw cliënt verstrekken" (...) Dan denk ik: daar zitten toch ook allemaal gegevens van derden in? (...) Er is een angst om dossiers aan slachtoffers te verstrekken en aan verdachten verstrekken we alles. (...) Wat is dat voor iets idiots?' [ADV2]

soorten klachten van de artikel 12 Sv-procedure om het aantal klachten terug te brengen. Het bepalen van een grens is bijzonder lastig en het soort zaken dat je in redelijkheid buiten de procedure zou kunnen houden, vertegenwoordigt volgens sommigen slechts een beperkt aantal klachten [ZM3;ZM4]. Ook in schijnbaar kleine en eenvoudige zaken kan immers een groot drama aan de orde zijn dat noopt tot het serieus luisteren naar en beoordelen van het verhaal van deze mensen. Niettemin ziet een aantal respondenten wel heil in een wettelijke regeling waarmee het in sommige soorten zaken niet langer zonder meer mogelijk zou zijn een artikel 12 Sv-klacht in te dienen [ADV2;OM3;OM12]. Het bepalen van die grens (genoemd wordt het soort strafbare feiten of de sepotgrond) is, zo wordt onderkend, in zekere zin arbitrair. Er wordt in dit verband geopperd om een verlofsysteem te introduceren. Voor bepaalde zaken zou de artikel 12 Sv-procedure in beginsel niet moeten openstaan, maar de belanghebbende zou het hof moeten kunnen verzoeken het beklag niettemin te ontvangen [OM14;OM3].

Klachten waaraan een geschil tussen bekenden ten grondslag ligt, worden door de respondenten het meest geproblematiseerd in de context van de procedure. Deze mensen staan dikwijls ‘in de vechstand’ en staan dus niet open voor andere oplossingen, zelfs niet bij het hof. Er wordt betwijfeld of de procedure niet veel te veel tijd, geld en capaciteit kost in verhouding tot het belang van de zaak, of zij wel bedoeld is voor deze gevallen en er wordt aangegeven dat zij niet geschikt is om deze problemen aan te pakken. Het herhaaldelijk over en weer indienen van artikel 12 Sv-klachten is soms het gevolg.

Verplichte rechtsbijstand

Een aantal respondenten is ervan overtuigd dat rechtsbijstand bijdraagt aan het beperken van het aantal klachten dat wordt ingediend. Sommigen opperen daarom een wettelijke verplichting tot rechtsbijstand te introduceren [ADV2;OM3;OM5]. Ook de mogelijkheid dat het gerechtshof in de ontvangstbevestiging nadrukkelijk wijst op de mogelijkheid van juridische bijstand zou al belangrijk zijn. Op twee punten zou dit het aantal klaagschriften kunnen verminderen: het werpt een financiële drempel op die mensen ervan zal weerhouden al te gemakkelijk een klacht in te dienen, en voor indiening beoordeelt een advocaat of de klacht wel enige kans van slagen heeft zodat naar verwachting minder (kansloze) zaken worden ingediend. De toegang tot het dossier in deze voorfase van artikel 12 Sv moet dan natuurlijk eveneens worden geregeld. Bovendien wordt van dit vroegtijdige inschakelen van raadsman en dossier verwacht dat de klaagschriften van een hoger niveau zullen zijn, waarmee de kwaliteit en de snelheid van de procedure gediend zijn (4.5.5.5).

5.5.3.2 Verwachtingen van ZSM

Verschillende respondenten geven aan dat ZSM – in theorie – de perfecte omgeving is om de communicatie met aangevers over sepotbeslissingen beter vorm te geven. In ZSM bestaan de mogelijkheden – voortdurende bemensing, aanwezigheid slachtofferexperts,

korte lijnen, aan de ingang van het strafrecht – om in persoonlijk contact te treden over sepotbeslissingen [OM15;OM16;OM6;OM9;OM14;OM8;OM13]. Zoals onder 5.4.3.2 naar voren is gekomen, ervaren veel respondenten op dit moment echter juist negatieve gevolgen van ZSM op de artikel 12 Sv-procedure.

Het is de bedoeling dat in de loop van 2015 ook Slachtofferhulp Nederland altijd op de ZSM-unit aanwezig is om het slachtoffer te bellen om diens wensen en schade te inventariseren en daarvan rapport uitbrengt aan de dienstdoende officier van justitie. Op die manier kan in ieder geval worden verzekerd dat de officier van justitie de wensen en belangen van het slachtoffer betreft in zijn afdoeningsbeslissing. Deze gang van zaken zou dus een aantal klachten al kunnen voorkomen, in het bijzonder de klachten die betrekking hebben op het niet meenemen van de schade in de sepotbeslissing [OM4].

De respondenten hebben verschillende ideeën en verwachtingen; deze komen grotendeels neer op het tot stand brengen van een situatie van persoonlijk contact met aangevers, waarin sepotbeslissingen met hen kunnen worden besproken. ‘In ZSM zoals het bedoeld was ziet de officier van justitie de verdachte en ziet de officier van justitie de aangever’ [OM13]. ‘Zet daar direct iemand van Slachtofferhulp neer die zegt, ik ga u nu uitleggen hoe het zit’ [OM14]. ‘ZSM heeft mensen die voor de snelheid en de kwaliteit aan de ingang zitten. Die kunnen zich uitstekend profileren door juist over dit soort zaken met aangevers in gesprek te gaan. Je moet gewoon deskundigheid aan de voordeur zetten en dat betekent dat je mensen soms gewoon gelijk geeft’ [OM15]. ‘Bij ZSM zitten de mensen die dit soort zaken seponeren; die kunnen beter dan een briefje uitdraaien even bellen met de aangever, kom even tien minuten praten’ [OM16]. Een ander kenmerk van ZSM waaraan verwachtingen ten aanzien van het voorkomen van artikel 12 Sv-klachten worden ontleend, is de aanwezigheid van vele ‘ketenpartners’. Blijkt rondom een sepotbeslissing van achterliggende problemen en conflicten, dan kan daarover snel informatie worden ingewonnen en kunnen partners worden ingeschakeld om die problemen te helpen oplossen [OM15].

Respondenten geven aan dat de potentie van ZSM artikel 12 Sv-klachten te voorkomen staat of valt met een goede selectie van zaken die zich voor snelle afdoening lenen; onder de huidige opvatting dat ‘alles in ZSM moet’, kunnen de positieve verwachtingen niet worden waargemaakt [OM9;OM8].

5.5.3.3 Aanbod telefonische uitleg voornemen van sepot

Op een van de afdelingen van het ressortsparket zijn plannen ontwikkeld voor een pilot met brieven aan aangevers waarin wordt vermeld dat het OM het voornemen heeft de zaak te seponeren en waarin een telefoonnummer wordt gegeven dat aangevers kunnen bellen om aan te geven dat ze willen worden teruggebeld [OM15]. Dan kan vervolgens iemand die de zaak kent met het dossier in de hand de aangever terugbellen om uitleg te geven.

Zo kan werk bespaard worden in het latere stadium van het ambtsbericht; er zullen minder klachten binnenkomen en het wiel hoeft dan niet opnieuw te worden uitgevonden.¹⁷

Het idee om een voornemen van sepot aan aangevers bekend te maken, komt voort uit de opvatting dat een sepotbeslissing niet zonder meer kan worden teruggedraaid als toch blijkt dat bijvoorbeeld nader onderzoek had moeten worden verricht (zie hierboven onder ‘interventie OM’); dan heb je ‘nog heel even de handen vrij’ [OM15].

5.5.3.4 **Betere informatie over haalbaarheid en procedure**

Een aantal respondenten verwacht dat minder mensen artikel 12 Sv-klachten indienen als zij voor of bij het indienen van een klacht adequaat geïnformeerd zouden worden over de aard en de beperkingen van de procedure en de kansen van een gunstig resultaat. Sommige respondenten vinden dat in dat verband verplichte rechtsbijstand zou moeten worden overwogen, en een spoedige organisatie van rechtsbijstand bij ZSM [ADV2;OM3;OM5]. Met advocaten kunnen de juridische beperkingen worden besproken en zij kunnen deze vervolgens uitvoerig met hun cliënten doornemen. Een andere respondent geeft aan dat op de site van de rechtspraak ook informatie zou moeten worden verschaft over wat voor zaken wel en wat voor zaken niet gegrond worden verklaard [MV]1]. Ook wordt bij een van de hoven nagedacht over het meesturen van een folder aan klagers bij de ontvangstbevestiging van hun klacht, waarin de aard en beperkingen van de procedure wordt uitgelegd; dit zou mensen mogelijk ertoe brengen hun klacht in te trekken [ZM3].

5.6 TUSSENCONCLUSIE

Hieronder worden achtereenvolgens de onderzoeksvragen beantwoord voor zover deze betrekking hebben op de instroom van artikel 12 Sv-klachten.

Onderzoeksvraag 2: Is uitvoering gegeven aan de door de minister bij brief van 22 oktober 2009 aangekondigde maatregelen om de instroom van klachten te voorkomen? Zo nee, wat is daarvan de reden?

Deze onderzoeksvraag is aan de orde gekomen in 5.5.1. Daarin is besproken dat de aangekondigde maatregel is neergelegd in de Aanwijzing slachtofferzorg 2011 en dat de strekking van de in die Aanwijzing neergelegde maatregel het geven van een heldere motivering van de sepotbeslissing is.

17 Deze argumentatie heeft de desbetreffende parketten, die zwaar gebukt gaan onder de bezuinigingen, echter niet kunnen overtuigen; de pilot is niet doorgegaan.

In de Aanwijzing wordt bepaald dat in ernstige gewelds- en zedendelicten een aanbod tot een sepotgesprek moet worden gedaan. Deze maatregel lijkt algemeen te worden uitgevoerd.

Wat betreft de sepotbrieven wordt in de Aanwijzing bepaald dat het OM een sepotbeslissing ‘afdoende’ moet toelichten, waarbij wordt aangegeven dat het noemen van de sepotcode onvoldoende is, maar dat moet worden toegelicht wat de sepotcode inhoudt en waarom deze van toepassing is. In 5.5.1 is naar voren gekomen dat dit ‘sepotcode-verbod’ in grote lijnen is doorgevoerd. De gebruikte systemen (waarin de afdoeningsbeslissing wordt geregistreerd en die brieven aan aangevers genereren) kennen de mogelijkheid van een korte toelichting en in veel sepotbrieven wordt dan de sepotgrond genoemd. Een uitleg waarom de sepotgrond van toepassing is lijkt niet of nauwelijks te worden gegeven.

De respondenten zijn algemeen van oordeel dat de sepotbrieven in het leeuwendeel van de zaken de aangever onvoldoende uitleg bieden van de beslissing. In grotere of gevoeligere zaken worden vaak wel goed gemotiveerde sepotbrieven opgesteld door de medewerkers die de sepotbeslissing hebben genomen. De implementatie van de motiveringsplicht uit de Aanwijzing is dus te beperkt om te voldoen aan de strekking van de maatregel; een heldere motivering waardoor een artikel 12 Sv-klacht kan worden voorkomen, wordt doorgaans niet gegeven.

In 5.5.1.3 is uiteengezet welke redenen daarvoor 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 automatisering wordt daarom als zelfstandige bron van artikel 12 Sv-klachten benoemd.

De politie is ingevolge de Aanwijzing gehouden de aangever te informeren over beslissingen geen (verdere) opsporingshandelingen in de zaak uit te voeren, maar voor haar geldt niet een vergelijkbare motiveringsplicht. Niettemin worden aangevers soms door de politie schriftelijk geïnformeerd; de respondenten die dergelijke brieven wel onder ogen krijgen, zijn echter algemeen zeer negatief over inhoud en kwaliteit daarvan.

Onderzoeksvraag 3: Zijn andere maatregelen van gelijke strekking of met hetzelfde doel genomen?

In 5.5.2 zijn de overige maatregelen ter voorkoming van klachten besproken die door de organisaties zijn genomen. Net als in 4.6 is besproken, geldt voor de daar besproken maatregelen de kanttekening dat deze niet alle zonder meer kunnen worden beschouwd als ‘maatregelen om de instroom van klachten in te dammen’. Het aanbieden van mediation en het interveniëren door het OM in aanloop naar een artikel 12 Sv-klacht of in het traject na indienen van een klaagschrift zijn handelwijzen die al lange tijd opgeld doen, en niet alleen kunnen worden begrepen als maatregelen gericht op het voorkomen van artikel 12 Sv-klachten. Dat geldt wel voor de verplichting die op een van de parketten wordt gesteld om, voordat de sepotbrief uitgaat, telefonisch contact te zoeken met de aangever om de sepotbeslissing uit te leggen.

Mediation lijkt door het OM niet geïnitieerd te worden als middel om artikel 12 Sv-klachten te voorkomen. Een reden zou kunnen zijn dat de ‘voorfase’ van de artikel 12 Sv-klacht (doorgaans) begint bij de sepotbeslissing, terwijl mediation vaak wordt ingezet met als doel strafrechtelijke interventie te voorkomen. Bovendien is het een kostbaar traject, indien er al beschikt wordt over het noodzakelijke raamwerk (gecertificeerde mediators, protocollen). Enkele respondenten maken echter wel melding van (zeldzame) gevallen van mediation geïnitieerd door de hoven; de resultaten zijn zeer beperkt, omdat, eenmaal bij het hof aanbeland, er ook een rechterlijke uitspraak wordt verlangd.

Interventie door het OM in de aanloop naar een artikel 12 Sv-klacht is daarentegen een gebruikte en belangrijke manier om het indienen van klachten ex artikel 12 Sv te voorkomen. Als het OM op basis van een klacht of een verzoek van een aangever overgaat tot (her)beoordeling van de beslissing niet op te sporen of niet te vervolgen en de aangever tegemoet komt, ontvalt de grond aan een mogelijke artikel 12 Sv-klacht. Als de klacht na indienen bij het hof op het eerstelijnsparquet terechtkomt voor het opstellen van het ambtsbericht, wordt eveneens wel besloten om alsnog opsporingshandelingen te doen verrichten, alsnog te vervolgen of om de klager te helpen de gewenste schadevergoeding te verkrijgen.

Onderzoeksvraag 4: Wat was van de genomen maatregelen de beoogde werking?

In het voorgaande is besproken dat de maatregel door de minister aangekondigd in zijn meergenoemde brief – het introduceren van de verplichtingen om sepotbeslissingen schriftelijk te motiveren en om in ernstiger zaken mondelinge uitleg aan te bieden – beoogde het aantal ingediende artikel 12 Sv-klachten te doen afnemen.

Van de praktijk in een van de parketten telefonische uitleg aan de aangever te verschaffen kan worden gezegd dat deze eveneens beoogt klachten te voorkomen. Datzelfde geldt voor interventie van het OM in de fase voordat de klacht is ingediend: deze beoogt de eerdere beslissing te (her)beoordelen en daarmee eventueel een artikel 12 Sv-klacht te voorkomen. Een (her)beoordeling wordt dikwijls ook niet gedaan: verzoeken daartoe blijven veel liggen, beoordeling wordt opgevat als tijdverspilling omdat wordt verondersteld dan er toch wel een artikel 12 Sv-klacht zal volgen of men is onzeker of herbeoordeling wel tot beslissing tot vervolging kan leiden nu mogelijk bij een ex-verdachte verwachtingen zijn opgewekt – in veel gevallen wordt het verzoek tot heroverweging direct (of nadat het lange tijd is blijven liggen) als artikel 12 Sv-klaagschrift naar het gerechtshof gestuurd.

Interventie in een later stadium – als het klaagschrift al is ingediend – kan niet worden beschouwd als een maatregel om klachten te voorkomen. Wel kan de beslissing van een officier van justitie dat alsnog onderzoek moet worden gedaan of moet worden vervolgd leiden tot intrekking van de klacht of niet-ontvankelijkverklaring. Voor het beperkt aantal mediation-pogingen door het hof geldt hetzelfde: voorkomen van klachten is niet meer aan de orde, wel kan intrekking van de klacht worden bereikt of ongegrondverklaring.

Onderzoeksvraag 5: Wat is van de genomen maatregelen de feitelijke werking?

Er wordt vermeld dat de sepotgesprekken – waar vaak ook een raadsman bij is – in de ernstiger zaken geregeld tot gevolg hebben dat geen klacht wordt ingediend.

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 verdere uitleg – opnemen van de sepotgronden ‘onvoldoende bewijs’ of ‘medeschuld benadeelde’ wordt als zelfstandige aanleiding voor een artikel 12 Sv-klacht beschouwd. Ook wordt de ‘logistiek’ rondom de automatisch gegenereerde sepotbrieven aangewezen als oorzaak van fouten in de brieven en daarmee van een toename van klachten. In het bijzonder op ZSM zouden deze twee 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.

Over de effecten van telefonische uitleg van het sepot op de doorlooptijden is niets bekend. De desbetreffende respondent ervaart een verminderde instroom van klachten, maar relateert dit niet aan de telefonische uitleg.

Ofschoon een (her)beoordeling door het OM in een vroeg stadium volgens respondenten klachten voorkomt, wordt dit om verschillende redenen (tijdgebrek, angst voor opgewekt vertrouwen, veronderstelling dat een herbeoordeling niet tot nieuwe inzichten leidt) niet structureel gedaan. Een herbeoordeling van de zaak door het OM als het klaagschrift al is ingediend, vindt in de praktijk ook wel plaats. Dit sorteert – evenals mediation bij het hof die resulteert in intrekking – geen effect op de instroom als zodanig. Wel levert een dergelijke herbeoordeling een sterke capaciteitsbesparing op voor AG en hof en een snellere doorlooptijd, in het bijzonder als de mogelijkheid wordt geboden van een formele intrekking van de klacht. Ook als er volgens het hof alsnog een beschikking moet worden genomen, is er sprake van een snellere procedure omdat zij afkoerst op niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid. (Het is overigens onbekend of een eenmaal ingediende, maar later ingetrokken klacht wordt meegerekend voor de instroomcijfers dan wel daaruit wordt verwijderd.)

Onderzoeksvraag 6: Zijn er afwijkingen tussen de beoogde werking en de feitelijke werking van de genomen maatregelen en zo ja, hoe kunnen deze worden verklaard?

Er zijn belangrijke afwijkingen te constateren tussen de beoogde werking van de genomen maatregelen en de feitelijke werking daarvan. De genomen maatregelen hebben hun doel, het verminderen van de instroom van klachten, niet bereikt; de instroom is toegenomen, zoals blijkt uit de cijfers gepresenteerd in 5.2. Na de uitvoerige bespreking van de overige onderzoeksvragen kan het antwoord op de vraag naar de verklaring van de toename van het aantal klachten ex artikel 12 Sv, kort zijn. Hierboven is reeds aangekaart dat de voornaamste maatregel geen instroom-beperkende werking heeft gehad en deze ook niet heeft kunnen hebben: de implementatie van de schriftelijke motiveringsplicht heeft plaatsgevonden binnen het raamwerk van het bestaande geautomatiseerde genereren van de sepotbrieven. De systemen zijn weliswaar op de nieuwe motiveringsplicht aangepast, maar bieden volgens respondenten in veel gevallen nog altijd onvoldoende ruimte voor motivering. Bovendien is het feitelijke genereren van de brieven en de registratie die daaraan ten grondslag ligt, vanouds grotendeels in handen van medewerkers die de zaak niet kennen en dus tot een heldere motivering van de beslissing überhaupt niet in staat zijn. Er wordt dus geen heldere motivering gegeven in het leeuwendeel van de zaken. De toename wordt wel verklaard door de negatieve effecten van de wijze waarop de motiveringsplicht is geïmplementeerd (de sepotgrond als ‘trigger’), maar belangrijk lijkt dit vooral in combinatie met de door de respondenten genoemde oorzaken (5.4). De toegenomen mondigheid en de beperkte bereidheid een negatieve beslissing te accepteren in combinatie met de toegenomen aandacht voor en rechten van het slachtoffer zijn plausibele verklaringen voor het feit dat het onbegrip en de wrevel die worden opgeroepen door de sepotbrief zich steeds vaker vertalen in een artikel 12 Sv-klacht.

DEELONDERZOEK II

Kees van den Bos m.m.v. Stefan Lipman & Lianne Versteegt

6 METING T0 – BIJ AANVANG ARTIKEL 12 SV-PROCEDURE

6.1 PROCEDURE T0

In overleg met de gerechtshoven zijn 150 vragenlijsten naar elk gerechtshof gestuurd, resulterend in 750 vragenlijsten in totaal. In december 2014 zijn de vragenlijsten gestuurd naar de gerechtshoven in Amsterdam, Den Haag en Arnhem-Leeuwarden (aparte locaties). 's-Hertogenbosch ontving de vragenlijsten in januari 2015. De vragenlijsten werden aan de gerechtshoven aangeboden in enveloppen tezamen met een gefrankeerde antwoord-enveloppe. De gerechtshoven stuurden vervolgens tegelijkertijd met het schriftelijk bericht van ontvangst van de klacht afzonderlijk de vragenlijst naar de klagers. In de vragenlijst werd de onderzoeksdeelnemers uitgelegd dat hun antwoorden op de vragenlijst vertrouwelijk zouden worden verwerkt en alleen ter beschikking zouden staan aan de onderzoekers. Ook werd benadrukt dat het onderzoek onafhankelijk van het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak werd verricht door onderzoekers van het Montaigne Centrum van de Universiteit Utrecht.

Zoals te zien is in Tabel 6.1 zijn de vragenlijsten door 260 klagers ingevuld en teruggestuurd. Dit komt neer op een responspercentage van 35%. Een mogelijke reden voor dit wat lage responspercentage is de scepsis van respondenten met betrekking tot de mate waarin er iets gedaan zou worden met de onderzoeksresultaten: 'Het onderzoek geeft de mogelijkheid om je mening te geven. Vraag is wat er mee gedaan wordt', 'Tja, wat is eigenlijk het nut hiervan? Er verandert toch niks op dit gebied'.

Belangrijk is om met het lage responspercentage rekening te houden bij de interpretatie van de gegevens van het kwantitatieve onderzoek. Dit geldt voor de interpretatie van de gegevens uit zowel de nulmeting (de T0-meting) als de vervolgmeting (de T1-meting).

De ingevulde T0-vragenlijsten zijn binnengekomen in de eerste helft van 2015, hetgeen betekent dat de klacht in de periode januari-juni 2015 is ingediend. Van de totaal 260 teruggestuurde vragenlijsten heeft 80% van de respondenten aangegeven mee te willen doen met de tweede vragenlijst (T1). Deze tweede vragenlijst werd verstuurd acht maanden na ontvangst van de T0-vragenlijst. De bevindingen hiervan worden in het volgende hoofdstuk verslagen. Tabel 6.2 geeft een overzicht van het tijdpad van de T0- en T1-meting.

Tabel 6.1 Respons T0 per hof

Hof	Totaal respons	%*	Geeft aan mee te willen doen aan T1	%**
Amsterdam	40	27	34	85
Arnhem	67	45	53	91
Leeuwarden	58	39	50	86
Den Bosch	54	36	47	87
Den Haag	30	25	19	63
Onbekend	11	–	8	–
Totaal	260	35***	211	80

* percentage van totaal aantal vragenlijsten verstuurd per hof (150).

** percentage van totaal aantal ontvangen vragenlijsten per hof.

*** percentage van totaal verstuurde vragenlijsten (750).

Tabel 6.2 Tijdpad T0 en T1

Maand ontvangen T0	Aantal (%)	Maand versturen T1	Aantal (%)
Januari 2015	26 (10%)	September 2015	22 (10%)
Februari 2015	41 (16%)	Oktober 2015	33 (16%)
Maart 2015	65 (25%)	November 2015	52 (25%)
April 2015	69 (27%)	December 2015	56 (27%)
Mei 2015	19 (7%)	Januari 2016	17 (8%)
Juni 2015	34 (13%)	Februari 2016	29 (14%)
Juli 2015	3 (1%)	Maart 2016	1 (<1%)
Augustus 2015	3 (1%)	April 2016	1 (<1%)
Totaal	260	Totaal	211

6.2 BESCHRIJVING STEEKPROEF T0

6.2.1 Persoonlijke gegevens

De respondenten is gevraagd naar een drietal achtergrondkenmerken: geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. In Tabel 6.3 is te zien dat 170 mannen (65%) en 88 vrouwen (34%) meededen met de T0-enquête. De leeftijd van de klagers loopt uiteen van 16 tot 87 jaar, met een gemiddelde van 49 jaar. De meerderheid van de respondenten (66%) is tussen de 31 en 60 jaar. De grootste groep respondenten is middelbaar of hoog opgeleid, 34% en

40% respectievelijk. Drie procent van de respondenten gaf aan een andere afgeronde opleiding te hebben gehad, bijvoorbeeld buitengewoon voortgezet onderwijs of vakdiploma's.

Er kan geconcludeerd worden dat ook al is er sprake van een relatief laag responspercentage, er een steekproef van voldoende omvang is. De steekproef bevat klagers die bij verschillende gerechtshoven hun klacht hebben ingediend en de spreiding over de gerechtshoven is bevredigend te noemen. Zowel mannen als vrouwen vormen een behoorlijk grote groep van respondenten, waarbij het aantal mannen de grootste groep vormt. De klagers variëren in opleidingsniveau. Zowel mensen met een laag als met een hoog opleidingsniveau maken onderdeel uit van de steekproef. Respondenten met een gemiddeld of hoger opleidingsniveau zijn relatief oververtegenwoordigd.

Tabel 6.3 Achtergrondkenmerken onderzoeksgroep T0 (N = 260)

	N (%)	Gem. (SD)	Range
Geslacht			
- Man	170 (65%)		
- Vrouw	88 (34%)		
- Onbekend	2 (1%)		
Leeftijd		49.27 (14.05)	16-87
- < 18	2 (1%)		
- 18-30	24 (9%)		
- 31-60	172 (66%)		
- > 60	53 (20%)		
- Onbekend	9 (4%)		
Opleidingsniveau			
- Lagere school	7 (3%)		
- LBO/MAVO/VMBO	46 (18%)		
- MBO/HAVO	87 (34%)		
- VWO/HBO/Universiteit	103 (40%)		
- Anders	8 (3%)		
- Onbekend	9 (4%)		

6.2.2 Gegevens met betrekking tot de klacht

De respondenten is gevraagd naar kenmerken van het strafbare feit waarover ze de beklagprocedure zijn gestart, en naar hun eerdere ervaringen met de beklagprocedure.

Daartoe werd een lijst met mogelijke omschrijvingen van het strafbare feit gepresenteerd met verschillende categorieën (zie Tabel 6.4). Respondenten konden aangeven hoe het strafbare feit het beste te omschrijven was. Een ‘andere’ categorie stelde respondenten in staat om een eigen omschrijving te geven die niet in de lijst opgenomen was. Tevens werd gevraagd naar het jaar waarin het strafbare feit plaatsvond, waarop respondenten zelf een jaartal konden invullen. Verder werd er gevraagd vanuit welke betrokkenheid de respondent heeft geklaagd: als slachtoffer dan wel vertegenwoordiger van het slachtoffer. Daarnaast stelde een ‘anders’ categorie respondenten in staat aan te geven hoe ze anders betrokken waren bij de klacht.

Veel klagers gaven meerdere categorieën aan waaronder het strafbare feit zou kunnen vallen. Tabel 6.4 laat zien dat de grootste groep klagers aangaf dat het strafbare feit betrekking had op mishandeling of geweld ($N = 106$, 41%). Andere veelvoorkomende omschrijvingen hebben betrekking op bedreiging ($N = 75$, 29%) en diefstal ($N = 51$, 20%). Geen enkele klager gaf aan dat het strafbare feit drugs gerelateerd was. Een groot deel van de klagers ($N = 69$, 27%) gaf een omschrijving van de klacht bij de categorie ‘anders’. Bij deze categorie noemden de respondenten onder andere: huisvredebreuk, belediging, laster/smaad, discriminatie, valsheid in geschrifte en verduistering.

Het jaar waarin het strafbare feit plaatsvond liep uiteen van 2005-2015. Enkele respondenten gaven aan dat het strafbare feit gedurende een langere periode plaatsvond; in deze gevallen hebben wij het meest recente jaartal gecategoriseerd dat door een respondent werd opgegeven. Tabel 6.5 laat zien dat de grootste groep respondenten klaagt over niet-vervolgging van een zaak waarvan het strafbare feit in 2014 had plaatsgevonden ($N = 124$, 48%). Slechts enkele klagers gaven aan dat het strafbare feit eerder had plaatsgevonden dan 2012 ($N = 14$). De twee feiten die plaatsvonden voor 2009 hadden plaats in 2008 en 2005.

Het merendeel van de respondenten gaf aan betrokken te zijn bij het strafbare feit als slachtoffer ($N = 227$, 87%); een klein deel gaf aan een vertegenwoordiger te zijn van het slachtoffer ($N = 33$, 13%). Enkele klagers gaven aan zowel slachtoffer als vertegenwoordiger van het slachtoffer te zijn ($N = 9$, 3%). Zes procent gaf aan op een andere manier betrokken te zijn bij het strafbare feit ($N = 16$), bijvoorbeeld als buitengewoon opsporingsambtenaar, ouder of curator.

Tabel 6.4 Omschrijving strafbare feit

Omschrijving	N (%)
Bedreiging	75 (29%)
Mishandeling/geweld	106 (41%)
Moord/doodslag	11 (4%)
Zedenmisdrif	7 (3%)

Omschrijving	N (%)
Diefstal	51 (20%)
Stalking/belaging	30 (12%)
Afpersing/oplichting	28 (11%)
Vernieling	39 (15%)
Drugs	0 (0%)
Verkeersmisdrijf	10 (4%)
Anders	69 (27%)

NB: soms meerdere antwoorden gegeven

Tabel 6.5 Wanneer vond het strafbare feit plaats?

Jaar	N (%)	Range
		2005-2015
2015	53 (20%)	
2014	124 (48%)	
2013	42 (16%)	
2012	10 (4%)	
2011	5 (2%)	
2010	2 (1%)	
2009	5 (2%)	
Eerder dan 2009	2 (1%)	
Onbekend	17 (7%)	

6.2.3 Gegevens met betrekking tot de beklagprocedure

In de vragenlijst is tevens de vraag opgenomen of de klager in het verleden vaker een beroep heeft gedaan op artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering. In Tabel 6.6 staat de verdeling weergegeven hoe vaak een respondent in het verleden een beroep gedaan heeft op de artikel 12 Sv-procedure. De meerderheid ($N = 225$, 87%) gaf aan geen eerdere ervaring te hebben. Van de respondenten die wel ervaring hebben met de artikel 12 Sv-procedure, gaf de grootste groep respondenten aan één keer eerder beklag te hebben ingesteld ($N = 18$, 7% van het totaal). Er waren drie respondenten die 7, 15 of 25 keer een beklagprocedure hadden gevoerd. Deze drie respondenten gaven aan vertegenwoordiger van een slachtoffer te zijn ofwel zowel vertegenwoordiger als slachtoffer. Vermoedelijk gaat het bij deze respondenten om hulpverleners in de sfeer van de rechtsbijstand. Ook gaf een enkele respondent aan het beklag als instrument te gebruiken voor een verblijfsvergunning.

Tabel 6.6 Aantal keer in het verleden een beroep gedaan op artikel 12 van het Wetboek van Strafvordering

Aantal keren	N (%)
0	225 (87%)
1	18 (7%)
2	2 (1%)
3	6 (2%)
4	1 (<1%)
> 4	3 (1%)
Onbekend	5 (2%)

6.3 VERWACHTINGEN OVER HET INDIENEN VAN EEN KLACHT

Een belangrijke onderzoeksvraag heeft betrekking op de verwachtingen die klagers hebben over de beklagprocedure voordat zij haar in gang zetten. Daartoe is de respondenten gevraagd terug te denken aan de periode waarin zij voor het eerst hoorden over de mogelijkheid om een klacht in te dienen tegen niet-vervolging. Vervolgens werden zes stellingen gepresenteerd waarbij respondenten konden aangeven op een 7-puntsschaal of ze het er geheel mee oneens eens tot geheel mee eens waren. Deze zes stellingen maten verschillende verwachtingen over het klagen tegen niet-vervolging, zoals het verwachten van een schadevergoeding, of het belang om iemand te vervolgen. In Tabel 6.7 staan alle stellingen weergegeven.

Zoals te zien is in Tabel 6.7, waren klagers verdeeld over het verwachten van een schadevergoeding. Enerzijds gaf 32% aan geheel niet een schadevergoeding te verwachten, anderzijds gaf 25% aan geheel wel een schadevergoeding te verwachten (zie de tabel voor de verdeling van de andere antwoorden). Deze verwachting hangt samen met de omschrijving van het strafbare feit. Respondenten die het strafbare feit omschreven als vernieling gaven meer aan dat een schadevergoeding in lijn der verwachtingen lag ($M = 5.15$, $SD = 2.29$) dan respondenten die het feit niet omschreven als vernieling ($M = 3.56$, $SD = 2.41$), $F(1, 248) = 14.63$, $p < .001$, $\eta^2_p = .056$.

De meerderheid van de klagers verwachtte dat klagen tegen niet-vervolging van belang was om de dader (70%) en anderen dan de dader (44%) te laten inzien wat de gevolgen zijn geweest van het gepleegde strafbare feit. Tevens verwachtte de meerderheid van de klagers (70%) dat klagen tegen niet-vervolging van belang zou zijn voor preventie, zodat de dader niet nog eens een dergelijk strafbaar feit zou plegen. Deze gegevens komen overeen met antwoorden op de open vragen aan het einde van de T0-vragenlijst. Op de vraag wat de belangrijkste reden is waarom de respondent heeft besloten een klacht tegen

niet-vervolging in te stellen werden onder meer de volgende antwoorden gegeven: ‘Dan kan onrecht lonend zijn’, ‘Voorkomen van herhaling’, ‘Rechtvaardigheid, eerherstel, daders confronteren.’

Klagers waren verdeeld over de verwachting dat klagen zou helpen bij de emotionele verwerking van het strafbare feit. Terwijl 37% aangaf dit wel geheel wel te verwachten, gaf 17% aan dit geheel niet te verwachten. Deze verwachting lijkt samen te hangen met de omschrijving van het strafbare feit. Respondenten die aangaven dat het strafbare feit betrekking had op stalking of belaging gaven meer aan dat emotionele verwerking in de lijn van verwachtingen lag ($M = 5.73$, $SD = 1.80$) dan respondenten die het strafbare feit niet omschreven als stalking of belaging ($M = 4.73$, $SD = 2.30$), $F(1, 253) = 5.29$, $p = .022$, $\eta^2_p = .020$. Er is ook een verschil waarneembaar tussen respondenten die het strafbare feit wel of niet omschrijven als moord of doodslag. Respondenten die aangaven dat het feit betrekking had op moord of doodslag gaven meer aan dat klagen zou helpen bij de emotionele verwerking ($M = 6.40$, $SD = 1.58$) dan respondenten die het feit niet omschreven als moord of doodslag ($M = 4.78$, $SD = 2.27$), $F(1, 253) = 4.96$, $p = .027$, $\eta^2_p = .019$. Ten slotte is een verschil waarneembaar tussen respondenten die het feit wel of niet omschreven als mishandeling of geweld gerelateerd. Respondenten die het strafbare feit omschreven als mishandeling of geweld gaven meer aan dat de emotionele verwerking van het feit in de lijn verwachtingen lag ($M = 5.32$, $SD = 2.22$) dan respondenten die het feit niet omschreven als mishandeling of geweld ($M = 4.51$, $SD = 2.25$), $F(1, 253) = 8.12$, $p = .005$, $\eta^2_p = .031$.

Een meerderheid van de respondenten (56%) was het eens met de stelling dat klagen tegen niet-vervolging van belang was om ervoor te zorgen dat er iemand vervolgd of veroordeeld wordt. Dit lijkt echter deels af te hangen van de omschrijving van het strafbare feit. Respondenten die het strafbare feit omschreven als diefstal waren het meer eens met de verwachting dat de klacht zou leiden tot vervolging of veroordeling ($M = 6.43$, $SD = 1.25$) dan respondenten die niet aangaven dat hun zaak om diefstal ging ($M = 5.64$, $SD = 1.87$), $F(1, 250) = 8.16$, $p = .005$, $\eta^2_p = .032$.

Tabel 6.7 Verwachtingen over de beklagprocedure

Ik verwachtte dat klagen tegen niet-vervolging:	geheel mee oneens			geheel mee eens					Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7	X	
Zou helpen schadevergoeding te krijgen	32%	8%	4%	11%	9%	8%	25%	4%	3.82 (2.46)
Van belang was om de dader te laten inzien wat de gevolgen zijn geweest van het door hem/haar gepleegde strafbare feit	6%	3%	2%	2%	4%	10%	70%	3%	6.15 (1.73)

Ik verwachtte dat klagen tegen niet- vervolging:	geheel mee oneens			geheel mee eens					X	Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7			
Van belang was om anderen dan de dader in te laten zien wat de gevolgen zijn geweest van het gepleegde strafbare feit	16%	6%	5%	9%	9%	10%	44%	3%	4.97 (2.32)	
Van belang was om ervoor te zorgen dat de dader niet nog eens een dergelijk strafbaar feit zou plegen	5%	2%	2%	4%	4%	11%	70%	3%	6.23 (1.60)	
Zou helpen bij mijn emotionele verwerking van het strafbare feit	17%	5%	4%	10%	12%	12%	37%	2%	4.85 (2.27)	
Van belang was om ervoor te zorgen dat er iemand vervolgd of veroordeeld wordt	6%	2%	4%	10%	7%	13%	56%	3%	5.80 (1.79)	

* Percentages afgerond in gehele getallen. Gem. = gemiddelde, SD = standaarddeviatie (een indicatie van de mate van spreiding in gegeven antwoorden). X = vraag is niet beantwoord.

6.4 MOTIEVEN VOOR KLAGEN TEGEN NIET-VERVOLGING

Om inzicht te krijgen in de reden waarom rechtzoekenden artikel 12 Sv-procedures opstarten is klagers gevraagd naar de reden waarom zij een klacht tegen niet-vervolging ingediend hebben. Daartoe werden respondenten gepresenteerd met vijftien stellingen waarbij ze konden aangeven op een 7-puntsschaal of ze het er geheel mee oneens tot geheel mee eens waren. De vijftien stellingen zijn gegroepeerd in vier verschillende uitkomsten die hieronder één voor één worden benoemd.

6.4.1 *Algemene rechtvaardigheid*

Een eerste onderwerp waar deze vragenlijst inzicht in wilde verkrijgen is in hoeverre een algemene impressie van rechtvaardigheid of onrechtvaardigheid als niet tot vervolging wordt overgegaan van belang was voor het mogelijk opstarten van artikel 12 Sv-procedures.

Twee stellingen beogen daartoe algemene rechtvaardigheid te meten (zie Tabel 6.8 voor de bewoording van de twee stellingen).

Zoals te zien is in Tabel 6.8 gaf het merendeel van de klagers aan dat het behalen van rechtvaardigheid een belangrijk motief is om een beklagprocedure te starten. Een meerderheid van de respondenten (80%) gaf aan dat er geen recht wordt gedaan als er geen vervolging plaatsvindt. Tevens gaf 79% aan dat het gebeurde, het strafbare feit waar de beklagprocedure betrekking op heeft, onrechtvaardig is en dat dit hersteld moet worden. Dit motief van rechtvaardigheid komt frequent voor in de antwoorden op open vraag naar de reden waarom men heeft besloten een klacht tegen niet-vervolging in te stellen. Respon-

denten gaven bijvoorbeeld als antwoord: ‘Wil gerechtigheid!’, ‘het recht moet zijn loop hebben’, ‘puur uit het oogpunt van rechtvaardigheid.’

Tabel 6.8 Algemene rechtvaardigheid

In hoeverre bent u het met het volgende eens of oneens? U heeft een klacht tegen niet-vervolgving ingediend omdat:	geheel mee oneens				geheel mee eens				Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7	X	
Er geen recht wordt gedaan als er geen vervolging plaatsvindt	3%	1%	1%	3%	3%	9%	80%	2%	6.52 (1.27)
Wat er is gebeurd onrechtvaardig is en dat hersteld moet worden	2%	1%	1%	2%	5%	9%	79%	2%	6.57 (1.11)

6.4.2 Procedurele rechtvaardigheid

Procedurele rechtvaardigheid heeft betrekking op de wijze waarop besluiten zijn genomen. In het bijzonder is in deze vragenlijst de aandacht uitgegaan naar de ervaren rechtvaardigheid en eerlijkheid van het behandelen van de zaak van de rechtzoekende. Het proces van *due consideration* speelt hierin een grote rol: het verlangen van mensen om serieus genomen te worden door gezagsdragers en dat hun zaak aandachtig wordt bekeken. Een mogelijke verklaring waarom artikel 12 Sv-procedures worden opgestart is dat rechtzoekenden van oordeel zijn dat hun aangifte niet serieus is genomen, niet aandachtig genoeg is bestudeerd en dat hun belang bij vervolging in het proces niet op waarde is geschat. Daartoe zijn negen stellingen gepresenteerd die ervaren procedurele rechtvaardigheid en *due consideration* meten. In Tabel 6.9 worden deze stellingen gepresenteerd.

Overeenstemmend met deze verwachting blijken respondenten een groot belang te hechten aan een eerlijke en rechtvaardige behandeling van hun zaak, met aandacht voor hun kant van het verhaal. Uit Tabel 6.9 blijkt dat een meerderheid van de respondenten een klacht tegen niet-vervolgving heeft ingediend omdat zij hun mening willen geven (50%), omdat ze willen dat er serieus naar hun mening geluisterd wordt (69%), omdat ze willen dat er met aandacht kennis wordt genomen van hun mening (62%), en omdat ze willen dat er oprecht aandacht wordt besteed aan hun verhaal (67%). Hieruit kan worden afgeleid dat rechtzoekenden van oordeel zijn dat hun aangifte niet serieus is genomen en niet aandachtig genoeg is bestudeerd, en dat dit een belangrijk motief vormt waarom een artikel 12 Sv-procedure wordt opgestart. De wens om gehoord te worden komt ook naar voren in antwoorden op de open vraag naar de reden waarom de respondent besloten heeft een klacht tegen niet-vervolgving in te stellen: ‘Ik wil dat er oprecht naar mijn verhaal wordt geluisterd en hoop dat dit zal helpen bij mijn emotionele verwerking’.

Het belang om gehoord te worden werd door enkele respondenten extra benadrukt in de opmerkingen die opgeschreven konden worden aan het einde van de vragenlijst. Vele respondenten wezen op het belang van een gedegen onderzoek en het belang om gehoord te worden: ‘Goed dat er naar de mening wordt gevraagd waarom men hier gebruik van maakt’, ‘Ik vind het een prima idee, dat er over dit soort zaken een onderzoek naar verricht wordt, dat geeft een goed gevoel je kan je verhaal kwijt, het steunt je in je gevoel van rechtvaardigheid. Al met al het deed me heel goed om weer er over te kunnen schrijven, want het zit heel diep bij mij, de emotionele schade die ik hieraan geleden heb is enorm. Nogmaals wil ik u bedanken voor deze initiatief’, ‘Ik ben wel blij verrast, want ‘t voelt een beetje alsof iemand zich betrokken toont. Ik voel mij in dit verhaal zó verschrikkelijk alleen. Ook al kan ik het delen met vrienden of familie, desondanks voelt het zo. Het is net een nachtmerrie. En met dit onderzoek kan ik mijn gevoelens even serieus uiten’, ‘Ik waardeer ‘t wel dat u mij uitnodigde voor deelname. Het geeft het gevoel dat er mee wordt gekeken naar de werkzaamheden binnen justitie. Van harte hoop ik dat dit een breed opgezet onderzoek is wat wellicht ergens een zinvolle bijdrage aan kan leveren’, ‘Ik hoop dat de antwoorden die ik gegeven heb, leiden tot een andere, zorgvuldigere en onpartijdige behandeling van deze zaak’, ‘Ik vind het goed dat er onderzoek wordt gedaan aangaande dit onderwerp en hoop dat er op deze manier bij de politie en het OM meer inzicht komt over wat er onder het publiek leeft!’

Het belang van een eerlijke en rechtvaardige behandeling van hun zaak is tevens van groot belang voor rechtzoekenden. Een meerderheid van de respondenten gaf aan een klacht te hebben ingediend omdat ze wensen eerlijk (75%), rechtvaardig (71%), beleefd (56%) en met respect (59%) behandeld te worden. Het lijkt er op dat het ervaren van onrechtvaardigheid en oneerlijkheid er mede toe geleid heeft dat een artikel 12 Sv-procedure is gestart. Dit beeld komt overeen met antwoorden op de open vraag waarom respondenten hebben besloten een klacht tegen niet-vervolging in te stellen: ‘Omdat het niet eerlijk is gegaan en er nog bewijs miste’, ‘Vind het niet eerlijk dat de verdachte niet “gestraft” word’, ‘Omdat ik het onrechtvaardig zou vinden als hij hiermee wegstomt’.

Tabel 6.9 Procedurele rechtvaardigheid

In hoeverre bent u het met het volgende eens of oneens? U heeft een klacht tegen niet-vervolging ingediend omdat:	geheel mee oneens				geheel mee eens				Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7	X	
U uw mening wilt kunnen geven	9%	1%	4%	14%	8%	13%	50%	2%	5.56 (1.92)
U wilt dat er serieus naar uw mening wordt geluisterd	4%	0%	1%	5%	8%	10%	69%	2%	6.25 (1.48)
U wilt dat er aandachtig kennis wordt genomen van uw mening	4%	1%	1%	9%	9%	12%	62%	2%	6.06 (1.57)

In hoeverre bent u het met het volgende eens of oneens? U heeft een klacht tegen niet-vervolgving ingediend omdat:	geheel mee oneens				geheel mee eens				Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7	X	
U wilt dat er oprecht aandacht wordt besteed aan uw verhaal	3%	1%	1%	7%	8%	12%	67%	1%	6.25 (1.38)
U eerlijk behandeld wilt worden	2%	0%	0%	5%	5%	11%	75%	1%	6.46 (1.21)
U rechtvaardig bejegend wilt worden	3%	0%	0%	6%	7%	11%	71%	2%	6.37 (1.30)
U op een beleefde manier behandeld wilt worden	6%	1%	3%	12%	8%	14%	56%	1%	5.83 (1.72)
U met respect behandeld wilt worden	5%	2%	2%	11%	9%	12%	59%	1%	5.91 (1.68)
U vindt dat er voldoende bewijs is om te kunnen vervolgen	3%	0%	0%	2%	4%	9%	81%	2%	6.61 (1.12)

6.4.3 Uitkomstrechtvaardigheid

Uitkomstrechtvaardigheid heeft betrekking op het belang van een rechtvaardige uitkomst voor de klager, ook wel *distributive justice* genoemd. De literatuur toont aan dat men een duidelijk onderscheid kan maken tussen procedurele rechtvaardigheid en een rechtvaardige uitkomst.¹ Deze twee vormen van rechtvaardigheid zijn sterk gerelateerd, waarbij een perceptie van hoge procedurele rechtvaardigheid samengaat met hoge uitkomstrechtvaardigheid. Aldus zijn twee stellingen gepresenteerd die de uitkomstrechtvaardigheid meten, zie Tabel 6.10.

Zoals te zien is in Tabel 6.10 gaf een meerderheid van de respondenten aan dat uitkomstrechtvaardigheid een belangrijk motief was om een artikel 12 Sv-procedure te starten: 80% van de respondenten wil een rechtvaardige uitkomst bereiken, en 81% wil dat de uitkomst eerlijk is.

Tabel 6.10 Uitkomstrechtvaardigheid

In hoeverre bent u het met het volgende eens of oneens? U heeft een klacht tegen niet-vervolgving ingediend omdat:	geheel mee oneens				geheel mee eens				Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7	X	
U een rechtvaardige uitkomst wilt bereiken	2%	0%	0%	1%	4%	12%	80%	2%	6.67 (0.94)
U wilt dat de uitkomst eerlijk is	1%	0%	0%	3%	4%	9%	81%	2%	6.65 (0.98)

1 T.R. Tyler, 'What is procedural justice-criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures', *Law & Society Review* 1988, 22, p. 103-135.

6.4.4 *Uitkomstgunstigheid*

Uitkomstgunstigheid heeft betrekking op het belang van een gunstige uitkomst voor de klager wanneer deze een artikel 12 Sv-procedure start. Men accepteert een resultaat sneller als dit voor de persoon in kwestie positief uitpakt, een effect dat aangeduid wordt als *outcome favorability*.² Uitkomstgunstigheid en uitkomstrechtvaardigheid zijn twee constructen die duidelijk gescheiden worden in de literatuur. Zodoende zijn twee stellingen gepresenteerd die specifiek uitkomstgunstigheid meten, zie Tabel 6.11.

Zoals te zien is in Tabel 6.11 verschillen klagers van mening in welke mate het krijgen van een schadevergoeding een motief is om een klachtenprocedure te starten. Enerzijds gaf 25% aan dat dit niet een motief is, anderzijds gaf 30% dat een schadevergoeding wel een motief is. Het belang van dit motief hangt samen met de omschrijving van het strafbare feit: respondenten die het strafbare feit omschreven als vernieling gaven meer aan dat een schadevergoeding een motief was ($M = 5.39, SD = 2.32$) dan respondenten die niet het feit omschreven als vernieling ($M = 3.95, SD = 2.41$), $F(1,249) = 11.79, p = .001, \eta^2_p = .045$. Hetzelfde geldt voor diefstal: respondenten die het strafbare feit omschreven als diefstal gaven meer aan dat een schadevergoeding een motief was ($M = 4.92, SD = 2.38$) dan respondenten die niet het feit omschreven als diefstal ($M = 4.01, SD = 2.43$), $F(1,250) = 5.71, p = .018, \eta^2_p = .022$.

Tabel 6.11 *Uitkomstgunstigheid*

In hoeverre bent u het met het volgende eens of oneens? U heeft een klacht tegen niet-vervolgving ingediend omdat:	geheel mee oneens			geheel mee eens			X	Gem. (SD)	
	1	2	3	4	5	6			7
U een voor u gunstige uitkomst wilt bereiken	13%	4%	5%	14%	14%	10%	37%	3%	4.99 (2.10)
U een schadevergoeding wilt krijgen	25%	9%	4%	11%	9%	9%	30%	3%	4.19 (2.45)

6.5 **INFORMATIEVOORZIENING**

Informatievoorziening naar klagers speelt een belangrijke rol in het proces van *due consideration*. Het gebrek aan informatie en betrokkenheid door politie en het OM zou een negatieve invloed kunnen hebben op de wens van rechtzoekenden serieus genomen te worden en gehoord te worden. De mening van de respondenten over de informatievoorziening en de betrokkenheid van politie en het OM is gemeten door middel van negen

2 L.J. Skitka, J. Winquist & S. Hutchinson, 'Are outcome fairness and outcome favorability distinguishable psychological constructs? A meta-analytic review', *Social Justice Research*, 2003, 16(4), 309-341.

stellingen waarbij respondenten konden aangeven op een 7-puntsschaal of ze het er geheel mee oneens tot geheel mee eens waren. Deze negen stellingen hebben betrekking op de betrokkenheid en informatievoorziening van de politie en het OM, en de toelichting van de gang van zaken die leidde tot niet-vervolgen. Deze stellingen zijn gepresenteerd in Tabel 6.12.

Zoals te zien is in Tabel 6.12 gaven respondenten over het algemeen aan niet goed geïnformeerd te zijn. De grootste groep respondenten gaf aan dat ze niet goed op de hoogte zijn gehouden door de politie over de aangifte (38%), terwijl een kleinere groep aangaf wel op de hoogte te zijn gehouden (14%). De grootste groep gaf aan niet goed geïnformeerd te zijn over de voortgang van de behandeling van de aangifte (40%). De grootste groep respondenten vindt dat ze niet voldoende op de hoogte gehouden zijn van de voortgang in de zaak (46%) en niet genoeg informatie hebben gekregen over het onderzoek en de beslissingen in de zaak (47%). Het gebrek aan informatievoorziening komt naar voren in de open vraag naar de ervaringen van respondenten met de strafzaak: ‘Heel slecht, want ik ben zelf niet eens persoonlijk geïnformeerd dat het OM tot niet-vervolgning overgaat’, ‘Ik krijg geen informatie, wordt van het kastje naar de muur gestuurd en de OvJ reageert niet op elke mail die ik gestuurd heb’, ‘Heel slecht. Ik krijg geen enkele informatie’, ‘Matig constant zelf om info op te vragen’.

Verder gaven de meest respondenten aan weinig betrokkenheid te hebben ervaren en dat er niet goed geluisterd is naar persoonlijke ervaringen. De grootste groep respondenten gaf aan dat de politie en/of het OM zich niet betrokken hebben getoond (45%). Bovendien is de grootste groep respondenten van mening dat er door de politie en/of het OM niet met aandacht naar hun kant van het verhaal is geluisterd (38%) en dat persoonlijke ervaringen niet voldoende zijn meegewogen bij de beslissing over de vervolging (66%). Antwoorden op de open vraag naar de ervaringen van respondenten met de strafzaak illustreren dit beeld: ‘Alleen de beklaagde is gehoord. Er is mij nooit gevraagd naar de juistheid van zijn verhaal’, ‘Zeer slecht. Er werd zowel door de politie als openbaar ministerie niet naar me verhaal geluisterd’.

Ten slotte was de grootste groep respondenten van mening dat er niet genoeg toelichting is geweest op de gang van zaken die leidde tot niet-vervolgen. De grootste groep respondenten (35%) gaf aan het niet eens te zijn met de stelling dat de officier van justitie of iemand van het OM schriftelijk of mondeling heeft uitgelegd waarom niet tot vervolging is overgegaan. Deze ervaring wordt specifiek omschreven in de open vragen: ‘Niet op de hoogte gehouden. Enkel een standaard brief ontvangen dat de zaak werd geseponneerd. Uitleg waarom ontbrak volledig’, ‘Heel slecht, want ik ben zelf niet eens persoonlijk geïnformeerd dat het OM tot niet-vervolgning overgaat ik moest het telefonisch te horen krijgen van mijn ouders’.

Met de stelling dat de politie en/of het OM heeft uitgelegd hoeveel bewijs er is in de zaak was 61% het geheel oneens. Vele respondenten hadden kritiek op de manier waarop

met bewijs wordt omgegaan in de open vragen naar ervaringen van respondenten en de reden waarom respondenten een klachtprocedure tegen niet-vervolging zijn begonnen: 'Bewijslast is achtergehouden al dan niet bewust. Politie heeft tegenpartij geïnformeerd i.v.m. bewijslast', 'Er was voldoende bewijs. Het OM wenste gewoon geen vervolging omdat er andere belangen speelden en spelen', 'Gebrek aan bewijs was de reden maar met video-opnamen, getuige + eigen verklaring snap ik dit niet dus wil ik uitleg', 'Er is gemanipuleerd met de bewijslast e.g. het OM heeft niet naar behoren een onderzoek willen instellen. Het OM onderzoekt naar willekeur', 'Over de politie niets dan lof. Het OM maakt zich hier te gemakkelijk vanaf. Er is voldoende bewijs voor vervolging. Daders hebben zelfs bekend'.

Tabel 6.12 Ervaring met informatievoorziening

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?	geheel mee oneens				geheel mee eens				Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7	X	
De politie heeft mij op de hoogte gehouden van wat er met mijn aangifte is gedaan	38%	17%	8%	10%	5%	8%	14%	1%	3.05 (2.21)
De politie heeft mij goed geïnformeerd over de voortgang van de behandeling van mijn aangifte	40%	18%	9%	7%	7%	8%	11%	2%	2.91 (2.16)
Ik ben voldoende op de hoogte gehouden van de voortgang in de zaak	46%	14%	8%	10%	7%	5%	8%	1%	2.66 (2.01)
Ik heb genoeg informatie gekregen over het onderzoek en de beslissingen in de zaak	47%	17%	10%	10%	4%	7%	6%	0%	2.53 (1.92)
De politie en/of het Openbaar Ministerie hebben zich ten opzichte van mij betrokken getoond	45%	15%	11%	10%	5%	4%	7%	2%	2.51 (1.88)
Er is door de politie en/of het Openbaar Ministerie met aandacht naar mijn kant van het verhaal geluisterd	38%	15%	11%	10%	9%	7%	9%	2%	2.94 (2.06)
Ik vind dat mijn ervaringen en mijn verhaal voldoende zijn meegewogen bij de beslissing over de vervolging	66%	17%	5%	5%	1%	2%	3%	2%	1.75 (1.43)
De officier van justitie of iemand van het Openbaar Ministerie heeft mij schriftelijk of mondeling uitgelegd waarom niet tot vervolging is overgegaan	35%	10%	9%	15%	9%	10%	11%	1%	3.26 (2.14)
De politie en/of het Openbaar Ministerie heeft mij uitgelegd hoeveel bewijs er is in mijn zaak	61%	15%	7%	7%	3%	2%	4%	1%	1.97 (1.61)

6.6 ERVARINGEN VAN RECHTZOEKENDEN MET STRAFRECHTELIJKE INSTANTIES

De respondenten is gevraagd naar hun ervaring met het Openbaar Ministerie, Nederlandse rechters en het Nederlandse strafrechtssysteem. Voor elke strafrechtelijke instantie zijn dezelfde stellingen gebruikt om ervaringen met de verschillende instanties te vergelijken. De respondenten is gevraagd naar het vertrouwen in de instantie ('Ik heb vertrouwen in de instantie', en 'Ik vertrouw erop dat de instantie het juiste doet'), ervaren procedurele rechtvaardigheid door deze instantie ('De instantie beschermt de rechten van slachtoffers op een goede manier', 'De instantie is onpartijdig', 'De instantie handelt zorgvuldig', en 'De instantie behandelt mensen op een goede wijze'), en naar de afstand die ze ervaren tot de instanties ('Ik ervaar een grote afstand tussen de instantie en mij'). Dit resulteerde in zeven stellingen waarbij respondenten konden aangeven op een 7-puntsschaal of ze het er geheel mee oneens tot geheel mee eens waren. Tevens is respondenten gevraagd om een rapportcijfer van 1 tot 10 te geven aan de strafrechtelijke instantie.

6.6.1 *Openbaar Ministerie*

In Tabel 6.13 is te zien dat de grootste groep respondenten aangaf geen vertrouwen in het OM te hebben (36%). Respondenten zijn meer verdeeld over het vertrouwen dat het OM het juiste doet. De grootste groep respondenten gaf aan geen vertrouwen te hebben (25%), terwijl een substantieel deel neutraal antwoordde (18%).

Respondenten ervaren over het algemeen weinig procedurele rechtvaardigheid. De grootste groep respondenten gaf aan dat het OM de rechten van slachtoffers niet op een goede manier beschermt (42%). Daarbij is de grootste groep respondenten van mening dat het OM niet zorgvuldig handelt (30%). Respondenten zijn meer verdeeld over de stelling dat het OM onpartijdig is; de grootste groep respondenten (25%) gaf hierop een neutraal antwoord. Op de stelling dat het OM mensen op een goede wijze behandelt zijn respondenten ook verdeeld; de grootste groep respondenten gaf aan het hier niet mee eens te zijn (29%), een kwart van de respondenten gaf aan neutraal te zijn hierover. De grootste groep respondenten gaf aan een grote afstand te ervaren tot het OM (35%).

Het rapportcijfer (dat werd gemeten op een 10-puntsschaal) dat het OM gemiddeld kreeg van de respondenten is een 4.16. Dit rapportcijfer hangt sterk positief samen met het vertrouwen en ervaren procedurele rechtvaardigheid, $r = .76$ ($p < .001$) en $r = .83$ ($p < .001$) respectievelijk. Het rapportcijfer hangt negatief samen met de ervaren afstand, $r = -0.19$ ($p = .003$). Dit duidt er op dat hogere mate van vertrouwen en ervaren procedurele rechtvaardigheid samengaat met hogere cijfers, en voorts dat bij meer ervaren afstand de rapportcijfers lager waren.

Het onvoldoende rapportcijfer voor het OM wordt geïllustreerd door antwoorden op de open vraag naar de ervaringen van respondenten met betrekking tot hun zaak: ‘Geen gevoel serieus genomen te worden door het OM, wel door de politie’, ‘Het valt me tegen en heb het idee dat mijn aangifte niet serieus gelezen/genomen is. En het OM deze “door-geschoven” heeft’.

Tabel 6.13 Ervaring met het Openbaar Ministerie

De volgende stellingen gaan over het Openbaar Ministerie (de officier van justitie die in uw zaak besloot tot niet-vervolgning vertegenwoordigde in uw zaak dit Openbaar Ministerie):	geheel mee oneens				geheel mee eens				Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7	X	
Ik heb vertrouwen in het Openbaar Ministerie	36%	16%	13%	15%	9%	4%	6%	2%	2.78 (1.83)
Het Openbaar Ministerie beschermt de rechten van slachtoffers op een goede manier	42%	15%	12%	14%	6%	4%	4%	3%	2.54 (1.76)
Ik vertrouw erop dat het Openbaar Ministerie het juiste doet	25%	17%	9%	18%	7%	8%	13%	3%	3.39 (2.10)
Het Openbaar Ministerie is onpartijdig	23%	7%	13%	25%	7%	11%	12%	3%	3.69 (2.03)
Het Openbaar Ministerie handelt zorgvuldig	30%	18%	11%	21%	6%	5%	4%	6%	2.82 (1.73)
Het Openbaar Ministerie behandelt mensen op een goede wijze	29%	16%	10%	25%	7%	5%	4%	5%	2.94 (1.73)
Ik ervaar een grote afstand tussen het Openbaar Ministerie en mij	12%	8%	5%	12%	8%	16%	35%	5%	4.95 (2.16)
Ik geef het Openbaar Ministerie het volgende rapportcijfer:	Gemiddelde: 4.16 (SD = 2.08)								

6.6.2 Nederlandse rechters

In Tabel 6.14 worden de resultaten voor de Nederlandse rechters weergegeven. Respondenten zijn verdeeld over het vertrouwen dat ze hebben in Nederlandse rechters. De grootste groep respondenten gaf aan neutraal te zijn wat betreft het vertrouwen in Nederlandse rechters (24%); een substantieel deel van de respondenten gaf aan (enigszins) vertrouwen te hebben in Nederlandse rechters (17% en 18% respectievelijk). Respondenten zijn ook verdeeld over het vertrouwen dat Nederlandse rechters het juiste doen. De grootste groep respondenten gaf aan neutraal te zijn (20%); een substantieel deel gaf aan enigszins of geheel vertrouwen te hebben dat Nederlandse rechters het juiste doen (19% en 17% respectievelijk).

Respondenten zijn verdeeld over de ervaren procedurele rechtvaardigheid. De grootste groep respondenten antwoordde neutraal op de stelling dat rechters de rechten van slachtoffer op een goede manier beschermen (27%). De grootste groep respondenten is neutraal ten opzichte van de onpartijdigheid van Nederlandse rechters (24%). Tevens is de grootste groep respondenten het enigszins eens met de stelling dat Nederlandse rechters zorgvuldig handelen (21%) en antwoordde een substantieel deel (20%) neutraal op deze stelling. Op de stelling dat rechters mensen op een goede wijze behandelen zijn respondenten ook verdeeld; de grootste groep antwoordde neutraal (22%). Respondenten waren verdeeld over de ervaren afstand tot Nederlandse rechters. De grootste groep respondenten gaf hierop een neutraal antwoord (21%), terwijl een substantiële groep aangaf veel afstand te ervaren (20%).

Het rapportcijfer dat Nederlandse rechters gemiddeld kregen van de respondenten is een 5.77. Dit rapportcijfer hangt sterk samen met het vertrouwen en ervaren procedurele rechtvaardigheid, $r = .81$ ($p < .001$) en $r = .88$ ($p < .001$) respectievelijk. Het rapportcijfer hangt negatief samen met de ervaren afstand, $r = -0.31$ ($p < .001$). Dit duidt erop dat hogere mate van vertrouwen en ervaren procedurele rechtvaardigheid samengaat met hogere cijfers, en voorts dat bij meer ervaren afstand de rapportcijfers lager waren.

Het rapportcijfer voor de Nederlandse rechters is een kleine voldoende. Aangezien respondenten nog geen ervaring hebben met de Nederlandse rechters in hun zaak kunnen deze cijfers deels verklaard worden door een algemene ontevredenheid over de periode voor het starten van de beklagprocedure. In de open vraag naar de verwachtingen over de klacht wordt een enkele keer openlijk kritiek geuit op de rechters: ‘Met dezelfde rechter als de vorige keer heb ik geen positieve verwachtingen’. In de open vragen naar de ervaringen en de verwachtingen met betrekking tot de klacht wordt juist regelmatig benoemd dat klagers toetsing door de rechter wensen: ‘ik eis toetsing van de rechter en ik vind dat de OvJ zijn opsporingsambtenaren laat vallen als een baksteen als hij niet tot vervolging overgaat’, ‘Ik heb het vertrouwen erin dat de rechter mijn schadeclaim toekent ten nadele van de dader’, ‘Het gaat om vaststelling door het OM dat mijn cliënten een strafbaar feit hebben gepleegd. Mijn cliënten wensen de vaststelling of zij een strafbaar feit hebben gepleegd overlaten aan de rechter’.

Tabel 6.14 Ervaring met Nederlandse rechters

De volgende stellingen gaan over Nederlandse rechters (waaronder de strafrechter die straks uw klacht tegen niet-vervolgging beoordeelt):	geheel mee oneens			geheel mee eens				X	Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7		
Ik heb vertrouwen in Nederlandse rechters	11%	6%	8%	24%	17%	18%	13%	3%	4.38 (1.82)
Rechters beschermen de rechten van slachtoffers op een goede manier	12%	10%	8%	27%	18%	12%	10%	4%	4.06 (1.79)

De volgende stellingen gaan over Nederlandse rechters (waaronder de strafrechter die straks uw klacht tegen niet-vervolging beoordeelt):	geheel mee oneens			geheel mee eens				X	Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7		
Ik vertrouw erop dat Nederlandse rechters het juiste doen	9%	7%	10%	20%	17%	19%	17%	4%	4.59 (1.84)
Nederlandse rechters zijn onpartijdig	11%	5%	6%	24%	16%	19%	17%	3%	4.57 (1.86)
Nederlandse rechters handelen zorgvuldig	10%	5%	11%	20%	21%	19%	10%	4%	4.49 (1.75)
Nederlandse rechters behandelen mensen op een goede wijze	10%	6%	9%	22%	20%	17%	12%	4%	4.42 (1.77)
Ik ervaar een grote afstand tussen Nederlandse rechters en mij	10%	7%	6%	21%	17%	15%	20%	4%	4.60 (1.90)
Ik geef Nederlandse rechters het volgende rapportcijfer:	Gemiddelde: 5.77 (SD = 2.09)								

6.6.3 *Nederlands strafrechtssysteem*

In Tabel 6.15 is te zien dat de grootste groep respondenten aangaf geen vertrouwen te hebben in het Nederlandse strafrechtssysteem (22%). De grootste groep respondenten gaf echter aan het enigszins eens te zijn met de stelling dat ze vertrouwen hebben dat het strafrechtssysteem het juiste doet (20%).

Respondenten zijn verdeeld over de ervaren procedurele rechtvaardigheid met betrekking tot het Nederlandse strafrechtssysteem. De grootste groep respondenten gaf aan dat het strafrechtssysteem de rechten van slachtoffers niet op een goede manier beschermt (20%). De grootste groep respondenten is neutraal ten opzichte van de onpartijdigheid van het strafrechtssysteem (24%). Tevens is de grootste groep respondenten neutraal ten opzichte van de stelling dat personen die binnen het Nederlandse strafrechtssysteem werken zorgvuldig handelen (30%) en mensen op een goede wijze behandelen (31%). Respondenten waren verdeeld over de ervaren afstand tot het Nederlandse strafrechtssysteem. De grootste groep respondenten ervaart een grote afstand (25%); 20% antwoordde neutraal.

Het rapportcijfer dat het Nederlandse strafrechtssysteem gemiddeld kreeg van de respondenten is een 5.09. Dit rapportcijfer hangt sterk samen met het vertrouwen en ervaren procedurele rechtvaardigheid, $r = .76$ ($p < .001$) en $r = .85$ ($p < .001$) respectievelijk. Het rapportcijfer hangt negatief samen met de ervaren afstand, $r = -.16$ ($p = .014$). Dit duidt er op dat hogere mate van vertrouwen en ervaren procedurele rechtvaardigheid samengaat met hogere cijfers, en voorts dat bij meer ervaren afstand de rapportcijfers lager waren.

Het onvoldoende rapportcijfer wordt geïllustreerd door de kritiek die geuit wordt in de open vragen: 'Erg slecht en teleurstellend; het voelt tevens als slachtoffer van falend

rechtssysteem’, ‘Ik verwacht, door mijn ervaring, niets meer van dit rechtssysteem’, ‘Ik had hogere verwachtingen van ons rechtssysteem, tegen beter weten in’.

Tabel 6.15 Ervaring met het Nederlandse strafrechtssysteem

De volgende stellingen gaan over het Nederlandse strafrechtssysteem:	geheel mee oneens				geheel mee eens				Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7	X	
Ik heb vertrouwen in het Nederlandse strafrechtssysteem	22%	13%	17%	18%	13%	7%	8%	2%	3.43 (1.89)
Het Nederlandse strafrechtssysteem beschermt de rechten van slachtoffers op een goede manier	20%	14%	18%	20%	17%	3%	5%	3%	3.29 (1.72)
Ik vertrouw erop dat het strafrechtssysteem het juiste doet	14%	11%	15%	19%	20%	8%	10%	2%	3.87 (1.82)
Het Nederlandse strafrechtssysteem is onpartijdig	13%	9%	9%	29%	18%	9%	10%	3%	4.01 (1.79)
Personen die binnen het Nederlandse strafrechtssysteem werken handelen zorgvuldig	14%	11%	12%	30%	15%	10%	5%	4%	3.75 (1.67)
Personen die binnen het Nederlandse strafrechtssysteem werken behandelen mensen op een goede wijze	14%	8%	13%	31%	18%	9%	4%	4%	3.76 (1.61)
Ik ervaar een grote afstand tussen het strafrechtssysteem en mij	6%	8%	5%	20%	15%	18%	25%	4%	4.91 (1.83)
Ik geef het Nederlandse strafrechtssysteem het volgende rapportcijfer:	Gemiddelde: 5.09 (SD = 1.94)								

7 METING T1 – 8 MAANDEN NA STARTEN

ARTIKEL 12 SV-PROCEDURE

7.1 PROCEDURE T1

Bij het terugsturen van de T0-vragenlijst hebben in totaal 211 klagers (80% van de deelnemers aan T0) aangegeven deel te willen nemen aan de tweede meting (T1). De T1-vragenlijst werd maandelijks verstuurd, acht maanden na ontvangst van de originele T0-vragenlijst. In Tabel 7.1 is een overzicht van het tijdspad van de T0- en T1-meting te zien. De vragenlijsten werden verzonden in geadresseerde enveloppen tezamen met een gefrankeerde antwoordenveloppe. Wanneer er geen naam van de klager bekend was, werden de vragenlijsten voorzien van een aanvullende informatiebrief, waarin werd gevraagd om de vragenlijst te retourneren indien deze per abuis door iemand anders dan de klager werd ontvangen. In de vragenlijst werd de onderzoekdeelnemers opnieuw uitgelegd dat hun antwoorden op de vragenlijst vertrouwelijk zouden worden verwerkt en alleen ter beschikking zouden staan aan de onderzoekers. Ook werd wederom benadrukt dat het onderzoek onafhankelijk van het Openbaar Ministerie en de Rechtspraak werd verricht door onderzoekers van het Montaigne Centrum van de Universiteit Utrecht.

Zoals te zien is in Tabel 7.1 is in totaal 52% van de vragenlijsten ingevuld en teruggestuurd. Het aantal ontvangen vragenlijsten is lager dan de verwachte 67%. In een poging de respons te verhogen is in februari 2016 een aanvullende vragenlijstronde ingesteld. Alle klagers waarvan de vragenlijst nog niet terug was ontvangen hebben de vragenlijst en bijbehorende informatie opnieuw ontvangen; dit heeft het responspercentage iets doen stijgen. Een mogelijke reden van het wat lage responspercentage is de duur van de behandeling van de klacht. Dit komt terug in de antwoorden op de open vragen aan het einde van de T1-vragenlijst: ‘De oproep duurt is bijna één jaar later. De behandeling duurt te lang, er had al herhaling kunnen plaatsvinden’; ‘Duurt allemaal véél te lang’. Een andere mogelijke reden voor het responspercentage is de scepsis onder respondenten over wat de onderzoeksresultaten uiteindelijk teweeg kunnen brengen. In de woorden van de klagers: ‘Ik vraag me af of er besef is dat men in Nederland steeds meer het recht in eigen hand neemt’; ‘Onderzoek is prima, maar ik vraag me wel af wat er mee gebeurt.’; ‘Onderzoek is goed als ik ooit terugkoppeling krijg’; ‘Vraag me af of het zinvol is’.

Uiteindelijk hebben 109 respondenten de T1-vragenlijst ingevuld. Dit is een aanzienlijke groep van klagers, maar minder omvangrijk dan was beoogd. We merken uitdrukkelijk op dat met dit lage responspercentage rekening moet worden gehouden bij de interpretatie van de gegevens van het kwantitatieve onderzoeksproject.

We zijn dit onderzoeksproject begonnen met het versturen van 750 T0-vragenlijsten. In de nulmeting was sprake van een respons van 35% en van deze groep heeft 52% na acht maanden de T1-vragenlijst ingevuld en ingestuurd. Het laatste responspercentage heeft onder meer te maken met het feit dat de procedure vaak langer dan acht maanden duurt. Ook gaven respondenten aan te twijfelen over wat met dit onderzoek en de bevindingen wordt gedaan. Een en ander heeft tot gevolg dat als in dit onderzoek wordt gesproken over aantallen klagers, dit dus de aantallen respondenten betreft die aan beide vragenlijsten hebben meegewerkt. Dit betreft dus uitdrukkelijk een kleine selectie van personen die een beroep hebben gedaan op de artikel 12 Sv-procedure in de periode januari-juni 2015.

Het is raadzaam om met mogelijke selectie-effecten rekening te houden. Met andere woorden, het is mogelijk dat er de groep van respondenten die aan het T1-onderzoek heeft meegewerkt wellicht afwijkt van de populatie van klagers. Het feit dat de uiteindelijke T1-steekproef uit 109 respondenten bestaat is duidelijk minder ideaal dan gehoopt. Maar de omvang is wel voldoende om de statistische analyses uit te voeren die in dit onderzoek worden beschreven en de resultaten van deze analyses op betrouwbare wijze te interpreteren. De groep van klagers die acht maanden na het indienen van hun klacht nog steeds bereid waren om mee te werken aan het onderzoek is daarmee wel belangwekkend te noemen. Hieronder en in de conclusies komen we hierop terug.

Tabel 7.1 Verloop van versturen T1 in 2015/2016

Maand Ontvan- gen T0	Maand versturen T1	Aantal	Verwachte res- pons T1 (67%)	Daadwerkelijke respons T1
Januari 2015	Sep. 2015	22	15	14 (64%)
Februari 2015	Okt. 2015	33	22	21 (64%)
Maart 2015	Nov. 2015	52	35	30 (57%)
April 2015	Dec. 2015	56	37	26 (46%)
Mei 2015	Jan. 2016	17	13	9 (53%)
Juni 2015	Feb. 2016	28	18	9 (32%)
	Totaal:	208	122 (67%)	109 (52%)

7.2 BESCHRIJVING STEEKPROEF

7.2.1 Persoonlijke gegevens

De respondenten is gevraagd naar een drietal achtergrondkenmerken: geslacht, leeftijd en opleidingsniveau. In Tabel 7.2 is te zien dat 77 mannen (71%) en 31 vrouwen (28%) meededen met de T1-enquête. De leeftijd van de klagers loopt uiteen van 16 tot 87 jaar, met

een gemiddelde van 53 jaar. De grootste groep klagers is gemiddeld (32%) of hoog opgeleid (45%). Drie procent van de respondenten gaf aan een andere opleiding te hebben afgerond, bijvoorbeeld buitengewoon voortgezet onderwijs of vakdiploma's.

Tabel 7.2 Achtergrondkenmerken onderzoeksgroep (N = 110)

	N (%)	Gem. (SD)	Range
Geslacht			
– Man	77 (71%)		
– Vrouw	31 (28%)		
– Onbekend	1 (1%)		
Leeftijd		53.45 (14.60)	16-87
– < 18	1 (1%)		
– 18-30	6 (6%)		
– 31-60	65 (60%)		
– > 60	33 (30%)		
– Onbekend	4 (4%)		
Opleidingsniveau			
– Lagere school	4 (4%)		
– LBO/MAVO/VMBO	15 (14%)		
– MBO/HAVO	35 (32%)		
– VWO/HBO/Universiteit	49 (45%)		
– Anders	3 (3%)		
– Onbekend	3 (3%)		

Om na te gaan of er sprake is van belangrijke selectie-effecten zijn de respondenten die de T1-vragenlijst hebben ingevuld vergeleken met de groep respondenten die wel de T0-vragenlijst, maar niet de T1-vragenlijst hebben ingevuld.

Tabel 7.3 laat zien dat de deelnemers die de T1-vragenlijst hebben ingevuld een gelijke man/vrouw-verdeling kennen als de deelnemers die de T1-vragenlijst niet hebben ingevuld. Ook het opleidingsniveau verschilt niet tussen de personen die de T1-vragenlijst wel of niet hebben ingevuld. Wel zijn de deelnemers die de T1-vragenlijst hebben ingevuld gemiddeld iets ouder dan de personen die T0-vragenlijst wel maar de T1-vragenlijst niet hebben ingevuld.

Tabel 7.4 laat de rapportcijfers zien die de T1-respondenten tijdens het invullen van de T0-vragenlijst hebben toegekend aan het OM, Nederlandse rechters en het strafrechtstelsysteem. Deze rapportcijfers zijn vergeleken met de rapportcijfers toegekend door de res-

pondenten die wel de T0-vragenlijst en niet de T1-vragenlijst hebben ingevuld. Het blijkt dat de rapportcijfers niet verschillen tussen de twee groepen respondenten.

Dus ook al heeft slechts 52% van de T0-deelnemers die aangaven de T1-vragenlijst in te willen vullen deze vragenlijst ook daadwerkelijk ingevuld en ingestuurd, het lijkt erop dat de groep van respondenten die de T1-vragenlijst heeft ingestuurd niet sterk verschilt van de groep die deze vragenlijst niet heeft ingestuurd, zij het dat de eerste groep gemiddeld wel ouder was dan de tweede groep.

Tabel 7.3 Vergelijking T1-steekproef met respondenten die niet hebben deelgenomen aan T1

	Deelnemers T1 (n = 109)	Niet-deelnemers T1 (n = 153)	F/χ^2	p
Sekse			2.41	.12
- Man	77 (71%)	93 (61%)		
- Vrouw	31 (28%)	57 (37%)		
- Onbekend	1 (1%)	3 (2%)		
Leeftijd (M, SD)	53.45 (14.60)	46.27 (12.87)	16.9	<.001
- < 18	1 (1%)	1 (1%)		
- 18-30	6 (6%)	18 (12%)		
- 31-60	65 (60%)	107 (69%)		
- > 60	33 (30%)	20 (13%)		
- Onbekend	4 (4%)	7 (5%)		
Opleidingsniveau			1.05	.31
- Lagere school	4 (4%)	3 (2%)		
- LBO/MAVO/VMBO	15 (14%)	31 (20%)		
- MBO/HAVO	35 (32%)	54 (34%)		
- VWO/HBO/Universiteit	49 (45%)	54 (35%)		
- Anders	3 (3%)	5 (3%)		
- Onbekend	3 (3%)	8 (5%)		

Tabel 7.4 Toegekende rapportcijfers (T0) voor respondenten die wel of niet hebben deelgenomen aan T1

	Wel T1 M (SD)	Niet T1 M (SD)	F	p	η^2_p
Rapportcijfer OM	4.29 (2.163)	4.06 (2.20)	.73	.39	.00
Rapportcijfer rechters	5.89 (1.89)	5.68 (2.24)	.58	.45	.00
Rapportcijfer rechtssysteem	5.24 (1.81)	4.97 (2.03)	1.14	.29	.01

7.2.2 Gegevens met betrekking tot de toestand van de klacht

In de T1-vragenlijst werd de respondenten gevraagd naar de huidige stand van zaken van hun klacht. Daartoe werd een lijst met mogelijke standen van zaken van de klacht gepresenteerd (zie Tabel 7.5). Respondenten konden door het selecteren van één of meerdere opties aangeven hoe de status van de klacht het beste te omschrijven was. Een ‘andere’ categorie stelde respondenten in staat om een eigen omschrijving te geven die niet in de lijst opgenomen was.

Veel klagers gaven meerdere antwoorden met betrekking tot de status van hun klacht. Tabel 7.5 laat zien dat een grote groep klagers aangaf dat er een zitting had plaatsgevonden waar zij als klager zijn gehoord ($N = 47$, 43%). Daarnaast had ook een groot deel van de klagers al een beslissing ontvangen over hun klacht tegen niet-vervolgning ($N = 43$, 39%). Een klein deel van de klagers is niet gehoord op een zitting, maar heeft wel schriftelijk een beslissing ontvangen ($N = 10$, 9%). Een aantal klagers was opgeroepen voor een zitting, maar ten tijde van het insturen van de vragenlijst had die nog niet plaatsgevonden ($N = 4$, 4%). Ondanks de streeftermijn van zes maanden had meer dan een vijfde van de klagers geen oproep voor een zitting of een beslissing ontvangen ($N = 23$, 21%). Een deel van de klagers ($N = 11$, 10%) gaf een omschrijving van de status van hun klacht bij de categorie ‘anders’. Bij de omschrijvingen werden onder andere het volgende genoemd: ‘met verdachte bezig het zonder het hof op te lossen’; ‘Procedure staat in de wacht’; ‘Tussenvonnis’. Een gering aantal van de klagers heeft zelf de klacht ingetrokken ($N = 4$, 4%). Hierbij werden onder meer de volgende redenen aangedragen: ‘De verdachte door eigen schuld werd gedagvaard, hierdoor moest ik mijn klacht schriftelijk intrekken’; ‘Op advies van mijn advocaat, zag het niet zitten (...)’.

Tabel 7.5 Wat is op dit moment de stand van zaken van uw klacht?

Situatie	N (%)
Het gerechtshof heeft een zitting gehouden waarop ik als klager ben gehoord	47 (43%)
Het gerechtshof heeft een beslissing genomen over mijn klacht tegen niet-vervolging	43 (39%)
Het gerechtshof heeft geen zitting gehouden in mijn zaak, maar ik heb wel een schriftelijke beslissing ontvangen	10 (9%)
Ik heb nog geen oproep voor een zitting gehad en ook geen beslissing ontvangen	23 (21%)
Ik heb een oproep voor een zitting ontvangen, maar die heeft nog niet plaatsgevonden	4 (4%)
Ik heb mijn klacht ingetrokken, omdat ...	4 (4%)
Anders	11 (10%)

NB: meerdere antwoorden mogelijk

7.3 BEOORDELING VAN DE BEHANDELING VAN DE KLACHT

Vervolgens is de respondenten gevraagd naar hun mening over de behandeling van hun klacht gedurende de procedure. In Tabel 7.6 zijn 9 stellingen te zien met betrekking tot de behandeling van hun klacht door het gerechtshof. Deze stellingen werden aan respondenten gepresenteerd, waarbij hen gevraagd werd ze te beoordelen op een 7-puntsschaal waarbij het antwoord '1' stond voor het geheel oneens zijn met de stelling, en '7' voor geheel eens zijn met de stelling (zie Tabel 7.6). Daarnaast werd de respondenten gevraagd een rapportcijfer (1-10) toe te kennen aan de behandeling van de klacht.

Een groot deel van de klagers gaf aan het oneens te zijn met de stelling dat de behandeling van hun klacht beter was dan verwacht (38%). Bovendien vond een aanzienlijk deel van de klagers de behandeling door het gerechtshof juist slechter dan verwacht (27%). Veel klagers waren dan ook in het geheel niet tevreden met de behandeling van hun klacht (36%). Ook was het grootste gedeelte van de klagers het geheel oneens met de stelling dat de behandeling van hun klacht positief (36%) of acceptabel (34%) is. De klagers waren enigszins verdeeld over hun bereidheid tot reageren op de behandeling van hun klacht. Enerzijds gaf een grote groep respondenten aan kritiek (32%) te willen geven of te willen protesteren (28%) tegen de behandeling van hun klacht. Anderzijds was een aanzienlijke groep respondenten geheel niet van plan kritiek te gaan leveren (19%) of te protesteren (23%).

Een ander belangrijk deel van het huidige onderzoek was het in kaart brengen van de ervaren rechtvaardigheid gedurende de behandeling van de artikel 12 Sv-procedure. Een grote groep klagers gaf aan de behandeling van hun klacht geheel niet rechtvaardig (36%)

en geheel niet eerlijk (35%) te vinden. Dit is een opvallende bevinding, ook in het licht van ander onderzoek dat positievere ervaringen van rechtvaardigheid laat zien bij andere typen rechtszaken (zoals insolventie- en strafkantonzaken¹) en andere overheid-burger geschilbeslechtingprocedures.²

Het rapportcijfer dat de respondenten aan de behandeling van de klacht door het gerechtshof gemiddeld toekenden was een 4.21. Dit onvoldoende rapportcijfer is opvallend en wordt geïllustreerd door de antwoorden op de open vraag waar respondenten om hun mening in eigen woorden over de behandeling wordt gevraagd. ‘Beneden alle peil! (...) De klacht is niet behandeld. Ik heb geen enkele reactie mogen ontvangen.’; ‘Bedroevend!; ‘De klacht is serieus genomen maar de communicatie laat te wensen over’; ‘Er is nog niets gebeurd terwijl mijn klacht dateert van februari 2015, en het delict plaatsvond in 2013’; ‘Een verplicht nummer, omdat in de wet staat dat het moet’.

Tabel 7.6 Mening over de behandeling van de klacht

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?	geheel mee oneens			geheel mee eens			X	Gem. (SD)	
	1	2	3	4	5	6			7
De behandeling van mijn klacht door het gerechtshof is beter dan ik verwachtte	38%	11%	7%	9%	7%	5%	8%	15%	2.82 (2.10)
De behandeling van mijn klacht door het gerechtshof is slechter dan ik verwachtte	18%	4%	9%	10%	9%	8%	27%	15%	4.44 (2.33)
Ik ben tevreden over de behandeling van mijn klacht door het gerechtshof	39%	11%	7%	12%	6%	7%	6%	16%	2.82 (2.02)
Ik vind de behandeling van mijn klacht door het gerechtshof rechtvaardig	36%	7%	10%	6%	4%	6%	15%	16%	3.15 (2.35)
De behandeling van mijn klacht door het gerechtshof vind ik eerlijk	35%	7%	8%	10%	4%	7%	13%	16%	3.16 (2.30)
De behandeling van mijn klacht door het gerechtshof vind ik positief	36%	7%	7%	11%	5%	6%	11%	17%	3.05 (2.24)
De behandeling van mijn klacht door het gerechtshof vind ik acceptabel	34%	8%	6%	11%	6%	8%	10%	17%	3.15 (2.24)
Ik wil kritiek geven op de behandeling van mijn klacht door het gerechtshof	19%	6%	3%	6%	6%	10%	32%	18%	4.60 (2.51)

1 Hulst, L., K. van den Bos, A.J. Akkermans & E.A. Lind, ‘On why procedural justice matters in court hearings: experimental evidence that behavioral disinhibition weakens the association between procedural justice and evaluation of judges’, *Utrecht Law Review* 2017, 13(3).

2 K. van den Bos, L. van der Velden & E.A. Lind, ‘On the role of perceived procedural justice in citizens’ reactions to government decisions and the handling of conflicts’, *Utrecht Law Review* 2014, 10(4), p. 1-26.

In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?	geheel mee oneens			geheel mee eens				X	Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7		
Ik zou willen protesteren tegen de behandeling van mijn klacht door het gerechtshof	23%	6%	1%	8%	5%	8%	28%	22%	4.30 (2.57)
Ik geef de manier waarop mijn klacht behandeld is door het gerechtshof het volgende rapportcijfer:	Gemiddelde: 4.21 (SD = 2.76)								

7.4 BEOORDELING VAN DE ZITTING

Een andere belangrijke pijler van het onderzoek betrof de ervaringen die respondenten opgedaan hebben rondom de zitting. In Tabel 7.7 zijn acht stellingen te zien met betrekking tot de zitting in de beklagprocedure. Deze stellingen werden aan respondenten gepresenteerd, waarbij hen gevraagd werd ze te beoordelen op een 7-puntsschaal. Deze vragen zijn alleen ingevuld door respondenten die uitgenodigd zijn op een zitting, waardoor het aantal deelnemers dat deze vragen niet heeft ingevuld aanzienlijk is. Een deel van de klagers gaf aan onvoldoende op de hoogte te zijn gehouden van de voortgang van hun klacht tegen niet-vervolgving tot aan de zitting bij het gerechtshof (17%).³ Tevens gaf een deel van de respondenten aan niet genoeg informatie te hebben gekregen van het gerechtshof over de gang van zaken rondom hun klacht (15%). Een aanzienlijk deel van de respondenten stond echter neutraal tegenover deze stelling (13%). Ook waren de klagers verdeeld in hun oordeel over de mate waarin het gerechtshof hen heeft uitgelegd hoe de zitting zou verlopen waarop de klacht werd behandeld. Een gedeelte van de respondenten (15%) gaf aan niet voldoende informatie te hebben gehad; terwijl een aanzienlijk deel (13%) neutraal was ten opzichte van deze stelling.

De respondenten waren ook verdeeld in hun oordeel over de kwaliteit van de communicatie met het gerechtshof tijdens de zitting. Een deel (20%) van de klagers gaf aan dat het gerechtshof zich ten opzichte van hen niet betrokken heeft getoond. Enerzijds gaf een aanzienlijk deel van de klagers aan dat zij niet de mogelijkheid hebben gehad om hun klacht zelf uit te leggen (18%), waarbij respondenten ook niet het gevoel hadden dat er aandachtig geluisterd is naar hun kant van het verhaal (17%). Anderzijds gaven respondenten aan enigszins neutraal te staan tegenover de stelling dat zij hun klacht mochten uitleggen (13%), terwijl een aanzienlijk deel van de respondenten wel vond dat er aandachtig naar hun klacht is geluisterd (11%). Een aanzienlijk deel van de respondenten gaf daarnaast ook aan dat hun ervaringen en verhaal onvoldoende aan de orde zijn gekomen (20%). Bovendien gaf een deel (16%) van de respondenten aan dat het gerechtshof hen op de zitting

3 Het betreft hier percentages van de gehele steekproef.

niet duidelijk heeft gemaakt wat de raadsheren vonden van hun klacht. Ook waren de meeste respondenten (23%) ontevreden over de mate waarin het gerechtshof hen op de zitting heeft uitgelegd hoeveel bewijs er is in hun zaak.

Tabel 7.7 Mening over de zitting

De volgende vragen gaan over de zitting van het gerechtshof waarop uw klacht is behandeld (ga naar de volgende bladzijde wanneer er geen zitting is geweest):	geheel mee oneens				geheel mee eens				Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7	X	
Ik ben voldoende op de hoogte gehouden van de voortgang van mijn klacht tegen niet-vervolgving tot aan de zitting bij het gerechtshof	17%	8%	6%	8%	8%	7%	9%	36%	3.63 (2.20)
Ik heb genoeg informatie gekregen door het gerechtshof over de gang van zaken rondom mijn klacht	15%	6%	7%	6%	13%	9%	6%	37%	3.78 (2.08)
Het gerechtshof heeft mij uitgelegd hoe de zitting zou verlopen waarop mijn klacht werd behandeld	14%	6%	7%	6%	10%	10%	8%	39%	3.93 (2.14)
Het gerechtshof heeft zich op de zitting ten opzichte van mij betrokken getoond	20%	4%	5%	6%	7%	6%	9%	42%	3.57 (2.32)
Ik heb op de zitting voldoende gelegenheid gekregen om mijn klacht uit te leggen aan het gerechtshof	18%	1%	2%	4%	13%	9%	9%	44%	4.00 (2.35)
Er is door het gerechtshof met aandacht naar mijn kant van het verhaal geluisterd	17%	2%	6%	5%	7%	9%	11%	43%	3.98 (2.34)
Ik vind dat mijn ervaringen en mijn verhaal voldoende aan de orde zijn gekomen op de zitting	20%	1%	5%	6%	6%	10%	8%	43%	3.73 (2.34)
Het gerechtshof heeft mij op de zitting duidelijk gemaakt wat ze vonden van mijn klacht	16%	5%	7%	7%	8%	7%	6%	44%	3.57 (2.10)
Het gerechtshof heeft mij op de zitting uitgelegd hoeveel bewijs er is in mijn zaak	23%	7%	3%	3%	8%	7%	4%	45%	3.04 (2.20)

7.5 BEOORDELING VAN DE BESLISSING VAN HET GERECHTSHOF

De uiteindelijke beslissing van het gerechtshof vormt een belangrijk onderdeel van de tweede meting. Om de beslissingen die in de beklagzaken van de respondenten zijn gevallen in kaart te brengen, is hun eerst gevraagd of er een beslissing is genomen. Vervolgens, indien zij aangaven dat er in hun zaak een beslissing was genomen, is de respondenten

gevraagd wat de inhoud van deze beslissing was. Hiertoe is een viertal opties gegeven en de mogelijkheid om een alternatieve beslissing te beschrijven, zie Tabel 7.8.

Een aanzienlijk deel (31%) van de klagers had ten tijde van het insturen van de vragenlijst (nog) geen beslissing ontvangen van het gerechtshof. Daarnaast is een groot deel van de klachten na behandeling niet-gegrond verklaard. Een groot deel (25%) van de respondenten heeft een beslissing ontvangen waarin werd beschreven dat de klacht ‘kennelijk niet-ontvankelijk’ of ‘kennelijk ongegrond’ was. Ook is in een minderheid van de beklagprocedures besloten dat de klacht ongegrond was (7%). Een deel van de respondenten gaf aan een voor hen gunstige beslissing te hebben ontvangen. Voor een klein deel van de respondenten (10%) heeft het gerechtshof besloten tot verdere vervolging. In twee gevallen (2%) heeft het gerechtshof de politie of het Openbaar Ministerie bevolen tot nader onderzoek. Een aanzienlijke groep klagers (13%) gaf aan een ander type beslissing te hebben ontvangen, en heeft deze beslissing omschreven. Het betrof hier volgens respondenten onder andere beslissingen dat het vermeende feit te lang geleden was: ‘Te lang geleden, te weinig bewijs’; ‘is een tijd geleden daardoor konden getuigenissen niet meer kloppen’. Ook werden klachten volgens respondenten afgewezen omdat het geen strafzaak betrof: ‘Dat het geen zaak voor hun was, moet nu zelf de Belastingdienst en vakvereniging Belastingconsulenten attenderen’. De hierboven aangedragen redenen lijken te duiden op ongegrondverklaringen. Respondenten lijken de beslissing echter niet als zodanig te hebben ervaren.

Tabel 7.8 Wat was de beslissing van het gerechtshof in uw zaak?

Beslissing	N (%)
Het gerechtshof heeft geen beslissing genomen	34 (31%)
Het gerechtshof vond mijn klacht ‘kennelijk niet-ontvankelijk’ of ‘kennelijk ongegrond’	27 (25%)
Het gerechtshof vond mijn klacht ongegrond	8 (7%)
Het gerechtshof vond mijn klacht gegrond en heeft vervolging bevolen	11 (10%)
Het gerechtshof heeft opdracht gegeven tot nader onderzoek door politie of Openbaar Ministerie	2 (2%)
Anders	14 (13%)

Daarnaast vormt de mening die respondenten hebben gevormd over de beslissing in hun zaak een belangrijk onderdeel van de onderhavige vragenlijst. Om deze mening in kaart te brengen zijn aan de klagers die een beslissing hebben ontvangen dertien stellingen met betrekking tot gunstigheid en rechtvaardigheid voorgelegd. Hierbij werd de respondenten gevraagd de stellingen te beoordelen op een 7-puntsschaal. In Tabel 7.9 zijn deze antwoorden op deze stellingen te zien.

Een groot gedeelte van de klagers (33%) gaf aan het oneens te zijn met de stelling dat de ontvangen beslissing beter is dan dat ze verwachten. Respondenten leken iets verdeelder te zijn over de stelling dat de beslissing slechter is dan verwacht. Enerzijds gaf een groot deel van de klagers aan dat ze het geheel eens zijn met deze stelling (28%), anderzijds was toch een aanzienlijk deel van de klagers het met deze stelling geheel oneens (12%). Daarnaast gaf het grootste gedeelte van de klagers aan dat ze de beslissing ongunstig vonden (33%), deze negatief voor hen uitpakte (33%) en dat ze het oneens waren met de beslissing (33%). De meerderheid (34%) was dan ook ontevreden over deze beslissing, en een aanzienlijk deel van de respondenten vond ook dat het gerechtshof de beslissing niet voldoende heeft toegelicht (16%). De respondenten waren verdeeld in hun bereidheid tot accepteren van de beslissing van het gerechtshof. Enerzijds was een aanzienlijke groep hiertoe bereid (12%), maar anderzijds was een grote groep respondenten geheel niet bereid de beslissing van het gerechtshof te accepteren (26%). Respondenten waren ook verdeeld over de mate waarin zij actie willen ondernemen tegen de beslissing van het gerechtshof. Een grote groep respondenten gaf aan kritiek te willen geven (22%) en te willen protesteren (25%), als reactie op de beslissing. Een aanzienlijke minderheid geeft echter aan juist niet bereid te zijn kritiek te geven (19%) of te protesteren (19%).

De klagers die een beslissing hebben ontvangen vinden deze beslissing weinig rechtvaardig. Een grote groep klagers (32%) is het dan ook geheel oneens met de stelling dat de beslissing rechtvaardig is. Bovendien geeft een grote groep klagers ook aan dat ze de beslissing van het gerechtshof oneerlijk vinden (31%).

De respondenten kenden aan de beslissing van het gerechtshof een 3.48 als rapportcijfer toe. Dit ruim onvoldoende cijfer voor de beslissing kwam naar voren in de open vraag waar respondenten in eigen woorden hun mening over de beslissing gaven. ‘Belanghebbende is niet belangrijk’; ‘Bij een overtreding wordt je in Nederland zwaar gestraft (..). Bij een misdrijf ga je vrijuit’; ‘Dat de daders altijd maar wegkomen met wat ze gedaan hebben’; ‘Vertrouwen in Justitie ben ik volledig kwijt’; ‘Een machtswoord’.

Tabel 7.9 Ervaringen met beslissing gerechtshof

De volgende stellingen gaan over de beslissing met betrekking tot uw klacht tegen niet-vervolgging:	geheel mee oneens				geheel mee eens				X	Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7			
Deze beslissing is beter dan ik verwachtte	33%	8%	5%	5%	3%	2%	3%	42%	2.17 (1.77)	
Deze beslissing is slechter dan ik verwachtte	12%	2%	5%	7%	0%	4%	28%	43%	4.81 (2.48)	
Ik vind dit een gunstige beslissing	35%	5%	4%	4%	1%	6%	5%	42%	2.41 (2.12)	

De volgende stellingen gaan over de beslissing met betrekking tot uw klacht tegen niet-vervolging:	geheel mee oneens				geheel mee eens				Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7	X	
De beslissing pakt positief voor mij uit	33%	6%	2%	5%	1%	4%	6%	44%	2.49 (2.20)
Ik ben het eens met de beslissing	33%	5%	2%	2%	0%	4%	11%	44%	2.75 (2.50)
Ik ben tevreden over deze beslissing	34%	5%	2%	3%	1%	3%	9%	44%	2.59 (2.37)
Ik vind deze beslissing rechtvaardig	32%	5%	2%	4%	0%	3%	11%	44%	2.85 (2.46)
Deze beslissing vind ik eerlijk	31%	4%	3%	4%	0%	5%	10%	44%	2.85 (2.46)
Ik ben bereid deze beslissing te accepteren	26%	2%	1%	8%	3%	4%	12%	45%	3.35 (2.51)
Ik wil kritiek geven op deze beslissing	19%	2%	1%	6%	0%	5%	22%	45%	4.23 (2.70)
Ik zou willen protesteren tegen de beslissing	19%	3%	2%	4%	0%	3%	25%	45%	4.27 (2.77)
Het gerechtshof heeft de beslissing goed uitgelegd	16%	8%	7%	6%	5%	4%	6%	48%	3.25 (2.11)
Ik ken aan de beslissing het volgende rapportcijfer toe:	Gemiddelde: 3.48 (SD = 2.84)								

7.6 VERWACHTINGEN OVER HET INDIENEN VAN EEN KLACHT

Een belangrijk onderdeel van het huidige onderzoek heeft betrekking op de verwachtingen die klagers hadden over de beklagprocedure voordat zij haar in gang zetten. Daartoe is de respondenten gevraagd in hoeverre gedurende de procedure hun vooraf opgestelde verwachtingen uit zijn gekomen. Er werden opnieuw zes stellingen gepresenteerd waarbij respondenten konden aangeven op een 7-puntsschaal of ze het er geheel mee oneens eens tot geheel mee eens waren. Deze zes stellingen maten de verschillende verwachtingen over het klagen tegen niet-vervolging, zoals het verwachten van een schadevergoeding, of het belang om iemand te vervolgen. In Tabel 7.10 staan alle stellingen weergegeven.

Zoals te zien is in Tabel 7.10 is de artikel 12 Sv-procedure voor de klagers weinig effectief gebleken in het verkrijgen van een schadevergoeding. Een meerderheid van de klagers (66%) gaf aan dat ze het geheel oneens zijn met de stelling dat hun klacht geholpen heeft met het krijgen van een schadevergoeding. Opvallend is dat geen enkele klager aangaf het geheel eens te zijn met deze stelling. Daarnaast gaf een meerderheid van de klagers aan het geheel oneens te zijn met de stelling dat hun klacht tegen niet-vervolging geholpen heeft om de dader (62%) en anderen dan de dader (57%) te laten inzien wat de gevolgen

zijn geweest van het gepleegde strafbare feit. Tevens gaf een meerderheid van de klagers aan (58%) het geheel oneens te zijn met de stelling dat klagen tegen niet-vervolgging geholpen heeft in het voorkomen van herhaling van een dergelijk vergrijp door de dader. Deze gegevens komen overeen met antwoorden op de open vragen in de vragenlijst, bijvoorbeeld: 'Intussen loop de dader nog rond, en heb ik geen schadevergoeding gekregen'.

De meeste klagers waren (53%) het ook geheel oneens met de stelling dat hun klacht heeft geholpen bij de emotionele verwerking van het strafbare feit. Ten laatste, meer dan de helft van de respondenten (59%) was het geheel oneens met de stelling dat hun klacht over niet-vervolgging ervoor heeft gezorgd dat er iemand vervolgd of veroordeeld wordt.

Deze gegevens demonstreren dat de verwachtingen die klagers hebben veelal niet uitkomen in de artikel 12 Sv-procedure. Dit komt ook naar voren in de opmerkingen die deelnemers plaatsen in de vragenlijst: 'Het betreft een redelijke beslissing, maar door hogere verwachting toch teleurgesteld (..) Hadden we een schadevergoeding gekregen dan hadden we meer voldoening gehad'; 'Ik denk dat ze niet anders konden, maar ik vind het wel jammer'; 'Het door mij gepresenteerde overduidelijke bewijs is totaal genegeerd'.

Tabel 7.10 Verwachtingen van de klager

Mijn klacht over niet-vervolgging:	geheel mee oneens			geheel mee eens			X	Gem. (SD)	
	1	2	3	4	5	6			7
Heeft geholpen om een schadevergoeding te krijgen	66%	6%	0%	6%	0%	1%	0%	22%	1.34 (0.95)
Heeft geholpen de dader in te laten zien wat de gevolgen zijn geweest van het door hem/haar gepleegde strafbare feit	62%	6%	1%	5%	0%	2%	4%	21%	1.67 (1.58)
Heeft geholpen anderen dan de dader in te laten zien wat de gevolgen zijn geweest van het gepleegde strafbare feit	57%	6%	1%	6%	0%	4%	3%	24%	1.78 (1.65)
Heeft ervoor gezorgd dat de dader niet nog eens een dergelijk strafbaar feit zal plegen	58%	6%	3%	7%	0%	2%	2%	22%	1.69 (1.43)
Heeft mij geholpen bij mijn emotionele verwerking van het strafbare feit	53%	6%	3%	8%	3%	5%	3%	20%	2.08 (1.80)
Heeft ervoor gezorgd dat er iemand vervolgd of veroordeeld wordt	59%	4%	1%	7%	1%	1%	6%	22%	1.88 (1.80)

7.7 MOTIEVEN VOOR KLAGEN TEGEN NIET-VERVOLGING

Om inzicht te krijgen in de reden waarom rechtzoekenden artikel 12 Sv-procedures opstarten is klagers in de T0-meting gevraagd naar de reden waarom zij een klacht tegen

niet-vervolging ingediend hebben. Daartoe werden respondenten gepresenteerd met vijftien stellingen waarbij ze konden aangeven op een 7-puntsschaal of ze het er geheel mee oneens eens tot geheel mee eens waren. In de T1-meting is de klagers opnieuw gevraagd naar deze motieven. De vijftien stellingen zijn gegroepeerd in vier verschillende uitkomsten die hieronder één voor één worden benoemd.

7.7.1 Algemene rechtvaardigheid

Het eerste onderwerp waar deze vragenlijst inzicht in wilde verkrijgen is een algemene indruk van rechtvaardigheid of onrechtvaardigheid die respondenten ervaren gedurende de artikel 12 Sv-procedure. Twee stellingen beogen daartoe algemene rechtvaardigheid te meten, zie Tabel 7.11 voor respons op deze twee stellingen.

Zoals te zien is in Tabel 7.11 gaf het merendeel van de klagers aan dat hun motief met betrekking tot rechtvaardigheid niet behaald is gedurende hun beklagprocedure. Een meerderheid van de respondenten (53%) gaf aan dat er geen recht is gedaan aan hun aanleiding tot klagen. Tevens gaf 58% van de respondenten aan dat het gebeurde, het strafbare feit waar de beklagprocedure betrekking op heeft, niet is hersteld. Dit gevoel van onrechtvaardigheid komt geregeld voor in de antwoorden op de open vraag naar het oordeel van de klager over de beslissing van het gerechtshof: ‘Belachelijk. Er heeft geen recht plaatsgevonden. Ze moeten er achter komen wie de dader was’; ‘Op deze manier worden jaarlijks talloze Nederlandse burgers slachtoffer van onrechtvaardigheid’; ‘Ik vind het onrechtvaardig, de dader heeft een jaar van mijn leven afgenomen!’.

Tabel 7.11 Algemene rechtvaardigheid

In hoeverre bent u het met het volgende eens of oneens? In de periode vanaf het moment dat ik mijn klacht tot niet-vervolging heb ingediend tot aan nu:	geheel mee oneens				geheel mee eens				Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7	X	
Is er recht gedaan aan wat voor mij de aanleiding was tot het indienen van mijn klacht tegen niet-vervolging	53%	7%	2%	5%	3%	6%	6%	19%	2.19 (2.00)
Is het onrechtvaardige wat de aanleiding was voor mijn klacht hersteld	58%	6%	2%	4%	1%	4%	3%	23%	1.77 (1.65)

7.7.2 Procedurele rechtvaardigheid

Ervaren procedurele rechtvaardigheid heeft betrekking op de wijze waarop besluiten zijn genomen.⁴ In het bijzonder is in deze vragenlijst de aandacht uitgegaan naar de ervaren rechtvaardigheid en eerlijkheid van het behandelen van de zaak van de rechtzoekende. Het proces van *due consideration*⁵ speelt hierin een grote rol: het verlangen van mensen om serieus genomen te worden door gezagsdragers en dat hun zaak aandachtig wordt bekeken. Een belangrijke verklaring waarom artikel 12 Sv-procedures worden opgestart (zo bleek uit meting T0) is dat rechtzoekenden van oordeel zijn dat hun aangifte niet serieus is genomen, niet aandachtig genoeg is bestudeerd en dat hun belang bij vervolging in het proces niet op waarde is geschat. De gegevens van de T1-vragenlijst bieden de mogelijkheid om te inventariseren of klagers zich op de zitting wel serieus voelden genomen. Daartoe zijn acht stellingen gepresenteerd die ervaren procedurele rechtvaardigheid en *due consideration* meten. In Tabel 7.12 staan deze stellingen gepresenteerd.

Overeenstemmend met deze verwachting bleken respondenten een groot belang te hechten aan een eerlijke en rechtvaardige behandeling van hun zaak (weergegeven in het verslag van T0), met aandacht voor hun kant van het verhaal. Uit Tabel 7.12 blijkt echter dat een meerderheid van de respondenten weinig procedurele rechtvaardigheid heeft ervaren gedurende de beklagprocedure, zo blijkt uit hun antwoorden bij meting T1. Een groot deel van de klagers heeft niet hun mening kunnen geven (26%), noch werd er serieus naar hun mening geluisterd (33%). Ook hebben de klagers niet het gevoel gehad dat er aandachtig kennis werd genomen van hun mening (30%), of dat er oprecht aandacht werd besteed aan hun verhaal (33%). Hieruit blijkt dat rechtzoekenden van oordeel zijn dat hun klacht niet serieus is genomen.

Het belang van een eerlijke en rechtvaardige behandeling van hun zaak was tevens van groot belang voor rechtzoekenden (zo wees de T0-vragenlijst uit). Een groot deel van de respondenten gaf echter in respons op de T1-vragenlijst aan dat ze niet het gevoel hadden eerlijk (39%) en rechtvaardig (34%) behandeld te zijn. Klagers waren verdeeld over de gang van zaken tijdens de zitting. Een aanzienlijk deel van de klagers geeft aan dat zij niet beleefd (20%) en met respect (25%) behandeld zijn. Er zijn echter ook klagers die het grotendeels (16%) of geheel eens (12%) waren met de stelling dat ze beleefd zijn behandeld. Eenzelfde patroon is te zien bij de stelling met betrekking tot respect, hiermee was 13% het grotendeels eens en 12% het geheel mee eens.

4 K. van den Bos, 'What is responsible for the fair process effect?', in: J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace*, Mahwah, NJ: Erlbaum 2005, p. 273-300.

5 T.R. Tyler, 'Conditions leading to value-expressive effects in judgments of procedural justice: A test of four models', *Journal of Personality and Social Psychology* 1987, 52, p. 133-344.

Bovenstaande gegevens laten zien dat sommige respondenten zich gedurende de beklagprocedure niet eerlijk of rechtvaardig behandeld voelden, terwijl een aanzienlijk deel van de respondenten wel aangeeft gedurende de artikel 12 Sv-procedure respectvol en beleefd te zijn behandeld. Alles tezamen nemend schetst dit het beeld dat klagers zich weinig gehoord voelen met betrekking tot hun klacht, ondanks dat er wel op een respectvolle en beleefde manier met hen werd omgegaan. Dit beeld komt terug in de antwoorden op de open vragen. ‘Er is beter gehoord naar mijn klacht dan ik had verwacht. Hoe het verder verloopt is afwachten. In eerste instantie ben ik positief; ‘Ik vind dat mijn klacht serieus is behandeld door het gerechtshof; ‘In alle telefonisch contact met de persoon die aanklager was werd ons meer beloofd. Hierdoor waren onze verwachting op rechtspraak groter; ‘Mijn klacht is goed behandeld, maar de uitspraak was teleurstellend’.

Tabel 7.12 Procedurele rechtvaardigheid

In hoeverre bent u het met het volgende eens of oneens? In de periode vanaf het moment dat ik mijn klacht tot niet-vervolg heb ingediend tot aan nu:	geheel mee oneens			geheel mee eens						Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7	X		
Heb ik mijn mening kunnen geven	26%	5%	6%	12%	8%	9%	14%	21%	3.70 (2.31)	
Is er serieus naar mijn mening geluisterd	33%	6%	6%	8%	7%	6%	11%	21%	3.17 (2.29)	
Is er aandachtig kennis genomen van mijn mening	30%	6%	7%	10%	9%	6%	9%	22%	3.24 (2.20)	
Is er oprecht aandacht besteed aan mijn verhaal	33%	8%	6%	10%	6%	7%	9%	22%	3.07 (2.22)	
Ben ik eerlijk behandeld	39%	6%	5%	10%	2%	9%	9%	21%	2.94 (2.28)	
Ben ik rechtvaardig bejegend	34%	7%	6%	8%	4%	9%	10%	22%	3.11 (2.30)	
Ben ik op een beleefde manier behandeld	20%	4%	6%	12%	11%	16%	12%	20%	4.06 (2.20)	
Ben ik met respect behandeld	25%	4%	6%	14%	6%	13%	12%	20%	3.75 (2.26)	

7.7.3 Uitkomstrechtvaardigheid

Uitkomstrechtvaardigheid heeft betrekking op het belang van een rechtvaardige uitkomst voor de klager. De literatuur toont aan dat men een duidelijk onderscheid maakt tussen

procedurele rechtvaardigheid en een rechtvaardige uitkomst.⁶ Aldus zijn twee stellingen gepresenteerd die de uitkomstrechtvaardigheid meten, zie Tabel 7.13. Bij de T0-meting werd duidelijk dat een meerderheid van de respondenten aangaf dat uitkomstrechtvaardigheid een belangrijk motief was om een artikel 12 Sv-procedure te starten. Uit de tweede vragenlijst blijkt echter dat uitkomstrechtvaardigheid veelal niet bereikt werd. Zo gaf een ruime meerderheid van de klagers aan dat zij de bereikte uitkomst niet rechtvaardig (54%) of eerlijk (55%) vonden.

Tabel 7.13 Uitkomstrechtvaardigheid

In hoeverre bent u het met het volgende eens of oneens? In de periode vanaf het moment dat ik mijn klacht tot niet-vervolg heb ingediend tot aan nu:	geheel mee oneens				geheel mee eens				X	Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7			
Is een rechtvaardige uitkomst bereikt	54%	8%	1%	4%	1%	4%	6%	23%	1.99 (1.90)	
Is een eerlijke uitkomst bereikt	55%	6%	1%	5%	1%	4%	6%	23%	2.06 (1.99)	

7.7.4 *Uitkomstgunstigheid*

Uitkomstgunstigheid heeft betrekking op het belang van een gunstige uitkomst voor de klager wanneer deze een artikel 12 Sv-procedure start. Men accepteert een resultaat sneller als dit voor de betrokkene positief of gunstig uitpakt, een effect dat aangeduid wordt als *outcome favorability* of uitkomstgunstigheid. Uitkomstgunstigheid en uitkomstrechtvaardigheid zijn twee constructen die in de literatuur duidelijk van elkaar onderscheiden worden.⁷ Zodoende zijn in ons onderzoek twee stellingen gepresenteerd die specifiek uitkomstgunstigheid meten (zie Tabel 7.14). Ondanks dat een groot deel van de klagers bij T0-aangaf een schadevergoeding als motief te hebben, werd bij afname van de tweede vragenlijst duidelijk dat de uitslag veelal ongunstig (56%) wordt gezien en er geen schadevergoeding (64%) ontvangen is door de klagers.

6 T.R. Tyler, 'What is procedural justice-criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures', *Law & Society Review* 1988, 22, p. 103-135.

7 Skitka e.a, 2003.

Tabel 7.14 Uitkomstgunstigheid

In hoeverre bent u het met het volgende eens of oneens? In de periode vanaf het moment dat ik mijn klacht tot niet-vervolg heb ingediend tot aan nu:	geheel mee oneens			geheel mee eens					X	Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7			
Is een voor mij gunstige uitkomst bereikt	56%	6%	0%	4%	2%	5%	2%	26%	1.79 (1.66)	
Heb ik een schadevergoeding gekregen	64%	5%	0%	4%	0%	0%	0%	28%	1.22 (0.69)	

7.8 ERVARINGEN VAN RECHTZOEKENDEN MET STRAFRECHTELIJKE INSTANTIES

Evenals in de T0-vragenlijst is respondenten in de T1-vragenlijst gevraagd naar hun ervaring met het Openbaar Ministerie, Nederlandse rechters en het Nederlandse strafrechtssysteem. Voor elke strafrechtelijke instantie zijn dezelfde stellingen gebruikt om ervaringen met de verschillende instanties te vergelijken. De respondenten werd gevraagd naar het vertrouwen in de instantie ('Ik heb vertrouwen in de instantie', en 'Ik vertrouw erop dat de instantie het juiste doet), ervaren procedurele rechtvaardigheid door deze instantie ('De instantie beschermt de rechten van slachtoffers op een goede manier', 'De instantie is onpartijdig', 'De instantie handelt zorgvuldig', en 'De instantie behandelt mensen op een goede wijze), en hoeveel afstand ze ervaren tot de instanties ('Ik ervaar een grote afstand tussen de instantie en mij'). Dit resulteerde in zeven stellingen waarbij respondenten konden aangeven op een 7-puntsschaal of ze het er geheel mee oneens (1) tot geheel mee eens (7) waren. Daarnaast is een aantal extra stellingen toegevoegd t.o.v. de T0-meting. Er is de respondenten ook gevraagd om te beoordelen in hoeverre zij zich kunnen relateren tot de instantie en andersom ('Ik denk dat de instantie mij begrijpt', 'Ik heb het gevoel dat de instantie en ik over veel dingen hetzelfde denken', 'Ik heb het gevoel dat de instantie en ik dezelfde normen en waarden hebben', en 'Ik heb het gevoel dat de instantie en ik op dezelfde manier over de samenleving denken') Tevens is respondenten gevraagd om een rapportcijfer van 1 tot 10 te geven aan de strafrechtelijke instantie.

7.8.1 Openbaar Ministerie

In Tabel 7.15 is te zien dat de veruit grootste groep respondenten aangaf geen vertrouwen in het OM te hebben (51%) en aangaf geen vertrouwen te hebben dat het OM het juiste doet (44%). Daarnaast ervoeren respondenten over het algemeen weinig procedurele rechtvaardigheid. Een grote groep respondenten gaf aan dat het OM de rechten van slachtoffers niet op een goede manier beschermt (40%). Daarbij was een aanzienlijk deel

van de respondenten van mening dat het OM niet zorgvuldig handelt (40%). Respondenten waren iets meer verdeeld over de stelling dat het OM onpartijdig is; maar een grote groep respondenten (31%) gaf hierop een negatief antwoord. Op de stelling dat het OM mensen op een goede wijze behandelt antwoordden de meeste respondenten negatief; de grootste groep respondenten gaf aan het hier niet mee eens te zijn (39%). De respondenten zijn verdeeld over de afstand die ze ervaren tot het OM. Een groep respondenten gaf aan afstand te ervaren met het OM (31%), een aanzienlijke groep was het echter met deze stelling oneens, zij ervaren geen grote afstand (15%). Een grote meerderheid (35%) van de respondenten had niet het gevoel dat het OM hen heeft begrepen. Daarnaast konden de respondenten zich niet relateren aan het OM. Een meerderheid gaf aan dat het OM niet hetzelfde denkt over veel dingen (43%), andere normen en waarden (37%) heeft en op een andere manier over de samenleving denkt (37%).

Het rapportcijfer dat het OM gemiddeld kreeg van de respondenten is een 3.47. Dit onvoldoende rapportcijfer voor het OM wordt geïllustreerd in de open vraag naar de ervaringen van respondenten met betrekking tot hun zaak: ‘De houding van het OM richting slachtoffers vind ik ongehoord’; ‘Misschien krijgt het OM op deze manier meer oog voor hetgeen er onder slachtoffers en benadeelden leeft’; ‘Het OM schuift werkelijke zaken van zich af’.

Tabel 7.15 Ervaringen met het Openbaar Ministerie

De volgende stellingen gaan over hoe u nu denkt over het Openbaar Ministerie:	geheel mee oneens				geheel mee eens				Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7	X	
Ik heb nu vertrouwen in het Openbaar Ministerie	51%	12%	5%	7%	8%	2%	0%	15%	2.00 (1.50)
Het Openbaar Ministerie beschermt de rechten van slachtoffers op een goede manier	50%	8%	11%	8%	5%	2%	1%	16%	2.04 (1.50)
Ik vertrouw er nu op dat het Openbaar Ministerie het juiste doet	44%	15%	8%	8%	5%	3%	1%	17%	2.12 (1.53)
Het Openbaar Ministerie is onpartijdig	31%	7%	10%	17%	3%	10%	4%	18%	2.97 (1.96)
Het Openbaar Ministerie handelt zorgvuldig	40%	16%	11%	4%	5%	6%	2%	17%	2.32 (1.73)
Het Openbaar Ministerie behandelt mensen op een goede wijze	39%	12%	9%	8%	7%	7%	2%	16%	2.57 (1.84)
Ik ervaar een grote afstand tussen het Openbaar Ministerie en mij	15%	6%	5%	6%	7%	13%	31%	17%	4.81 (2.33)
Ik denk dat het Openbaar Ministerie mij begrijpt	35%	14%	12%	6%	6%	6%	4%	17%	2.64 (1.88)

De volgende stellingen gaan over hoe u nu denkt over het Openbaar Ministerie:	geheel mee oneens				geheel mee eens				X	Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7			
Ik heb het gevoel dat het Openbaar Ministerie en ik over veel dingen hetzelfde denken	43%	15%	8%	11%	4%	3%	0%	17%	2.11 (1.44)	
Ik heb het gevoel dat het Openbaar Ministerie en ik dezelfde normen en waarden hebben	37%	15%	10%	11%	8%	3%	0%	17%	2.37 (1.55)	
Ik heb het gevoel dat het Openbaar Ministerie en ik op dezelfde manier over de samenleving denken	37%	15%	10%	12%	7%	2%	0%	17%	2.32 (1.50)	
Ik geef het Openbaar Ministerie het volgende rapportcijfer:	Gemiddelde: 3.47 (SD = 2.17)									

7.8.2 Nederlandse rechters

In Tabel 7.16 worden de resultaten voor de Nederlandse rechters weergegeven. Respondenten zijn verdeeld over het vertrouwen dat ze hebben in Nederlandse rechters. De grootste groep respondenten gaf aan geen vertrouwen te hebben in Nederlandse rechters (29%). Een aanzienlijk deel van de klagers gaf echter aan enigszins neutraal te zijn wat betreft het vertrouwen in Nederlandse rechters (17%). Respondenten zijn ook verdeeld over het vertrouwen dat Nederlandse rechters het juiste doen. De grootste groep respondenten gaf aan het geheel oneens te zijn met deze stelling (20%); een substantieel deel gaf neutraal te staan tegenover de stelling dat zij vertrouwen hebben dat Nederlandse rechters het juiste doen (29%).

Respondenten zijn verdeeld over de ervaren procedurele rechtvaardigheid door Nederlandse rechters. De grootste groep respondenten vertrouwt er niet op dat rechters de rechten van slachtoffers op een goede manier beschermen (34%). Een aanzienlijke groep respondenten antwoordde echter neutraal op deze stelling (16%). De grootste groep respondenten is neutraal ten opzichte van de onpartijdigheid van Nederlandse rechters (18%). Tevens is de grootste groep respondenten neutraal ten opzichte van de stelling dat Nederlandse rechters zorgvuldig handelen (18%). Over de stelling dat rechters mensen op een goede wijze behandelen zijn respondenten ook verdeeld. De grootste groep van respondenten (22%) antwoordde neutraal op deze stelling. Respondenten waren verdeeld over de ervaren afstand tot Nederlandse rechters. De grootste groep respondenten gaf hierop een neutraal antwoord (17%), terwijl een substantiële groep aangaf veel afstand te ervaren (18%). De grootste groep van de respondenten (20%) heeft niet het gevoel dat de rechter hen heeft begrepen, echter geeft ook vrijwel even groot deel van de klagers aan neutraal te staan tegenover deze stelling (19%). Daarnaast zijn de respondenten verdeeld

over de stellingen over de mate waarin zij zich kunnen relateren aan rechters. Een deel van de respondenten (22%) geeft aan dat rechters niet hetzelfde denken over veel dingen, terwijl een even groot deel (22%) aangeeft neutraal te staan ten opzichte van deze stelling. Eenzelfde patroon is te zien voor de stellingen waar respondenten gevraagd werd naar de mate waarin rechters dezelfde normen en waarden hebben (respectievelijk 19% zeer oneens en 21% neutraal), en op dezelfde manier over de samenleving denken (respectievelijk 19% en 23%).

Het rapportcijfer dat Nederlandse rechters gemiddeld kregen van de respondenten is een 4.75. Dit rapport cijfer is in tegenstelling tot T0-niet langer een voldoende. Het lijkt er op dat de respondenten teleurgesteld zijn in de rechters; en er wordt vaak aangegeven door respondenten dat ze vinden dan het OM beschermd wordt. In de open vraag naar de verwachtingen over de klacht wordt ook vaak openlijk kritiek geuit op de rechters: ‘Gemakkelijk volgen van het OM’, ‘Helaas is uit mijn ervaring gebleken dat het gerechtshof het besluit van het OM overneemt’, ‘De zaak leek mij zeer vooringenomen door de rechter’, ‘Het voelt alsof de officier van justitie in bescherming wordt genomen’.

Tabel 7.16 Ervaringen met Nederlandse rechters

De volgende stellingen gaan over hoe u nu denkt over Nederlandse rechters	geheel mee oneens			geheel mee eens			X	Gem. (SD)	
	1	2	3	4	5	6			7
Ik heb nu vertrouwen in Nederlandse rechters	29%	11%	6%	17%	8%	6%	5%	17%	3.02 (1.94)
Rechters beschermen de rechten van slachtoffers op een goede manier	34%	7%	9%	16%	10%	5%	4%	14%	2.87 (1.92)
Ik vertrouw er nu op dat Nederlandse rechters het juiste doen	29%	8%	1%	6%	20%	6%	8%	15%	3.15 (2.00)
Nederlandse rechters zijn onpartijdig	17%	5%	15%	18%	10%	10%	6%	18%	3.69 (1.92)
Nederlandse rechters handelen zorgvuldig	16%	13%	7%	18%	11%	10%	6%	18%	3.63 (1.92)
Nederlandse rechters behandelen mensen op een goede wijze	18%	7%	7%	22%	9%	12%	6%	18%	3.66 (1.92)
Ik ervaar een grote afstand tussen Nederlandse rechters en mij	9%	7%	10%	17%	6%	14%	18%	18%	4.45 (2.03)
Ik denk dat Nederlandse rechters mij begrijpen	20%	10%	6%	19%	15%	8%	4%	18%	3.46 (1.88)
Ik heb het gevoel dat Nederlandse rechters en ik over veel dingen hetzelfde denken	22%	11%	8%	22%	11%	4%	3%	19%	3.14 (1.74)
Ik heb het gevoel dat Nederlandse rechters en ik dezelfde normen en waarden hebben	19%	14%	7%	21%	11%	5%	4%	19%	3.24 (1.78)

De volgende stellingen gaan over hoe u nu denkt over Nederlandse rechters	geheel mee oneens				geheel mee eens				Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7	X	
Ik heb het gevoel dat Nederlandse rechters en ik op dezelfde manier over de samenleving denken	19%	15%	7%	23%	10%	4%	2%	20%	3.10 (1.66)
Ik geef Nederlandse rechters het volgende rapportcijfer:	Gemiddelde: 4.75 (SD = 2.37)								

7.8.3 *Nederlands strafrechtssysteem*

In Tabel 7.17 is te zien dat een grote groep respondenten aangaf geen vertrouwen te hebben in het Nederlandse strafrechtssysteem (41%). Daarnaast gaf een groot deel van de respondenten aan het oneens te zijn met de stelling dat ze vertrouwen hebben dat het strafrechtssysteem het juiste doet (38%).

Respondenten waren verdeeld over de ervaren procedurele rechtvaardigheid met betrekking tot het Nederlandse strafrechtssysteem. De grootste groep respondenten gaf aan dat het strafrechtssysteem de rechten van slachtoffers niet op een goede manier beschermt (42%). Een grote groep respondenten was geheel negatief ten opzichte van de onpartijdigheid van het strafrechtssysteem (25%). Echter, een aanzienlijk aantal respondenten gaf aan neutraal (16%) te staan tegenover de onpartijdigheid van het strafrechtssysteem. Tevens was een aanzienlijke groep respondenten neutraal ten opzichte van de stelling dat personen die binnen het Nederlandse strafrechtssysteem werken zorgvuldig handelen (25%) en mensen op een goede wijze behandelen (22%). Respondenten waren ook verdeeld over de ervaren afstand tot het Nederlandse strafrechtssysteem. Een grote groep respondenten ervoer een grote afstand (17%); 14% ervoer echter geen grote afstand. Bovendien konden respondenten zich slecht relateren aan het Nederlands strafrechtssysteem. Een aanzienlijke groep gaf aan dat het strafrechtssysteem niet aansluit bij hoe zij denken over veel dingen (28%), andere normen en waarden (31%) heeft en niet aansluit bij hoe zij over de samenleving denkt (30%).

Het rapportcijfer dat het Nederlandse strafrechtssysteem gemiddeld kreeg van de respondenten is een 4.00. Het onvoldoende rapportcijfer wordt geïllustreerd door de kritiek die geuit wordt in de open vragen: ‘Kortzichtig en bureaucratisch rechtssysteem is afgestompt’; ‘Vertrouwen in Justitie ben ik volledig kwijt’; ‘In Nederland wordt niet gestraft, daarom worden gevangenis verhuurd aan België, Noorwegen en Zweden’.

Tabel 7.17 Ervaringen met het Nederlandse strafrechtssysteem

De volgende stellingen gaan over hoe u nu denkt over het Nederlandse strafrechtssysteem:	geheel mee oneens				geheel mee eens				Gem. (SD)
	1	2	3	4	5	6	7	X	
Ik heb nu vertrouwen in het Nederlandse strafrechtssysteem	41%	9%	11%	8%	10%	4%	1%	16%	2.42 (1.71)
Het Nederlandse strafrechtssysteem beschermt de rechten van slachtoffers op een goede manier	42%	11%	9%	11%	5%	4%	1%	17%	2.27 (1.61)
Ik vertrouw er nu op dat het strafrechtssysteem het juiste doet	38%	11%	9%	13%	7%	5%	1%	17%	2.51 (1.70)
Het Nederlandse strafrechtssysteem is onpartijdig	25%	9%	13%	16%	8%	7%	4%	18%	3.21 (1.86)
Personen die binnen het Nederlandse strafrechtssysteem werken handelen zorgvuldig	25%	11%	13%	17%	8%	6%	1%	19%	2.94 (1.70)
Personen die binnen het Nederlandse strafrechtssysteem werken behandelen mensen op een goede wijze	22%	12%	10%	19%	10%	6%	1%	19%	3.08 (1.70)
Ik ervaar een grote afstand tussen het strafrechtssysteem en mij	14%	6%	6%	13%	9%	15%	21%	17%	4.52 (2.17)
Ik denk dat het Nederlandse strafrechtssysteem aansluit bij hoe ik over veel dingen denk	28%	14%	13%	15%	9%	2%	1%	18%	2.65 (1.57)
Ik denk dat het Nederlandse strafrechtssysteem aansluit bij mijn normen en waarden	31%	10%	11%	16%	10%	4%	0%	18%	2.69 (1.64)
Ik denk dat het Nederlandse strafrechtssysteem aansluit bij de manier waarop ik over de samenleving denk	30%	8%	10%	21%	8%	3%	1%	18%	2.76 (1.65)
Ik geef het Nederlandse strafrechtssysteem het volgende rapportcijfer:	Gemiddelde: 4.00 (SD = 2.23)								

8 TOETSENDE STATISTISCHE ANALYSES

8.1 HET BELANG VAN ERVAREN PROCEDURELE RECHTVAARDIGHEID

Om nader inzicht te verschaffen over hoe de antwoorden van de respondenten kunnen worden geïnterpreteerd is een aantal statistische analyses uitgevoerd. In deze sectie worden de resultaten van statistische analyses besproken die de verschillende vormen van rechtvaardigheid aan de door respondenten uitgedeelde rapportcijfers relateren. Dit wordt onder meer gedaan om de aanwezigheid van een zogenoemd *fair process effect*¹ op de rapportcijfers aan te tonen.

8.1.1 Constructie schaalscores

Daartoe zijn de antwoorden op de verschillende vormen van rechtvaardigheid gecombineerd tot een enkele score door telkens het gemiddelde te nemen van de vragen die deze vorm van rechtvaardigheid mat. Daarbij werd een schaalgemiddelde gecreëerd, dat een minimumwaarde van 1 en een maximumwaarde van 7 kon aannemen. Ten eerste werd op die manier ervaren procedurele rechtvaardigheid bepaald door de vragen die zijn weergegeven in Tabel 7.12 te middelen. Dit betreft dus de door respondenten ervaren mate van procedurele rechtvaardigheid tijdens het behandelen van de zaak van de rechtzoekende, dus tijdens de periode van het indienen van de klacht tot niet-vervolg tot acht maanden later de T1-vragenlijst werd ingevuld (zie Tabel 7.12 voor details). De nieuw gecreëerde schaal voor procedurele rechtvaardigheid had een gemiddelde van 3.33 ($SD = 2.03$). Verder is de samenhang tussen de verschillende vragen waaruit deze schaal bestaat groot ($\alpha = .97$).

Ten tweede werd ervaren uitkomstrechtvaardigheid bepaald door de vragen uit Tabel 7.13 samen te nemen. De schaal voor uitkomstrechtvaardigheid had een gemiddelde van 2.05 ($SD = 1.96$). Daarnaast was de samenhang tussen de vragen van deze schaal groot ($\alpha = .99$).

Vervolgens is de ervaren uitkomstgunstigheid bepaald door de vragen uit Tabel 7.14 te middelen. Deze schaal had een gemiddelde van 1.52 ($SD = 1.11$). Opvallend was dat bij uitkomstgunstigheid de samenhang tussen de vragen niet groot was ($\alpha = .49$). Deze laatste

1 In navolging van wat gebruikelijk is in de onderzoeksliteratuur gebruiken we in dit onderzoek de term het *fair process effect*. Merk echter op dat strikt genomen in ons onderzoek geen sprake is van het bepalen van een causaal 'effect', maar van een associatie tussen variabelen (zoals tussen door klagers ervaren procedurele rechtvaardigheid en door hun uitgedeelde rapportcijfers aan juridische actoren). Om aansluiting te houden bij de onderzoeksliteratuur hanteren wij hier de term het *fair process effect* en tekenen aan dat onze gegevens correlatieel van aard zijn.

bevinding is wellicht goed te verklaren door het feit dat het niet mogelijk is om een schadevergoeding te krijgen gedurende de artikel 12 Sv-procedure. Ook is het zo dat uitkomstgunstigheid een moeilijk te definiëren en te onderzoeken construct is.² In dit onderzoek rekenen we verder met de 2-item schaal van uitkomstgunstigheid, waarbij we expliciet aantekenen dat de betrouwbaarheid van de schaal laag is en de bevindingen met deze schaal dus met de nodige slagen om de arm geïnterpreteerd moet worden.

Ten slotte is de algemene ervaren rechtvaardigheid bepaald. Hiertoe is het gemiddelde genomen van de vragen die zijn weergegeven in Tabel 7.11. De gemiddelde algemene rechtvaardigheid die respondenten ervaren was 2.00 ($SD = 1.72$), waarbij de samenhang tussen de verschillende vragen opnieuw groot was ($\alpha = .83$).

8.1.2 *Correlatie analyses*

In Tabel 8.1 zijn de associaties tussen de verschillende bevraagde vormen van rechtvaardigheid en de toegekende rapportcijfers te vinden, weergegeven in een correlatiematrix. In deze tabel is te zien dat er een sterke samenhang is tussen de verschillende vormen van rechtvaardigheid en de toegekende rapportcijfers. Ten eerste hangen de verschillende vormen van rechtvaardigheid gemiddeld tot sterk positief met elkaar samen ($r's > .54$, $p's < .001$). Dat betekent bijvoorbeeld dat bij hoge ervaren procedurele rechtvaardigheid er ook sprake is van hoge ervaren algemene rechtvaardigheid. Dergelijke associaties zijn in ons onderzoek waargenomen tussen alle vormen van rechtvaardigheid.

Ten tweede hangen de toegekende rapportcijfers gemiddeld tot sterk positief met elkaar samen ($r's > .61$, $p's < .001$). Deze samenhang duidt er bijvoorbeeld op dat wanneer respondenten lage rapportcijfers toekennen aan het OM, zij ook vaak een laag rapportcijfer toekennen aan rechters. Dergelijke associaties zijn geobserveerd tussen alle rapportcijfers.

Een belangrijk onderdeel van het huidige onderzoek had betrekking op het in kaart brengen van verschillende vormen van rechtvaardigheid. De huidige analyses maken het mogelijk om na te gaan in hoeverre deze vormen van ervaren rechtvaardigheid ook samenhangen met een positief oordeel ten opzichte van de beklagprocedure en de strafrechtelijke instanties in kwestie. Zoals te zien is in Tabel 8.1 hangen alle vormen van ervaren rechtvaardigheid positief samen met de toegekende rapportcijfers ($r's > .38$, $p's \leq .001$). Dit betekent dat wanneer respondenten hogere rechtvaardigheid ervaren, dit ook samengaat met positieve oordelen met betrekking tot de beklagprocedure en de strafrechtelijke instanties.

2 Skitka e.a. 2003.

Tabel 8.1 Associaties tussen verschillende rechtvaardigheidsconstructen en rapportcijfers

Construct	1	2	3	4	5	6	7	8	9
1: Procedurele rechtvaardigheid	–								
2: Uitkomstrechtvaardigheid	.63*	–							
3: Uitkomstgunstigheid	.54*	.77*	–						
4: Algemene rechtvaardigheid	.59*	.77*	.71*	–					
5: Rapportcijfer behandeling	.76*	.60*	.55*	.67*	–				
6: Rapportcijfer beslissing	.66*	.72*	.69*	.80*	.75*	–			
7: Rapportcijfer OM	.75*	.58*	.48*	.57*	.76*	.68*	–		
8: Rapportcijfer rechters	.55*	.44*	.38*	.52*	.63*	.61*	.65*	–	
9: Rapportcijfer rechtssysteem	.61*	.49*	.42*	.47*	.66*	.70*	.77*	.80*	–
<i>M</i>	3.33	2.05	1.52	2.00	4.07	3.48	3.48	4.75	4.01
<i>SD</i>	2.03	1.96	1.11	1.72	2.76	2.84	2.17	2.37	2.23
α	.97	.99	.49	.83	–	–	–	–	–

Noot: Pearson-correlaties met * = $p \leq .001$

8.1.3 Unieke bijdrage verschillende vormen van rechtvaardigheid

Om meer inzicht te krijgen in de samenhang tussen de verschillende vormen van rechtvaardigheid en de toegekende rapportcijfers zijn daarnaast zogenaamde *usefulness* analyses uitgevoerd. Hierbij wordt door middel van hiërarchische regressieanalyse de individuele bijdrage van een construct bepaald.³ In Tabel 8.2 zijn daarvan de resultaten te vinden. In deze tabel is aldus de unieke bijdrage van procedurele rechtvaardigheid, uitkomstrechtvaardigheid, uitkomstgunstigheid en algemene rechtvaardigheid opgenomen per toegekend rapportcijfer.

Deze analyses wezen uit dat in het bijzonder ervaren procedurele rechtvaardigheid een unieke bijdrage levert aan het begrijpen van de door de respondenten uitgedeelde rapportcijfers aan de behandeling, beslissing, het OM, rechters en het strafrechtssysteem. In de eerste kolom van Tabel 8.2 is te zien dat procedure rechtvaardigheid een significante

3 Zo werd om de unieke bijdrage van procedurele rechtvaardigheid voor het begrijpen van de door de respondenten toegekende rapportcijfers na te gaan, in een hiërarchische regressie-analyse allereerst de andere constructen (uitkomstrechtvaardigheid, uitkomstgunstigheid en algemene rechtvaardigheid) in de regressie-analyse opgenomen, en vervolgens werd in een volgende stap procedurele rechtvaardigheid in de analyse betrokken. Aldus werd nagegaan wat de unieke bijdrage van procedurele rechtvaardigheid aan de rapportcijfers was wanneer de andere constructen reeds in de analyse waren betrokken. Soortgelijke analyses vonden ook plaats om de unieke bijdrage van uitkomstrechtvaardigheid, uitkomstgunstigheid en algemene rechtvaardigheid te bepalen.

positieve bijdrage heeft in de door respondenten toegekende rapportcijfers aan de behandeling van hun klacht en de beslissing over hun klacht. Ook heeft procedurele rechtvaardigheid een positieve bijdrage aan de rapportcijfers die respondenten toekennen aan de gerechtelijke instanties. Dit duidt er op dat bij hogere ervaren procedurele rechtvaardigheid, wanneer respondenten het gevoel hebben dat zij eerlijk en respectvol zijn behandeld, zij milder zijn in hun oordeel over de beklagprocedure. Eenzelfde *fair process effect* is te zien voor de beoordeling van de strafrechtinstanties.

Algemene rechtvaardigheid speelt ook een belangrijke rol in de waardering van de beklagprocedure (zowel bij de behandeling als bij de beslissing) en in het toegekende rapportcijfers aan rechters (zie de laatste kolom van Tabel 8.2). Hogere ervaren algemene rechtvaardigheid leidt tot hogere waardering van de beklagprocedure en een hoger rapportcijfer voor rechters.

Uitkomstrechtvaardigheid en uitkomstgunstigheid leveren geen unieke bijdrage in het verklaren van de door de respondenten uitgedeelde rapportcijfers (zie de middelste kolommen van Tabel 8.2). We wijzen er expliciet op dat onze gegevens correlatieel van aard zijn. Er is dus geen sprake van oorzakelijke of causale verbanden tussen (bijvoorbeeld) ervaren procedurele rechtvaardigheid en door respondenten toegekende rapportcijfers, maar alleen van een positieve samenhang die aangeeft dat wanneer respondenten een hogere mate van procedurele rechtvaardigheid ervoeren dit samenging met een hoger door de respondenten toegekend rapportcijfer. Dit opgemerkt hebbende, in overeenstemming met de onderzoeksliteratuur suggereren de analyses uit Tabel 8.2 dat er sprake is van een zogenoemd *fair process effect*.⁴ In de literatuur wordt beschreven dat wanneer men hoge procedurele rechtvaardigheid ervaart dit leidt tot een positiever oordeel over het proces, de uitkomst en de betrokken gerechtelijke instanties.

Tabel 8.2 Unieke bijdrage afzonderlijke vormen van rechtvaardigheid

	Procedurele rechtvaardigheid	Uitkomst rechtvaardigheid	Uitkomst gunstigheid	Algemene rechtvaardigheid
	β	β	β	β
Rapportcijfer behandeling	.58*	-.09 ^{ns.}	.03 ^{ns.}	.36*
Rapportcijfer beslissing	.22*	.06 ^{ns.}	.14 ^{ns.}	.49*
Rapportcijfer OM	.66*	.10 ^{ns.}	-.01 ^{ns.}	.09 ^{ns.}

4 K. van den Bos, 'Humans making sense of alarming conditions: Psychological insight into the fair process effect', in: R.S. Cropanzano & M.L. Ambrose (red.), *Oxford handbook of justice in work organizations*. New York: Oxford University Press 2005, p. 403-417.

	Procedurale rechtvaardigheid	Uitkomst rechtvaardigheid	Uitkomst gunstigheid	Algemene rechtvaardigheid
	β	β	β	β
Rapportcijfer rechters	.39*	-.09 ^{ns.}	-.05 ^{ns.}	.39*
Rapportcijfer rechtssysteem	.51*	.08 ^{ns.}	.04 ^{ns.}	.06 ^{ns.}

Noot: * statistisch significant bij $p < .05$ ^{ns.} – niet significant bij $p > .10$

8.1.4 Effect van procedurele rechtvaardigheid op toegekende rapportcijfers

Bovenstaande analyses wezen uit dat de door respondenten ervaren procedurele rechtvaardigheid een belangrijke rol speelt in de oordelen die zij toekennen aan artikel 12 Sv-procedure en de betrokken strafrechtelijke instanties. Om meer inzicht te krijgen in dit *fair process* effect is berekend welke rapportcijfers worden toegekend door respondenten die een relatief hoge mate van procedurele rechtvaardigheid ervaren⁵ en welke rapportcijfers worden uitgedeeld door respondenten die een relatief lage mate van procedurele rechtvaardigheid ervaren.^{6,7} De resultaten van deze analyses staan in Tabel 8.3 vermeld.

Zoals te zien in Tabel 8.3 is het zo dat wanneer respondenten een lage mate van procedurele rechtvaardigheid hebben ervaren zij heel lage rapportcijfers aan de beklagprocedure en de betrokken gerechtelijke instanties uitdeelden. Echter, in geval van een relatief hoge mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid werden de rapportcijfers (veel) minder negatief, soms nog wel resulterend in onvoldoendes (i.g.v. de rapportcijfers over de beslissing, het OM, of het strafrechtssysteem), en soms in (magere) voldoende rapportcijfers (over de behandeling en rechters), en veel minder negatief dan wanneer er sprake was van weinig ervaren procedurele rechtvaardigheid.

Respondenten die een relatief hoge mate van procedurele rechtvaardigheid hebben ervaren beoordelen de rapportcijfers voor de beklagprocedure en de betrokken gerechtelijke instanties dus aanzienlijk minder negatief dan wanneer respondenten een lage procedurele rechtvaardigheid hebben ervaren. Dit verschil is het sterkst voor het toegekende rapportcijfer voor de behandeling van de klacht door het gerechtshof. Bij hoge ervaren procedurele

5 Respondenten die 1 standaarddeviatie boven het gemiddelde van ervaren procedurele rechtvaardigheid scoorden (+1 SD), dus die een geschatte score van 3.35 hadden op de 7-puntsschaal die ervaren procedurele rechtvaardigheid meette ($M = 3.32 + 2.03$).

6 Respondenten die 1 standaarddeviatie onder het gemiddelde van ervaren procedurele rechtvaardigheid scoorden (-1 SD), dus die een geschatte score van 1.29 hadden op de 7-puntsschaal die ervaren procedurele rechtvaardigheid meette ($M = 3.32 - 2.03$).

7 Voor een onderbouwing van en meer informatie over de precieze regressie-analyses, zie J. Cohen, P. Cohen, S.G. West & L.S. Aiken, *Applied multiple regression/correlation analysis for the behavioral sciences* (3rd ed.), Hillsdale, NJ: Erlbaum 2003.

rechtvaardigheid wordt dit als (een magere) voldoende gezien (5.59), terwijl bij lage ervaren procedure rechtvaardigheid er een zwaar onvoldoende cijfer wordt toegekend (2.46).

Eenzelfde patroon is ook te zien voor de oordelen over het Openbaar Ministerie. Hier is in geval van hoge ervaren procedurele rechtvaardigheid het rapportcijfer onvoldoende (4.92), maar aanzienlijk minder negatief dan bij lage procedurele rechtvaardigheid (2.91).

Ook het Nederlandse strafrechtssysteem wordt bij hoge ervaren procedurele rechtvaardigheid hoger beoordeeld (5.07) dan bij lage ervaren procedurele rechtvaardigheid (2.82).

Nederlandse rechters worden bij hoge procedurele rechtvaardigheid met een (mager) voldoende cijfer beoordeeld (5.61), terwijl bij lage ervaren procedurele rechtvaardigheid dit cijfer niet langer voldoende is (3.69).

De invloed van procedurele rechtvaardigheid lijkt het kleinst bij de oordelen over de beslissing van het gerechtshof. Dit wordt zowel bij hoge ervaren procedurele rechtvaardigheid (3.72) als bij lage ervaren procedure rechtvaardigheid (2.51) met ruime onvoldoendes beoordeeld, alhoewel ook hier een (lichte) verbetering optreed na een hoge mate van ervaren procedurele rechtvaardigheid.

Tabel 8.3 Rapportcijfers voor respondenten die een lage of hoge mate van procedurele rechtvaardigheid hebben ervaren

	Lage procedurele rechtvaardigheid	Hoge procedurele rechtvaardigheid
Rapportcijfer behandeling	2.46	5.59
Rapportcijfer beslissing	2.51	3.72
Rapportcijfer OM	2.01	4.92
Rapportcijfer rechters	3.69	5.61
Rapportcijfer rechtssysteem	2.82	5.07

8.1.5 *Effect procedurele rechtvaardigheid controlerend voor cijfers T0*

Er zijn ook aanvullende analyses uitgevoerd om de invloed van de verschillende vormen van rechtvaardigheid op de toegekende rapportcijfers na te gaan waarbij er rekening werd gehouden met de rapportcijfers die door respondenten in T0 werd toegekend. Hiertoe werden opnieuw *usefulness* analyses uitgevoerd. De resultaten van deze analyses zijn te vinden in Tabel 8.4.

De unieke bijdrage van de verschillende vormen van rechtvaardigheid aan de rapportcijfers voor T1, controlerend voor de rapportcijfers van T0, werd berekend met hiërarchische regressie. Hiertoe werd eerst de bijdrage van het eerder gegeven rapportcijfer bepaald. Vervolgens werd de unieke bijdrage van de verschillende vormen van rechtvaardigheid

bovenop dit effect van het eerder gegeven rapportcijfer bepaald. De resultaten van deze analyses zijn te vinden in Tabel 8.4.

Uit deze resultaten is op te maken dat de unieke bijdrage van procedurele rechtvaardigheid aan de oordelen over strafrechtelijke instanties gehandhaafd blijft wanneer het eerdere rapportcijfer (T0) in ogenschouw wordt genomen. Procedurele rechtvaardigheid heeft een positieve bijdrage aan de oordelen voor de drie strafrechtelijke instanties. Hetzelfde geldt voor het rapportcijfer wat bij T0-aan de betreffende instantie is toegekend. Dit betekent dat wanneer respondenten in eerste instantie positief waren over de gerechtelijke instantie, en zij hoge procedurele rechtvaardigheid ervaarden, ze ook positief zijn in hun oordeel over de betreffende instantie bij de tweede meting.

Tabel 8.4 Unieke bijdrage afzonderlijke vormen van rechtvaardigheid, controlerend voor rapportcijfer T0

	Rapport- cijfer T0	Procedu- rele recht- vaardig- heid	Uitkomst rechtvaar- digheid	Uitkomst gunstig- heid	Algemene rechtvaar- digheid
	β	β	β	β	β
Rapportcijfer OM	.15*	.63*	.09 ^{ns.}	-.01 ^{ns.}	.07 ^{ns.}
Rapportcijfer rechters	.43*	.34*	-.07 ^{ns.}	-.07 ^{ns.}	.30 ⁺
Rapportcijfer rechtssys- teem	.35*	.39*	.08 ^{ns.}	.06 ^{ns.}	.07 ^{ns.}

Noot: * statistisch significant bij $p < .05$, ⁺ marginaal significant bij $p < .10$ ^{ns.} – niet significant bij $p > .10$

8.1.6 *Effect procedurele rechtvaardigheid controlerend voor verwachtingen bij T0*

Vervolgens is op vergelijkbare wijze de unieke bijdrage van de verschillende vormen van rechtvaardigheid bepaald waarbij er werd gecontroleerd voor de verwachtingen die respondenten bij de eerste meting hadden met betrekking tot rechtvaardigheid. Hiertoe werden hiërarchische regressieanalyses uitgevoerd, waar in eerste instantie de bijdrage van verwachting met betrekking tot rechtvaardigheid werd getoetst. Vervolgens werd daar bovenop de individuele bijdrage van iedere vorm van rechtvaardigheid bepaald. De resultaten van deze analyses zijn te vinden in Tabel 8.5.

Wat opvalt is dat de individuele bijdrages van de verschillende vormen van rechtvaardigheid navenant gelijk blijven, wanneer de verwachtingen met betrekking tot rechtvaardigheid worden meegenomen in de analyses. Zodoende blijft de positieve bijdrage van procedurele rechtvaardigheid gehandhaafd voor de rapportcijfers toegekend aan de beklagprocedure en betrokken instanties. Verder is de ervaren algemene rechtvaardigheid

van belang voor de oordelen over de beslissing en behandeling gedurende de beklagprocedure en het rapportcijfer toegekend aan Nederlandse rechters. Daarentegen is er geen invloed van algemene rechtvaardigheid op de rapportcijfers die zijn toegekend aan het Openbaar Ministerie of het Nederlands strafrechtssysteem. Dit duidt er op dat het waargenomen *fair process effect* niet onderhevig is aan invloeden van het belang wat individuen vooraf hechten aan een rechtvaardige behandeling.

Tabel 8.5 Unieke bijdrage afzonderlijke vormen van rechtvaardigheid, controlerend voor eerdere verwachtingen met betrekking tot rechtvaardigheid

	Procedurele rechtvaardigheid	Uitkomst rechtvaardigheid	Uitkomst gunstigheid	Algemene rechtvaardigheid
	β	β	β	β
Rapportcijfer behandeling	.58*	-.09 ^{ns.}	.03 ^{ns.}	.36*
Rapportcijfer beslissing	.22*	.06 ^{ns.}	.14 ^{ns.}	.49*
Rapportcijfer OM	.67*	.10 ^{ns.}	-.01 ^{ns.}	.08 ^{ns.}
Rapportcijfer rechters	.39*	-.09 ^{ns.}	-.05 ^{ns.}	.39*
Rapportcijfer rechtssysteem	.51*	.08 ^{ns.}	.04 ^{ns.}	.06 ^{ns.}

Noot: * statistisch significant bij $p < .05$ ^{ns.} – niet significant bij $p > .10$

8.2 HET BELANG VAN ZITTING EN BESLISSING

Er zijn ook statistische analyses uitgevoerd waarbij er onderscheid werd gemaakt tussen een aantal relevante subgroepen in de steekproef. Deze analyses worden nu besproken.

8.2.1 Wel/geen zitting

We maken onderscheid tussen een groep respondenten die wel op een zitting is uitgenodigd ($n = 44$) en een groep respondenten die niet op een zitting is geweest ($n = 44$). Zoals in Tabel 8.6 is te zien, wordt door de respondenten die geen zitting hebben bijgewoond lagere rechtvaardigheid ervaren. Het deel van de respondenten dat geen zitting heeft bijgewoond gaf aan lagere algemene rechtvaardigheid, procedurele rechtvaardigheid en uitkomstrechtvaardigheid te hebben ervaren. Daarnaast werd door respondenten die geen zitting hebben bijgewoond de uitkomst als minder gunstig gezien. Bovendien kennen respondenten die geen zitting hebben bijgewoond lagere cijfers toe, zowel aan de behandeling en beslissing in hun beklagprocedure als aan de stafrechtelijke instanties. Deze gegevens duiden er op dat wanneer respondenten een zitting hebben meegemaakt hun oordelen over ervaren

rechtvaardigheid, de beklagprocedure en strafrechtelijke instanties minder negatief zijn dan de oordelen van respondenten die geen zitting hebben meegemaakt. Deze verschillen zijn niet in alle gevallen statistisch significant. Dit is naar alle waarschijnlijkheid te verklaren door de beperkte grootte van de subgroepen. Ook moet rekening worden gehouden met de relatief grote spreiding van antwoorden binnen de groepen, zoals te zien is in de in Tabel 8.6 vermelde standaarddeviatie.

Tabel 8.6 Gemiddelde ervaren rechtvaardigheid en toegekende rapportcijfers voor respondenten die wel of niet op een zitting zijn geweest

	Wel zitting M (SD)	Geen zitting M (SD)	F	p	η^2_p
Procedurele rechtvaardigheid	4.05 (1.98)	2.62 (1.84)	12.59	.001*	.13
Uitkomstrechtvaardigheid	2.28 (1.99)	1.86 (1.94)	0.97	.33	.01
Uitkomstgunstigheid	1.75 (1.25)	1.31 (0.92)	3.29	.07	.04
Algemene rechtvaardigheid	2.39 (1.78)	1.76 (1.64)	1.71	.19	.02
Rapportcijfer behandeling	5.01 (2.62)	3.13 (2.60)	11.66	.001*	.12
Rapportcijfer beslissing	3.63 (3.05)	3.33 (2.66)	0.17	.69	.00
Rapportcijfer OM	3.90 (2.16)	3.07 (2.13)	3.44	.07	.04
Rapportcijfer rechters	5.05 (2.11)	4.47 (2.57)	1.33	.25	.02
Rapportcijfer rechtssysteem	4.09 (2.00)	3.93 (2.45)	0.12	.73	.00

Noot: * statistisch significant bij $p < .05$

8.2.2 Wel/geen beslissing ontvangen

Een vergelijkbaar patroon is te observeren voor de groep respondenten ($n = 62$) die wel een beslissing heeft ontvangen van het gerechtshof (mondeling of schriftelijk) versus de groep respondenten die geen beslissing heeft ontvangen ($n = 34$). Zoals in Tabel 8.7 is te zien ervaren de respondenten die wel een beslissing hebben ontvangen meer rechtvaardigheid, en beoordelen zij hun uitkomst als gunstiger. Bovendien kennen zij minder lage cijfers toe aan de beklagprocedure en de betrokken strafrechtelijke instanties. Dit duidt er op dat het ontvangen van een beslissing een positieve invloed heeft op de ervaren rechtvaardigheid en de mening die respondenten zijn toegedaan betreffende de artikel 12 Sv-procedure en de betrokken strafrechtelijke instanties. Opnieuw zijn deze verschillen in de meeste gevallen statistisch niet significant, hetgeen kan worden veroorzaakt door de beperkte grootte van de subgroepen en de grote spreiding in de antwoorden van de respondenten binnen de subgroepen.

Tabel 8.7 Gemiddelde ervaren rechtvaardigheid en toegekende rapportcijfers voor respondenten die wel of geen beslissing hebben ontvangen

	Wel beslissing M (SD)	Geen beslissing M (SD)	F	p	η^2_p
Procedurale rechtvaardigheid	3.54 (2.01)	2.88 (2.00)	2.02	.16	.02
Uitkomst rechtvaardigheid	2.30 (2.13)	1.29 (0.86)	4.97	.03*	.06
Uitkomstgunstigheid	1.59 (1.14)	1.26 (0.86)	1.53	.22	.02
Algemene rechtvaardigheid	2.21 (1.87)	1.65 (1.34)	1.98	.16	.02
Rapportcijfer behandeling	4.38 (2.63)	3.40 (2.84)	2.31	.13	.03
Rapportcijfer OM	3.49 (2.23)	3.37 (2.10)	0.06	.81	.00
Rapportcijfer rechters	4.93 (2.40)	4.26 (2.33)	1.46	.23	.02
Rapportcijfer rechtssysteem	4.13 (2.25)	3.62 (2.23)	33.00	.32	.28

Noot: * statistisch significant bij $p < .05$

8.3 VERGELIJKING T0 EN T1

Ten slotte is er vergelijking gemaakt tussen de rapportcijfers die respondenten aan de strafrechtelijke instanties gaven in meting T0 en in de tweede meting (T1). In Tabel 8.8 zijn de rapportcijfers toegekend aan de strafrechtelijke instanties weergegeven, voor zowel de meting aan de start van de artikel 12 Sv-procedure (T0) als bij de tweede meting (T1). Opvallend is dat de toegekende rapportcijfers aan de strafrechtelijke instanties allen zijn gedaald. Respondenten zijn negatiever in hun oordeel geworden gedurende de beklagprocedure. In de eerste meting beoordeelden respondenten het Openbaar Ministerie gemiddeld met een 4.04. In de tweede meting was dit oordeel significant lager, respondenten beoordeelden het OM met een gemiddeld 3.41. Een nog sterkere gemiddelde daling is te zien voor de oordelen over Nederlandse rechters. Waar respondenten in de eerste meting (T0) rechters nog met een voldoende (5.90) beoordeelden, daalde deze beoordeling bij de tweede meting tot een 4.74. De sterkste daling in beoordeling is gevonden voor het Nederlandse strafrechtssysteem. Waar het rapportcijfer bij de eerste meting nog een kleine onvoldoende was (5.17), werd het strafrechtssysteem in T1 door respondenten met een 3.94 beoordeeld.

Deze analyses demonstreren dat oordelen over de strafrechtelijke instanties gedurende de artikel 12 Sv-procedure niet verbeteren. Waar respondenten vaak al weinig positief oordelen over het OM, rechters en het strafrechtssysteem bij aanvang van de procedure, is dit oordeel significant lager wanneer de streeftermijn voor behandeling is verstreken.

Tabel 8.8 Rapportcijfers voor T0- en T1-metingen voor strafrechtelijke instanties

	T0	T1	F	p	η^2_p
OM	4.04	3.41	6.13	.015*	.07
Rechtters	5.90	4.74	26.50	<.001*	.24
Rechtssysteem	5.17	3.94	33.00	<.001*	.28

Noot: * statistisch significant bij $p < .05$

CONCLUSIES EN INTEGRATIE
DEELONDERZOEKEN

CONCLUSIES DEELONDERZOEK I

Vanwege de uitvoerige beantwoording van de onderzoeksvragen 1 tot en met 7 in de tussenconclusies (4.6 en 5.6), worden de antwoorden op de onderzoeksvragen hier niet als zodanig naar voren gebracht. Deze conclusie spitst zich toe op de onderwerpen van onderzoeksvragen 1, 2 en 6.

In dit onderzoek zijn de grondslagen van de beklagprocedure en de accentverschuiving die daarin heeft plaatsgevonden besproken (hoofdstuk 3). De artikel 12 Sv-procedure strekt ertoe de beslissing van het OM een strafzaak niet te vervolgen, aan toetsing en correctie onderhevig te maken. Gelet op het ontbreken van een particulier vervolgingsrecht is deze procedure de enige formele mogelijkheid daartoe; zij is gegrondvest op de noodzaak de machtsuitoefening door het OM, dat het vervolgingsmonopolie heeft en op grond van het opportuniteitsbeginsel kan bepalen strafzaken niet aan de strafrechter voor te leggen, te kunnen controleren en zo een tegenwicht te bieden aan de (sinds 1838 steeds verder gegroeide) macht van het OM in dezen. Zo beschouwd is de regeling sterk gefundeerd in het publiek belang van regelmatige controle door de onafhankelijke rechter op het OM, teneinde de risico's van willekeur en misbruik die in zijn vervolgingsalmacht besloten liggen, het hoofd te bieden.

De wetgever van 1926 erkende eveneens het rechtsgevoel en de individuele belangen van belanghebbenden als door de beklagprocedure te dienen belangen. In de recentere wetsgeschiedenis krijgt het individuele belang in en bij de beklagprocedure sterk de aandacht onder andere resulterend in de verbetering van de rechtspositie van klager en verruiming van de beklagmogelijkheden. Onder invloed van andere belangrijke en bestendige ontwikkelingen, in het bijzonder de toegenomen slachtofferrechten en de toegenomen buitengerechtelijke afdoening, heeft zich een accentverschuiving voorgedaan, waardoor thans, zo wordt in de literatuur algemeen gesteld, het individuele belang van de klager vooropstaat in de procedure. Daarmee is het karakter van de procedure veranderd; ofschoon controle en correctie op de vervolgingsmacht van het OM nog altijd als doelen van de procedure gelden, heeft het individuele belang van de klager in de procedure zelf sterk aan betekenis gewonnen. In de literatuur wordt gesteld dat het oordeel van het hof niet is gericht op het algemeen belang, en wordt gewaarschuwd voor te weinig aandacht voor de controle op de criminele politiek van het OM.¹

Deze accentverschuiving wordt bevestigd door de respondenten in dit onderzoek. De respondenten van de gerechtshoven en het OM hechten allen veel waarde aan de procedure

1 Cleiren, *Strafblad* 2008, p. 542 en De Lange, *Strafblad* 2009, p. 482.

als forum voor klagers om hun belang bij vervolging en de daaraan ten grondslag liggende ervaringen naar voren te brengen. Erkenning van de belangen van slachtoffers wordt als essentiële waarde van de beklagprocedure beschouwd, en fungeert in de praktijk als oriëntatiepunt. Vanuit deze opvatting bestempelen respondenten het horen van de klager tot het kernpunt van de procedure en achten zij thans allen de wettelijke mogelijkheid om klachten schriftelijk te beoordelen (artikel 12c Sv) slechts in een beperkt aantal zaken geschikt. Ook komt deze opvatting terug in de afwijzing van c.q. sterke bedenkingen bij de gedachte bepaalde categorieën klachten de toegang tot de artikel 12 Sv-procedure te ontzeggen (zie par. 3.3, 5.3 en 5.5.3.1). Door respondenten bij het OM wordt veel belang gehecht aan de procedure als ‘stok achter de deur’ tegen het al te gemakkelijk afdoen van zaken, en aan de functie van beklagzaken als bron van lering en reflectie.

De waarde van de beklagprocedure zoals die door de respondenten naar voren is gebracht (zie 3.3) geeft te denken dat er wellicht niet zozeer sprake is (geweest) van een accentverschuiving waarbij het individuele belang het publieke belang heeft verdrongen, maar van een ontwikkeling waarin het publieke belang van controle en correctie sterker verbonden is geraakt met het private belang van de individuele klager. Onder verwijzing naar acceptatie van overheidsbeslissingen en legitimatie van de rechtsstaat als doel van de beklagprocedure, achten respondenten het van groot belang dat burgers ervaren dat kritisch wordt gekeken naar beslissingen die belangen van burgers raken. Het publieke doel van de procedure – controle op machtsuitoefening – lijkt dus te zijn meegeëvolueerd met de verandering in de verhouding tussen overheid en burger, waarin overheidsgezag niet vanzelfsprekend is, maar moet worden verkregen door begrijpelijke en zichtbare controle, waarin burgers en hun belangen worden betrokken. De grondslag van controle op het OM moet volgens de respondenten worden waargemaakt door de ervaring van die controle.

Terwijl de ontwikkelingen in de verhouding tussen overheid en burger en de weerslag daarvan op de strafrechtspleging in de vorm van informatieverplichtingen voor de justitiële autoriteiten en participatierechten voor slachtoffers het maatschappelijk belang van de beklagprocedure onderstrepen, blijkt uit het onderhavige onderzoek dat op het niveau van de politiek en de bureaucratie van de politie en het OM dit belang van de artikel 12 Sv-procedure allerm minst wordt weerspiegeld. Er is weinig animo en aandacht voor de werkzaamheden inzake de klaagschriften bij OM en politie, en binnen het arrondissementsparket wordt met enig *dedain* over deze werkzaamheden gedacht en gesproken (zie 4.4 en 4.6). Deze beperkte aandacht wordt in dit onderzoek met een veelheid aan factoren verklaard. De beperkte capaciteit en het beperkte dossiereigenaarschap bij politie en OM (beide mede veroorzaakt door reorganisatie en forse bezuinigingen) in combinatie met de sturende prioriteiten, maken dat er voor individuele medewerkers en leidinggevenden weinig ruimte en geen reden is te investeren in de artikel 12 Sv-procedure. De politie en medewerkers van het arrondissementsparket ervaren de artikel 12 Sv-werkzaamheden als dubbel en

extra werk dat zij bovendien voor een ander verrichten; de politie heeft de zaak al afgeschreven en wordt er na lange tijd nog eens mee lastiggevallen, medewerkers van het arrondissementsparket staan voor de soms vrijwel onmogelijke taak informatie over de zaak boven tafel te krijgen om een dossier te maken en verrichten zodoende werk voor – en ván – de AG, die met hun werk naar de zitting gaat. Door de vele personele wisselingen en roulatie, met name in de sfeer van de veelvoorkomende criminaliteit (waaruit de meeste artikel 12 Sv-klachten voortkomen) is er bovendien dikwijls nauwelijks kennis en betrokkenheid in huis met betrekking tot de zaak die aan de klacht ten grondslag ligt.

Aangezien de instroom alleen door de politie en het eerstelijnsparquet kan worden teruggedrongen en maatregelen met die strekking dus op dat niveau hun beslag moeten krijgen, is de bovenbeschreven situatie bij de politie en het eerstelijnsparquet een belangrijke verklaring voor de zeer beperkte implementatie en het zeer beperkte succes van dergelijke maatregelen. De maatregel die de minister heeft aangekondigd om klachten te voorkomen, te weten het motiveren van de schriftelijke sepotbeslissing en het aanbieden van de mogelijkheid van een sepotgesprek, is slechts zeer beperkt is doorgevoerd. De schriftelijke sepotbeslissing wordt niet of nauwelijks gemotiveerd. De brieven worden vaak automatisch gegenereerd en er is geen capaciteit om deze nader te individualiseren noch beleid gericht op het voorkomen van klachten of stimulans een betere uitleg te geven. Zoals in dit onderzoek naar voren is gekomen, leidt dit tot uitleg van sepot die door professioneel betrokkenen als ernstig onder de maat wordt beschouwd. Dit wordt bevestigd door de in dit onderzoek geïnterviewde klagers, die aangeven dat hun onbegrip over de sepotbeslissing en de onmogelijkheid daarover met het OM in gesprek te gaan, de reden was om een artikel 12 Sv-procedure te starten (zie IV.1 Scooter op het schoolplein; IV.5 Ramkraak met betonnen balk; IV.9 Mishandeling door buurman). In deze en verschillende andere interviews kwam de frustratie van klagers over sepot op grond van ‘onvoldoende bewijs’ naar voren, in het bijzonder in zaken waarin de politie volgens klagers geen of onvoldoende onderzoek had verricht of de klager zelf veel bewijs had aangedragen dat soms in handen van de politie zoekraakte (vgl. IV.4 Inbraken in garage; IV.8 Gestolen oldtimeronderdelen; IV.14 De verdwenen ledervoorraad). In een aantal van de zaken van de geïnterviewde klagers heeft het gerechtshof ook daadwerkelijk bepaald dat het OM een verkeerde beslissing had genomen (IV.1 Scooter op schoolplein; IV.5 Ramkraak met betonnen balk; IV.13 Schending briefgeheim).

Wel lijkt overal te zijn doorgevoerd dat in ernstige zaken een aanbod tot sepotgesprek wordt gedaan. Daarmee wordt wel degelijk soms bereikt dat klachten niet worden ingediend of worden ingetrokken, hetzij omdat in het sepotgesprek – en het daartoe verschaft dossier – de sepotbeslissing wordt uitgelegd en er vaker een raadsman betrokken is, die de haalbaarheid van een klacht kan inschatten, hetzij omdat het sepotgesprek voor de officier van justitie aanleiding is tot heroverweging van de sepotbeslissing. Dat deze maatregel wel

algemeen is doorgevoerd en (enige) vruchten lijkt af te werpen, lijkt te kunnen worden verklaard door het feit dat in ernstiger strafzaken wel dossiereigenaarschap bestaat.

Zoals hierboven aangegeven, wordt er door het OM in het merendeel van de zaken weinig gedaan met vragen en klachten over sepot, terwijl na het regelen van een schadevergoeding, uitleg van de sepotbeslissing of herziening daarvan, artikel 12 Sv-klachten wel degelijk soms worden voorkomen of ingetrokken. Als reden wordt genoemd de onduidelijkheid over wat is toegestaan in verband met bij de ex-verdachte gewekte verwachtingen, maar ook efficiencyoverwegingen spelen een duidelijke rol: de kans dat iemand zijn of haar klacht na uitleg niet doorzet is te klein om kostbare capaciteit te besteden aan informatievergaring en communicatie. Klachten en vragen over sepotbeslissingen worden niet zelden zelfs direct als artikel 12 Sv-klacht doorgestuurd naar het gerechtshof.

Beperkte capaciteit en dossiereigenaarschap lijken zo schaduwen te werpen over alle vormen van contact met de (potentiële) klagers; ook de geïnterviewde klagers zijn zonder uitzondering bepaald negatief over de contacten met het OM en vaak ook over de politie, hoewel sommigen wel degelijk betrokkenheid van de politie hebben ervaren en ook vermelden dat de politie hen heeft gestimuleerd en gesteund in het indienen van een artikel 12 Sv-klaagschrift (IV.2 Winterbanden op velg; IV.13 Schending briefgeheim). De gebrekkige sepot en omgang met aangevers en klagers hebben ook belangrijke weerslag op de gang van zaken bij het gerechtshof; raadsheren rekenen het tot hun taak de uitleg en belangstelling te geven die de klager in het voortraject niet heeft ondervonden; zij stellen – in navolging van de algemene aanduiding van de beklagprocedure als ‘laatste station’ voor aangevers – dat de beklagzitting in dit opzicht dikwijls ‘het eerste station’ is. Sommige van de geïnterviewde klagers hebben dit ook zo ervaren (IV.1 Scooter op het schoolplein; IV.9 Mishandeling door buurman), en vele anderen geven aan bij het hof de ruimte te hebben gekregen hun verhaal te doen (IV.4 Inbraken in garage; IV.5 Ramkraak met betonnen balk; IV.7 Gehavende erfenis; IV.11 Doorrijden na aanrijding en valsheid in proces-verbaal). Toch zijn er ook minder positieve geluiden over de beklagzitting beluisterd: soms werd aan punten die klagers van belang vonden geen aandacht geschonken (IV.4 Inbraken in garage; IV.7 Gehavende erfenis; IV.8 Gestolen oldtimeronderdelen) of vond men de zitting en de communicatie wel erg ‘ambtelijk’ (IV.1 Scooter op schoolplein; IV.11 Doorrijden na aanrijden en valsheid in proces-verbaal).

De genoemde maatregelen om de doorlooptijden te bekorten zijn en worden inderdaad tot op zekere hoogte uitgevoerd. De termijnstelling geldt voor alle schijven in de procedure, zij het dat er geen afzonderlijke termijn voor het gerechtshof is gesteld. Wat betreft de andere door de minister genoemde maatregelen moet worden aangetekend dat deze hem door de praktijk zijn aangedragen en dus in de praktijk al werden gehanteerd. Het lijkt erop dat de hoven wel zijn doorgestaan met het vooraf plannen van zittingen, maar dit hebben aangepast of daarvan weer zijn afgestapt voor zover zij geen effecten of negatieve

bijeffecten daarvan ondervonden. De maatregel per ommekeer van de AG te vragen, is in de vorm van een verzendtermijn doorgevoerd in de automatiseringssystemen. Daarin zijn de termijnen (de centrale en belangrijkste maatregel) kennelijk algemeen doorgevoerd. De termijnen worden dus aan alle betrokkenen gelijkgesteld en de overschrijding daarvan in individuele zaken wordt de betrokkenen bekend gemaakt in de vorm van rappellen. Er is echter geen sprake van een nauwlettend toezicht door de advocaten-generaal op de naleving van de termijn door de eerstelijnsparquetten. Uit de interviews is naar voren gekomen dat advocaten-generaal niet de positie hebben of willen innemen om de artikel 12 Sv-termijnen bij te houden en de parketten daarop aan te sturen en aan te spreken. De gespecialiseerde artikel 12 Sv-AG is grotendeels verdwenen en de anderen voelen zich niet verantwoordelijk op dit gebied. Het dossier-eigenaarschap is ook op ressortsniveau aan het verdwijnen nu de artikel 12 Sv-zaken in de weekdienst worden belegd. Het lijkt erop dat het schrijven van het verslag van de AG door deze maatregel aanzienlijk sneller gebeurt. Het is echter zeer de vraag of deze versnelling in het totaal van de procedure iets oplevert en of coördinatie en structureel overleg door een AG met eerstelijnsparquetten over de werkzaamheden niet veel meer zou opleveren. Ofschoon niet wordt bijgehouden waar in de artikel 12 Sv-loop de meeste tijd verstrijkt, is het duidelijk dat het bijeenbrengen van informatie en het vormen van een dossier en het op basis daarvan schrijven van een ambtsbericht de meest tijdrovende fase is. Niet alleen informatievergaring kost volgens respondenten veel tijd, maar ook het bepalen wie het ambtsbericht moet gaan schrijven. Het is dan ook niet helemaal terecht dat de eerstelijnsparquetten de Zwarte Piet van de doorlooptijden toegespeeld krijgen, terwijl de AG in zijn advies dikwijls het ambtsbericht overneemt en het gerechtshof nogal eens zonder duidelijke aanleiding lang de tijd neemt om een uitspraak te doen.

Gelet op de beperkte prioriteit die in de eerstelijnsparquetten aan de artikel 12 Sw-werkzaamheden wordt toegekend, is het niet verwonderlijk dat de termijnbewaking geheel in handen van administratie ligt, en dus evenmin dat de rappel- en uitstelsystemen de doorlooptijden niet doen teruglopen. De implementatie van de termijnen kweekt op deze manier niet een gevoel van belang en urgentie binnen de organisatie. Uit de interviews met klagers die wij hebben gehouden, blijkt niet dat klagers de doorlooptijden van de beklagprocedure op zichzelf als zeer bezwaarlijk hebben ervaren. Een enkeling gaf zelfs aan de tijd tussen indienen van de klacht en zitting acceptabel te vinden. Enkel benoemden het totale traject als lang en intensief, maar dat lijkt ook te maken te hebben met het feit dat klagers geregeld al enige tijd met de zaak bezig zijn voordat zij een artikel 12 Sv-klagschrift indienen. De doorgaans lange tijd die verstrijkt vanaf aangifte tot beklagzitting is voor klagers wel zeer bezwaarlijk, nu daardoor dikwijls inhoudelijk zinvolle klachten niet worden gehonoreerd omdat het op dat moment niet langer mogelijk is om bewijs boven tafel te krijgen. Zo kreeg een aantal van de geïnterviewde klagers wel 'gelijk' wat betreft de klacht dat het onderzoek van de politie niet goed was geweest (vlg. IV.8

Gestolen oldtimeronderdelen; IV.11 Doorrijden na aanrijding en valsheid in proces-verbaal), maar werd geen vervolging of nader onderzoek bevolen omdat het hof verder onderzoek zinloos achtte. Uit de interviews met de professioneel betrokkenen blijkt voorts dat, al wordt door het gerechtshof nader onderzoek bevolen, dit in veel gevallen ook weinig oplevert. Aldus tasten de lange doorlooptijden ook de functie van de beklagprocedure aan; van een 'stok achter de deur' van het OM, om al te gemakkelijke sepots tegen te gaan, is op deze manier geen sprake. Wel zou het feit dat er uiteindelijk nader onderzoek wordt bevolen klagers het gevoel kunnen geven dat hun verhaal toch wordt gehoord en hun belangen erkend.

Ten aanzien van beide onderzochte kwesties (doorlooptijden en instroom) moet worden geconstateerd dat de genomen maatregelen niet het beoogde effect hebben gesorteerd. De gepubliceerde cijfers laten zien dat de doorlooptijden, geregistreerd als percentage dat de streefnorm van zes maanden haalt, sinds 2011 zijn opgelopen en dat het aantal artikel 12 Sv-klachten dat jaarlijks wordt ingediend, is toegenomen.

De belangrijkste verklaring voor deze afwijking (zie ook 4.6 en 5.6), is dat de genomen maatregelen niet of nauwelijks aansluiten op de factoren die door de respondenten worden aangedragen als oorzaken van vertraging en toenemende instroom van klachten (uitvoerig besproken in respectievelijk 4.4 en 5.4). De maatregelen die wel (deels) direct aansluiten op die oorzaken wat betreft de doorlooptijden (het verhogen van bewustheid van het belang en van de prioriteit door het starten van een Lean Six Sigma-project of het inzetten van een competitie) zijn tot dusver dermate beperkt van tijd en omvang dat daarvan geen significante effecten kunnen worden verwacht. De implementatie van de motiveringsplicht van sepotbeslissingen is geschied op een dusdanige wijze dat deze een van de belangrijkste oorzaken van (toenemende) instroom van klachten bevestigt of versterkt.

Zoals in het begin van deze conclusie aan de orde is gekomen, functioneert de artikel 12 Sv-procedure inmiddels in een maatschappelijke en juridische context waarin de wensen, ervaringen, rechten en belangen van slachtoffers zeer belangrijk worden gevonden. Dat lijkt een belangrijke verklaring voor het feit dat er in toenemende mate beroep op de artikel 12 Sv-procedure wordt gedaan, dat raadslieden daarin steeds meer een rol spelen en dat beklagrechters zichzelf tot taak rekenen het merendeel van de klagers een forum te bieden hun verhaal te doen en het ontbreken van erkenning in het voortraject te compenseren. Aldus is de gewijzigde maatschappelijke betekenis van de procedure een verklaring voor de toegenomen instroom en in zekere zin ook voor toegenomen doorlooptijden, waarin het verzamelen van informatie een belangrijke rol speelt.

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 onderzoek zijn de termen handhavingstekort, capaciteitstekort, productienormen, automatisering,

gebrekkig dossiereigenaarschap en prioritering geregeld genoemd. 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 modaliteiten om instroom en doorlooptijden aan te pakken, behoort niet tot de mogelijkheden bij gebrek aan capaciteit en aan prioritering.

De gevolgen voor de artikel 12 Sv-procedure van het tekort aan opsporings- en vervolgingscapaciteit zijn op verschillende plaatsen in dit onderzoek benoemd. In de procedure is te zien dat klagers in toenemende mate klagen over het niet verrichten van onderzoek, en daarmee vragen om correctie op het opsporingsbeleid. Verschillende respondenten bij het OM en bij de hoven geven aan niet goed te weten hoe om te gaan met klachten die daaruit voortvloeien. Met het beoordelen en toetsen van het opsporingsbeleid komt de procedure in politiek vaarwater terecht, en doemt de problematiek van de toetsingsruimte van het gerechtshof in een nieuwe gedaante op: nu de hoven zich toeleggen op recht doen aan het individu en vervullen van een maatschappelijke functie, is de implicatie dat meer moet worden gedaan dan op redelijkheid beoordelen en dat het opsporingsbeleid kan worden doorkruist. Dat gebeurt zelfs – of misschien juist – als zij niet nadrukkelijk een standpunt innemen over het beleid (en ‘gewoon’ opdracht geven tot nader onderzoek in geval van sepot op grond van onvoldoende bewijs). Juist nu politieke keuzes inzake de strafrechtspleging sterk ter discussie staan, zou een marginale toetsing in dezen niet alleen afbreuk doen aan het private belang, maar ook aan publieke belang van de beklagprocedure.

CONCLUSIES DEELONDERZOEK II

STEEKPROEF

Een kwantitatief onderzoek is uitgevoerd onder klagers 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 klagers ten aanzien van de beklagprocedure. 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. Omdat 750 vragenlijsten zijn verstuurd komt het responspercentage van de T0-vragenlijst daarmee op 35%. Met dit relatief lage responspercentage dient rekening te worden gehouden bij de interpretatie van de gegevens van het kwantitatieve onderzoeksproject.

De tweede vragenlijst bestond uit een vervolgmeting. Deze T1-vragenlijst werd acht maanden na het indienen van de klacht over niet-vervolging afgenomen. Voor deze periode van acht maanden is gekozen omdat het streven van gerechtshoven is om de klacht binnen zes maanden 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. Dit komt neer op 52% van de T0-respondenten die hadden aangegeven de T1-vragenlijst in te willen vullen. Dit is duidelijk een minder grote groep dan gehoopt.

Een mogelijke reden hiervoor is de lange doorlooptijd van het behandelen van de klacht over niet-vervolging. Zo gaf slechts 39% van de T1-respondenten aan dat het gerechtshof een beslissing had genomen over hun klacht. Dit is opmerkelijk omdat het T1-onderzoek acht maanden plaatsvond na het indienen van de klacht en het streven is om de klacht binnen zes maanden af te handelen. De streeftermijn om binnen zes maanden een klacht af te handelen wordt dus lang niet altijd gehaald, zo blijkt uit zowel dit onderzoek als het kwalitatieve onderzoek in deelonderzoek I.

Een andere belangrijke reden voor de lage responspercentages is dat veel respondenten aangaven te twijfelen over wat met dit onderzoek wordt gedaan. Ook kan niet worden uitgesloten dat sommige (potentiële) respondenten de onderzoekers waarnamen als onderdeel van het systeem en daarmee als onderdeel van het probleem waar zij tegen ageerden.

De respondenten zijn gelijkelijk verdeeld over de verschillende gerechtshoven. Wat betreft achtergrondvariabelen is er sprake van een gevarieerde steekproef. Er zijn relatief veel onderzoeksdeelnemers met een gemiddelde of hogere opleiding. Het (vermeende)

strafbare feit waarover werd geklaagd had betrekking op mishandeling, geweld, bedreiging en diefstal, huisvredebreuk, belediging, laster, smaad, discriminatie, valsheid in geschrifte of verduistering. Het overgrote deel van de respondenten was als slachtoffer bij het strafbare feit betrokken.

De klagers die de T1-vragenlijst hebben ingevuld wijken niet significant af van de klagers die alleen de T0-vragenlijst invulden, behalve dat de eerste groep wat ouder is. Ook hebben we geen aanwijzingen dat onze respondenten in belangrijke mate afwijken van klagers die niet meewerkten aan ons onderzoek, maar uitsluiten kunnen we dit niet.

Wat de precieze redenen voor de lage responspercentages ook mogen zijn, feit is dat uiteindelijk 206 klagers de T0-vragenlijst en 109 de T1-vragenlijst hebben ingevuld. Dat zijn minder grote groepen dan was gehoopt, maar het zijn wel belangwekkende groepen van burgers die belangrijke dingen hebben meegemaakt. De groepen zijn ook voldoende groot om de statistische analyses uit te voeren die in dit onderzoek worden beschreven en de resultaten van deze analyses op betrouwbare wijze te interpreteren. 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.

VERWACHTINGEN

Een belangrijke deel van de onderzoeksvraag heeft betrekking op de verwachtingen die klagers hadden over de uitkomst van de beklagprocedure, de ervaren rechtvaardigheid en over de betrokken strafrechtelijke instanties voordat zij hem in gang zetten (T0). Hieronder worden deze verwachtingen kort weergegeven, voor een compleet overzicht kunnen de tabellen in rapportage T0 geraadpleegd worden.

Een eerste onderdeel van de vraagstelling vormden de verwachtingen die klagers vooraf (T0) hadden van de uitkomst van de beklagprocedure. Klagers waren verdeeld over het verwachten van een schadevergoeding. Enerzijds gaf 32% aan geheel niet een schadevergoeding te verwachten, anderzijds gaf 25% aan geheel wel een schadevergoeding te verwachten. De meerderheid van de klagers verwachtte dat klagen tegen niet-vervolgning van belang was om de dader (70%) en anderen dan de dader (44%) te laten inzien wat de gevolgen zijn geweest van het gepleegde strafbare feit. Tevens verwachtte de meerderheid van de klagers (70%) dat klagen tegen niet-vervolgning van belang was voor preventie, zodat de dader niet nog eens een dergelijk strafbaar feit zou plegen. Klagers waren verdeeld over de verwachting dat klagen zou helpen bij de emotionele verwerking van het strafbare feit. Terwijl 37% aangaf dit wel geheel wel te verwachten, gaf 17% aan dit geheel niet te verwachten. Een meerderheid van de respondenten (56%) was het eens met de verwachting dat klagen tegen niet-vervolgning van belang was om ervoor te zorgen dat er iemand vervolgd

of veroordeeld wordt. Zodoende lijkt het er op dat veel klagers bij T0 hoge verwachtingen hadden van de uitkomst van de beklagprocedure.

Ten tweede zijn in meting T0 vragen gesteld met als doel inzicht te krijgen in de motieven van rechtzoekenden om een artikel 12 Sv-procedure op te starten. De klagers is gevraagd naar het belang dat zij hechten aan rechtvaardigheid met betrekking tot zowel het proces als de uitkomst. Een mogelijke verklaring waarom artikel 12 Sv-procedures worden opgestart is dat rechtzoekenden veel belang hechten aan procedurele rechtvaardigheid (zie 2.3), maar dit in de eerdere behandeling van hun klacht niet in voldoende mate hebben ervaren. Overeenstemmend met deze verwachting blijken respondenten een groot belang te hechten aan een eerlijke en rechtvaardige behandeling van hun zaak, met aandacht voor hun kant van het verhaal. Een meerderheid van de respondenten gaf aan een klacht tegen niet-vervolgving te hebben ingediend omdat zij hun mening wilden geven (50%), omdat ze wilden dat er serieus naar hun mening geluisterd wordt (69%), omdat ze wilden dat er met aandacht kennis wordt genomen van hun mening (62%), en omdat ze wilden dat er oprecht aandacht wordt besteed aan hun verhaal (67%). Hieruit blijkt dat rechtzoekenden van oordeel zijn dat hun aangifte niet serieus is genomen en niet aandachtig genoeg is bestudeerd, en dat dit een belangrijk motief vormt waarom een artikel 12 Sv-procedure wordt opgestart. Het belang van een eerlijke en rechtvaardige behandeling van hun zaak was tevens van groot belang voor rechtzoekenden. Een meerderheid van de respondenten gaf aan een klacht te hebben ingediend omdat ze wensten eerlijk (75%), rechtvaardig (71%), beleefd (56%) en met respect (59%) behandeld te worden. Hieruit blijkt klagers in T0 veel belang hechtten aan procedurele rechtvaardigheid.

Daarnaast bleek uit meting T0 dat het bereiken van een rechtvaardige en gunstige uitkomst een belangrijk motief was om een artikel 12 Sv-procedure te starten: 80% van de respondenten wilde een rechtvaardige uitkomst bereiken, en 81% wilde dat de uitkomst eerlijk was. Het belang van uitkomstgunstigheid was minder evident: 37% van de klagers wilde een gunstige uitkomst bereiken, maar men was verdeeld over het belang dat aan een schadevergoeding werd gehecht. Een deel van de klagers (25%) was de procedure niet gestart om een schadevergoeding te verkrijgen, terwijl 30% van de klagers juist wel een schadevergoeding hoopte te verkrijgen.

Ten derde is de respondenten in T0 gevraagd naar hun verwachtingen en ervaringen met het Openbaar Ministerie, Nederlandse rechters en het Nederlandse strafrechtssysteem.

Openbaar Ministerie

Een grote groep respondenten gaf vooraf aan geen vertrouwen in het OM te hebben (36%). Respondenten waren meer verdeeld over het vertrouwen dat het OM het juiste doet, een deel vertrouwde hier niet op (25%), terwijl een substantieel deel neutraal antwoordde

(18%). Het rapportcijfer (dat werd gemeten op een 10-puntsschaal) dat het OM bij meting T0 gemiddeld kreeg van de respondenten is een 4.16.

Rechters

Respondenten waren verdeeld over het vertrouwen dat ze hebben in Nederlandse rechters. Een aanzienlijke groep respondenten gaf vooraf aan neutraal te zijn wat betreft het vertrouwen in Nederlandse rechters (24%); een substantieel deel van de respondenten gaf aan (enigszins) vertrouwen te hebben in Nederlandse rechters (17% en 18% respectievelijk). Respondenten waren ook verdeeld over het vertrouwen dat Nederlandse rechters het juiste doen. Een grote groep respondenten gaf aan neutraal te zijn (20%); een substantieel deel gaf aan enigszins of geheel vertrouwen te hebben dat Nederlandse rechters het juiste doen (19% en 17% respectievelijk). Het rapportcijfer dat Nederlandse rechters bij meting T0 gemiddeld kregen van de respondenten is een 5.77.

Nederlands rechtssysteem

Een grote groep respondenten gaf vooraf aan geen vertrouwen te hebben in het Nederlandse strafrechtssysteem (22%). Daarnaast gaf een aanzienlijke groep respondenten aan het enigszins eens te zijn met de stelling dat ze vertrouwen hebben dat het strafrechtssysteem het juiste doet (20%). Het rapportcijfer dat het Nederlandse strafrechtssysteem bij meting T0 gemiddeld kreeg van de respondenten is een 5.09.

Opvallend is dat respondenten weinig vertrouwen hadden in de strafrechtelijke instanties bij meting T0. 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.

ERVARING VAN PROCEDURELE RECHTVAARDIGHEID

Opvallend in het T0-onderzoek is dat veel door respondenten uitgedeelde rapportcijfers laag zijn en dat ook andere oordelen negatief zijn. Verwacht was dat na afloop van 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-vervolgning dan kort na het indienen van deze klacht.

Een belangrijk uitgangspunt van dit onderzoek is dat oordelen van burgers over het recht en het rechtssysteem significant positiever worden wanneer burgers merken dat zij gedurende de behandeling van hun zaak op een eerlijke en rechtvaardige wijze worden behandeld. Deze ervaring van procedurele rechtvaardigheid blijkt inderdaad een belangrijke rol te spelen in de reacties van de hier onderzochte klagers. Figuur 1 illustreert dit.

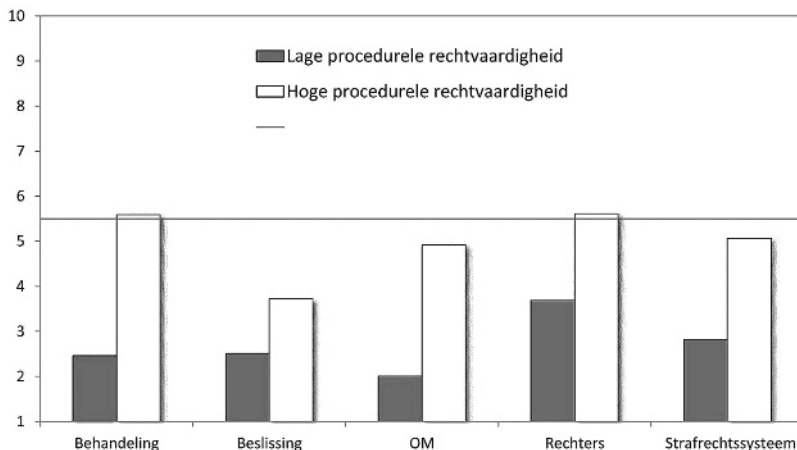
Figuur 1 laat de door respondenten ervaren mate van procedurele rechtvaardigheid tijdens het behandelen van hun zaak zien, dus tijdens de periode van het indienen van de klacht tot niet-vervolgving tot acht maanden later de T1-vragenlijst werd ingevuld. Hierbij wordt in de figuur een onderscheid aangebracht tussen respondenten die een relatief lage mate van procedurele rechtvaardigheid hebben ervaren en respondenten die een relatief hoge mate van procedurele rechtvaardigheid hebben ervaren.

Tevens laat Figuur 1 de rapportcijfers zien die de respondenten toekenden aan hun behandeling gedurende het gehele artikel 12 Sv-traject, de beslissing over hun zaak, het Openbaar Ministerie, rechters in Nederland en het Nederlandse strafrechtssysteem. Deze rapportcijfers zijn gemeten op 10-puntsschalen en zijn in Figuur 1 afgezet tegen het net behalen van een voldoende cijfer (een 5.5).

Zoals uit het kwantitatieve onderzoek blijkt zijn de oordelen van de respondenten negatief. Dit is ook te zien in Figuur 1. In het bijzonder delen de respondenten die een lage mate van procedurele rechtvaardigheid hebben ervaren zeer lage rapportcijfers toe aan hoe zij zijn behandeld, de beslissing in hun zaak, het OM, Nederlandse rechters en het Nederlandse strafrechtssysteem.

Opvallend is voorts dat respondenten die een hoge mate van procedurele rechtvaardigheid hebben ervaren significant hogere rapportcijfers toekennen aan hun behandeling, de beslissing in hun zaak, het OM, Nederlandse rechters en het Nederlandse strafrechtssysteem. Hun rapportcijfers over hun eigen behandeling scoren dan bijvoorbeeld net een voldoende, en dit effect strekt zich ook uit tot de oordelen van de respondenten op meer systeemniveau, in die zin dat de Nederlandse rechters een (krappe) voldoende scoren wanneer respondenten een hoge mate van procedurele rechtvaardigheid hebben ervaren.

Figuur 1 Door klagers gegeven rapportcijfers over behandeling, beslissing, Openbaar Ministerie, Nederlandse rechters en het Nederlandse strafrechtssysteem als een functie van door klagers ervaren procedurele rechtvaardigheid



De figuur illustreert dat bij een lage mate van door klagers ervaren procedurele rechtvaardigheid de door klagers gegeven rapportcijfers laag zijn. Bij een hoge mate van door klagers ervaren procedurele rechtvaardigheid zijn de door klagers gegeven rapportcijfers significant hoger, soms (net) voldoende.

TOT SLOT

Sommige respondenten gaven aan sceptisch te zijn over wat met dit onderzoek en de bevindingen zou worden gedaan. Sommige raadsheren hebben eveneens blijk gegeven van een enigszins sceptische houding met betrekking tot dit kwantitatieve onderzoek. We hopen dat de gegevens die in dit onderzoek worden gepresenteerd deze scepsis heeft weggenomen. Het onderzoek toont duidelijk aan dat de respondenten die aan ons onderzoek hebben meegewerkt negatief zijn over verschillende onderdelen van de artikel 12 Sv-procedure, waaronder over de wijze waarop zij tijdens deze procedure zijn behandeld. Ook oordelen zij negatief over verschillende juridische actoren, zoals het OM en Nederlandse rechters, alsmede over het gehele strafrechtssysteem. Het belang van ervaren procedurele rechtvaardigheid voor het verhelpen van mogelijke onvrede in en over de artikel 12 Sv-procedure, en de relatie tot de waardering van juridische actoren en het strafrechtssysteem is een belangrijke implicatie van het voorliggende onderzoek het biedt daarmee inzichten die kunnen bijdragen aan verbetering van het functioneren van de beklagprocedure.

OVERKOEPELENDE CONCLUSIES

DEELONDERZOEKEN I EN II

In de conclusie bij deelonderzoek I is de verschuiving in het denken en vormgeven van de beklagprocedure nader besproken tegen de achtergrond van belangrijke maatschappelijke en strafrechtelijke ontwikkelingen. Voor dit onderzoek zijn in het bijzonder relevant de behoeften van slachtoffers van erkenning, respectvolle bejegening, participatie en informatie, die ook hun weerslag hebben gevonden in het recht. In deelonderzoek I is naar voren gekomen dat deze ontwikkelingen zowel de vormgeving van de beklagprocedure hebben gestuurd als een verklaring vormen voor de toename van het aantal artikel 12 Sv-klachten (zie 3.2/3.3 en 5.4.1).

Op deze ontwikkelingen zijn in hoofdstuk 2 van dit boek de hypothesen gestoeld dat afwezigheid van *due consideration* leidt tot het instellen van artikel 12 Sv-klachten (1) en dat ervaren procedurele rechtvaardigheid positiever is na instelling van artikel 12 Sv-procedures en positieve effecten heeft op de ervaren legitimiteit van het rechtssysteem (2). Uit deelonderzoek I blijkt dat de beklagprocedure bij de gerechtshoven sterk is ingericht om aan bovengenoemde behoeften van slachtoffers tegemoet te komen; *due consideration* van de klacht en het belang van de klager staan centraal. In zoverre komt de praktijk van de procedure overeen met de ideeën van de meerderheid van klagers die de T0-vragenlijst (T0-respondenten) hebben ingevuld: zij geven als reden voor het indienen van een artikel 12 Sv-klacht de wens dat er oprecht aandacht wordt besteed aan hun verhaal, dat er serieus naar hun mening wordt geluisterd en dat zij rechtvaardig bejegend worden (zie Tabel 6.9).

Deelonderzoek I heeft uitgewezen dat de vormgeving van de beklagprocedure door de hoven is ingegeven door een maatschappelijk georiënteerde taakopvatting, die voortkomt uit bovenbedoelde maatschappelijke ontwikkelingen, maar ook gebaseerd is op de ervaring dat klagers in het langdurige voortraject meestal geen gelegenheid wordt geboden hun verhaal te doen en uitleg te krijgen. In deelonderzoek I is voorts naar voren gekomen dat de uitleg van sepot in de sepotbrieven ronduit negatief wordt beoordeeld door de professioneel betrokken respondenten en wordt aangewezen als bron van artikel 12 Sv-klachten. Op basis van de bevindingen van deelonderzoek II (zie Tabel 6.6) lijkt het erop dat dit negatieve oordeel wordt gedeeld door een meerderheid van de T0-respondenten, die aan geeft onvoldoende informatie te hebben ontvangen. Een aanzienlijk percentage van de respondenten stelt geen uitleg te hebben gekregen over waarom niet tot vervolging is overgegaan. Ook geeft het merendeel van de T0-respondenten aan weinig betrokkenheid te hebben ervaren, het eigen verhaal onvoldoende te hebben kunnen doen en dat hun ervaringen onvoldoende zijn meegewogen. Deze bevindingen stroken met de ervaring van

geïnterviewde medewerkers van de gerechtshoven en het OM, dat door politie en OM aan het verhaal en de ervaringen van klagers (op dat moment veelal nog ‘aangevers’) weinig aandacht wordt gegeven. Ofschoon in deelonderzoek II niet uitdrukkelijk is gevraagd of dit de reden voor het instellen van de procedure was, biedt dit onderzoek ruimschoots grond voor de gedachte dat het ontbreken van *due consideration* door politie en OM reden is voor het indienen van artikel 12 Sv-klachten. Dit wordt gestaafd door de combinatie van de bevindingen van deelonderzoek II omtrent de aanleiding tot het instellen van de beklagprocedure (aandacht voor het verhaal en de mening van klager, respectvolle en rechtvaardige bejegening) en de bevindingen omtrent de bejegening en informatieverschaffing door politie en OM (onvoldoende aandacht voor het verhaal van klager, weinig betrokkenheid en onvoldoende informatie), gekoppeld aan de bevindingen van het kwalitatieve onderzoek: veel professionele respondenten stellen dat klachten voortkomen uit het gebrek aan uitleg en aandacht rondom de sepotbeslissing, en sommige geïnterviewde klagers bevestigen dit uitdrukkelijk (zie IV.1 Scooter op het schoolplein; IV.5 Ramkraak met betonnen balk; IV.9 Mishandeling door buurman).

Ook meer specifieke bevindingen uit deelonderzoek I, namelijk dat sepot op grond van onvoldoende bewijs dikwijls erg negatieve reacties uitlokken en daarom geregeld onderwerp van artikel 12 Sv-klachten zijn en dat de wens schadevergoeding te krijgen vaak onvoldoende wordt geadresseerd in en rondom de sepotbeslissing en daarom ook geregeld aanleiding is om een beklagprocedure te initiëren, worden ondersteund door de bevindingen uit deelonderzoek II. Een erg hoog percentage (81%) van de T0-respondenten geeft (‘geheel mee eens’) aan dat hun opvatting dat er voldoende bewijs is om te kunnen vervolgen reden is geweest voor instellen van de klacht (Tabel 6.9), en voor 30% van deze respondenten gold (‘geheel mee eens’) dat zij de klacht hebben ingediend om schadevergoeding te krijgen (Tabel 6.11). Ook uit de interviews met klagers kwam naar voren dat onbegrip of discussie over het bewijs of het onderzoek daarnaar dikwijls een belangrijke kwestie was voor klagers en in de procedure (vgl. 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; IV.14 De verdwenen ledervoorraad).

Hierboven is de conclusie van deelonderzoek I herhaald dat de gerechtshoven van oordeel zijn dat aan klagers een forum moet worden geboden om hun verhaal te doen, en dat dit terugkomt in het beleid dat alleen in uitzonderingsgevallen klagers niet worden opgeroepen alsmede in de gang van zaken op de zitting. Ook is aangegeven dat deze opvatting van de procedure strookt met het doel van de T0-respondenten bij het instellen van de beklagprocedure. De respondenten die de na acht maanden verstuurd tweede vragenlijst hebben ingevuld (de T1-respondenten) lijken echter niet een sterk klagergerichte behandeling bij het gerechtshof te hebben ervaren; een aanzienlijk percentage (tussen 35 en 39%) is ontevreden over de behandeling van de klacht door het gerechtshof, vindt deze behandeling niet eerlijk en niet rechtvaardig en niet acceptabel (Tabel 7.6). Het

is echter niet uit te sluiten dat een deel van deze T1-respondenten geen zitting heeft gehad (een aanzienlijk gedeelte van de T1-respondenten heeft deze vragenlijst ingevuld en teruggestuurd onder aangeven dat zij nog geen zitting hadden gehad, zie Tabel 7.5) en over de gang van zaken in de procedure tot dan toe een oordeel geeft. De meningen van de T1-respondenten over de zitting (zie Tabel 7.7) zijn minder negatief, maar ook zeker niet positief te noemen. Op enkele vragen (waaronder de vraag of door het gerechtshof met aandacht naar de klager is geluisterd) ontloopt het percentage aan de negatieve kant van de schaal het percentage aan de positieve kant nauwelijks, maar de door het gerechtshof getoonde betrokkenheid wordt door een niet onaanzienlijk percentage respondenten negatief gewaardeerd (20% 'geheel mee oneens').

De hierboven genoemde percentages zijn opvallend te noemen in het licht van de opvatting in de literatuur en van de gerechtshoven dat de belangen van de klager op de zitting centraal staan. Mogelijke verklaringen zijn dat de uitkomst niet tegemoetkomt aan de verwachtingen van de T0-respondenten, namelijk vervolging tot stand te brengen, de dader te laten inzien wat hij heeft aangericht en te zorgen dat deze niet meer strafbare feiten zal plegen (zie Tabel 6.7 en 7.10), en dat de *due consideration* die de raadsheren willen bieden wordt begrensd door de beoordeling waartoe de zitting de opmaat vormt. Zo gaven sommige geïnterviewde klagers aan dat zij belemmerd werden in het bespreken van kwesties die hen hoog zaten, omdat het hof die (juridisch) niet relevant vond (zie IV.4 Inbraken uit garage; IV.7 Gehavende erfenis).

De bevindingen van deelonderzoek II wijzen uit dat een meerderheid van de T1-respondenten weinig procedurele rechtvaardigheid heeft ondervonden in de periode vanaf het moment van indienen van de klacht tot aan het moment van invullen van de vragenlijst T1 (Tabel 7.12). In de interviews met klagers kwam naar voren dat een gegronde verklaring wel belangrijk is, maar dat hoe dan ook de negatieve ervaringen in de procedure in de meeste gevallen blijven overheersen. Dit blijkt ook duidelijk uit het kwantitatieve onderzoek: de rapportcijfers die deelnemers in dit onderzoek uitdeelden aan verschillende juridische actoren zoals het OM, Nederlandse rechters en het Nederlandse strafrechtssysteem zijn over het algemeen laag. Echter, wanneer respondenten de ervaring hadden dat zij tijdens de afhandeling van de artikel 12 Sv-procedure op een eerlijke en rechtvaardige wijze werden behandeld, waren de rapportcijfers aanzienlijk hoger. Het effect van een eerlijke behandeling strekt zich dus ook uit tot de oordelen van de respondenten op meer systeemniveau, in die zin dat de Nederlandse rechters een (krappe) voldoende scoren wanneer respondenten een hoge mate van procedurele rechtvaardigheid hebben ervaren. Deze belangrijke bevinding wordt in Figuur 1 samengevat. In die zin geeft dit onderzoek aan dat de ervaring van procedurele rechtvaardigheid van cruciaal belang is voor het begrijpen van de reacties van klagers en hun oordelen over het Nederlandse rechtssysteem.

De negatieve reacties van veel burgers die in het huidige onderzoek waren betrokken zijn opvallend, maar de procedurele rechtvaardigheid biedt duidelijke positieve handvatten voor hoe het vertrouwen in en de legitimiteit van het strafrechtssysteem kan worden vergroot. De goed te begrijpen verbanden die in dit onderzoek worden gepresenteerd zijn daarmee interessant te noemen en bieden goede aanknopingspunten voor wat de overheid in het algemeen en de actoren binnen het strafrechtssysteem in het bijzonder kunnen doen.

In dit boek is uitgelegd dat de ervaring van procedurele rechtvaardigheid inhoudt dat mensen de indruk hebben dat zij hun mening kunnen geven, dat er serieus naar die mening wordt geluisterd, dat er aandachtig kennis wordt genomen van die mening en dat er oprecht aandacht wordt besteed aan hun verhaal. Ervaren procedurele rechtvaardigheid gaat er ook om dat mensen het idee hebben dat zij eerlijk en rechtvaardig worden bejegend en op een beleefde en respectvolle wijze worden behandeld.

Er wordt telkens meer bekend over hoe de overheid¹ en (actoren binnen) het rechtssysteem² zich kunnen trainen in het verbeteren van de ervaring van procedurele rechtvaardigheid. Belangrijk om op te merken is dat dit niet het *pamperen* van mensen is, maar het serieus nemen van mensen als volwaardige burgers van onze samenleving.³ Moderne burgers willen begrijpen wat er gebeurt in de samenleving.⁴ De ervaring van procedurele rechtvaardigheid helpt hen hierbij.⁵

Het directe interpersoonlijke contact tussen overheid en burger kenmerkt een (goede) ervaring van procedurele rechtvaardigheid.⁶ Een goed telefoongesprek door een goed ingevoerde en serieus luisterende overheidsambtenaar kan al wonderen doen.⁷ De personen die vormgeven aan en werkzaam zijn binnen het strafrechtelijk apparaat doen er daarom goed aan meer gedegen aandacht te besteden aan deze ervaring van procedurele rechtvaardigheid en de mogelijke verbetering daarvan.

-
- 1 K. van den Bos, L. van der Velden & E.A. Lind, 'On the role of perceived procedural justice in citizens' reactions to government decisions and the handling of conflicts', *Utrecht Law Review* 2014, 10(4), p. 1-26.
 - 2 Hulst, L., K. van den Bos, A.J. Akkermans & E.A. Lind, 'On why procedural justice matters in court hearings: experimental evidence that behavioral disinhibition weakens the association between procedural justice and evaluation of judges', *Utrecht Law Review* 2017, 13(3).
 - 3 K. van den Bos, 'What is responsible for the fair process effect?', in: J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice: Fundamental questions about fairness in the workplace*, Mahwah, NJ: Erlbaum 2005, p. 273-300.
 - 4 K. van den Bos & A.F.M. Brenninkmeijer, 'Vertrouwen in wetgeving, de overheid en de rechtspraak: De mens als informatieverwerkend individu', *Nederlands Juristenblad* 2012 87, p. 1451-1457.
 - 5 K. van den Bos & A.F.M. Brenninkmeijer, 'Het fundamentele sociale dilemma: Hoe kunnen we personen en instituties die macht over ons hebben vertrouwen?', *Tijdschrift Conflicthantering* 2013 (1), p. 7-11.
 - 6 K. van den Bos & E.A. Lind, 'The social psychology of fairness and the regulation of personal uncertainty', in: R.M. Arkin, K.C. Oleson & P.J. Carroll (red.), *Handbook of the uncertain self*. New York: Psychology Press 2009, p. 122-141.
 - 7 K. van den Bos & L. van der Velden, *Prettig contact met de overheid, deel 4: Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

Aben, D.J.C., 'Wijze van behandeling', in: S.J.A.M. van Gend & G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv* (Prinsengrachtreeks 2004/2), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004.

Benschop, A.W.J. et al., *Beklag over niet vervolgen. Hoe gaat het Openbaar Ministerie om met art. 12 Sv-zaken?* Den Haag: Boom juridisch 2018.

Boom, A. ten & K.F. Kuijpers, *Behoeften van slachtoffers van delicten. Een systematische literatuurstudie naar behoeften zoals door slachtoffers zelf geuit* (WODC-studie 262), Meppel: Boom Juridische uitgevers 2008.

Bos, K. van den, 'What is responsible for the fair process effect?', in: J. Greenberg & J.A. Colquitt (red.), *Handbook of organizational justice. Fundamental questions about fairness in the workplace*, Mahwah, NJ: Erlbaum 2005.

Bos, K. van den, 'Humans making sense of alarming conditions: Psychological insight into the fair process effect'. In R.S. Cropanzano & M. L. Ambrose (Eds.), *Oxford handbook of justice in work organizations*. New York: Oxford University Press 2005, p. 403-417.

Bos, K. van den, 'Rechtvaardigheid en onzekerheid', in: W.L. Tiemeijer, C.A. Thomas & H.M. Prast (red.), *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2009.

Bos, K. van den, 'Making sense of life. The existential self trying to deal with personal uncertainty', *Psychological Inquiry* 2009, afl. 20.

Bos, K. van den, *Vertrouwen in de overheid. Wanneer hebben burgers het, wanneer hebben ze het niet, en wanneer weten ze niet of de overheid te vertrouwen is?*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2011.

Bos, K. van den, 'Humans making sense of alarming conditions. Psychological insight into the fair process effect', in: M.L. Ambrose & R.S. Cropanzano (red.), *Oxford handbook of justice in work organizations*, Oxford, UK: Oxford University Press 2015.

Bos, K. van den & A.F.M. Brenninkmeijer, 'Vertrouwen in wetgeving, de overheid en de rechtspraak: De mens als informatieverwerkend individu', *Nederlands Juristenblad* 2012, 87, p. 1451-1457.

Bos, K. van den & A.F.M. Brenninkmeijer, 'Het fundamentele sociale dilemma: Hoe kunnen we personen en instituties die macht over ons hebben vertrouwen?' *Tijdschrift Conflicthantering*, 2013 (1), p. 7-11.

Bos, K. van den & E.A. Lind, 'The social psychology of fairness and the regulation of personal uncertainty'. In: R.M. Arkin, K.C. Oleson & P.J. Carroll (Eds.), *Handbook of the uncertain self*, New York: Psychology Press 2009.

Bos, K. van den & L. van der Velden, *Prettig contact met de overheid, deel 4: Legitimiteit van de overheid, aanvaarding van overheidsbesluiten en ervaren procedurele rechtvaardigheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2013.

Bos, K. van den, L. van der Velden & E.A. Lind, 'On the role of perceived procedural justice in citizens' reactions to government decisions and the handling of conflicts', *Utrecht Law Review* 2014, 10(4), p. 1-26.

Brockner, J., *A contemporary look at organizational justice. Multiplying insult times injury*, New York: Routledge 2010.

Cleiren, C.P.M., 'De procedure van het beklag tegen niet-vervolgving op de schop', *Strafblad* 2008, afl. 5.

Cohen, J., P. Cohen, S.G. West & L.S. Aiken, *Applied multiple regression/correlation analysis for the behavioral sciences* (3rd ed.), Hillsdale, NJ: Erlbaum 2003.

Corstens, G.J.M., *Waarborgen rondom het vervolgingsbeleid* (diss. Amsterdam UvA), IJmuiden: Vermande 1974.

Corstens, G.J.M. / M.J. Borgers, *Het Nederlands strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

Dongen, J.D.M. van, M.R. Hebly & S.D. Lindenbergh, *Je hebt geluk als je van een pauze mag plukken. Ervaringen van slachtoffers van strafbare feiten met het verhalen van hun schade* (WODC-rapport), Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam – Erasmus School of Law 2013.

Duker, M.J.A., 'De toetsingsruimte van het hof in beklagzaken ex artikel 12 Sv', *Delikt en Delinkwent* 2009, afl. 5/32.

Folger, R., D. Rosenfield, J. Grove & L. Corkran, 'Effects of "voice" and peer opinions on responses to inequity', *Journal of Personality and Social Psychology* 1979, afl. 37.

Frijda, L., 'Plaatsbepaling', in: S.J.A.M. van Gend & G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv* (Prinsengrachtreeks 2004/2), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004.

Gonzales, I.E.W., *De beklagprocedure in Strafzaken. Artikel 12 van Strafvordering in theorie en praktijk*, Deventer: Kluwer 2014.

Hulst, L., K. van den Bos, A.J. Akkermans & E.A. Lind, 'On why procedural justice matters in court hearings: experimental evidence that behavioral disinhibition weakens the association between procedural justice and evaluation of judges', *Utrecht Law Review* 2017, 13(3), pp. 114-129.

Knigge, G., 'Het beklag over niet of niet verder vervolgen (Kanttekeningen bij wetsontwerp no. 15831)', *Delikt en Delinkwent* 1980, afl. 3.

Kool, R.S.B., 'Dry-eyed justice'? Over voor- en nadelen van een splitsing van het strafproces', *Ars Aequi* 2013, afl. 1.

Lange, A. de, 'De beklagprocedure en criminele politiek', *Strafblad* 2009, afl. 5.

Lange, A. de & C.P.M. Cleiren, 'Redactioneel', *Strafblad* 2009, afl. 5.

Laxminarayan, M., *The heterogeneity of crime victims. Variations in procedural and outcome preferences*, Nijmegen: Wolff 2012.

Leij, J.B.J. van der, 'Het slachtoffer in de beklagprocedure van artikel 12 Sv', *Strafblad* 2009, afl. 5.

Leij, J.B.J. van der, 'aant. 2 op artt. 12-13a Sv', in: A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen (red.), *Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Kluwer (online, laatst bijgewerkt op 31 januari 2013).

Leij, J.B.J. van der, 'aant. 3 op artt. 12-13a Sv', in: A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen (red.), *Het Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Kluwer (online, laatst bijgewerkt op 31 januari 2013).

Lind, E.A., L. Kray & L. Thompson, 'The social construction of injustice. Fairness judgments in response to own and others' unfair treatment by authorities', *Organizational Behavior and Human Decision Processes* 1998, afl. 75.

Pemberton, A., *The cross-over. An interdisciplinary approach to the study of victims of crime*, Apeldoorn/Antwerpen/Portland: Maklu 2010.

Pemberton, A. & S. Reynaerts, 'The controversial nature of victim participation. Therapeutic benefits in victim impact statements', in: E. Erez, M. Kilchling & J.A. Wemmers (red.), *Therapeutic jurisprudence and victim participation in criminal justice: international perspectives*, Durham, NC: Carolina Academic Press 2011.

Reijntjes, J.M., *Minkenhof's Nederlandse strafvordering*, Deventer: Kluwer 2009.

Ruller, S. van & S. Faber, *Afdoening van strafzaken in Nederland sinds 1813. Ontwikkelingen in wetgeving, beleid en praktijk*, Amsterdam: VU Uitgeverij 1995.

Ruller, S. van, 'Over eendimensionaal denken in het strafrecht – naar aanleiding van A.C. 't Harts boek: Openbaar Ministerie en rechtshandhaving', *Proces* 1995, afl. 74.

Schalken, T.M., 'Inleiding', in: S.J.A.M. van Gend & G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv* (Prinsengrachtreeks 2004/2), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004.

Skitka, L.J., J. Winquist & S. Hutchinson, 'Are outcome fairness and outcome favourability distinguishable psychological constructs? A meta-analytic review', *Social Justice Research* 2003, 16(4), 309-341.

Swanborn, P.G., *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie-onderzoek*, Amsterdam: Boom 1999.

Tyler, T.R., 'Conditions leading to value-expressive effects in judgments of procedural justice: A test of four models'. *Journal of Personality and Social Psychology*, 1987, 52, p. 133-344.

Tyler, T.R., 'What is procedural justice - criteria used by citizens to assess the fairness of legal procedures', *Law & Society Review* 1988, 22, p. 103-135.

Tyler, T.R., 'Justice, self-interest, and the legitimacy of legal and political authority', in: J.J. Mannsbridge (red.), *Beyond self-interest*, Chicago: The University of Chicago Press 1990.

Tyler, T.R., *Why people obey the law*, Princeton, NJ: Princeton University Press 2006.

Tyler, T.R. & Y.J. Huo, *Trust in the law. Encouraging public cooperation with the police and courts*, New York: Russell Sage Foundation 2002.

Tyler, T.R. & E.A. Lind, 'A relational model of authority in groups', in: M.P. Zanna (red.), *Advances in experimental social psychology*, San Diego, CA: Academic Press 1992.

Valkenburg, W.E.C.A., *Tekst & Commentaar Strafvordering*, art. 12i Sv, aant. 2 (online, laatst bijgewerkt op 1 juli 2015).

Veldhuisen, R., 'Waarborg of doekje voor het bloeden?', in: S.J.A.M. van Gend & G.J. Visser (red.), *Artikel 12 Sv* (Prinsengrachtreeks 2004/2), Nijmegen: Ars Aequi Libri 2004.

De Rechtspraak. Kengetallen 2012, www.rechtspraak.nl.

Jaarverslag Rechtspraak 2015, 2015.jaarverslagrechtspraak.nl.

BIJLAGEN

I BEGELEIDINGSCOMMISSIE

De samenstelling van de begeleidingscommissie van het WODC was als volgt:

Voorzitter:

Prof. dr. E. van Dijk (Universiteit Leiden, Faculteit der Sociale Wetenschappen, voorzitter)

Leden:

Mr. I.M. Abels (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Wetgeving en Juridische Zaken)

Mr. R. Hoorweg (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Rechtsbestel)

Mr. dr. J.B.J. van der Leij (Ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC, Afdeling EWB)

Mr. drs. E.P.M. Schreijen (Ministerie van Veiligheid en Justitie, Directie Sanctie- en Preventiebeleid)

II OVERZICHT RESPONDENTEN

DEELONDERZOEK I

Organisatie, hoeveelheid en aanduiding in rapport		
Ministerie van Veiligheid en Justitie	2	MVJ
Raad voor de Rechtspraak	2	RvdR
Gerechtshoven	8	ZM
<i>Raadsheren</i>	5	
<i>Gerechtssecretarissen</i>	3	
Openbaar Ministerie	17	OM
<i>College van Procureurs-Generaal</i>	1	
<i>Advocaten-generaal</i>	7	
<i>Administratief medewerkers</i>	2	
<i>Officieren van justitie</i>	5	
<i>Parketsecretarissen</i>	2	
Advocatuur	4	ADV
Totaal:	33	

III TOPICS INTERVIEWS RESPONDENTEN

ART. 12 - KAMERS

1. ALGEMEEN

Achtergrond respondent

Algemene ervaring met artikel 12 Sv-procedure

2. ERVARING PROBLEMATIEK DOORLOOPTIJDEN

Wat is uw beeld inzake de doorlooptijden bij de afhandeling van de artikel 12-procedure (d.w.z. vanaf binnenkomst van het klaagschrift bij het gerechtshof tot de uitspraak in de beklagzaak)?

Indien de doorlooptijd als (te) lang wordt ervaren:

- Welk (type) problemen ervaart u bij de afhandeling van artikel 12 Sv-zaken door de lange doorlooptijden? (in hoeverre en op welke manier bemoeilijkt dit een goede behandeling, een zinvolle beslissing, of de maatschappelijke functie van de procedure?)
- Heeft u een beeld van de oorzaken van de lange doorlooptijden?

3. MAATREGELEN VAN HET HOF TER BEKORTING VAN DE DOORLOOPTIJDEN

(IMPLEMENTATIE VAN MAATREGELEN GENOEMD DOOR MINISTER EN EVT. ANDERE MAATREGELEN) EN DE EFFECTEN DAARVAN

Bent u bekend met de maatregelen tot bespoediging van de doorlooptijden die de minister heeft aangekondigd?

Over de zes-maanden-termijn voor afdoening van het beklag:

- Waarop is de termijn van zes maanden volgens u gebaseerd?
- Is deze termijn in de praktijk haalbaar? (zo nee, wat zijn obstakels?)
- Acht u deze termijn redelijk/wenselijk? (bijv. in het licht van het doel van de procedure) Waarom wel/niet?
- Hanteert u een (afzonderlijke) (streef)termijn voor beoordeling van de ontvankelijkheid en de kennelijke ongegrondheid van een klacht?
- Heeft u(w hof) maatregelen genomen om aan de zes-maandentermijn uitvoering te geven? Welke?

Over de overige maatregelen genoemd door de minister ter bespoediging van de doorlooptijden:

- Heeft uw hof (ook) de maatregelen die de minister heeft aangekondigd en vermeld, genomen?
 - a. dat per ommekeer na registratie van de klacht aan de AG wordt verzocht verslag uit te brengen;
 - b. dat na registratie van de klacht onmiddellijk een zittingsdatum wordt bepaald en
 - c. dat bij niet tijdige aanlevering van het ambtsbericht de officier van justitie ter zitting wordt opgeroepen om een mondeling zijn zienswijze te geven?

Indien de maatregelen door de minister genoemd zijn genomen:

- Ad a) wie doet dat, op welke termijn en worden verzoek en termijn geregistreerd?
- Ad b) op welke termijn wordt die zitting bepaald? Naar welke factoren wordt daarbij gekeken? Wie wordt in kennis gesteld van die zittingsdatum? (AG, OvJ, klager, degene wiens vervolging wordt verlangd?) En (hoe) verhoudt zich het onmiddellijk bepalen van een zittingsdatum tot de beoordeling van niet-ontvankelijkheid en kennelijke ongegrondheid?
- Ad c) wat was de reden voor niet tijdig aanleveren? in welke gevallen werd oproeping nodig geacht?
- Hebben deze maatregelen, voor zover nu door u te overzien, effect gehad op de doorlooptijden in uw ressort? Kunt u aangeven welke onderdelen niet effectief zijn?

Indien de maatregelen door de minister genoemd niet zijn genomen:

- Waarom heeft u deze maatregelen niet ingezet/zouden deze door u overwogen worden of niet, en waarom niet?
- Vergelijkbare vragen als onder ad a, b, c: wie verzoekt AG en binnen welke termijn, worden termijnen gegeven waarbinnen verzoek moet worden aangeleverd en wordt e.e.a. geregistreerd? Wanneer en op welke termijn wordt een zitting bepaald? Welke factoren worden daarbij meegenomen? Wie wordt daarvan in kennis gesteld? Hoe is de gang van zaken bij niet-ontvankelijkheid/kennelijk ongegrondverklaring?
- Heeft u(w hof) nog andere maatregelen getroffen om de doorlooptijden te bekorten? Welke? Waarom deze?
- Hebben deze maatregelen effect gesorteerd? Zo nee, waarom denkt u niet?

Zijn er nog andere maatregelen die volgens u genomen zouden kunnen worden om de lengte van de doorlooptijden terug te brengen?

Wordt/is de keuze voor de te nemen maatregelen en de uitvoering daarvan met de andere hoven besproken/afgestemd? Zo ja, op welke wijze vindt afstemming plaats? Wordt er op deze punten regie gevoerd vanuit het LOVS of de Raad voor de Rechtspraak?

4. ERVARING PROBLEMATIEK TOENEMENDE INSTROOM, EVENTUELE MAATREGELEN EN EFFECTIVITEIT DAARVAN

Ervaart u(w hof) een toegenomen en toenemende instroom van artikel 12 Sv-zaken?

Zo ja, wat zijn uw indrukken over de mogelijke oorzaken daarvoor? Zo nee, is er volgens u sprake van een afname? En wat zijn volgens u mogelijke oorzaken daarvan?

Is de beschikbare capaciteit voor het afwickelen van artikel 12 Sv-procedures toereikend?

Of legt de toegenomen instroom druk op de beschikbare capaciteit?

Zijn er bij/door u(w hof) maatregelen bedacht of genomen om de instroom te beperken of te reguleren (bijvoorbeeld afspraken met het OM om door middel van communicatie met slachtoffers te proberen begrip te kweken voor de beslissing niet te vervolgen)?

Wordt/is hierover gesproken met de andere hoven? Zo ja, bestaan er verschillen in ervaring van de instroom en in oplossingen? Welke zijn dat?

De minister heeft destijds aangegeven dat een betere motivering van de sepotbeslissing de instroom van klachten zou kunnen beperken.

- Wat is uw beeld van de motivering van de sepotbeslissingen? Ziet u verbeteringen in de afgelopen paar jaar?
- Ziet u (wel eens/vaak) zaken langskomen die bij een betere motivering/uitleg sepotbeslissing niet bij het hof zouden zijn aangebracht? Hoe wordt daarmee omgegaan? Welke rol ziet u in zo'n zaak voor het hof weggelegd?

De Minister heeft voorts aangegeven dat het wettelijk instrument van niet-ontvankelijkheid en kennelijk ongegrondheid een mogelijkheid biedt om een selectie aan te brengen en daarmee een poortwachtersfunctie kan vervullen, zodat daarmee de instroom van zaken in de artikel 12 Sv-procedure die daar niet thuishoren kan worden tegengegaan.

- Hoe wordt in de praktijk van uw hof omgegaan met dit instrument? (moment van beoordeling; schriftelijke afhandeling of horen; achterliggende gedachte van deze praktijk)
- Bespaart dit instrument in uw ervaring/praktijk capaciteit en tijd?
- Is dit een geschikte wijze om zaken uit te selecteren?

5. OVERIGE PROBLEMEN/KNELPUNTEN ARTIKEL 12 SV-PROCEDURE (VOOR ZOVER NIET AL AAN HET BEGIN VAN HET INTERVIEW BESPROKEN)

Ervaart u(w hof) problemen bij of knelpunten in de artikel 12 Sv-procedure, afgezien van de doorlooptijden en de instroom, en zo ja, welke?

Hoe wordt daaraan in de praktijk van uw hof het hoofd geboden? (inzet van modaliteiten zoals aanhouden voor onderzoek, mediation, voorwaardelijk bevel vervolging?)

De hoven hebben in 2009 een conceptwetsvoorstel aan de Raad voor de Rechtspraak gestuurd, waarin staat opgenomen het voorwaardelijk bevel tot vervolging en het gelasten van nader feitenonderzoek (alsook een termijn van zes maanden voor afhandeling van de zaak). Wat vindt u van deze voorstellen? Zou invoering hiervan tegemoet komen aan problemen/knelpunten die u tegenkomt?

In hoeverre worden de verwachtingen van de klagers in een artikel 12 Sv-procedure naar uw indruk waargemaakt?

Vraagt u de klagers wel eens naar hun verwachtingen?

Zijn klagers voldoende/juist geïnformeerd als ze een artikel 12 Sv-procedure starten, wat betreft de procedure, hun kansen, de onderbouwing van het beklag?

Hoe zou u in het algemeen de omvang van de toetsing van de beslissing van het OM door uw hof kwalificeren – ‘marginaal’ of ‘vol’? Waarom heeft u voor deze toetsingsomvang gekozen?

Welke overwegingen spelen voor u een rol bij het opstellen van de motivering van de beschikking? (en bij niet-ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid?)

IV GESPREKKEN MET KLAGERS

TOELICHTING

Om meer inzicht te krijgen in de redenen waarom klagers een artikel 12 Sv-procedure starten en hoe zij die procedure en de maatregelen die zijn genomen om de procedure te verbeteren ervaren, zijn ter aanvulling op de enquête en de interviews die zijn afgenomen in het kader van deelonderzoek I een vijftiental kwalitatieve interviews gehouden met klagers. Zij zijn geselecteerd uit de respondenten die in de enquête (T0) hebben aangegeven een verdiepend gesprek met ons te willen voeren. In de selecte steekproef is met name gelet op de spreiding van klagers over de gerechtshoven. Bij de uiteindelijke selectie is erop gelet dat het grootste deel van de procedures inmiddels was afgerond. Vrijwel alle gesprekken hebben plaatsgevonden op de Universiteit Utrecht, een klein deel van de interviews is telefonisch afgenomen. De interviews zijn volledig getranscribeerd.

De belangrijkste bevindingen die uit de analyse van de interviews naar voren komen zijn dat de voorfase (tot aan vervolgingsbeslissing) in alle zaken heel lang duurt, dat alle klagers zeer ontevreden zijn over de communicatie met politie en Openbaar Ministerie in de voorfase, dat er vaak sprake is van een sepot 02 ('onvoldoende bewijs'), terwijl de klagers zelf bewijs hebben aangedragen of vinden dat het bewijs voor het oprapen lag.

Ook is bevonden dat de perceptie van klagers van de artikel 12 Sv-procedure zelf, met name van de zitting bij het hof, positiever is dan hun perceptie van het voortraject.

De korte samenvatting van de interviews is als volgt opgebouwd:

- beschrijving van het strafbare feit;
- datum aangifte en reactie politie en OM;
- informatievoorziening over beslissing tot niet vervolgen;
- reactie van de klager op deze beslissing;
- datum procedure en behandeling gerechtshof;
- perceptie van de klager van deze procedure.

IV.1. Scooter op het schoolplein

Klaagster werkt op een middelbare school. In januari 2015 surveilleerde zij samen met een collega op het schoolplein. Een jongen reed op zijn scooter het plein op, wat tegen de regels is, en klaagster poogde hem tot stilstand te brengen door voor de scooter te gaan staan. De jongen reed echter door en reed met zijn scooter over de voet van klaagster heen en

veroorzaakte zo een gekneusde teen. Op advies van de schoolleiding deed zij aangifte bij de politie, overhandigde de camerabeelden en meldde dat haar collega getuige was geweest van het incident. De politieagent gaf aan dat de politie ermee aan de slag zou gaan. De dader werd snel gehoord op het bureau en bekende. Daarna verscheen hij op school om zijn excuses te maken maar klaagster gaf niet thuis aangezien de politie haar had gezegd niet met de jongen in gesprek te gaan, omdat de zaak nu in onderzoek was. Tot haar grote verbazing kreeg klaagster in februari 2015 een brief van het OM waarin werd aangegeven dat er niet zou worden vervolgd wegens onvoldoende bewijs. Omdat klaagster volstrekt niet begreep waarom het bewijs als onvoldoende werd aangemerkt, legde zij deze vraag in februari voor aan het OM. In april kreeg zij telefonisch antwoord. De medewerker in kwestie zei het ook niet te begrijpen, maar gaf aan dat zij om privacyredenen geen verdere mededelingen mocht doen. Toen klaagster vroeg wat zij dan nog kon doen, werd haar verteld dat zij een artikel 12 Sv-procedure kon instellen. Klaagster voelde zich niet serieus genomen en begreep helemaal niet waarom dit onvoldoende bewijs was en besloot daarom de artikel 12 Sv-procedure aan te gaan. 'Ik vind het eigenlijk onzin voor zoiets kleins, maar ja, als jullie dat zo willen spelen, prima, ik speel wel mee'.

In juli 2015 kreeg zij het advies van de advocaat-generaal en de stukken toegestuurd; de advocaat-generaal gaf aan dat er fouten waren gemaakt bij het Openbaar Ministerie en dat het bewijs dat was aangedragen wel degelijk voldoende was. In augustus 2015 werd klaagster gehoord door het hof. Tevoren had klaagster met haar advocaat besproken dat zij zou voorstellen de jongen nog een kans te geven om zijn excuses aan te bieden en daarmee de zaak af te doen. In de zitting, die volgens de klaagster ongeveer een half uur duurde, gaf haar advocaat aan dat het enige doel van klaagster was duidelijkheid te krijgen over wat wel en wat niet voldoende bewijs is; dat de jongen in kwestie nog een keer met zijn neus op de feiten zou worden gedrukt, was mooi meegenomen. De raadsheren en de advocaat-generaal gaven op de zitting aan dat goed te begrijpen, en zeiden zelf ook niet te begrijpen wat er mis was gegaan. Er werd afgesproken dat het voorstel van klaagster de jongen de kans te geven de zaak af te doen met excuses aan de beklaagde zou worden voorgelegd. De jongen heeft inderdaad een excuusbrief geschreven, en klaagsters advocaat heeft het gerechtshof daarover ingelicht. Daarmee was de zaak afgedaan; er is geen beschikking gevolgd. Klaagster vond de gang van zaken en het taalgebruik op de zitting erg 'ambtelijk'; daardoor had ze de indruk dat er niet naar haar als mens werd geluisterd. Wel gaf ze aan dat het heel fijn was te horen dat zij in haar recht stond. Als het OM met haar in gesprek was gegaan om haar vragen op te helderen, was zij deze procedure niet aangegaan. '(...) het is eigenlijk – dat zei mijn advocaat ook – heel raar dat je dit tot het hof moet laten komen. Kost klauwen vol met geld, voor alle partijen. Het is zonde. Had niet hoeven.'

Ondanks het feit dat ze met de procedure haar doel heeft bereikt, vindt ze het onbevredigend dat nooit is achterhaald waar het nu fout is gegaan. Haar advocaat vermoedt dat

de documentatie bij de politie is misgelopen, heeft een brief aan het OM gestuurd en tegen klaagster gezegd dat dit waarschijnlijk op het politiebureau nader onderzocht zou worden. Klaagster hoopt dat er bij politie misschien veranderingen plaatsvinden als resultaat van haar klacht.

IV.2. Winterbanden op velg

Klager, jurist, is in januari 2015 een artikel 12 Sv-procedure gestart. Een tweetal mannen was aanwezig in het appartementencomplex waar de klager woont om een gratis wasmachine op te halen bij één van zijn burens. Vervolgens hebben zij ook de portiek van de klager opengemaakt en zijn winterbanden op velg meegenomen. De moeder van de klager heeft de daders op heterdaad betrapt, en zij zijn toen gevlucht na de banden van klager te hebben ingeladen in hun auto. Doordat het kenteken van de daders door de moeder genoteerd was, kon de politie hen achterhalen; vervolgens is er proces-verbaal opgemaakt en zijn er getuigen gehoord. Desondanks is door het OM besloten tot niet-vervolging, met de voornaamste reden dat de verdachten elkaar als dader aanwezig en aangaven toestemming gekregen te hebben van iemand in de portiek. Klager kreeg de indruk dat de officier van justitie de zaak niet belangrijk genoeg vond, of seponeerde vanwege tijds- of gelddruk. De winterbanden zijn niet aan klager geretourneerd, en het advies vanuit de politiefunctionarissen was dan ook om een artikel 12 Sv-procedure te starten, ook gezien de vele uren die zij in de zaak gestoken hadden. Zelf vond de klager het van belang om de procedure te starten, omdat de boodschap vanuit het OM volgens hem nu was dat misdaad loont, zelfs als je betrapt en opgepakt wordt. Klager heeft vervolgens in januari 2015 zelf een klaagschrift geschreven en ingestuurd. Zes maanden later werd bekend gemaakt dat zijn klacht door het gerechtshof zou worden behandeld. Ten tijde van deze zitting was de klager zelf op vakantie, en hij gaf aan weinig hoop op een goede uitkomst te hebben, mede omdat het advies van de AG was om niet te vervolgen. Klager is zeer verbolgen over dat advies; hij vindt dat de AG klakkeloos de officier van justitie heeft gevolgd. 'Ik had echt het gevoel, en dat klinkt misschien lullig, dat hij het niet eens gelezen had. Dat hij gewoon zoiets had van: die officier die zal dat wel goed gedaan hebben, ik volg dat maar.' Op de zitting, waar de beklagde met zijn advocaat wel aanwezig is geweest, is echter besloten het Openbaar Ministerie toch opdracht tot vervolging te geven. Klager was door deze uitkomst positief verrast, en heeft zich voorgenomen om op de zitting in de strafzaak ook aanwezig te zijn.

IV.3. Anti-kraak

Klager huurde gedurende een periode van zeven jaar een bedrijfspand op basis van een anti-kraakcontract. Na een aantal jaar is er in hetzelfde pand nog een bewoner getrokken.

Volgens de klager is er na een mondelinge overeenkomst een schriftelijke overeenkomst getekend, waarin werd vastgelegd dat de medebewoner de helft van de (aanzienlijke) maandelijkse gas-, water- en lichtkosten zou betalen. Klager geeft aan dat het delen van de kosten voor een korte periode goed verliep, maar dat de medebewoner op een gegeven moment niet meer aan zijn betalingsverplichting voldeed. De klager wijt dat aan het drankprobleem van zijn medebewoner. Daarnaast voldeed de medebewoner ook niet aan betalingsverplichtingen voor reparatie en onderhoud aan het pand, aldus klager. Ook geeft klager aan dat de medebewoner een deel van de inboedel die in het pand opgeslagen stond, ontvreemd heeft. In totaal is de schade volgens de klager opgelopen tot meer dan tienduizend euro. De klager woont inmiddels niet meer in het pand en de medebewoner is op enig moment ook verhuisd. Voor al deze zaken heeft klager meerdere malen aangifte gedaan tussen 2012 en eind 2013, en het contact met de politie verliep volgens klager goed. Via een schriftelijk bericht kreeg klager te horen dat er op basis van zijn aangiftes geen strafrechtelijke vervolging zou plaatsvinden. Maar in dat bericht stonden volgens klager aperte fouten. Ten eerste gaf het OM aan dat er geen sprake was van een schriftelijke overeenkomst, maar die was er wel. Ten tweede dat de medebewoner niet te vinden was, wat toch primair het probleem van het OM is, aldus klager. Het was een flutbrief volgens klager. Maar de brief behelsde wel de eindbeslissing in de zaak; er heeft namelijk geen zitting plaatsgevonden in de artikel 12 Sv-procedure, klager is dus niet gehoord en heeft niet de mogelijkheid gehad om de in zijn ogen aperte fouten in de beslissing van het OM te corrigeren of te reageren op de stelling van het OM. Het had voor hem veel uitgemaakt als er een informele mogelijkheid was geweest om vragen te stellen of te reageren; klager geeft aan dat hij de argumentatie van het OM zonder veel moeite had kunnen weerleggen. Gelet op het doel van de klager om een schadevergoeding te krijgen, en daarnaast misschien verslavingshulp voor de medebewoner, is klager teleurgesteld dat het OM niet heeft besloten tot strafrechtelijke vervolging. Om toch een vergoeding te krijgen, en gelijkgesteld te worden overweegt de klager nu een stap naar de civiele rechter of de Nationale Ombudsman.

IV.4. Inbraken in garage

Klager is maatschappelijk werker, en heeft op een terrein dat door de gemeente ter beschikking is gesteld een garagebedrijf gestart. Bij dit bedrijf worden werknemers met een uitkering opgeleid ter voorbereiding op banen in deze sector. In het pand is ingebroken door vier personen die allerlei gereedschap hebben ontvreemd. Bewoners van een naastgelegen pand hebben onafhankelijk van elkaar het kenteken van de auto van de daders genoteerd en het aantal daders bevestigd. De kentekens die de burens van de klager hadden genoteerd verschilden, maar de daders kwamen de volgende dag terug om nogmaals in te

breken. Toen is het kenteken voor de tweede keer opgenomen. Klager heeft aangifte gedaan en de burens hebben verklaringen afgelegd. Er kwam iemand van de politie sporen opnemen, maar klager geeft aan het gevoel te hebben gehad dat dit sporenonderzoek niet serieus werd genomen; de politieagent in kwestie heeft rondgekeken of er sigarettenpeuken lagen, maar gaf aan dat het onderzoek van vingerafdrukken van de kasten die geopend waren en van het matras waarop schoensporen te zien waren toch niets zou opleveren. Klager werkte veel samen met de wijkagent en deze hield hem op de hoogte. Zo hoorde klager dat de eigenaar van de auto was aangehouden, omdat zijn auto niet verzekerd was, maar dat ze hem hebben laten gaan. Van de wijkagent hoorde klager ook dat men de zaak wilde seponeren, maar dat de wijkagent zich hiertegen heeft verzet. De verdachte is toen in deze zaak aangehouden en gehoord, maar hij beriep zich op zijn zwijgrecht. Vervolgens kreeg klager een brief van de officier van justitie dat er niet vervolgd zou worden, omdat het zwijgen van de verdachte vervolging onmogelijk maakte. Klager is hierover zeer verbolgen: ‘Ja, u wordt verdacht van.. Nee, heb ik allemaal niet gedaan. Oh, heeft u het niet gedaan? Nee, en voordat u verder vragen stelt: ik beroep me op mijn zwijgrecht, kan ik weer gaan? Ja, goedemiddag, gaat u maar. Nou, en dan ben je klaar. Dat vind ik walgelijk. Ja echt, echt grof. Gewoon een klap in mijn gezicht’ en ‘Er is ook niets onderzocht of bij iemand wezen kijken, of hij misschien wat in huis had staan. Dat wordt allemaal niet gedaan’. De klager is toen de artikel 12 Sv-procedure gestart. Hij geeft aan vier of vijf maanden later te zijn uitgenodigd om zijn verhaal te doen bij het hof. ‘Dat moet helemaal niet nodig zijn dat dat hof daar bij elkaar in die hoedanigheid zit. Met vier man en allemaal de CEO’s van het justitiële apparaat. Dan zit jij daar alleen. Ik vind het allemaal zo onzinnig en zo zonde van het geld, want als men gewoon aan de andere kant een beetje normaal doorpakt en onderzoek doet, dan kom je daar helemaal niet.’ Dit inzicht heeft hij ook gedeeld met het hof, maar daar is inhoudelijk niet op gereageerd. De klager vond dat hij op de zitting wel zijn verhaal heeft kunnen doen, maar desondanks verwachtte hij dat er niets mee ging gebeuren en dat de uitkomst al vaststond. Gedurende de zitting werden met name de redenen voor het sepot en de onmogelijkheid op dat moment nog iets te onderzoeken nader toegelicht, en is niet ingegaan op de geleden schade (3000 euro). Drie of vier maanden na de zitting ontving klager de beschikking dat zijn beklag niet gegrond was verklaard. Concluderend geeft de klager aan dat hij het wrang vindt dat bij overtredingen onder alle omstandigheden een straf wordt opgelegd, terwijl bij een misdrijf de daders vrijuit gaan.

IV.5. Ramkraak met betonnen balk

In de woning van klager is in 2014 een poging tot inbraak ondernomen, waarbij met behulp van een betonnen balk toegang tot de woning is geforceerd en aanzienlijke schade aan de

woning en inboedel is ontstaan. De partner van klager is de dader tegengekomen in de woning, waarna de dader is gevlucht zonder eigendommen van de klager mee te nemen. Desondanks liep de materiële schade volgen klager op tot 9000 euro. Bovendien heeft zijn partner aan de ontmoeting met de dader psychologische schade overgehouden, aldus klager. Nadat de dader de woning was ontvlucht heeft de partner van klager de politie gebeld, maar die wilde niet komen. Toen ook één van de burens de politie belde kwam er een technisch rechercheur, die sporenonderzoek heeft gedaan in de woning van de klager. Hierbij zijn DNA-sporen aangetroffen op het raam en op de trap die vermoedelijk van de dader waren. Op een gegeven moment werd de klager op de hoogte gesteld dat er een DNA-match was. Nadat volgens klager weer een hele tijd verstreken was, kreeg hij schriftelijk bericht dat de zaak geseponeerd zou worden vanwege gebrek aan bewijs. ‘Toen dacht ik: nu zijn de rapen gaar. Dus ik heb een pittige brief geschreven, wat er eigenlijk op neerkwam dat wij in een rechtsstaat leven en dat ik toch wel uitermate verbaasd was hoeveel bewijs er eigenlijk nog méér nodig was om iemand überhaupt op een terechtzitting te laten verschijnen om eventueel veroordeeld te worden.’ Klager is vervolgens een artikel 12 Sv-procedure gestart. Voor zover de klager het zich kon herinneren heeft hij geen voorlopig advies van de advocaat-generaal ontvangen. Op de zitting, die volgens de klager tien minuten duurde, heeft klager zijn verhaal goed kunnen overbrengen. De vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie heeft naar aanleiding van de zitting toegegeven dat het seponeren misschien voorbarig was, en toegezegd dat er nader onderzoek plaats zou vinden, aldus klager. In het interview met de klager is niet duidelijk geworden of in de brief die hij na de zitting heeft ontvangen stond dat het Openbaar Ministerie zelf besloten heeft tot nader onderzoek of dat daartoe bevolen is door het gerechtshof. De klager heeft verder geen informatie meer ontvangen, en heeft buiten Slachtofferhulp geen contact meer met het OM gehad. Klager geeft aan tevreden te zijn met de uitkomst, maar geeft wel aan dat de artikel 12 Sv-procedure een lastig en lang traject is, waarvoor enige intelligentie en doorzettingsvermogen is vereist.

IV.6. Valse aangiftes

In 2008 verzocht klagers (inmiddels ex-)echtgenote tot zijn verrassing om echtscheiding. In 2011 hoorde hij dat zijn ex-vrouw meerdere aangiftes tegen hem had gedaan over feiten die nooit plaats hebben gevonden, aldus klager. In mei 2011 is de klager na overleg met de politie naar het politiebureau gegaan om toelichting te geven op de valse aangiftes. Echter, daar werd hij toen direct gearresteerd. Sindsdien is klager in een periode van twee jaar bezig geweest informatie te verzamelen en in 2013 heeft hij uiteindelijk aangifte tegen zijn ex-vrouw gedaan. In 2013 heeft klager het aanzienlijke dossier voor de strafzaak met behulp van de politie samengesteld en ingediend bij het OM. Uiteindelijk heeft het bijna

twee jaar geduurd voordat zijn zaak in behandeling werd genomen, dit was volgens klager het gevolg van het kwijtraken van zijn dossier en andere logistieke problemen bij het OM. De klager ontving een beslissing tot niet-vervolgning, en vervolgens werd hij naar eigen zeggen automatisch doorgestuurd in een artikel 12 Sv-procedure. In november 2015 vond de zitting bij het gerechtshof plaats, meer dan twee jaar nadat het dossier voor het eerst was ingestuurd bij het OM. Bij de zitting waren een advocaat-generaal, een griffier en meerdere raadsheren aanwezig; dat vond klager indrukwekkend. De zitting vond hij zinloos, aangezien er eerst gediscussieerd werd over de uitkomst van een eerdere civiele procedure, en vervolgens door het hof werd aangedragen dat het inmiddels al lang geleden was dat de valse aangiftes plaatsvonden. Het hof veronderstelde volgens klager dat zijn ex-vrouw inmiddels wel tot inkeer was gekomen, en dat het lastig te bewijzen zou zijn. Klager was het hiermee zeer oneens, ten eerste omdat de behandeling van zijn zaak vertraagd was door gebrekkige administratie van het OM, en ten tweede omdat zijn ex-vrouw niet gestopt was met het doen van valse aangiftes. Klager heeft gedurende het gehele traject veel schade ondervonden, financieel en emotioneel. Hij geeft aan een post-traumatische stress-stoornis te hebben. Hij spreekt zijn kinderen niet meer en heeft onterecht vastgezet. Zijn rechtsgevoel is geheel verdwenen, zo geeft klager aan. De officiële beslissing in deze procedure was ten tijde van het interview nog niet bekend.

IV.7. Gehavende erfenis

De vader van klaagster is in 2011 overleden. Een half jaar na het overlijden van haar vader werd duidelijk dat zowel gedurende een periode voor zijn overlijden, als na het overlijden geld van verschillende rekeningen op naam van de vader is verdwenen. De klager verwijt dit haar oudste broer, die bij haar vader is ingetrokken, en beschuldigt hem van oudermis-handeling en moedwillige manipulatie van haar vader. Volgens klaagster is via online bankieren en door middel van pinaankopen geld verduisterd dat eigendom was van haar vader. Dit ging door nadat haar vader was overleden, omdat de bankrekeningen niet automatische zijn geblokkeerd. Klaagster kwam dit te weten via de belastingadviseur van wijlen haar vader die haar op de hoogte stelde van het feit dat er grote sommen geld waren verdwenen. Klaagster schat dat het in totaal om een bedrag van ongeveer 133.000 euro gaat.

Haar jongste broer was als executeur opgenomen in het testament en moet ervan geweten hebben, aldus klaagster. Haar inschatting is dat haar jongste broer haar oudere broer in bescherming neemt. Op navraag wilde de executeur de bankafschriften van haar vader niet aan de klager verstrekken, maar werd daartoe verplicht door de kantonrechter. Ook moest er van de kantonrechter een boedelnotaris betrokken worden bij de afhandeling van het testament. De boedelnotaris in kwestie heeft alle stukken ingezien, maar weigerde

net als de executeur aangifte te doen, aldus klaagster. Toen heeft zij besloten zelf aangifte te doen, terwijl er ook nog twee civiele rechtszaken zijn opgestart betreffende de financiële afhandeling van het testament van haar vader. De echtgenoot van klaagster is werkzaam bij de politie, en heeft haar geholpen met het opstellen van het dossier. Aangezien de vermeende strafbare feiten gedurende lange tijd plaatsvonden, heeft het gereedmaken van de aangifte lang geduurd, aldus klaagster. Ongeveer drie kwart jaar later ontving de klager bericht van de politie dat er niet zou worden vervolgd. Er werd aangedragen dat het al relatief lang geleden was dat de vermeende strafbare feiten plaatsvonden, en, doordat haar vader niet als getuige gehoord kon worden, was de zaak extra complex. In de brief van de politie werd de optie genoemd om contact met de officier van justitie op te nemen. Klaagster heeft daarom een uitgebreide brief gestuurd aan de officier van justitie, en ontving een formele reactie, waarin werd medegedeeld dat de officier de zaak niet aangiftewaardig vond. Hierbij werd volgens klaagster de argumentatie die de politie in een eerdere fase had gebruikt door de officier van justitie klakkeloos overgenomen. Daarnaast werd in deze brief ook genoemd dat indien de klager het hiermee oneens was, de mogelijkheid van een artikel 12 Sv-procedure openstond. Zodoende is de klager de procedure gestart, waarvan de zitting in oktober 2015 plaatsvond. Op deze zitting waren een griffier, een raadsheer en de advocaat-generaal aanwezig. De AG kwam volgens de klager ongeïnteresseerd en slecht voorbereid over. De raadsheer kwam wel goed voorbereid over en gaf de klager de gelegenheid om haar verhaal te doen en vroeg de klager of de beweringen van de AG wel klopte. Desondanks werd een deel van het dossier (de aangifte ter zake van smaad) niet behandeld, zelfs nadat de klager hier de aandacht op vestigde. Ook werd niet ingegaan op de beschuldiging van oudermishandeling. De AG gaf aan dat het zwaar meewoog dat er een civiele zaak is opgestart, terwijl de klager aangeeft dat dit helemaal niet aan strafrechtelijke behandeling in de weg staat. De raadsheer gaf aan dat de klacht besproken zou worden met een aantal andere raadsheren, en dat de uitkomst van de beslissing binnen vier weken bekend gemaakt zou worden. Klaagster en haar partner geven aan dat hun vertrouwen in politie en justitie verminderd is, en benadrukken hoeveel tijd en energie het gehele traject gekost heeft. Na afloop van het interview heeft klaagster ons de beslissing van het gerechtshof toegestuurd. De klacht is afgewezen in verband met het ontbreken van bewijs.

IV.8. Gestolen oldtimeronderdelen

De vader van klaagster is geruime tijd geleden overleden, maar heeft in 1992 een auto ingevoerd vanuit Duitsland. In de laatste jaren van zijn leven heeft de vader van klaagster aan deze auto gesleuteld, maar kon het herstellen van het voertuig niet afronden voor zijn overlijden. Klaagster heeft haar vader op zijn ziektebed beloofd om de auto ooit gebruiks-

klaar te krijgen. In 2012 is de auto verplaatst naar een caravanstalling van een boer die in de omgeving van klaagster woont. Toen zij in juni 2014 contact opnam met de eigenaar van de stalling om de jaarlijkse betaling te bespreken, werd duidelijk dat er iets was voorgevallen met de auto van haar vader. Toen klaagster met haar partner aankwam bij de stalling bleek er te zijn ingebroken in de auto. De onderdelen die nog gemonteerd moesten worden en in de auto waren opgeslagen, waren allemaal door de dader meegenomen. Daarnaast waren meerdere onderdelen zorgvuldig losgeschroefd en verwijderd. In totaal liep de waarde van de gestolen onderdelen op tot ongeveer 15.000 euro volgens klaagster. Bovendien hebben de onderdelen emotionele waarde, omdat haar vader ze verzameld en bewerkt heeft. De eigenaar van de stalling heeft wel aangifte gedaan van de inbraak, maar heeft verzuimd om klaagster daarvan op de hoogte te brengen. In eerste instantie overwogen klaagster en haar partner om een zaak te starten tegen de eigenaar van de stalling, omdat hij de bewaarnemer van de auto is en verplicht is de goederen zorgvuldig te bewaren. Dit traject werd echter sterk afgeraden door adviseurs van rechtsbijstand, omdat de bewijslast voor een dergelijke zaak moeilijk te realiseren is. Vervolgens is er begin augustus 2014 door klaagster aangifte gedaan van diefstal van de goederen. Klaagster en haar partner hebben een sterk vermoeden wie de dader zou kunnen zijn: één van de andere klanten van de eigenaar van de stalling. Deze persoon is volgens klaagster en haar partner een veelpleger en de stallingseigenaar is gewaarschuwd door derden voor deze klant. De politie heeft naar aanleiding van de aangifte een onderzoek gestart. De stallingseigenaar heeft camerabeelden aangeleverd op een USB-stick, nadat hij als getuige is gehoord. De beelden zijn door de politie bekeken, en daarop is een auto met beladen aanhangwagen te zien die vertrekt van het stallingsterrein. De politie gaf aan dat op de beelden niet duidelijk is te zien of er auto-onderdelen aanwezig zijn op de lader, aldus klaagster. Toen klaagster verzocht om de beelden te bekijken, aangezien zij weet om welke onderdelen en welk type auto het gaat, werd haar medegedeeld dat de USB-stick met de beelden niet terug te vinden was. De stallingseigenaar had ook geen kopie van de beelden. Gedurende de behandeling van de zaak heeft klaagster regelmatig contact gehad met een wijkagent die betrokken was bij het onderzoek. Deze agent was niet bevoegd om informatie te delen, maar gaf volgens klaagster toch elke keer een beetje informatie weg. Klaagster en haar partner hadden het gevoel dat ze aan het lijntje werden gehouden en in mei ontvingen ze een brief waarin werd aangegeven dat er onvoldoende bewijs was om te vervolgen. In deze brief werd de optie genoemd om de artikel 12 Sv-procedure te starten, wat klaagster ook heeft gedaan. Klaagster is uitgenodigd voor een zitting. Bij deze uitnodiging was ook een verklaring van de onderzoeker toegevoegd. Hierin werd uiteengezet wat de overwegingen waren om te beslissen tot niet-vervolgung. Ook was in die brief aanvullende informatie over de procedure opgenomen. In augustus heeft de zitting van klaagster plaatsgevonden. Tijdens de zitting werd volgens klaagster besproken dat het bewijs onvoldoende was, vanwege het feit dat de USB-stick met daarop de camerabeelden bij de politie verloren was gegaan. De rechter en de verte-

genwoordiger van het OM gaven aan dat ze dit zeer vervelend vonden, maar dat ze zonder concreet bewijs niet konden vervolgen. Wel is de officier van justitie verzocht de politie te vragen om de USB-stick te zoeken in andere dossiers die betrekking hebben op deze zaak. Klaagster en haar partner voelden zich gedurende deze procedure niet gehoord, aangezien de rechters slechts opnieuw het bewijs bekeken en dit als onvoldoende beoordeelden. Zij hebben de procedure daarentegen gestart om hun onvrede te uiten over de manier waarop bewijs is verzameld, en hoe daar mee om is gegaan. Klaagster heeft ook expliciet het verzoek gedaan om de zaak nogmaals uitgebreider te laten onderzoeken, maar dit is door het hof afgewezen. Het enige dat ze konden doen was opdracht geven tot een zoektocht naar het verloren bewijsmateriaal. Vervolgens is de behandeling opgeschort, en sindsdien wachten klagster en haar partner op bericht over de verloren USB-stick. Zij geven aan zeer teleurgesteld te zijn in de politie en wellicht de artikel 12 Sv-procedure niet te zijn gestart als die in een eerdere fase uitgebreidere informatie had gegeven. De klagers overwegen nu vervolgstappen te nemen tegen de politie, in een poging deels schadeloos gesteld te worden.

IV.9. Mishandeling door buurman

Klager was in de avond zijn hond aan het uitlaten, en kwam één van zijn burens tegen die ook zijn hond aan het uitlaten was. Deze buurman (de latere beklagde) had zijn hond niet aan de lijn, en deze hond viel vervolgens die van klager aan. Klager heeft toen de hond van de beklagde van zijn hond afgeschopt, waarop de beklagde hem van achteren een klap in het gezicht gaf. Klager heeft toen direct de politie gebeld en aangifte gedaan. De politie heeft klager gehoord en foto's gemaakt van zijn gehavende gezicht. De buurman is ook verhoord. Een maand later ontving klager het politierapport met daarin zijn aangifte per post. Hierbij zat ook een brief met de mededeling dat er onvoldoende bewijs was voor vervolging. In deze brief werd de optie tot beklag via een artikel 12 Sv-procedure genoemd, en omdat het de klager niet duidelijk was waarom er onvoldoende bewijs was, is klager de procedure gestart. 'Maar dan als je geen informatie hebt, is klagen eigenlijk het enige dat je kunt doen. Daarna pas krijg je alle informatie'. Klager meent dat de beklagde niet voldoende aan de tand gevoeld is, en hoopte alsnog een besluit tot vervolging te realiseren. Hij heeft nadere informatie over de artikel 12 Sv-procedure opgezocht op internet. Echter, toen klager na ongeveer vier maanden de stukken ontving, waarin het gehele bewijs werd uiteengezet, was het voor de klager al duidelijk dat er inderdaad op basis van het bewijs niet kon worden vervolgd. Klager geeft dan ook meerdere malen aan dat als hij eerder inzicht had gehad in de verklaring van de beklagde en het overige bewijs, hij de artikel 12 Sv-procedure niet was gestart. Hij verwijt vooral de politie dat ze hem niet duidelijk hebben gemaakt waarom er niet voldoende bewijs was; zijn eigen verklaring en de foto's

leken hem voldoende. In mei 2015 vond de zitting bij het gerechtshof plaats; deze duurde volgens klager niet meer dan een half uur. Klager geeft aan dat de zitting goed verliep, en dat de advocaat-generaal en de drie raadsheren begrip toonden voor zijn klacht en situatie. De klager begreep ook dat het bewijs geen aanleiding gaf tot vervolging en geeft aan dat als hem eerder de juiste informatie was verschaft, veel kosten, tijd en moeite bespaard hadden kunnen worden. Ook vindt hij het vreemd dat de politie nooit contact met hem heeft opgenomen. Klager geeft evenwel aan dat de gebrekkige informatievoorziening zijn vertrouwen in politie en OM niet heeft aangetast.

IV.10. Ontvreemde machines

Klager is lange tijd eigenaar geweest van een bedrijf dat handelde in landbouwmachines. Klager verhuurde twee machines aan een bedrijf dat in hetzelfde pand gevestigd was. De betaling van de huur voor de machines geschiedde niet altijd op tijd, en toen klager in juni 2014 langsging om te vragen naar de achterstallige huur, was een van de machines uit het pand verdwenen. Klager heeft vervolgens in oktober 2014 aangifte gedaan op het politiebureau, aangezien de huurder van de machines niet reageerde op pogingen van klager om in contact te komen. Deze aangifte werd door de politie netjes afgehandeld, aldus klager, en begin februari 2015 ontving hij bericht van het OM dat er geen strafrechtelijke vervolging zou plaatsvinden. In de brief werd aangegeven dat de huurder had gezegd dat hij de machine van klager had gekocht, en dus gerechtigd was deze weg te halen; het OM gaf daarom aan dat het een civiele zaak was. Een civiele procedure aanspannen zou volgens klager echter geen resultaat opleveren, aangezien het bedrijf in kwestie inmiddels failliet was en de persoon in kwestie geen verhaal bood. In de brief van het OM werd de optie genoemd om een artikel 12 Sv-procedure te starten, en aangezien klager het niet eens was met de kwalificatie als civiele zaak ('Hij is gewoon niet verkocht. Hij is gewoon gejat') heeft klager na een paar dagen beklag gedaan bij het gerechtshof. Na het indienen van de klacht heeft de politie nog gebeld om hem te verzoeken deze klacht door te zetten. Op 16 februari heeft klager zijn klaagschrift ingestuurd, en op 15 oktober heeft hij een oproep ontvangen voor een zitting op 11 november. Bij deze brief waren als bijlage gevoegd het advies van de AG om niet tot vervolging over te gaan, en een brief van een parketsecretaris waarin werd aangegeven dat volgens de beklagde sprake was van een mondelinge koopovereenkomst. De klager geeft aan dat overeenkomsten over dergelijke machines nooit mondeling gaan; het gaat over erg veel geld, er horen voorwaarden en garanties bij. Hij spreekt zijn verbazing uit dat de politie of het OM nooit bij hem is langsgesproken om het verhaal over de mondelinge koopovereenkomst te bespreken en te verifiëren. De zitting duurde volgens de klager ongeveer een kwartier, en daarbij waren een raadsheer, een griffier, een advocaat-generaal en twee stagiaires aanwezig. De raadsheer merkte, na de opmerking van de AG dat er

sprake was van een mondelinge koopovereenkomst, op dat er niets op schrift stond en dat er geen bankafschriften waren. Hij gaf aan dat het van belang was de beklaagde te horen. Klager kreeg het gevoel dat de rechter twijfelde aan de verklaring van de beklaagde. Een aantal dagen na de zitting ontving klager inderdaad bericht dat de beklaagde gehoord zou worden.

IV.11. Doorrijden na aanhouding en valsheid in proces-verbaal

Klager heeft de artikel 12 Sv-procedure doorlopen voor twee verschillende zaken. De eerste zaak betrof een aanrijding tussen twee personenauto's in april 2014, waarbij het voertuig van klager beschadigd is geraakt. Volgens de klager betrof het een moedwillige aanrijding, de beklaagde voegde in vanaf een invoegstrook en raakte daarbij de auto van klager. Daarbij raakte de zijspiegel van klager beschadigd; de reparatiekosten bedroegen ongeveer 250 euro. De beklaagde is vervolgens doorgereden zonder zich te vergewissen van de gemaakte schade, aldus klager. Klager heeft direct de politie gebeld, en heeft vervolgens drie dagen na het voorval aangifte gedaan van doorrijden na een aanrijding. Na een maand niks gehoord te hebben heeft de klager de politie gebeld; hem werd toen verteld dat hij door de verbalisant teruggebeld zou worden. Na opnieuw een maand gewacht te hebben zonder bericht van de verbalisant heeft klager opnieuw gebeld, er werd hem toen nogmaals verzekerd dat de verbalisant contact met hem zou opnemen. Dit proces herhaalde zich een half jaar, aldus klager. Aangezien de verzekering zonder gegevens van de tegenpartij niets uitkeert, heeft de klager een klacht ingediend bij de politie om het proces te versnellen. Toen ontving hij in januari 2015 een brief van de korpschef van de politie, waarin stond dat de zaak abusievelijk onbehandeld was blijven liggen, maar dat de verdachte inmiddels was gehoord. De verbalisant bleek een stagiair te zijn, die inmiddels niet meer in dienst was. Klager geeft aan vervolgens door de verhorende politieagent te zijn gebeld, die hem vertelde dat de verdachte de aanrijding bevestigde, maar zei dat daarbij geen schade was ontstaan. Daarna kreeg klager een brief van de officier van justitie inhoudende dat de zaak niet zou worden vervolgd, aangezien er geen schade aan de auto was vastgesteld door de verbalisant. De klager geeft er aan dat in de brief een andere verbalisant vermeld stond dan de verbalisant die de schade opgenomen had (de stagiair). Aangezien de klager wel degelijk schade had geleden die is gezien door de politieagent die de aangifte heeft opgenomen en deze bovendien niet door de verzekering werd gedekt, besloot hij om over te gaan tot de artikel 12 Sv-procedure. Vier maanden na het indienen van zijn klacht werd de zaak behandeld, aldus klager, die aangeeft dat snel te vinden; wel had hij graag in de ontvangstbevestiging een inschatting van de duur gelezen. Bij de oproeping voor de zitting van deze zaak waren het proces-verbaal, het ambtsbericht van de officier van justitie en het advies van de advocaat-generaal, waarin deze zich aansloot bij het ambtsbericht, gevoegd. Dit

advies behelsde het standpunt dat er geen enkele aanleiding was om te vervolgen, aangezien er geen sprake was van schade. De klager bestempelt deze stukken van het OM als keurig, maar erg ambtelijk: ‘ik vind dat er erg weinig wordt gekeken naar het slachtoffer’. De zitting duurde volgens de klager ongeveer 15 minuten. Ook de zitting vond klager erg ambtelijk; hij had niet het gevoel dat er met hem meegeedacht werd. Bij de zitting waren volgens klager een raadsheer, een griffier, een vertegenwoordiger van het OM en een tweetal rechters in opleiding aanwezig; de raadsheer vermeldde dat de beslissing met drie raadsheren zou worden genomen. Zoals aangekondigd door de raadsheer, ontving klager bijna zes weken na de zitting de beslissing, inhoudende dat de zaak niet zou worden vervolgd. De klager zegt de argumentatie van het hof te begrijpen: ‘Wat moet die er nu nog mee? Het is gewoon slecht werk van de politie geweest.’

De tweede artikel 12 Sv-procedure van klager betrof een snelheidsovertreding uit 2011. Klager geeft aan 80 km per uur te hebben gereden op een deel van een weg waar de grens van de bebouwde kom verlegd bleek te zijn, zodat daar niet langer de maximumsnelheid van 80 km/u gold. De klager werd vervolgens tot zijn verbazing staande gehouden, aangezien de maximumsnelheid 50 km/u was. De verkeersagent beweerde dat de klager 100 km/u reed, maar dat trok de klager in twijfel aangezien de omstandigheden dat nauwelijks toelieten. De klager heeft vervolgens zijn rijbewijs laten zien; toen kon hij, aldus klager, doorrijden. Volgens klager is er geen proces-verbaal opgesteld; hij heeft nooit een verklaring afgelegd, anders had hem de cautie gegeven moeten worden. Toen hij de bekeuring ontving, heeft hij die niet betaald en is in verzet gegaan bij het CVOM. Klager heeft nooit een ontvangstbevestiging noch enig ander bericht gekregen, maar na 2,5 jaar ontving klager een oproeping voor een zitting bij de kantonrechter in Leeuwarden. Daar heeft de klager zijn verzet toegelicht, zeggende dat de verkeersagent nooit officieel zijn verklaring heeft opgenomen en dat de snelheid bovendien niet klopte. De rechter heeft alleen de kwestie van de snelheid behandeld; hij halveerde de boete, maar handhaafde de snelheid. Daarom ging klager in hoger beroep, alwaar hij gelijk kreeg en werd vrijgesproken. De rechter in hoger beroep achtte het onmogelijk dat de verbalisant de snelheid van klager op het betreffende stukje van de weg heeft kunnen registreren. Volgens de rechter stond er wel een verklaring van klager in het proces-verbaal. Klager heeft daarom na de zitting direct aangifte gedaan van valsheid in geschrift op het politiebureau; hij vindt het onacceptabel dat er een verklaring in het proces-verbaal stond opgenomen die hij nooit heeft afgelegd. Klager geeft aan dat als hij achteraf vriendelijk verzocht was om alsnog een verklaring af te leggen, dat hij dit had gedaan. Dat dit niet is gebeurd, vindt klager als gepensioneerd agent zeer kwalijk. Ongeveer drie maanden na de aangifte – vrij snel, volgens klager – ontving hij bericht dat de officier van justitie niet zou gaan vervolgen, waarna klager een artikel 12 Sv-procedure is gestart. Wederom kreeg hij tevoren het standpunt van de officier van justitie en dat van de AG toegestuurd. De officier van justitie gaf aan de politieagent te geloven en de AG ging hierin mee. Zes maanden later vond de zitting plaats; hierbij waren een raadsheer,

AG, een griffier en opnieuw twee rechters in opleiding aanwezig, aldus klager. Klager geeft aan dat hij zijn verhaal heeft kunnen doen, de raadsheer kwam geïnteresseerd over. Ter voorbereiding had de rechter de notities van het proces-verbaal opgevraagd, waarin inderdaad aangevinkt stond dat er een verklaring afgenomen was. Hij gaf aan dat er echter voorts bewijs diende te zijn dat er sprake was van opzet. Ter zitting gaf de voorzitter nog geen oordeel of mening; hij gaf aan daartoe te moeten overleggen met zijn collega's. Klager verbaast zich er zeer over dat de verkeersagent die hem staande had gehouden, nooit ondervraagd is met betrekking tot deze zaak. Voor de klager is dit dan ook een principezaak: als er een aanvullend proces-verbaal was opgesteld, had hij de boete direct betaald. In een beschikking van 10 december 2015 werd het beklag door het gerechtshof ongegrond verklaard, aangezien klagers stelling dat hem geen cautie is gegeven niet door enig bewijs werd ondersteund en er dus onvoldoende bewijs was van valsheid in geschrift.

IV.12. Aangifte tegen de aannemer

Klager is een artikel 12 Sv-procedure gestart naar aanleiding van zijn aangifte in 2010. De aanleiding van de klacht betrof een zakelijke (aanneem)overeenkomst, waarbij volgens klager sprake was van oplichting, fraude en valsheid in geschrift. De financiële schade die de klager hiervan heeft ondervonden loopt op tot meerdere tonnen. De civiele rechter heeft klagers vordering van 227.000 euro toegekend, maar klager heeft niets ontvangen aangezien de (latere) beklagde inmiddels failliet was verklaard. Klager vermeldt dat hij veel moeite heeft gedaan zijn aangifte te laten opnemen: '(...) het is ook een drama om een aangifte te doen van dat soort dingen. Je wordt gewoon weggestuurd. Ze zeggen: nee, je moet gewoon (...) een civiele procedure voeren (...). Ik kan me goed herinneren dat ik keer op keer heb aangedrongen, een paar keer bij de politiebureau ben geweest: ik wil gewoon aangifte doen. (...) En begrip, nee, daar was echt geen sprake van. De politie heeft echt geen zin in om dat soort aangiften op hun bureau te krijgen.' Klager heeft na zijn aangifte twee jaar gewacht totdat de politie zijn zaak zou behandelen. Gedurende deze periode heeft klager keer op keer bij de politie geïnformeerd en gevraagd om iets op schrift te zetten. Er werd hem medegedeeld dat de zaak niet in behandeling zou worden genomen omdat deze geen prioriteit had; ten slotte werd dit ook op papier gezet voor klager. Vervolgens heeft klager een klacht ingediend bij de klachtencommissie van de politie, waarna hij opnieuw ongeveer anderhalf jaar heeft moeten wachten totdat de klachtencommissie zijn klacht behandelde. Ook gedurende deze periode heeft klager veel gebeld om de status van zijn klacht te vernemen. De klachtencommissie liet hem uiteindelijk telefonisch weten dat de zaak was overgedragen aan het OM, dat besloot om de verdachte te horen. Uiteindelijk ontving klager op schrift de beslissing dat het OM niet zou vervolgen; er was weliswaar sprake van strafbare feiten maar het gemeenschapsbelang zou gering zijn. Als reactie op

deze beslissing is de klager de artikel 12 Sv-procedure gestart. Na de ontvangstbevestiging van de klacht door het hof heeft klager de aanbeveling van het OM om de klacht niet gegrond te verklaren ontvangen. In de beslissing door het gerechtshof (juli 2015) werd dit advies overgenomen en de klacht werd zonder een zitting te houden ongegrond verklaard. Klager is teleurgesteld door deze beslissing. Aan het voorval heeft hij veel schade overgehouden, financieel en sociaal. ‘Ik ben er vijf jaar achteraan gegaan. Het heeft mij ontzettend veel geld gekost en ik heb geen cent terug (...). Het heeft gewoon mijn hele leven verwoest. Mijn gezin ook.’ In de beschikking laat het hof zich niet uit over de vraag of nader onderzoek bewijs zou kunnen opleveren, maar oordeelt dat toepassing van het strafrecht onvoldoende toegevoegde waarde heeft, nu de zaak primair een civiele kwestie betreft, beklaagde failliet is en lange tijd is verstreken sinds de feiten hebben plaatsgevonden. In reactie stelt klager dat hij het heel heftig vindt dat iemand die mensen heel veel geld ontnemt waarvoor zij hun hele leven hard moeten werken en daardoor hun gezinsleven kapotmaakt, gewoon vrij mogen rondlopen. Klager geeft aan gedurende het gehele proces weinig het gevoel te hebben gehad dat hij gehoord of geholpen werd, niet door de politie en ook niet door het OM. Klager geeft desgevraagd aan dat hij in een dergelijke zaak opnieuw een artikel 12 Sv-procedure zou beginnen, aangezien hij het van belang vindt de politie en het OM te laten inzien dat dit soort ‘civiele’ zaken prioriteit moeten krijgen en dat die grote gevolgen hebben voor de maatschappij.

IV.13. Schending briefgeheim

Klaagster is een groot postbedrijf. De vertegenwoordiger van klaagster in de artikel 12 Sv-procedure is leidinggevende in een postsorteercentrum, waar in januari 2015 één van de werknemers (beklaagde) is betrapt op het openen van briefpost (schending van het briefgeheim) tijdens het sorteren. De beklaagde werd betrapt dankzij de camera’s die waren opgehangen nadat er klachten van postontvangers waren gekomen dat er beschadigde brieven werden bezorgd. De politie is direct gebeld. De beklaagde had een contract op oproepbasis, dat als resultaat van zijn aanhouding is opgezegd. Van de onderzoeker betrokken bij de zaak hoorde de vertegenwoordiger dat de officier van justitie van oordeel was dat de beklaagde door het verliezen van zijn baan al voldoende gestraft was en daarom (hoewel de onderzoeker getracht had hem op andere gedachten te brengen) had besloten te seponeren. Dit bericht ontving de vertegenwoordiger dezelfde dag ook in een brief van het OM, gedateerd op dezelfde dag als waarop de feiten hadden plaatsgevonden. Klaagster vond dit sepot kwalijk, aangezien dit ook naar de andere werknemers, die elkaar allemaal kennen, het signaal gaf dat het openmaken van post en het schenden van briefgeheim geen ernstige consequenties heeft. Daarnaast vond de vertegenwoordiger van klaagster het bewijs voldoende om tot vervolging over te gaan, een mening die gedeeld werd door de

betrokken rechercheur. Zodoende heeft klaagster een artikel 12 Sv-klaagschrift ingediend. Op 6 maart 2015 is het klaagschrift ingediend en op 11 mei ontving klaagster een reactie, waarin stond dat de advocaat-generaal het gerechtshof adviseerde om tot vervolging te bevelen. Op 1 juli 2015 vond de zitting plaats, waarbij de vertegenwoordiger door drie rechters werd gehoord. De beklaagde was ook uitgenodigd voor de zitting, maar kwam niet opdagen. De voorzitter liet doorschemeren dat dit niet positief voor de beklaagde was, aldus de vertegenwoordiger. De vertegenwoordiger heeft duidelijk gemaakt dat vervolging van belang was vanwege de boodschap die daarmee naar de rest van het personeel zou uitgaan. De voorzitter begreep dat en vroeg de vertegenwoordiger dan ook om de beslissing tot vervolging breed uit te dragen in de organisatie. De zitting duurde volgens de vertegenwoordiger van klaagster ongeveer vijf minuten. Op 23 augustus ontving klaagster bericht van het gerechtshof dat de beklaagde vervolgd zou worden, dus dat er besloten is tot gegrondverklaring van het beklag. De bijgesloten motivering bevatte geen aanvullende informatie, aldus de vertegenwoordiger. De vertegenwoordiger is tevreden over de uitkomst van de procedure en geeft aan dat hij het ook snel vond gaan.

IV.14. De verdwenen ledervoorraad

Klaagster is in 2011 weduwe geworden, haar man was lederspecialist. Na zijn overlijden heeft haar schoonzoon (de beklaagde) zonder haar medeweten de magazijnvoorraad van haar man leeggehaald, verkocht en de opbrengst zelf gehouden. Volgens klaagster heeft de beklaagde zich hierbij bediend van valsheid in geschrift. Klaagster heeft via de verhuurder van de magazijnruimte begrepen dat haar schoonzoon zich als de afhandelaar voordeed, maar volgens klaagster hadden zij en wijlen haar man niets te maken met de beklaagde. De verdwenen voorraad was in consignatie aan de echtgenoot van klaagster gegeven en nu die verdwenen is, is zij aansprakelijk gesteld voor 400.000 euro door de eigenaar van de voorraad. Klaagster heeft op basis van deze informatie in mei 2011 aangifte gedaan, maar daar nooit een reactie op ontvangen. In haar ogen een paar jaar later ontving zij een ongedateerde brief van het OM, waarin werd aangegeven dat haar aangifte niet behandeld zou worden, omdat deze geen prioriteit zou hebben. Als klaagster bezwaar had, kon ze de artikel 12 Sv-procedure starten en dat heeft klaagster dan ook gedaan.

In augustus 2015 heeft een hoorzitting plaatsgevonden over deze zaak. Hier heeft klaagster uitgebreide excuses van het OM mogen ontvangen, volgens klaagster was het OM niet op de hoogte van de uitgebreide bewijs. Klaagster had bij haar aangifte een aantal bijlagen toegevoegd, maar die zijn nooit door het OM ontvangen. In een zitting die ongeveer drie kwartier duurde zijn de bijlagen nog wel behandeld. Gedurende deze behandeling werd duidelijk dat de advocaat-generaal een cliënt was van één van de in de bijlagen genoemde fiscalisten. Zodoende is de zaak overgedragen aan een andere advocaat-generaal.

Klaagster geeft aan dat ze haar verhaal goed heeft kunnen doen op de zitting en dat er serieus naar haar zaak werd gekeken door de drie aanwezige rechters. Uitleg waarom de behandeling zo lang heeft geduurd heeft de klager echter nooit ontvangen. Ze heeft zich wel uitgebreid kunnen verweren tegen de vragen van het OM. Naar aanleiding van de zitting is de klager beloofd dat er op 29 september 2015 een beslissing zou volgen, maar twee maanden later was deze nog niet bekend. Klaagster geeft aan de administratie van de politie zeer te wantrouwen. Daarnaast spreekt ze uit dat ze het gevoel heeft dat het OM en het gerechtshof zich te veel op de vaak gebrekkig rapportage van de politie baseren, ze voelt zich daardoor machteloos. De verwachting van de klager is dat ze de verschuldigde 400.000 euro zal moeten betalen, ze beschouwt dit als zeer onrechtvaardig, aangezien zij dan betaalt wat de beklagde zich heeft toegeëigend.

IV.15. Beschuldigde hockeyleraar

Klager beschouwt zich als slachtoffer van geruchten die via informele kanalen over hem worden verspreid. Klager is professioneel hockeytrainer, hij geeft al lange tijd training op verschillende verenigingen. Er wordt een gerucht verspreid dat hij onzedelijke handelingen zou verrichten met minderjarigen. Dit gerucht achtervolgt hem al meer dan 10 jaar. Onlangs heeft klager besloten om aangifte te doen tegen een van de mensen die dit gerucht recentelijk verspreidde: een leraar op een middelbare school. Klager heeft al vaker aangifte gedaan tegen verschillende mensen en ook artikel 12 Sv-procedures gestart (in totaal 3 keer), omdat dit telkens niet tot vervolging leidde. De beklagde in de huidige zaak heeft tegen zijn leerlingen gezegd dat ze moesten oppassen voor klager, omdat hij zich onzedelijk zou gedragen richting minderjarige meisjes. Klager heeft meerdere getuigen aangedragen die konden bevestigen dat de beklagde dit inderdaad tegen zijn leerlingen heeft gezegd. Toch werd klager medegedeeld dat er geen vervolging zou plaatsvinden wegens gebrek aan bewijs. Navraag door klager wees uit dat de aangedragen getuigen geen contact met de politie hebben gehad, wat suggereert dat ze nooit met betrekking tot deze zaak gehoord zijn. Derhalve is de klager in 2012 of 2013 de artikel 12 Sv-procedure gestart. In 2015 heeft de zitting plaatsgevonden, deze duurde volgens de klager korter dan een half uur. Klager is zeer negatief over de zitting, net als over de eerdere zittingen. Klager voelt zich niet gehoord, hij heeft het gevoel dat zijn zaak niet serieus genomen wordt. Klager werd meermalen onderbroken op de zitting, de rechters gaven aan dat ze het niet konden oplossen. Klager geeft aan dat hij zich wel gesteund voelt door zijn sociale netwerk, maar dat de geruchten hem veel schade hebben berokkend. Hij heeft het gevoel dat die geruchten hem meermalen zijn baan bij verenigingen heeft gekost. Hij overweegt nu om een eigen onderneming te starten, omdat de wijze waarop hij hockeytraining geeft veelal gewaardeerd wordt.

