

Sepots

Trends en ontwikkelingen

OPENBAAR MINISTERIE

Parket-Generaal

OPENBAAR MINISTERIE

Parket-Generaal

Sepots

Datum 5 april 2018
Auteur J.de Ridder
Versie definitief

Inhoud

1	Inleiding	pagina 4
2	Sepotbeslissingen van 2007 tot en met 2016	pagina 7
3	Sepotbeslissingen van 1957 tot en met 2016	pagina 13
4	Mogelijke oorzaken van de stijging van sepotbeslissingen	pagina 16
5	Samenvatting en discussie	pagina 29
Bijlage	Overzicht sepotcodes	pagina 32

1 Inleiding

In september 2017 publiceerde het CBS cijfers over de ontwikkelingen van het aantal ingestroomde en behandelde misdrijfzaken binnen de strafrechtketen in de periode van 2007 tot en met 2016. Naar aanleiding van dit bericht zijn tijdens het vragenuur van dinsdag 12 september¹ door verschillende Kamerleden kritische vragen gesteld over het hoge aandeel sepotbeslissingen. Tijdens het debat heeft de Minister van Veiligheid & Justitie aan de Kamer toegezegd om een verdiepend onderzoek uit te laten voeren naar de hoge sepotcijfers.

Naderhand is door de minister besloten het verdiepende onderzoek naar de sepot te splitsen in twee onderzoeken. Het eerste onderzoek richt zich op een kwantitatief inzicht in de aantallen sepot en geeft inzicht in de gronden voor deze beslissing. Het tweede onderzoek richt zich meer op de kwaliteits- en procesvraagstukken².

Met dit rapport is invulling gegeven aan de opdracht tot uitvoering van het eerste onderzoek en wordt een kwantitatief beeld gepresenteerd van de ontwikkeling en de gronden van de sepotbeslissingen. Dat gebeurt in een meerjarig perspectief en specifiek voor misdrijfzaken.

Het onderzoek geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Hoe ontwikkelt het aantal onvoorwaardelijke en voorwaardelijke sepotbeslissingen zich in de periode van 2007 tot en met 2016?
2. Wat zijn de gronden voor deze sepotbeslissingen?
3. Wat is de ontwikkeling van het aantal sepotbeslissingen voorafgaand aan 2007?
4. Welke factoren kunnen een verklaring vormen voor de geconstateerde ontwikkeling?

1.1 Wat is een sepot?³

Het OM is exclusief belast met de vervolging van strafbare feiten (art. 124 Wet op de rechterlijke organisatie). Het OM kan een strafbaar feit op verschillende wijzen afdoen. De meest voorkomende beslissingen die het OM neemt zijn dagvaarden, het opleggen van een strafbeschikking, het aanbieden van een transactie of seponeren. Seponeren betekent dat het OM de beslissing neemt om niet te vervolgen.

Indien op grond van het onderzoek geconcludeerd moet worden dat onvoldoende uitzicht bestaat op een veroordeling, dan wordt de vervolging gestaakt met een *technisch sepot*. Indien een succesvolle vervolging weliswaar technisch haalbaar is, maar op grond van het algemeen belang vervolging onwenselijk is, wordt een *beleidssepot* toegepast. In art. 167 lid 2 Sv is aan het OM expliciet de bevoegdheid toegekend om van vervolging af te zien op grond van het algemeen belang. Dit opportuniteitsbeginsel komt voort uit de gedachte dat het strafrecht in de eerste

¹ Tweede Kamer; vragenuur 12 september 2017; vragen Buitenweg; TK 101

² Bij het verschijnen van dit rapport is nog niet bekend wie dat onderzoek zal gaan uitvoeren en op welk moment.

³ Deze tekst is grotendeels ontleend aan "Aanwijzing gebruik sepotgronden"; Openbaar Ministerie; 2014

plaats het openbaar belang dient. De beschikbare capaciteit moet optimaal worden ingezet om de doelen van het strafrecht, zoals vergelding en preventie, te dienen.

De beoordeling of sprake is van een technisch sepot gaat altijd vooraf aan de beoordeling of sprake is van een beleidssepot. Wanneer op technische gronden wordt beslist tot een sepot, kan er niet tevens grond zijn voor een beleidsmatig sepot van hetzelfde feit. Voor elke sepotbeslissing wordt de motivering - de sepotgrond - aangetekend in het strafdossier. Alle gronden worden doorgegeven aan de justitiële documentatiedienst.

Indien de officier van justitie beslist dat, onder bepaalde voorwaarden, de beslissing of vervolging moet plaatsvinden voor een bepaalde tijd wordt uitgesteld, is sprake van een *voorwaardelijk sepot*. Wanneer de vervolging technisch niet haalbaar is, kan er geen grond zijn voor het stellen van voorwaarden aan het afzien van de vervolging. Alleen aan een beleidssepot kunnen derhalve voorwaarden worden verbonden.

De officier van justitie stelt de verdachte en de belanghebbende(n) in kennis van de sepotbeslissing en vermeldt daarbij de sepotgrond. Bijlage 1 bevat een overzicht van alle sepotgronden, inclusief de sepotcode. Na een sepotbeslissing kan de beslissing tot niet of niet verdere vervolging slechts worden herzien indien nieuwe feiten of omstandigheden aanleiding geven alsnog te vervolgen of indien het gerechtshof het OM beveelt de verdachte alsnog te vervolgen⁴.

1.1.1 *Politiesepot*

Een bijzondere categorie sepot is het zogenaamde *politiesepot*. In dat geval wordt door een politiefunctionaris besloten tot het achterwege laten van het opmaken van proces-verbaal, vooral als vooraf valt te voorzien dat het Openbaar Ministerie geen strafvervolging zal instellen. Deze politieke handelwijze staat bekend als het politiesepot. Opvallend is dat dit politiesepot geen grond vindt in een rechtsregel uit het wetboek van strafvordering. Er is sprake van een gegroeide en (lange tijd) geaccepteerde praktijk. Aan deze sepotpraktijk is, mede naar aanleiding van kritische opmerkingen van de Algemene Rekenkamer, in 2013 een einde gekomen. Deze ontwikkeling komt verder aan de orde in hoofdstuk 4.

1.1.2 *Administratief sepot*

Tenslotte kent het OM in zijn uitstroom nog het *administratief sepot*. Aan deze sepotbeslissing ligt geen inhoudelijke juridische beoordeling ten grondslag. Deze sepotbeslissing, ook wel bekend als "sepot 99", wordt toegepast indien sprake is van een dubbele registratie, waarbij de dubbel ingeboekte zaak wordt afgerond met een administratief sepot.

1.2 *Leeswijzer*

In hoofdstuk 2 wordt allereerst inzicht gegeven in de kwantitatieve ontwikkeling van het aantal sepotbeslissingen door de jaren heen. Het hoofdstuk bevat een algemene beschrijving van de cijfermatige ontwikkelingen van het aantal

⁴ Deze procedure is vastgelegd in de artikelen 12 en verder van het Wetboek van Strafvordering. Vaak wordt daarom gesproken van een '12 Sv-procedure' of een 'procedure klacht niet-vervolging'.

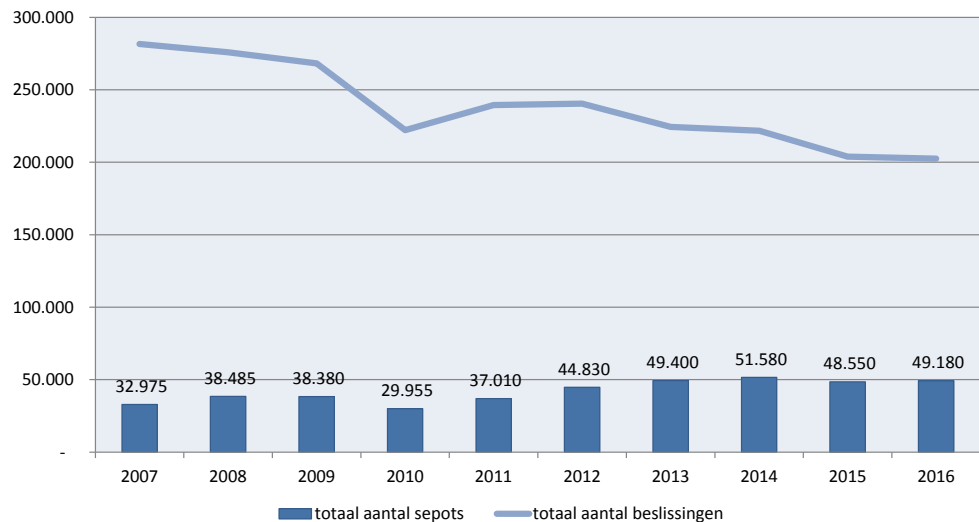
sepotbeslissingen in de periode van 2007 tot en met 2016, zonder dat gezocht wordt naar een verklaring. Hierbij is gebruik gemaakt, omwille van de herkenbaarheid, van de gegevens van het CBS waaraan in het debat in de Tweede Kamer is gerefereerd. In hoofdstuk 3 worden de ontwikkelingen in een langer perspectief geplaatst en wordt teruggekeken naar de periode voor 2007. Dat plaatst de toename mogelijk in een ander perspectief. In hoofdstuk 4 wordt ingezoomd op factoren en ontwikkelingen die een verklaring kunnen vormen voor de toename van het aantal sepot. In hoofdstuk 5 worden tenslotte de ontwikkelingen en bevindingen samengevat en enige opmerkingen geplaatst over de waardering van de geconstateerde ontwikkelingen.

2 Sepotbeslissingen van 2007 tot en met 2016

Dit hoofdstuk beschrijft hoe in de periode van 2007 tot en met 2016 het aantal sepotbeslissingen zich ontwikkelt en welke redenen (sepotgronden) aan die beslissingen ten grondslag liggen. Hiervoor is gebruik gemaakt van de CBS-cijfers waaraan in het Kamerdebat is gerefereerd.

2.1 Algemene ontwikkeling

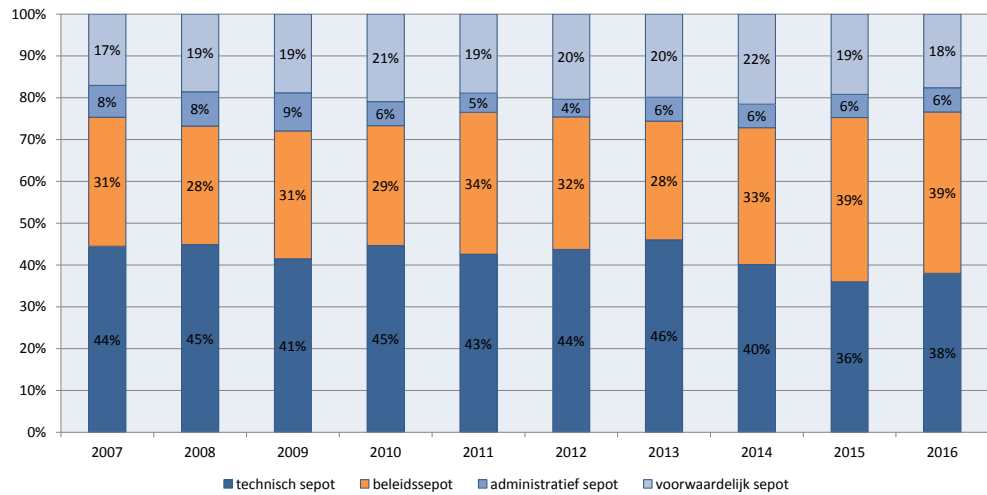
Grafiek 1 toont de ontwikkeling van het totaal aantal sepot. Het aantal sepotbeslissingen in misdrijfzaken neemt in de periode van 2007 tot en met 2016 toe van 32.975 sepotbeslissingen naar 49.180 sepotbeslissingen⁵. Dat is een toename van 16.205 sepotbeslissingen in een periode van 10 jaar, ofwel een groei van het aantal sepotbeslissingen met 49%. Omdat tegelijkertijd het totale aantal afdoeningsbeslissingen vanaf 2012 afneemt, stijgt het aandeel sepotbeslissingen van 13% naar 26% van de totale uitstroom. De onderstaande grafiek geeft de ontwikkeling weer van het totaal aantal afdoeningsbeslissingen en het totaal aantal sepotbeslissingen.



Grafiek 1: ontwikkeling sepotbeslissingen en totaal aantal beslissingen OM; bron CBS

Grafiek 2 geeft de verhoudingen weer tussen de soorten sepotbeslissingen. Tot 2013 is circa 45% van alle sepot een technisch sepot. Vanaf 2014 daalt het aandeel technisch sepot tot 38% van het totaal. Het aandeel beleidssepot neemt gestaag toe. In 2007 is 31% van alle sepot een beleidssepot, in 2016 is dat toegenomen tot 39% van alle sepot. Het aandeel voorwaardelijke sepot komt vanaf 2010 boven 20% van alle sepotbeslissingen, maar daalt in de laatste 2 jaar iets. Het aandeel administratieve sepot fluctueert vanaf 2010 constant rond 6% van het totaal.

⁵ In het Kamerdebat van 12 september 2017 is naar aanleiding van de CBS-publicatie gesproken over een verdubbeling van het aantal sepotbeslissingen in de periode van 2007 tot en met 2016. Dat is niet geheel juist. Het sepotpercentage is weliswaar verdubbeld, het absolute aantal beslissingen is niet met 100% (een verdubbeling) maar met 49% toegenomen.

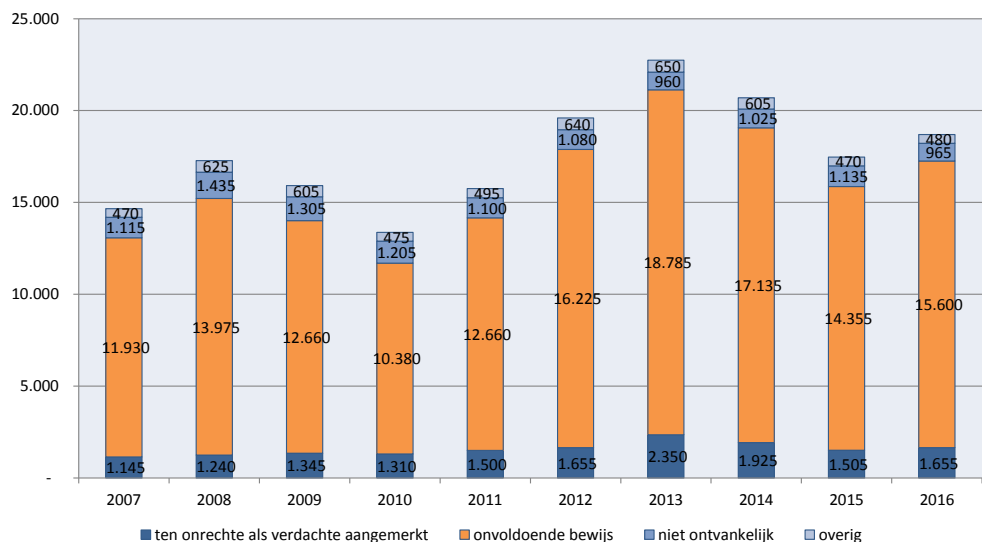


Grafiek 2: het aandeel in het totaal van de verschillende sepotsoorten; bron CBS

2.2 Ontwikkeling technisch sepot

Grafiek 3 toont het aantal technisch sepotbeslissingen en de sepotgronden. Het OM hanteert meerdere gronden voor een technisch sepot. De belangrijkste zijn “onvoldoende bewijs”, “ten onrechte als verdachte aangemerkt” en “niet-ontvankelijk”. Daarnaast is een restcategorie van weinig voorkomende redenen, zoals “strafrechter niet bevoegd” of “rechtmatige geweldaanwending door een politieambtenaar”.

Tot 2011 beslist het OM jaarlijks in circa 15.000 zaken tot een technisch sepot, waarvan in bijna 12.000 zaken vanwege onvoldoende bewijs. Vanaf 2012 stijgt het aantal beslissingen tot 22.700 om vanaf 2015 weer te dalen. In 2016 beslist het OM 18.700 keer tot een technisch sepot, waarvan in 15.600 zaken vanwege onvoldoende bewijs. In vergelijking met 2007 telt 2016 22% meer technische sepot.



Grafiek 3: aantal technische sepoten naar sepotgrond; bron CBS

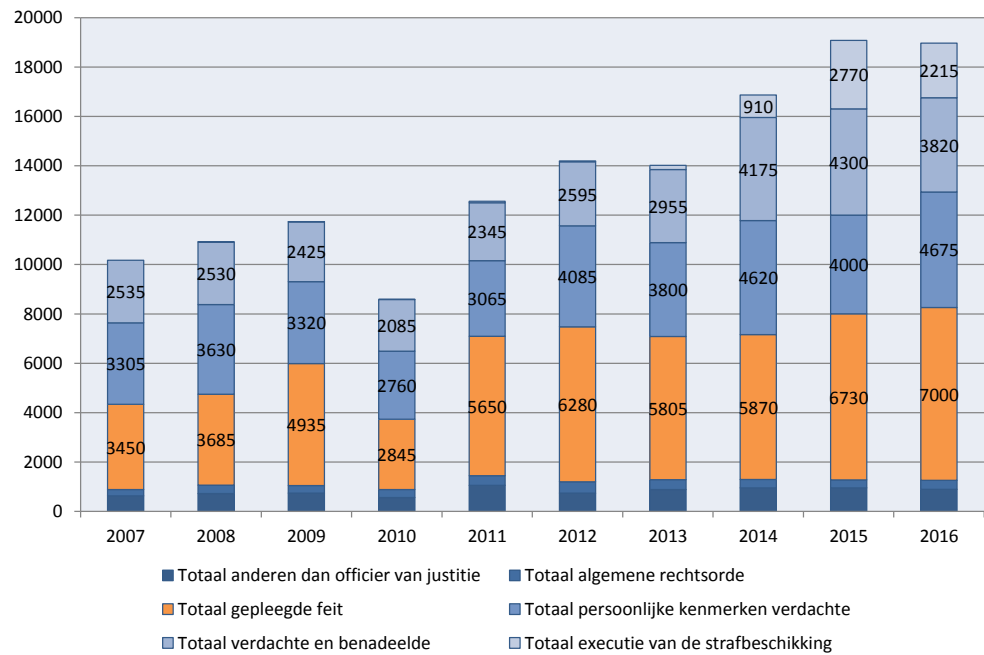
De toename van het aantal technische sepoten heeft nauwelijks invloed op de verhoudingen tussen de sepotgronden. In al die jaren is in circa 80% van alle

technische septs sprake van onvoldoende bewijs, in 8% tot 10% is sprake van een onterecht aangemerkte verdachte.

2.3 Ontwikkeling onvoorwaardelijke beleidssepts

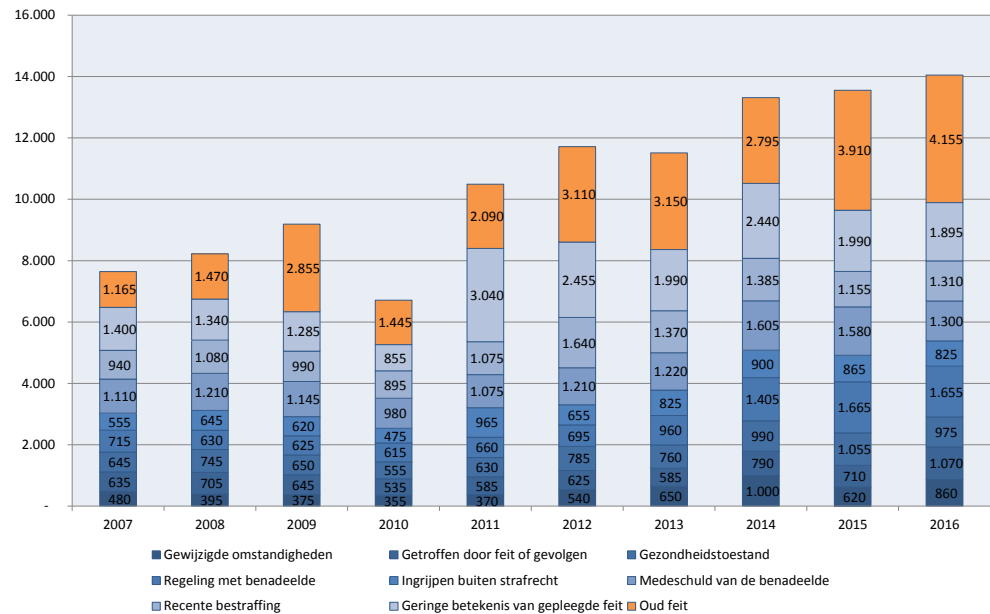
Als een succesvolle vervolging wel technisch haalbaar is, maar op grond van het algemeen belang onwenselijk is, wordt een beleidssepot toegepast. Grafiek 4 toont het aantal onvoorwaardelijke beleidssepts in de periode van 2007 tot en met 2016, verdeeld naar een aantal hoofdcategorieën. Het beleidssepot kent maar liefst 41 afzonderlijke sepotgronden. In de samenvattende categorieën is een aantal vergelijkbare gronden samengenomen (zie bijlage 1 voor een overzicht van alle sepotcodes per hoofdcategorie).

Gedurende de periode neemt het aantal onvoorwaardelijke beleidssepts jaarlijks toe van iets meer dan 10.000 beslissingen in 2007 tot 19.000 beslissingen in 2016; een toename van 90%. Terwijl het aantal technisch septs daalt in de laatste 2 jaar, stijgt het aantal beleidssepts verder. Uiteindelijk is de toename van het aantal beleidssepts groter dan de toename van het aantal technisch septs.



Grafiek 4: aantal beleidssepts naar hoofdcategorie sepotgrond; bron CBS

Om een beeld te krijgen van de belangrijkste gronden voor een onvoorwaardelijk beleidssepot zijn in grafiek 5 de 9 meest voorkomende sepotgronden weergegeven. Tezamen tellen deze 9 sepotgronden op tot circa 75% van alle beleidssepotbeslissingen.



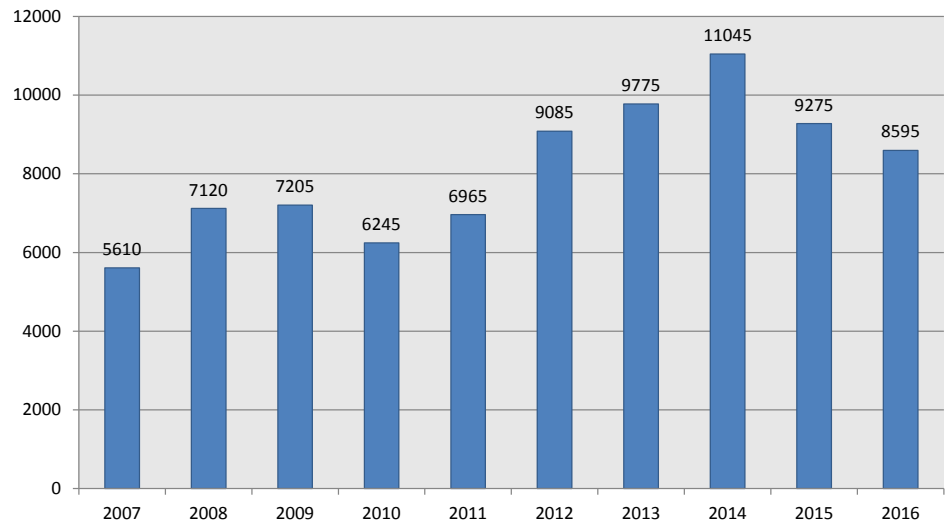
Grafiek 5; De meest voorkomende beleidssepots naar sepotgrond; bron CBS

Wat duidelijk opvalt is dat de sepotgrond “oud feit” de meest voorkomende grond is voor een sepotbeslissing. Zeker in 2015 en 2016 wordt deze grond opvallend vaker toegepast dan in de jaren daarvoor. In principe wijkt deze sepotgrond – qua karakter – af van de overige beleidsgronden, omdat hier sprake is van een afweging die los staat van de inhoud van de zaak of omstandigheden rond de persoon van de verdachte of slachtoffer. Bij oud feit is het belang van strafrechtelijk ingrijpen te gering geworden in verband met de lange tijd die is verstreken sinds het plegen van het feit. De vervolging kan daarom onbillijk of ondoelmatig worden geacht.

De overige sepotgronden zijn wel gebaseerd op een inhoudelijke afweging. Zo kan bijvoorbeeld de (geestelijke) gezondheidstoestand een rol spelen bij de beslissing om niet te vervolgen, kan sprake zijn van medeschuld van het slachtoffer of is sprake van een onderlinge regeling tussen verdachte en slachtoffer. In de grafiek is zichtbaar dat ook dit type sepotbeslissingen substantieel toeneemt. In totaal gaat het om een toename van 52%. In 2007 kwam het OM in circa 6.500 zaken tot een dergelijke afweging, in 2016 stijgt dit aantal tot bijna 10.000 zaken.

2.4 Ontwikkeling voorwaardelijk sepots

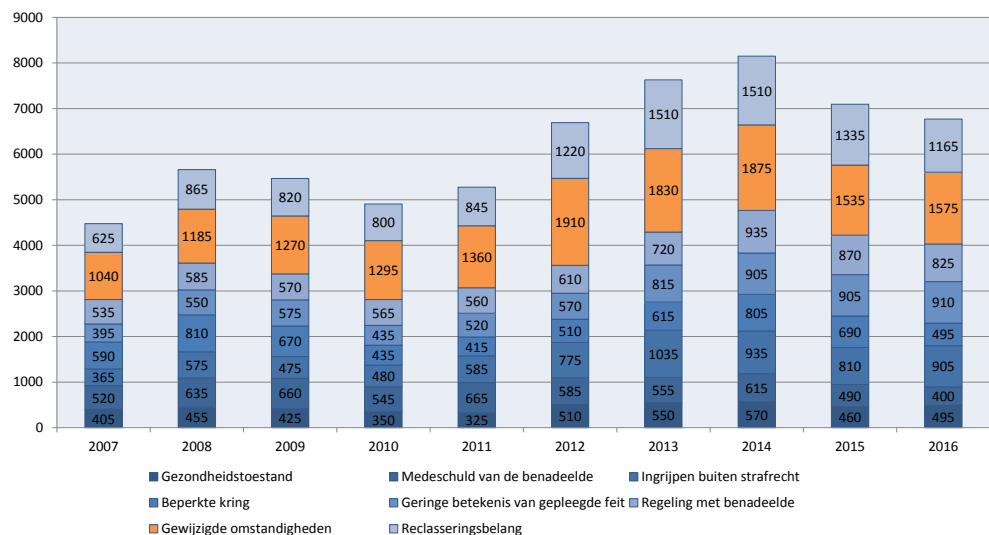
Indien de officier van justitie beslist dat onder bepaalde voorwaarden de beslissing tot vervolging voor een bepaalde tijd wordt uitgesteld, is er sprake van een *voorwaardelijk sepot*. De ontwikkeling van het aantal voorwaardelijke sepots in de periode van 2007 tot en met 2016 is zichtbaar in grafiek 6.



Grafiek 6; aantal voorwaardelijke septs; bron CBS

Het aantal voorwaardelijke septs neemt toe van 5.600 naar circa 8.600 beslissingen: een toename van 56% ten opzichte van 2007. De plotselinge toename in 2014 wordt veroorzaakt door eenmalige uitschieter van voorwaardelijke septs vanwege “oud feit”; een sepotreden die verder in de andere jaren niet frequent wordt toegepast⁶.

Om een beeld te krijgen van de belangrijkste sepotgronden voor een voorwaardelijk sepot zijn in grafiek 7 de 8 meest toegepaste sepotgronden voor een voorwaardelijk sepot weergegeven. Tezamen tellen deze 8 sepotgronden op tot circa 80% van alle voorwaardelijke sepotbeslissingen.



Grafiek 7; meest voorkomende voorwaardelijke septs naar sepotgrond; bron CBS

⁶ Na de samenvoeging van parketten vanwege de Herziening Gerechtelijke Kaart, heeft één parket op een projectmatige wijze de gehele voorraad op zitting te plannen strafzaken opnieuw beoordeeld. Omdat het niet mogelijk was om al deze zaken tijdig af te doen via de rechter, is besloten een deel van de voorraad af te doen met een voorwaardelijk sepot. Het betrof hier zaken waarin zich geen slachtoffer had gevoegd in het strafproces.

De belangrijkste gronden voor een voorwaardelijk sepot zijn gewijzigde omstandigheden of reclasseringsbelang. In het eerste geval heeft de verdachte zijn leven gebeterd of zijn de omstandigheden zodanig gewijzigd dat de kans op recidive als zeer gering wordt ingeschat. In het geval van het reclasseringsbelang zal strafrechtelijk ingrijpen de hulpverlening doorkruisen. Deze twee gronden worden in de loop van de jaren steeds vaker toegepast. De eerste reden wordt in 2016 51% vaker toegepast dan in 2007, de tweede reden zelfs 86% vaker dan in 2007. Hetzelfde geldt, maar met kleinere volumes, voor de sepotgronden “regeling met benadeelde” en “geringe betekenis van het feit”.

2.5 *Samenvattend 2007 tot en met 2016*

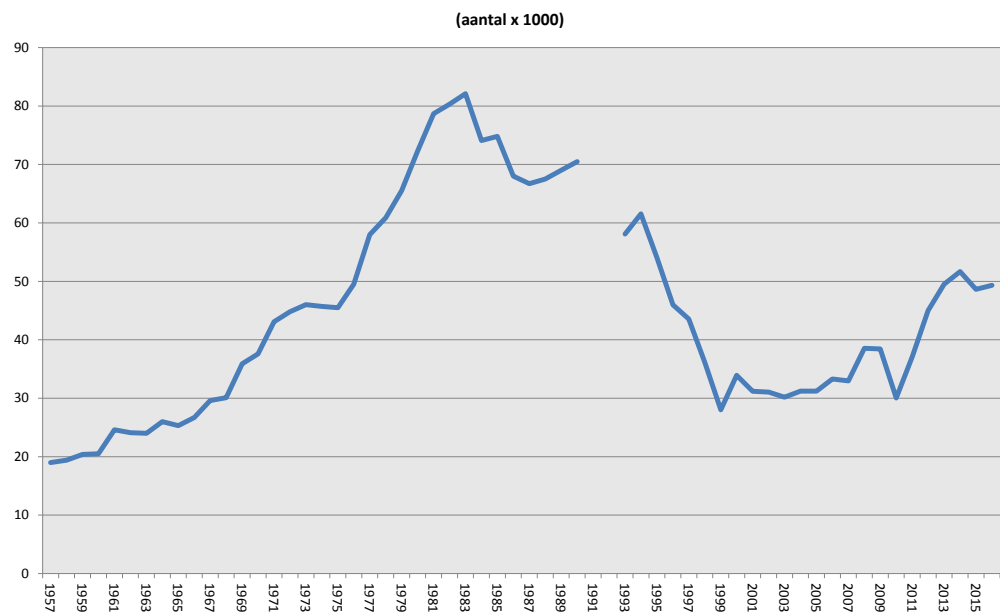
Het aantal sepotbeslissingen (voorwaardelijk en onvoorwaardelijk tezamen) neemt toe met 49%; van 32.975 naar 49.180 sepotbeslissingen. Zowel het aantal technisch sepots als beleidssepots groeit. De stijging van technisch sepots vindt plaats vanaf 2012 maar daalt vervolgens in 2015 en 2016. Het aantal technisch sepots is in 2016 uiteindelijk 22% hoger dan in 2007. Het aantal beleidssepots stijgt – anders dan het aantal technisch sepots – de gehele periode, ook in de laatste 2 jaar. De totale toename is 90%. In de laatste 2 jaar wordt zelfs iets vaker op basis van een beleidsgrond geseponneerd dan op basis van een technische grond. Ook het aantal voorwaardelijke (beleids)sepots neemt gedurende de periode steeds meer toe. Van 5.600 beslissingen in 2007 naar 8.600 in 2016; een toename van 56%. Het aandeel administratieve sepots is de laatste jaren stabiel.

De gronden voor een technisch sepot laten in de gehele periode geen opvallende verschuivingen zien. Gebrek aan bewijs is in alle jaren de grond voor 80% van de beslissingen. Een belangrijk deel van de toename van het aantal beleidssepots is terug te voeren tot een toename van het aantal sepots vanwege de ouderdom van de zaak. Maar ook inhoudelijke gronden of persoonlijke omstandigheden van de verdachte zijn steeds vaker een reden om te komen tot een sepotbeslissing. Dat aandeel neemt toe met 52%. Een vergelijkbaar beeld is zichtbaar bij het voorwaardelijk sepot, hoewel het in dit geval vaker gaat om gewijzigde omstandigheden of een reclasseringsbelang.

3 Sepotbeslissingen van 1957 tot en met 2016

Is de gesignaleerde toename van het aantal sepots nu een plotselinge en unieke ontwikkeling? Is het aandeel sepots in de totale uitstroom in 2016 zorgelijk hoog? Om die beoordeling te kunnen maken is het goed om terug te kijken en ook de periode voorafgaand aan 2007 in beeld te brengen.

Vanaf 1957 zijn bij het CBS gegevens te vinden over de het aantal beslissingen in strafzaken, waaronder de sepotbeslissingen. Grafiek 7 toont de ontwikkeling van het aantal sepotbeslissingen vanaf 1957 tot en met 2016. De gegevens over 1991 en 1992 ontbreken.



Grafiek 7; aantal sepotbeslissingen in misdrijfzaken; bron CBS.

De grafiek toont een duidelijke toename van het aantal sepotbeslissingen, met een piek in 1983 van 82.100 sepotbeslissingen. Vanaf de jaren '90 begint een daling in te zetten. Dat is geen toeval. In 1990 verschijnt het beleidsplan "strafrecht met beleid"⁷, waarin staat dat het OM actief zal sturen op de reductie van het aantal sepots. Het aantal kale beleidssepots⁸ moet, vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid van de verdachte, worden gereduceerd. Daarnaast wil het OM vanwege doelmatigheidsredenen de instroom van technisch sepots voorkomen.

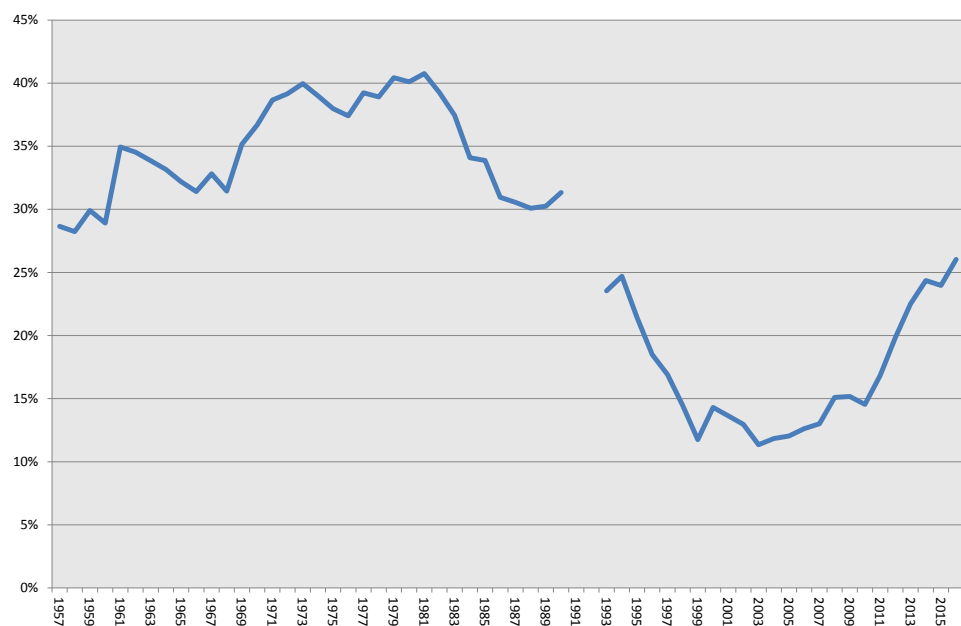
"... het aantal technische sepots (zaken waarin meestal om bewijstechnische redenen geen veroordeling wordt verwacht) is nog veel te groot. In 1988 maakten deze zo'n 14 pct. (plm. 31.000) uit van de ongeveer 225.000 zaken die door het openbaar ministerie en de rechter werden afgedaan. Het betekent, dat een aanzienlijk deel van de schaarse verwerkingscapaciteit van het openbaar ministerie wordt besteed aan zaken die geen gevolg krijgen. Na zorgvuldige analyse van deze gevallen zal daarom in overleg met de politie dit aantal drastisch moeten worden teruggebracht. Op termijn mogen technische sepots slechts een zeer gering percentage bedragen en zeker niet boven de 5 pct. van alle afgedane zaken komen."

⁷ Strafrecht met beleid; Beleidsplan van het openbaar ministerie voor de jaren 1990-1995; Tweede Kamer; vergaderjaar 1990-1991, 21 833, nrs. 1-2

⁸ Een kale sepot is een sepot zonder voorwaarden, zonder kennisgeving aan de verdachte en zonder overdracht naar een andere instantie of buitenlandse justitiële autoriteit.

Door het uitvoeren van ‘aanhouding en uitreiken’-projecten (AU-projecten) wordt gewerkt aan het verminderen van het aantal sepot. Ook worden in sommige arrondissementen door een parketsecretaris op het politiebureau zaken ‘gescreend’ of ‘gefilterd’. Aan deze werkwijze komt vanaf 2012 een einde. Vanaf dat moment neemt het aantal sepotbeslissingen toe, uiteindelijk tot 49.300 sepotbeslissingen in 2016.

Het sepotpercentage (grafiek 8) laat een vergelijkbare ontwikkeling zien. Tot de jaren '90 is het sepotpercentage vrijwel constant boven 30%. Gedurende 4 jaren is het sepotpercentage zelfs (meer dan) 40% van de uitstroom. Dat aandeel daalt snel om vanaf eind jaren '90 een tijd lang tussen 11% en 15% te schommelen. Vanaf 2012 stijgt het sepotpercentage, uiteindelijk tot 26% in 2016⁹.



Grafiek 8; aandeel sepot van totale uitstroom (beslissingen OM en rechter) 1957-2016; bron CBS

3.1 Samenvattend 1956 tot en met 2016

Sepotbeslissingen hebben sinds het moment dat beslissingen worden geregistreerd altijd een substantieel deel uitgemaakt van de uitstroom van het OM. Het sepotpercentage komt in de periode van 1957 tot 1990 bijna altijd uit boven 30% van de uitstroom, en enkele jaren zelfs boven 40%. Om te voorkomen dat schaarse capaciteit moet worden besteed aan zaken die geen gevolg krijgen, begint het OM in de jaren '90 met een actieve sturing en filtering om te voorkomen dat zaken die niet levensvatbaar zijn worden ingestuurd door de politie. Met als gevolg dat deze zaken buiten de registratie en de statistieken van het OM blijven. Logischerwijs

⁹ Het sepotpercentage is hier berekend als percentage van het totaal aantal beslissingen van het OM, exclusief de beslissing dagvaarden, en inclusief het totaal aantal beslissingen van de rechter. Het is ook mogelijk om het sepotpercentage te berekenen als aandeel van alle OM-beslissingen inclusief de beslissing dagvaarden. In dat geval zou in 2016 het sepotpercentage uitkomen op 24% in plaats van 26%. Het aantal beslissingen tot dagvaarden blijft in die 2 jaar namelijk gelijk (107.000) maar het aantal vonnissen van de rechter daalt van 106.400 in 2015 naar 94.400 in 2016.

daalt het aantal geregistreerde septs als gevolg van deze interventie sterk. Lange tijd vormen de septs maximaal 15% van de uitstroom. Dat is zo gebleven tot 2012.

4 Mogelijke oorzaken van de stijging van sepotbeslissingen

Er is een aantal ontwikkelingen die elk afzonderlijk een verklaring (kunnen) vormen voor de toename van het aantal sepotbeslissingen. Het gaat dan om de volgende ontwikkelingen:

1. Kritiek van de Algemene Rekenkamer leidt in 2013 tot een aanpassing van het sepotbeleid en het verdwijnen van het politiesept;
2. Het systeem BOSZ wordt ingevoerd bij het OM;
3. “Perspectief op 2015” verschijnt en de komst van ZSM leidt nadrukkelijker tot de inzet van het strafrecht als optimum remedium;
4. De strafbeschikking wordt ingevoerd als nieuwe wijze van afdoening.

In dit hoofdstuk wordt geprobeerd om deze ontwikkelingen en de toename van het aantal sepoten aan elkaar te koppelen om zichtbaar te maken op welke wijze, maar vooral in welke mate de ontwikkelingen van invloed zijn geweest op de groei van het aantal geregistreerde sepotbeslissingen.

4.1 Nieuw sepotbeleid en de ingebruikname van BOSZ door het OM

In 2012 verschijnt het rapport “Prestaties in de strafrechtketen” van de Algemene Rekenkamer. Met het onderzoek wil de Rekenkamer de instroom, doorstroom en uitstroom in de strafrechtketen in beeld brengen. De achterliggende vraag is of, en zo ja, in welke mate strafzaken op een ongewenste manier uitstromen en wat daar de oorzaken van zijn¹⁰. Eén van de constatering van de Rekenkamer is dat sprake is van een ongewenste uitstroom van politiesepten.

“De ongewenste uitstroom van politiesepten hangt samen met het feit dat de politie formeel niet bevoegd is zaken te seponeren, maar wel de mogelijkheid heeft om zaken als zodanig te registreren. Bij een aantal korpsen werken politieparketsecretarissen (pps) die namens het OM procesdossiers in een vroegtijdig stadium beoordelen. Het kan zijn dat de pps zijn fiat heeft gegeven voor sepot. In dat geval zouden deze zaken als sepoten bij het OM geregistreerd moeten worden”.

Het probleem volgens de Rekenkamer is dat de politie zonder mandaat van het OM geen zaken mag seponeren op grond van artikel 152 Sv, terwijl dat wel in de praktijk gebeurt. Politiesepten worden zelfs als herkenbare beslissing vastgelegd in BVH, het bedrijfsprocessensysteem van de politie. Dat deel van de uitstroom is volgens de Rekenkamer ongewenst omdat een basis in de wet ontbreekt. In reactie op deze kritiek wordt door het OM vanaf 1 oktober 2013 een beleidswijziging¹¹ doorgevoerd en komt nagenoeg een einde aan het fenomeen “politiesept”. Uitgangspunt (in de nieuwe situatie) is dat politie en OM beiden een eigen taak en verantwoordelijkheid hebben. Het OM wordt vanaf dat moment altijd betrokken bij een (vervolgings)beslissing als het strafrechtelijk onderzoek heeft geleid tot de aanhouding van een verdachte of het met de cautie horen van een ontboden verdachte. Immers, als er een geïdentificeerde verdachte is, is er sprake van een beslissing over vervolging en die wordt alleen genomen door het OM. Ook als op

¹⁰ Prestaties in de Strafrechtketen; Algemene Rekenkamer; Tweede Kamer; vergaderjaar 2011–2012, 33 173, nr. 1

¹¹ Het sepotregistratiebeleid is vastgesteld en bekend gemaakt in de brief van het College van 5 juli 2013, met kenmerk PaG/B&S/16812, en in werking getreden per 1 oktober 2013.

voorhand duidelijk is dat onvoldoende bewijs is om de verdachte strafrechtelijk te vervolgen.

Alle politiedossiers waarin een verdachte voorkomt moeten vanaf dat moment worden ingezonden aan het OM, waarbij het OM deze beslissing neemt en registreert¹². Dat is een breuk met het verleden, waarin het OM juist actief probeert te voorkomen dat sepotzaken door de politie worden ingezonden, om zo te voorkomen dat de schaarse capaciteit moet worden besteed aan onhaalbare strafzaken (zie ook hoofdstuk 3)¹³. In het Kamerdebat van 7 september 2017 komt deze beleidswijziging aan de orde als mogelijke verklaring voor de toename van het aantal sepot.

(Kamerlid Buitenweg) “De concrete vraag die ik stel is: als de cijfers daarop gecorrigeerd worden, hebt u dan een beeld van de hoeveelheid sepot waar we het alsnog over hebben? Een aantal sepot die anders door de politie zouden zijn gedaan, zijn nu door het OM gedaan. Als de cijfers daarop gecorrigeerd worden, blijft er dan alsnog sprake van een fors aantal stijgingen van het aantal sepot?”

Bijna gelijktijdig beslist het OM – ook vanwege de uitkomsten van hetzelfde Rekenkameronderzoek – dat alle arrondissementsparketten gebruik gaan maken van het informatiesysteem BOSZ. Het systeem BOSZ ondersteunt het coördinatieproces voor de opsporing en de vervolging van misdrijven. Met het systeem worden de werkzaamheden aan opsporingsonderzoeken van begin tot eind gevolgd, binnen en tussen de politie en het parket. Zodra verdachtendossiers door de politie in BOSZ zijn ingezonden naar het OM, verschijnen deze in de werkbakken van het parket. Een medewerker van het parket legt de beslissing over vervolging van de verdachte vast in BOSZ. Daarmee is in principe altijd zichtbaar wat er met welke verdachte (wanneer) is gebeurd binnen de keten en wordt (ongewenste) uitval voorkomen.

Bij de invoering van BOSZ valt het besluit dat alleen de arrondissementsparketten werken met BOSZ. Het parket CVOM, het Functioneel Parket en het Landelijk Parket maken tot de dag van vandaag geen gebruik van BOSZ. BOSZ is in twee fases in gebruik genomen. In de eerste fase, van oktober 2012 tot juli 2013, is BOSZ door het OM in gebruik genomen op de ZSM-locaties. In de tweede fase, van november 2013 tot en met april 2014 is BOSZ ook stapsgewijs beschikbaar gemaakt voor de registratie van niet ZSM-zaken¹⁴.

In het nieuwe sepotregistratiebeleid wordt expliciet rekening gehouden met het gebruik van BOSZ door het OM. Het beleid bepaalt niet alleen dat in de toekomst

¹² Een uitzondering hierop zijn de expliciet gemandateerde beleidssepot ('zuivere politiesept'). Dit zijn de echte bagatelzaken als “reprimande jeugd” of “gebruikershoeveelheid drugs”. Het aantal van deze sepotbeslissingen is echter zeer beperkt.

¹³ Deze beleidswijziging heeft ook positieve consequenties gehad op de positie van de benadeelde en het proces rond Artikel 12 Sv, omdat veel eenduidiger werd bepaald dat in alle gevallen van een sepot vanwege onvoldoende bewijs een brief volgt vanuit het OM aan de benadeelde(n). Die praktijk was voor de invoering van het nieuwe sepotbeleid aanzienlijk minder duidelijk.

¹⁴ De invoering van een nieuw systeem zoals BOSZ had tijd nodig en het feitelijk gebruik liep achter op de invoeringsdatum. Medewerkers moesten worden opgeleid, processen en vaste routines moesten gewijzigd worden. Dus ondanks een invoeringsdatum van april 2014 maken pas in de loop van 2015 alle parketten in redelijk gelijke mate gebruik van BOSZ als systeem om sepotbeslissingen in vast te leggen.

alle politiedossiers met een verdachte worden afgedaan door het OM, het bepaalt ook in welk systeem deze beslissing in principe moet worden vastgelegd. De technische sepotbeslissingen worden zoveel als mogelijk vastgelegd in BOSZ en niet in GPS of COMPAS. Deze zaken worden niet ingeschreven in GPS of COMPAS en krijgen geen parketnummer. Daarmee blijven deze beslissingen buiten de statistieken van het CBS. Dat geldt echter niet voor een aantal ernstige delicten, waarbij bijvoorbeeld sprake is van een voorgeleiding, zedenzaken of gewelds- en levensdelicten of andere zaken met een grote maatschappelijke impact. Deze zaken moeten juist wél in COMPAS of GPS worden afgedaan en krijgen derhalve wel een parketnummer (en verschijnen dus ook in de statistieken van het CBS). De beleidssepots worden vanaf dat moment ook altijd door het OM geregistreerd in GPS of COMPAS, vooral vanwege de eis dat deze beslissing opgenomen wordt in de justitiële documentatie. Een uitzondering hierop zijn de expliciet gemandateerde beleidssepots ('zuivere politiesepot'). Dit zijn de echte bagatelzaken als reprimande jeugd en/of geringe gebruikershoeveelheid opium. Deze worden ingevoerd in BOSZ door de politie.

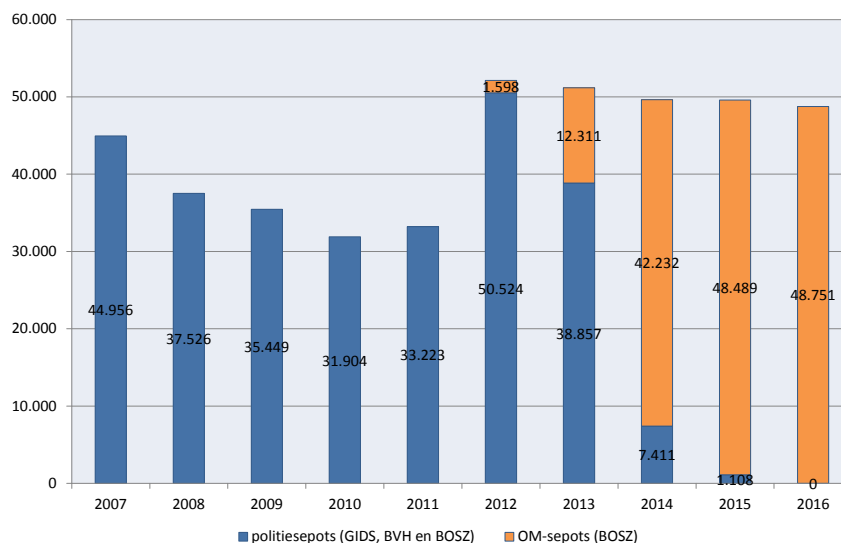
4.2 De ontwikkeling in cijfers

Op basis van deze beleidswijziging zijn logischerwijs drie ontwikkelingen te verwachten. Enerzijds zal door het "verbod" op politiesepots het aantal politiesepots snel afnemen en vervangen worden door een snel groeiend aantal OM-sepots die in BOSZ worden vastgelegd. Anderzijds zal het aantal en aandeel sepotbeslissingen van ernstige delicten, dat voorheen werd afgedaan met een politiesepot, toenemen in GPS. Tenslotte zal het aantal sepots vanwege een gering feit toenemen. Vaker dan voorheen zal de politie de beoordeling of sprake is van een gering feit waarbij strafrechtelijke vervolging onevenredig zwaar zou zijn, overlaten aan de officier van justitie¹⁵.

In grafiek 9 is de ontwikkeling zichtbaar van het aantal geregistreerde politiesepots en het aantal geregistreerde OM-sepots in BOSZ¹⁶. Duidelijk zichtbaar is de uitwisseling tussen beide typen sepots vanaf 2012; het aantal politiesepots neemt snel af en in 2015 is het aantal nagenoeg tot nul gereduceerd. Dat wordt één op één vervangen door het OM-sepot. Per saldo wijzigt het totaal aantal sepotbeslissingen nauwelijks. Alleen de partij die de beslissing neemt en vastlegt wijzigt.

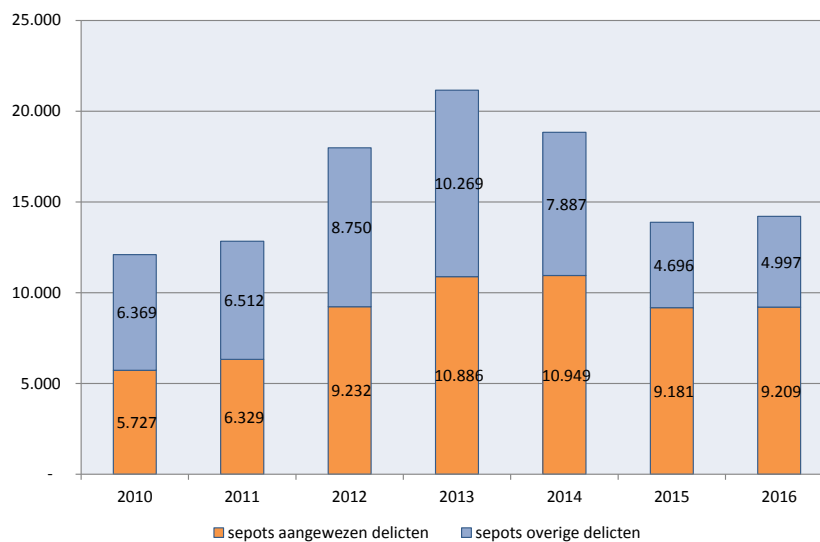
¹⁵ Onder gering feit wordt verstaan: Het feit is een zo geringe inbreuk op de rechtsorde of heeft zo weinig schade veroorzaakt, dat een strafvervolging terzake het strafbare feit waaronder het is te brengen onevenredig zwaar zou zijn in verhouding tot wat heeft plaatsgevonden.

¹⁶ Landelijke cijfers over politiesepots van vóór 2007 zijn niet beschikbaar. Uit de detailcijfers blijkt overigens ook dat de mate waarin politiesepots werden vastgelegd sterk per eenheid verschilt. De cijfers van twee politie-eenheden zijn voor 2007 en 2008 jaren zeer behoudend gecorrigeerd op basis van de aantallen uit de jaren die daarop volgen omdat ze onlogisch laag waren. Daarnaast zijn nagenoeg bij alle eenheden in de periode 2012 – 2013 flinke toenames zichtbaar van het aantal geregistreerde politiesepots, waarschijnlijk vanwege de landelijke invoering van BOSZ bij de politie en de toenemende aandacht voor het onderwerp. De gepresenteerde aantallen politiesepots – vooral in de periode tot 2012 – moeten met deze kennis bekeken worden.



Grafiek 9; ontwikkeling aantal politiesepots en aantal OM-sepots in BOSZ; bron GIDS, BVH, BOSZ

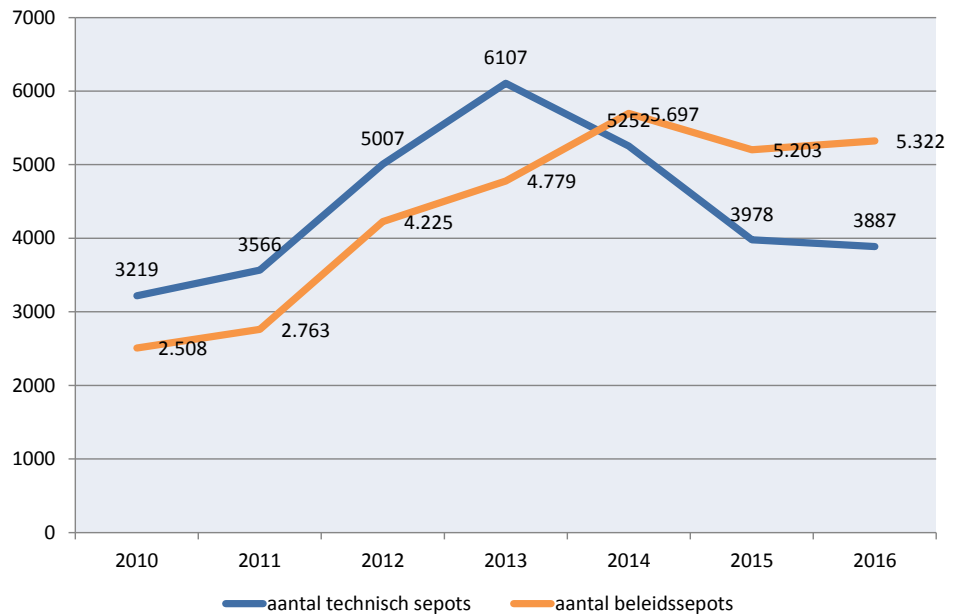
Grafiek 10 laat de ontwikkeling zien van het aantal door de arrondissementsparketten in GPS en COMPAS geregistreerde sepotbeslissingen (zowel beleidssepots als technische sepots) van de in het sepotbeleid aangewezen categorieën ernstige delicten¹⁷. Vanaf 2012 is een toename zichtbaar van zowel “ernstige delicten” als van de overige delicten. Omdat het sepotbeleid en de invoering van BOSZ niet parallel lopen, registreren enkele arrondissementsparketten in eerste instantie de voormalige politiesepots in GPS of COMPAS. Vanaf 2015 is een kentering zichtbaar en daalt het aantal en ook het aandeel sepots voor de “overige delicten” snel, maar blijft het aandeel sepots voor de ernstige delicten op niveau. Vanaf dat moment zijn de sepotbeslissingen voor niet aangewezen lichtere delicten verplaatst naar BOSZ en verdwijnen daarmee uit de CBS-cijfers.



Grafiek 10; aantal sepotbeslissingen naar delictscategorie in GPS en COMPAS; bron Phoenix

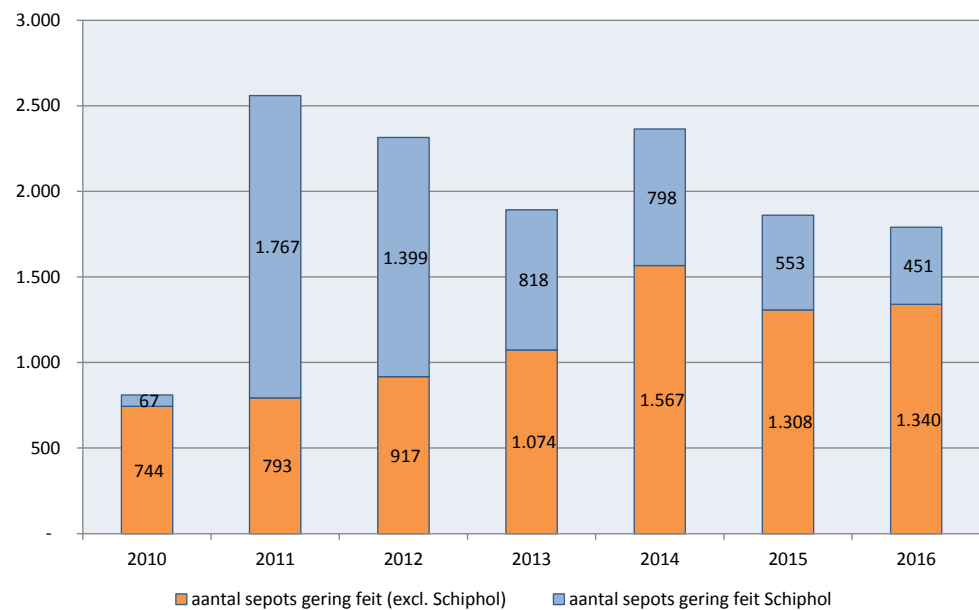
¹⁷ Onder ernstige delicten worden de volgende delicttypen verstaan: diefstal met geweld, mishandeling, seksuele misdrijven, misdrijven tegen het leven, mensenhandel, overige geweldsmisdrijven, harddrugs en wapens.

Opvallend is dat de toename van de in OM-systemen geregistreerde septs primair bestaat uit extra beleidssepts. Nadat BOSZ veel breder in gebruik is genomen door de arrondissementsparketten daalt het aantal technisch septs dat in GPS wordt vastgelegd iets boven het niveau van 2011. Relatief gezien is het aandeel technische septs wel hoger, omdat de totale uitstroom, vooral in 2016, daalt.



Grafiek 11; ontwikkeling aantal technisch en beleidssepts in GPS en COMPAS voor ernstige delicten; bron Phoenix

Grafiek 12 toont het aantal beleidssepts met de grond "gering feit". Zichtbaar is dat het aantal sepotbeslissingen op basis van deze grond in de loop van de jaren toeneemt (oranje deel van de grafiek). Dat wijst erop dat zaken die eerder vanwege de geringe ernst niet werden ingestuurd aan het OM, in de loop van de jaren steeds vaker worden ingezonden. Het volume aan extra zaken is echter beperkt.



Grafiek 12; ontwikkeling aantal beleidssepts als 1^e beslissing vanwege geringe feit door arrondissementsparketten; bron Phoenix

Overigens wordt de trend vertekend door het parket Noord-Holland dat opvallend vaker dan andere parketten deze sepotgrond hanteert. Het gaat hier overwegend om zaken waarbij passagiers van Schiphol in bezit zijn van valse merkartikelen of (nep)wapens¹⁸. Dat aantal is in de loop van de jaren – waarschijnlijk door betere voorlichting – sterk afgenomen. Vandaar dat de grafiek de ontwikkeling inclusief en exclusief de Schipholzaken weergeeft.

Samenvattend, de toename van het aantal sepots wordt – anders dan vaak aangenomen – maar voor een beperkt deel verklaard door het verdwijnen van het politiesept. De ontwikkeling vormt een verklaring voor de tijdelijke toename van het aantal technisch sepots in de OM-registratie in 2013 en 2014. Om uitvoering te geven aan het nieuwe sepotbeleid registreert een aantal parketten de voormalige technische politiesepts voorlopig in GPS en COMPAS. Zodra BOSZ in gebruik is genomen, daalt het aantal technisch sepots in de OM-systemen naar een niveau net boven dat van 2011 en verdwijnen deze sepots weer uit de CBS-statistieken. Daarnaast is een beperkte toename zichtbaar van zaken die door het OM worden geseponeerd vanwege een gering feit; zaken die vermoedelijk eerder werden afgedaan met een politiesept.

4.3 *Perspectief op 2015 en werkwijze ZSM*

In 2012 verschijnt “Perspectief op 2015”, een visiedocument waarin het OM – met instemming van de minister - uiteenzet op welke wijze het OM zijn rechtstatelijke rol in de maatschappij wil uitoefenen. Een belangrijke koerswijziging van het OM, die overigens al eerder is ingezet, wordt hiermee bekrachtigd. In gebiedsgebonden, strafzaken is het OM steeds minder uit is op “alleen maar” strafrechtelijk vervolgen, maar steeds meer op zoek is naar de beste oplossing van een probleem. Aansluiten bij de concrete problemen van burgers betekent dat interventies zichtbaar, merkbaar en herkenbaar moeten zijn voor slachtoffers, daders én de buurt waarin het delict gepleegd is. Het doel is slachtoffer en dader ‘toekomst’ te bieden om herhaald slachtofferschap en daderschap te voorkomen. Strafrecht kan dan een steun voor gedragsverandering zijn en daders die bereid zijn tot verbetering krijgen daartoe de gelegenheid.

Het OM werkt deze zienswijze uit in de zogenaamde ZSM-aanpak. Naast aandacht voor de snelheid van de afdoening, staat de betekenisvolle beslissing centraal bij ZSM. Dus niet alleen is het streven om binnen zes uur na aanhouding een afdoeningsbeslissing te nemen, ‘betekenisvol’ houdt in dat de afdoening betekenis moet hebben voor het slachtoffer, de dader en de maatschappij. Dat gebeurt in nauwe samenwerking met ketenpartners als de Reclassering, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming. De verdachten dienen daarbij een passende reactie krijgen op hun normoverschrijdend gedrag, er moet recht gedaan worden aan de positie van het slachtoffer en de samenleving moet merken

¹⁸ Voorheen werden zaken waarin op Schiphol afstand was gedaan van in beslaggenomen namaakgoederen afgedaan door een “transactie d.m.v. afstand”. Na een release van het systeem GPS in maart 2011 werd deze vorm van afdoening niet meer ondersteund; de registratie van beslag was niet meer mogelijk bij “transactie afstand”. Sinds maart 2011 worden deze zaken geseponeerd op grond van “gering feit”. Dat verklaart ook het grote verschil tussen 2010 en 2011.

dat de daders snel worden gecorrigeerd. Centraal staat de gedachte dat strafrecht het 'optimum remedium' is. Voorwaardelijke straffen vormen een steeds belangrijker onderdeel van deze meer persoonsgebonden aanpak. Zo kan gericht worden ingegrepen met een op de persoon toegesneden interventie. Tegelijkertijd vormt de dreiging van het voorwaardelijke strafdeel een stok achter de deur.

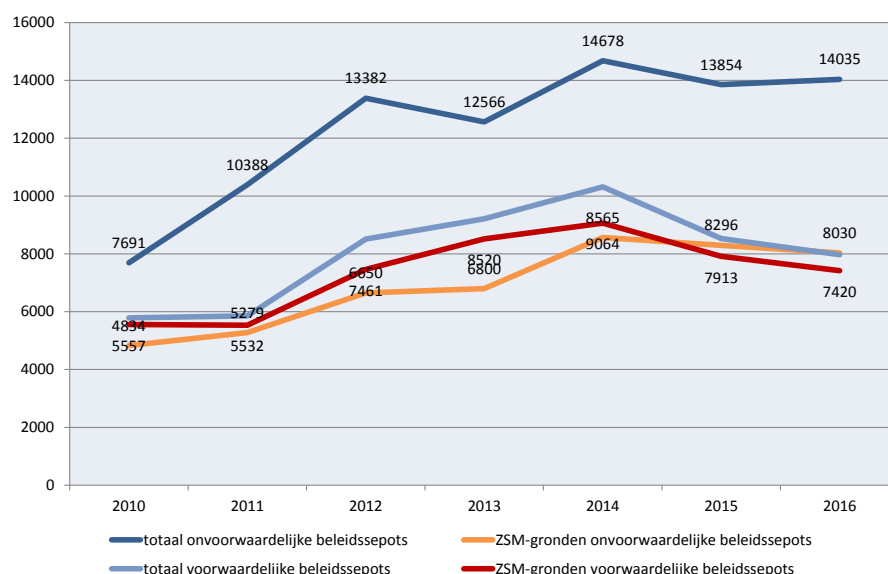
Na een pilotperiode bij vijf parketten in 2011 is ZSM vanaf 2012 stapsgewijs ingevoerd met het doel om eind 2013 de werkwijze landelijk te hebben ingevoerd. Vanaf 2014 "draait" ZSM bij alle parketten.

4.4 De ontwikkeling in cijfers

Op basis van de beleidswijziging zijn logischerwijs twee cijfermatige ontwikkelingen te verwachten. In de eerste plaats zal het aantal onvoorwaardelijke beleidssepots met de effectuering van het Perspectief op 2015 en de invoering van ZSM toenemen. Want al is het technisch haalbaar om een verdachte te vervolgen, het OM zal om beleidsmatige redenen steeds vaker beslissen dat vervolging niet passend is omdat het niet bijdraagt aan de oplossing van het probleem. In de tweede plaats zal het aantal voorwaardelijke sepots met de invoering van ZSM sterk toenemen, juist omdat het OM bewust inzet op de dreiging met strafrechtelijke vervolging als stok achter de deur om de verdachte te motiveren zijn of haar gedrag te wijzigen. Beide ontwikkeling zullen zich primair manifesteren bij de arrondissementsparketten waarbij vooral de "ZSM-georiënteerde" sepotgronden een toename laten zien. Dat betekent een verwachte toename bij sepotgronden zoals medeschuld van de benadeelde, anders dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert, verhouding tot benadeelde geregeld en gezondheidstoestand¹⁹.

Grafiek 13 geeft de ontwikkeling weer van het aantal voorwaardelijke en onvoorwaardelijke beleidssepots die zijn opgelegd door de arrondissementsparketten. Gekeken wordt naar de periode van 2010 tot 2016. In 2010 was nog geen sprake van ZSM. De ZSM-aanpak is fasegewijs vanaf 2012 landelijk ingevoerd en in 2014 bij alle arrondissementsparketten als werkwijze ingevoerd. De ontwikkeling is weergegeven voor zowel de "ZSM-gronden" als voor het totaal aantal beleidssepots.

¹⁹ Hier worden alleen de eerste sepotbeslissingen geteld. Sepotbeslissingen die volgen op een eerdere beslissing zijn voor de zuiverheid uitgesloten. Het kan namelijk ook voorkomen dat een sepotbeslissing volgt op een eerdere afdoeningsbeslissing zoals een strafbeschikking of een transactie.

Grafiek 13; aantal (voorwaardelijke) beleidssepots opgelegd door ap's als 1^e beslissing; bron Phoenix

Een toename is duidelijk zichtbaar, zowel voor de voorwaardelijke als de onvoorwaardelijke sepots. In 2016 leggen de arrondissementsparketten 38% meer voorwaardelijke sepots op dan dat zij deden in 2010. Het aantal voorwaardelijke sepots met een typische "ZSM-grond" neemt in die periode toe met 34% en verklaart nagenoeg de totale stijging. Het aantal onvoorwaardelijke sepots stijgt in die periode maar liefst met 82%. Het aantal sepots met een ZSM-grond neemt toe met 66% en verklaart 50% van de totale stijging.

Tabel 1 toont de ontwikkeling van ZSM-georiënteerde sepotgronden van de onvoorwaardelijke beleidssepots. Deze sepotgronden vormen tezamen meer dan 50% van alle onvoorwaardelijke beleidsepotsbeslissingen van de arrondissementsparketten. Per sepotgrond is een toename van 27% tot 159% zichtbaar.

sepotgrond	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	% +/- tov 2010
gewijzigde omstandigheden	1228	1194	1853	1774	1817	1473	1475	20%
reclasseringsbelang	721	673	1124	1463	1469	1285	1075	49%
ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	428	471	715	998	898	771	843	97%
verhouding tot de benadeelde geregeld	541	499	596	720	917	853	792	46%
gering feit	408	462	552	798	885	868	871	113%
beperkte kring	425	356	504	608	790	671	476	12%
medeschuld van de benadeelde	528	608	566	547	604	482	389	-26%
gezondheidstoestand	334	288	486	532	553	446	461	38%
door feit of gevolgen getroffen	317	359	369	427	456	494	536	69%

Tabel 1: ontwikkeling meest voorkomende beleidssepots als 1^e beslissing ap's 2010-2016; bron Phoenix

Datzelfde beeld is in tabel 2 te zien voor de voorwaardelijke sepots, waarbij opvalt dat het sepot vanwege reclasseringsbelang of het sepot "ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert" veel vaker is toegepast. Deze sepotbeslissingen stijgen met bijna 50% respectievelijk 100%.

sepotgrond	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	% +/- tov 2010
medeschuld van de benadeelde	976	947	1158	1203	1579	1523	1267	30%
recente bestrafing	858	948	1582	1242	1285	989	1103	29%
verhouding tot de benadeelde geregeld	615	585	686	945	1372	1613	1592	159%
gezondheidstoestand	551	559	750	720	948	1018	925	68%
ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	400	843	588	764	814	783	726	82%
door feit of gevolgen getroffen	524	501	602	562	769	691	888	69%
gewijzigde omstandigheden	289	278	475	469	531	515	553	91%
beperkte kring	224	211	309	377	553	477	420	88%
civiel en administratief recht	248	260	304	347	515	453	314	27%
reclasseringsbelang	49	42	78	82	103	118	114	133%

Tabel 2: ontwikkeling meest voorkomende voorwaardelijke sepots als 1^e beslissing ap's 2010-2016; bron Phoenix

Samenvattend, een deel van de toename van het aantal sepotbeslissingen lijkt direct samen te hangen met de keuze van het OM om in ZSM-verband meer dan in het verleden te beoordelen welke beslissing het beste past bij de oplossing van het probleem. Strafrechtelijk ingrijpen is niet vanzelfsprekend, maar kan ook dienen als stimulans om achterliggende problematiek op te lossen. Het aantal onvoorwaardelijke beleidssepots neemt hierdoor toe met bijna 3.200 beslissingen in vergelijking met 2010, het aantal voorwaardelijke sepots neemt in die periode toe met bijna 2.000. Gerelateerd aan de situatie in 2007, het startpunt CBS-telling, is het verschil iets kleiner, maar is er nog steeds sprake van een toename van bijna 5.200 sepotbeslissingen (niet afgebeeld in de grafieken).

4.5 De invoering van de strafbeschikking

Op 1 februari 2008 is de wet OM-afdoening in werking getreden. De wet is bedoeld om de transactie als afdoening van strafzaken grotendeels te vervangen²⁰. Vanaf dat moment wordt het mogelijk voor het OM om strafzaken af te doen met een strafbeschikking. Anders dan bij de transactie stelt het OM de schuld van de betrokkene vast en hangt de tenuitvoerlegging van de straf niet af van de instemming van de betrokkene. Met het oog op de rechtszekerheid van de bestrafte creëert de wetgever de mogelijkheid dat de 'bestrafte' tegen een strafbeschikking verzet kan aantekenen als hij of zij het niet eens is met de strafbeschikking. Dat moet binnen twee weken na ontvangst. Gebeurt dat niet, dan wordt de strafbeschikking door het CJIB geëxecuteerd. Het CJIB heeft daar in principe twee jaar de tijd voor. Het is uiteraard ook mogelijk dat de bestrafte geen verzet aantekent, maar ook de opgelegde boete niet betaalt of de opgelegde taakstraf niet uitvoert. Het CJIB heeft in dat geval dwangmiddelen ter beschikking om de executie van de straf te bevorderen. Als uiteindelijk de executie van de strafbeschikking niet lukt, dan retourneert het CJIB de zaak aan het OM.

De gedachte van de wetgever is dat na verzet of mislukte executie het OM de zaak alsnog aan de rechter voorlegt. In dat geval wordt de bestrafte opgeroepen voor een zitting. Het OM kan ook op basis van het dossier beslissen, al dan niet na toevoeging van nieuwe bewijsmiddelen in het verzetschrift, om de strafbeschikking in te trekken. In dat geval wordt de zaak door het OM afgedaan met een

²⁰ Concreet verwacht de wetgever dat de komst van de strafbeschikking ertoe leidt dat minder eenvoudige strafzaken door de rechter behandeld hoeven te worden, zodat voldoende capaciteit beschikbaar is voor de behandeling van ernstiger strafzaken.

sepotbeslissing²¹. Daartoe de sepotcode-lijst uitgebreid met specifieke codes die worden toegepast wanneer het OM na een strafbeschikking alsnog beslist tot een sepot.

De strafbeschikking wordt vanaf 2008 fasegewijs ingevoerd. Nadat in 2008 is gestart met de strafbeschikking voor rijden onder invloed is geleidelijk aan het bereik van de strafbeschikking uitgebreid. Vanaf 1 juli 2011 zijn misdrijven met een strafmaximum van ten hoogste 6 jaar onder de reikwijdte van de OM-afdoening gebracht en neemt het volume van het aantal opgelegde strafbeschikkingen snel toe. In 2012 legt het OM in iets meer dan 20.000 zaken een strafbeschikking op, het jaar daarop is dat aantal al gestegen tot 42.300.

De veelvuldige toepassing van de strafbeschikking leidt uiteindelijk tot een aantal onvoorziene problemen. Zo gaat een flink aantal mensen in verzet tegen de door het OM opgelegde strafbeschikking; circa 18 à 20% van de bestrafden is het om uiteenlopende redenen niet eens met de strafbeschikking en stelt verzet in. Bij een enkel parket stijgt het verzetspercentage boven 25%. Verder blijkt dat 14% van de strafbeschikkingen uiteindelijk niet door het CJIB succesvol geëxecuteerd kan worden. Beide ontwikkelingen hebben tot gevolg dat in 2013 en de jaren erna jaarlijks 10.000 à 12.000 strafzaken opnieuw in behandeling moeten worden genomen, hetzij vanwege verzet, hetzij vanwege een niet-geslaagde executie.

Maar niet alleen het OM legt strafbeschikkingen voor misdrijven op. Voor een aantal vast omschreven strafbare feiten wordt de strafbeschikking direct door de politie ingezonden aan het CJIB. Voor sommige delicten of onder bepaalde omstandigheden is dat pas toegestaan na tussenkomst van het parket CVOM (via ZSM-centraal) en toetst het OM de bewijslast. In een groter aantal gevallen is dat niet het geval. Alleen wanneer de bestrafte in verzet gaat, de executie niet kan worden gestart (bijvoorbeeld vanwege recidive) of de executie niet slaagt, stroomt deze zaak in bij het OM. Dit laatste fenomeen concentreert zich bij het parket CVOM, het organisatieonderdeel van het OM dat alle relatief eenvoudige strafzaken voor heel Nederland verwerkt.

In de loop van 2013 blijkt dat de OM-organisatie onvoldoende is berekend op de omvang van de retourvolumes; er ontstaan voorraden, zowel bij de arrondissementsparketten als bij het parket CVOM. De arrondissementsparketten beschikken op dat moment niet over voldoende beoordelingscapaciteit om de retour gekomen strafbeschikkingen tijdig van een nieuwe beoordeling te voorzien²². Dat geldt ook voor het parket CVOM²³. Verder vraagt de behandeling van het

²¹ Het OM kan na herbeoordeling ook beslissen om de strafbeschikking te wijzigen. In de praktijk komt dat echter niet frequent voor.

²² Deze situatie ontstaat bijna tegelijkertijd met het moment waarop het OM uitvoering geeft aan de herziening van de gerechtelijke kaart, een grootscheepse fusieoperatie waarbij het aantal arrondissementsparketten wordt gereduceerd van 19 naar 10. Deze operatie leidt tot sluiting van locaties en veroorzaakt om meerdere redenen een tijdelijk capaciteitslek bij de parketten. Dat leidt uiteindelijk tot voorraadvorming bij parketten. In diverse (VPS)brieven aan de Kamer stelt de minister van V&J de kamer op de hoogte over deze problematiek en de aanpak daarvan.

²³ In de kamerbrief van 27 november 2017 gaat de minister van J&V in op deze problematiek naar aanleiding van het rapport "Beproefd verzet" van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad. In dit rapport worden tevens de verbetermaatregelen opgesomd die de voorraadproblematiek moeten oplossen.

groeiend aantal zaken meer zittingsruimte dan in eerste instantie door de parketten en rechtbanken is voorzien en is vastgelegd in de zittingsconvenanten die tussen het OM en de Rechtspraak zijn afgesloten²⁴. Uiteindelijk moet het OM constateren dat het niet lukt om alle zaken tijdig op zitting te brengen en wordt in een fors aantal zaken uiteindelijk besloten om deze (alsnog) af te doen met een sepotbeslissing.

Vervolgens komt de procureur-generaal bij de Hoge Raad in januari 2015 met zijn rapport 'Beschikt en Gewogen'. De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft op grond van art. 122 Wet RO een toezichthoudende bevoegdheid met betrekking tot het openbaar ministerie. In overleg met het OM heeft de procureur-generaal besloten aan deze toezichthoudende bevoegdheid meer inhoud te gaan geven en het rapport is daarvan het eerste resultaat. De onderzoekers constateren dat de wijze waarop het OM vaststelt of sprake is van wettelijk en overtuigend bewijs in de praktijk te wensen overlaat. Dat geldt niet voor de strafbeschikkingen die 'regulier' door de arrondissementsparketten worden opgelegd, maar vooral voor de strafbeschikkingen die via een ZSM-traject zijn opgelegd en voor strafbeschikkingen die door het parket CVOM zijn behandeld.

De inzichten van het onderzoek leiden ertoe dat het OM hierna aanvullende maatregelen treft en extra zorgvuldig toetst op de technische bewijsbaarheid van het strafbare delict dat wordt afgedaan met een strafbeschikking.

4.6 De ontwikkeling in cijfers

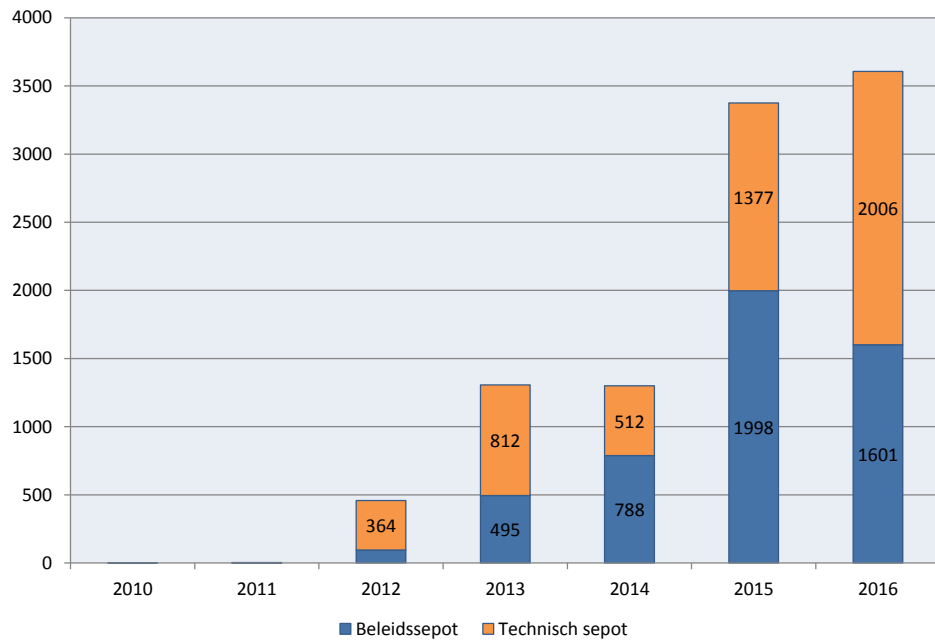
De aanloopproblematiek met de strafbeschikking manifesteert zich op twee manieren:

- Het aantal sepotbeslissingen vanwege de ouderdom van de zaak neemt toe;
- Als gevolg van een kritischer toets op een sluitende bewijslast neemt het aantal technische sepots vanwege onvoldoende bewijs toe.

Grafiek 14 toont het aantal sepotbeslissingen dat volgt op een strafbeschikking die zonder tussenkomst van het OM (direct) is opgelegd. Het gaat primair om eenvoudige feitgecodeerde misdrijfzaken, zoals rijden onder invloed en eenvoudige (winkel)diefstal. In totaal komt het OM in de periode van 2010 tot en met 2016 in circa 10.000 zaken tot een sepotbeslissing, waarvan in 50% om technische redenen en 50% om beleidsredenen. De meeste van deze beslissingen (70%) neemt het OM in 2015 en 2016. De meest voorkomende sepotgrond is onvoldoende bewijs met 40% van alle sepotbeslissingen (4.200 beslissingen). Het aantal technisch sepots neemt in 2015 en vooral in 2016 sterk toe. Dit is waarschijnlijk het gevolg van de kritischer toets van de bewijslast.

²⁴ Een vooraf onvoorzien effect is dat de bestrafte als rechtzoekende veel vaker verschijnt op de zitting van de politierechter dan bij een reguliere dagvaarding het geval is. Hoewel bij overtredingszaken dit verschil nog groter is, is ook bij misdrijven zichtbaar dat het aantal vonnissen dat in aanwezigheid van de verdachte (contraire) wordt gewezen circa 10% hoger ligt dan bij regulier gedagvaarde zaken; na verzet verschijnt circa 81% van de bestrafden op zitting. Dat heeft als consequentie dat de behandeling van de zaak langer duurt. Al snel besluiten enkele rechtbanken om het aantal verzetszaken per zitting te normeren, om zo te voorkomen dat de zitting te veel uitloopt.

In 2.000 zaken (20%) beslist het OM tot een beleidssepot op basis van “oud feit” en in 1.600 zaken zijn gewijzigde omstandigheden de reden voor een beleidssepot²⁵. Deze beslissingen vanwege ouderdom concentreren zich in 2015 en 2016, de jaren waarin het OM met hulp van het Virtueel Parket de voorraden van het parket CVOM sterk worden teruggebracht. Overigens is het risico op een sepot “oud feit” in deze zaakstroom van nature groter; een flink deel van deze zaken komt pas in beeld bij het OM nadat het CJIB de executiepogingen heeft gestaakt. Aangezien voor de executie een termijn van 2 jaar staat, heeft dit als consequentie dat het OM pas betrokken wordt op het moment dat het strafbare feit soms meer dan 2 jaar geleden is gepleegd²⁶.

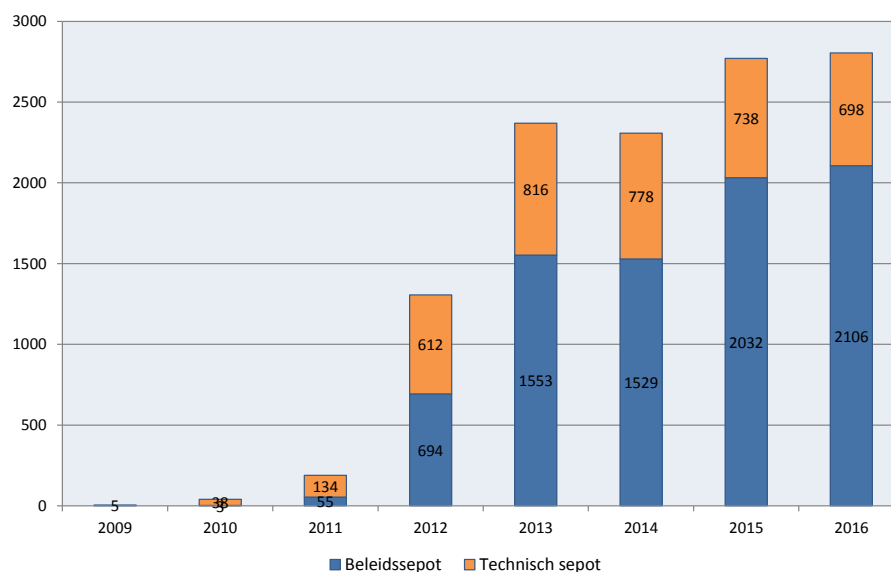


Grafiek 14; aantal sepotbeslissingen na een direct opgelegde strafbeschikking ; bron Phoenix

Grafiek 15 toont het aantal sepotbeslissingen dat volgt op een eerder door het OM zelf opgelegde strafbeschikking. In totaal wordt in circa 12.250 zaken besloten tot een sepot. In 69% is dat om beleidsgronden, in 31% is dat om technische gronden. Met name het aantal beleidssepots groeit opvallend in 2015 en 2016 tot meer dan 2.000 sepotbeslissingen per jaar. Hier is sprake van een “voorraadefect”; de eerder ontstane voorraad strafzaken wordt in 2014, maar vooral in 2015 en 2016 aangepakt, hetgeen in die jaren tot een hogere uitstroom en (dus) meer sepotbeslissingen leidt.

²⁵ Op pagina 93 van “Beproefd Verzet” constateren de onderzoekers dat de sepotcode “gewijzigde omstandigheden” vaak onterecht wordt toegekend, omdat uit de dossiers niet blijkt dat sprake is van gewijzigde omstandigheden in het leven van de verdachte. De gewijzigde omstandigheden hebben eerder betrekking op de “ouderdom” van de zaak.

²⁶ Het OM onderzoekt samen met het CJIB of de executietermijn – zeker bij overtredingen - kan worden verkort, of dat het OM eerder op de hoogte wordt gebracht van het feit dat de bestrafte de geldboete niet betaalt.



Grafiek 15; aantal sepotbeslissingen na een door het OM opgelegde strafbeschikking ; bron Phoenix

Het aantal technische sepot is een stuk geringer. Indien toch sprake is van een technisch sepot, dan is dat in 51% (ofwel circa 350) zaken vanwege onvoldoende bewijs, maar ook “niet ontvankelijk” is met 28% een frequent voorkomende grond voor een technisch sepot²⁷. Opvallend – en consistent met de bevindingen van de procureur-generaal bij de Hoge Raad - is in deze zaakstroom geen sterke toename zichtbaar van het aantal technische sepot.

Het meest voorkomende beleidssepot is het sepot vanwege “oud feit”; dat is in 4.400 zaken (55%) van alle beleidssepot de grond van de beslissing. Tezamen met de technische sepot “niet ontvankelijk” leidt dit tot de voorzichtige conclusie dat in totaal 5.900 van de 12.250 zaken geseponeerd is omdat vervolging naar het oordeel van het OM niet meer billijk zou zijn. Meer dan helft van deze zaken heeft betrekking op eenvoudige diefstal of rijden onder invloed.

Samenvattend, de bredere toepassing van de strafbeschikking heeft geleid tot een aantal onvoorziene problemen. Gebreken in de schuldvaststelling of de bewijslast leiden tot een groeiend aantal technische sepot, vooral in de zaken die direct door de opsporingsorganisaties zijn aangeboden aan het CJIB. Zo’n 4.200 zaken wordt om die reden afgedaan met een technisch sepot. Het volume aan zaken dat opnieuw moet worden beoordeeld of aan de rechter moet worden voorgelegd is onverwacht groot. De capaciteit van het OM, maar ook de afgesproken zittingscapaciteit, is daar niet op berekend. Dat leidt er uiteindelijk toe dat het OM circa 9.500 zaken moet seponeren vanwege de ouderdom.

²⁷ De auteurs van Beproefd Verzet hebben kritiek op de toepassing van de sepotcode “niet ontvankelijk”, omdat de overschrijding van de redelijke termijn in principe geen reden kan zijn voor een niet-ontvankelijkheid van OM (pagina 93; Beproefd Verzet).

5 Samenvatting en discussie

In september 2017 publiceerde het CBS cijfers over de ontwikkelingen van het aantal ingestroomde en behandelde misdrijfzaken binnen de strafrechtketen in de periode van 2007 tot en met 2016. Naar aanleiding van dit bericht zijn door verschillende Kamerleden kritische vragen gesteld over het hoge en groeiende aandeel sepotbeslissingen. Tijdens het debat heeft de Minister van Veiligheid & Justitie aan de Kamer toegezegd om een verdiepend onderzoek uit te laten voeren naar de hoge sepotcijfers.

In dit rapport is de ontwikkeling van het aantal sepotbeslissingen en de gronden daarvan beschreven. Het aantal (voorwaardelijke en onvoorwaardelijke tezamen) sepotbeslissingen neemt in de periode van 2007 tot 2016 toe met meer dan 16.000 sepotbeslissingen; van 32.975 naar 49.180. Die groei vindt plaats vanaf 2012. In de jaren tot 2012 is het aantal sepotbeslissingen vrijwel stabiel. Zowel het aantal technisch sepots als beleidssepots groeit, maar de toename van het aantal beleidssepots is zowel in volume als procentueel fors groter (+90%) dan de groei van het aantal technisch sepots (+22%). In de laatste 2 jaar wordt, anders dan in de jaren ervoor, vaker op basis van een beleidsgrond geseponeerd dan op basis van een technische grond. Uiteindelijk is 26% van de zaken die uitstroomt in 2016 een sepot. In 2007 was dat nog 13%.

De toename van het aantal sepots wordt – anders dan vaak aangenomen – maar voor een klein deel verklaard door het verdwijnen van het politiesept. De kritiek van de Algemene Rekenkamer heeft als effect dat het OM vanaf dat moment altijd de sepotbeslissing neemt en registreert, maar het beïnvloedt het sepotvolume in de CBS-statistieken nauwelijks. Wel vormt deze ontwikkeling een verklaring voor de tijdelijke toename van het aantal technisch sepots in de OM-registratie in 2013 en 2014 omdat het systeem BOSZ nog niet overal in gebruik is genomen. In 2015 en 2016 daalt het aantal technisch sepots in GPS en COMPAS echter weer naar een niveau net boven dat van 2011. Daarnaast is een beperkte toename zichtbaar van het aantal sepots dat is geseponeerd vanwege een “gering feit”.

Een deel van de toename van het aantal sepotbeslissingen hangt samen met de introductie van de ZSM-werkwijze en het streven, zoals verwoord in het visiedocument “Perspectief op 2015”, om bij de afdoeningsbeslissing meer aandacht te hebben voor de achterliggende problematiek van dader en/of het slachtoffer. Strafrechtelijk ingrijpen is dan niet altijd gewenst of kan dienen als “stok achter de deur”. Typisch een situatie waarin de officier van justitie op grond van het algemeen belang kan beslissen om van vervolging af te zien of de vervolgingsbeslissing uit te stellen. Het effect is duidelijk zichtbaar in de cijfers; vanaf 2012 neemt zowel het aantal onvoorwaardelijke beleidssepots met typische ZSM-gronden als het aantal voorwaardelijke sepots als gevolg van deze koerswijziging toe. Gerelateerd aan de situatie in 2007, het startpunt CBS-telling, is sprake van een toename van 5.200 sepotbeslissingen.

Een andere verklarende factor is het gegeven dat de brede toepassing van de strafbeschikking heeft geleid tot een aantal onvoorziene problemen, met een groeiend aantal sepotbeslissingen tot gevolg. Gebreken bij de schuldvaststelling of onvoldoende bewijs leiden tot een groeiend aantal technische sepots, zeker nadat

de procureur-generaal bij de Hoge Raad kritiek uit op de kwaliteit van de schuldvaststelling. Vooral in de zaken die zonder tussenkomst van het OM zijn aangeboden neemt het aantal technisch sepotbeslissingen toe; zo'n 4.200 strafbeschikkingen worden beëindigd met een technisch sepot. Capaciteits- en logistieke problemen hebben tot gevolg dat ook het OM moet beslissen om de vervolging te staken. Het volume aan strafbeschikkingen dat opnieuw instroomt, moet worden beoordeeld en aan de rechter moet worden voorgelegd is onverwacht groot. De capaciteit van het OM, maar ook de afgesproken zittingscapaciteit, is daar niet op berekend, hetgeen er uiteindelijk toe leidt dat het OM circa 9.500 zaken – vooral in 2014, 2015 en 2016 - moet seponeren vanwege de ouderdom.

5.1 *Discussie en doorkijk*

De vraag is hoe de toename van het aantal sepot moet worden gewaardeerd. De uitstroom van het OM bevat, sinds het moment dat de beslissingen worden geregistreerd, altijd al een substantieel aandeel sepot. Het sepotpercentage komt in de periode van 1957 tot 1990 bijna altijd uit boven 30% van de uitstroom, en enkele jaren zelfs boven 40%. Door een actieve sturing van het OM daalt het aantal registraties van de sepot vanaf de jaren '90 en laten de statistieken de laagste waarden zien; 11% - 15% van de uitstroom is een sepot. Of het feitelijk aantal sepotbeslissingen in die periode ook echt lager ligt, is uiteraard de vraag. Gezien het aantal geregistreerde politiesepts dat vanaf 2007 in beeld is, ligt dat niet voor de hand. Het is in dat licht verdedigbaar om te stellen dat het beter is om sepotbeslissingen door het OM te laten registreren en zichtbaar te maken dan om deze, om wat voor reden dan ook, buiten de registraties te houden. Alleen als de sepotbeslissingen in beeld zijn, is verantwoording en gerichte (bij)sturing mogelijk. Overigens is het sepotpercentage met 26% in 2016 nog steeds lager dan in de meeste jaren die achter ons liggen.

Zichtbaar is dat een deel van de toename voortkomt uit een bewust ingezette ontwikkeling; de wens om het strafrecht in de ZSM-context selectief in te zetten. Een deel van de toename van het aantal sepotbeslissing is daarmee niet een ongewenste of onvoorziene ontwikkeling. Het betekent in ieder geval dat ook in de toekomst de uitstroom van het OM meer voorwaardelijke en onvoorwaardelijke sepotbeslissingen zal bevatten.

Het gegeven dat het OM noodzakelijkerwijs veel strafbeschikkingen heeft moeten seponeren vanwege de ouderdom is evident een ongewenste situatie. Het is de vraag in hoeverre dit vooraf voorzienbaar was geweest, of dat dit soort fenomenen hoort bij de implementatie van een nieuwe wet; een ontwikkeling die in een complexe samenleving vaak gepaard gaat met onzekerheden en onvoorspelbare ontwikkelingen. In ieder geval heeft het OM zich de situatie aangetrokken. Binnen het programma Strafvordering 2020 zijn maatregelen getroffen die zowel de kwaliteit van de beslissing als van het proces positief hebben beïnvloed²⁸. Of het nu

²⁸ De positieve ontwikkeling wordt bevestigd door de procureur-generaal bij de Hoge Raad in zijn rapport "Wordt Vervolgd: Beschikt en Gewogen" dat op 27 november 2017 verschijnt. In de inleiding staat het volgende te lezen: "Het is verheugend te constateren dat de belangrijkste conclusie is dat het OM met grote inzet en voortvarendheid gevolg heeft gegeven aan het rapport Beschikt en Gewogen, waarin een groot aantal tekortkomingen werd

gaat over de schuldvaststelling, de kwaliteit van de dossiers of de doorlooptijden, op alle fronten is duidelijk vooruitgang geboekt. Dat vertaalt zich ook in de cijfers. Het aantal sepoten en het sepotpercentage is in 2017 afgenomen, en in het bijzonder het aantal sepotbeslissingen vanwege “oud feit” daalt sterk. De voorraadproblematiek die in eerdere jaren is ontstaan is weliswaar niet volledig opgelost, maar wordt beter beheersbaar, zodat de grote hoeveelheden sepotbeslissingen in de toekomst kunnen worden voorkomen. Vermoedelijk zal de positieve trend leiden tot een dalend aantal sepotbeslissingen vanwege oud feit of niet ontvankelijkheid in de toekomstige uitstroom.

Ten aanzien van de technisch sepoten tot slot nog het volgende; in dit rapport wordt geconstateerd dat het aantal technisch sepotbeslissingen vanwege een gebrek aan bewijs of een onterecht aangemerkte verdachte op een stabiel niveau blijft. Het is daarmee geen verklaring voor de toename van het aantal sepoten. Hoe de omvang van het aantal technisch sepoten gewaardeerd moet worden is een andere vraag. Is het volume normaal en passend? Of is het aantal technisch sepoten te hoog en is de geconstateerde stabiliteit een teken dat onvoldoende vooruitgang wordt geboekt in lopende kwaliteitstrajecten? Dat zijn vragen die in het tweede onderzoeksrapport aan de orde kunnen komen.

gesignaleerd in de wijze waarop OM-strafbeschikkingen worden uitgevaardigd. Het OM heeft daarbij terecht grote prioriteit toegekend aan de kritiekpunten waarop in Beschrift en Gewogen het zwaarste accent lag.

Bijlage 1 Sepotcodes**Technisch sepots**

	<i>Toelichting</i>
01 ten onrechte als verdachte aangemerkt	<p>Deze sepotgrond is uitsluitend bedoeld voor de gevallen waarin er in het opsporingsonderzoek feiten en omstandigheden naar voren komen die – gezien naar het huidige moment – ondubbelzinnig wijzen op de onschuld van betrokkene. Met andere woorden, als diezelfde feiten en omstandigheden al bekend zouden zijn geweest bij de start van het opsporingsonderzoek, dan was de betrokkene niet als verdachte aangemerkt. Dat neemt niet weg dat de aanvankelijke verdenking op goede gronden kan zijn gerezen.</p> <p>De gebleken onschuld van de betrokkene kan bijvoorbeeld volgen uit een persoonsverwisseling, een verkeerde inboeking bij politie/ parket of een valse aangifte. Maar ook uit resultaten van het opsporingsonderzoek, zoals een vastgesteld alibi, uitsluiting op basis van DNA of andere feiten en omstandigheden waaruit bewijs naar voren komt ten aanzien van de onschuld van de betrokkene.</p>
02 onvoldoende bewijs	<p>Hiervan is sprake wanneer er onvoldoende bewijs is of bewijs dat niet voldoende overtuigt. Sepotgrond 02 kan pas aan de orde zijn nadat is geoordeeld dat geen grond bestaat voor een sepot 01.</p> <p>Als de sepotbeslissing geheel en al gedragen kan worden door sepotgrond 07, dan komt sepotgrond 02 niet voor toepassing in aanmerking.</p>
03 niet ontvankelijk	Bijv. wegens verjaring, overlijden, klachtdelict zonder klacht, verdachte jonger dan 12 jaar.
04 burgerlijke rechter niet bevoegd	Dit gaat niet om de onbevoegdheid van een rechtbank maar om de onbevoegdheid van de burgerlijke rechter als zodanig, bijvoorbeeld in zaken waarin de militaire rechter bevoegd is.
05 feit niet strafbaar	In geval bestanddeel delict ontbreekt.
06 dader niet strafbaar	<p>In geval van noodweer/ -exces;</p> <p>in geval van psychische overmacht.</p> <p>Deze sepotgrond kan worden gebruikt in het geval dat de dader, zelf slachtoffer van mensenhandel, het strafbare feit onder dwang heeft gepleegd (non-punishmentbeginsel); indien de (technische) sepotgrond 06 niet in aanmerking komt, kan (beleids)sepotgrond 42 worden gebruikt.</p>
07 onrechtmatig verkregen bewijs	In geval (een gedeelte van) het bewijs onrechtmatig is verkregen en geen veroordeling kan volgen.
08 bestuurlijke boete: strafrechter niet bevoegd	In geval het betreffende feit met een bestuurlijke boete moet worden afgedaan en de strafrechter op basis van de wettelijke regeling niet bevoegd is kennis te nemen van dat feit in die omstandigheden.
09 rechtmatige geweldsaanwending (politie)ambtenaar	Indien na onderzoek blijkt dat de opsporingsambtenaar heeft gehandeld binnen de wettelijke kaders en rechtmatig geweld heeft aangewend.

Beleidssepots

Gronden samenhangende met maatregelen genomen of nog te nemen door anderen dan de officier van justitie	
	<i>Toelichting</i>
20 ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	Plaats gehad hebbend of te verwachten bestuurlijk of semi-strafrechtelijk (d.w.z. tuchtrechtelijk of administratief, bijv. fiscaal) ingrijpen prevaleert op gronden van billijkheid of doelmatigheid boven strafvervolging.
21 civielrechtelijke jeugdmaatregel	Een reeds genomen of nog te nemen maatregel van het civiele kinderrecht wordt doelmatiger geoordeeld.
22 strafrechtelijke jeugdmaatregel	In verband met een reeds lopende PIJ wordt een nieuwe strafvervolging onnodig geacht.
23 TBS	In verband met een reeds lopende TBS wordt een nieuwe strafvervolging onnodig geacht.
Gronden samenhangende met de algemene rechtsorde	
	<i>Toelichting</i>
30 landsbelang	Staatsveiligheid, ontzien van buitenlandse betrekkingen, voorkomen van ongewenste maatschappelijke onrust.
31 wetswijziging	In verband met te verwachten wetswijziging op grond van wijziging van inzicht in strafbaarheid of strafwaardigheid.
32 onvoldoende nationaal belang	Voorkeur wordt gegeven aan berechting in het buitenland; de verdachte is uitgezet dan wel uitgeleverd; de verdachte verblijft in het buitenland en is niet bereikbaar, dan wel de kosten van vervolging wegen niet op tegen het te beschermen belang.
Gronden samenhangende met het gepleegde feit	
	<i>Toelichting</i>
40 gering feit	Het feit is een zo geringe inbreuk op de rechtsorde of heeft zo weinig schade veroorzaakt, dat een strafvervolging terzake het strafbare feit waaronder het is te brengen onevenredig zwaar zou zijn in verhouding tot wat heeft plaatsgevonden.
41 gering aandeel in het feit	Het feit, door samenwerking van meer dan één persoon gepleegd, is op zich zelf wel ernstig genoeg voor een strafvervolging maar het aandeel van de verdachte daarin is zo gering, dat een strafvervolging van hem onevenredig zwaar zou zijn.
42 geringe strafwaardigheid van het feit	Hoewel aan de formele eisen van een strafbaar feit is voldaan en een rechtvaardigingsgrond of schulditsluitingsgrond (overmacht, noodweer e.d.) in strikte zin ontbreekt, is het gebeurde ten aanzien van een strafuitsluitingsgrond een zodanig randgeval dat een strafvervolging onevenredig zwaar zou zijn. Deze sepotgrond kan worden gebruikt in het geval dat de dader zelf slachtoffer van mensenhandel is en er een zodanig directe relatie bestaat tussen het strafbare feit en de genoemde mensenhandel dat vervolging van de verdachte niet opportuun is, terwijl sepot 06 niet aan de orde is (non-punishmentbeginsel)

Gronden samenhangende met het gepleegde feit	
	<i>Toelichting</i>
43 oud feit	Het belang van strafrechtelijk ingrijpen is te gering geworden in verband met de lange tijd die is verstreken na het plegen van het feit, hoewel dit nog niet verjaard is, of de 'redelijke termijn' van artikel 6 EVRM is verstreken; vervolging kan daarom onbillijk of ondoelmatig worden geacht.
44 maatschappelijk belangenconflict	Hoewel formeel strafbaar, is het feit een uitvloeisel van een sociaal economisch of politiek conflict met een ideologische achtergrond dat zich moeilijk leent tot incidentele strafrechtelijke beoordeling en beïnvloeding; het is daarbij niet van zodanige ernst, dat strafvervolging desondanks geboden zou zijn als bijv. ernstige geweldsdaden; gedacht is aan bedrijfsbezettingen, alternatieve hulp aan minderjarigen, e.d.
Gronden samenhangende met de persoon van de verdachte	
	<i>Toelichting</i>
50 leeftijd	Hoewel strafvervolging op grond van de leeftijd wel mogelijk is, wordt in verband met de jeugdige of gevorderde leeftijd vervolging niet doelmatig of te zwaar geacht.
51 recente bestraffing	In verband met een recente strafoplegging (inclusief strafbeschikking) of transactie wordt een nieuwe strafvervolging overbodig geacht, omdat het feit, was het eerder bekend geweest, in die strafrechtelijke reactie zou zijn meegenomen (vgl. art. 63 Sr).
52 door feit of gevolgen getroffen	Door eigen letsel; door letsel of verlies van naasten; in zijn maatschappelijke positie of in de verhouding tot zijn naaste omgeving; door ernstige financiële schade, rechtstreeks uit het feit voortvloeiend of door verplichte schadevergoeding; door een reactie van de overheid op het gepleegde feit, welke reactie voldoende representatief, te zwaar of minder juist blijkt te zijn geweest, bijv. in verzekeringstelling, hard politieoptreden of onjuiste formaliteiten.
53 gezondheidstoestand	Dit heeft betrekking op tijdelijke of permanente, zowel geestelijke als lichamelijke toestand van verdachte.
54 reclasseringsbelang	Strafrechtelijk ingrijpen zou hulpverlening door reclassering, kinderbescherming, dan wel andere instantie, doorkruisen.
55 gewijzigde omstandigheden	Verbeterd levensgedrag van verdachte; dan wel omstandigheden die tot het delict hebben geleid of die tot recidive zouden kunnen leiden, bestaan niet meer of zijn in belangrijke mate gewijzigd.
56 verdachte onvindbaar	Ondanks naspeuringen blijkt de verdachte niet te vinden, vervolging lijkt daarom weinig zin te hebben
58 corporatie wordt vervolgd	
59 leidinggever wordt vervolgd	
Gronden samenhangende met de verhouding tussen verdachte en benadeelde	
	<i>Toelichting</i>
70 verhouding tot de benadeelde	Het conflict is door verzoening of schadevergoeding zodanig opgelost, dat vervolging

Gronden samenhangende met de verhouding tussen verdachte en benadeelde	
	<i>Toelichting</i>
geregeld	geen zin meer heeft.
71 medeschuld van de benadeelde	De benadeelde heeft het feit uitgelokt of de verdachte getergd of het hem zeer gemakkelijk gemaakt.
72 vervolging in strijd met belang van benadeelde	Hoewel niet een geval als genoemd in de voorgaande twee gronden (70-71) aanwezig is, brengt de benadeelde te respecteren redenen naar voren om geen vervolging in te stellen, vreest moeilijkheden, wil liever niet in de openbaarheid komen; er is niet een meer algemeen belang. dat om vervolging vraagt.
73 beperkte kring	Het feit heeft zich in zo beperkte kring afgespeeld – gezin, burens, e.d. – dat, in verband met de mate van ernst van het feit, onvoldoende gemeenschapsbelang aanwezig lijkt om een strafvervolging te rechtvaardigen.
74 civiel en administratief recht	Er is wel formeel een strafbaar feit te construeren – zoals verduistering, onttrekken aan beslag, zaakbeschadiging – maar het gemeenschapsbelang is zeer gering en de aan de benadeelde toegebrachte schade lijkt beter langs civielrechtelijke of administratiefrechtelijke weg te kunnen worden geregeld; er is geen reden tot overheidsingrijpen; partijen kunnen hun conflict beter onderling gerechtelijk uitvechten.
Gronden samenhangende met de beëindiging van de executie van de strafbeschikking	
	<i>Toelichting</i>
77 Beëindiging executie strafbeschikking: niet ontvankelijk	De executie van de strafbeschikking zal gestaakt moeten worden zodra de executie verjaard is.
82 Beëindiging executie strafbeschikking: civielrechtelijke jeugdmaatregel	In deze gevallen is de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel geheel of gedeeltelijk mislukt en zal de zaak opnieuw beoordeeld moeten worden. Er kunnen dan redenen zijn de zaak niet te dagvaarden.
83 Beëindiging executie strafbeschikking: strafrechtelijke jeugdmaatregel	Tevens kunnen er bij de tenuitvoerlegging van de straf of maatregel feiten of omstandigheden bekend worden, die aanleiding kunnen zijn om vanwege opportuniteitsredenen de (verdere) executie van de straf of maatregel te staken.
84 Beëindiging executie strafbeschikking: TBS	De hier genoemde sepotgronden zijn hiervoor reeds toegelicht.
85 Beëindiging executie strafbeschikking: wetswijziging	
86 Beëindiging executie strafbeschikking: onvoldoende nationaal belang	
90 Beëindiging executie strafbeschikking: oud feit	
91 Beëindiging executie strafbeschikking: leeftijd	
92 Beëindiging executie strafbeschikking: recente	

Gronden samenhangende met de beëindiging van de executie van de strafbeschikking	
	<i>Toelichting</i>
bestrafing	
93 Beëindiging executie strafbeschikking: door feit of gevolgen getroffen	
94 Beëindiging executie strafbeschikking: gezondheidstoestand	
95 Beëindiging executie strafbeschikking: reclasseringsbelang	
96 Beëindiging executie strafbeschikking: gewijzigde omstandigheden	
97 Beëindiging executie strafbeschikking: verdachte onvindbaar	
98 Beëindiging executie strafbeschikking: gijzeling toegepast	In deze gevallen wordt afgezien van het dagvaarden omdat de bestrafte reeds gegijzeld is geweest ter zake van de hem bij strafbeschikking opgelegde geldboete.

Administratief sepot

99 feit dubbel ingeboekt in COMPAS/GPS	In een enkel geval worden zaken dubbel ingeboekt (bijvoorbeeld bij een ingevorderd rijbewijs). Eén van deze zaken zal administratief afgeboekt moeten worden.
--	---

