

Het voorwaardelijk sepot

HET VOORWAARDELIJK SEPOT

Normering, praktijk, evaluatie

MR. DR. J. BIJLSMA

Boom juridisch
Den Haag
2019

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

© 2019 J. Bijlsma | Boom juridisch

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

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

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

ISBN 978-94-6290-680-8
ISBN 978-94-6274-562-9 (e-book)
NUR 824

www.boomjuridisch.nl

VOORWOORD

In dit rapport is het verslag neergelegd van het onderzoek *Rechtsstatelijke grenzen en mogelijkheden bij het afdoen van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie*. De opdracht daartoe is vervat in de als bijlage I opgenomen brief van procureur-generaal prof. mr. dr. M. Otte van 6 juli 2017. Het onderzoek is gefinancierd door het College van procureurs-generaal.

Het onderzoek dient als basis voor het advies aan het College van procureurs-generaal van de adviescommissie bestaande uit mr. J. Eland (hoofdofficier van justitie, tevens voorzitter), mr. M. Kunst (plaatsvervangend hoofdofficier van justitie en landelijk portefeuillehouder reclassering), prof. mr. dr. A.E. Harteveld (advocaat-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden en bijzonder hoogleraar toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden), prof. dr. J.W. Hummelen (hoogleraar forensische psychiatrie en forensisch psychiater), prof. mr. dr. J.B.H.M. Simmelink (advocaat-generaal en hoogleraar Openbaar Ministerie), prof. mr. dr. H.D. Wolswijk (hoogleraar strafrecht) en mr. dr. R. Robroek (raadadviseur Openbaar Ministerie en universitair docent, tevens secretaris). Het advies is opgenomen als bijlage V.

De begeleidingscommissie was samengesteld uit mr. dr. J.W. Fokkens (voorzitter), mr. drs. A.G. van Dijk (directeur wetgeving en juridische zaken ministerie van Justitie en Veiligheid) en mr. G.T. Hofstee (procureur-generaal). Hen dank ik voor hun constructieve begeleiding en commentaar.

Het Wetenschappelijk Bureau van het OM bood gedurende het onderzoek een prettige gastwerkplek. Het dossieronderzoek werd deels uitgevoerd op het parket Midden-Nederland in Utrecht. De medewerkers van het parket waren altijd bereid mij wegwijs te maken in de digitale systemen van het OM. De *Fact Factory* van het Parket-Generaal is zeer behulpzaam geweest bij het ter beschikking stellen van cijfermateriaal. De sectie strafrecht van Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn Advocaten & Notarissen heeft informatie verstrekt over civiele procedures naar aanleiding van een voorwaardelijk sepot. Dr. V.R. van der Geest (universitair docent criminologie) dank ik voor het meelesen met hoofdstuk 3. Mr. G.C. Haverkate (directeur Wetenschappelijk Bureau van het OM, tevens hoofdredacteur OM-reeks) heeft diverse redactionele suggesties gedaan.

Utrecht, december 2018

INHOUD

Voorwoord	5
Afkortingen	11
Inleiding	13
1 De normering van het voorwaardelijk sepot	17
1.1 Inleiding	17
1.2 Rechtskarakter van het (on)voorwaardelijk beleidssepot	17
1.2.1 Inleiding	17
1.2.2 De eenzijdige rechtsbetrekking en het (on)voorwaardelijk beleidssepot	18
1.2.3 De meerzijdige rechtsbetrekking en het voorwaardelijk beleidssepot	21
1.3 Afbakening van transactie en strafbeschikking	24
1.3.1 Transactie	24
1.3.2 Strafbeschikking	25
1.4 'Precontractuele fase'	29
1.5 Totstandkoming van het voorwaardelijk sepot	30
1.5.1 Wilsovereenstemming	30
1.5.2 Onbekwaamheid	31
1.5.3 Wilsgebreken	32
1.5.4 Vormvereisten	35
1.6 De inhoud van het voorwaardelijk sepot	37
1.6.1 Wettelijke uitgangspunten	37
1.6.2 Feiten die uitgesloten zijn van voorwaardelijk seponeren	38
1.6.2.1 Verdragsrechtelijke vervolgingsverplichtingen	38
1.6.2.2 Vervolgingsverplichtingen op grond van het EVRM	39
1.6.2.3 Beperkingen die uit de taakstelling van het OM en het opportuniteitsbeginsel voortvloeien	42
1.6.3 Voorwaarden	44
1.6.3.1 Inleiding	44
1.6.3.2 Strafrechtelijke achtergrond van het voorwaardelijk sepot	45

1.6.3.3	Is een voorwaardelijk sepot toegelaten als sprake is van ontoerekenbaarheid?	47
1.6.3.4	Begrenzing van de aan het sepot te stellen voorwaarden	50
1.6.4	Proeftijd en de aan de bijzondere voorwaarden te verbinden termijn	73
1.7	De uitvoering van het voorwaardelijk sepot	74
1.8	Conclusie	76
2	Voorwaardelijk sepot: rechtsgevolgen en rechtsbescherming	79
2.1	Inleiding: de rechtsgevolgen van het voorwaardelijk sepot	79
2.2	Rechtsbescherming bij de civiele rechter	80
2.3	Bescherming belang bij vervolging van derden en van de verdachte	81
2.4	Bescherming tegen lichtzinnige vervolging	84
2.5	Vertrouwensbeginsel en bescherming tegen meervoudige aansprakelijkstelling	85
2.6	Vergoeding van schade en kosten van rechtsbijstand na een voorwaardelijk sepot	87
2.7	Justitiële documentatie, de verklaring omtrent het gedrag en rechtsbescherming	90
2.8	Artikel 161 Rv	94
2.9	Conclusie	95
3	Het voorwaardelijk sepot in cijfers	97
3.1	Inleiding	97
3.2	Onderzoeksopzet	97
3.2.1	De geselecteerde dossiers	97
3.2.2	De scorelijst	100
3.3	Beperkingen van het onderzoek	101
3.4	Het voorwaardelijk sepot in cijfers	102
3.4.1	Inleiding	102
3.4.2	ZSM?	102
3.4.3	Totstandkoming	103
3.4.4	Strafbare feiten	103
3.4.5	Sepotcode	105
3.4.6	Leeftijdscategorie verdachte	106
3.4.7	Proeftijd algemene voorwaarde	106
3.4.8	Bijzondere voorwaarden	107
3.4.9	Bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent	109
3.4.10	Reclasseringsrapportage	114
3.4.11	Uitvoering	115
3.5	Conclusie	116

4	Rechtmatigheid van de praktijk van het voorwaardelijk sepot	119
4.1	Inleiding	119
4.2	Methodologische uitgangspunten	119
4.3	Rechtmatigheid van de totstandkoming van de sepot	121
4.3.1	Inleiding	121
4.3.2	Onbekwaamheid	121
4.3.3	Consensualiteit	121
4.3.3.1	Instemming met het sepot blijkt uit het dossier	121
4.3.3.2	Instemming blijkt niet uit het dossier	125
4.3.3.3	De verdachte stemt onder druk in	125
4.3.3.4	De verdachte weigert	126
4.3.4	Vormvereisten	127
4.4	Rechtmatigheid van de algemene voorwaarde	127
4.5	Rechtmatigheid van de bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent	129
4.5.1	Inleiding	129
4.5.2	De doeleinden van het voorwaardelijk sepot en proportionaliteit en subsidiariteit	129
4.5.3	Het bepaaldheidsgebod	134
4.5.3.1	Aard van de behandeling of gedragsinterventie	134
4.5.3.2	Reclasseringstoezicht	136
4.5.3.3	De voorwaarde moet gedrag van de verdachte betreffen	139
4.5.3.4	Ontbrekende termijn	139
4.5.4	Proeftijd en termijn van de bijzondere voorwaarde	139
4.5.5	Verenigbaarheid van de voorwaarden met het EVRM	139
4.6	Uitvoering	143
4.7	Conclusie	143
5	Het voorwaardelijk sepot: hoe verder?	147
5.1	Inleiding	147
5.2	Kan de praktijk binnen het bestaande wettelijke kader gereguleerd worden?	148
5.3	Aanpassing wettelijk kader: voorwaardelijk sepot of strafbeschikking?	148
5.4	Beleid: voorwaardelijk sepot en 'betekenisvolle interventies'	157
5.4.1	'Betekenisvolle interventies'	157
5.4.2	'Betekenisvolle interventies' en voorwaardelijk sepot	159
5.5	Beantwoording van de onderzoeksoopdracht	162
5.6	Conclusie	166

Literatuurlijst	167
Samenvatting	173
Bijlage I – Opdrachtbrief en aanvulling	181
Bijlage II – Scorelijst	187
Bijlage III – Sepotmededeling	191
Bijlage IV – Casusbeschrijvingen	193
Bijlage V – Advies aan het College van Procureurs-Generaal van de adviescommissie	229

AFKORTINGEN

Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bjsg	Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens
bijz. vw.	bijzondere voorwaarde(n) (bijlage IV)
BKB	Bestuurlijk Ketenberaad
BW	Burgerlijk Wetboek
CAG	conclusie advocaat-generaal bij de Hoge Raad
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COMPAS	Communicatiesysteem Openbaar Ministerie parketadministratie
CPG	conclusie procureur-generaal bij de Hoge Raad
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CTG	Centraal Tuchtcollege voor de Gezondheidszorg
ECLI	<i>European case law identifier</i>
EHRM	Europees Hof voor de Rechten van de Mens
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
GB	geldboete (bijlage IV)
ggz	geestelijke gezondheidszorg
Gw	Grondwet
GPS	geïntegreerd processysteem strafrecht
GS	gevangenisstraf (bijlage IV)
hof	gerechtshof
HR	Hoge Raad
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
JD-online	Justitiële Documentatie-online
MvT	memorie van toelichting
<i>NbSr</i>	<i>Nieuwsbrief Strafrecht</i>
<i>NJ</i>	<i>Nederlandse Jurisprudentie</i>
NJV	Nederlandse Juristenvereniging
NSv	wetsvoorstellen tot vaststelling van het nieuwe Wetboek van Strafvordering
OM	Openbaar Ministerie
Ow	Opiumwet

rapp.	reclasseringsrapportage (bijlage IV)
rb.	rechtbank
RO	Wet op de rechterlijke organisatie
r.o.	rechtsoverweging
RTG	regionaal tuchtcollege voor de gezondheidszorg
Rv	Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering
RvS	Raad van State
sf	strafbaar feit (bijlage IV)
<i>Stb.</i>	<i>Staatsblad</i>
<i>Stcrt.</i>	<i>Staatscourant</i>
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
tbs	terbeschikkingstelling
<i>Trb.</i>	<i>Tractatenblad</i>
TS	taakstraf (bijlage IV)
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
vw.	voorwaardelijk (bijlage IV)
Wet Bopz	Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen
Wfz	Wet forensische zorg
Wjsg	Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Wvggz	Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg
Wwm	Wet wapens en munitie
ZSM	zorgvuldig, snel, maatwerk

INLEIDING

Het aantal voorwaardelijke septs op jaarbasis is sterk gestegen: van ongeveer drieduizend per jaar omstreeks de eeuwwisseling naar rond de negenduizend per jaar vanaf het begin van dit decennium.¹ De groei van het aantal voorwaardelijke septs heeft vermoedelijk een structurele oorzaak. De opkomst van de ZSM-afdoening en het streven van het OM naar ‘betekenisvolle interventies’ lijken het gebruik van voorwaardelijke septs te stimuleren.

De ZSM-werkwijze richt zich – kort gezegd – op het nemen van een snelle afdoeningsbeslissing voor strafbare feiten die relatief licht zijn en vaak voorkomen.² Daarbij wordt gebruikgemaakt van contextuele informatie die beschikbaar is bij politie, OM en ‘ketenpartners’ als Slachtofferhulp en reclassering.³ Het OM streeft tegenwoordig – ook en vooral in de ZSM-context⁴ – naar ‘betekenisvolle interventies’: op maat gesneden ‘interventies’ die recht moeten doen aan de belangen van de verdachte, het slachtoffer en de samenleving.⁵

Wat precies onder ‘betekenisvolle interventie’ moet worden verstaan wordt niet geheel duidelijk uit de omschrijving ervan in beleidsdocumenten en Kamerstukken.⁶ De betekenis van deze uitdrukking is niet evident. De belangen van verdachte, slachtoffer en maatschappij zijn vaak tegengesteld. In het algemeen lijkt echter sprake te zijn van een vervolgingsbeleid dat – vooral waar het gaat om veelvoorkomende criminaliteit – betrekkelijk pragmatisch is en toegesneden op de persoon van de verdachte en zijn sociale omgeving. In het bijzonder is daarbij een aandachtspunt dat aan veel strafbare feiten ‘multiproblematiek’ ten grondslag ligt. Verdachten hebben vaak problemen op meerdere leefgebieden: bijvoorbeeld

1 Par. 3.4.9, tabel 3.19 en 3.21.

2 Aanwijzing kader strafvordering, *Stcrt.* 2015, 4952, p. 2.

3 Thomas e.a. 2016, p. 23. De ZSM-werkwijze is in de praktijk tot stand gekomen en heeft daardoor verschillende vormen aangenomen (Thomas e.a. 2016, p. 20-24). De afkorting stond aanvankelijk voor ‘Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel en Samenlevingsgericht Mogelijk’, maar wordt tegenwoordig gelezen als ‘Zorgvuldig, Snel, Maatwerk’ (Aanwijzing kader strafvordering, *Stcrt.* 2015, 4952, p. 2).

4 Aanwijzing kader strafvordering, *Stcrt.* 2015, 4952, p. 1-3.

5 OM 2011, p. 5, 21. Zie ook par. 5.4.1.

6 Thomas e.a. 2016, p. 80-81.

sociale en psychische problemen, financiële perikelen en werkloosheid, en/of worstelen met alcohol- of drugsverslaving. Een ‘betekenisvolle interventie’ moet deze problemen adresseren.⁷

Het voorwaardelijk sepot past bij het streven naar een efficiënte en ‘betekenisvolle’ afdoening van strafbare feiten. Het biedt de mogelijkheid om door middel van het stellen van gedragsvoorwaarden op efficiënte wijze te bevorderen dat de verdachte niet opnieuw de fout in gaat en/of herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade (in brede zin) te stimuleren.⁸ Het streven naar ‘betekenisvolle interventies’ lijkt daarom – vooral ook in de ZSM-praktijk – een creatief gebruik van de mogelijkheden die het voorwaardelijk sepot biedt aan te moedigen.⁹ Aannemelijk is dat dit beleid de sterke toename van het aantal voorwaardelijke sepoten vanaf 2011 verklaart.¹⁰

Er bestaat geen zicht op de wijze waarop in de praktijk van de bevoegdheid tot voorwaardelijk seponeren gebruik wordt gemaakt. Onbekend is bijvoorbeeld hoe vaak welke voorwaarden aan een sepot worden verbonden.¹¹

De artikelen 167 lid 2 Sv en 242 lid 2 Sv stellen weinig beperkingen aan de uitoefening van de sepotbevoegdheid. Er zijn in de wet geen grenzen gesteld aan de strafbare feiten ten aanzien waarvan voorwaardelijk geseponerd mag worden en aan de voorwaarden die mogen worden gesteld. De proeftijd die aan de voorwaarden mag worden verbonden is niet wettelijk gemaximeerd. Dit – in de woorden van Bleichrodt¹² – verwaarloosde wettelijke kader is in de rechtspraak niet nader afgebakend. Omdat het om een vorm van buitengerechtelijke afdoening gaat, staat de rechter immers op afstand. De grenzen die het EVRM stelt aan de uitoefening van de sepotbevoegdheid zijn evenmin helder.¹³

De combinatie van een structurele stijging van het aantal voorwaardelijke sepoten, het gebrek aan inzicht in de praktijk en het onduidelijke normatieve kader, maken onderzoek naar de theorie en praktijk van het voorwaardelijk sepot en naar de

7 Zie par. 5.4.

8 Zie par. 1.5.3.1.

9 Vgl. Aanwijzing kader strafvordering, *Stcrt.* 2015, 4952: ‘Soms wordt daarbij het strafrecht selectief ingezet als een goed alternatief, zoals bijvoorbeeld *mediation*, voorhanden is of juist voorwaardelijke straffen geëist als belangrijk onderdeel van een persoonsgerichte aanpak. Ook het combineren van sancties vindt plaats, alles om zo veel mogelijk een op maat gesneden reactie te geven.’ Vgl. OM 2011, p. 16; 2018, p. 12, 19.

10 De Ridder 2018, p. 21-24.

11 Reijntjes (1985, p. 315) wijst bijvoorbeeld op de noodzaak van onderzoek naar de praktijk van het voorwaardelijk sepot. In de memorie van toelichting bij de Wet OM-afdoening (*Kamerstukken II* 2004-05, 29 849, 3, p. 13-14) wordt opgemerkt dat geprobeerd is zicht te krijgen op de voorwaarden die aan seponeringen worden verbonden. Dat bleek – op basis van cijfers uit de jaren negentig van de vorige eeuw – maar in zeer beperkte mate mogelijk.

12 Bleichrodt 1996, p. 202.

13 Zie par. 1.6.3.4.

vraag of nadere afbakening nodig is, noodzakelijk. Daarmee wordt tevens een bijdrage geleverd aan de beantwoording van de actuele vraag wanneer zaken waarin sprake is van sterke sociale en psychische problematiek met een strafrechtelijke 'zorginterventie' kunnen worden afgedaan.¹⁴ Het belang van dergelijk onderzoek wordt versterkt doordat in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering de regeling van het voorwaardelijk sepot (vooralsnog) niet wezenlijk verandert.

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

Moet de bevoegdheid van de officier van justitie om strafzaken voorwaardelijk te seponeren nader genormeerd worden en/of moet tegen de uitoefening van deze bevoegdheid meer rechtsbescherming worden geboden? Op welke wijze kan – bij een positief antwoord op deze vragen – normering en/of rechtsbescherming gestalte krijgen?

Uit deze probleemstelling zijn drie deelvragen afgeleid:

- I Welke juridische normen beheersen de bevoegdheid van de officier van justitie om strafzaken voorwaardelijk te seponeren, wat zijn de rechtsgevolgen van een voorwaardelijk sepot en in hoeverre bestaat rechtsbescherming tegen de uitoefening van deze bevoegdheid?
- II Op welke wijze wordt in de praktijk van voorwaardelijke seponeringen gebruikgemaakt en in hoeverre is de praktijk in overeenstemming met de normering van het voorwaardelijk sepot?
- III Moet – gelet op de beantwoording van de eerste twee deelvragen – de bevoegdheid van de officier van justitie om strafzaken voorwaardelijk te seponeren nader genormeerd worden en/of moet tegen de uitoefening van deze bevoegdheid meer rechtsbescherming worden geboden? Op welke wijze zou – bij een bevestigend antwoord op deze vragen – normering en/of rechtsbescherming gestalte kunnen krijgen?

In de hoofdstukken 1 en 2 wordt de eerste deelvraag beantwoord: hoe is het voorwaardelijk sepot genormeerd, wat zijn de rechtsgevolgen en op welke wijze wordt rechtsbescherming geboden tegen de uitoefening van deze bevoegdheid? Het onderzoek naar het juridische kader dat het voorwaardelijk sepot beheerst, is – zo zal blijken – noodgedwongen ook een onderzoek naar de leemtes en onduidelijkheden in de normering van en de rechtsbescherming tegen deze wijze

14 In de concept-MvT Boek 3 NSv (p. 9) wordt opgemerkt: '[...] in een aantal gevallen [is] de vraag prangender geworden of strafrechtelijk optreden direct gewenst is, zoals in het geval van jeugdigen of van verwarde personen die zo'n ernstige psychische aandoening hebben dat zij primair binnen de Geestelijke Gezondheidszorg moeten worden opgevangen.' Zie ook OM 2018, p. 12. Zie voor een afwegingskader: Gremmen 2018, p. 298.

van afdoening. In hoofdstuk 3 wordt verslag gedaan van een representatief dossieronderzoek (N=366) naar de wijze waarop in 2016 het voorwaardelijk sepot in de praktijk is toegepast. In hoofdstuk 4 wordt onderzocht in hoeverre de toepassing van het voorwaardelijk sepot in de praktijk voldoet aan het daarop van toepassing zijnde juridisch kader. Ten slotte wordt in hoofdstuk 5 de probleemstelling beantwoord.

Het voorwaardelijk sepot mag alleen worden toegepast als vervolging niet in het algemeen belang in de zin van de artikelen 167 lid 2 Sv of 242 lid 2 Sv is. Het 'algemeen belang' in de zin van deze bepalingen, de daarmee samenhangende taak van het OM om de rechtsorde strafrechtelijk te handhaven (art. 124 RO) en het met deze bepalingen verknoopte vervolgingsbeleid normeren zo gezien ook het voorwaardelijk sepot.¹⁵ In hoofdstuk 5 wordt daarom niet alleen onderzocht of, en zo ja, hoe de juridische normering moet worden aangepast, maar ook of de uitoefening van de bevoegdheid tot voorwaardelijk seponeren nader moet worden genormeerd door het vervolgingsbeleid.

Vanwege de leesbaarheid wordt steeds zoveel mogelijk van 'het OM' gesproken, óók in de gevallen waarin het feitelijk de officier van justitie is die een bevoegdheid uitoefent. Regelmatig wordt alleen gerefereerd aan artikel 167 Sv, waar strikt genomen ook artikel 242 Sv vermeld had moeten worden. Als dat noodzakelijk is, wordt van deze hoofdregels afgeweken.

15 Crijns 2010, p. 505-512. Zie 't Hart 1994 en Geelhoed 2013 (p. 133-136) voor twee verschillende interpretaties van het opportuniteitsbeginsel en de taakstelling van art. 124 RO.

1 DE NORMERING VAN HET VOORWAARDELIJK SEPOT

1.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk wordt onderzocht hoe het voorwaardelijk sepot genormeerd is. Daartoe wordt eerst het rechtskarakter van het voorwaardelijk sepot beschreven. Vervolgens wordt beschreven hoe de totstandkoming, de inhoud en de uitvoering van het sepot genormeerd zijn.

1.2 RECHTSKARAKTER VAN HET (ON)VOORWAARDELIJK BELEIDSSEPOT

1.2.1 *Inleiding*

Sepots worden onderscheiden in technische sepots en beleidssepots. Een technisch sepot houdt in dat de rechter naar het oordeel van het OM niet tot een veroordeling zal komen, bijvoorbeeld omdat er onvoldoende bewijs is dat de verdachte het strafbare feit heeft begaan. Een beleidssepot betekent dat het OM van oordeel is dat de verdachte een strafbaar feit heeft gepleegd en dus dat de rechter tot een veroordeling zou komen,¹ maar dat het OM afziet van vervolging op grond van het algemeen belang. Redenen voor een beleidssepot kunnen onder andere zijn de geringe strafwaardigheid van het feit, de persoon van de verdachte of de verhouding tussen de verdachte en de benadeelde.² Artikel 167 lid 2 Sv verleent het OM de bevoegdheid om te seponeren op opportuniteitsgronden.

Volgens Crijns moet een onderscheid worden gemaakt tussen 'klassieke', eenzijdige vormen van strafrechtelijke afdoening en consensuele, meezijdige vormen van afdoening. De eerste vorm van afdoening houdt in dat de verdachte een sanctie wordt 'opgelegd', de tweede dat afspraken worden gemaakt tussen OM en verdachte over de afdoening van het strafbare feit. Consensuele afdoeningswijzen noemt Crijns meezijdig, omdat het OM niet alleen kan handelen (een sanctie

1 Zie par. 1.3.2.

2 Zie par. 2.7.

‘oplegt’), maar de medewerking van de verdachte nodig heeft. In deze paragraaf wordt aan de hand van de analyse van Crijns het rechtskarakter van het (on)voorwaardelijk beleidssepot besproken. Het rechtskarakter heeft gevolgen voor de normering van het sepot.

1.2.2 De eenzijdige rechtsbetrekking en het (on)voorwaardelijk beleidssepot

Een strafrechtelijke rechtsbetrekking ontstaat volgens Crijns als het OM een handeling jegens een burger verricht. Een dergelijke handeling zal doorgaans de toepassing van een strafvorderlijke bevoegdheid zijn. De rechtsbetrekking wordt gevestigd door een eenzijdig wilsbesluit van het OM.³ De strafrechtelijke rechtsbetrekking heeft daardoor een eenzijdig karakter. Het OM besluit immers unilateraal of het opsporingsbevoegdheden of dwangmiddelen wil inzetten en heeft daarvoor niet de instemming van de verdachte nodig.

Een eerste kenmerk van de strafrechtelijke rechtsbetrekking is dat zij dynamisch is. De rechtsbetrekking tussen OM en verdachte kan zich nadat zij gevestigd is op verschillende wijzen ontwikkelen. De inhoud van de rechtsbetrekking tussen OM en verdachte verschilt in de verschillende fasen van het opsporingsonderzoek en het onderzoek ter terechtzitting. Ten tweede wordt de strafrechtelijke rechtsbetrekking gekenmerkt door asymmetrie. Het OM is in de rechtsbetrekking de dominante partij. Het beschikt over vele juridische mogelijkheden om de rechtsbetrekking met de verdachte te bepalen. De officier van justitie wordt daarom met recht als *dominus litis* aangeduid. Ook de verdachte heeft juridische mogelijkheden om de rechtsbetrekking met het OM vorm te geven, maar deze zijn in de kern reactief. Of hij van deze mogelijkheden gebruik kan maken is afhankelijk van de wijze waarop het OM zijn bevoegdheden hanteert. Daarnaast is sprake van een feitelijke asymmetrie, doordat de individuele verdachte een professioneel overheidsorgaan tegenover zich vindt. Deze feitelijke asymmetrie wordt gemitigeerd doordat de verdachte zich door een raadsman kan laten bijstaan.⁴

Het doel van de strafrechtelijke rechtsbetrekking is volgens Crijns:

[...] het verifiëren van het vermoeden van het Openbaar Ministerie, eventueel neergelegd in een formele beschuldiging, dat de verdachte zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit, en het eventueel verbinden van bestraffende gevolgen hieraan, door de rechter of (in geval van een strafbeschikking) door het Openbaar Ministerie zelf.⁵

3 Crijns 2010, p. 299-301.

4 Crijns 2010, p. 287-288, 301-303. Zie over dat laatste aspect: EHRM 24 september 2009, 7025/04 (*Pishchalnikov t. Rusland*), r.o. 69-70.

5 Crijns 2010, p. 304.

Dat de archetypische strafrechtelijke rechtsbetrekking bepaald wordt door eenzijdige wilsbesluiten van het OM, betekent niet dat tegenover de bevoegdheden van het OM uitsluitend plichten van de verdachte staan. In het spoor van Gribnau stelt Crijns dat in dit verband kan worden gesproken van 'correlativiteit'. Met correlativiteit wordt bedoeld dat met een bepaald recht van de ene partij jegens de andere partij altijd ook een plicht van de eerste partij jegens de laatste partij correleert. Zo correleert met de strafvorderlijke bevoegdheden van het OM de publiekrechtelijke plicht van het OM om van deze bevoegdheden behoorlijk gebruik te maken. Gebruikmaking van een recht of een bevoegdheid brengt dus een (ongeschreven) zorgplicht mee ten opzichte van degene jegens wie het recht of de bevoegdheid wordt uitgeoefend.⁶

De omvang van deze zorgplicht is afhankelijk van de mate van (a)symmetrie die tussen partijen bestaat. Bij relatief gelijkwaardige partijen zijn de over en weer geldende zorgplichten van vergelijkbare aard. Als echter sprake is van een sterke mate van asymmetrie, dan correleert de sterkere juridische en feitelijke machtspositie van de machtiger partij met een relatief vérstrekkende zorgplicht van de machtiger partij voor de zwakkere partij. Omgekeerd hoeft de zwakkere partij slechts in zeer beperkte mate met de belangen van de machtiger partij rekening te houden. De eenzijdige strafrechtelijke rechtsbetrekking impliceert vanwege haar sterke juridische en feitelijke asymmetrie een relatief zware zorgplicht van het OM voor de positie van de verdachte in de rechtsbetrekking, terwijl de verdachte zich

6 De notie van magistratelijkheid is een verbijzondering van de notie van correlativiteit. Magistratelijk optreden schrijft voor – kort gezegd – dat de officier van justitie zich behoorlijk jegens de verdachte gedraagt, maar kan niet door de verdachte worden afgedwongen en heeft daardoor een 'zwakke geldingskracht' (Crijns 2010, p. 332-334). Zorgplichten die voortvloeien uit de notie van correlativiteit, zijn onder meer neergelegd in de beginselen van een behoorlijke procesorde en hebben daardoor 'sterke' juridische geldingskracht: het niet naleven ervan door het OM heeft rechtsgevolgen. Uit de notie van correlativiteit worden in dit hoofdstuk zorgplichten afgeleid die niet onder de materiële beginselen van een behoorlijke procesorde kunnen worden geschaard, maar die kunnen worden aangemerkt als formele beginselen van een behoorlijke procesorde. Het betreft onder meer zorgplichten die zien op een juiste totstandkoming van het voorwaardelijk sepot en op de motivering ervan. Corstens/Borgers & Kooijmans (2018, p. 58) merken op dat formele beginselen van een behoorlijke procesorde in het strafrecht van minder belang zijn dan in het bestuursrecht, omdat strafrechtelijk optreden anticipeert op een rechterlijk oordeel waarin eventuele procedurele gebreken kunnen worden hersteld. Waar het gaat om een buitengerechterlijke vorm van afdoening zoals het voorwaardelijk sepot neemt echter het belang van de formele beginselen van een behoorlijke procesorde toe. Van den Biggelaar (1994, p. 329-385) pleit daarom voor het aanmerken van een beslissing om niet te vervolgen als een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, waardoor ook de formele beginselen van behoorlijk bestuur daarop van toepassing zijn. Ook formele zorgplichten hebben een sterke geldingskracht. Zie over de beginselen van een goede procesorde als gedragsnormen die zich tot het OM richten: Cleiren 1989, p. 201-208.

uitsluitend mag richten op zijn eigen belang.⁷ Dat laatste komt kernachtig tot uitdrukking in het *nemo tenetur*-beginsel.

De rechtsbetrekking tussen OM en verdachte wordt beheerst door alle normen van het materiële en formele strafrecht, maar ook door de Grondwet, de Wet op de rechterlijke organisatie en het EVRM. Daarnaast wordt zij genormeerd door lagere regelgeving (algemene maatregelen van bestuur, algemene politieverordeningen) en beleidsregels van het OM. Ten slotte zijn de ongeschreven beginselen van een behoorlijke strafrechtspleging op de rechtsbetrekking van toepassing.⁸

Een bijzondere positie komt toe aan het legaliteitsbeginsel. Daaruit vloeit voort dat het OM niet vrijstaat naar eigen goeddunken de rechtsbetrekking met de verdachte vorm te geven, maar dat het OM daarbij gebonden is aan de bevoegdheden die de wet hem toekent. De wet kan vanzelfsprekend wel een ruimte laten waarbinnen het aan de discretie van het OM wordt gelaten op welke wijze het van een bevoegdheid gebruikmaakt. Het opportuniteitsbeginsel en de daaruit voortvloeiende bevoegdheid tot seponeren op beleidsgronden is daarvan een sprekend voorbeeld. Ook een discretionaire bevoegdheid zoals de bevoegdheid tot seponering op beleidsgronden wordt genormeerd door ongeschreven rechtsbeginselen en door regelgeving van hogere orde.⁹

Ten slotte wordt de rechtsbetrekking tussen OM en verdachte bepaald door de constitutionele en institutionele positie van het OM. In de rechtsbetrekking tussen OM en verdachte staan niet uitsluitend – zoals in een privaatrechtelijke rechtsbetrekking – de belangen van twee partijen tegenover elkaar, maar moet het OM handelen in het licht van zijn taakstelling de rechtsorde strafrechtelijk te handhaven (art. 124 RO). Hij zal dus steeds het oog moeten hebben op dit algemene belang en de belangen van de daarbij betrokken derden. Zulke derden zijn zowel individuen zoals slachtoffer en getuigen, als bij de rechtshandhaving betrokken instituties zoals landelijk en lokaal bestuur, rechterlijke macht en politie.¹⁰

Hoewel de notie van correlativiteit een zorgplicht op het OM vestigt om zijn bevoegdheden op een zodanige wijze uit te oefenen dat de verdachte niet onnodig in zijn belangen wordt geschaad, moet daarbij in aanmerking worden genomen dat het OM niet een eigen, maar het algemeen belang vertegenwoordigt én rekening moet houden met de particuliere belangen van partijen – in het bijzonder het slachtoffer – die soms óók als zwakke partijen zijn aan te merken. Waar het OM gebruikmaakt van een discretionaire bevoegdheid als de vervolgingsbeslissing, geldt niet alleen een zorgplicht jegens de verdachte, maar tevens jegens andere bij de rechtsbetrekking betrokken partijen. Ook de verhouding tussen OM en

7 Crijns 2010, p. 256-259, 301-304, 334-337. Crijns verwijst voor het begrip ‘correlativiteit’ onder andere naar Gribnau 1998.

8 Crijns 2010, p. 304-305.

9 Crijns 2010, p. 310.

10 Crijns 2010, p. 313-315.

slachtoffer is in de kern asymmetrisch, nu het slachtoffer voor strafrechtelijk optreden tegen de verdachte primair afhankelijk is van een activiteit van het OM. Het OM heeft daarom ook een zorgplicht jegens het slachtoffer en deze zorgplicht is in sommige opzichten tegengesteld aan de zorgplicht die jegens de verdachte geldt. De afdoening van een strafbaar feit met een onvoorwaardelijk beleidssepot is zonder meer eenzijdig te noemen. Het OM kan immers unilateraal bepalen dat een feit met een onvoorwaardelijk beleidssepot wordt afgedaan. Hij heeft daar niet de medewerking van de verdachte voor nodig.

Het voorwaardelijk sepot wordt doorgaans als een consensuele vorm van afdoening beschouwd. Volgens Crijns heeft het OM voor de afdoening middels een voorwaardelijk sepot de medewerking van de verdachte nodig en is dus sprake van een meerzijdige rechtsverhouding.

Het OM heeft echter alleen de medewerking van de verdachte nodig om voorwaarden te kunnen stellen waartoe de verdachte niet verplicht is. Zo kan het OM niet de voorwaarde opleggen om *mediation* te volgen als de verdachte daartoe niet bereid is. Het OM heeft niet de wettelijke bevoegdheid om deze verplichting eenzijdig op te leggen. Tot het voldoen van sommige voorwaarden die aan een voorwaardelijk sepot kunnen worden verbonden is de verdachte echter uit anderen hoofde verplicht. De meest bekende daarvan is de algemene voorwaarde dat hij geen nieuwe strafbare feiten begaat. De verplichting daartoe vloeit voort uit het materiële strafrecht. De bijzondere voorwaarde dat de verdachte de aan het slachtoffer toegebrachte schade vergoedt, vloeit voort uit artikel 6:162 BW. Omdat de verplichting tot het voldoen aan deze voorwaarden onafhankelijk van het sepot bestaat, kan het OM deze voorwaarden eenzijdig stellen. De opvatting dat het voorwaardelijk sepot altijd een vorm van consensuele afdoening is, moet dus genuanceerd worden. Het voorwaardelijk sepot heeft een hybride karakter.

1.2.3 De meerzijdige rechtsbetrekking en het voorwaardelijk beleidssepot

Vaak wordt het voorwaardelijk sepot omschreven als een consensuele vorm van strafrechtelijke afdoening. Daarmee wordt uitgedrukt dat instemming van de verdachte vereist is.¹¹ Volgens Crijns is het nauwkeuriger om het voorwaardelijk sepot te karakteriseren als een strafrechtelijke overeenkomst. Het betreft een overeenkomst tot het afzien van strafrechtelijke vervolging wegens een strafbaar feit onder bepaalde, door de verdachte na te komen voorwaarden.¹² Daarmee is het voorwaardelijk sepot een *species* van de publiekrechtelijke

11 Van den Biggelaar 1994, p. 52-53; Corstens 1997; Hildebrandt 2002, p. 6; Reijntjes 1985, p. 306-307; J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 174.

12 Volgens Crijns (2010, p. 159-166) is de meer gebruikelijke omschrijving van het voorwaardelijk sepot als 'consensueel' vrijwel gelijk aan het begrip van een overeenkomst. Een verschil is echter dat de term 'overeenkomst' niet alleen de nadruk legt op het vereiste van instemming, maar dat

bevoegdhedenovereenkomst.¹³ Een voorwaardelijk sepot is een *meerzijdige* rechtsbetrekking. De partijen maken onderling wederkerige afspraken in de verwachting dat de daaruit voortvloeiende verplichtingen over en weer worden nagekomen. Door middel van een voorwaardelijk sepot worden afspraken gemaakt over de uitoefening van de aan het OM toekomende sepotbevoegdheid.¹⁴ In de vorige paragraaf is deze omschrijving echter genuanceerd.¹⁵ Voorwaarden waartoe de verdachte uit anderen hoofde is gehouden, kunnen eenzijdig aan het sepot worden verbonden. Het meerzijdige, consensuele karakter heeft daarom betrekking op bijzondere voorwaarden waartoe niet reeds een wettelijke verplichting bestaat. Door een strafrechtelijke overeenkomst wordt volgens Crijns de eenzijdige rechtsbetrekking tussen OM en verdachte niet ineens vervangen door een volledig meerzijdige rechtsbetrekking. Er vindt ‘osmose’ plaats tussen de reeds bestaande eenzijdige rechtsbetrekking en de meerzijdige. De strafrechtelijke overeenkomst en de onderliggende eenzijdige strafrechtelijke rechtsbetrekking beïnvloeden elkaar. Daaruit vloeit voort dat in het kader van een strafrechtelijke overeenkomst geen sprake mag zijn van het ‘wegcontracteren’ van de onderliggende strafrechtelijke rechtsbetrekking. De rechtsbetrekking wordt niet alleen beheerst door wat OM en verdachte met elkaar afspreken, maar moet zich bewegen binnen hetgeen door strafrechtelijke beginselen en regels is toegelaten.¹⁶ De eenzijdige rechtsbetrekking blijft op de achtergrond aanwezig en zo nodig kan daarop worden teruggevallen, bijvoorbeeld als de voorwaarden van de overeenkomst door de verdachte worden geschonden.¹⁷

In paragraaf 1.2.1 is de rechtsbetrekking tussen OM en verdachte gekarakteriseerd als asymmetrisch. Door het aanbod tot een voorwaardelijk sepot te doen wordt het OM voor de door hem gewenste afdoening van de zaak afhankelijk van de procesopstelling van de verdachte. Daardoor ‘beweegt’ de verhouding zich in de richting van meer symmetrie. Het OM kan de door hem gewenste afdoening immers niet langer uitsluitend door eenzijdig handelen bereiken. De verdachte kan mede vormgeven aan de rechtsbetrekking en dat levert hem een zekere onderhandelingsruimte op. Niettemin blijft de rechtsverhouding tussen OM en verdachte in het kader van een voorwaardelijk sepot asymmetrisch. Het OM kan als de verdachte

die instemming ook een rechtshandeling is die vereist is voor en gericht is op de totstandkoming van de overeenkomst.

13 Rogier 2013, p. 357. Osinga (1992, p. 198-200) merkt de transactie aan als een publiekrechtelijke overeenkomst. Omdat Osinga geen essentieel onderscheid ziet tussen transactie en voorwaardelijk sepot, geldt deze vaststelling ook het voorwaardelijk sepot.

14 Crijns 2010, p. 534-535. In het bestuursrecht wordt een bevoegdhedenovereenkomst gedefinieerd als een overeenkomst die betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden (Bröring e.a. 2016/478).

15 Zie par. 1.2.2.

16 Vgl. Bröring e.a. 2016/481.

17 Crijns 2010, p. 525-527.

onredelijke eisen stelt of de voorwaarden niet naleeft, altijd terugvallen op de reeds bestaande eenzijdige rechtsbetrekking en – bijvoorbeeld – tot dagvaarding overgaan. Het OM blijft daardoor het machtiger rechtssubject. Door deze asymmetrie rusten ook in het kader van een voorwaardelijk sepot bijzondere zorgplichten op het OM die uit de notie van correlativiteit voortvloeien. Het OM moet bij het sluiten van de overeenkomst óók de belangen van de verdachte voor ogen houden. De verdachte mag daarentegen uitsluitend zijn eigen belang vooropstellen.¹⁸ Het Gerechtshof Amsterdam heeft in dit verband overwogen:

‘Het openbaar ministerie dient bij het sluiten van een vaststellingsovereenkomst [waarin een technisch sepot werd overeengekomen onder de voorwaarde dat verdachten van een vordering tot schadevergoeding zouden afzien, JB], als bovenvermeld, zich voortdurend rekenschap te geven van de consequenties van het sluiten van een dergelijke overeenkomst voor de rechten en de plichten van de verzoekers (toen verdachten). Daartoe moeten de toenmalige verdachten voldoende en duidelijk zijn geïnformeerd, moet geen sprake zijn van dwang, aan hen voldoende tijd worden gegund om hun keuze weloverwogen te maken en moet de afstand van enig recht volkomen helder en duidelijk zijn.’¹⁹

In dit hoofdstuk wordt steeds ook besproken hoe de notie van correlativiteit de rechtsverhouding tussen OM en verdachte in het kader van een voorwaardelijk sepot bepaalt.

Hoewel de overeenkomst een rechtsfiguur is met een sterke privaatrechtelijke connotatie, houdt dat niet in dat alle overeenkomsten privaatrechtelijk van aard zijn. Het voorwaardelijk sepot ziet op de uitoefening van een aan het OM toekomende strafvorderlijke bevoegdheid, namelijk de bevoegdheid om al dan niet tot vervolging over te gaan. Daarom moet de overeenkomst in het kader van de uitoefening van de sepotbevoegdheid volgens Crijns als strafrechtelijk worden aangemerkt. De praktische consequentie van deze vaststelling is dat de strafrechtelijke overeenkomst primair door strafrechtelijke geschreven en ongeschreven regels wordt genormeerd en door de eisen die het EVRM stelt. Privaatrechtelijke normen hebben hooguit een analoge, aanvullende werking.²⁰ Vooral waar het de totstandkoming

18 Crijns 2010, p. 527-543.

19 Hof Amsterdam 10 december 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BO7691.

20 Crijns 2010, p. 497-503, 545-551. Zie ook Van den Biggelaar 1994, p. 329-330. Van den Biggelaar (1994, p. 387) komt tot de conclusie dat de regels van de Algemene wet bestuursrecht op de diverse vormen van buitengerechtelijke afdoening van toepassing zouden moeten zijn. Naar geldend recht staat daaraan art. 1:6 sub a Awb in de weg, dat de opsporing en vervolging van strafbare feiten van toepassing van de Algemene wet bestuursrecht uitsluit, met uitzondering van de klachtenprocedure van hoofdstuk 9 Awb. Daartoe moeten ook beslissingen tot niet-vervolgning worden gerekend: RvS 28 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB8910, r.o. 2.2; RvS 15 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ2613, r.o. 2.5.1.

en uitvoering van de overeenkomst betreft is de analogie met het privaatrecht soms zinvol, hoewel steeds bedacht moet worden dat het om een overeenkomst gaat met een eigen – strafrechtelijk – karakter. Feitelijk heeft het voorwaardelijk sepot vooral de vorm gemeen met de privaatrechtelijke overeenkomst. Een voorwaardelijk sepot komt tot stand door aanbod en aanvaarding.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt de normering van het voorwaardelijk sepot nader uitgewerkt in het licht van het hybride rechtskarakter van deze rechtsfiguur. Daarbij zal vooral de aandacht uitgaan naar het meerzijdige voorwaardelijk sepot. Om die reden worden in de volgende paragrafen de verschillende ‘fases’ van de overeenkomst gevolgd: de ‘precontractuele fase’, de totstandkoming, de inhoud en de uitvoering. Daaraan voorafgaand wordt het voorwaardelijk sepot afgebakend van de twee andere vormen van buitengerechtigde afdoening: de transactie en de strafbeschikking.

1.3 AFBAKENING VAN TRANSACTIE EN STRAFBESCHIKKING

1.3.1 *Transactie*

De transactie roept net als het voorwaardelijk sepot een meerzijdige rechtsverhouding in het leven. De verdachte moet het transactieaanbod immers aanvaarden. De rechtsverhouding wordt daardoor niet eenzijdig door wilsbesluiten van het OM bepaald, maar neemt de gestalte van een overeenkomst aan.²¹

Aangenomen wordt dat aanvaarding van de transactie niet al tot stand komt door de wilsverklaring van de verdachte, maar dat daarvan pas sprake is als de verdachte aan de voorwaarde voldoet. Aanvaarding en uitvoering van de transactie vallen daardoor samen. Zou dat niet zo zijn, dan zou de rechter op grond van de enkele verklaring van de verdachte ter terechtzitting dat hij de transactie wel wilde voldoen, het OM niet-ontvankelijk moeten verklaren als de transactie niet voldaan is. Dat wordt als een onwenselijke consequentie beschouwd.²²

Crijns stelt dat het karakter van de transactie als overeenkomst voor de verdachte minder goed kenbaar is dan in het geval van het voorwaardelijk sepot. Dat is deels gelegen in het feit dat aanvaarding en uitvoering bij de transactie altijd samen vallen, deels in het feit dat andere verplichtingen tot het betalen van een geldbedrag, namelijk boetes, wél eenzijdig worden opgelegd. Voor de verdachte zal daardoor doorgaans minder duidelijk zijn dat hij het aanbod tot transigeren naast zich neer mag leggen.²³

21 Crijns 2010, p. 39-40, 173-175.

22 Crijns 2010, p. 175-176; Osinga 1992, p. 184-185.

23 Crijns 2010, p. 179-180, 182-183. Zie echter par. 4.3.

Hoewel de wijze van totstandkoming verschilt, lijken transactie en voorwaardelijk sepot naar de vorm op elkaar. Daaruit is wel de conclusie getrokken dat geen principieel verschil bestaat tussen transactie en voorwaardelijk sepot. De transactie zou daarom kunnen worden beschouwd als een type voorwaardelijk sepot.²⁴ Transactie en voorwaardelijk sepot verhouden zich echter tot elkaar als geldboete en voorwaardelijke gevangenisstraf. Zoals de geldboete geen *species* is van de voorwaardelijke gevangenisstraf, zo verschilt de transactie naar zijn aard van het voorwaardelijk sepot.²⁵ Beide vormen van buitengerechtelijke afdoening vervullen hun eigen rol. De transactie is een daadgerichte afdoeningswijze waarin leedtoevoeging vooropstaat, het voorwaardelijk sepot een dadergerichte afdoeningswijze waarmee speciale preventie en herstel beoogd worden.²⁶

1.3.2 Strafbeschikking

De bedoeling van de Wet OM-afdoening was dat als deze volledig van kracht zou zijn, de transactie zou verdwijnen.²⁷ De geldboete die het OM op grond van artikel 257a lid 2 sub b Sv bij strafbeschikking eenzijdig kan opleggen zou dan voor de transactie in de plaats zijn getreden. De strafbeschikking strekt niet – zoals de transactie en het voorwaardelijk sepot – ter voorkoming van vervolging, maar is een daad van vervolging en bestraffing van een strafbaar feit door het OM. Het belangrijkste voordeel van de strafbeschikking ten opzichte van het voorwaardelijk sepot en de transactie zou zijn dat het OM voor voldoening niet langer afhankelijk is van de medewerking van de verdachte of – bij weigering om mee te werken – tot dagvaarding moet overgaan. Daarmee zou de doelmatigheid zijn gediend. De grondslag van buitengerechtelijke afdoening zou bovendien verstevigd worden doordat met de strafbeschikking schuld aan een strafbaar feit wordt vastgesteld.²⁸ Artikel 257a Sv bevat echter niet alleen voorwaarden die ontleend zijn aan artikel 74 Sr. Op de voet van artikel 257a lid 3 sub e Sv kan de officier van justitie voorwaarden die het gedrag van de verdachte betreffen verbinden aan een strafbeschikking. Daardoor bestaat eveneens overlap tussen voorwaardelijk sepot en strafbeschikking. De vraag rijst waarom enerzijds de transactie moest verdwijnen als de Wet OM-afdoening volledig zou zijn ingevoerd, maar anderzijds het voorwaardelijk

24 Van den Biggelaar 1994, p. 59; J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 179.

25 De mogelijkheid tot het stellen van de voorwaarde tot het verrichten van onbetaalde arbeid of het volgen van een leertraject (art. 74 lid 2 onder f Sr) past niet goed bij het karakter van de transactie (Crijs 2010, p. 191).

26 Bleichrodt 1996, p. 202. Zie ook par. 1.6.3.2.

27 *Kamerstukken II* 2004-05, 29 849, 3, p. 6. Het lot van de transactie is echter nog steeds onduidelijk. In de concept-MvT bij Boek 3 NSv (p. 25-26) wordt opgemerkt dat in een later stadium van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering een beslissing wordt genomen over het al dan niet handhaven van de transactie als afdoeningswijze.

28 *Kamerstukken II* 2004-05, 29 849, 3, p. 1.

sepot kennelijk bestaansrecht heeft behouden en door dezelfde wet van een expliciete wettelijke grondslag in artikel 167 lid 2 Sv is voorzien.²⁹ In het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* werd er nog van uitgegaan dat het voorwaardelijk sepot net als de transactie zijn bestaansrecht zou verliezen als het 'derde spoor' van de strafbeschikking zou worden ingevoerd.³⁰

Het uitgangspunt van de Wet OM-afdoening lijkt inderdaad te zijn geweest dat de strafbeschikking voor een belangrijk deel de rol van het voorwaardelijk sepot moest overnemen. In de memorie van toelichting bij de Wet OM-afdoening wordt opgemerkt dat met de voorwaarden van het derde lid van artikel 257a lid 3 Sv beoogd wordt de mogelijkheden die het voorwaardelijk sepot biedt in de strafbeschikking te integreren en dat voorwaardelijk sepot en transactie in één regeling – de strafbeschikking – worden opgenomen.³¹ Verwacht mag worden, volgens de memorie van toelichting, dat de modaliteiten van het voorwaardelijk sepot die zich in de praktijk ontwikkeld hebben, zich 'in het algemeen' in de constructie van de strafbeschikking laten inpassen.³²

Gedragsaanwijzingen die in de wetsgeschiedenis van de Wet OM-afdoening met name worden genoemd, zijn vergelijkbaar met de voorwaarden die aan een sepot mogen worden verbonden.³³ Het betreft onder andere een gebiedsverbod en reclasseringstoezicht. Een andere relatief verstrekkende voorwaarde als ambulante behandeling is niet uitgesloten als mogelijke aan een strafbeschikking te verbinden aanwijzing. Aan de hoorplicht van artikel 257c lid 1 Sv ligt namelijk een amendement ten grondslag waarin als reden voor deze hoorplicht wordt gegeven dat de gedragsaanwijzing relatief ingrijpende maatregelen mogelijk maakt, zoals een straatverbod, een verplichting zich onder ambulante medische behandeling te stellen of zich aan de aanwijzingen van de reclassering te houden.³⁴

Alleen de hierna te bespreken aanwijzing van opneming in een inrichting wordt als niet-toegelaten aanwijzing genoemd.³⁵ Omdat de vrijheid van de verdachte daarmee in het geding is, mag deze voorwaarde alleen door een rechter worden gesteld. Deze opmerking moet worden geplaatst in de context van de Grondwet en het EVRM. Artikel 15 en 113 Gw en artikel 5 EVRM laten vrijheidsbeneming alleen toe als daarbij een rechter betrokken is. Zoals hierna wordt besproken is vanwege het verschillende rechtskarakter van voorwaardelijk sepot en strafbeschikking

29 *Stb.* 2006, 330, art. I, onder H.

30 Knigge 2002, p. 26-29.

31 *Kamerstukken II* 2004-05, 29 849, 3, p. 24-25, 53.

32 *Kamerstukken II* 2004-05, 29 849, 3, p. 25.

33 Zie par. 1.6.3.

34 *Kamerstukken II* 2004-05, 29 849, 10. De motie is met algemene stemmen aangenomen: *Handelingen II* 21 juni 2005, 93-5552.

35 *Kamerstukken II* 2004-05, 29 849, 3, p. 25.

niet zonder meer evident dat de voorwaarde tot opneming in een inrichting op mensenrechtelijke gronden van het voorwaardelijk sepot is uitgesloten.³⁶

Het voorwaardelijk sepot zal volgens de wetsgeschiedenis van de Wet OM-afdoening vooral nog een functie behouden bij de buitengerechtelijke afdoening van misdrijven waarop een gevangenisstraf van meer dan zes jaren is gesteld. Voor dergelijke feiten kan geen strafbeschikking worden opgelegd (art. 257a lid 1 Sv). Als vaststelling van schuld door een rechter bij deze zwaardere feiten in een bijzonder geval onnodig of onwenselijk wordt geacht en het opleggen van straffen of maatregelen niet aan de orde is, kan een voorwaardelijk sepot worden aangeboden.³⁷

In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet OM-afdoening wordt echter opgemerkt dat het voorwaardelijk sepot ook een rol kan spelen in situaties waarin 'maatwerk' moet worden geboden.³⁸ Wat exact met 'maatwerk' wordt bedoeld is onduidelijk, maar de implicatie lijkt te zijn dat het voorwaardelijk sepot een zekere zelfstandige positie ten opzichte van de strafbeschikking behoudt. Dat lijkt te worden bevestigd doordat met de Wet OM-afdoening het voorwaardelijk sepot voor het eerst van een wettelijke grondslag in artikel 167 lid 2 Sv wordt voorzien. De meerwaarde van de strafbeschikking is in de wetsgeschiedenis wel gezocht in het feit dat deze in een buitengerechtelijk kader de combinatie van een financiële sanctie en gedragsaanwijzing mogelijk maakt. Daaruit zou volgens de memorie van toelichting nog niet volgen dat het wenselijk is het voorwaardelijk sepot af te schaffen,³⁹ dat kennelijk nog een rol kan vervullen als een combinatie van bestrafing en gedragsaanwijzing niet nodig wordt geacht. Nu de gedragsaanwijzing van artikel 257a lid 3 sub e Sv niet noodzakelijk gepaard hoeft te gaan met een straf of maatregel uit het tweede lid, is deze redenering niet geheel overtuigend.

In de wetsgeschiedenis van de Wet OM-afdoening wordt steeds benadrukt dat de strafbeschikking een eenzijdige rechtshandeling van het OM is. Wilsovereenstemming is dus geen vereiste. Instellen van verzet tegen de strafbeschikking is geen ontkenning van wilsovereenstemming, maar een rechtsmiddel tegen een sanctie.⁴⁰ Het 'principe van voorafgaande instemming' met transactie of voorwaardelijk

36 Zie onder *Opneming in een instelling: vrijheidsontneming?*

37 *Kamerstukken II 2004-05*, 29 849, 3, p. 68.

38 *Kamerstukken II 2004-05*, 29 849, 7, p. 12. In de *Richtlijn voor de strafvordering kinderpornografie* (*Stcrt.* 27 september 2016, 48810, p. 6) wordt het voorwaardelijk sepot gezien als een afdoeningsmodaliteit waarmee 'maatwerk' kan worden geleverd. Als sprake is van een *first offender* die geen hobby of werk heeft dat hem in contact brengt met kinderen en van beperkt bezit of verspreiden van kinderporno, dan kan een voorwaardelijk sepot volgen dat ambulante behandeling, reclaserings- toezicht en een gedragsaanwijzing met betrekking tot internetgedrag kan inhouden. Dit staat bekend als 'Indigo-afdoening' ('Indicatie Niets Doen Is Geen Optie').

39 *Kamerstukken II 2004-05*, 29 849, 3, p. 25.

40 *Kamerstukken II 2004-05*, 29 849, 3, p. 52; *Kamerstukken II 2004-05*, 29 849, 7, p. 20.

sepot wordt losgelaten: consensualiteit als ‘allesoverheersend kenmerk’ van de buitengerechtelijke afdoening is met de Wet OM-afdoening verdwenen.⁴¹

Niettemin kent de strafbeschikking een consensueel element. Onder andere de gedragsaanwijzing van artikel 257a lid 3 sub e Sv mag volgens artikel 257c lid 1 Sv alleen worden gesteld als de verdachte gehoord is en zich bereid heeft verklaard zich aan de aanwijzing te houden. De minister van Justitie merkt daarover in de nota naar aanleiding van het verslag op dat instemming met de strafbeschikking niet vereist is, maar dat het slechts gaat om een bereidverklaring zich aan de aanwijzing te houden.⁴²

Anders dan de transactie en het sepot houdt de strafbeschikking een vaststelling van schuld in. Van het OM wordt daarom bij het uitvaardigen van een strafbeschikking een zorgvuldige beantwoording van de materiële vragen van artikel 350 Sv verlangd. Robroek merkt daarover op dat de lichtere vormvereisten die voor de strafbeschikking gelden in vergelijking tot de eisen die aan een rechterlijke veroordeling worden gesteld, niet in de weg mogen staan aan een zorgvuldige beantwoording van de materiële vragen. De officier van justitie moet deze vragen met een ‘rechterlijke bril’ op beantwoorden.⁴³

Het voorwaardelijk sepot kent weer minder formele vereisten dan de strafbeschikking. In de nota naar aanleiding van het verslag bij de Wet OM-afdoening lijkt daaruit de consequentie te worden getrokken dat de materiële vragen in het kader van een transactie en – bij implicatie – ook in het kader van een voorwaardelijk sepot minder zorgvuldige beantwoording behoeven:

‘Het OM heeft in zijn advies bij de in consultatie gegeven wetsvoorstellen betreffende buitengerechtelijke afdoening aangegeven, bij behoud van de transactie daarin een element van schulderkenning te willen opnemen. Achterliggende gedachte is, dat een behoorlijke strafrechttoepassing vereist dat slechts schuldigen worden gestraft. Indien bij buitengerechtelijke afdoening geen schuld wordt vastgesteld of erkend, is het risico dat onschuldigen worden gestraft te groot. [...] Een bijkomend, wenselijk gevolg daarvan is dat de verdachte bij buitengerechtelijke afdoening niet langer kan volhouden dat daarbij zijn schuld niet is vastgesteld.’⁴⁴

Hoewel geen schuld wordt vastgesteld, moet het OM in het kader van een voorwaardelijk sepot de materiële vragen van artikel 350 Sv beantwoorden en zal het daarmee ook in het geval van een voorwaardelijk sepot een ‘rechterlijke bril’ op moeten zetten. Ook voor het voorwaardelijk sepot geldt daarom dat de (nog) lichtere vormvereisten niet in de weg mogen staan aan een zorgvuldige beantwoording

41 *Kamerstukken II* 2004-05, 29 849, 7, p. 3.

42 *Kamerstukken II* 2004-05, 29 849, 7, p. 20-21.

43 Robroek 2017, p. 41-42. Zie ook Sikkema & Kristen 2012, p. 188-189.

44 *Kamerstukken II* 2004-05, 29 849, 7, p. 12.

van de materiële vragen. In gevallen waarin dat risico wel bestaat, zal het OM ofwel technisch moeten seponeren ofwel tot dagvaarding over moeten gaan om de zaak aan de rechter voor te leggen. Het ontbreken van een vaststelling van schuld mag daarom niet leiden tot een hoger risico dat onrechtmatige sepot worden aangeboden. Materieel gezien is die schuldvaststelling immers wel vereist.⁴⁵ In het voorgestelde artikel 3.1.2 lid 1 NSv wordt dat ook erkend. De officier van justitie kan slechts een voorwaardelijk sepot aanbieden als hij ervan overtuigd is dat het feit bewijsbaar en strafbaar is.⁴⁶ Daaraan doet niet af dat het aanvaarden van een aanbod tot voorwaardelijk seponeren geen erkenning van schuld inhoudt. Het OM kan immers van inzicht met de verdachte verschillen over de mogelijke uitkomst van de strafzaak. De verdachte kan om pragmatische redenen voor een transactie of voorwaardelijk sepot kiezen.⁴⁷

1.4 'PRECONTRACTUELE FASE'

Zoals bij iedere overeenkomst gaat aan de totstandkoming van een strafrechtelijke overeenkomst een fase vooraf waarin partijen overeenstemming proberen te bereiken. Naar analogie met het civiele recht zou van een precontractuele fase kunnen worden gesproken.⁴⁸ Doorgaans zal een voorwaardelijk sepot tot stand komen doordat het OM een bepaalde voorwaarde voorstelt en de verdachte daarmee instemt. De precontractuele fase is dan zeer beperkt. Niettemin is denkbaar dat deze een langere periode beslaat. De verdachte kan in onderhandeling treden met het OM over de voorwaarden die aan het sepot worden verbonden.⁴⁹ Ook is denkbaar dat het OM de beslissing om voorwaardelijk te seponeren enige tijd uitstelt om aan te zien hoe de situatie zich ontwikkelt.⁵⁰

Het ligt voor de hand om de strafrechtelijke precontractuele fase primair te beoordelen op grond van de vraag of het vertrouwensbeginsel is geschonden.⁵¹ Het sepot

45 Zie par. 1.6.3.3 voor een mogelijke uitzondering.

46 De formulering van art. 3.1.2 lid 1 NSv is echter ongelukkig; zie par. 1.6.3.3.

47 Een dergelijke pragmatische reden kan inderdaad zijn dat de verdachte kan volhouden dat zijn schuld niet is vastgesteld, zoals de voormalige minister van Verkeer en Waterstaat in een interview met *NRC Handelsblad* (H. Stouwdam, 'Ik moet *va-banque* in de spiegel kijken', *NRC Handelsblad* 29 december 2017, p. 6).

48 J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 17.4.

49 J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 24.

50 J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 17.10. In de zaak die centraal staat in de uitspraak van de Haagse voorzieningenrechter van 21 januari 2016 (ECLI:NL:RBDHA:2016:680) was de vervolgingsbeslissing aangehouden, om 'aan te kijken' of de verdachte 'Syriëganger' zich nog altijd 'positief' zou ontwikkelen. Zie over deze zaak ook: Hof Den Haag 15 februari 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:428.

51 Vgl. Rb. Den Haag 21 januari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:680.

is nog niet tot stand gekomen, zodat daaruit nog geen verplichtingen kunnen worden afgeleid.⁵²

Denkbaar is dat ook andere beginselen van een behoorlijke procesorde in de toetsing van de precontractuele fase een rol spelen. In een strafzaak tegen drie accountants werd het OM niet-ontvankelijk verklaard. Daarbij speelde een rol dat het OM aanvankelijk wilde transigeren. Er was overeenstemming bereikt over de hoogte van het te betalen bedrag, de inhoud van de vaststellingsovereenkomst en van het door het OM te publiceren persbericht. De verdachten hadden het bedrag overgemaakt naar de derdengeldenrekening van het kantoor van de landsadvocaat. Op het laatste moment werd echter 'hoger in de lijn' geen toestemming gegeven voor de transactie, welke beslissing niet werd gemotiveerd. Deze handelwijze is volgens de rechtbank in strijd met het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging. Strijd met het vertrouwensbeginsel is volgens de rechtbank niet aan de orde, omdat het OM steeds had benadrukt dat de transactie nog niet definitief was.⁵³

1.5 TOTSTANDKOMING VAN HET VOORWAARDELIJK SEPOT

1.5.1 *Wilsovereenstemming*

De artikelen 167 lid 2 en 242 lid 2 Sv stellen geen bijzondere voorwaarden aan de totstandkoming van een voorwaardelijk sepot. Daarom moet worden teruggeval- len op de algemene hoofdregel dat overeenkomsten tot stand komen door aanbod en aanvaarding,⁵⁴ met uitzondering van de sepot die eenzijdig worden opgelegd. Een voorwaardelijk sepot komt tot stand door wilsovereenstemming tussen OM en verdachte. Als de verdachte het sepot aanvaardt, is – als hoofdregel – het sepot tot stand gekomen. Vanaf dat moment is het OM gebonden zich te onthouden van een vervolgingsbeslissing onder de ontbindende voorwaarde dat duidelijkheid ontstaat over de vraag of de verdachte zich binnen de gestelde termijn aan de overeengekomen voorwaarden heeft gehouden. Is duidelijk dat hij dit niet heeft gedaan, dan moet het OM zijn vervolgingsbeslissing nemen. Heeft de verdachte

52 Schending van precontractuele verplichtingen levert in het civiele recht in beginsel ook een onrechtmatige daad op, geen wanprestatie (Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-III 2014/201).

53 Rb. Midden-Nederland 19 april 2018, ECLI:NL:RBMNE:2018:1618.

54 Crijns 2010, p. 187, 554-555. Hier wordt aangesloten bij de praktijk dat het OM het aanbod tot voorwaardelijk seponeren doet. Dat neemt niet weg dat ook de verdachte een dergelijk aanbod kan doen. In het verleden stelde artikel.244 (oud) Sr zelfs de voorwaarde dat de verdachte uitdrukkelijk om een voorwaardelijk sepot moest hebben verzocht.

de voorwaarden vervuld, dan is het OM in beginsel gehouden af te zien van vervolging.⁵⁵

Op het OM rust vanwege de asymmetrische rechtsverhouding met de verdachte een zorgplicht om bij zijn handelen de belangen van de verdachte voor ogen te houden.⁵⁶ De verdachte moet over voldoende informatie beschikken om een weloverwogen keuze te kunnen maken.⁵⁷ Als een verdachte een aanbod tot voorwaardelijke seponering lichtzinnig lijkt te verwerpen, moet dat aanleiding zijn hem de gevolgen daarvan nog eens uitdrukkelijk voor ogen te houden.⁵⁸

Het aanbod tot voorwaardelijk seponeren kan worden gedaan totdat de zaak in handen van de rechter is. Een strafbeschikking kan immers nog worden ingetrokken vóórdat de officier van justitie deze naar de rechtbank stuurt (art. 257e lid 9 Sv jo. 257f lid 1 Sv). Tot het uitroepen van de zaak kan de dagvaarding nog worden ingetrokken (art. 266 lid 1 Sv). Artikel 4.1.2.6 NSv bepaalt dat de officier van justitie tot aanvang van de terechtzitting een procesinleiding kan intrekken en alsnog van vervolging mag afzien. Het tweede lid bepaalt dat door de kennisgeving van het afzien van vervolging aan de verdachte de zaak eindigt. Omdat met een voorwaardelijk sepot de zaak nog niet eindigt, suggereert artikel 4.1.2.6 NSv dat het alsnog aanbieden van een voorwaardelijk sepot niet is toegestaan na intrekking van de procesinleiding. Dat is vermoedelijk niet de bedoeling, want het OM mag ook alsnog voor afdoening middels een strafbeschikking kiezen. Het lijkt daarom niet bezwaarlijk om ook het voorwaardelijk sepot expliciet als afdoeningsmodaliteit na intrekking van de procesinleiding op te nemen (art. 4.1.2.6 lid 3 NSv).⁵⁹

1.5.2 Onbekwaamheid

Voorwaarde voor de totstandkoming van een overeenkomst is dat partijen bekwaam zijn deze aan te gaan. De verdachte is onbekwaam om aan het strafproces deel te

55 Crijns 2010, p. 188-190. Vgl. Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-III 2014/119. Zie par. 2.1 en 2.3 voor uitzonderingen op deze regel. Evenals in het civiele recht kunnen wil en verklaring van één van de partijen niet met elkaar overeenstemmen. Het OM is op grond van het vertrouwensbeginsel gehouden een aanbod tot voorwaardelijk sepot gestand te doen. Het OM kan zich echter vanwege de notie van correlativiteit niet beroepen op door de verdachte opgewekt vertrouwen (Crijns 2010, p. 555-556). Vanwege de prioriteit van de strafrechtelijke normen bestaat geen grond voor analoge toepassing van artikel 3:35 BW.

56 Zie ook par. 1.2.3.

57 Vgl. Osinga 1992, p. 14.

58 Ook in het civiele recht wordt aangenomen dat een verschil in deskundigheid of machtspositie – bijvoorbeeld tussen werkgever en werknemer – een onderzoeksplicht kan vestigen die inhoudt dat de meer deskundige of machtiger partij gehouden is na te gaan of de zwakkere partij zich wel bewust is van de strekking van zijn wilsverklaring (Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-III 2014/134).

59 In par. 2.1 wordt betoogd dat artikel 3.1.3 lid 1 NSv ten onrechte suggereert dat met een voorwaardelijk sepot de zaak tot een einde is gekomen en wordt aanbevolen het artikel aan te passen.

nemen als hij wegens een psychische stoornis niet in staat is de strekking van de tegen hem ingestelde vervolging te begrijpen (art. 16 lid 1 Sv).⁶⁰ Een verdachte die onbekwaam is in de zin van artikel 16 lid 1 Sv is evenmin bekwaam om met een voorwaardelijk sepot in te stemmen. Als een verdachte wegens een stoornis niet in staat is de strekking van de tegen hem ingestelde vervolging te begrijpen, kan hij ook niet geacht worden de strekking van een aanbod om hem onder voorwaarden niet te vervolgen te begrijpen.

De vraag kan worden opgeworpen of de onbekwaamheid wat betreft het aangaan van een strafrechtelijke overeenkomst niet een ruimer bereik moet hebben dan de situatie omschreven in artikel 16 lid 1 Sv. De schorsing van de vervolging vindt immers plaats in het kader van de klassieke strafrechtelijke en (grotendeels) eenzijdige rechtsbetrekking, waarin de verdachte een relatief passieve rol heeft, terwijl het voorwaardelijk sepot een meerszijdige rechtsbetrekking vestigt. Het aangaan van een overeenkomst en het overzien van de rechten en verplichtingen die daardoor over en weer ontstaan, vergt mogelijk meer van de geestelijke vermogens van de verdachte dan het begrijpen van de strekking van een tegen hem ingestelde vervolging.

De complexiteit van een voorwaardelijk sepot moet niet worden overdreven. Als de verdachte in staat kan worden geacht de strekking van de tegen hem ingestelde vervolging te begrijpen, mag hij ook geacht worden te kunnen begrijpen wat het betekent als het OM onder het stellen van door de verdachte na te komen voorwaarden van vervolging afziet. Daardoor is het niet bezwaarlijk de onbekwaamheid tot het aangaan van een overeenkomst tot voorwaardelijke seponering te beperken tot de gevallen van artikel 16 lid 1 Sv.⁶¹ Daarmee heeft de strafrechtelijke onbekwaamheid een strekking die vergelijkbaar is met de door artikel 3:34 lid 1 BW bestreken situatie waarin een partij zijn belangen als gevolg van een psychische stoornis niet in redelijkheid kan waarden.⁶²

1.5.3 *Wilsgebreken*

Van een wilsgebrek in de totstandkoming van de overeenkomst is sprake als een partij wel de wil heeft om het aanbod te aanvaarden, maar deze wil gebrekkig tot

60 Het EHRM stelt de eis dat de verdachte ook effectief moet kunnen deelnemen aan het proces (*effective participation*). Zie onder meer EHRM 14 oktober 2008, 40631/02 (*Timergaliyev t. Rusland*), r.o. 51. Zie ook Gremmen 2018, p. 120-121, 267-272.

61 Sommige voorwaarden kunnen vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM opleveren als de verdachte niet in staat is in te stemmen met de beperking van zijn vrijheid. Zie par. 1.6.3.4, onder *Opneming in een instelling: vrijheidsontneming?* Het enkele feit dat de verdachte in juridische zin handelingsonbekwaam is hoeft echter niet aan het kunnen verlenen van toestemming in de weg te staan (EHRM 27 maart 2008, 44009/05 (*Shtukaturov t. Rusland*), r.o. 108; EHRM 16 oktober 2012, 45026/07 (*Kedzior t. Polen*), r.o. 58).

62 Aldus ook Beukers 2017, p. 43-46.

stand is gekomen. Van een wilsgebrek is in het civiele recht sprake in het geval van dwaling, bedrog, bedreiging of misbruik van omstandigheden. Deze wilsgebreken tasten de vrijwilligheid van de aanvaarding aan en leiden tot een vernietigbare overeenkomst (art. 6:228; 6:218 jo. 3:44 BW).⁶³

In beginsel kunnen dezelfde wilsgebreken zich in een strafrechtelijke context voordoen bij de totstandkoming van een voorwaardelijk sepot.⁶⁴ Als het OM de verdachte door het geven van een onjuiste voorstelling van zaken – bijvoorbeeld door het beschikbare bewijs ‘aan te dikken’ – wil bewegen hem in te laten stemmen met een voorwaardelijk sepot of als het OM de kwetsbare positie uitbuit waarin de verdachte verkeert, is sprake van een wilsgebrek bij de verdachte en is het voorwaardelijk sepot niet tot stand gekomen. Dergelijke gedragingen van de zijde van het OM worden genormeerd door de beginselen van een goede procesorde, in het bijzonder het beginsel van zuiverheid van oogmerk. In uitzonderlijke gevallen kan het OM niet-ontvankelijk worden verklaard in de vervolging voor het feit ter zake waarvan het sepot werd aangeboden, maar ook strafvermindering is denkbaar.⁶⁵

Een reëler gevaar doet zich voor in de sfeer van dwaling. De verdachte aan wie een voorwaardelijk sepot wordt aangeboden is doorgaans niet professioneel bekend met het strafrecht en zal zich ook niet altijd laten informeren door een advocaat. Een voor de verdachte belangrijk rechtsgevolg van een voorwaardelijk sepot kan bijvoorbeeld zijn dat een verklaring omtrent het gedrag wordt geweigerd.⁶⁶ Deze kennisachterstand bergt het risico in zich dat de verdachte instemt met een sepot, terwijl hij niet goed van de gevolgen op de hoogte is.⁶⁷ Op grond van de notie van correlativiteit rust op het OM de zorgplicht om de verdachte voldoende informatie te verschaffen over de betekenis en de gevolgen van het voorwaardelijk sepot zodat hij – vooral als hij niet over een advocaat beschikt – een afgewogen beslissing kan nemen.⁶⁸

Bedreiging wordt in het civiele recht begrepen als het op ongeoorloofde wijze iemand ‘[...] zodanige vrees voor mogelijk nadeel inboezemen dat deze daardoor bewogen wordt een rechtshandeling te verrichten teneinde de verwezenlijking van dit nadeel te voorkomen.’⁶⁹ De aard van een voorwaardelijk sepot is zodanig dat de verdachte per definitie heeft te vrezen voor nadeel als hij niet instemt. In combinatie met de machtspositie van het OM en het feit dat strafvordering doorgaans niet

63 Zie ook Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-III 2014/208.

64 Zie ook Osinga 1992, p. 206-211.

65 Zie par. 2.5.

66 Zie par. 2.7.

67 De spiegelbeeldige situatie, lichtzinnig afwijzen van een sepotaanbod, kwam hiervoor aan de orde. Zie par. 1.5.1.

68 Crijns 2010, p. 473-474. Vgl. Osinga 1992, p. 214. Zie ook het in par. 1.2.3 opgenomen citaat uit Hof Amsterdam 10 december 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BO7691.

69 Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-III 2014/257.

op vrijwillige wijze plaatsvindt, kan zich bij de verdachte gemakkelijk de gedachte vestigen dat hij te maken heeft met een *offer you can't refuse*.⁷⁰ Achter de meerzijdige rechtsbetrekking gaat immers altijd de eenzijdige rechtsbetrekking schuil waarop het OM indien nodig terug kan vallen. Dat is een belangrijk verschil met de archetypische privaatrechtelijke overeenkomst, waarin partijen ieder hun eigen weg gaan als een overeenkomst niet tot stand komt.

Of sprake is van een wilsgebrek door ontoelaatbare druk van de zijde van het OM, moet mede worden beoordeeld volgens de maatstaven die het EVRM stelt aan het recht op toegang tot de strafrechter.⁷¹

In *Deweert t. België* werd aan een slager een transactie (*settlement*, 'minnelijke schikking') aangeboden van BF 10.000 wegens een economisch delict. Daarbij beval de procureur des Konings dat de winkel van de verdachte binnen 48 uur zou worden gesloten. De sluiting zou worden opgeheven bij voldoening van de boete binnen een termijn van acht dagen of, als de boete niet werd voldaan, op het moment dat een rechterlijke uitspraak zou zijn gedaan in de strafzaak. Deweer voldeed de boete onder protest. De enige reden voor hem om de boete te voldoen was dat de kosten van de sluiting van zijn winkel het bedrag van de boete ver zouden overstijgen.⁷² Deweer klaagt er bij het EHRM over dat zijn door artikel 6 lid 1 EVRM beschermde recht op toegang tot een rechter is geschonden door de druk die door de dreigende sluiting van de winkel op hem werd uitgeoefend.

Evenals in het geval van de transactie en het voorwaardelijk sepot naar Nederlands recht, gaat het in *Deweert t. België* om het onder voorwaarden afzien van vervolging. Hoewel formeel geen vervolging wordt ingesteld, moet het transactievoorstel worden beschouwd als een *criminal charge* in de zin van artikel 6 lid 1 EVRM.⁷³ Deweer had daarom recht op toegang tot een rechter. De centrale vraag in *Deweert t. België* is of hij vrijwillig afstand heeft gedaan (*waiver*) van dat recht door de transactie te aanvaarden.

Een dergelijke *waiver* is volgens het EHRM niet zonder meer in strijd met de principes van het EVRM, omdat zij zowel voordelen voor de verdachte als voor de staat met zich brengt. In het licht van het belang op toegang tot een rechter moet de instemming van de verdachte *at all events* onder *absence of constraints* zijn. De enkele drang die van de dreiging met vervolging uitgaat, is echter niet (*in no way*) onverenigbaar met artikel 6 EVRM. In het geval van Deweer was het echter niet de dreiging met vervolging die tot het aanvaarden van de transactie leidde, maar de zeer kostbare en acute dreiging van sluiting van zijn winkel. Deweer had zijn zaak graag aan de rechter voorgelegd. Zijn recht op een eerlijk proces is daarom geschonden.⁷⁴

70 Crijns 2010, p. 191.

71 Zie ook Crijns 2010, p. 114-118.

72 EHRM 27 februari 1980, 6903/75 (*Deweert t. België*), r.o. 7-11.

73 EHRM 27 februari 1980, 6903/75 (*Deweert t. België*), r.o. 41-47.

74 EHRM 27 februari 1980, 6903/75 (*Deweert t. België*), r.o. 48-54.

Op grond van latere jurisprudentie van het EHRM moet worden aangenomen dat een *waiver* van procedurele rechten ondubbelzinnig (*unequivocally*) moet zijn en zowel expliciet als impliciet kan worden gedaan.⁷⁵

Ook de Rechtbank Den Haag was in een civiele procedure van oordeel dat de dreiging met vervolging niet zonder meer tot een wilsgebrek in een strafrechtelijke overeenkomst leidt. Het gaat in deze zaak om een overeenkomst tot technisch seponeren onder de voorwaarde dat de verdachten van het vorderen van schadevergoeding af zouden zien:

[...] het door [A] en [B] [gewezen verdachten, JB] gedane beroep op bedreiging, bedrog, misbruik van omstandigheden en dwaling, [slaat] evenmin. Hoewel het OM hun [sic, JB] wel degelijk voor het blok heeft gezet en zij aldus voor een moeilijke afweging zijn geplaatst, ook gelet op de belangen van hun gezinnen, en deze situatie voor hen ontegenzeggelijk ernstige druk opleverde, is naar het oordeel van de rechtbank géén sprake van ontoelaatbare druk die is te kwalificeren als bedreiging, bedrog of misbruik van omstandigheden.⁷⁶

Vermoedelijk staat de uitoefening van iedere drang van de zijde van de overheid op de verdachte om het aanbod te accepteren anders dan door een zakelijke voorlichting over de gevolgen van het verwerpen van het aanbod tot een voorwaardelijk sepot op gespannen voet met artikel 6 EVRM. Voorlichting over de strafeis hoeft daartoe niet te worden gerekend, wel een dreigement met een straf waarvan het onwaarschijnlijk is dat deze wordt opgelegd. Voorkomen moet worden dat de verdachte denkt geen alternatief te hebben.

1.5.4 Vormvereisten

De wet stelt geen vormvereisten aan het voorwaardelijk sepot op de voet van artikel 167 lid 2 Sv. De wet staat er dus niet aan in de weg om een voorwaardelijk sepot mondeling overeen te komen. Een bijzondere voorwaarde zal vaak een vrijwillige afstand van de uitoefening van grondrechten behelzen. Het EHRM lijkt in dat geval de voorkeur te geven aan een geschreven verklaring.⁷⁷ Indien grondrechten niet of slechts in beperkte mate in het geding zijn kan aanvaarding ook blijken uit het feitelijk voldoen aan de voorwaarde. Als een voorwaarde in feite een

⁷⁵ EHRM 17 september 2009, 10249/03 (*Scoppola t. Italië*), r.o. 135; EHRM 7 november 2017, 64734/11 (*Leuska e.a. t. Estland*), r.o. 74, EHRM 29 mei 2018, 1089/09 (*Pocasovschi & Mihaila t. Moldavië & Rusland*), r.o. 61. In deze zaken deed de klager in ruil voor zekere voordelen door zijn instemming met een verkorte procedure (*summary procedure*), respectievelijk *plea bargaining* afstand van bepaalde procedurele rechten.

⁷⁶ Rb. Den Haag 6 februari 2013, ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ1876, r.o. 4.8.

⁷⁷ Zie par. 1.6.3.4, *Grondrechtelijke beperkingen*.

verplichting is waartoe de verdachte reeds uit anderen hoofde is gehouden, is geen sprake van een overeenkomst. In die situatie hoeft niet te blijken van aanvaarding, maar verricht het OM een eenzijdige rechtshandeling.⁷⁸

Het aanbod tot het doen van een voorwaardelijk sepot op de voet van artikel 242 lid 2 Sv is niet vormvrij, maar moet op grond van artikel 243 lid 1 Sv schriftelijk worden medegedeeld. De mededeling moet aan de verdachte worden betekend (art. 243 lid 2 Sv). De wet gebruikt voor zowel het voorwaardelijk als het onvoorwaardelijk sepot de term 'mededeling'. Strikt genomen is deze alleen in het geval van een onvoorwaardelijk en een eenzijdig voorwaardelijk sepot juist. Een eenzijdige rechtshandeling kan immers medegedeeld worden. In het geval van bijzondere voorwaarden waarvoor instemming vereist is, zou 'aanbod' beter uitdrukken dat het gaat om een aanbod om onder voorwaarden van vervolging af te zien en dat de verdachte ook mag afslaan.

De Aanwijzing gebruik sepotgronden bepaalt dat de officier van justitie de verdachte en andere belanghebbenden van de sepotbeslissing in kennis stelt en daarbij de sepotgronden vermeldt. De vermelding van de sepotgrond wordt beschouwd als de motivering van de sepotbeslissing.⁷⁹

Als Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering op dit punt ongewijzigd in werking treedt, geldt voor alle (on)voorwaardelijke sepot voor strafbare feiten waarover de verdachte is verhoord het wettelijke vereiste dat daarvan een gemotiveerde kennisgeving moet worden gedaan. Het onderscheid tussen de vervolgingsbeslissing (art. 167 Sv) en de beslissing tot verdere vervolging na een gerechtelijk vooronderzoek (art. 242 Sv) komt te vervallen. Artikel 3.1.3 lid 1 NSv bepaalt dat als de officier van justitie afziet van vervolging, hij van die beslissing kennis geeft aan de verdachte die is verhoord. Op de voet van artikel 3.1.3 lid 2 NSv moet deze kennisgeving gemotiveerd zijn en de rechtsgevolgen van niet-vervolging bevatten. Onduidelijk is hoe ver de motiveringsplicht van artikel 3.1.3 lid 2 NSv strekt. Omdat het OM op grond van de notie van correlativiteit medeverantwoordelijk is voor een geïnformeerde beslissing van de verdachte, lijkt voor een voorwaardelijk sepot een uitgebreidere motivering dan alleen het vermelden van de voor de verdachte vermoedelijk niet altijd te doorgronden sepotgrond aangewezen. Betoogd kan worden dat de verdachte ook moet worden ingelicht over de reden waarom een bepaalde voorwaarde wordt voorgesteld.

Artikel 3.1.3 lid 1 NSv verplicht alleen tot een kennisgeving van niet-vervolging als de verdachte is verhoord. De ratio daarachter is dat als de verdachte geen weet heeft van een tegen hem ingestelde vervolging, hij geen belang heeft bij een afloopbericht. In andere gevallen, bijvoorbeeld als de verdachte geen gevolg heeft gegeven aan een oproeping voor verhoor, mag van de verdachte zelf worden verwacht dat

78 Zie par. 1.6.3.4, *De algemene voorwaarde, schadevergoeding en 'lichte' bijzondere voorwaarden*.

79 *Stcr.* 2014, 23614, p. 2-3.

hij informeert naar de afloop van zijn zaak.⁸⁰ Ook deze regeling is toegespitst op het onvoorwaardelijk sepot. Als de officier van justitie een zaak met een voorwaardelijk sepot wil afdoen, ligt het in de rede dat de verdachte daarvan schriftelijk mededeling wordt gedaan. Die verdachte heeft er onverminderd belang bij schriftelijk op de hoogte te worden gesteld van de motivering en de rechtsgevolgen van het voorwaardelijk sepot. Artikel 3.1.3 NSv zou daarvoor een afzonderlijke regeling moeten geven.

De overeenkomst zelf is ook vormvrij. Het ligt echter in de rede om de voorwaarden schriftelijk vast te leggen om in de toekomst misverstanden te voorkomen.

1.6 DE INHOUD VAN HET VOORWAARDELIJK SEPOT

1.6.1 *Wettelijke uitgangspunten*

In het civiele recht is het uitgangspunt dat partijen een grote mate van contractsvrijheid genieten. Deze vrijheid wordt beperkt door artikel 3:40 BW. Een overeenkomst is nietig of vernietigbaar als de inhoud of strekking ervan in strijd is met de goede zeden, de openbare orde of bepalingen van dwingend recht. In het strafrecht is het uitgangspunt dat de rechtsbetrekking tussen OM en verdachte eenzijdig is. Slechts in uitzonderingsgevallen is sprake van een meezijdige rechtsbetrekking. De mate van contractsvrijheid die tussen OM en verdachte bestaat, wordt bepaald door de discretionaire ruimte die de wet het OM biedt. Dat vloeit voort uit het legaliteitsbeginsel.

De voorwaarde van artikel 242 lid 3 Sv en van artikel 3.1.2 lid 2 NSv dat de verdachte meewerkt aan het vaststellen van zijn identiteit is dwingend en mag dus niet 'weggecontracteerd' worden. Daarmee is ook meteen de enige beperking gegeven die de wet expliciet stelt aan de voorwaarden die aan een sepot mogen worden verbonden. Ook voor het overige stelt de wet geen grenzen aan de inhoud van de overeenkomst. De wet beperkt het sepot niet tot bepaalde strafbare feiten en stelt geen grenzen aan de proeftijd en de termijn waarbinnen een bijzondere voorwaarde moet zijn voldaan. Dat duidt op een ruime mate van contractsvrijheid binnen de kaders van de taakstelling van OM en het algemeen belang in de zin van artikel 167 lid 2 Sv.

⁸⁰ Concept-MvT Boek 3 NSv, p. 11-12. In de concept-memorie van toelichting wordt niet alleen het verhoor genoemd, maar ook de toepassing van een andere vergelijkbare ingrijpende opsporingsbevoegdheid. Het lijkt in de rede te liggen om dat laatste dan ook uitdrukkelijk in artikel 3.1.1 lid 1 NSv te bepalen. Tevens wordt gesteld dat met de beperking van het geven van een kennisgeving van niet-vervolgving tot de situatie waarin de verdachte is verhoord aansluit bij bestaand beleid. Uit de in dat verband aangehaalde Aanwijzing gebruik sepotgronden (*Stcrt.* 2014, 23614) blijkt echter niet dat dit staand beleid is.

Niettemin stellen andere normen nadere grenzen aan de contractsvrijheid van OM en verdachte. Deze grenzen aan de inhoud van het voorwaardelijk sepot worden in deze paragraaf verkend. Omdat de strafrechtelijke overeenkomst door strafrechtelijke normen wordt beheerst, wordt onderzocht in hoeverre strafrechtelijke normen en beginselen beperkingen stellen aan de inhoud van de overeenkomst. Daartoe worden ook de beperkingen gerekend die uit het EVRM voortvloeien.

1.6.2 Feiten die uitgesloten zijn van voorwaardelijk seponeren

De wet stelt geen expliciete beperkingen aan de feiten die voorwaardelijk mogen worden geseponerd. Niettemin kunnen verdragsverplichtingen in de weg staan aan voorwaardelijk seponeren. Deze beperkingen worden in deze paragraaf onderzocht. Tevens wordt onderzocht in hoeverre uit de taakstelling van het OM beperkingen voortvloeien.

1.6.2.1 Verdragsrechtelijke vervolgingsverplichtingen

Een verplichting tot vervolging bestaat als sprake is van een verdenking van internationale misdrijven, zoals die tegenwoordig zijn opgenomen in het Statuut van Rome.⁸¹ Ook andere verdragen roepen verplichtingen in het leven om bepaalde gedragingen strafbaar te stellen. Het *Cybercrime*-verdrag verplicht bijvoorbeeld tot de strafbaarstelling van vormen van *cybercrime*.⁸² Deze verdragen verplichten niet zonder meer tot vervolging van de strafbare feiten waarop zij betrekking hebben, ook omdat vaak rekening wordt gehouden met landen die een opportunitiebeginsel kennen. Niettemin kunnen verdragen onder omstandigheden verplichten tot vervolging, bijvoorbeeld op grond van het beginsel *aut dedere aut iudicare*.⁸³ In zijn dissertatie heeft Geelhoed onderzocht welke gevolgen de Europese integratie heeft voor het opportunitiebeginsel. Artikel 4 lid 3 VEU vereist volgens het Hof van Justitie dat het Europese recht doeltreffend, evenredig en afschrikkend wordt gehandhaafd.⁸⁴ In verschillende richtlijnen zijn verplichtingen opgenomen tot strafbaarstelling van bepaalde overtredingen. Daaruit vloeit volgens Geelhoed niet zonder meer voort dat het OM voor alle strafbare feiten die het Unierecht raken verplicht zou zijn tot vervolging over te gaan, maar wel dat de vervolgingsbeslissing door het Europese recht wordt beïnvloed. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie is af te leiden dat des te ernstiger de overtreding is, des te eerder de lidstaat verplicht is om tot vervolging over te gaan.⁸⁵ Onder omstandigheden kan

81 Went 2013, p. 375-376.

82 Zie bijv. *Chapter II, Section 1* van het Verdrag inzake de bestrijding van strafbare feiten verbonden met elektronische netwerken (*Trb.* 2002, 18).

83 Went 2013, p. 375-376. Zie ook Simmelink 2004, p. 201-204.

84 Zie onder meer HvJ EU 21 september 1981, C-68/88 (*Commissie t. Griekenland*), r.o. 24.

85 Vgl. HvJ EU 10 april 2012, C-83/12 (*Vo*), r.o. 45.

daarom op grond van het Europese recht een verplichting bestaan om tot vervolging over te gaan.⁸⁶

De inhoud van het voorwaardelijk sepot wordt beperkt door verdragsrechtelijke vervolgingsverplichtingen. Als een dergelijke verplichting bestaat, mag in beginsel geen voorwaardelijk sepot worden aangeboden. Over de vraag onder welke omstandigheden verdragsrechtelijke vervolgingsverplichtingen bestaan zijn geen algemene uitspraken te doen. Een volledige inventarisatie van internationaalrechtelijke vervolgingsverplichtingen valt buiten de kaders van dit onderzoek.⁸⁷

Denkbaar is overigens dat een vervolgingsverplichting in de weg kan staan aan een onvoorwaardelijk beleidssepot, maar niet aan een voorwaardelijk beleidssepot. De effectieve handhaving waartoe bijvoorbeeld het Europese recht verplicht, kan onder bepaalde omstandigheden met een voorwaardelijk sepot afdoende gediend zijn.

1.6.2.2 Vervolgingsverplichtingen op grond van het EVRM

Het EVRM kent positieve verplichtingen om in het geval van ernstige strafbare feiten tot vervolging over te gaan. Als een dergelijke verplichting bestaat, is een voorwaardelijk sepot onrechtmatig. Onder welke omstandigheden sprake is van een vervolgingsverplichting, is afhankelijk van het in het geding zijnde verdragsrecht.⁸⁸

Artikel 2 EVRM – Recht op leven

Het EHRM acht een onafhankelijk strafvorderlijk onderzoek naar en berechting door een strafrechter van de verantwoordelijken voor een moord of doodslag (*intentional killing*) mede met het oog op het mogelijk maken van bestrafing noodzakelijk. Bovendien moet een strafrechtelijk verwijt demonstreren dat levensdelicten niet getolereerd worden. Voor dood door schuld (*mere error of judgment or carelessness*) verplicht artikel 2 EVRM in beginsel niet tot strafvorderlijk onderzoek en een strafproces, maar onder bijzondere omstandigheden kan dat anders zijn.⁸⁹

Er bestaat geen absolute plicht tot vervolging of veroordeling in het geval van een dood onder verdachte omstandigheden, omdat het strafvorderlijke onder-

86 Geelhoed 2013, p. 388-397; De Doelder 2005, p. 110-118. Zie ook Went 2013, p. 377.

87 Zie voor een wat oudere inventarisatie van EU-Kaderbesluiten en internationale verdragen: De Doelder 2005. De Doelder merkt op dat de Nederlandse vertalingen van kaderbesluiten doorgaans in veel imperatiever bewoordingen zijn gesteld dan de Engelse tekst.

88 Zie voor een meer uitgebreide en kritische analyse van positieve verdragsverplichtingen in de strafrechtelijke sfeer: Van Kempen 2008.

89 Zie onder meer EHRM 30 november 2004, 48939/99 (*Öneryıldiz t. Turkije*), r.o. 91-96; EHRM 24 februari 2015, 62578/09 (*Ciobanu t. Moldavië*), r.o. 32; EHRM 4 oktober 2016, 69546/12 (*Cevrioglu t. Turkije*), r.o. 49-54; EHRM 19 december 2017, 56080/13 (*Lopes de Sousa Fernandes t. Portugal*), r.o. 214-221.

zoek ook onvoldoende bewijs kan hebben opgeleverd. In het algemeen moet echter een adversair proces ten overstaan van een onafhankelijke en onpartijdige rechter worden gevoerd als sprake is van een gewelddadige of verdachte dood.⁹⁰

In *Kasap e.a. t. Turkije* heeft het hof expliciet overwogen dat een voorwaardelijke opschorting van de tenuitvoerlegging van een veroordeling wegens dood door schuld en het niet publiceren daarvan, leidde tot straffeloosheid en een gebrek aan normdemonstratie.⁹¹ Deze nadruk op de noodzaak van bestraffing van levensdelicten en op normdemonstratie sluit een voorwaardelijk sepot uit voor moord en doodslag en in sommige gevallen ook voor dood door schuld. Een voorwaardelijk sepot is immers geen straf en de geseponeerde feiten worden niet in een publiek strafproces berecht.

Artikel 3 EVRM – Verbod van onmenselijke of vernederende behandeling

Artikel 3 EVRM is pas van toepassing als een onmenselijke of vernederende behandeling een bepaald niveau van ernst heeft bereikt. Sprake moet zijn van lichamelijk letsel of intens lichamelijk of psychisch lijden. Daarvan was onder andere sprake in het geval van een schot in de knie, een dubbele kaakfractuur en een wond in het gezicht die gehecht moest worden, waarbij het slachtoffer drie tanden miste.⁹² Verkrachting valt eveneens binnen het bereik van artikel 3 EVRM.⁹³ In het geval van een 72-jarig slachtoffer van politiegeweld dat resulteerde in relatief licht letsel aan de handen is het minimumniveau daarentegen niet bereikt. Daarbij is in aanmerking genomen dat het slachtoffer dronken was en weerstand bood.⁹⁴ Bijkomende omstandigheden kunnen relatief licht fysiek letsel toch binnen het bereik van artikel 3 EVRM brengen. In dat verband kan worden gedacht aan lijfstraffen of *hate crimes*, omdat deze per definitie een vernederend (*degrading*) element in zich dragen.⁹⁵

Artikel 3 EVRM bevat primair de negatieve verplichting voor de staat om zich van schending te onthouden. Niettemin rust ook een positieve verplichting op de staat om te voorkomen dat burgers aan onmenselijke of vernederende behandeling worden onderworpen door andere burgers. In beginsel bestaat een plicht om steekhoudende beschuldigingen van onmenselijke of vernede-

90 EHRM 4 januari 2007, 18727/06 (*Szula t. Verenigd Koninkrijk*); EHRM 11 maart 2014, 60441/13, 68206/13, 68667/13 (*Gürtekin e.a. t. Cyprus*), r.o. 20.

91 EHRM 14 januari 2014, 8656/10 (*Kasap e.a. t. Turkije*), r.o. 60.

92 EHRM 8 november 2011, 18968/07 (*V.C. t. Slowakije*), r.o. 102.

93 EHRM 4 december 2003, 39272/98 (*M.C. t. Bulgarije*), r.o. 153.

94 EHRM 10 mei 2007, 53121/99 (*Stefan Iliev t. Bulgarije*), r.o. 40-45.

95 EHRM 20 oktober 2015, 15529/12 (*Balasz t. Hongarije*), r.o. 48-49.

rende behandeling te onderzoeken.⁹⁶ In de jurisprudentie van het EHRM over artikel 3 EVRM ligt de nadruk op de positieve verplichting om een effectief strafvorderlijk onderzoek in te stellen. Dat houdt niet zonder meer een verplichting in om in alle gevallen tot vervolging over te gaan. Niettemin hecht het hof ook onder artikel 3 EVRM aan een onderzoek ter terechtzitting door een onafhankelijke rechter en indien nodig bestraffing.⁹⁷ Moeilijk zou volgens het hof zijn in te zien op welke andere wijze effectieve afschrikking van de dader bereikt kan worden. Niet onder alle omstandigheden is strafrechtelijk optreden noodzakelijk. In *Beganovic t. Kroatië* overweegt het hof bijvoorbeeld dat in het geval van minderjarigen *community service* een adequate vervanging kan zijn van een strafrechtelijke sanctie.⁹⁸

De vraag of vervolging moet worden ingesteld is in het kader van artikel 3 EVRM mede afhankelijk van de wensen van het slachtoffer. Staten zijn niet zonder meer verplicht om feiten die het door artikel 3 EVRM beschermde recht raken door het OM te laten vervolgen als het slachtoffer zelf het recht heeft om een feit te vervolgen of daartoe andere *criminal law mechanisms* kan benutten.⁹⁹ Nu het vervolgingsmonopolie in Nederland bij het OM berust, zal het OM gewicht toe moeten kennen aan de wensen van het slachtoffer.

Zware schendingen van de lichamelijke en psychische integriteit zullen in beginsel vervolgd moeten worden als het slachtoffer daarop staat. Méér dan onder artikel 2 EVRM bestaat echter enige ruimte om op andere wijze dan door middel van het strafrecht tegen schending van lichamelijke en psychische integriteit op te treden,¹⁰⁰ zeker als het slachtoffer daarmee instemt. In gevallen van zware mishandeling is een voorwaardelijk sepot daarom niet zonder meer ondenkbaar, terwijl eenvoudige mishandeling doorgaans niet het minimum-niveau van artikel 3 EVRM zal bereiken en er dus geen positieve verplichting bestaat. In bijzondere gevallen is afzien van vervolging tegen de wensen van het slachtoffer vrijwel ondenkbaar. Voorbeelden van dergelijke gevallen zijn

96 EHRM 4 december 2003, 39272/98 (*M.C. t. Bulgarije*), r.o. 148-153; EHRM 12 april 2016, 12060/12 (*M.C. en A.C. t. Roemenië*), r.o. 107-111.

97 EHRM 25 juni 2009, 46423/06 (*Beganovic t. Kroatië*), r.o. 85; EHRM 26 maart 2013, 33234/07 (*Valiulienė t. Litouwen*), r.o. 85; EHRM 11 maart 2014, 26827/08 (*Abdu t. Bulgarije*), r.o. 42.

98 EHRM 25 juni 2009, 46423/06 (*Beganovic t. Kroatië*), r.o. 85. Zie ook *concurring opinion* Tulkens bij EHRM 4 december 2003, 39272/98 (*M.C. t. Bulgarije*), onder 2; Schabas 2015, p. 192.

99 EHRM 26 maart 2013, 33234/07 (*Valiulienė t. Litouwen*), r.o. 85. Onder omstandigheden is de staat niettemin verplicht te handelen, ook als het slachtoffer zelf de zaak voor de strafrechter kan brengen (EHRM 13 oktober 2016, 1870/05 (*Irina Smirnova t. Oekraïne*), r.o. 77).

100 Vgl. EHRM 13 oktober 2016, 1870/05 (*Irina Smirnova t. Oekraïne*), r.o. 71: 'The State authorities may not be expected to set in motion the criminal-law machinery in every case where neighbours, household members or other individuals engage in trivial disputes and seek to settle an ongoing personal conflict by involving the criminal justice authorities.'

feiten gepleegd jegens kwetsbare groepen zoals feiten gepleegd jegens minderjarigen,¹⁰¹ huiselijk geweld,¹⁰² *hate crimes*¹⁰³ en verkrachting.¹⁰⁴

Andere door het EVRM beschermde mensenrechten

De artikelen 2 en 3 EVRM bevatten absolute rechten. De positieve verplichting van de overheid om de lichamelijke integriteit van burgers zoveel mogelijk te waarborgen door middel van strafrechtelijke handhaving is een zware. Dat neemt niet weg dat ook andere door het EVRM beschermde rechten een positieve verplichting tot vervolging kunnen vestigen. Het gaat daarbij vooral om het (absolute) slavernijverbod (art. 4 EVRM),¹⁰⁵ het recht op vrijheid (art. 5 EVRM),¹⁰⁶ het recht op *private life* (art. 8 EVRM)¹⁰⁷ en het discriminatieverbod (art. 14 EVRM).¹⁰⁸ Omdat vervolgingsverplichtingen uit hoofde van deze artikelen zich minder vaak voor zullen doen, of óók uit artikel 3 EVRM voortvloeien, worden deze niet nader besproken.

1.6.2.3 Beperkingen die uit de taakstelling van het OM en het opportunitiebeginsel voortvloeien

Een effectieve strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde (art. 124 RO) en het algemeen belang in de zin van artikel 167 lid 2 Sv kunnen aan een voorwaardelijk sepot in de weg staan. Het opportunitiebeginsel en de taakstelling van het OM bieden een ruime beleidsvrijheid aan het OM om te bepalen onder welke voorwaarden vervolging al of niet in het algemeen belang is.¹⁰⁹

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft in zijn invloedrijke rapport *De toekomst van de nationale rechtsstaat* uit 2002 de aanbeveling gedaan om

101 EHRM 3 september 2015, 10161/13 (*M. en M. t. Kroatië*), r.o. 136.

102 Zie onder meer EHRM 13 oktober 2016, 1870/05 (*Irina Smirnova t. Oekraïne*), r.o. 71.

103 Zie onder meer EHRM 20 oktober 2015, 15529/12 (*Balasz t. Hongarije*), r.o. 52-54; EHRM 12 april 2016, 12060/12 (*M.C. en A.C. t. Roemenië*).

104 Zie onder meer EHRM 4 december 2003, 39272/98 (*M.C. t. Bulgarije*).

105 Zie onder meer EHRM 13 november 2012, 4239/08 (*C.N. t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 69.

106 Zie onder meer EHRM 15 januari 2009, 25385/04 (*Medova t. Rusland*), r.o. 122-124.

107 Zie onder meer EHRM 12 november 2013, 5786/08 (*Söderman t. Zweden*), r.o. 78-85. Uit de overwegingen van het hof volgt dat een vervolgingsverplichting veelal bestaat in het geval van aantasting van het recht op *private life* als gevolg van een aantasting van de fysieke en psychische integriteit van het slachtoffer. Vaak is dan eveneens sprake van schending van artikel 3 EVRM. In zaken die niet het minimumniveau van artikel 3 EVRM halen, maar waarin wel sprake is van schending van artikel 8 EVRM, hoeft niet zonder meer een toelucht tot het strafrecht te worden genomen.

108 EHRM 9 juni 2009, 33401/02 (*Opuz t. Turkije*), r.o. 199-202. Gezien de bescherming die artikel 3 EVRM aan kwetsbare groepen biedt, zal ook in dit geval doorgaans eveneens sprake zijn van schending van artikel 3 EVRM. Dat was in *Opuz t. Turkije* althans het geval.

109 Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 625-629; 't Hart 1994, p. 162.

bij ernstige geweldsdelicten het opportuniteitsbeginsel negatief toe te passen, in plaats van volgens de – toentertijd volgens de WRR vigerende – positieve interpretatie.

De positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel houdt in dat slechts tot vervolging mag worden overgegaan als daarmee het algemeen belang wordt gediend. Een negatieve interpretatie gaat ervan uit dat alleen in uitzonderingsgevallen vervolging *niet* in het algemeen belang is.¹¹⁰ De positieve toepassing van het opportuniteitsbeginsel zou volgens de WRR een meer terughoudend vervolgingsbeleid in de hand hebben gewerkt.¹¹¹ Of de positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel inderdaad tot een tekort in de rechtshandhaving ten aanzien van zware geweldsdelicten heeft geleid, of dat daaraan toch vooral de eveneens door de Raad geconstateerde capaciteitsproblemen aan ten grondslag lagen,¹¹² is niet zonder meer te zeggen.

De beleidsvrijheid van de individuele officier van justitie is ingeperkt door de aanwijzingen van het College van procureurs-generaal. Tegenwoordig wordt in het beleid een onderscheid gemaakt tussen veelvoorkomende criminaliteit en *high impact crime*. Onder *high impact crime* vallen volgens de Aanwijzing voor de opsporing onder andere gewelddadige vermogenscriminaliteit, zedendelicten, zware geweldsdelicten en levensdelicten.¹¹³ In het geval van *high impact crime* wordt in beginsel een opsporingsonderzoek ingesteld.¹¹⁴ De strafvorderingsrichtlijnen die zien op de zwaardere geweldsdelicten, zoals zware mishandeling,¹¹⁵ poging tot doodslag¹¹⁶ en verkrachting¹¹⁷ hebben als uitgangspunt dat een onvoorwaardelijke gevangenisstraf wordt geëist. Hoewel de Aanwijzing gebruik sepotgronden een voorwaardelijk sepot voor dergelijke delicten niet uitsluit,¹¹⁸ impliceert de combinatie van het steeds instellen van een opsporingsonderzoek en de gevangenisstraf als uitgangspunt voor de strafeis, dat slechts onder zeer bijzondere omstandigheden van vervolging voor deze delicten mag worden afgezien. Dat wordt bevestigd door de wetsgeschiedenis van de Wet OM-afdoening, waarin wordt opgemerkt dat: '[...] het OM aangeeft dat bij strafbare feiten als moord en doodslag een buitengerechterlijke afdoening zelden gepast zal zijn.'¹¹⁹

Daarmee is het strafvorderingsbeleid in lijn met het voor de hand liggende uitgangspunt dat het slechts zeer zelden in het belang van de rechtsorde kan zijn

110 't Hart 1994, p. 117-140.

111 WRR 2002, p. 11.

112 WRR 2002, p. 11, 219-236.

113 *Stcrt.* 2013, 35757, Bijlage.

114 *Stcrt.* 2013, 35757, p. 4.

115 *Stcrt.* 2016, 62586.

116 *Stcrt.* 2015, 40614.

117 *Stcrt.* 2012, 24714.

118 *Stcrt.* 2014, 23614.

119 *Kamerstukken II* 2004-05, 29 849, 3, p. 68.

om een voorwaardelijk sepot aan te bieden voor ernstige geweldsdelicten. Hoewel de praktijk kan afwijken van dit beleid, kan niet worden gezegd dat het OM het opportunititeitsbeginsel interpreteert op een wijze die tot terughoudendheid noopt ten aanzien van de vervolging van zware misdrijven.

Het algemeen belang in de zin van artikel 167 lid 2 Sv en de algemene taakstelling bieden geen concrete handleiding voor de vervolgingsbeslissing in individuele zaken. Een verdergaande beperking dan de algemene notie dat seponeren van ernstige feiten op beleidsgronden zelden in het algemeen belang is, kan uit deze bepalingen niet worden afgeleid. Een juridisch steviger grondslag voor de beperking van de beleidsvrijheid van het OM ten aanzien van de vervolging van zware geweldsdelicten kan worden gevonden in de positieve verplichtingen uit hoofde van (met name) artikel 2 en 3 EVRM.

1.6.3 Voorwaarden

1.6.3.1 Inleiding

Artikel 167 lid 2 Sv bepaalt dat de officier van justitie onder het stellen van voorwaarden mag afzien van vervolging. Artikel 242 lid 2 Sv bepaalt hetzelfde, maar daaraan wordt in lid 3 toegevoegd dat aan een voorwaardelijk sepot op deze grondslag altijd ook de voorwaarde wordt gesteld dat de verdachte zijn medewerking verleent aan het vaststellen van zijn identiteit door vingerafdrukken af te laten nemen of door een identiteitsbewijs te laten zien. Bij de uitvoering van de voorwaarden wordt de identiteit van de verdachte vastgesteld. Volgens het voorgestelde artikel 3.1.2 NSv gaat deze voorwaarde voor alle voorwaardelijke sepoten gelden.¹²⁰

De voorwaarde van artikel 242 lid 3 Sv was aanvankelijk opgenomen in het inmiddels vervallen artikel 244 lid 4 Sv en is later verplaatst naar artikel 242 lid 3 Sv.¹²¹ Artikel 244 lid 4 (oud) Sv is ingevoerd met de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen. Het doel van die wet is om te waarborgen dat dwangmiddelen, straffen en maatregelen niet de verkeerde persoon treffen.¹²² Uit de wetsgeschiedenis blijkt niet waarom de voorwaarde ter vaststelling van de identiteit van de verdachte uitsluitend van belang zou zijn voor een voorwaardelijk sepot na sluiting van een gerechtelijk vooronderzoek. De ratio die aan de Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen ten grondslag ligt, geldt evenzeer voor het voorwaardelijk sepot op de voet van artikel 167 lid 2 Sv. Artikel 3.1.2 NSv herstelt deze omissie daarom terecht.

120 Conceptwetsvoorstel Boek 3 NSv, p. 2.

121 *Stb.* 2009, 317; 2014, 540.

122 *Kamerstukken II* 2007-08, 31 436, 3, p. 1.

Als een voorwaardelijk sepot op de voet van artikel 242 lid 2 Sv niet de voorwaarde van het derde lid bevat, is het sepot onrechtmatig. Op grond van het vertrouwensbeginsel lijkt deze onrechtmatigheid zonder rechtsgevolgen te moeten blijven. Een dergelijke omissie van de zijde van het OM kan de verdachte niet worden tegenworpen. Hij mag erop vertrouwen dat het aanbod dat het OM hem doet aan de daaraan te stellen formele vereisten voldoet. Het voorwaardelijk sepot blijft dan ook in stand als deze voorwaarde ontbreekt.

Andere voorwaarden die aan het sepot kunnen worden verbonden zijn niet expliciet in de wet omschreven. Noch artikel 167 lid 2 Sv, noch artikel 242 lid 2 Sv, noch artikel 3.1.2 NSv stelt daaraan beperkingen. In de volgende paragrafen wordt geprobeerd te omlijnen aan welke eisen de aan het sepot te verbinden voorwaarden moeten voldoen.

Aan de inkadering van de aan het sepot te stellen voorwaarden gaat een korte omschrijving van de straftheoretische achtergrond van het voorwaardelijk sepot vooraf. Ook wordt besproken of een voorwaardelijk sepot kan zijn toegelaten als de verdachte ontoerekenbaar wordt geacht.

1.6.3.2 Straftheoretische achtergrond van het voorwaardelijk sepot

De praktijk van het voorwaardelijk seponeren is eind negentiende eeuw in Amsterdam ontstaan. De Vereniging Pro Juventute sprak in 1896 met het OM af dat bepaalde jongeren niet vervolgd zouden worden als zij de aanwijzingen van de vereniging zouden opvolgen en geen nieuwe strafbare feiten zouden begaan.¹²³ Deze voorloper van de HALT-projecten werd vanaf 1907 ook voor volwassenen gebruikt.¹²⁴

Het voorwaardelijk sepot is vervolgens in het Wetboek van Strafvordering opgenomen in artikel 244 lid 3 Sv (oud).¹²⁵ In de memorie van toelichting bij het Wetboek van Strafvordering wordt daarover opgemerkt:

‘Een nieuw beginsel van strafrechtspolitiek is nedergelegd in het derde lid. Het kan in het belang van den verdachte zijn, dat de officier van justitie toeft [‘talmt’, JB] met het nemen van eene beslissing aangaande de vervolging. Bepaalde voorwaarden voor levenswijze en gedrag kunnen gesteld worden, omtrent wier vervulling de officier, zich vóór zijne definitieve beslissing kan vergewissen. Het instituut der voorwaardelijke niet-vervolging, in de praktijk meermalen met gunstig gevolg toegepast, doet aldus wettelijk zijne intrede.’¹²⁶

123 Zie over deze ontstaansgeschiedenis: Verkaik 1996, p. 13-33.

124 Reijntjes 1985, p. 297-298.

125 Eerder al werd het voorwaardelijk sepot voor minderjarigen gecodificeerd in artikel 227r (oud) Sv (*Stb.* 1921, 834).

126 *Kamerstukken II* 1913-14, 286, 3, p. 112.

Pas veel later, met de invoering van de Wet OM-afdoening, is het voorwaardelijk sepot buiten het kader van het gerechtelijk vooronderzoek van een wettelijke grondslag voorzien in artikel 167 lid 2 Sv.¹²⁷ In de memorie van toelichting op de Wet OM-afdoening wordt het voorwaardelijk sepot opnieuw in de context van gedragsvoorwaarden geplaatst.¹²⁸

Nadere reflectie op de aard en de positie van het voorwaardelijk sepot in het stelsel van strafrechtelijke sancties ontbreekt in de wetsgeschiedenis. De oorsprong van het voorwaardelijk sepot ligt echter in het gedachtegoed van de Moderne Richting.¹²⁹ Het 'nieuw beginsel van strafrechtspolitiek' in het hiervoor opgenomen citaat uit de memorie van toelichting verwijst vrijwel zeker naar de Moderne Richting.¹³⁰ De initiatiefnemer en oprichter van Pro Juventute was bovendien de hoogleraar en belangrijke exponent van de Moderne Richting G.A. van Hamel.¹³¹

De Moderne Richting beschouwde het strafrecht als middel van 'sociaal verweer' tegen ongewenst gedrag. Zij was op zoek naar manieren om praktisch en wetenschappelijk verantwoord criminaliteit te bestrijden. Daarbij moest vooral de aandacht uitgaan naar de persoon van de verdachte en het bij hem teweegbrengen van gedragsverandering. De voorwaardelijke veroordeling is – naast de tbs-maatregel – de belangrijkste blijvende invloed van de Moderne Richting op het hedendaagse strafrecht.¹³² Een voorwaardelijk sepot maakt het mogelijk om snel te reageren op een strafbaar feit en gedragsaanpassing te bewerkstelligen, terwijl voorkomen wordt dat de verdachte belast wordt met een zich voortslepend strafproces.¹³³

Bleichrodt beschouwt het voorwaardelijk sepot als buitengerechtelijke pendant van de voorwaardelijke veroordeling. Bij het voorwaardelijk sepot gaat het – net als bij de voorwaardelijke veroordeling – om het bewerkstelligen van gedragsverandering bij de verdachte of om herstel van de door het strafbare feit aangerichte schade.¹³⁴ De transactie is daarentegen – anders dan wel is aangenomen¹³⁵ – geen variant van het voorwaardelijk sepot, maar de buitengerechtelijke pendant

127 *Stb.* 1925, 465.

128 *Kamerstukken II* 2004-05, 29 849, 3, p. 24-25.

129 Verkaik 1996, p. 16-20.

130 In de *Inleiding tot de studie van het Nederlandsche strafrecht* van Van Hamel (Van Hamel/Van Dijk 1927, p. 476-479) wordt het voorwaardelijk sepot geschaard onder de 'nieuwere strafrechtspolitiek'. De Moderne Richting stond ook wel bekend als de Nieuwe Richting.

131 Verkaik 1996, p. 13-15.

132 Zie over de invloed van de Moderne Richting op de voorwaardelijke veroordeling: Bleichrodt 1996, p. 15-18.

133 Vgl. J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 17.1.

134 Bleichrodt 1996, p. 202. Zie ook J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 17.9. Zie ook par. 1.3.1.

135 Van den Biggelaar 1994, p. 59; Reijntjes 1985, p. 299. Van den Biggelaar (1994, p. 392-393) pleit ervoor de transactie en het voorwaardelijk sepot samen te voegen in één regeling van afdoening onder voorwaarden. Vgl. Osinga 1992, p. 198.

van de onvoorwaardelijke geldboete. Bij de transactie staan vergelding en leedtoevoeging als strafdoel voorop.

Dit doet de vraag rijzen in hoeverre het voorwaardelijk sepot een punitief element mag bevatten. In de literatuur over het voorwaardelijk sepot wordt aangenomen dat het voorwaardelijk sepot niet primair leedtoevoeging mag beogen. Daardoor zou het tot een 'surrogaatstraf' verworden.¹³⁶ Met een voorwaardelijk sepot moet gedragsverandering of herstel beoogd zijn. Een neveneffect daarvan is dat een voorwaardelijk sepot wel een element van leedtoevoeging bevat. De verdachte wordt immers beperkt – zij het vrijwillig – in zijn vrijheid. Dat leedtoevoeging een gevolg is van het voorwaardelijk sepot, transformeert deze vorm van afdoening nog niet tot een vorm van bestraffing.

Niettemin kan niet worden gezegd dat het voorwaardelijk sepot in het geheel geen punitief element bevat. Voorwaarde voor een voorwaardelijk sepot is immers dat de officier van justitie ervan overtuigd is dat de verdachte een strafbaar feit heeft gepleegd. Doordat op deze vaststelling een reactie volgt, wordt uitgedrukt dat de verdachte een fout heeft begaan en dat hem daarvan een verwijt kan worden gemaakt, hoewel de reactie zelf geen beoogde leedtoevoeging is. In dat opzicht lijkt het voorwaardelijk sepot op wat voorheen de 'berisping ter parkette'¹³⁷ werd genoemd en wat tegenwoordig een 'normoverdragend gesprek' heet en waarna een onvoorwaardelijk beleidssepot volgt. Een dergelijk gesprek kan worden beschouwd als de lichtst mogelijke reactie op een strafbaar feit, die toch een element van afkeuring bevat.

1.6.3.3 Is een voorwaardelijk sepot toegelaten als sprake is van ontoerekenbaarheid?

Als de officier van justitie een rechtvaardigingsgrond aanwezig acht, is een (on)voorwaardelijk beleidssepot niet toegelaten. Ook in het geval van een schulduitsluitingsgrond als psychische overmacht of noodweerexces is dat het geval.¹³⁸ Hoewel dan sprake is van een bewijsbaar strafbaar feit resulteert een vervolging in een van deze gevallen naar de inschatting van de officier van justitie in een ontslag van alle rechtsvervolging. In een dergelijk geval kan de rechter geen voorwaarden betreffende het gedrag van de verdachte stellen.¹³⁹ Het zou in strijd met het beginsel van zuiverheid van oogmerk zijn als de officier van justitie dan via de weg van het voorwaardelijk sepot zou proberen gedragsvoorwaarden te stellen.

136 Van den Biggelaar 1994, p. 55; Reijntjes 1985, p. 304, 308; J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 17.3.

137 Van den Biggelaar 1994, p. 57-58.

138 Van den Biggelaar 1994, p. 49-50. Volgens de Aanwijzing gebruik sepotgronden (*Stcrt.* 2014, 23614, Bijlage) moet in deze gevallen de technische sepotcode 06 'dader niet strafbaar' worden gehanteerd.

139 De vervolging kan bij ontslag van alle rechtsvervolging wel resulteren in een maatregel als onttrekking aan het verkeer van inbeslaggenomen voorwerpen (art. 36b Sr).

Is de officier van justitie van oordeel dat het feit wegens een psychische stoornis niet aan de verdachte kan worden toegerekend (art. 39 Sr), dan is deze kwestie gecompliceerder.

In veel gevallen van ontoerekenbaarheid is sprake van ernstige strafbare feiten. Mede op grond van positieve EVRM-verplichtingen en op grond van overwegingen van maatschappelijke veiligheid zal de officier van justitie gehouden zijn om de verdachte te vervolgen. Anders dan wanneer sprake is van de aanwezigheid van andere strafuitsluitingsgronden, kan een vervolging van een ontoerekenbare dader vaak in een tbs-maatregel (art. 37a Sr) of een plaatsing in een psychiatrisch ziekenhuis (art. 37 Sr) resulteren. Aan de bevoegdheid om tbs op te leggen is gekoppeld de bevoegdheid van de rechter om, in het kader van een tbs met voorwaarden, voorwaarden te stellen die het gedrag van de verdachte betreffen (art. 38 lid 1 jo. 38b sub 1 Sr).¹⁴⁰

Gedragsbeïnvloeding, niet leedtoevoeging, is het met het voorwaardelijk sepot na te streven doel. De gedragsvoorwaarden die aan de voorwaardelijke tbs worden gesteld zijn daarop eveneens gericht.¹⁴¹ De aard van het voorwaardelijk sepot verzet zich er daarom niet tegen om het voorwaardelijk sepot niet alleen op te vatten als de buitengerechtelijke pendant van de voorwaardelijke straf, maar ook als de buitengerechtelijke pendant van de voorwaardelijke tbs. De implicatie daarvan is dat ook als de officier van justitie van oordeel is dat het feit niet aan de verdachte kan worden toegerekend, hij bevoegd is om af te zien van vervolging onder voorwaarden die het gedrag van de verdachte betreffen.

Hoewel het niet is uitgesloten om een feit begaan door een ontoerekenbare verdachte voorwaardelijk te seponeren – onverminderd de hiervoor beschreven vervolgingsverplichtingen – rijzen in dat verband enkele bijzondere problemen. Deze problemen hebben betrekking op de andere voorwaarden die worden gesteld aan een voorwaardelijk sepot.

Tussen psychisch gestoorde verdachte en OM bestaat een grote asymmetrie. Op de officier van justitie rust daarom op grond van de notie van correlativiteit een bijzondere zorgplicht om zich ervan te vergewissen dat geen sprake is van onbekwaamheid bij de ontoerekenbare verdachte.¹⁴² Daarnaast is het risico op wilsgebreken groter. Ook daarop moet de officier van justitie bedacht zijn.

Deze problemen rijzen overigens niet alleen ten aanzien van de ontoerekenbare verdachte, maar raken ieder voorwaardelijk sepot waarbij een verdachte met een psychische stoornis betrokken is of het vermoeden daarvan bestaat.¹⁴³ Wel is het

140 E.J. Hofstee in: Noyon/e.a., art. 38b Sr, aant. 3-4. Op de voet van artikel 38z Sr bestaat eveneens de mogelijkheid om aan de ontoerekenbare verdachte voorwaarden betreffende het gedrag te stellen. Deze is echter gekoppeld aan de bevoegdheid om tbs op te leggen (art. 38z lid 1 sub a Sr).

141 E.J. Hofstee in: Noyon/e.a., art. 38b Sr, aant. 2.

142 Zie par. 1.5.2.

143 Gremmen 2018, p. 265-272.

zo dat ontoerekenbaarheid zich in het algemeen slechts voor zal doen in het geval van ernstige psychische stoornissen.¹⁴⁴

De vaststelling van ontoerekenbaarheid vereist dat aannemelijk is dat de verdachte ten tijde van het delict aan een stoornis leed en ook dat inzicht bestaat in de wijze waarop de stoornis het gedrag van de verdachte ten tijde van het delict heeft beïnvloed. Om een oordeel te kunnen geven over ontoerekenbaarheid is gedragswetenschappelijke rapportage over de invloed die de stoornis op het gedrag van de verdachte uitoefende ten tijde van het delict van groot belang.¹⁴⁵ Zonder inzicht in de geestgesteldheid van de verdachte ten tijde van het delict is een oordeel over ontoerekenbaarheid moeilijk te geven. De officier van justitie zal in de fase waarin de vervolgingsbeslissing ten aanzien van relatief lichte strafbare feiten wordt genomen vaak niet over een gedragswetenschappelijke rapportage *pro justitia* beschikken, maar over een meer summier reclasseringsrapport.

Tbs onder voorwaarden mag op de voet van artikel 37a lid 1 Sr alleen worden opgelegd als sprake is van misdrijven waarop een gevangenisstraf van vier jaren of meer is gesteld en in het geval van enkele afzonderlijk omschreven misdrijven. Als de officier van justitie een sepot onder voorwaarden zou aanbieden aan een ontoerekenbare verdachte ten aanzien van een feit waarvoor tbs niet is toegelaten, dan zou dit resulteren in gedragsvoorwaarden in een geval waarin vervolging alleen in een 'kaal' ontslag van alle rechtsvervolging kan resulteren. Een dergelijk sepot is – zoals aan het begin van deze paragraaf is betoogd – onrechtmatig wegens strijd met het beginsel van zuiverheid van oogmerk.¹⁴⁶

In de gevallen waarin een voorwaardelijk sepot ten aanzien van een ontoerekenbare verdachte niet onrechtmatig is – namelijk de feiten omschreven in artikel 37a lid 1 Sr – is vervolging doorgaans opportuun als de algemene veiligheid van personen of goederen opleggen van een tbs-maatregel vereist. Niettemin is denkbaar dat in uitzonderingsgevallen kan worden geoordeeld dat de noodzaak voor de vordering van een tbs onder voorwaarden komt te vervallen, als voorwaardelijk geseponeerd wordt. Onder die omstandigheid is een voorwaardelijk sepot aan een ontoerekenbare verdachte niet zonder meer uitgesloten.

Deze problemen rijzen alleen als de verdachte ontoerekenbaar wordt geacht. Is de officier van justitie van oordeel dat het feit wegens een psychische stoornis in mindere mate aan de verdachte kan worden toegerekend, dan is oplegging van een ((deels) voorwaardelijke) straf door de rechter denkbaar en kan daarom, in het buitengerechtelijke domein, worden afgezien van vervolging onder het stellen van voorwaarden.

144 Bijlsma 2016, p. 214-244.

145 Bijlsma 2016, p. 260-262.

146 Zie par. 1.6.3.4, onder *Beginselen van een behoorlijke procesorde*.

Volgens het voorgestelde artikel 3.1.2 lid 1 NSv moet de officier van justitie ervan overtuigd zijn dat *het feit* strafbaar is als hij voorwaardelijk wil seponeren. In artikel 4.3.1.4 NSv wordt het bestaande onderscheid uit artikel 351 Sv tussen de strafbaarheid van het feit en de strafbaarheid van de dader gehandhaafd. Dat wekt de suggestie dat artikel 3.1.2 NSv een voorwaardelijk sepot toelaat als het feit wél, maar de dader níét strafbaar is. Dat zou weer impliceren dat een voorwaardelijk sepot mag worden aangeboden als de officier van justitie van oordeel is dat een strafuitsluitingsgrond aanwezig is.¹⁴⁷ Hoewel dit – als hiervoor betoogd – volgens geldend recht onder uitzonderlijke omstandigheden denkbaar is in geval van ontoerekenbaarheid, moet een aanbod tot een voorwaardelijk sepot in het geval van bijvoorbeeld overmacht of noodweer(exces) in strijd worden geacht met de beginselen van een behoorlijke procesorde.¹⁴⁸ Het verdient daarom aanbeveling om het voorgestelde artikel 4.3.1.4 NSv te heroverwegen. Daarbij ligt het voor de hand om te bepalen dat een voorwaardelijk sepot alleen toegelaten is als de officier van justitie ervan overtuigd is dat het feit en de verdachte strafbaar zijn. De toegevoegde waarde van een voorwaardelijk sepot als de verdachte ontoerekenbaar wordt geacht is op grond van het voorgaande gering.

1.6.3.4 Begrenzing van de aan het sepot te stellen voorwaarden

De tekst van artikel 167 lid 2 Sv stelt geen grenzen aan de voorwaarden die aan het sepot mogen worden verbonden. Uit de hiervoor beschreven aard van het voorwaardelijk sepot vloeien al enige beperkingen voort. Voorwaarden die primair leedtoevoeging beogen zijn uitgesloten, ook al vergen zij dat de verdachte zich op een bepaalde manier gedraagt. Betaling van een geldbedrag aan de Staat is om die reden een voorwaarde die niet aan het voorwaardelijk sepot mag worden gesteld. Daarvoor moet de weg van de transactie worden gevolgd, voor zover deze naast de strafbeschikking blijft bestaan. Een vrijwillig huisarrest ter boetedoening is evenmin rechtmatig. Dat zou immers een surrogaatstraf zijn. Meer excentrieke vormen van boetedoening zijn eveneens uitgesloten.¹⁴⁹ Een gedragsvoorwaarde mag

147 Een feit wordt niet strafbaar geacht als de bewezenverklaring niet als een strafbaar feit is te kwalificeren. De dader is niet strafbaar als een strafuitsluitingsgrond wordt aangenomen. Zie onder meer Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 907, 911.

148 In de Aanwijzing gebruik sepotgronden (*Stcr.* 2014, 23614, p. 4) worden psychische overmacht en noodweer(exces) daarom terecht aangemerkt als gronden voor een technisch sepot (sepot-code 06).

149 Amerikaanse rechters bieden nogal eens publieke boetedoening aan in ruil voor strafvermindering. Voorbeelden zijn (J. Turley, 'Shame on you', *The Washington Post* 18 september 2005): het dragen van een bord met daarop: 'I stole mail. This is my punishment', dertig nachten slapen in het hondenhek waarin de veroordeelde zijn zoon gedwongen had te slapen en het in huis plaatsen van een doods-kist om aan de gevaren van druggebruik te worden herinnerd. Zonder meer creatief is de voorwaarde om op een ezel door de stad te rijden met een bord met daarop: 'Sorry for the jackass offense', opgelegd aan een man en vrouw die op kerstavond een standbeeld van

bovendien geen verkapte uitoefening van een dwangmiddel zijn.¹⁵⁰ De instemming van de verdachte met deze voorwaarden kan aan de onrechtmatigheid van het stellen van punitieve voorwaarden niet afdoen. Als een officier van justitie dergelijke voorwaarden toch verbindt aan een sepot, dan is sprake van *détournement de pouvoir*.

Op historische en systematische gronden bestaat een analogie tussen de gedragsvoorwaarden die in het kader van de voorwaardelijke veroordeling kunnen worden gesteld en de voorwaarden die aan het voorwaardelijk sepot mogen worden verbonden.¹⁵¹ De voorwaarden te verbinden aan een voorwaardelijk sepot moeten de levenswijze of het gedrag van de verdachte betreffen.¹⁵² De Hoge Raad omschrijft de in het kader van de aan de voorwaardelijke veroordeling te verbinden gedragsvoorwaarden als voorwaarden waartoe de veroordeelde uit 'een oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden moet worden geacht' (herstel), respectievelijk 'ter bevordering van een goed levensgedrag' (speciale preventie).¹⁵³ Met het voorwaardelijk sepot moet – net als met de voorwaardelijke veroordeling – herstel of speciale preventie worden nagestreefd.

De jurisprudentie van de Hoge Raad over de gedragsvoorwaarden van artikel 14c lid 2 Sr wordt in deze paragraaf gebruikt om de aan het sepot te stellen voorwaarden af te bakenen.¹⁵⁴ Een belangrijk verschil tussen de voorwaardelijke veroordeling en het voorwaardelijk sepot is echter dat de eerste eenzijdig door de rechter wordt opgelegd en het laatste – voor zover het om een meerzijdig sepot gaat – alleen met instemming van de verdachte.¹⁵⁵ In de analyse wordt daarom ook betrokken welke gevolgen deze vaststelling heeft voor de te stellen voorwaarden.

Artikel 167 lid 2 Sv laat binnen de hiervoor genoemde doelen een grote diversiteit aan voorwaarden toe. Het teruggeven van een hond aan het slachtoffer is volgens

Jezus vernielden. Dergelijke sancties zijn niet zonder meer in strijd met het verbod op *cruel and unusual punishment* van het achtste amendement op de Amerikaanse grondwet: U.S. Court of Appeals (9th. Cir.) 9 augustus 2004, 379 F.3d 596 (*U.S. v. Gementera*).

150 De voorwaardelijke veroordeling onder de voorwaarde dat de verdachte zonder enige beperking meewerkt aan controle door de politie van zijn computer en andere apparatuur op kinderpornografie werd mede om die reden ontoelaatbaar geoordeeld: HR 23 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:302, r.o. 2.5.

151 Bleichrodt 1996, p. 202; J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 17.3. Zie ook par. 1.6.3.2.

152 Zie het citaat uit de MvT bij het Wetboek van Strafvordering in par. 1.6.3.2.

153 Zie onder meer HR 26 november 1968, ECLI:NL:HR:AB6079; HR 19 september 2017, ECLI:NL:HR:2392, r.o. 3.2. De archaisch aandoende formulering van de Hoge Raad wordt in de literatuur met herstel en speciale preventie in verband gebracht. 'Bevordering van goed levensgedrag' moet eng worden geïnterpreteerd als: het voorkomen van strafbare feiten. Zie onder meer Bleichrodt 1996, p. 38; Enschedé 1970.

154 Zie ook Bleichrodt 1996, p. 81-85; Mulder & Schootstra 1974, p. 69; Reijntjes 1985, p. 308; J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 17.3.

155 Reijntjes 1985, p. 308.

de Hoge Raad bijvoorbeeld geen ontoelaatbare voorwaarde in de zin van artikel 14c lid 2 Sr.¹⁵⁶ Het is niet mogelijk om een uitputtende opsomming te geven van alle voorwaarden die gesteld kunnen worden, omdat deze volledig op de casus kunnen zijn toegespitst en – belangrijker – de tekst van de wet geen beperkingen stelt.

Stelt het systeem van de wet beperkingen?

Hiervóór kwam aan de orde dat met de Wet OM-afdoening beoogd werd de mogelijkheden die het voorwaardelijk sepot biedt te ‘integreren’ in de strafbeschikking.¹⁵⁷ Dat zou kunnen betekenen dat het voorwaardelijk sepot als afdoeningswijze zijn betekenis heeft verloren voor zover de strafbeschikking voorziet in de mogelijkheid om bepaalde voorwaarden te stellen.¹⁵⁸

In de wetsgeschiedenis van de Wet OM-afdoening is echter steeds benadrukt dat het voorwaardelijk sepot een eigen functie blijft behouden, niet alleen voor feiten waarvoor een strafbeschikking niet is toegelaten, maar ook omdat het voorwaardelijk sepot ‘maatwerk’ mogelijk zou maken en in gevallen waarin een gedragsaanwijzing niet met een punitieve sanctie gepaard hoefde te gaan. Wellicht is mede om die reden het voorwaardelijk sepot van artikel 167 lid 2 Sv voor het eerst van een wettelijke grondslag voorzien. Bovendien wordt in de wetsgeschiedenis uiteindelijk niet méér gezegd dan dat de voorwaarden van het voorwaardelijk sepot zich ‘in het algemeen’ in de constructie van de strafbeschikking laten inpassen.¹⁵⁹

Uit de wetsgeschiedenis van de Wet OM-afdoening blijkt weliswaar dat een groot deel van de zaken die voorheen met een voorwaardelijk sepot werden afgedaan ook met een strafbeschikking kunnen worden afgedaan, maar uit niets volgt dat de aanwijzingen die aan een strafbeschikking mogen worden verbonden zijn uitgesloten als voorwaarden aan een sepot.¹⁶⁰

Uit de wetsgeschiedenis van de Wet vermogenssancties volgt dat – met uitzondering van de betaling van een geldsom aan de staat – de voorwaarden die op grond van artikel 74 Sr aan de transactie mogen worden gesteld, ook als voorwaarde aan het sepot mogen worden verbonden. De afstand en uitlevering van voorwerpen, schadevergoeding en de ontneming van het geschatte voordeel mogen

156 HR 30 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BI1308.

157 Zie par. 1.3.2.

158 Kessler (2015/3.3.4) leidt uit het feit dat de bijzondere voorwaarden in de strafbeschikking geïntegreerd moesten worden af dat feiten die ook middels een strafbeschikking kunnen worden afgedaan alleen onder de algemene voorwaarde geseponeerd mogen worden. Uit de in de hoofdtekst aangehaalde passages blijkt echter dat ook feiten die met een strafbeschikking mogen worden afgedaan volgens de wetsgeschiedenis onder bijzondere voorwaarden geseponeerd mogen worden. Zie ook par. 1.3.2.

159 Zie par. 1.3.2.

160 Zie ook T. Kooijmans, in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 257a Sv, aant. 6.

als voorwaarde aan een voorwaardelijk sepot worden verbonden, ook al zijn deze voorwaarden ook in artikel 74 lid 2 Sr opgenomen.¹⁶¹

Volgens artikel 1.1 lid 1 sub n Wfz kunnen aan het sepot voorwaarden tot opneming in een zorginstelling, ambulante behandeling of het gebruik van voorgeschreven medicatie worden verbonden.¹⁶² De Wet forensische zorg laat dus relatief ingrijpende voorwaarden toe die ook aan de voorwaardelijke veroordeling en (ten dele) aan de strafbeschikking mogen worden verbonden.

Het bestaan van andere buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten waarin voorwaarden betreffende het gedrag van de verdachte kunnen worden gesteld, houdt geen beperking in van de gedragsvoorwaarden die aan het sepot mogen worden verbonden.

Bleichrodt heeft betoogd dat de expliciet in artikel 14c lid 2 Sr geregelde voorwaarden niet aan een voorwaardelijk sepot mogen worden verbonden. Uit de wetgeschiedenis van het voorwaardelijk sepot blijkt dat het voorwaardelijk sepot nauw aansluit bij wat tegenwoordig artikel 14c lid 2 sub 14 Sr is: het stellen van '[...] andere voorwaarden, het gedrag van de veroordeelde betreffende.'¹⁶³ Zonder specifieke wettelijke grondslag zouden de andere in lid 2 opgenomen voorwaarden daarom niet aan een sepot mogen worden verbonden. Bleichrodt maakt daarbij een uitzondering voor de voorwaarde schadevergoeding aan het slachtoffer te betalen, omdat de verplichting daartoe uit de wet (art. 6:162 BW) voortvloeit.¹⁶⁴

In artikel 14c lid 2 Sr zijn intussen nieuwe voorwaarden opgenomen, de voorwaarden onder 6-9 en 11-13. Het gaat – kort gezegd – om een gebiedsverbod en -gebod, een meldplicht, een alcohol- of drugsverbod, de opneming in een zorginstelling of instelling voor begeleid wonen, de verplichting om zich onder behandeling te laten stellen en het deelnemen aan een gedragsinterventie. Voorheen werden deze voorwaarden gebaseerd op de bevoegdheid om 'andere voorwaarden' te stellen. De vraag is of deze andere voorwaarden niet langer aan het voorwaardelijk sepot mogen worden verbonden, nu deze expliciet zijn geregeld.

De nieuwe voorwaarden in artikel 14c lid 2 Sr zijn in de wet opgenomen, onder andere omdat daarvoor de gedragsvoorwaarden niet altijd voldoende duidelijk in de uitspraak werden omschreven, waardoor niet altijd helder was waartoe de verdachte verplicht was. De wettelijke verankering van deze voorwaarden moest de

161 Dit volgt *a contrario* uit de memorie van antwoord bij de Wet vermogenssancties: *Kamerstukken I* 1982-83, 15 012, 31a, p. 12, 16-17. Aldus ook J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 17.3.

162 Artikel 1.1 lid 1 onder n Wfz bepaalt: 'voorwaarde: een beperkende bepaling bij een straf, maatregel, sepot of gratie, of de tenuitvoerlegging daarvan, die inhoudt dat een persoon zich laat opnemen in een instelling dan wel zich onder behandeling stelt van een zorgverlener of door een zorgverlener voorgeschreven of aangeboden geneesmiddelen gebruikt dan wel gedooft dat hij zich geneesmiddelen laat toedienen;' (*Stb.* 2018, 38, p. 2).

163 Zie par. 1.6.3.2.

164 Bleichrodt 1996, p. 202. Aldus ook J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 17.3.

rechtszekerheid en de effectiviteit van de voorwaardelijke veroordeling ten goede komen.¹⁶⁵

Deze wetswijziging zou zo kunnen worden geïnterpreteerd dat nu artikel 167 lid 2 Sv deze voorwaarden niet duidelijk omschrijft, zij vanuit het oogpunt van rechtszekerheid en efficiëntie niet langer aan een sepot mogen worden verbonden. Deze interpretatie is echter in strijd met artikel 1.1 lid 1 sub n Wfz. Ook zou zij impliceren dat deze voorwaarden niet langer als gedragsaanwijzing aan een strafbeschikking mogen worden verbonden, nu deze evenmin expliciet in artikel 257a lid 3 Sv zijn opgenomen. Aanwijzingen die in de betrekkelijk recente wetsgeschiedenis van de Wet OM-afdoening nog met zoveel woorden worden genoemd zoals het gebiedsverbod en reclasseringstoezicht zouden dan zijn uitgesloten door de wijziging van artikel 14c lid 2 Sr. Deze interpretatie ligt daarom niet voor de hand.

Aannemelijker is dat de onduidelijke afbakening van de voorwaarden, respectievelijk aanwijzingen die aan het sepot en de strafbeschikking mogen worden verbonden bij de wijziging van de regeling van de voorwaardelijke veroordeling aan het oog van de wetgever zijn ontsnapt. Hoewel rechtszekerheid en efficiëntie ook bij deze modaliteiten gediend zijn met voldoende nauwkeurig in de wet omschreven gedragsvoorwaarden,¹⁶⁶ kan uit het zwijgen van de wetgever op dit punt niet worden afgeleid dat deze voorwaarden niet langer aan sepot en strafbeschikking mogen worden verbonden.

Bepaaldheidsgebod

Een gedragsvoorwaarde op grond van artikel 14c lid 2 sub 14 Sr moet een voldoende precies geformuleerd gedragsvoorschrift bevatten.¹⁶⁷ Een contactverbod met twee met name genoemde personen én met relaties van deze twee personen voldoet niet aan deze eis, voor zover de voorwaarde ziet op de relaties van de twee met name genoemde personen.¹⁶⁸ Hetzelfde geldt voor het verbod zich uit te laten over ex-partner en kinderen. Dat is niet voldoende precies geformuleerd, omdat dit ook in de weg staat aan het doen van uitlatingen die niet ontoelaatbaar kunnen worden geacht in het licht van de met de voorwaardelijke veroordeling na te streven doelen, bijvoorbeeld uitlatingen over de ex-partner en kinderen in persoonlijke of medische kring.¹⁶⁹ De voorwaarde om mee te werken aan controle door de politie van computers en andere apparatuur op de aanwezigheid van

165 *Kamerstukken II* 2009-10, 32 319, 3, p. 6.

166 Zie onder *Bepaaldheidsgebod*.

167 Zie ook J.W. Fokkens in: Noyon/e.a., art. 14c Sr, aant. 16.1.

168 HR 19 september 2017, ECLI:NL:HR:2017:2392, r.o. 3.3. Zie ook HR 24 april 2018, ECLI:NL:HR:2018:667, r.o. 5.3. Rechtspraak is verzameld door binnen de categorie <strafrecht> in de rechtspraak van de Hoge Raad op <www.rechtspraak.nl> te zoeken op <14c EN voorwaarde> (december 2018).

169 HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1400, r.o. 3.3.2.

kinderpornografie is eveneens onvoldoende bepaald.¹⁷⁰ Een verbod aan een zelfverklaard paragnost om (onder andere) geen mentale of geestelijke zorg te bieden aan vrouwen is daarentegen voldoende precies geformuleerd. De verdachte kan daarop zijn gedrag afstemmen.¹⁷¹

Dit bepaaldheidsgebod geldt ook voor het voorwaardelijk sepot. Het moet voor de verdachte voldoende duidelijk zijn welke gedraging hij moet verrichten of nalaten. Deze eis vloeit ook voort uit het feit dat het voorwaardelijk sepot een strafrechtelijke overeenkomst is. Een overeenkomst moet de wil van beide partijen adequaat reflecteren en een voldoende bepaalbare verbintenis in het leven roepen.¹⁷² Op basis van de notie van correlativiteit rust op het OM de zorgplicht voor het stellen van een voldoende nauwkeurig bepaald gedragsvoorschrift dat aan de doelen van het voorwaardelijk sepot beantwoordt.

De voorwaarde moet het gedrag van de verdachte betreffen

De voorwaarde die aan een voorwaardelijke straf wordt gesteld moet het gedrag van de veroordeelde betreffen.¹⁷³ De voorwaarde dat de verdachte en haar echtgenoot zich aan de met de sociale dienst afgesproken terugbetalingsregeling houden, is met deze eis in strijd.¹⁷⁴ Ook de voorwaarde dat, buiten familieleden, geen minderjarige meisjes in de manege van de veroordeelde aanwezig mogen zijn is ontoelaatbaar, omdat het niet onder alle omstandigheden afhankelijk is van het gedrag van de veroordeelde dat minderjarige meisjes aanwezig zijn in de manege.¹⁷⁵ Het ligt in de rede dat deze beperking ook voor het voorwaardelijk sepot geldt. Het zou in strijd zijn met het algemene juridische beginsel dat niemand gehouden is tot het onmogelijke¹⁷⁶ en met beginselen van een behoorlijke procesorde om een voorwaarde te stellen waarvan de vervulling (ten dele) buiten de macht van de verdachte ligt.

De storting van een waarborgsom die de verdachte verbeurt als hij bijvoorbeeld opnieuw een strafbaar feit pleegt (art. 14c lid 2 sub 3 Sr jo. 14g lid 3 Sr) kan niet als voorwaarde aan een sepot worden verbonden. Deze voorwaarde is met de Wet vermogenssancties in artikel 14c lid 2 Sr opgenomen nadat de Hoge Raad had geoordeeld dat een waarborgsom geen voorwaarde is die het gedrag van de verdachte betreft.¹⁷⁷ Voor een voorwaardelijk sepot geldt onverkort het vereiste dat sprake moet zijn van een voorwaarde die het gedrag van de verdachte betreft. Aan

170 HR 23 februari 2016, ECLI:NL:HR:2016:302, r.o. 2.5.

171 HR 1 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3429, r.o. 2.4.

172 Vgl. Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-III 2014/284. Vgl. art. 6:227 BW.

173 J.W. Fokkens in: Noyon/e.a., art. 14c Sr, aant. 16.2.

174 HR 7 oktober 1986, NJ 1986/441, r.o. 7.1-7.4.

175 HR 6 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:2981, r.o. 2.3.1-2.3.2.

176 Vgl. Asser/Sieburgh 6-I 2016/340.

177 HR 21 oktober 1975, NJ 1976/119 m.nt. G.E. Mulder.

dat vereiste voldoet de storting van een waarborgsom niet. Zonder specifieke wettelijke grondslag kan deze voorwaarde dus niet aan een voorwaardelijk sepot worden verbonden.

Beginselen van een behoorlijke procesorde

De toepassing van alle strafvorderlijke bevoegdheden is onderworpen aan beginselen van een behoorlijke procesorde. Deze beginselen kunnen in het kader van het voorwaardelijk sepot de rol vervullen die in het civiele recht door de redelijkheid en billijkheid wordt vervuld. Deze beginselen richten zich – anders dan de redelijkheid en de billijkheid in de privaatrechtelijke rechtsverhouding – tot één partij: het OM. Dat is in lijn met de notie van correlativiteit.

Voor de bevoegdheid tot voorwaardelijk seponeren geldt dat deze moet worden toegepast met inachtneming van het proportionaliteits- en subsidiariteitsbeginsel (ook wel: het beginsel van redelijke en billijke belangenafweging).¹⁷⁸ Als de machtiger contractspartij moet het OM ervoor zorg dragen dat de verdachte niet akkoord gaat met voorwaarden die onevenredig bezwarend zijn. Ook mag het OM geen voorwaardelijk sepot aanbieden als volstaan kan worden met een ‘kaal’ beleidssepot.¹⁷⁹

Vanwege de verwantschap tussen voorwaardelijke veroordeling en voorwaardelijk sepot, zouden de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit op vergelijkbare wijze kunnen worden ingevuld. Een gedragsvoorwaarde op grond van artikel 14c Sr moet in een redelijke verhouding staan tot het daarmee nagestreefde doel. Naarmate de voorwaarde en het daarmee na te streven doel bovendien minder samenhang vertonen, moet een voorwaarde minder ingrijpend zijn. Van disproportionaliteit is bovendien zonder meer sprake als de voorwaarde ingrijpender is dan de straf met tenuitvoerlegging waarvan gedreigd wordt of – in het geval van een voorwaardelijk sepot – die de verdachte boven het hoofd hangt als hij zou worden vervolgd.¹⁸⁰

Een te vérstrekkende beperking van grondrechten door een voorwaardelijke veroordeling is ontoelaatbaar. De Hoge Raad heeft geoordeeld dat de bijzondere voorwaarde dat de verdachte gedurende een proeftijd van twee jaar Curaçao niet zal verlaten geen voorwaarde kan zijn waartoe de verdachte vanuit het oogpunt van maatschappelijke betamelijkheid gehouden kan worden, mede gezien de duur en de mate waarin de verdachte daardoor in zijn door artikel 12 IVBPR en artikel 2 Vierde Protocol EVRM beschermde recht op bewegingsvrijheid wordt beperkt.¹⁸¹ Een verbod op iedere uitlating in woord, geschrift of beeld over een ex-partner en

178 Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 63-66.

179 Aldus ook Reijntjes 1985, p. 308.

180 Van den Biggelaar 1994, p. 54-55; Bleichrodt 1996, p. 85-86; J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 17.3.

181 HR 6 november 2007, ECLI:NL:HR:2007:BA7918.

kinderen met uitzondering van rechtszaken of tegenover andere instanties, kan evenmin op artikel 14c lid 2 sub 14 Sr worden gebaseerd.¹⁸²

Het consensuele karakter van het voorwaardelijk sepot biedt mogelijk ruimte om het beginsel van proportionaliteit ruimer uit te leggen. Het proportionaliteitsbeginsel biedt in een eenzijdige rechtsverhouding bescherming tegen te ingrijpend overheidshandelen dat de verdachte gedwongen is te ondergaan. In een consensueel kader bestaat de noodzaak daartoe minder, omdat de verdachte een eigen afweging mag maken tussen de ingrijpendheid van de voorwaarde en het alternatief van vervolging. Daarbij is van belang dat de officier van justitie er op grond van de notie van correlativiteit zorg voor dient te dragen dat de verdachte op de hoogte is van de voor- en nadelen van een voorwaardelijk sepot.

Ook andere beginselen van een goede procesorde stellen beperkingen aan de sepotbevoegdheid.¹⁸³ Het gelijkheidsbeginsel vereist een zekere mate van consistentie in de wijze waarop van de bevoegdheid tot voorwaardelijk seponeren gebruik wordt gemaakt. Het verbod van *détournement de pouvoir* schrijft voor dat de voorwaarden uitsluitend zien op het bereiken van gedragsverandering of herstel. Voorwaarden met een andere doelstelling zijn ontoelaatbaar. Ook kan worden aangenomen dat dit verbod inhoudt dat ethische grenzen in acht worden genomen bij het stellen van voorwaarden. De sepotbevoegdheid is niet verleend voor het stellen van voorwaarden die in strijd zijn met de goede zeden of openbare orde.

Legaliteitsbeginsel en exclusieve competentie

De open geformuleerde gedragsvoorwaarde van artikel 14c lid 2 onder 14 Sr staat op gespannen voet met het legaliteitsbeginsel. De rechter kan geneigd zijn voorwaarden te stellen die het karakter van een zelfstandige sanctie hebben waarvan het op de weg van de wetgever ligt om te beslissen of dergelijke sancties in het sanctiestelsel moeten worden opgenomen.¹⁸⁴

Een aan een voorwaardelijke veroordeling verbonden voorwaarde kan ook een sterke gelijkenis vertonen met sancties die al wettelijk geregeld zijn. In het algemeen staan het legaliteitsbeginsel en het systeem van de wet eraan in de weg dat voorwaarden worden gesteld die overeenkomen met sancties die de wetgever elders heeft geregeld en met waarborgen omkleed. Advocaat-generaal Aben acht bijvoorbeeld de bijzondere voorwaarde dat de verdachte het 'gastouderschap' gedurende de proeftijd van drie jaar niet uitoefent in strijd met het legaliteitsbeginsel,

182 HR 5 juli 2016, ECLI:NL:HR:2016:1400, r.o. 3.3.2.

183 Het vertrouwensbeginsel is niet van belang voor de *inhoud* van het voorwaardelijk sepot. De notie van correlativiteit normeert evenmin de inhoud van de overeenkomst, maar schrijft bijvoorbeeld wel voor dat deze adequaat gemotiveerd is. Zie voetnoot 21 over het verband tussen de notie van correlativiteit en de daarmee samenhangende formele beginselen van een behoorlijke procesorde.

184 Bleichrodt 1996, p. 93-94.

omdat de verdachte alleen via de band van artikel 28 lid 1 sub 5 Sr uit het recht een bepaald beroep uit te oefenen ontzet mag worden.¹⁸⁵ Als het gaat om sancties die in een bijzonder rechtsgebied – bijvoorbeeld het jeugdrecht – zijn opgenomen kan daar onder omstandigheden een uitzondering op worden gemaakt. In dat geval moet worden beoordeeld of de wetgever de toepassing van deze sanctie heeft willen beperken tot het bijzondere rechtsgebied.¹⁸⁶

Mildere varianten op in de wet geregelde sancties zijn in het kader van een voorwaardelijke veroordeling niet zonder meer ontoelaatbaar, mits de wetgever deze niet heeft uitgesloten. In een wat oudere zaak is de verdachte bij voorwaardelijke veroordeling de rijbevoegdheid ontzegd, behalve voor woon-werkverkeer. Volgens de Hoge Raad is deze voorwaarde niet ontoelaatbaar, nu de ontzegging van de rijbevoegdheid milder is dan de bij de wet voorziene mogelijkheid de rijbevoegdheid volledig te ontzeggen en niet blijkt dat de wetgever niet van deze variant heeft willen weten.¹⁸⁷

Voorwaarden die tot het exclusieve terrein van een andere instantie behoren, mogen evenmin aan een voorwaardelijke veroordeling worden verbonden. De voorwaarde dat de verdachte een verzoek indient tot een onderzoek naar zijn rijvaardigheid wordt door de Hoge Raad niet toelaatbaar geacht, omdat het uitlokken van een dergelijk onderzoek door de wetgever uitsluitend in handen is gesteld van expliciet aangewezen ambtenaren.¹⁸⁸ Ook in dit geval is de bedoeling van de wetgever doorslaggevend. Een aanwijzing voor een exclusieve regeling is de mate van gedetailleerdheid van de voorziening en de waarborgen waarmee deze is omkleed.¹⁸⁹

Aangenomen kan worden dat de keuze om een bepaalde sanctie afzonderlijk in de wet te regelen en met waarborgen te omkleeden in beginsel eraan in de weg staat deze als voorwaarde aan een sepot te verbinden. Evenmin kan als voorwaarde gelden dat de verdachte een bevoegdheid uitoefent die aan een bepaalde instantie is toegewezen.¹⁹⁰

Grondrechtelijke beperkingen

Gedragsvoorwaarden die aan een voorwaardelijk sepot worden verbonden, zullen in het algemeen het recht op *private life* (art. 8 EVRM) en het recht op bewegingsvrijheid (art. 4 Tweede Protocol EVRM) raken. De vraag rijst in hoeverre grondrechten een beperking stellen aan de uitoefening van de sepotbevoegdheid.

185 CAG D.J.C. Aben 26 juni 2018, ECLI:NL:PHR:2018:686, onder 21-34.

186 Bleichrodt 1996, p. 94-95.

187 HR 13 november 1979, NJ 1980, 107, r.o. 5. Zie ook Bleichrodt 1996, p. 94-96.

188 HR 11 december 1962, NJ 1963, 316 m.nt. B.V.A. Röling.

189 Bleichrodt 1996, p. 96-97.

190 Reijntjes 1985, p. 308-310.

Voor de beantwoording van de vraag of grondrechten grenzen stellen aan de mogelijkheid om de voorwaarde tot opnemning in een instelling, tot ambulante behandeling, een gedragsinterventie of reclasseringstoezicht aan een sepot te verbinden geldt een afwijkend kader. Deze voorwaarden worden daarom in de twee volgende paragrafen besproken in het licht van de daarmee samenhangende grondrechten.

Het voorwaardelijk sepot biedt geen grondslag om grondrechten eenzijdig in meer dan een beperkte mate te beperken. Voorwaarden die een meer dan beperkte inbreuk maken op grondrechten kunnen alleen worden gesteld als de verdachte daarmee instemt. In het kader van het EVRM gelden in dat verband de eisen van een rechtsgeldige afstand van de uitoefening van een grondrecht (*waiver*).¹⁹¹

De jurisprudentie van het EHRM over de vrijwillige, gedeeltelijke afstand van de uitoefening van het recht op *private life* is – in vergelijking met de jurisprudentie over een *waiver* onder artikel 6 EVRM – beperkt. In *Kucera t. Slowakije* oordeelt het EHRM dat toestemming voor een inbreuk *free and informed* moet zijn. Daarvan is geen sprake als 's ochtends vroeg een groot aantal gemaskerde en zwaar-bewapende politieagenten voor de deur staan en toestemming vragen om binnen te komen. Een waarborg zou zijn het verkrijgen van *clear, written consent* van de verdachte.¹⁹² In *Rachwalski & Ferenc t. Polen* is sprake van een vergelijkbare situatie. In deze zaak wordt gesproken van het ontbreken van *free of clear consent*. Benaadrukt wordt het belang van *procedural safeguards*.¹⁹³ Mogelijk is daarbij gedacht aan toestemming in schriftelijke vorm.

Uit deze rechtspraak kan worden afgeleid dat op het OM de plicht rust om informatie te verstrekken over het feit dat de verdachte niet verplicht is met de voorwaarden in te stemmen en wat de rechtsgevolgen zijn van instemming en weigering.¹⁹⁴ Hiervoor is al geconcludeerd dat een dergelijke verplichting ook voortvloeit uit de aard van de rechtsverhouding tussen OM en verdachte.¹⁹⁵ Het EHRM is niet eenduidig over de voorwaarde dat vrijwillige beperking van de uitoefening van een grondrecht geschreven moet zijn, maar lijkt daar wel de voorkeur aan te geven. Het feitelijke optreden van het OM speelt een rol bij de beoordeling van de vrijwilligheid van de instemming, zo blijkt uit de hiervoor aangehaalde zaken. Als de verdachte als het ware klem wordt gezet, kan niet van *free consent* worden gesproken.¹⁹⁶ Ook dit vloeit al voort uit de aard van de rechtsbetrekking tussen OM en verdachte in het kader van het voorwaardelijk sepot, waarin de notie van

191 Aldus ook Bleichrodt 1996, p. 203.

192 EHRM 17 juli 2007, 48666/99 (*Kucera t. Slowakije*), r.o. 199, 122.

193 EHRM 28 juli 2009, 47709/99 (*Rachwalski & Ferenc t. Polen*), r.o. 72-73.

194 Zie ook Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 432-433.

195 Zie par. 1.2.3.

196 Borgers 2013b/6.

correlativiteit een belangrijke rol vervult.¹⁹⁷ Het enkele feit dat het onthouden van instemming nadelig kan zijn voor de verdachte is echter onvoldoende om niet van een *waiver* te kunnen spreken, zoals ook uit *Deweert t. België* voortvloeit.¹⁹⁸

In artikel 4 Tweede Protocol EVRM is het recht op bewegingsvrijheid neergelegd. Een gedragsvoorwaarde kan de bewegingsvrijheid van de verdachte beperken, bijvoorbeeld in de vorm van een contact- of locatieverbod. Op een bepaald moment gaat een beperking van de bewegingsvrijheid over in vrijheidsontneming.¹⁹⁹ Of, en zo ja, in hoeverre vrijheidsontneming in het kader van een voorwaardelijk sepot is toegelaten wordt hieronder besproken. Ook de uitoefening van het recht op bewegingsvrijheid kan vrijwillig worden beperkt. De daaraan gestelde eisen zijn vergelijkbaar met een *waiver* van de uitoefening van het recht op *private life*. Een dergelijke *waiver* moet ondubbelzinnig (*unambiguous*) en met instemming van de verdachte (*fully consensual*) zijn.²⁰⁰

Beperkingen van godsdienstige en staatkundige vrijheden zijn in het kader van artikel 14c Sr ontoelaatbaar. Deze beperking is uit artikel 14c Sr geschrapt, omdat reeds uit internationale verdragen zou voortvloeien dat een dergelijke beperking onrechtmatig is.²⁰¹ Hier rijst opnieuw de vraag of de vrijwilligheid van de instemming die voor een voorwaardelijk sepot vereist is, compenserend kan werken en onder bepaalde omstandigheden toch een beperking kan rechtvaardigen.²⁰² Kan een verdachte vervolging afwenden door bijvoorbeeld op eigen initiatief en uit vrije wil niet langer deel te nemen aan bijeenkomsten van een bepaald religieus genootschap of een politieke groepering? De mogelijkheid van een *waiver* laat het antwoord op die vraag op zijn minst open.

Een voorwaarde die een meer dan beperkte inbreuk op grondrechten maakt is alleen toegestaan als voldaan is aan de vereisten die het EVRM stelt aan de vrijwillige afstand van de uitoefening van dat grondrecht. Daarvoor is vereist dat de instemming duidelijk, ondubbelzinnig en uit vrije wil is en is gebaseerd op voldoende informatie.

197 Zie par. 1.2.3.

198 Zie par. 1.5.3.

199 EHRM 6 november 1980, 7367/76 (*Guzzardi t. Italië*), r.o. 93; EHRM 16 juni 2005, 61603/00 (*Storck t. Duitsland*), r.o. 71; EHRM 17 januari 2012, 36760/06 (*Stanev t. Bulgarije*), r.o. 115.

200 EHRM 27 maart 2018, 5871/07 (*Berkovich e.a. t. Rusland*), r.o. 97.

201 *Kamerstukken II* 2009-10, 32 319, 10, p. 20.

202 Aangenomen wordt dat een beperking van de godsdienstige of staatkundige vrijheid door een voorwaardelijk sepot niet is toegelaten: Van den Biggelaar 1994, p. 55; Reijntjes 1985, p. 308; J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 17.3.

Opneming in een instelling: vrijheidsontneming?

In de literatuur wordt betoogd dat elke vorm van vrijheidsontneming als voorwaarde aan een voorwaardelijk sepot in strijd is met artikel 113 lid 3 Gw.²⁰³ Daarin is bepaald: 'Een straf van vrijheidsontneming kan uitsluitend door de rechterlijke macht worden opgelegd.' Om die reden zouden aan het voorwaardelijk sepot niet de voorwaarden van opneming in een zorginstelling en wellicht ook in een instelling voor begeleid wonen of maatschappelijke opvang mogen worden gesteld (art. 14c lid 2 sub 10, respectievelijk sub 12 Sr). Artikel 1.1 lid 1 onder n Wfz, dat bepaalt dat de voorwaarde tot opneming in een instelling wel aan een sepot kan worden verbonden, zou daardoor in strijd zijn met artikel 113 lid 3 Gw. Overbeek en Reijntjes achten de voorwaarde tot opneming in een instelling overigens toegelaten.²⁰⁴ Om twee redenen staat niet vast dat het verbinden van een voorwaarde tot opneming in een instelling aan een sepot in strijd is met artikel 113 lid 3 Gw.

In de eerste plaats is onduidelijk of het begrip 'straf van vrijheidsontneming' méér sancties omvat dan alleen de gevangenis- of hechtenisstraf. In de memorie van toelichting bij de grondwetsherziening van de jaren tachtig van de vorige eeuw wordt opgemerkt dat de 'berechting van strafbare feiten', die door artikel 113 lid 1 Gw aan de rechterlijke macht is opgedragen, óók het opleggen van strafrechtelijke maatregelen omvat. De staatscommissie had voorgesteld in lid 1 te spreken van het 'opleggen van straffen', maar dat acht de regering te beperkt.²⁰⁵ In lid 3 wordt echter nog steeds gesproken van de *straf* van vrijheidsontneming. Lid 1 moest dus ook maatregelen omvatten, reden waarom de term 'straffen' werd geschrapt, maar lid 3 is ongewijzigd gelaten en spreekt nog steeds van 'straf'. Daaruit zou kunnen worden afgeleid dat, zoals de tekst van lid 3 al suggereert, lid 3 beperkt is tot vrijheidsbenemende *straffen*.²⁰⁶

Artikel 113 lid 3 Gw wordt in de memorie van toelichting in verband gebracht met vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM.²⁰⁷ Dat pleit voor een rui-

203 Bleichrodt 1996, p. 203; Crijns 2010, p. 41. Zie ook Van den Biggelaar 1994, p. 55; Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 632-633; Mulder & Schootstra 1974, p. 86-87.

204 Overbeek 1958, p. 208; Reijntjes 1985, p. 311. In het door Reijntjes bewerkte commentaar *Het Wetboek van Strafvordering* (J.M. Reijntjes, in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 17.3) wordt deze voorwaarde overigens weer niet toegelaten geacht.

205 *Kamerstukken II* 1979-80, 16 162, 3-4, p. 11.

206 De regering was van oordeel dat reeds in artikel 113 lid 1 Gw besloten ligt dat uitsluitend de rechter de straf van vrijheidsontneming mag opleggen. Nu lid 1 een bredere strekking kent dan lid 3, zou daaruit kunnen worden afgeleid dat ook het opleggen van strafrechtelijke maatregelen uitsluitend door de strafrechter mag plaatsvinden. Het probleem daarbij is dat het seponeren van strafbare feiten geen 'berechting' in de zin van artikel 113 lid 1 Gw is (*Kamerstukken II* 1980-81, 16 162, 8, p. 8).

207 *Kamerstukken II* 1979-80, 16 162, 3-4, p. 13-14.

mere interpretatie van artikel 113 lid 3 Gw.²⁰⁸ Vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM ziet immers niet alleen op straffen, maar ook op strafrechtelijke maatregelen en vrijheidsontneming op niet-strafrechtelijke titel. In de memorie van antwoord wordt echter naar aanleiding van een vraag van de PvdA-fractie waarom in artikel 113 lid 3 Gw alleen van ‘straf’ wordt gesproken, verwezen naar artikel 15 Gw. Artikel 15 Gw bevat waarborgen voor personen wier vrijheid op grond van een andere titel dan een ‘straf van vrijheidsontneming’ is ontnomen.²⁰⁹ Dat is weer een aanwijzing dat artikel 113 lid 3 Gw inderdaad alleen betrekking heeft op straffen in de zin van het Wetboek van Strafrecht en dat andere vormen van vrijheidsontneming onder artikel 15 Gw ressorteren.

Op grond van het voorgaande ligt het niet voor de hand dat een aan een sepot verbonden voorwaarde tot opneming in een instelling een straf in de zin van artikel 113 lid 3 Gw is.²¹⁰ Vrijheidsbeneming die niet het gevolg van een straf is, valt onder artikel 15 Gw. Daarvoor is niet vereist dat de rechter de vrijheidsontneming oplegt, maar moet de betrokkene de rechtmatigheid van de vrijheidsontneming aan de rechter kunnen voorleggen (art. 15 lid 2 Gw). Vrijheidsontneming uit hoofde van artikel 167 lid 2 Sv is dan constitutioneel nog steeds problematisch, omdat daarin niet expliciet wordt bepaald dat dit artikel een grondslag voor vrijheidsontneming biedt en geen termijn is gesteld waarbinnen de verdachte door de rechter kan worden gehoord (art. 15 lid 2 Gw).

Ten tweede speelt echter ook in dit verband de vraag welke betekenis moet worden gehecht aan het vrijwillige karakter van het voorwaardelijk sepot. Evident is dat een geheel vrijwillige opneming in een instelling niet raakt aan artikelen 15 en 113 lid 3 Gw.²¹¹ Gedwongen opneming op grond van de Wet Bopz, artikel 37 Sr en tbs en gevangenisstraf vallen buiten twijfel binnen het bereik van artikelen 15 Gw en 113 lid 3 Gw. Onduidelijk is of de voorwaarde van opneming in een instelling in het kader van een sepot toegelaten is als de verdachte afstand heeft gedaan van de uitoefening van het grondrecht van artikel 15 Gw. Omdat artikelen 15 en 113 lid 3 Gw en artikel 5 EVRM in de kern hetzelfde grondrecht betreffen,²¹² kan deze vraag het beste worden beantwoord aan de hand van een analyse van de eisen die het EVRM aan een *waiver* van het grondrecht van artikel 5 EVRM stelt.

Vrijheidsontneming (*arrest or detention*) moet voldoen aan de voorwaarden die het eerste lid van artikel 5 EVRM daaraan stelt. Vrijheidsontneming op grond van de algemene bepaling dat het OM ‘voorwaarden’ mag stellen aan een sepot voldoet

208 Kortmann (1987, p. 317) lijkt een ruimere interpretatie voor te staan, nu hij in het algemeen spreekt van ‘strafrechtelijke sanctie’.

209 *Kamerstukken II* 1980-81, 16 162, 8, p. 15.

210 Ook Sillen (2014, p. 30) lijkt deze opvatting toegedaan. Van vrijheidsbeneming in de zin van artikel 113 lid 3 Gw is volgens hem alleen sprake als deze ‘[...] het oogmerk heeft te straffen.’

211 Aldus ook Reijntjes 1985, p. 303.

212 Vgl. *Kamerstukken II* 1979-80, 16 162, 3-4, p. 13-14; *Kamerstukken II* 1980-81, 16 162, 8, p. 15.

niet aan de vereisten van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid die aan het recht waarop de vrijheidsbeneming berust, moeten worden gesteld, nog daargelaten dat het niet gaat om vrijheidsbeneming *after conviction* door een *competent court* in de zin van artikel 5 lid 1 sub a EVRM.²¹³ Een voorwaardelijk sepot is daarom onrechtmatig als sprake zou zijn van vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM. Voor de beoordeling of sprake is van vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM geldt:

‘In order to determine whether someone has been deprived of his liberty, the starting-point must be his specific situation and account must be taken of a whole range of factors such as the type, duration, effects and manner of implementation of the measure in question [...]’.²¹⁴

Van vrijheidsontneming kan al sprake zijn als de betrokkene in een onbeveiligde instelling is geplaatst waar hij zich regelmatig zonder begeleiding naar buiten mag begeven.²¹⁵ De voorwaarde om in een instelling te verblijven voldoet daarom meestal aan dit objectieve element van vrijheidsontneming.

Vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM vereist echter dat ook aan een subjectief element is voldaan:

‘A person can only be considered to have been deprived of his liberty if, as an additional subjective element, he has not validly consented to the confinement in question [...]’.²¹⁶

213 EHRM 9 juli 2009, 11364/03 (*Mooren t. Duitsland*), r.o. 72-76; EHRM 11 juli 2017, 51249/11 (*Oravec t. Kroatië*), r.o. 47. Een expliciete wettelijke grondslag lijkt vereist. In *Kakabadze e.a. t. Georgië* (EHRM 2 oktober 2012, 1484/07 (*Kakabadze e.a. t. Georgië*), r.o.68) bijvoorbeeld bleek uit de wet niet dat de bevoegdheid tot vrijheidsbeneming wegens *contempt of court* zich ook uitstreckte buiten het gerechtsgebouw, waardoor de vrijheidsbeneming onvoldoende voorzienbaar was. Zie ook Schabas 2015, p. 229-232.

214 EHRM 16 juni 2005, 61603/00 (*Storck t. Duitsland*), r.o. 71; EHRM 17 januari 2012, 36760/06 (*Stanev t. Bulgarije*), r.o. 115.

215 EHRM 5 oktober 2004, 45508/99 (*H.L. t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 90; EHRM 17 januari 2012, 36760/06 (*Stanev t. Bulgarije*), r.o. 116, 121-129. In de al wat oudere uitspraak *H.M. t. Zwitserland* (EHRM 26 februari 2002, *H.M. t. Zwitserland*, 39187/98, r.o. 40-48) oordeelt het EHRM dat opnemering in een niet-beveiligde afdeling van een verpleeghuis (*nursing home*) met vrijheid van beweging en het onderhouden van sociale contacten geen vrijheidsontneming oplevert. De overwegingen van het hof hebben echter ook betrekking op het feit dat de verdachte *undecided*, maar niet *unhappy* was met het verpleeghuis en dat zij uiteindelijk met opnemering instemde. In deze zaak lijkt daarom sprake te zijn van een samenspel van het objectieve en het subjectieve element die in de latere jurisprudentie worden onderscheiden.

216 EHRM 16 juni 2005, 61603/00 (*Storck t. Duitsland*), r.o. 74; EHRM 17 januari 2012, 36760/06 (*Stanev t. Bulgarije*), r.o. 117.

De rechtspraak van het EHRM bevat een uitgebreide casuïstiek over de vraag wanneer aan dit subjectieve element is voldaan. Deze rechtspraak heeft vooral betrekking op de opneming in ggz-instellingen of *social care homes*.

In de eerste plaats kan zich het probleem voordoen dat een stoornis in de weg staat aan het verlenen van instemming.²¹⁷ Om opneming vrijwillig te doen zijn moet de patiënt bovendien een *guaranteed right to stop any further treatment* hebben en op ieder moment het hospitaal mogen verlaten.²¹⁸ Als een betrokkene aanvankelijk instemt met opneming, maar na de feitelijke opneming probeert te ontsnappen (en onder dwang wordt teruggeleid), protesteert tegen de opneming of zijn instemming intrekt, is sprake van vrijheidsontneming.²¹⁹ Duurt de instemming voort na de feitelijke opneming, dan is geen sprake van vrijheidsontneming.²²⁰ Instemming kan ook stilzwijgend (*tacitly*) worden gegeven, bijvoorbeeld door niet te protesteren of niet om invrijheidstelling te verzoeken.²²¹

Als het iemand ondanks protesten onmogelijk wordt gemaakt zich aan een instelling te onttrekken, is sprake van vrijheidsbeneming in de zin van artikel 5 EVRM. Van fysieke *dwang* is geen sprake als de voorwaarde tot opneming in een instelling aan een voorwaardelijk sepot wordt verbonden. De verdachte kan te allen tijde de deur uit wandelen. Niettemin – zoals hiervoor ook al is besproken – oefent de overheid een zekere *drang* uit door met vervolging te dreigen als de verdachte zich niet aan de voorwaarde houdt. Het is onduidelijk of, en zo ja, op welk moment de opneming daardoor verandert in vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM. Het enkele feit dat de overheid enige drang uitoefent op de betrokkene, maakt niet zonder meer dat aan het subjectieve element van vrijheidsontneming is voldaan. In *H.M. t. Zwitserland* besloot de overheid (het kanton Bern) de oudere, verwaarloosde H.M. in een verpleeghuis (*nursing home*) te doen opnemen. Zij gaf aan niet te weten of zij daarmee wilde instemmen (*undecided*), maar zei ook niet ongelukkig (*unhappy*) te zijn met een verblijf in een verpleeghuis. H.M. werd niet op de beveiligde afdeling (*secure ward*) van het verpleeghuis geplaatst, maar kon vrij bewegen en sociale contacten buiten de instelling onderhouden. Na aankomst stemde zij alsnog in met haar verblijf in het verpleeghuis. Daarnaast slaat het EHRM acht op het doel waarmee de overheid optreedt. In het geval van H.M. handelde de overheid in het belang van H.M. om haar van de nodige medische verzorging en hygiëne te

217 EHRM 5 oktober 2004, 45508/99 (*H.L. t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 90.

218 EHRM 19 april 2012, 2452/04 (*M. t. Oekraïne*), r.o. 71.

219 EHRM 16 juni 2005, 61603/00 (*Storck t. Duitsland*), r.o. 76; EHRM 17 januari 2012, 36760/06 (*Stanev t. Bulgarije*), r.o. 131; EHRM 27 maart 2008, 44009/05 (*Shtukurov t. Rusland*), r.o. 108; EHRM 14 februari 2012, 13469/06 (*D.D. t. Litouwen*), r.o. 119; EHRM 5 juni 2014, 12317/06 (*Akopyan t. Oekraïne*), r.o. 68; EHRM 16 september 2014, 50131/08 (*Atudorei t. Roemenië*), r.o. 199.

220 EHRM 26 februari 2002, *H.M. t. Zwitserland*, 39187/98, r.o. 47; EHRM 16 juni 2005, 61603/00 (*Storck t. Duitsland*), r.o. 75-76.

221 EHRM 22 januari 2013, 35939/10 (*Mihailovs t. Letland*), r.o. 135, 138-139.

voorzien en een afdoende levensstandaard te waarborgen. Van vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM is geen sprake.²²²

H.M. werd aanvankelijk fysiek door de overheid in het verpleeghuis geplaatst, terwijl op zijn minst onduidelijk was of zij daarmee instemde. Vergeleken daarmee is een voorwaardelijk sepot minder verstrekkend. De verdachte moet van meet af instemmen met de voorwaarde, zichzelf naar de instelling begeven en daarin blijven. Er bestaat geen juridische titel hem tegen zijn zin in de instelling te houden en hij kan daartoe dus ook niet fysiek worden gedwongen. De dreiging met vervolging is echter afwezig in *H.M. t. Zwitserland*.

De in de vorige alinea's besproken rechtspraak van het EHRM over het subjectieve element waaraan voldaan moet zijn wil van vrijheidsbeneming sprake zijn, staat schijnbaar op gespannen voet met een terugkerende overweging in de rechtspraak van het hof. In *De Wilde, Ooms & Versyp t. België* en latere uitspraken stelt het hof dat het recht op vrijheid te belangrijk is om de bescherming van het EVRM te verliezen alleen omdat iemand zich vrijwillig voor detentie heeft aangemeld.²²³ Deze overweging lijkt te impliceren dat ook *vrijwillige* beperking van de uitoefening van het recht op vrijheid vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM is. Dat zou seponering onder de voorwaarde dat de verdachte zich in een instelling laat opnemen zonder meer ontoelaatbaar maken.

Aan deze overweging kan een dergelijke algemene strekking niet worden verleend. In deze uitspraken ging het om personen die weliswaar zichzelf hadden aangemeld, maar vervolgens werden vastgehouden of opgepakt als zij ontsnapten. Het hof overweegt in *De Wilde, Ooms & Versyp t. België* dat hoewel de klagers zichzelf vanwege dakloosheid (*vagrancy*) gemeld hadden te worden opgenomen, sprake was van verplichte (*mandatory*) voortzetting van de vrijheidsbeneming, in plaats van consensuele (*contractual*). Daarmee is deze algemene overweging niet in strijd met het hiervoor uiteengezette kader en laat zij de mogelijkheid open voor het op consensuele (*contractual*) basis verblijven in een inrichting in het kader van een voorwaardelijk sepot.

Bovendien kan in *De Wilde, Ooms & Versyp t. België* worden betwijfeld of de aanmelding wel geheel uit vrije wil was vanwege de nijpende omstandigheden waarin de klagers ten tijde van hun aanmelding verkeerden.²²⁴ Net als de eisen die aan een *wavier* op de voet van artikel 6 en 8 EVRM worden gesteld, laat dat zien dat geen sprake mag zijn van ontoelaatbare druk op de verdachte. Uit *H.M. t. Zwitserland*

222 EHRM 26 februari 2002, (*H.M. t. Zwitserland*), 39187/98, r.o. 44-48. Zie ook EHRM 28 november 1988, 10929/84 (*Nielsen t. Denemarken*), r.o. 58-73; EHRM 17 januari 2012, 36760/06 (*Stanev t. Bulgarije*), r.o. 128.

223 EHRM 18 juni 1971, 2832/66; 2835/66; 2899/66 (*De Wilde, Ooms & Versyp t. België*), r.o. 65; EHRM 5 oktober 2004, 45508/99 (*H.L. t. Verenigd Koninkrijk*), r.o. 90; EHRM 16 juni 2005, 61603/00 (*Storck t. Duitsland*), r.o. 75.

224 EHRM 18 juni 1971, 2832/66; 2835/66; 2899/66 (*De Wilde, Ooms & Versyp t. België*), r.o. 65.

volgt echter dat niet *iedere* drang van de zijde van de overheid ontoelaatbaar is. De vraag wanneer de drang die van een dreigende vervolging uitgaat ontoelaatbaar is, laat zich niet goed beantwoorden op grond van de jurisprudentie van het EHRM. De voorwaarde van opneming in een instelling staat op gespannen voet met artikel 5 EVRM. Deze voorwaarde is niet zonder meer in strijd met het EVRM en daarom in het algemeen niet ontoelaatbaar. Veel hangt waarschijnlijk af van de omstandigheden van het geval. Denkbaar is bijvoorbeeld dat een verdachte een strafbaar feit heeft gepleegd terwijl hij de inrichting waarin hij daarvoor al vrijwillig was opgenomen is ontvlucht en hij nu graag weer opgenomen wil worden.²²⁵ Onder die omstandigheden komt een sepot onder de voorwaarde dat de verdachte in de inrichting verblijft zolang de behandelaars hem dat aanbevelen mogelijk niet binnen het bereik van artikel 5 EVRM. De druk die van het voorwaardelijk sepot uitgaat is minimaal, nu de verdachte hernieuwde opneming duidelijk wenst. Naarmate de druk op de verdachte om in te stemmen met de voorwaarde toeneemt, zal vrijheidsontneming in de zin van artikel 5 EVRM steeds meer in zicht komen. Een vrijwillige opneming in een instelling voor (geestelijke) gezondheidszorg vindt plaats op basis van een geneeskundige behandelingsovereenkomst. Deze overeenkomst wordt genormeerd door afdeling 5, titel 7 Boek 6 BW. De behandelaar moet vaststellen dat sprake is van *informed consent* (art. 7:450 lid 1 BW). Bovendien is een zorgverlener aan tuchtrecht gebonden. Als de zorgverlener van oordeel is dat geen sprake is van instemming met opneming, bijvoorbeeld vanwege de drang die het voorwaardelijk sepot uitoefent, dan kan opneming niet op grond van een geneeskundige behandelingsovereenkomst plaatsvinden.²²⁶ Een zorgverlener zal daarbij het belang van de patiënt voorop moeten stellen en zich niet mogen laten leiden door het voorwaardelijk sepot. Hierdoor bestaat een procedurele waarborg van de vrijwilligheid van de opneming waaraan het EHRM mogelijk waarde hecht. De voorgaande analyse van de jurisprudentie van het EHRM biedt een beperkte basis voor het verbinden van de voorwaarde tot opneming in een instelling aan een sepot. Daarbij moet worden opgemerkt dat de omvang van deze basis onzeker is. De casuïstiek van het EHRM is niet toegesneden op de vrijwillige opneming in een buitengerechtelijke strafvorderlijke context. Aanmerkelijke onzekerheid bestaat daardoor over de grenzen aan de toelaatbaarheid van deze voorwaarde.

225 Tegenwoordig ligt het initiatief voor een voorwaardelijk sepot bij de officier van justitie. Artikel 244 lid 3 (oud) Sr liet een voorwaardelijk sepot echter alleen toe als de verdachte een daartoe strekkend verzoek had gedaan.

226 Vgl. CTG 25 augustus 2015, ECLI:NL:TGZCTB:2016:276. Het aandringen van familieleden op een bepaalde behandeling mag voor een arts evenmin doorslaggevend zijn om een patiënt in een instelling op te laten nemen: CTG 16 juni 2011, ECLI:NL:TGZCTG:2011:YG1309; RTG Eindhoven 18 december 2017, ECLI:NL:TGZREIN:2017:134.

Behandeling door een deskundige, medicatie, gedragsinterventie en het recht op private life
 Volgens artikel 1.1 lid 1 sub n Wfz mogen ambulante behandeling en het gebruiken van geneesmiddelen als voorwaarden aan een sepot worden verbonden. Ook Overbeek stelt dat medische behandeling als voorwaarde mag worden gesteld.²²⁷ In het artikelsgewijze commentaar *Het Wetboek van Strafvordering* wordt daarentegen opgemerkt dat het niet toegelaten zou zijn om deze voorwaarden te stellen.²²⁸ In dit verband kan wellicht ook gedacht worden aan een gedragsinterventie (art. 14c lid 2 sub 13 Sr). Een gedragsinterventie is een cursus of opleiding om gedragsverandering bij een veroordeelde teweeg te brengen, bijvoorbeeld een training cognitieve vaardigheden of agressiebeheersing.²²⁹ Een gedragsinterventie heeft ook een zorgcomponent, zij het dat deze beperkter van aard is dan ambulante behandeling.

In het commentaar wordt niet uitgewerkt waarom deze voorwaarden niet zouden zijn toegelaten, maar kenmerkend is dat deze alle in de medische sfeer liggen. Een voorwaardelijk sepot met deze voorwaarden raakt daardoor aan grondrechten als de onaantastbaarheid van het menselijk lichaam van artikel 11 Gw en het recht op *private life* van artikel 8 EVRM.

Hiervóór is al besproken dat het vrijwillige karakter van het voorwaardelijk sepot ruimte biedt voor het stellen van voorwaarden die een beperking inhouden van de uitoefening van grondrechten. Het recht om zelf over medische behandeling te beslissen wordt beschermd door artikel 8 EVRM.²³⁰ Het EHRM verwacht terughoudend optreden van de overheid bij het beïnvloeden van de keuzevrijheid van de patiënt. Het EHRM kiest in dit verband zelfs meer principiële woorden dan in verband met artikel 5 EVRM:

‘The freedom to accept or refuse specific medical treatment, or to select an alternative form of treatment, is vital to the principles of self-determination and personal autonomy. A competent adult patient is free to decide, for instance, whether or not to undergo surgery or treatment or, by the same token, to have a blood transfusion. However, for this freedom to be meaningful, patients must have the right to make choices that accord with their own views and values, regardless of how irrational, unwise or imprudent such choices may appear to others. [...] It was emphasised that free choice and self-determination were themselves fundamental constituents of life and that absent any indication of the need to protect third parties – for example, mandatory vaccination during an epidemic, the State must abstain from interfering with the individual freedom of

227 Overbeek 1958, p. 208.

228 J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 173.

229 *Kamerstukken II* 2009-12, 32 319, 3, p. 10.

230 EHRM 10 juni 2010, 320/02 (*Jehova's Getuigen van Moskou e.a. t. Rusland*), r.o. 135; EHRM 8 november 2011, 18968/07 (*V.C. t. Slowakije*), r.o. 106-107, 138-140; EHRM 3 juli 2012, 34806/04 (*X. t. Finland*), r.o. 212-213.

choice in the sphere of health care, for such interference can only lessen and not enhance the value of life [...].²³¹

Deze overweging lijkt te impliceren dat de staat onder alle omstandigheden moet afzien (*must abstain*) van inmenging in de keuzevrijheid van de patiënt indien belangen van derden niet in het geding zijn. Dat is echter te absoluut gesteld. Onder dringende omstandigheden (*imminent risk or irreparable damage*) kan medische behandeling zonder *consent* gerechtvaardigd zijn op grond van artikel 8 lid 2 EVRM.²³² De nadruk die het EHRM echter legt op het belang van handelen in overeenstemming met de eigen inzichten en waarden van de patiënt, ook al zijn de daaruit voortvloeiende keuzes irrationeel of onverstandig, noopt tot terughoudendheid bij het beïnvloeden van de gedachtevorming van burgers over de wenselijkheid van medisch handelen. De patiënt moet betrokken zijn geweest bij het besluitvormingsproces, zodanig dat hij zijn eigen belangen kan beschermen.²³³ In *Jehova's Getuigen van Moskou e.a. t. Rusland* stelt het hof dat de religieuze overtuiging van de Jehova's getuigen om bloedtransfusies te weigeren niet onder on-eigenlijke invloed (*improper pressure or undue influence*) van andere Jehova's getuigen tot stand was gekomen. Er was sprake van een *innocuous exchange of ideas* tussen burgers onderling.²³⁴ Het hof contrasteert dit met de zaak *Larissis e.a. t. Griekenland*. In die zaak voelden militairen zich vanwege de militaire hiërarchie niet vrij zich te onttrekken aan gesprekken met een religieuze lading die door superieuren met zendingsdrang werden geïnstigeerd. Dat was volgens het hof niet langer een onschuldige uitwisseling van ideeën door burgers onder elkaar, maar een vorm van *harassment* of *improper pressure* door overheidsfunctionarissen.²³⁵ Hoewel het in de laatste zaak draait om bemoeienis met religieuze overtuigingen, verbindt het hof deze in *Jehova's Getuigen van Moskou e.a. t. Rusland* met de vrijheid om over medisch ingrijpen te beslissen. De weigering om bloedtransfusies te ondergaan door de Jehova's getuigen is weliswaar door hun religie ingegeven, het is niet aan-nemelijk dat alleen door religie ingegeven overtuigingen over medische kwesties niet onder *improper pressure* tot stand mogen komen.

Ook in *V.C. t. Slowakije* was sprake van ontoelaatbare drang die leidde tot een schending van artikel 3 en artikel 8 EVRM door de patiënt gedurende een stressvolle bevalling in het ziekenhuis toestemming te vragen om haar te steriliseren.²³⁶ Daarbij kent het EHRM gewicht toe aan het feit dat de etnische afkomst van de

231 EHRM 10 juni 2010, 320/02 (*Jehova's Getuigen van Moskou e.a. t. Rusland*), r.o. 136.

232 EHRM 8 februari 2012, 18968/07 (*V.C. t. Slowakije*), r.o. 110. Zie ook EHRM 10 juni 2010, 320/02 (*Jehova's Getuigen van Moskou e.a. t. Rusland*), r.o. 139.

233 EHRM 8 november 2011, 18968/07 (*V.C. t. Slowakije*), r.o. 141.

234 EHRM 10 juni 2010, 320/02 (*Jehova's Getuigen van Moskou e.a. t. Rusland*), r.o. 139.

235 EHRM 24 februari 1998, 140/1996/759/958-960 (*Larissis e.a. t. Griekenland*), r.o. 51.

236 EHRM 8 november 2011, 18968/07 (*V.C. t. Slowakije*), r.o. 111-112.

patiënt herhaaldelijk in de medische documentatie wordt genoemd. Daaruit zou een *certain mindset* blijken van de artsen ten aanzien van de wijze waarop de vrouw van Roma-origine benaderd moest worden. Zij zou onvoldoende in het besluitvormingsproces zijn betrokken.²³⁷ Uit deze overwegingen spreekt dat paternalisme niet toegelaten is:

'The way in which the hospital staff acted was paternalistic, since, in practice, the applicant was not offered any option but to agree to the procedure which the doctors considered appropriate in view of her situation.'²³⁸

De context van het voorwaardelijk sepot is anders dan in *Larissis e.a. t. Griekenland* en *V.C. t. Slowakije*, zodat niet goed kan worden vastgesteld onder welke omstandigheden het verbinden van een voorwaarde met een zorgcomponent aan een sepot *improper pressure* oplevert. In het bijzonder rijst de vraag of de drang die wordt uitgeoefend door de dreiging met vervolging in het algemeen ontoelaatbaar is.

In de memorie van toelichting bij de Wet Wijziging voorwaardelijke veroordeling is opgemerkt dat artikel 14c lid 2 sub 11 Sr geen grondslag biedt voor dwangmedicatie, mede met het oog op artikel 8 EVRM en artikel 11 Gw. Wel wordt opgemerkt dat de voorwaarde van ambulante behandeling van artikel 14c lid 2 sub 11 Sr met zich kan brengen dat de rechter alsnog tenuitvoerlegging van de straf kan bevelen als de veroordeelde weigert om de in het kader van de behandeling voorgeschreven medicatie te gebruiken. De rechter moet de verdachte er dan wel op wijzen welke gevolgen de weigering medicatie in te nemen kan hebben en kan bij de beoordeling van een vordering tot tenuitvoerlegging rekening houden met de redenen waarom de verdachte medicatie heeft geweigerd.²³⁹

Uit deze overwegingen vloeit voort dat de regering van oordeel was dat de drang die van de dreigende tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf uitgaat niet zonder meer maakt dat artikel 8 EVRM in het geding is. Op grond van de voorgaande analyse van de rechtspraak van het EHRM is echter niet evident dat de in de memorie van toelichting gevolgde redenering in zijn algemeenheid juist is. De straf is immers per definitie zwaarder dan de gestelde voorwaarde²⁴⁰ en de verdachte hoeft niet in te stemmen met de voorwaarde, waardoor op de verdachte een sterke druk wordt uitgeoefend zich aan de voorwaarde te houden. Het gaat dan – zeker als geen sprake is van expliciete en ondubbelzinnige instemming – wel degelijk om een beperking van het recht op *private life* die moet voldoen aan de daaraan gestelde eisen.²⁴¹

237 EHRM 8 november 2011, 18968/07 (*V.C. t. Slowakije*), r.o. 151.

238 EHRM 8 november 2011, 18968/07 (*V.C. t. Slowakije*), r.o. 114.

239 *Kamerstukken II* 2009-10, 32 319, 3, p. 10.

240 Zie *Beginselen van een behoorlijke procesorde*.

241 Zie ook Bleichrodt 1996, p. 87-88.

De redenering uit de memorie van toelichting kan echter wél op het voorwaardelijk sepot worden toegepast. Anders dan bij de aan de voorwaardelijke veroordeling te verbinden voorwaarden heeft de verdachte daarmee immers ingestemd en is hij – althans in theorie – bij het besluitvormingsproces betrokken geweest.

De mate waarin sprake is van drang in het kader van een voorwaardelijk sepot is sterk afhankelijk van de context. In het algemeen is de drang minder hevig als de verdachte al onder behandeling staat of medicatie gebruikt. Heeft de verdachte bijvoorbeeld te kennen gegeven dat een strafbaar feit het gevolg was van een tijdelijk nalaten medicatie te gebruiken en dat hij vanaf nu voornemens is trouw aan de behandeling te blijven zolang deze medisch noodzakelijk is, dan is een voorwaardelijk sepot met de voorwaarde dat hij de medicatie zal blijven slikken zolang de behandelend arts dat noodzakelijk acht, een veel minder problematische voorwaarde dan de voorwaarde dat een verdachte zich ‘vanuit het niets’ onder behandeling stelt, omdat dat in zijn belang wordt geacht. Artikel 8 EVRM verzet zich mogelijk niet zonder meer tegen een voorwaardelijk sepot van de eerste variant, omdat de drang door de overheid minimaal is en wellicht gesproken kan worden van een keuze die in overeenstemming is met de *views and values* van de verdachte. De tweede is meer problematisch.

Net als de opnemingsinstelling voor geestelijke gezondheidszorg vindt behandeling en medicatie plaats in het normatieve kader van de geneeskundige behandelingsovereenkomst en het medisch tuchtrecht. Op de arts rust de verantwoordelijkheid om vast te stellen dat sprake is van *informed consent*. De arts zal zich door het belang van de patiënt moeten laten leiden, niet door de door de officier van justitie gestelde voorwaarde. Als de arts oordeelt dat geen sprake is van *consent* zal hij behandeling moeten weigeren. Ook in dit verband biedt het gezondheidsrecht een procedurele waarborg tegen onvrijwillige behandeling in het kader van een voorwaardelijk sepot, die mogelijk van belang is vanuit het perspectief van artikel 8 EVRM. Dat neemt niet weg dat de overheid in het geval van een voorwaardelijk sepot betrokken is bij de besluitvorming van de verdachte en dat de overheid daarom een eigen verantwoordelijkheid heeft waar het gaat om het waarborgen van een autonome besluitvorming van de verdachte.

De jurisprudentie van het EHRM biedt enige ruimte voor het stellen van voorwaarden als ambulante behandeling, gebruik van medicatie en gedragsinterventie. Ook voor deze voorwaarden geldt dat onzeker is hoe groot deze ruimte is, omdat de casuïstiek van het EHRM niet is toegesneden op het stellen van deze voorwaarden in een buitengerechtelijke strafvorderlijke context en het EHRM grote waarde hecht aan de autonomie van burgers waar het gaat om medische keuzes. De grenzen van de toelaatbaarheid van deze voorwaarden laten zich daarom niet goed vaststellen.

Reclasseringstoezicht en artikel 8 EVRM

Het voorwaardelijk sepot impliceert dat toezicht wordt gehouden op de naleving van de voorwaarden. De artikelen 167 lid 2 Sv, 242 Sv en 3.1.2 NSv schrijven niet voor welke vorm dat toezicht moet krijgen. Aangenomen moet worden dat het OM met het toezicht op de naleving van de voorwaarden is belast. Als uitsluitend de voorwaarde is gesteld dat de verdachte zich voor het einde van de proeftijd niet opnieuw aan een strafbaar feit schuldig maakt, is voor toezicht voldoende om in de justitiële documentatie op te nemen dat de zaak onder deze voorwaarde is geseponeerd. Komt de verdachte opnieuw met justitie in aanraking, dan zal na het raadplegen van zijn documentatie blijken dat hij de voorwaarde heeft overtreden. Het OM kan – analoog aan artikel 14d lid 2 Sr – toezicht op en begeleiding bij de naleving van de voorwaarden ook opdragen aan de reclassering.²⁴²

Toezicht in de zin van artikel 14d lid 2 Sr houdt volgens de toelichting op het Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordeling mogelijk in: regelmatig contact met de veroordeelde, (on)aangekondigde huisbezoeken, contact met de omgeving van de veroordeelde (waaronder werkgever, ggz-kliniek, wijkagent, ouders, school) en het uitwisselen van informatie over de veroordeelde met politie, OM en ggz.²⁴³ De bevoegdheid voor toepassing van deze controlemiddelen vloeit voort uit artikel 14d lid 2 Sr en het Uitvoeringsbesluit. Artikel 3 lid 1 Uitvoeringsbesluit bepaalt dat de aard en intensiteit van het toezicht en de verplichtingen waaraan de verdachte zich moet houden van tevoren worden vastgelegd.

Het kader van artikel 14d lid 2 Sr en het Uitvoeringsbesluit is echter niet direct van toepassing op het voorwaardelijk sepot. Reclasseringstoezicht op de naleving van de voorwaarden moet daarom als een bijzondere voorwaarde worden opgenomen in het sepot. Daarbij moet ook al nauwkeurig worden omschreven wat de aard en intensiteit van het toezicht is en welke verplichtingen voor de verdachte gelden. De toezichtsmiddelen vormen een inbreuk op artikel 8 EVRM. Voor de gemiddelde verdachte zal niet bij voorbaat duidelijk zijn dat reclasseringstoezicht ook contact met zijn omgeving of huisbezoeken kan inhouden. Als deze middelen in het kader van een sepot moeten worden toegepast, dan moet de instemming van de verdachte voldoen aan de eisen die het EVRM aan een *wavier* stelt.

De algemene voorwaarde, schadevergoeding en 'lichte' bijzondere voorwaarden

Een sepot kan vergezeld gaan van de algemene voorwaarde dat de verdachte zich voor het einde van een proeftijd niet schuldig maakt aan een nieuw strafbaar feit, hoewel deze voorwaarde niet verplicht is.²⁴⁴ Deze voorwaarde roept voor de verdachte geen nieuwe verplichtingen in het leven. De verplichting om geen strafbare

242 Zie over het onderscheid tussen toezicht op de naleving van de voorwaarden en begeleiding daarbij: Bleichrodt 1996, p. 119-123.

243 *Stb.* 2012, 5, p. 4.

244 Bleichrodt 1996, p. 202-203; Reijntjes 1985, p. 307.

feiten te plegen vloeit immers voort uit het materiële strafrecht. Ongeacht zijn instemming met de algemene voorwaarde is de verdachte gehouden zich aan de wet te houden. Instemming doet de verplichting niet pas ontstaan en weigering doet de verplichting niet teniet. De algemene voorwaarde om geen strafbare feiten te plegen kan daarom eenzijdig worden verbonden aan de beslissing om van vervolging af te zien en vormt daarmee een uitzondering op het meezijdige karakter van het voorwaardelijk sepot. Een voorwaardelijk sepot dat alleen de algemene voorwaarde bevat, heeft daardoor niet de vorm van een overeenkomst, maar is een eenzijdige rechtshandeling van het OM. Door middel van het sepot wijst het OM de verdachte eenvoudigweg op een reeds bestaande verplichting.²⁴⁵ Het voorwaardelijk sepot heeft daardoor – zoals eerder al werd geconcludeerd²⁴⁶ – een hybride karakter.

Ook ten aanzien van andere wettelijke verplichtingen die al op de verdachte rusten geldt dat deze aan een sepot kunnen worden verbonden zonder diens instemming. De verplichting om door een strafbaar feit veroorzaakte schade te vergoeden vloeit voort uit artikel 6:162 BW. Ook deze voorwaarde en andere reeds bestaande civiel- en bestuursrechtelijke verplichtingen kunnen daarom op zichzelf eenzijdig aan de beslissing om van vervolging af te zien worden verbonden.

Overigens is niet onverdedigbaar dat een storting van een bedrag in het Schadefonds Geweldsmisdrijven als voorwaarde aan een sepot mag worden verbonden. Een storting in het Schadefonds kan bijvoorbeeld als voorwaarde worden gesteld als het slachtoffer geen prijs stelt op schadevergoeding of als het slachtoffer onbekend is.²⁴⁷ De storting treedt als het ware in de plaats van de schadevergoeding aan het slachtoffer en kan daarom worden opgevat als een (plaatsvervangende) vorm van herstel. Een storting kan daarom om vergelijkbare redenen als een rechtstreekse schadevergoeding aan het slachtoffer de opportuniteit aan de vervolging ontnemen. Het bedrag mag de hoogte van de geleden schade echter niet overtreffen, omdat dan sprake is van een verkapte (geld)straf. Het gaat in het geval van de voorwaarde om een bedrag in het schadefonds te storten niet om een reeds bestaande wettelijke verplichting, waardoor het om een meezijdig sepot gaat.

De storting van een bedrag in het Schadefonds Geweldsmisdrijven staat echter op gespannen voet met een uitspraak van de Hoge Raad van 15 maart 1926.²⁴⁸ De Hoge Raad oordeelt in die zaak dat een betaling van een geldsom aan de

245 In een arrest van 19 oktober 2018 (ECLI:NL:HR:2018:1976, r.o. 3.7.1-3.7.2) oordeelt de civiele kamer van de Hoge Raad dat de algemene voorwaarde in redelijkheid aan het sepot mocht worden verbonden. Het strafrechtelijke verbod op smaad staat er niet aan in de weg dat de verdachte haar zorgen over het justitiële verleden in verband met zedendelicten van haar ex-man deelt met instanties die in het bijzonder belast zijn met de bewaking van de belangen van kinderen.

246 Zie par. 1.23.

247 J.W. Fokkens in: Noyon/e.a., art. 14c Sr, aant. 6.

248 HR 15 maart 1926, *NJ* 1926, 422.

‘algemene armen’ geen voorwaarde is die het gedrag van de verdachte betreft. Advocaat-generaal Ledeboer stelt in zijn conclusie dat het gissen is naar de reden waarom deze voorwaarde is gesteld en dat mogelijk vergelding een rol speelde. Dat sluit niet uit dat met een betere motivering de voorwaarde in stand was gelaten. De opname van de voorwaarde tot storting van een bedrag in het Schadefonds Geweldsmisdrijven in artikel 14c lid 2 onder 4 Sr duidt er mogelijk ook op dat de opvattingen over herstel tegenwoordig breder zijn dan in 1926.

Bleichrodt merkt op dat als een bijzondere voorwaarde geen grondrechten raakt – of wellicht ook: slechts een beperkte inbreuk daarop vormt – de rechtmatigheid ervan niet afhankelijk is van de instemming van de verdachte. In een voetnoot voegt hij daaraan toe dat de vraag of het praktisch zinvol is om voorwaarden te stellen zonder de instemming van de verdachte, per geval moet worden beantwoord.²⁴⁹ Een dergelijke ‘lichte’ voorwaarde is bijvoorbeeld de voorwaarde dat de verdachte zijn excuses aan het slachtoffer aanbiedt.

Waar het gaat om ‘lichte’ bijzondere voorwaarden kan ook voor een enigszins andere benadering worden gekozen. Evenals voor de transactie geldt, kan voor dergelijke voorwaarden worden betoogd dat een voorwaardelijk sepot tot stand kan komen doordat de verdachte de voorwaarde uitvoert. Aanvaarding en uitvoering kunnen bij lichte voorwaarden samenvallen. Dat is mogelijk, omdat niet de eisen gelden die het EHRM aan een *waiwer* van de uitoefening van grondrechten stelt.

In de praktische uitwerking kijkt deze benadering niet af van die van Bleichrodt. De officier van justitie hoeft niet van tevoren te verifiëren of de verdachte met de voorwaarde instemt, wat een praktisch voordeel oplevert. Het niet uitvoeren van de voorwaarde heeft tot gevolg dat geen sepot tot stand komt, waardoor de verdachte mag worden vervolgd. Tegelijkertijd hoeft niet te worden aangenomen dat een juridische verplichting bestaat de voorwaarden na te leven als de verdachte daarmee niet instemt. Lichte bijzondere voorwaarden zijn op die manier goed te plaatsen in het meerzijdige karakter van het voorwaardelijk sepot, zonder dat daaraan overdreven formele eisen hoeven te worden gesteld.

1.6.4 Proeftijd en de aan de bijzondere voorwaarden te verbinden termijn

Artikel 167 lid 2 Sv, noch artikel 242 Sv, noch het voorgestelde artikel 3.1.2 NSv stelt beperkingen aan de aan het voorwaardelijk sepot te verbinden proeftijd waarbinnen de verdachte geen nieuwe strafbare feiten mag plegen wil hij vervolging voor het geseponeerde feit voorkomen. Naar analogie van het oude artikel 14b lid 2 Sr wordt de aan het sepot te verbinden proeftijd in het artikelsgewijze commentaar *Het Wetboek van Strafvordering* op ten hoogste twee jaar gesteld, in uitzonderingsgevallen

²⁴⁹ Bleichrodt 1996, p. 203.

op maximaal drie jaar.²⁵⁰ Intussen is de algemene proeftijd van artikel 14b lid 2 Sr verhoogd tot drie jaar. Als er ernstig rekening mee moet worden gehouden dat de veroordeelde opnieuw een misdrijf begaat dat – kort gezegd – de lichamelijke integriteit van anderen of (lid 3) het dierenwelzijn(!) bedreigt, is de maximaal te stellen proeftijd zelfs tien jaar.

Nu de strafbeschikking is ingevoerd, ligt het – mede gezien de sterk verlengde termijnen van artikel 14b lid 2 Sr – voor de hand om aansluiting te zoeken bij de proeftijd van artikel 257a lid 3 sub e Sr. De proeftijd die aan de aan de strafbeschikking te verbinden aanwijzingen mag worden verbonden bedraagt maximaal één jaar. De reden daarvoor was dat een langere termijn onwenselijk werd geacht, omdat bij het niet nakomen van de aanwijzing het feit alsnog vervolgd moet worden.²⁵¹ Dit laatste argument is ook van toepassing op het voorwaardelijk sepot. Het moet er daarom voor worden gehouden dat, analoog aan 257a lid 3 sub e Sr, de aan een sepot te verbinden proeftijd de duur van één jaar niet te boven kan gaan.²⁵²

Artikel 14c lid 2 Sr vereist dat de rechter bepaalt dat de bijzondere voorwaarden die aan een voorwaardelijke veroordeling worden verbonden gedurende de gehele proeftijd of een gedeelte dat ten hoogste gelijk is aan de proeftijd moeten worden voldaan. Het is immers niet vanzelfsprekend dat de aan de bijzondere voorwaarden verbonden termijn gelijk is aan de proeftijd. Om die reden moet ook in het voorwaardelijk sepot uitdrukkelijk worden omschreven dat de termijn die voor de bijzondere voorwaarden geldt gelijk is aan de proeftijd, of dat daarvoor een afwijkende termijn geldt.

De formulering dat de veroordeelde contacten met een hulpverlener of hulpverleningsinstantie onderhoudt zolang de reclassering dat nodig acht is in het kader van een voorwaardelijke veroordeling toelaatbaar.²⁵³ Analoog daaraan zijn vergelijkbare formuleringen ook toelaatbaar in het kader van een voorwaardelijk sepot.

1.7 DE UITVOERING VAN HET VOORWAARDELIJK SEPOT

Bij de uitvoering van een voorwaardelijk sepot kunnen zich diverse problemen voordoen. Nakoming kan bijvoorbeeld onmogelijk zijn geworden doordat zich

250 J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 17.3.

251 *Kamerstukken II* 2004-05, 29 849, 3, p. 67.

252 Bleichrodt (1996, p. 203) acht een proeftijd van twee of drie jaar al te lang voor deze fase van het proces. Anders: Corstens/Borgers & Kooijmans 2018, p. 632-633. Zie ook Reijntjes 1985, p. 311.

253 J.W. Fokkens in: Noyon/e.a., art. 14b, aant. 6. Een uitzondering hierop vormt de voorwaarde dat de veroordeelde zich in een inrichting laat verplegen. Omdat het in dat geval om vrijheidsbeneming gaat, moet de maximumduur door de rechter worden bepaald: HR 19 juni 2018, ECLI: NL:HR:2018:946. Vrijheidsbeneming is in het kader van een voorwaardelijk sepot niet toegelaten.

nieuwe feiten hebben voorgedaan. Zo kan het zijn dat het slachtoffer aan wie de schade moest worden vergoed blijkt te zijn overleden. Dergelijke uitvoeringsproblemen doen de vraag rijzen welke (rechts)gevolgen daaraan moeten worden verbonden.²⁵⁴ Deze rechtsgevolgen worden besproken in het volgende hoofdstuk. Vooral in deze fase normeert het vertrouwensbeginsel het handelen van het OM. Een bijzondere omstandigheid is de mogelijkheid dat het gerechtshof in een artikel 12 Sv-procedure alsnog de vervolging van de verdachte beveelt. Ook deze omstandigheid komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Een bijzondere situatie doet zich voor als na het sepot een verschil van inzicht ontstaat over de inhoud van de voorwaarden. In dat geval is niet sprake van een probleem in de uitvoering van de overeenkomst of een leemte, maar moet de inhoud van de overeenkomst worden vastgesteld.

Het strafrecht biedt geen normatief kader voor de beoordeling van dergelijke problemen. Bij een gerezen conflict over de uitleg van de voorwaarden van het sepot kunnen daarom de in het civiele recht ontwikkelde uitgangspunten voor de uitleg van overeenkomsten analoog worden toegepast.²⁵⁵ De bewoordingen van het voorwaardelijk sepot zijn daarbij van belang, maar niet allesbepalend.²⁵⁶ Volgens het Haviltex-criterium:

[...] komt het aan op de zin die pp. [partijen, JB] in de gegeven omstandigheden over en weer redelijkerwijs aan deze bepalingen mochten toekennen en op hetgeen zij te dien aanzien redelijkerwijs van elkaar mochten verwachten.²⁵⁷

Daarbij komt mede betekenis toe aan de maatschappelijke kringen waartoe de partijen behoren en de rechtskennis die van hen mag worden verwacht. De laatste overweging is ook voor de uitleg van het voorwaardelijk sepot van belang. Op basis van de notie van correlativiteit moet immers rekening worden gehouden met de feitelijke en juridische machtspositie van het OM.²⁵⁸ Zo zal bij verschil van inzicht in de interpretatie van een onduidelijk geformuleerde voorwaarde in

254 Vgl. Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-III 2014/366.

255 Crijns 2010, p. 565.

256 Gezien het belang van rechtszekerheid in het strafrecht stelt Crijns (2010, p. 565) dat een interpretatie die dicht bij de bewoordingen van de overeenkomst blijft doorgaans de voorkeur verdient. Daarbij moet worden aangetekend dat het rechtszekerheidsbeginsel alleen de verdachte beschermt. Op basis van de notie van correlativiteit hoeft een uitleg in het voordeel van de verdachte minder dicht bij de bewoordingen van de overeenkomst te blijven, maar kan meer belang worden gehecht aan de betekenis die OM en verdachte daaraan redelijkerwijs mochten toekennen.

257 HR 13 maart 1981, ECLI:NL:HR:1981:AG4158 (*Haviltex*), r.o. 2. Zie ook Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-III 2014/354-377.

258 Aldus ook Crijns 2010, p. 565.

beginsel – mede vanwege het strafrechtelijke bepaaldheidsgebod – een enge uitleg zijn aangewezen.

De reactie op de constatering dat de voorwaarden niet zijn nageleefd kan verschillende vormen aannemen. Deze reactie wordt genormeerd door de beginselen van een goede procesorde, in het bijzonder de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. De verdachte kan worden gewaarschuwd en hij kan worden opgeroepen op het parket voor een gesprek naar aanleiding waarvan een vervolgingsbeslissing wordt genomen. Ook kan hem een strafbeschikking worden opgelegd of kan hij worden gedagvaard. Denkbaar is ook dat de voorwaarden in overleg met de verdachte worden aangepast.

1.8 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is het normatieve kader onderzocht dat voor het voorwaardelijk sepot geldt. Achtereenvolgens zijn de totstandkoming van het sepot, de inhoud en de uitvoering onderzocht.

Vastgesteld is dat het voorwaardelijk sepot een hybride karakter heeft. Voorwaarden die zien op een reeds bestaande wettelijke verplichting, zoals de algemene voorwaarde om geen strafbare feiten te plegen of de voorwaarde om schade te vergoeden, mogen eenzijdig door de officier van justitie worden gesteld. Andere voorwaarden mogen alleen gesteld worden als sprake is van wilsovereenstemming tussen de verdachte en het OM. In zoverre heeft het voorwaardelijk sepot een meerzijdig karakter. Als het een meerzijdig sepot betreft, rust – mede op grond van artikel 6 EVRM – op het OM de plicht om de verdachte van voldoende informatie te voorzien om een weloverwogen keuze te maken en om te voorkomen dat sprake is van wilsgebreken.

De doeleinden van het sepot – herstel en speciale preventie – bakenen de inhoud van het sepot af. Voorwaarden waarmee een ander doel wordt nagestreefd – bijvoorbeeld bestraffing – zijn niet toegelaten. Andere beperkingen zijn af te leiden uit de beginselen van een goede procesorde, het bepaaldheidsgebod, de eis dat het gedrag van de verdachte moet betreffen en grondrechten. De proeftijd en de termijn die aan de bijzondere voorwaarde worden verbonden, bedragen ten hoogste een jaar.

Ten aanzien van enkele relatief ingrijpende voorwaarden zoals de opneming in een instelling, ambulante behandeling of andere voorwaarden met een zorgcomponent is het niet mogelijk de vraag in hoeverre deze zijn toegelaten met zekerheid te beantwoorden. Artikel 1.1 lid 1 onder n Wfz laat deze voorwaarden toe en ook het EVRM staat aan het stellen van dergelijke voorwaarden niet zonder meer in de weg. Als de verdachte uit vrije wil instemt met een voorwaarde met een zorgcomponent dan is namelijk niet zonder meer sprake van een beperking van grondrechten zoals deze zijn neergelegd in de artikelen 5 en 8 EVRM. Het gaat in dit

verband echter om onzekere marges. Uit de rechtspraak van het EHRM valt niet goed af te leiden onder welke omstandigheden sprake is van ontoelaatbare druk op de verdachte om zich te laten opnemen of om een behandeling te ondergaan. In het licht van de resultaten van het dossieronderzoek dat in het kader van de beantwoording van de tweede deelvraag is uitgevoerd, wordt aan het slot van dit onderzoek besproken of, en zo ja, onder welke waarborgen, voorwaarden met een zorgcomponent in de regeling van het voorwaardelijk sepot kunnen worden opgenomen.

2 VOORWAARDELIJK SEPOT: RECHTSGEVOLGEN EN RECHTSBESCHERMING

2.1 INLEIDING: DE RECHTSGEVOLGEN VAN HET VOORWAARDELIJK SEPOT

Een voorwaardelijk sepot komt tot stand op het moment dat de verdachte het aanbod van de officier van justitie aanvaardt. Een uitzondering op deze hoofdregel bestaat als sprake is van een eenzijdig voorwaardelijk sepot. Als een sepot slechts voorwaarden bevat waartoe de verdachte reeds uit anderen hoofde gehouden was, is aanvaarding geen vereiste.¹ Het rechtsgevolg van aanvaarding is in de eerste plaats dat de verdachte direct gebonden is aan de voorwaarden van het sepot. Voor het OM ontstaat op dat moment de verplichting zich te onthouden van het nemen van een vervolgingsbeslissing. Pas als de proeftijd verstreken is en beoordeeld kan worden of de voorwaarden zijn vervuld, is het OM verplicht om – als de voorwaarden inderdaad vervuld zijn – af te zien van vervolging van de verdachte.²

Artikel 3.1.3 lid 1 NSv bepaalt dat door de kennisgeving van niet-vervolgung de zaak eindigt, met uitzondering van nieuw gerezen bezwaren of een bevel tot vervolging (art. 3.1.4 lid 1 NSv). Daardoor zou kunnen worden gedacht dat ook door een kennisgeving van een voorwaardelijk sepot de zaak eindigt. De memorie van toelichting bij het conceptwetsvoorstel voor Boek 3 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering stelt namelijk dat artikel 3.1.3 lid 1 NSv op *alle* beslissingen tot niet-vervolgung ziet en dat als de verdachte zich niet aan de gestelde voorwaarden heeft gehouden een *nieuwe* vervolgingsbeslissing wordt genomen.³

Deze karakterisering van het voorwaardelijk sepot is ongelukkig, omdat zij suggereert dat de rechtsverhouding tussen verdachte en OM na een voorwaardelijk sepot tot een einde is gekomen en herleeft als de verdachte de voorwaarde niet naleeft. Daardoor wordt echter miskend dat tussen OM en verdachte een rechtsverhouding blijft bestaan na een voorwaardelijk sepot. De zaak is dus na een voorwaardelijk sepot nog niet tot een einde gekomen.⁴ Het verdient daarom aanbeveling om in artikel 3.1.3 NSv een afzonderlijke regeling voor het voorwaardelijk

1 Zie par. 1.6.3.4, *De algemene voorwaarde, schadevergoeding en 'lichte' bijzondere voorwaarden*.

2 Crijns 2010, p. 188; Reijntjes 1985, p. 312. Zie ook Van den Biggelaar 1994, p. 63.

3 Concept-MvT Boek 3 NSv, p. 31-32.

4 Aldus ook Van den Biggelaar 1994, p. 58. Zie ook Crijns 2010, p. 188-190.

sepot op te nemen, waarin recht wordt gedaan aan het (aanvankelijk) voorlopige karakter van deze afdoeningswijze.

In het vorige hoofdstuk is besproken aan welke juridische vereisten een voorwaardelijk sepot moet voldoen. Worden deze geschonden, dan is het sepot onrechtmatig. Op grond van de notie van correlativiteit en het daarmee samenhangende vertrouwensbeginsel verdient de verdachte echter bescherming tegen voor hem nadelige fouten. Een sepot op de voet van artikel 242 Sv waaraan door het OM ten onrechte niet de voorwaarde is gesteld dat de verdachte medewerking verleent aan de vaststelling van zijn identiteit bevat een onrechtmatigheid, maar bindt het OM wel.⁵ Als onrechtmatige voorwaarden zijn gesteld, bijvoorbeeld voorwaarden die punitief zijn of in strijd zijn met grondrechten, kan het OM zijn vervolgingsrecht hebben verspeeld, óók als de verdachte de voorwaarden niet heeft nageleefd. De notie van correlativiteit werkt dus door in de rechtsgevolgen van onrechtmatigheden in het sepot. Als hoofdregel mogen eventuele onrechtmatigheden niet ten nadele van de verdachte werken.

In dit hoofdstuk wordt in kaart gebracht hoe de verdachte grieven over de totstandkoming, inhoud en uitvoering van een voorwaardelijk sepot aan de rechter kan voorleggen. De rechtsbescherming wordt besproken in samenhang met de rechtsgevolgen van het voorwaardelijk sepot. Rechtsbescherming strekt er immers toe om de aanspraken die uit het voorwaardelijk sepot voortvloeien te waarborgen.

2.2 RECHTSBESCHERMING BIJ DE CIVIELE RECHTER

Ironisch genoeg wordt de weg die de verdachte direct rechtsbescherming biedt bij conflicten over een voorwaardelijk sepot vrijwel niet bewandeld. Als gedurende de proeftijd een conflict ontstaat over het voorwaardelijk sepot en het OM tot vervolging dreigt over te gaan, dan heeft de verdachte een spoedeisend belang bij naleving van het sepot door het OM. Nu er geen met voldoende waarborgen omklede strafvorderlijke rechtsgang bestaat waarin de verdachte het conflict aan de strafrechter kan voorleggen, is de civiele rechter bevoegd om over de zaak te oordelen.⁶

5 Zie par. 1.6.3.1.

6 Het recht om tot dagvaarding over te gaan kan via de weg van een bezwaarschrift tegen de dagvaarding worden betwist (par. 2.3). De nakoming van het sepot kan de verdachte in die procedure echter niet afdwingen (vgl. Rb. Den Haag 21 januari 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:680, r.o. 4.1). In de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 6 februari 2013 (ECLI:NL:RBDHA:2013:BZ1876) vorderen twee gewezen verdachten onder andere een verklaring voor recht dat de aan een technisch sepot verbonden voorwaarde dat zij afzien van een vordering tot schadevergoeding onrechtmatig is en een vergoeding van schade die zij door de vervolging hebben geleden. Deze vordering is niet ontvankelijk vanwege het gesloten stelsel van rechtsmiddelen. Het Gerechtshof Amsterdam (10 december 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BO7691) had in een artikel 591a Sv-procedure al geoordeeld dat de overeenkomst niet onrechtmatig was.

De verdachte kan daarbij in beginsel alle juridische vragen die zich op het terrein van totstandkoming, inhoud en uitvoering van het sepot voordoen aan de voorzieningenrechter voorleggen.

Als verschil van inzicht bestaat over de interpretatie van de voorwaarden kan de verdachte dat bijvoorbeeld aan de voorzieningenrechter voorleggen en daaraan de vordering verbinden dat het OM de overeenkomst moet nakomen volgens de interpretatie van de verdachte en dat het het OM verboden wordt tot vervolging over te gaan. Eenzelfde vordering kan worden gedaan als de verdachte niet van mening is een voorwaarde te hebben geschonden en het OM van wel. Ook is denkbaar dat geprocedeerd wordt over de gevolgen die gewijzigde omstandigheden moeten hebben voor het voortbestaan van het sepot en of het OM daaraan nog steeds gebonden is.

Uit de praktijk blijkt dat rechtsvragen over een voorwaardelijk sepot niet – op een enkele uitzondering na – via de weg van het civiele kort geding aan de orde worden gesteld.⁷ Mogelijk vormt het risico op een proceskostenveroordeling daarvoor een verklaring. Rechtsvragen over het voorwaardelijk sepot komen daardoor hoofdzakelijk indirect in diverse andere procedures aan de orde, afhankelijk van het rechtsgevolg van het sepot dat centraal staat.

2.3 BESCHERMING BELANG BIJ VERVOLGING VAN DERDEN EN VAN DE VERDACHTE

Het voorwaardelijk sepot is een overeenkomst tussen verdachte en OM. Niettemin raakt het sepot ook de belangen van het slachtoffer. De belangen van het slachtoffer bij de afdoening van het strafbare feit worden op indirecte wijze door het OM behartigd.⁸ Tegen het voorwaardelijk sepot kan het slachtoffer – of een andere belanghebbende – op grond van artikel 12 Sv (art. 3.2.1 NSv) een klacht indienen bij het gerechtshof.⁹ In een artikel 12 Sv-procedure wordt in de eerste plaats een oordeel geveld over de haalbaarheid van de vervolging. Deze beslissing mag vol worden getoetst. Vervolgens wordt door het gerechtshof beoordeeld of vervolging opportuun is. Doorgaans wordt aangenomen dat ook dit oordeel vol mag worden

7 Navraag bij het kantoor van de landsadvocaat heeft geleerd dat buiten de al eerder besproken uitspraken van de Rechtbank Den Haag van 21 januari 2016 (ECLI:NL:RBDHA:2016:680) en van de Hoge Raad van 19 oktober 2018 (ECLI:NL:HR:2018:1976) niet civielrechtelijk geprocedeerd is over het voorwaardelijk sepot.

8 Zie par. 1.3.2.

9 Een verzoek om een voorwaardelijk sepot om te zetten in een onvoorwaardelijk sepot is niet ontvankelijk: Hof Den Bosch 17 oktober 2006, ECLI:NL:GHSHE:2006:BA2796. Het betrof een door de moeder van de verdachte ingediende klacht.

getoetst.¹⁰ Het voorgestelde artikel 3.2.10 lid 5 NSv maakt volledige toetsing van de opportuniteit van de vervolging expliciet mogelijk.¹¹

Slechts onder zeer uitzonderlijke omstandigheden kan een bevel tot vervolging worden gegeven als de verdachte een voorwaardelijk sepot heeft voldaan. Dit is volgens het commentaar in *Het Wetboek van Strafvordering* een voldongen feit van een 'verpletterend gewicht'.¹² Verdedigbaar is echter dat een klacht tegen een voorwaardelijk sepot ook al in een eerder stadium ontvankelijk is. Vanaf het moment dat het sepot tot stand komt, is het OM voorwaardelijk gehouden niet tot vervolging over te gaan. Daarmee is feitelijk sprake van de situatie van artikel 12 lid 1 Sv: het feit wordt – zij het vooralsnog voorlopig – niet vervolgd. Belanghebbende derden kunnen op die grond ontvankelijk worden geacht in hun klacht. Daarmee kunnen zij klagen over het opportuniteitsoordeel dat besloten ligt in de keuze voor deze afdoeningswijze al voordat de verdachte de voorwaarden heeft vervuld en het OM definitief gebonden is de zaak niet verder te vervolgen. Omdat de verdachte op dat moment nog niet aan alle voorwaarden heeft voldaan, is een klacht in dit eerdere stadium kansrijker.¹³

Hoewel een voorwaardelijk sepot doorgaans een forse belemmering vormt voor een bevel tot vervolging, is deze belemmering niet absoluut. Anders dan het OM is het gerechtshof niet gebonden aan het vertrouwensbeginsel. Hoe groter de inspanning is die de verdachte (al) heeft moeten verrichten, des te eerder een bevel echter achterwege moet blijven.¹⁴ Betoogd kan worden dat als de voorwaarde bestaat uit gedragingen waartoe de verdachte door de wet al verplicht is, meer ruimte bestaat voor een bevel tot vervolging. De verplichting om onrechtmatig toegebrachte schade te vergoeden bestaat op grond van artikel 6:162 lid 1 BW ook zonder een voorwaardelijk sepot, evenals de verplichting om geen strafbare feiten te begaan voortvloeit uit het materiële strafrecht.¹⁵ Heeft de verdachte een voorwaarde vervuld waartoe hij toch al gehouden was, dan raakt hij door een eventueel bevel tot vervolging in dat opzicht niet in een nadeliger positie.¹⁶ Ook ten aanzien van 'lichte' bijzondere voorwaarden geldt dat een bevel tot vervolging minder bezwarend is

10 Zie onder meer J.B.J. van der Leij in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 12i Sv, aant. 3. Duker (2009) relateert het standpunt dat uit de wetsgeschiedenis volgt dat vol mag worden getoetst.

11 Concept-MvT Boek 3 NSv, p. 39-40.

12 J.B.J. van der Leij in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 12i Sv, aant. 10.

13 J.B.J. van der Leij in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 12 Sv, aant. 9; art. 12i Sv, aant. 10.

14 J.B.J. van der Leij in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 12i Sv, aant. 10.

15 Zie ook par. 1.6.3.4, *De algemene voorwaarde, schadevergoeding en 'lichte' bijzondere voorwaarden*.

16 Schadevergoeding kan weer wel een rol spelen bij de beoordeling van het gerechtshof van de opportuniteit van de vervolging en aanleiding zijn om een klacht af te wijzen. (Hof Den Haag 10 augustus 2016, ECLI:NL:GHDHA:2016:2474.) Artikel 12 Sv-jurisprudentie is gezocht op <www.rechtspraak.nl> binnen rechtspraak van gerechtshoven met verschillende combinaties (en varianten) van de termen <sepot>, <voorwaarde>, <vervolging> en <12 Sv> (december 2018).

dan in het geval van voorwaarden die een meer dan beperkte inperking van de uitoefening van grondrechten inhouden.

In het oordeel over de gegrondheid van het beklag moet ook de opportuniteit van de keuze voor een voorwaardelijk sepot worden betrokken. In een arrest van 22 juni 2015 oordeelt het Gerechtshof Amsterdam dat er een gerede kans is dat de beklagde wordt veroordeeld voor mishandeling en bedreiging. Mede omdat het een burenruzie betrof en vervolging de verhouding mogelijk verder zou verstoren, kan het hof de keuze voor het voorwaardelijk sepot echter billijken.¹⁷ Denkbaar is dat het oordeel anders zou zijn uitgevallen als het een 'kaal' beleidssepot zou zijn geweest. Als de beklagde slechts ten dele aan de voorwaarden van een voorwaardelijk sepot heeft voldaan, houdt dat volgens het Gerechtshof Den Bosch niet zonder meer in dat vervolging opportuun is.¹⁸

Het kan voorkomen dat een verdachte belang heeft bij een bevel tot vervolging. In bijzondere omstandigheden hebben gerechtshoven verdachten aangemerkt als rechtstreeks belanghebbenden in de zin van artikel 12 lid 1 Sv.¹⁹ Het betreft in dat geval verdachten die door middel van vervolging hun naam willen zuiveren. Omdat de verdachte moet hebben ingestemd met het voorwaardelijk sepot, is terughoudendheid gerechtvaardigd. Als de vrijwilligheid van de totstandkoming van het voorwaardelijk sepot betwijfeld wordt, kan dat echter een grond zijn om vervolging te bevelen. In een arrest van 12 juli 2005 oordeelt het Gerechtshof Den Bosch dat klagster belang heeft bij haar vervolging, mede omdat het OM weigert een voorwaardelijk sepot om te zetten in een onvoorwaardelijk sepot én niet tot vervolging overgaat. Ook spelen een rol dat een voorwaardelijk sepot schuld aan een strafbaar feit impliceert en de gevolgen van de opname van het sepot in de justitiële documentatie.²⁰

17 Hof Amsterdam 22 juni 2015, ECLI:NL:GHAMS:2015:2515.

18 Hof Den Bosch 10 januari 2008, ECLI:NL:GHSHE:2008:BD9089. Na de behandeling van het beklag, maar vóór de uitspraak van het hof hebben de verdachten in deze zaak alsnog de schade vergoed en excuses aangeboden. Een werkstraf was al eerder verricht.

19 Zie bijv. Hof Amsterdam 5 april 2007, ECLI:NL:GHAMS:2007:BA2373, r.o. 5.

20 Hof Den Bosch 12 juli 2002, ECLI:NL:GHSHE:2005:AV1122. Ook in de uitspraak van het Gerechtshof Amsterdam van 3 april 2014 (ECLI:NL:GHAMS:2014:6153) lijkt de verdachte niet met het voorwaardelijk sepot te hebben ingestemd. De officier van justitie had kennelijk buiten medeweten van de verdachte door middel van een persbericht bekendgemaakt de zaak voorwaardelijk te hebben geseponoord. Overigens oordeelt het gerechtshof dat hoewel het niet is uitgesloten dat de strafzaak in een vrijspraak of ontslag van alle rechtsvervolging eindigt, het niet opportuun is om alsnog tot vervolging over te gaan.

2.4 BESCHERMING TEGEN LICHTZINNIGE VERVOLGING

Binnen acht dagen na betekening van een dagvaarding kan de verdachte daartegen een bezwaarschrift bij de rechtbank indienen (art. 262 lid 1 Sv). Artikel 3.3.1 lid 1 NSv stelt een termijn van twee weken na de procesinleiding.

Om met succes buiten vervolging gesteld te worden wegens een onrechtmatigheid in het voorwaardelijk sepot, moet de verdachte in de raadkamerprocedure aannemelijk maken dat het OM in de hoofdzaak op die grond niet-ontvankelijk moet worden verklaard in de vervolging (art. 262 lid 5 Sv). In artikel 3.3.3 lid 2 sub a NSv geldt als criterium voor buitenvervolginstelling dat de officier van justitie 'klaarblijkelijk' niet-ontvankelijk is. Daarmee is bedoeld te benadrukken dat het in het kader van een bezwaarschrift tegen de procesinleiding om een marginale beoordeling van het handelen van het OM gaat. Slechts als geen redelijk denkend officier van justitie tot vervolging zou zijn overgegaan, is ruimte voor niet-ontvankelijkheid. Evenmin hoeft vooruit te worden gelopen op de inhoudelijke behandeling van de zaak.²¹ Daarmee is kennelijk bedoeld dat het ook in dat opzicht om een marginale beoordeling gaat. Hiermee lijkt vooral codificatie beoogd van rechtspraak van de Hoge Raad over artikel 262 Sv. Daaruit blijkt dat het ook onder het huidige recht al om een marginale toetsing gaat.²²

In de gepubliceerde rechtspraak zijn geen voorbeelden aangetroffen van bezwaarschriften die betrekking hebben op een conflict over een voorwaardelijk sepot.²³ Vermoedelijk zal in een dergelijk geval zelden buitenvervolginstelling worden uitgesproken. Het is van tevoren vaak niet evident dat een onrechtmatigheid in het voorwaardelijk sepot tot niet-ontvankelijkheid zal leiden. Het is immers ook mogelijk dat de zittingsrechter daaraan geen of andere rechtsgevolgen zal verbinden.²⁴ De marginale toetsing leidt dan al snel tot een ongegrond bezwaar. Niettemin biedt artikel 262 Sv de verdachte die keurig de voorwaarden heeft opgevolgd rechtsbescherming tegen lichtvaardige vervolging. De verdachte die zich aan de voorwaarden heeft gehouden mag daaraan in beginsel het vertrouwen ontlenuen dat vervolging hem bespaard blijft.²⁵ Dat kan een grond zijn om hem buiten vervolging te stellen als hij toch gedagvaard wordt.

21 Concept-MvT Boek 3 NSv, p. 43.

22 De Hoge Raad neemt als uitgangspunt dat de toetsing een 'summier' karakter heeft: HR 11 april 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV4112, r.o. 3.5; HR 3 februari 2015, ECLI:NL:HR:2015:212, r.o. 2.4.

23 Gezocht op <www.rechtspraak.nl> op <bezwaarschrift EN dagvaarding EN sepot> en op <bezwaarschrift EN dagvaarding EN geseponneerd>, december 2018.

24 Zie par. 2.5.

25 Vgl. Hof Amsterdam 10 mei 2010, ECLI:NL:GHAMS:2010:BM7573, r.o. 13.

2.5 VERTROUWENSBEGINSSEL EN BESCHERMING TEGEN MEERVOUDIGE AANSPRAKELIJKSTELLING

Het staat buiten kijf dat het vertrouwensbeginsel zich er doorgaans tegen verzet dat de verdachte die zich aan de voorwaarden van een voorwaardelijk sepot heeft gehouden, vervolgd mag worden. Het OM wordt niet-ontvankelijk verklaard als het toch tot vervolging overgaat. Voor wat betreft het sepot op grond van artikel 167 lid 2 Sv volgt de niet-ontvankelijkheid uit de jurisprudentie van de Hoge Raad. Gerechvaardigd vertrouwen op een sepotmededeling leidt tot niet-ontvankelijkheid van het OM.²⁶ Artikel 255 lid 1 Sv bepaalt expliciet voor de betekende kennisgeving van niet verdere vervolging dat vervolging voor hetzelfde feit is uitgesloten. Het voorgestelde artikel 3.1.2 lid 1 NSv codificeert dit beginsel ten aanzien van alle sepot.

Een uitzondering bestaat – naast het eerder besproken bevel op grond van artikel 12 Sv – als na het sepot omstandigheden blijken die een ander licht werpen op de opportuniteit van de vervolging (art. 255 lid 1 Sv; 3.1.4 lid 1 sub a NSv). Als nieuwe bezwaren worden slechts aangemerkt: nieuwe verklaringen van getuigen, deskundigen of de verdachte of andere uit wettige bewijsmiddelen blijkende omstandigheden die na het nemen van de sepotbeslissing bekend zijn geworden of niet eerder zijn onderzocht (art. 255 lid 2 Sv; 3.1.4 lid 2 NSv). Dagvaarding is slechts toegestaan na een hernieuwd opsporingsonderzoek waarvoor de rechter-commissaris een machtiging moet verlenen (art. 255 lid 3 en 4 Sv; 3.1.4 lid 3 NSv).²⁷ Slechts als deze omstandigheden voldoende zwaar wegen, kunnen zij rechtvaardigen dat de verdachte alsnog vervolgd wordt.²⁸ Eerder gepleegde delicten die pas ná het sepot aan het licht komen, kunnen een dergelijke zwaarwegende omstandigheid zijn. Een onjuiste taxatie van het OM van de strafwaardigheid van het feit of van de dader kan daartoe niet worden gerekend.²⁹

In dit verband kunnen in theorie vele rechtsvragen over het voorwaardelijk sepot aan de zittingsrechter die over de ontvankelijkheid van het OM moet oordelen, worden voorgelegd. Daarbij staat de vraag centraal of het OM het vertrouwensbeginsel of andere beginselen van een behoorlijke procesorde heeft geschonden door de verdachte ondanks het voorwaardelijk sepot toch te vervolgen.

26 Zie onder meer HR 8 mei 2012, ECLI:NL:HR:2012:BW5002, r.o. 2.5.1; HR 6 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:2982, r.o. 2.3; HR 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:742 (*Checkpoint II*), r.o. 3.2. Zie specifiek over voorwaardelijk sepot en vertrouwensbeginsel: HR 6 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:2982, r.o. 2.3; HR 17 oktober 2017, ECLI:NL:HR:2017:2642, r.o. 2.5.

27 Een beperkt onderzoek naar de vraag of nieuwe bezwaren bestaan mag zonder machtiging worden uitgevoerd, voor zover dat nodig is om te kunnen beslissen of een vordering tot een machtiging tot heropening van het opsporingsonderzoek bij de rechter-commissaris zal worden gedaan (concept-MvT Boek 3 NSv, p. 3).

28 Concept-MvT Boek 3 NSv, p. 35.

29 J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 20.

Onenigheid over de uitleg van de voorwaarden kan bestaan tussen OM en verdachte, waarbij de verdachte van oordeel is dat hij zich wél aan de voorwaarden heeft gehouden en het OM vindt dat hij dat niet heeft gedaan.³⁰ De ontvankelijkheid van het OM is dan afhankelijk van het antwoord op de vraag wie gelijk heeft en eventueel of de verdachte gerechtvaardigd gedwaald heeft over de uitleg van de voorwaarden.³¹ Als een onrechtmatige voorwaarde is gesteld, kan de verdachte niet worden tegengeworpen deze te hebben geschonden. Gaat het OM dan tot vervolging over, dan zal in beginsel niet-ontvankelijkheid moeten volgen.³² Ook kan een rol spelen welk gewicht moet worden toegekend aan gewijzigde omstandigheden. Het OM kan op grond van de notie van correlativiteit soms gehouden zijn in te stemmen met wijziging van de voorwaarden.³³ In geval van een onredelijke weigering daartoe kan niet-ontvankelijkheid aan de orde zijn. Gebreken in de totstandkoming van het sepot staan niet zonder meer aan ontvankelijkheid in de weg. Als geen sepot tot stand is gekomen, is het OM daaraan in beginsel niet gebonden. Wel kan het zo zijn dat de verdachte er dan gerechtvaardigd op heeft vertrouwd dat een sepot tot stand is gekomen en zich ook aan de voorwaarden heeft gehouden.³⁴ Ook kan het OM ontoelaatbare druk op de verdachte hebben uitgeoefend. Dat kan alsnog tot het oordeel leiden dat het OM niet-ontvankelijk is.

Niet-ontvankelijkheid wegens schending van beginselen van een behoorlijke procesorde is niet het enig denkbare rechtsgevolg van een geschil over een voorwaardelijk sepot. Denkbaar is dat een aan het OM toe te rekenen onrechtmatigheid tot strafvermindering leidt. In het algemeen kan bij het bepalen van de strafmaat zowel ten voor- als ten nadele van de verdachte rekening worden gehouden met het mislukte voorwaardelijk sepot.

In de praktijk lijken geschillen over de totstandkoming, de inhoud of de uitvoering van het voorwaardelijk sepot vrijwel niet aan de zittingsrechter te worden voorgelegd. In de recente gepubliceerde jurisprudentie zijn daarvan althans weinig

30 In HR 22 december 2015, ECLI:NL:HR:2015:3639 oordeelt de Hoge Raad dat het hof de voorwaarde dat de verdachte zich gedurende de proeftijd niet aan een nieuw strafbaar feit schuldig zou maken, mocht interpreteren als de voorwaarde dat niet opnieuw een redelijke verdenking van een strafbaar feit jegens de verdachte mocht rijzen. Een vrijspraak voor het 'nieuwe' feit staat niet in de weg aan een veroordeling wegens het aanvankelijk geseponerde feit. Zowel advocaat-generaal Aben (CAG D.J.C. Aben 22 september 2015, ECLI:NL:PHR:2015:2431) als annotator Rozemond (2017) hebben het tegendeel betoogd.

31 De Hoge Raad heeft geoordeeld dat de verdachte aan een onjuiste mededeling over de mogelijkheid om schadevergoeding aan het slachtoffer in termijnen te betalen niet het vertrouwen mocht ontlenuen dat de voorwaarde om schade te vergoeden was komen te vervallen: HR 17 oktober 2017, ECLI:NL:HR:2642, r.o. 2.5. Anders: CAG P.C. Vegter, ECLI:NL:PHR:2017:1068.

32 Hof Den Bosch 18 december 1991, *NJ* 1993, 60.

33 Zie par. 1.7.

34 J.M. Reijntjes in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 167 Sv, aant. 20.

voorbeelden aan te treffen.³⁵ Een deel van de verklaring is vermoedelijk dat de overeenkomst tot voorwaardelijk seponeren in het algemeen weinig complex is. Daardoor zal het vaak evident zijn of de verdachte zich wel of niet aan de voorwaarden heeft gehouden. Als de verdachte zich aan de voorwaarden heeft gehouden zal het OM niet tot vervolging overgaan; als hij deze duidelijk heeft geschonden zal de verdachte op dat punt geen verweer voeren. Een andere mogelijke verklaring is dat het voor de verdachte onaantrekkelijk is een geschil met het OM op de spits te drijven. Een vervolging brengt voor de verdachte diverse risico's met zich mee en dat kan een reden zijn zich bij een verschil van inzicht te voegen naar het standpunt van het OM.³⁶ Geschillen over het voorwaardelijk sepot worden dan niet aan de zittingsrechter voorgelegd.

De bescherming door het vertrouwensbeginsel tegen vervolging nadat een zaak voorwaardelijk is geseponeerd, is verwant aan de bescherming tegen meervoudige aansprakelijkstelling door (onder andere) het *ne bis in idem*-beginsel en het *una via*-beginsel. Het vereiste van nieuwe bezwaren die pas later bekend zijn geworden, doet denken aan het vereiste van een *novum* voor de herziening ten nadele (art. 482a lid 1 sub a Sv). De Centrale Raad van Beroep heeft op grond van het *una via*-beginsel aangenomen dat een voorwaardelijk sepot in de weg staat aan een bestuurlijke punitieve sanctie voor hetzelfde feit.³⁷ De vraag of nieuwe bezwaren dat anders kunnen maken is daarbij niet aan de orde geweest. Een andere vorm van bescherming tegen meervoudige aansprakelijkstelling na een voorwaardelijk sepot is dat overlevering niet is toegestaan nadat het recht tot strafvervolgning door een voorwaardelijk sepot is komen te vervallen (art. 9 lid 1 onder b Overleveringswet).

2.6 VERGOEDING VAN SCHADE EN KOSTEN VAN RECHTSBIJSTAND NA EEN VOORWAARDELIJK SEPOT

Het Wetboek van Strafvordering biedt aan gewezen verdachten de mogelijkheid om schade vergoed te krijgen die zij hebben geleden als gevolg van inverzekeringstelling, voorlopige hechtenis of klinische observatie (art. 89 Sv) en kosten voor rechtsbijstand die zij hebben gemaakt (art. 591a Sv). Voorwaarde daarvoor is – kort

35 In de voorgaande voetnoten is naar enkele relevante uitspraken verwezen. Op <www.rechtspraak.nl> (december 2018) hebben diverse zoekopdrachten met verschillende combinaties van (varianten van) termen als <sepot>, <voorwaarde>, <vertrouwen>, <ontvankelijk> niet méér relevante uitspraken opgeleverd.

36 Crijns 2010, p. 579.

37 CRvB 8 juli 2009, ECLI:NL:CRVB:2009:BJ3991, r.o. 4.3-4.6. Het vertrouwensbeginsel staat niet in de weg aan een naheffingsaanslag door de fiscus na een voorwaardelijk sepot: Hof Den Haag, ECLI:NL:GHDHA:2016:1992, r.o. 17.

gezegd – dat de zaak is geëindigd zonder oplegging van straf of maatregel en dat de rechter van oordeel is dat vergoeding op grond van billijkheid moet plaatsvinden. In het conceptwetsvoorstel van Boek 6 van het nieuwe Wetboek van Strafvordering is in hoofdstuk 6 een algemene regeling voor de vergoeding van kosten en van schade wegens rechtmatig en onrechtmatig strafvorderlijk optreden opgenomen. Beëindiging van de zaak in de zin van de artikelen 89 lid 1 Sv en 591a lid 1 Sv omvat niet alleen de situatie waarin de zaak met een onherroepelijke einduitspraak is geëindigd, maar strekt zich volgens de Hoge Raad in een uitspraak naar aanleiding van een cassatieberoep in het belang van de wet ook uit tot het einde van de zaak met een sepot.³⁸ De Hoge Raad heeft geen beperkingen aangebracht ten aanzien van het voorwaardelijk sepot, zodat een zaak die daarin is geëindigd binnen het bereik van artikel 89 Sv en artikel 591a Sv valt.³⁹

De vraag rijst op welk moment in het geval van een voorwaardelijk sepot sprake is van beëindiging van de zaak. Is dat op het moment dat het sepot overeen is gekomen, of is dat op het moment dat de verdachte de voorwaarden heeft vervuld, de proeftijd is verstreken en de officier van justitie definitief gebonden is aan zijn toezegging niet te zullen vervolgen? Het laatste standpunt wordt in de gepubliceerde rechtspraak meestal ingenomen. Een eerder ingediend verzoekschrift is niet ontvankelijk.⁴⁰ Een uitzondering is een uitspraak van de Rechtbank Zwolle, waarin een vergoeding op grond van artikel 591a Sv wordt toegekend al voordat de proeftijd is verstreken.⁴¹ Deze interpretatie is echter niet goed verdedigbaar. Het vervolgingsrecht herleeft immers als de verdachte de voorwaarden overtreedt

38 HR 19 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BX5556, r.o. 4.4-4.5. Hierover bestond geen duidelijkheid, reden waarom deze rechtsvraag door middel van een cassatie in het belang der wet aan de Hoge Raad is voorgelegd (CPG J.W. Fokkens 19 februari 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BX5566).

39 Procureur-generaal Fokkens legt aan zijn eerste cassatiemiddel ten grondslag dat een voorwaardelijk sepot geen beëindiging van de zaak in de zin van artikel 591a lid 1 Sv zou zijn (CPG J.W. Fokkens 19 februari 2013, ECLI:NL:PHR:2013:BX5566, onder 30). Annotator Borgers (2013a/5) valt hem daarin bij. Zij lijken daarbij te doelen op de situatie waarin de proeftijd nog niet verstreken is en de beslissing om niet te vervolgen nog niet onherroepelijk. In de hoofdtekst wordt hetzelfde standpunt verdedigd. Mogelijk is echter ook dat zij het voorwaardelijk sepot geheel buiten het zaaksbegrip van artikel 89 Sv en artikel 591a Sv willen houden, bijvoorbeeld op grond van de overweging dat hoewel formeel geen straf of maatregel is gevolgd, strafrechtelijke interventie niet achterwege is gebleven. Zoals hierna in de hoofdtekst wordt betoogd is niet geheel ondenkbaar dat billijkheidsgronden bestaan om na een voorwaardelijk sepot over te gaan tot vergoeding van schade of kosten voor rechtsbijstand. Daarom is het niet wenselijk om het voorwaardelijk sepot categorisch van het bereik van artikel 89 Sv en artikel 591a Sv uit te sluiten.

40 Hof Amsterdam 9 februari 2009, ECLI:NL:GHAMS:2009:BI1345; Rb. Amsterdam 28 april 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BI2607; Rb. Amsterdam 28 april 2009, ECLI:NL:RBAMS:2009:BI2608. Rechtspraak over vergoeding op grond van art. 89 Sv en 591a Sv is verzameld via <www.rechtspraak.nl> met de zoektermen <voorwaardelijk sepot EN 89> en <voorwaardelijk sepot EN 591a> (december 2018).

41 Rb. Zwolle 17 september 2003, *NbSr* 2003/462.

of als sprake is van nieuwe bezwaren, waarna de zaak alsnog in de oplegging van een straf of maatregel kan eindigen. Een vergoeding is prematuur als de proeftijd niet verstreken is.

Hoewel een verzoek tot vergoeding van schade als gevolg van voorarrest of kosten voor rechtsbijstand na afloop van de proeftijd van een voorwaardelijk sepot ontvankelijk is, worden doorgaans geen gronden van billijkheid aangenomen die tot vergoeding zouden moeten leiden.⁴² Als maatstaf wordt aangelegd dat om voor vergoeding in aanmerking te komen voor een zaak die in een voorwaardelijk sepot is geëindigd, sprake moet zijn van een zaak die onmiskenbaar zou hebben geleid tot het niet opleggen van een straf of maatregel.⁴³ Ook speelt in het billijkheidsoordeel regelmatig een rol dat de verdachte door zijn gedrag zelf heeft bijgedragen aan het in stand blijven van de jegens hem gekoesterde verdenking.⁴⁴

In het geval van een voorwaardelijk sepot is meestal niet onmiskenbaar dat de zaak niet met de oplegging van een sanctie zou zijn geëindigd. Billijkheidsgronden zijn dan afwezig. Omdat het echter denkbaar is dat een voorwaardelijk geseponeerde zaak inderdaad onmiskenbaar niet tot de oplegging van een straf of maatregel zou leiden, bestaat geen grond om deze verdachte in dat geval wat de schadevergoeding en vergoeding van kosten voor rechtsbijstand betreft in een nadeliger positie te brengen dan de verdachte die wel vervolgd is. De aangelegde maatstaf is daardoor goed bruikbaar om te beoordelen of sprake is van billijkheidsgronden om tot een vergoeding op grond van artikel 89 Sv of artikel 591a Sv te komen.

De gewezen verdachte kan ook een civiele procedure tegen de Staat aanhangig maken. Het voordeel daarvan is dat hij alle door hem als gevolg van de vervolging geleden schade vergoed kan krijgen, niet alleen de schade als gevolg van voorarrest of kosten voor rechtsbijstand. Het nadeel is dat de lat voor een vordering met onrechtmatige daad als grondslag hoog ligt. Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad bestaan voor de gewezen verdachte daartoe in beginsel slechts twee mogelijkheden. Of het optreden van politie of justitie is van begin af aan niet gerechtvaardigd geweest doordat in strijd is gehandeld met een publiekrechtelijke rechtsnorm óf achteraf blijkt uit de einduitspraak of uit de stukken van de niet met een bewezenverklaring geëindigde strafzaak van de onschuld van de verdachte.⁴⁵

De eerste mogelijkheid kan zich voordoen als van meet af aan een redelijk vermoeden van schuld in de zin van artikel 27 Sv heeft ontbroken. Op zichzelf kan

42 De enige aangetroffen uitzondering is opnieuw Rb. Zwolle 17 september 2003, *NbSr* 2003/462.

43 Hof Arnhem-Leeuwarden 25 november 2015, ECLI:NL:GHARL:2015:8880; Rb. Noord-Holland 21 december 2015, ECLI:NL:RBNHO:2015:11102; Rb. Overijssel 29 maart 2017, ECLI:NL:RBOVE:2017:1765.

44 Rb. Overijssel 9 november 2016, ECLI:NL:RBOVE:2016:4399; Hof Amsterdam 26 april 2017, ECLI:NL:GHAMS:2017:1742; Hof Amsterdam 9 maart 2018, ECLI:NL:GHAMS:2018:1010. Zie ook HR 19 februari 2013, ECLI:NL:HR:2013:BX5556, r.o. 4.3.1.

45 HR 13 oktober 2006, ECLI:NL:HR:2006:AV6956 (*Begaclaim*), r.o. 3.3.

de verdachte uit pragmatische overwegingen instemmen met een voorwaardelijk sepot waaraan nooit een redelijk vermoeden van schuld ten grondslag heeft gelegen. In die – moeilijk voor te stellen – situatie is een vordering tot schadevergoeding succesvol. In theorie kan zich ook de situatie voordoen dat achteraf uit het strafdossier blijkt dat de verdachte onschuldig was, bijvoorbeeld als gevolg van een persoonsverwisseling. Deze situatie laat zich ook moeilijk denken. Sepotcode 01 – ten onrechte als verdachte aangemerkt – is mogelijk voldoende voor het doen blijken van de onschuld van de verdachte,⁴⁶ maar een technisch sepot 02 wegens onvoldoende wettig bewijs is dat al niet.⁴⁷ Doordat aan een voorwaardelijk sepot het vermoeden ten grondslag ligt dat de verdachte door de zittingsrechter zou zijn veroordeeld,⁴⁸ staat een voorwaardelijk sepot zelfs in de weg aan het doen blijken van de onschuld van de verdachte.

2.7 JUSTITIËLE DOCUMENTATIE, DE VERKLARING OMTRENT HET GEDRAG EN RECHTSBESCHERMING

De Aanwijzing gebruik sepotgronden schrijft voor dat in de sepotbeslissing de sepotgrond wordt opgenomen.⁴⁹ De sepotgronden zijn gecodeerd in bijlage 1 bij de aanwijzing. Een onderscheid wordt gemaakt tussen technische sepots en beleidssepots. Een technisch sepot is bijvoorbeeld dat de betrokkene ten onrechte als verdachte is aangemerkt of dat onvoldoende bewijs is verkregen. Beleidssepots kunnen volgen als andere straf-, civiel- of bestuursrechtelijke maatregelen zijn genomen (code 2x), op gronden die samenhangen met de algemene rechtsorde (code 3x, bijvoorbeeld landsbelang), het gepleegde feit (code 4x, bijvoorbeeld geringe strafwaardigheid), de persoon van de verdachte (code 5x, bijvoorbeeld gezondheids-toestand van de verdachte) of de verhouding tussen verdachte en benadeelde (code 7x, bijvoorbeeld schadevergoeding).⁵⁰

De sepotgrond wordt in het justitieel documentatieregister vermeld, samen met de datum van de beslissing, de gestelde voorwaarden en de datum waarop aan alle voorwaarden is voldaan (art. 7 lid 1 sub g Bjsjg).⁵¹ Justitiële gegevens – waaronder sepotbeslissingen – betreffende misdrijven waarop een gevangenisstraf van

46 CAG F.F. Langemeijer 13 oktober 2006, ECLI:NL:PHR:2006:AV6956 (*Begaclaim*), onder 3.74.

47 Rb. Den Haag 12 juli 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7710, r.o. 4.3.

48 Zie par. 1.3.2.

49 *Stcrt.* 2014, 23614.

50 In de hoofdtekst zijn niet genoemd: gronden samenhangende met beëindiging van de executie van de strafbeschikking (code 8x) en administratief sepot (code 99). Sepotcodes 1x en 6x bestaan niet.

51 Als de betrokkene ten onrechte als verdachte is aangemerkt (sepotgrond 01) of als sprake is van de rechtmatige aanwending van geweld door een politieambtenaar worden het feit en de sepotgrond niet in het register opgenomen (art. 7 lid 1 onder a Bjsjg).

zes jaar of meer is gesteld worden als hoofdregel na dertig jaar vernietigd (art. 4 lid 1 sub a Wjsg). Gegevens betreffende misdrijven waarop een lagere straf staat, worden in beginsel na twintig jaar vernietigd (art. 4 lid 1 sub b Wjsg). Gegevens die zien op overtredingen worden als hoofdregel vijf jaar bewaard (art. 5 sub a Wjsg). Als een vrijheidsstraf of taakstraf is opgelegd wordt deze termijn verlengd tot tien jaar (art. 4 lid 1 sub b Wjsg).

De code waarmee een feit geseponneerd is heeft rechtsgevolgen voor de verdachte. Een sepot omdat de betrokkene ten onrechte als verdachte is aangemerkt, is bijvoorbeeld een goede basis voor een civiele vordering tot schadevergoeding. Een voorwaardelijk sepot kan gevolgen hebben voor de mogelijkheid om een verklaring omtrent het gedrag te verkrijgen. Tegen de gebruikte sepotcode kan de verdachte op de voet van artikel 9:1 lid 1 Awb een klacht indienen bij het OM.⁵² Omdat de verdachte heeft ingestemd met het voorwaardelijk sepot, zal een klacht doorgaans weinig kansrijk zijn. Tegen de afhandeling van een klacht staat geen beroep open (art. 9:3 Awb).

Op grond van artikel 22 lid 1 Wjsg kan een betrokkene onder andere schriftelijk verzoeken justitiële gegevens te verbeteren, bijvoorbeeld omdat hij van oordeel is dat een onjuiste sepotcode in het register is opgenomen. Een weigering van de minister om de sepotcode te wijzigen is een beschikking in de zin van artikel 1:3 Awb, waartegen rechtsbescherming bij de bestuursrechter openstaat. Het gaat er in deze procedure om of de justitiële gegevens de beslissing van de officier adequaat weergeven. Een inhoudelijke beoordeling van de beslissing vindt niet plaats, omdat beslissingen tot vervolging niet onder de Algemene wet bestuursrecht vallen (art. 1:6 sub a Awb).⁵³ De verdachte wiens zaak met een voorwaardelijk sepot is geëindigd heeft er doorgaans geen belang bij om wijziging te bewerkstelligen. Een dergelijk belang bestaat vooral als ten onrechte een beleidssepot is opgenomen of sepotcode 01 ten onrechte niet gehanteerd is.⁵⁴

De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens voorziet in de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden justitiële gegevens aan derden te verstrekken. Als het feit met een sepot is afgedaan, zal dat niet in alle in de wet omschreven gevallen tot verstrekking mogen leiden. Verstrekking van justitiële gegevens aan de burgemeester ten behoeve van de handhaving van de openbare orde is bijvoorbeeld alleen toegestaan in het geval van een onherroepelijke veroordeling tot een onvoorwaardelijke straf of (jeugd-)tbs (art. 11a lid 1 Bjsjg).

52 Zie ook de Aanwijzing gebruik sepotgronden (*Stcrt.* 2014, 23614), p. 3.

53 RvS 28 november 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB8910, r.o. 2.2; RvS 15 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ2613, r.o. 2.5.1.

54 Daarover wordt doorgaans geprocedeerd. Zie onder andere RvS 2 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5391; RvS 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6408; RvS 15 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ2613.

De vanuit het oogpunt van de verdachte belangrijkste grond voor verstrekking van justitiële gegevens zal doorgaans de verstrekking zijn met het oog op het verkrijgen van een verklaring omtrent het gedrag. Artikel 28 Wjsg bepaalt:

‘Een verklaring omtrent het gedrag is een verklaring van Onze Minister dat uit een onderzoek met betrekking tot het gedrag van de betrokken natuurlijke persoon of rechtspersoon ingesteld, gelet op het risico voor de samenleving in verband met het doel waarvoor de afgifte is gevraagd en na afweging van het belang van betrokkene, niet is gebleken van bezwaren tegen die natuurlijke persoon of rechtspersoon.’

De afgifte wordt geweigerd als uit de justitiële documentatie blijkt van een feit dat, indien herhaald, gelet op het risico voor de samenleving en de overige omstandigheden van het geval, in de weg staat aan het doel waarvoor de verklaring omtrent het gedrag wordt gevraagd (art. 35 lid 1 Wjsg). Alleen gegevens die zien op strafbare feiten waarvoor de aanvrager onherroepelijk is vrijgesproken worden niet in deze afweging betrokken (art. 35 lid 3 Wjsg). Een seponering omdat de betrokkene ten onrechte als verdachte is aangemerkt kan niet in de afweging worden betrokken, omdat deze niet als justitieel gegeven wordt vermeld (art. 7 lid 1 onder a Bjsg). Het criterium uit de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens wordt in de Beleidsregels 2018 voor het beoordelen van aanvragen ter verkrijging van een verklaring omtrent het gedrag van natuurlijke personen en rechtspersonen onderverdeeld in een objectief en een subjectief criterium. Onder het objectieve criterium wordt beoordeeld of strafbare feiten ten aanzien waarvan justitiële gegevens bestaan, een belemmering vormen voor een behoorlijke uitoefening van de functie waarvoor de verklaring wordt aangevraagd als zij worden herhaald. Uitsluitend beleidssepots – dus ook voorwaardelijke – worden in deze beoordeling betrokken, technische sepots zijn daarvan uitgesloten.

Voor de afweging kan van belang zijn of het gaat om een (voorwaardelijk) beleidssepot of bijvoorbeeld om een rechterlijke veroordeling.⁵⁵ De strafbare feiten die aan een beleidssepot ten grondslag liggen, zullen doorgaans minder gewicht in de schaal leggen. Een sepot kan er in ieder geval in theorie toe leiden dat aan het objectieve criterium is voldaan. Een verklaring wordt dan in beginsel geweigerd, tenzij het belang van de aanvrager bij de verkrijging van een verklaring zwaarder weegt dan het belang van de samenleving bij weigering. Dit laatste is het subjectieve criterium. Ook hier kan meewegen dat het ‘slechts’ om een sepot gaat. Volgens de beleidsregels is een ‘belangrijk meetinstrument’ de wijze waarop de strafzaak is afgedaan, omdat dat een indicatie kan zijn voor het belang dat de samenleving

⁵⁵ Beleidsregels VOG-NP-RP 2018, *Stcr.* 2017, 68620, p. 4-5, 14.

heeft bij het weigeren van een verklaring.⁵⁶ Een onvoorwaardelijke veroordeling zal daarbij zwaarder wegen dan een voorwaardelijk sepot.

Het besluit over de afgifte van een verklaring omtrent het gedrag is volgens artikel 29 Wjsg een beschikking in de zin van artikel 1:3 lid 2 Awb. Voor de verdachte staat daardoor tegen de weigering een verklaring af te geven rechtsbescherming bij de bestuursrechter open.

In veel zaken waarin een (voorwaardelijk) sepot mede aan een weigering tot het afgeven van een verklaring ten grondslag wordt gelegd, is sprake van andere, vermoedelijk zwaarder wegende, justitiële gegevens.⁵⁷ In de meeste van deze gevallen zal het sepot niet de doorslag hebben gegeven afgifte te weigeren. In de jurisprudentie van de Raad van State zijn echter enkele zaken aan te treffen waarin de weigering uitsluitend op een (voorwaardelijk) beleidssepot gebaseerd was.⁵⁸

Een enkel beleidssepot wordt de verdachte niet zwaar aangerekend. Een verklaring mocht bijvoorbeeld niet worden geweigerd op grond van één justitieel gegeven dat 'bovendien' een onvoorwaardelijk sepot betrof. Ook speelde een rol dat sprake was van een laag recidiverisico.⁵⁹ Meerdere justitiële gegevens die betrekking hebben op consensuele afdoening leggen meer gewicht in de schaal. Een verklaring met het oog op de uitoefening van de functie van taxichauffeur mocht worden geweigerd op grond van drie transacties wegens snelheidsovertredingen en een beleidssepot op grond van medeschuld van de benadeelde aan een mishandeling.⁶⁰

Zedenmisdrijven vormen vermoedelijk de belangrijkste categorie feiten waarvoor een enkel voorwaardelijk sepot tot het weigeren van de afgifte van een verklaring kan leiden. Voor zedenmisdrijven geldt een verscherpt toetsingskader onder het subjectieve criterium als sprake is van een functie met een gezags- of afhankelijkheidsrelatie of vanwege de aanwezigheid van kwetsbare personen op de locatie waar de functie wordt uitgeoefend. Als een zedenmisdrijf in de tien jaar voorafgaand aan de aanvraag voorwaardelijk is geseponeerd, dan is het uitgangspunt dat een verklaring wordt geweigerd. Alleen als een weigering evident disproportioneel is, wordt een verklaring afgegeven.⁶¹

56 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018, *Stcrt.* 2017, 68620, p. 16.

57 Zie bijv. RvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3294.

58 Gezocht op <www.rechtspraak.nl> op <sepot EN vog> en op <geseponeerd EN vog>, december 2018.

59 RvS 4 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2227, r.o. 3.4.

60 RvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:719, r.o. 3.1.

61 Beleidsregels VOG-NP-RP 2018, *Stcrt.* 2017, 68620, p. 5-6. Een verscherpt toetsingskader voor zedenmisdrijven is door de Raad van State op zichzelf niet onredelijk geoordeeld, gelet op de aard en de ernst van de feiten. Aanvankelijk werd in het verscherpte toetsingskader geen onderscheid gemaakt tussen justitiële documentatie die betrekking heeft op een feit gepleegd terwijl de verdachte minderjarig was en die betrekking heeft op een feit gepleegd terwijl de verdachte meerderjarig was. De eventuele minderjarigheid moet echter worden betrokken in de beoordeling of de weigering evident disproportioneel is (RvS 5 september 2012, ECLI:NL:

Een verklaring omtrent het gedrag voor een stageplek in de zorg mocht in redelijkheid worden geweigerd op grond van een voorwaardelijk sepot wegens ontucht met een wilsonbekwame. Omdat de aanvrager meerderjarig was bij het begaan van het feit en er sprake was van een relatief kort tijdsverloop tussen sepot en aanvraag, mocht het belang van de samenleving om kwetsbare groepen te beschermen zwaarder wegen dan het belang van de aanvrager bij afgifte van een verklaring.⁶² In een tweede zaak mocht een verklaring in het kader van werkzaamheden in een kinderdagverblijf eveneens worden geweigerd omdat sprake was van een voorwaardelijk sepot wegens een zedenmisdrijf.⁶³ Hetzelfde geldt voor de afgifte van een verklaring ten behoeve van de functie van taxichauffeur. Hoewel een feitelijke aanranding van de eerbaarheid een aanvrager 'relatief licht' is aangerekend – het betreft een voorwaardelijk sepot wegens 'gering feit' – mocht een verklaring worden geweigerd. Daarbij speelde een rol dat de aanvrager 'opnieuw met justitie in aanraking is gekomen', hoewel uit de uitspraak niet blijkt waaruit die aanraking bestond.⁶⁴

Een relatief ingrijpend rechtsgevolg van het aanvaarden van een voorwaardelijk sepot is dat de verdachte een verklaring omtrent het gedrag kan worden geweigerd. Het gevolg is dat hij een door hem geambieerde functie niet kan vervullen. Er lijken geen cijfers gepubliceerd te worden over de gronden waarop een verklaring wordt geweigerd. Het is daardoor niet duidelijk hoe vaak een enkel voorwaardelijk sepot grond is voor de weigering van de verklaring. Gelet op het verscherpte toetsingskader is de kans dat een verklaring geweigerd wordt voor een functie waarin sprake is van een gezags- of afhankelijkheidsrelatie in het geval van een voorwaardelijk sepot voor een zedenmisdrijf reëel. In andere gevallen is die kans vermoedelijk aanmerkelijk kleiner.

2.8 ARTIKEL 161 Rv

Op grond van artikel 161 Rv levert een onherroepelijke veroordeling door de strafrechter in een civiele zaak dwingend bewijs op van het feit. Door akkoord te gaan met een voorwaardelijk sepot blijft dit rechtsgevolg de verdachte juist bespaard.

RVS:2012:BX6537, r.o. 4.1). Het huidige toetsingskader voorziet in het betrekken van de minderjarigheid van de verdachte in de beoordeling van de omstandigheden van het geval (*Stcrt.* 2017, 68620, p. 17).

62 RvS 5 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1139, r.o. 4.1.

63 RvS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1157, r.o. 2.5.1.

64 RvS 22 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ8836, r.o. 2.3.1.

2.9 CONCLUSIE

Het belangrijkste rechtsgevolg van een voorwaardelijk sepot voor de verdachte is de niet-ontvankelijkheid van het OM als dat ondanks naleving van de voorwaarden door de verdachte tot vervolging overgaat. Rechtsbescherming wordt geboden door het kort geding, een bezwaarschrift tegen de dagvaarding of – wellicht de belangrijkste vorm van rechtsbescherming – door de zittingsrechter. In deze procedures kunnen ook andere rechtsgevolgen aan bod komen. Derden worden beschermd tegen een lichtzinnig sepot door de mogelijkheid om op grond van artikel 12 Sv een klacht bij het gerechtshof in te dienen.

Een rechtsgevolg dat voor de verdachte van groot belang kan zijn, is de invloed die een voorwaardelijk sepot heeft op de mogelijkheden een verklaring omtrent het gedrag te verkrijgen. Vooral in het geval van zedendelicten is een weigering van een verklaring omtrent het gedrag wegens een voorwaardelijk sepot niet denkbeeldig. De klachtenprocedure van artikel 9:1 Awb biedt enige bescherming tegen een materieel onjuiste sepotbeslissing. De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Algemene wet bestuursrecht voorzien in een rechtsgang tegen een onjuiste weergave van de beslissing in de justitiële documentatie. Een belangrijk rechtsmiddel is de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter tegen de weigering een verklaring omtrent het gedrag te verstrekken.

In theorie biedt de civiele voorzieningenrechter directe rechtsbescherming tegen conflicten over de totstandkoming, inhoud en uitvoering van het sepot. De verdachte kan in een kort geding bijvoorbeeld nakoming van het sepot vorderen. Hij hoeft het dan niet op een strafzaak aan te laten komen. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid vrijwel geen gebruik gemaakt, mogelijk mede door het risico op een proceskostenveroordeling.

In ieder geval in theorie kan van een hiaat in de rechtsbescherming worden gesproken. Omdat conflicten over een voorwaardelijk sepot niet in een laagdrempelige, snelle strafvorderlijke procesgang aan een rechter kunnen worden voorgelegd, bestaat het risico dat in het geval van een conflict de verdachte ten onrechte ‘meebuigt’ met het OM. Buiten de mogelijkheid van een onaantrekkelijk kort geding kan een conflict over het sepot immers alleen na dagvaarding van de verdachte aan de rechter worden voorgelegd. Het OM heeft bij deze mogelijkheid, anders dan de verdachte, weinig te verliezen.

3 HET VOORWAARDELIJK SEPOT IN CIJFERS

3.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk is het verslag neergelegd van een representatief dossieronderzoek naar de wijze waarop het voorwaardelijk sepot in de praktijk wordt toegepast. Tot op heden bestond geen zicht op de wijze waarop het voorwaardelijk sepot werd toegepast.¹

3.2 ONDERZOEKSOPZET

3.2.1 *De geselecteerde dossiers*

Het doel van het dossieronderzoek is om een representatief beeld te krijgen van de wijze waarop het voorwaardelijk sepot in de praktijk wordt gebruikt. Daartoe is een representatieve steekproef getrokken uit de zaken die in het jaar 2016 voorwaardelijk geseponneerd zijn. Aangenomen mag worden dat de praktijk in 2016 niet wezenlijk af heeft geweken van de huidige (medio 2018). De ZSM-praktijk – in welk kader bijna negen op de tien voorwaardelijke sepots plaatsvinden² – was ook in 2016 al landelijk ingevoerd en is sindsdien niet wezenlijk veranderd. Het aantal voorwaardelijke sepots is de afgelopen jaren bovendien redelijk stabiel gebleven.³ Door de praktijk uit 2016 te onderzoeken zou het mogelijk moeten zijn om na te gaan in hoeverre problemen rijzen in de uitvoering van het voorwaardelijk sepot. Daarbij is ervan uitgegaan dat aan de meeste voorwaarden een termijn van een jaar is gekoppeld.

De steekproef is beperkt tot misdrijven die zijn afgedaan door de arrondissementsparketten. Zaken die door het Landelijk Parket (nationale en internationale zware criminaliteit), het Functioneel Parket (fraude, milieucriminaliteit, ontneming) en

1 Zie voetnoot 11.

2 Tabel 3.2.

3 Tabel 3.19 en 3.21.

het Parket Centrale Verwerking OM (verkeer) met een voorwaardelijk sepot zijn afgedaan, zijn buiten beschouwing gelaten. De zaken die door deze gespecialiseerde parketten worden behandeld zijn atypisch.

Er zijn twee manieren waarop het aantal voorwaardelijke sepoten kan worden gemeenten. In de eerste plaats kunnen sepoten *per feit* worden geteld. Een strafzaak waaraan een uniek parketnummer is gekoppeld kan meerdere strafbare feiten beslaan. In theorie kan voor elk aan een parketnummer gekoppeld strafbaar feit een eigen afdoeningswijze worden gekozen. Zo kan voor een zwaar feit worden gedagvaard, terwijl een licht feit onder hetzelfde parketnummer geseponneerd wordt. In 2016 zijn 8.960 individuele strafbare feiten voorwaardelijk geseponneerd.⁴

Ten tweede kunnen sepoten *per zaak* (per parketnummer) worden geteld. In dat geval wordt uitsluitend gekeken naar de afdoeningswijze van het eerste strafbare feit van een zaak. Als dat een voorwaardelijk sepot is, wordt de zaak meegeteld. Is het eerste feit bijvoorbeeld een strafbeschikking, en het tweede een voorwaardelijk sepot, dan telt de zaak niet mee. Deze meetmethode levert vanzelfsprekend een lager totaalcijfer op. In 2016 zijn volgens deze meetmethode 7.996 misdrijfzaken met een voorwaardelijk sepot afgedaan.⁵

In theorie levert de eerste meetmethode een zuiverder beeld op omdat deze alle voorwaardelijke sepoten beslaat. Bij het trekken van de steekproef is daarom van deze methode uitgegaan. Om een betrouwbaarheid van 95% en een foutmarge van 5% op te leveren moet bij een totaal van 8.960 voorwaardelijk geseponneerde strafbare feiten de steekproef 369 dossiers beslaan.⁶ Dit is afgerond tot 370. De 370 getrokken strafbare feiten zijn verspreid over 367 parketnummers. Dat komt doordat enkele feiten hetzelfde parketnummer hebben. De feiten zijn aangeleverd door het Parket-Generaal en willekeurig getrokken uit het totaal van 8.960.

Gedurende het onderzoek bleek het onderscheid tussen feit- en zaaksniveau waar het om voorwaardelijke sepoten gaat echter niet zinvol. In de getrokken zaken worden namelijk *alle* strafbare feiten die onder één parketnummer vallen steeds met een voorwaardelijk sepot afgedaan. Omdat de feiten steeds gezamenlijk met één sepot zijn afgedaan, is het gekunsteld om alleen naar het geselecteerde feit te kijken. In sommige gevallen bemoeilijkt dat ook het begrip van de zaak. Als bijvoorbeeld een overtreding van de Opiumwet en een vernieling met één voorwaardelijk sepot worden afgedaan en uitsluitend naar de overtreding van de Opiumwet zou worden gekeken, is niet goed te begrijpen waarom als bijzondere voorwaarde vergoeding van schade (van de vernieling) is gesteld. In het onderzoek zijn daarom de zaken als geheel (per parketnummer) beoordeeld, niet alleen op basis van het in de

4 Cijfer verstrekt door het Parket-Generaal.

5 Cijfer verstrekt door het Parket-Generaal.

6 Cochran 1977, p. 75.

steekproef geselecteerde feit. Voor de betrouwbaarheid en de foutmarge heeft dat geen gevolgen gehad.

In één zaak is het ondanks herhaalde pogingen niet gelukt om nadere informatie boven water te krijgen. De zaak is vermoedelijk bij een ander parket onder een nieuw en onbekend parketnummer geregistreerd. Deze zaak is buiten beschouwing gelaten. In totaal zijn daardoor 366 dossiers onderzocht.

Voor dit onderzoek is van belang om een beeld te schetsen van de landelijke praktijk, eventuele regionale verschillen zijn niet onderzocht. Het aandeel van de individuele parketten in de steekproef (370) komt vrij goed overeen met het aandeel van de parketten in het totaal van de voorwaardelijk geseponeerde strafbare feiten (8.960) (tabel 3.1). Het is daardoor onwaarschijnlijk dat eventuele regionale verschillen in sepotbeleid de representativiteit van het onderzoek negatief hebben beïnvloed.

Tabel 3.1

Parket	% Steekproef	% Totaal
Amsterdam	4%	5%
Den Haag	14%	15%
Limburg	6%	5%
Midden-Nederland	10%	8%
Noord-Holland	7%	8%
Noord-Nederland	16%	12%
Oost-Brabant	9%	11%
Oost-Nederland	12%	15%
Rotterdam	12%	13%
Zeeland/West-Brabant	10%	8%
Totaal	100%	100%

Bron: Parket-Generaal

Gedurende het dossieronderzoek zijn geen grote verschillen aan het licht gekomen tussen de in de diverse arrondissementen gestelde voorwaarden. Wel valt op dat de in de steekproef opgenomen door het parket Midden-Nederland afgedane zaken geen enkele maal een bijzondere voorwaarde is gesteld. Dat berust vermoedelijk op statistisch toeval. Navraag heeft geleerd dat bijzondere voorwaarden in Midden-Nederland wel worden gesteld. Opvallend is verder dat het parket Den Haag drie keer vaker een zaak voorwaardelijk seponneert dan het parket Amsterdam. Een verklaring voor dit verschil kan op basis van dit onderzoek niet worden gegeven.

De representativiteit van het onderzoek wordt bevestigd doordat algemene cijfers van het CBS over de afdoening van misdrijven in 2016 tot een vergelijkbare uitkomst leiden.⁷

Bijlage IV bevat casusbeschrijvingen van dossiers waarin een bijzondere voorwaarde met een zorgcomponent is gesteld. Voorwaarden met een zorgcomponent zijn opneming in een instelling, ambulante behandeling, gedragsinterventie en reclasseringstoezicht. In deze beschrijving is opgenomen: het geseponeerde feit, de sepotcode, de proeftijd, de bijzondere voorwaarde(n), of het reclasseringsadvies gevolgd is en de vermoedelijke strafeis. De vermoedelijke strafeis is een *educated guess* op basis van de voor het delict geldende strafeis conform de strafvorderingsrichtlijnen en de informatie in het dossier. Ook bevatten de casusbeschrijvingen contextinformatie als deze beschikbaar was.⁸ De kwantitatieve gegevens die uit de in bijlage IV opgenomen casusbeschrijvingen kunnen worden afgeleid worden in dit hoofdstuk weergegeven.⁹ De casusbeschrijvingen vormen de basis voor de rechtmatigheidstoets in hoofdstuk 4.

3.2.2 De scorelijst

Op basis van het eerste deel van het onderzoek is een scorelijst opgesteld. De scorelijst is als bijlage II opgenomen. Aan de hand van de daarin opgenomen vragen zijn de dossiers onderzocht op diverse aspecten van de totstandkoming, de uitvoering en de inhoud van het voorwaardelijk sepot. Ook zijn enkele aanvullende punten toegevoegd.

Aanvankelijk was wat de totstandkoming betreft ook de vraag of sprake was van onderhandelingen over de voorwaarden als item opgenomen, maar geen van de dossiers bevatte relevante informatie over dit punt. Om die reden is dit item geschrapt. Wat de inhoud betreft zijn de dossiers onderzocht op geseponeerde strafbaar feit, de sepotgrond, de algemene voorwaarde dat de verdachte geen nieuwe strafbare feiten pleegt, de bijzondere voorwaarden en de proeftijd. De dossiers zijn onderzocht op uitvoeringsproblemen, in het bijzonder of de verdachte de voorwaarden heeft overtreden en de beslissing die daarop is gevolgd. Onderzocht is of het dossier een advies van de reclassering of – in het geval van een minderjarige verdachte – de Raad voor de Kinderbescherming bevat en of de opgelegde voorwaarden afwijken van het daarin opgenomen advies. Aanvankelijk was ook opgenomen of Slachtofferhulp Nederland gerapporteerd had. Dat item is echter geschrapt omdat de formulieren van Slachtofferhulp doorgaans geen afdoeningsadvies bevatten, zeer summier zijn ingevuld en overigens ook maar zelden in het

7 Zie par. 3.4.6; 3.4.9.

8 Zie hierover nader par. 4.2.

9 Zie par. 3.4.9.

dossier zijn opgenomen. Adviezen van andere instanties zijn in de dossiers niet aangetroffen. Ten slotte zijn de dossiers onderzocht op de vraag of de verdachte minderjarig was, of hij ontkende en of sprake was van ZSM-afdoening.

De resultaten zijn neergelegd in een databestand dat de basis vormt voor de in dit hoofdstuk gepresenteerde onderzoeksresultaten. De zaken zijn traceerbaar aan de hand van het parketnummer. Ook zijn de zaken genummerd van #1 tot en met #367. Naar deze nummering wordt in dit onderzoek verwezen. Over zaak #118 zijn geen gegevens achterhaald. Deze is verwijderd, maar de nummering is gelijk gehouden en verspringt van #117 naar #119. De 366ste zaak heeft dus nummer #367.

3.3 BEPERKINGEN VAN HET ONDERZOEK

Het merendeel van de strafdossiers is tegenwoordig landelijk digitaal toegankelijk via GPS. In GPS worden – voor zover hier van belang – processen-verbaal van de politie, correspondentie, reclasseringsadviezen en afdoeningsinformatie (bijvoorbeeld de sepotmededeling) als document opgeslagen. Ook bevat GPS soms aantekeningen over bijvoorbeeld de OM-zitting waarop het feit voorwaardelijk geseponeerd is. Een kleine minderheid van de zaken was slechts toegankelijk via het oudere digitale systeem COMPAS. COMPAS bevat zaaksinformatie, bijvoorbeeld over de kwalificatie van het feit en de gestelde voorwaarden, maar geen dossierstukken zoals processen-verbaal of reclasseringsadviezen. De informatie uit COMPAS en GPS is aangevuld met informatie uit JD-online dat naast gegevens over de verdachte, strafbaar feit en afdoening soms ook adviezen en afloopberichten van de reclassering bevat. Op basis van de digitaal toegankelijke gegevens is een goed kwantitatief overzicht verkregen over de praktijk van het voorwaardelijk sepot in het algemeen.

De weergegeven cijfers over de aantallen voorwaardelijke sepoten per jaar fluctueren licht, afhankelijk van het meetmoment. Toen de steekproef werd getrokken in mei 2018 waren bijvoorbeeld volgens de cijfers van het Parket-Generaal in 2016 7.996 zaken met een voorwaardelijk sepot afgedaan. In november 2018 was dit opgelopen tot 8.068. De toename is mogelijk onder andere toe te schrijven aan het alsnog afdoen van een zaak met een voorwaardelijk sepot nadat verzet is ingesteld tegen een strafbeschikking. Ook kan een voorwaardelijk geseponeerde zaak alsnog vervolgd worden, waardoor het aantal geregistreerde voorwaardelijke sepoten daalt.

De steekproef is getrokken uit de zaken waarvan de laatstvermelde afdoeningswijze een voorwaardelijk sepot is. Tijdens de afronding van het onderzoek bleek dat daardoor de zaken die aanvankelijk met een voorwaardelijk sepot zijn afgedaan, maar waarin later – bijvoorbeeld – alsnog tot vervolging is overgegaan niet in de steekproef zijn opgenomen. Daardoor is geen goed zicht verkregen op de redenen waarom alsnog voor een andere afdoeningswijze is gekozen. Wel bleek het mogelijk daarover cijfers te achterhalen.

Het voorwaardelijk sepot is niet altijd goed af te bakenen van de uitgestelde vervolgingsbeslissing.¹⁰ De formele beslissing om een feit *on*voorwaardelijk te seponeren kan afhankelijk worden gesteld van het voldoen van de verdachte aan een bepaalde voorwaarde. Feitelijk verschilt deze afdoeningswijze niet van een voorwaardelijk sepot, maar deze wordt niet als zodanig geregistreerd. Meerdere medewerkers op het parket Midden-Nederland (waar een deel van het onderzoek is uitgevoerd) merkten op dat het in die gevallen dan vooral gaat om eenvoudige, lichte voorwaarden. Zo kan bijvoorbeeld van de verdachte gevraagd worden dat hij excuses aan het slachtoffer aanbiedt. Pas op het moment dat blijkt dat hij dat gedaan heeft volgt dan een onvoorwaardelijk beleidssepot of een sepot met alleen een algemene voorwaarde. Hoe omvangrijk de praktijk van de uitgestelde vervolgingsbeslissing is en wat de lokale verschillen zijn, is onduidelijk.

Het is echter niet goed denkbaar dat de bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent die in hoofdstuk 4 op rechtmatigheid worden beoordeeld met een uitgestelde vervolgingsbeslissing worden afgedaan. Dat heeft ook een administratieve reden: alleen door de zaak met een voorwaardelijk sepot af te doen worden in JD-online reclasseringsadviezen en afloopberichten geregistreerd. De mogelijkheid bestaat echter dat al vóórdat de afdoeningsbeslissing wordt genomen contact is gelegd tussen de reclassering en de verdachte. Als dat contact goed verloopt en de verdachte gemotiveerd is om mee te werken, wordt niet altijd nog een bijzondere voorwaarde gesteld. Een reden daarvoor kan zijn dat de verdachte dit als wantrouwen opvat, zo merkte een medewerker van het parket Midden-Nederland op.

3.4 HET VOORWAARDELIJK SEPOT IN CIJFERS

3.4.1 *Inleiding*

In deze paragraaf worden per item van de scorelijst de kwantitatieve resultaten gepresenteerd van het onderzoek naar de 366 voorwaardelijk geseponeerde zaken. Soms worden deze resultaten aangevuld en vergeleken met statistische informatie van het CBS en andere door het Parket-Generaal verstrekte cijfers.¹¹

3.4.2 *ZSM?*

Uit tabel 3.2 blijkt dat de meerderheid van de sepots via ZSM wordt afgehandeld. Dat ligt voor de hand. Voorwaardelijke sepots hebben vrijwel altijd betrekking op

¹⁰ Zie ook *Kamerstukken II 2004-05*, 29 849, 3, p. 13.

¹¹ Te raadplegen via <www.cbs.nl>, via <cijfers> en dan <strafrecht> (geraadpleegd september 2018).

relatief lichte feiten.¹² Deze feiten worden tegenwoordig in hoofdzaak via ZSM afgedaan.

Tabel 3.2

ZSM?	Frequentie	Percentage
Ja	319	87%
Nee	32	9%
Onbekend*	15	4%
Totaal	366	100%

* Van in COMPAS ingevoerde zaken is onbekend of deze via ZSM zijn afgehandeld.

3.4.3 *Totstandkoming*

In de meeste gevallen is de wijze van totstandkoming niet relevant. In 311 van de 366 casus (86%) betreft het namelijk een eenzijdig sepot, dat wil zeggen: een sepot met alleen een algemene voorwaarde al of niet in combinatie met de bijzondere voorwaarde om schade te vergoeden. Instemming is voor een eenzijdig sepot geen vereiste.¹³ Het beeld dat het voorwaardelijk sepot een consensuele vorm van afdoening is moet daarom worden genuanceerd. In meer dan vier op de vijf gevallen is het voorwaardelijk sepot een eenzijdige afdoeningswijze. In de gevallen waarin instemming wel is vereist, bevat het dossier in veel gevallen wel (enige) informatie. Deze informatie is beschreven in de weergave van de casus in bijlage IV en wordt betrokken in de rechtmatigheidstoets van hoofdstuk 4, maar leent zich nog niet goed voor kwantificering.

Gebruikelijk is dat aan de verdachte een sepotmededeling wordt betekend. Een voorbeeld daarvan is als bijlage III opgenomen. In deze mededeling is opgenomen: het feit waarvan de verdachte verdacht wordt, de pleegdatum, de algemene voorwaarde en eventueel de bijzondere voorwaarde. Ook wordt vermeld dat bij overtreding van de voorwaarden de officier van justitie alsnog tot vervolging kan beslissen. De bijzondere voorwaarde is vanzelfsprekend toegespitst op de verdachte.

3.4.4 *Strafbare feiten*

Tabel 3.3 geeft weer hoeveel feiten per zaak (per parketnummer) zijn geseponneerd.

¹² Zie tabel 3.4.

¹³ Zie par. 1.2.2 en 1.6.3.4, *De algemene voorwaarde, schadevergoeding en 'lichte' bijzondere voorwaarden*.

Tabel 3.3

Aantal geseponeerde feiten per zaak	Frequentie	Percentage
Eén	283	77%
Twee	66	18%
Drie	15	4%
Vier	1	0,25%
Vijf	1	0,25%
Totaal	366	100%

Uit tabel 3.4 blijkt dat het vooral mishandelingen en diefstallen zijn die voorwaardelijk worden geseponeerd. In deze tabel is uitsluitend het eerste feit van de casus weergegeven. Geabstraheerd is van strafverzwarende omstandigheden en *speciales*. De commune delicten zijn in hoofdzaak per titel van het Wetboek van Strafrecht weergegeven. Noemenswaardig is dat 34 van de 43 (79%) misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid bedreigingen (art. 285 Sr) zijn. Misdrijven tegen de openbare orde bestaan vooral uit huisvredebreuk (art. 138 Sr) en openlijke geweldpleging (art. 141 Sr): zeven, respectievelijk acht maal. De zedenmisdrijven betreffen: eenmaal schennis van de eerbaarheid (art. 239 Sr), tweemaal feitelijke aanranding van de eerbaarheid (art. 246 Sr), eenmaal ontucht met een bewusteloze (art. 247 Sr) en driemaal bezit van kinderporno (art. 240b Sr).

Tabel 3.4

Kwalificatie	Frequentie	Percentage
Mishandeling	107	29%
Diefstal	77	21%
Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid	43	12%
Vernieling	35	10%
Misdrijven tegen de openbare orde	18	5%
Ow	16	4%
Belediging	13	4%
Wegenverkeerswet	10	3%
Wwm	8	2%
Misdrijven tegen de zeden	7	2%
Wet dieren	7	2%
Misdrijven tegen het openbaar gezag	7	2%
Verduistering	5	1%
Heling	4	1%
Brandstichting	2	1%
Bedrog	2	1%
Benadeling van schuldeisers	1	0,25%
Valsheid in geschrift	1	0,25%
Gezondheids- en welzijnswet voor dieren	1	0,25%
Wet tijdelijk huisverbod	1	0,25%
Vuurwerkbesluit	1	0,25%
Totaal	366	100%

In 33% (121 van de 366) van alle zaken heeft ten minste één van de verdenkingen betrekking op mishandeling. In de zaken waarin sprake is van een verdenking van mishandeling is relatief vaak sprake van mishandeling van familie (art. 304 sub 1 Sr): 36 van de 121 zaken. In deze zaken wordt ook relatief vaak een bijzondere voorwaarde opgelegd.¹⁴

Tabel 3.5

Frequentie mishandeling*	Frequentie	Percentage
Eenvoudige mishandeling (excl. art. 304 sub 1 Sr)	85	23%
Mishandeling familie (art. 304 sub 1 Sr)	36	10%
Geen mishandeling	244	67%
Totaal	366	100%

* De cijfers wijken af van die van tabel 3.4, omdat alle geseponeerde feiten, niet alleen het eerste feit, zijn meegeteld. Het totaal aantal verdenkingen van mishandeling is daardoor hoger.

3.4.5 Sepotcode

In tabel 3.6 is weergegeven wat de eerste sepotcode van iedere casus is.¹⁵

Tabel 3.6

Sepotcode	Frequentie	Percentage
Gewijzigde omstandigheden	83	23%
Reclasseringsbelang	46	13%
Gering feit	46	13%
Ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	45	12%
Verhouding tot de benadeelde geregeld	26	7%
Gezondheidstoestand	24	7%
Door feit of gevolgen getroffen	23	6%
Beperkte kring	20	5%
Medeschuld van de benadeelde	19	5%
Oud feit	10	3%
Gering aandeel in feit	6	2%
Geringe strafwaardigheid van het feit	6	2%
Recente bestraffing	4	1%
Leeftijd	3	1%
Onvoldoende nationaal belang	3	1%
Vervolging in strijd met belang van de benadeelde	1	0,25%
Civielrechtelijke jeugdmaatregel	1	0,25%
Totaal	366	100%

14 Zie tabel 3.18.

15 Zie de Aanwijzing gebruik sepotgronden, *Stcrt.* 2014, 23614, Bijlage.

3.4.6 Leeftijdscategorie verdachte

In tabel 3.7 is weergegeven wat in de steekproef de verhouding is tussen meerderjarige en minderjarige verdachten. Deze verhouding komt overeen met wat op basis van de cijfers van het CBS verwacht mag worden. Daaruit blijkt dat 12,5% van alle voorwaardelijke sepot minderjarigen betreft (1.080 van 8.665).

Uit cijfers van het CBS blijkt dat 4% van alle door het OM en de rechtbanken afgedane door volwassenen gepleegde misdrijven in 2016 met een voorwaardelijk sepot is afgedaan, tegen 7% van de jeugdzaken (tabel 3.8). Het voorwaardelijk sepot is in jeugdzaken een afdoeningswijze van aanmerkelijk groter belang dan in het strafrecht voor volwassenen.

Tabel 3.7

Leeftijdscategorie	Frequentie	Percentage
Meerderjarig	317	87%
Minderjarig	49	13%
Totaal	366	100%

Tabel 3.8

Categorie	Misdrijven 2016	Voorwaardelijk sepot	Percentage
Volwassen	175.175	7.585	4%
Minderjarig	15.675	1.080	7%
Totaal	190.850	8.665	5%

Bron: CBS

3.4.7 Proeftijd algemene voorwaarde

De tabellen 3.9 en 3.10 geven de frequentie van de duur van de aan de algemene voorwaarde gestelde proeftijd weer.

Tabel 3.9

Proeftijd	Frequentie	Percentage
Eén jaar	229	63%
Twee jaar	122	33%
Anders	15	4%
Totaal	366	100%

Tabel 3.10

Proeftijd anders	Frequentie
Drie jaar	2
Zes maanden	11
Drie maanden	2
Totaal	15

3.4.8 Bijzondere voorwaarden

Tabel 3.11 geeft een overzicht van het aantal bijzondere voorwaarden dat per zaak is gesteld.

Tabel 3.11

Aantal bijzondere voorwaarden per zaak	Frequentie	Percentage
Geen (alleen algemene voorwaarde)	299	82%
Eén	43	12%
Twee	17	5%
Drie	6	2%
Vier	1	0,25%
Totaal	366	100%

De bijzondere voorwaarden zijn gerangschikt naar hun aard: preventie of herstel.¹⁶ Uit tabel 3.12 blijkt dat het voorwaardelijk sepot vooral wordt ingezet als een preventieve afdoeningswijze. In 80% van de gevallen wordt dat doel met de bijzondere voorwaarde nagestreefd, tegen 19% voorwaarden die herstel beogen. In één geval ging het om de voorwaarde om mee te werken aan de vaststelling van de identiteit.

Tabel 3.12

Aard	Frequentie	Percentage
Preventie	79	80%
Herstel	19	19%
Vaststellen identiteit	1	1%
Totaal	99	100%

¹⁶ Het contactverbod is daarbij aangemerkt als een voorwaarde die primair preventie beoogt, hoewel herstel daarmee ook gediend kan zijn. Het verwijderen van berichten op Facebook is beschouwd als een voorwaarde die primair herstel beoogt.

Mulder heeft tijdens de jaarvergadering van de NJV in 1974 opgemerkt: 'Eén ding is me wel eens toegefluiserd, nl. dat er bij dat voorwaardelijk seponeren wel eens heel vreemde voorwaarden worden gesteld.'¹⁷ Dit gerucht wordt door dit onderzoek niet bevestigd. Het betreft in alle gevallen voorwaarden die bekend zijn van onder andere de voorwaardelijke veroordeling. Tabel 3.13 geeft de frequentie weer van iedere voorwaarde. Reclasseringstoezicht (49%), ambulante behandeling (17%) en schadevergoeding (15%) vormen samen 81% van alle gestelde bijzondere voorwaarden. In tabel 3.14 is de categorie 'anders' gespecificeerd. Deze beslaat vooral relatief lichte voorwaarden. De hoogte van de schadevergoeding is in tabel 3.15 weergegeven. De gemiddelde schadevergoeding bedraagt € 233,19.

Tabel 3.13

Bijzondere voorwaarde	Frequentie	Percentage
Reclasseringstoezicht	49	49%
Ambulante behandeling	17	17%
Schadevergoeding	15	15%
Anders	9	9%
Gedragsinterventie	5	5%
Contactverbod	3	3%
Opneming in een instelling	1	1%
Totaal	99	100%

Tabel 3.14

Andere voorwaarden
Storting € 200 in het Schadefonds Geweldsmisdrijven
Berichten op Facebook verwijderen
Excuses maken aan het slachtoffer
Meewerken aan vaststellen identiteit
Meewerken aan HALT-afdoening
€ 1.000 overmaken aan het Meldpunt Kinderporno
Afstand doen van het beslag
Gebruik maken van <i>jobcoach</i>
Openheid van zaken geven over financiële situatie

17 *Handelingen NJV 1974*, p. 68.

Tabel 3.15

Hoogte schadevergoeding	
€ 0 – € 249	11
€ 250 – € 499	0
€ 500 – € 749	1
€ 750 – € 1000	2
Onbekend	1
Gemiddelde	€ 233,19
Bandbreedte	€ 15,83 – € 1.000

3.4.9 Bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent

Als voorwaarden met een zorgcomponent zijn aangemerkt: opneming in een instelling, ambulante behandeling, gedragsinterventie en reclasseringstoezicht.¹⁸ De zaken waarin deze voorwaarden zijn gesteld, zijn in detail beschreven in bijlage IV. Voor een goed begrip van de wijze waarop in de praktijk gebruik wordt gemaakt van voorwaarden met een zorgcomponent zijn deze casusbeschrijvingen onmisbaar. In hoofdstuk 4 wordt mede op basis van de in bijlage IV beschreven zaken de praktijk van het stellen van voorwaarden met een zorgcomponent op rechtmatigheid beoordeeld. In deze paragraaf zijn kwantitatieve gegevens weergegeven van de zaken waarin deze voorwaarden zijn gesteld.

De zaken zijn naar hun belangrijkste voorwaarde ingedeeld. Eén zaak kent opneming in een instelling als voorwaarde. Vervolgens zijn de zaken ingedeeld naar zaken met ambulante behandeling als voorwaarde, reclasseringstoezicht dat ambulante behandeling mag inhouden, gedragsinterventie, reclasseringstoezicht dat gedragsinterventie mag inhouden en 'kaal' reclasseringstoezicht. Eén zaak bevat vaak meerdere voorwaarden. Zaken waarin ambulante behandeling als voorwaarde is gesteld kennen bijvoorbeeld doorgaans ook reclasseringstoezicht als voorwaarde. Het totaal aantal voorwaarden met een zorgcomponent bedraagt 72, verdeeld over vijftig zaken.

18 Zie par. 4.5.3, *Reclasseringstoezicht* voor een toelichting op het aanmerken van reclasseringstoezicht als voorwaarde met zorgcomponent.

Tabel 3.16

Bijzondere voorwaarden met zorgcomponent	Frequentie	Percentage*
Opneming in een instelling	1	0,25%
Ambulante behandeling als afzonderlijke voorwaarde	16	4%
Reclasseringtoezicht dat ambulante behandeling mag inhouden	12	3%
Gedragsinterventie	4	1%
Reclasseringtoezicht dat gedragsinterventie mag inhouden	1	0,25%
Alleen reclasseringtoezicht	16	4%
Totaal	50	14%

* Het weergegeven percentage is het percentage van alle 366 onderzochte dossiers.

In tabel 3.17 is weergegeven voor welke strafbare feiten bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent zijn gesteld. Net als in tabel 3.4 is van iedere zaak de eerste verdenking weergegeven. Wat het algemene beeld betreft zijn de verschillen niet noemenswaardig. Wel is van belang om te noemen dat in de zaken met zorgcomponent waarin een van de verdeningen een mishandeling betreft, relatief vaak sprake is van mishandeling van familie (art. 300 jo. 304 sub 1 Sr). 10% van alle 366 onderzochte zaken bevatten een verdenking van mishandeling van familie, tegenover 28% van de zaken waarin een voorwaarde met een zorgcomponent is gesteld. Overigens is niet uitgesloten dat de verschillende cijfers op statistisch toeval berusten.

Tabel 3.17

Strafbaar feit	Frequentie	Percentage
Mishandeling	15	30%
Diefstal	14	28%
Misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid	8	16%
Vernieling	4	8%
Ow	2	4%
Misdrijven tegen het openbaar gezag	2	4%
Wwm	1	2%
Bedrog	1	2%
Belediging	1	2%
Misdrijven tegen de zeden	1	2%
Misdrijven tegen de openbare orde	1	2%
Totaal	50	100%

Tabel 3.18

Strafbaar feit	Frequentie	Percentage
Eenvoudige mishandeling (excl. art. 304 sub 1 Sr)	5	10%
Mishandeling familie (art. 304 sub 1 Sr)	14	28%
Geen mishandeling	31	62%
Totaal	50	100%

In tabel 3.19 is het gevonden percentage van 14% voorwaarden met een zorgcomponent uit 2016 geëxtrapoleerd naar de jaren 2014, 2015 en 2017. Aangenomen mag worden dat zich in deze betrekkelijk korte periode geen grote veranderingen in het percentage voorwaardelijke sepot met zorgcomponent hebben voorgedaan, ook omdat de ZSM-werkwijze in deze periode niet wezenlijk is veranderd. Dat wordt bevestigd doordat het gebruik van sepotcode 54, die – zoals hierna blijkt – goed voorspelt of in een zaak bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent zijn gesteld, over die periode op een vergelijkbaar niveau is gebleven. In deze periode van vier jaar is het gemiddelde aantal sepot met een zorgcomponent 1.256 op jaarbasis.

Tabel 3.19

Jaar	Aantal voorwaardelijke sepot*	Zorgcomponent (14%)
2014	10.640	1.490
2015	8.560	1.198
2016	8.068	1.130
2017	8.660	1.212
Gemiddelde	8.982	1.256

* Bron: Parket-Generaal (november 2018)

De ontwikkeling van het gebruik van bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent over de langere termijn kan worden achterhaald met behulp van de aan de zaken met een zorgcomponent gekoppelde sepotcode. Uit tabel 3.20 blijkt dat de zaken waarin een bijzondere voorwaarde met een zorgcomponent is gesteld vaak gebruik wordt gemaakt van sepotcode 54: reclasseringsbelang. In 74% van de zaken met een voorwaarde met een zorgcomponent is deze code gebruikt, tegenover 13% van alle zaken (tabel 3.6). De sepotcode 54 is daarom een goede voorspeller of in een zaak een voorwaarde met een zorgcomponent is gesteld: in 80% van de onderzochte zaken met deze sepotcode is dat het geval (37 van de 46).

In tabel 3.22 is percentage 2 – het percentage van de voorwaardelijke sepot van misdrijven met code 54 van alle voorwaardelijke sepot in de periode 2001-2017 – weergegeven, zoals dat blijkt uit cijfers van het CBS. De 13% voorwaardelijke seponeringen in het reclasseringsbelang in 2016 komt overeen met het in dit onderzoek gevonden percentage en komt ook vrijwel overeen met de in dit onderzoek gevonden 14% sepot met bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent. Dat bevestigt het vermoeden dat sepotcode 54 een goede voorspeller is voor bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent.

Uit tabel 3.21 en 3.22 blijkt dat het aantal voorwaardelijke sepot in de periode van 2001-2017 is gestegen van 2.725 in 2001 naar 8.950 in 2017, met als hoogtepunt 11.105 in 2014. In 2001 was 1% van alle afdoeningsbeslissingen een voorwaardelijk sepot, in 2017 was dat 4,8% (tabel 3.22). Het percentage seponeringen in het reclasseringsbelang van alle voorwaardelijke sepot is verdubbeld van 7% à 8% in de periode 2001 tot en met 2006 naar 13% à 15% in de jaren 2012 tot en met 2016. Het percentage seponeringen in het reclasseringsbelang van alle afdoeningsbeslissingen is vertienvoudigd van 0,07% naar 0,68%.

Tenzij het toegenomen gebruik van sepotcode 54 op een andere manier verklaard kan worden, maken voorwaardelijke sepot met een zorgcomponent een steeds groter deel van alle voorwaardelijke sepot uit. Dat toegenomen relatieve belang wordt versterkt door het toegenomen relatieve belang van het voorwaardelijk sepot als afdoeningswijze ten opzichte van alle door het OM genomen afdoeningsbeslissingen in misdrijfzaken.

Tabel 3.20

Sepotcode bij zaken met zorgcomponent	Frequentie	Percentage
Reclasseringsbelang	37	74%
Gewijzigde omstandigheden	6	12%
Ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert	4	8%
Gezondheidstoestand	2	4%
Door feit of gevolgen getroffen	1	2%
Totaal	50	100%

Tabel 3.21

Jaar	Afdoeningsbeslissingen	Aantal voorwaardelijke septs	Code 54
2001	259.625	2.725	185
2002	275.370	2.975	215
2003	292.575	3.505	285
2004	293.570	3.880	300
2005	285.770	4.795	390
2006	287.250	5.520	460
2007	281.600	5.665	625
2008	275.940	7.155	865
2009	268.235	7.235	820
2010	222.170	6.270	800
2011	239.405	6.995	845
2012	240.395	9.125	1.220
2013	224.330	9.835	1.510
2014	221.805	11.105	1.510
2015	203.875	9.330	1.335
2016	202.530	8.665	1.165
2017	185.030	8.950	1.253*

* Geen cijfers beschikbaar. Extrapolatie van het gemiddelde percentage van 14% over de voorafgaande vier jaren.

Bron: CBS

Tabel 3.22

Jaar	Percentage 1	Percentage 2	Percentage 3
2001	1,0%	7%	0,07%
2002	1,1%	7%	0,08%
2003	1,2%	8%	0,10%
2004	1,3%	8%	0,10%
2005	1,7%	8%	0,14%
2006	1,9%	8%	0,16%
2007	2,0%	11%	0,22%
2008	2,6%	12%	0,31%
2009	2,7%	11%	0,31%
2010	2,8%	13%	0,36%
2011	2,9%	12%	0,35%
2012	3,8%	13%	0,51%
2013	4,4%	15%	0,67%
2014	5,0%	14%	0,68%
2015	4,6%	14%	0,65%
2016	4,3%	13%	0,58%
2017	4,8%	13%	0,68%

Percentage 1: percentage voorwaardelijke septs van alle afdoeningsbeslissingen.

Percentage 2: percentage septs met code 54 van alle voorwaardelijke septs.

Percentage 3: percentage septs met code 54 van alle afdoeningsbeslissingen.

3.4.10 Reclasseringsrapportage

Tabel 3.23 geeft weer in hoeveel zaken een reclasseringsrapport is aangetroffen. Dat rapport neemt vaak de vorm aan van een betrekkelijk uitvoerige, schriftelijke rapportage over de achtergrond van het delict, de persoonlijkheid van de verdachte, zijn sociale omgeving, risicofactoren en recidiverisico in combinatie met een advies over de wijze van afdoening. In andere zaken blijkt het rapport heel summier uit een in GPS opgenomen aantekening. Volgens medewerkers van het parket Midden-Nederland zouden dit gevallen kunnen zijn waarin mondeling is geadviseerd.

In meer dan de helft van de gevallen (57 van de 108) is het advies van de reclasering over de wijze van afdoening niet gevolgd (tabel 3.24). Uit tabel 3.25 blijkt dat de reclasering in de meeste gevallen een meer punitieve vorm van afdoening adviseert dan het voorwaardelijk sepot. In 32 gevallen adviseerde de reclasering een andere afdoeningsmodaliteit. In 31 van deze 32 zaken betrof dit een bestraffende vorm van afdoening, zoals een geldboete of een werkstraf in plaats van een voorwaardelijk sepot. In de 25 gevallen waarin de reclasering andere voorwaarden adviseert, adviseert de reclasering in twintig zaken *meer* voorwaarden, twee keer een langere proeftijd en slechts drie keer *minder* voorwaarden.

Tabel 3.23

Reclasseringsrapport	Frequentie	Percentage
Ja	108	30%
Nee	258	70%
Totaal	366	100%

Tabel 3.24

Advies gevolgd?	Frequentie	Percentage
Nee	57	53%
Ja	41	38%
Wel rapportage, geen advies	10	9%
Totaal	108	100%

Tabel 3.25

Advies betrof:	Frequentie	Percentage
<i>Andere modaliteit</i>		
Onvoorwaardelijk sepot	1	2%
Geldboete	2	4%
Geldboete of werkstraf	1	2%
Werkstraf*	25	44%
Vervolgen	1	2%
Voorwaardelijke gevangenisstraf	2	4%
Subtotaal	32	56%

Advies betref:	Frequentie	Percentage
<i>Andere voorwaarden</i>		
Meer voorwaarden	20	35%
Minder voorwaarden	3	5%
Langere proeftijd	2	4%
Subtotaal	25	44%
Totaal	57	100%

* Voorwaardelijk en onvoorwaardelijk, ook als transactie of strafbeschikking.

3.4.11 Uitvoering

In zeven van de 99 (7%) zaken waarin bijzondere voorwaarden aan het sepot zijn verbonden zijn uitvoeringsproblemen geconstateerd (tabel 3.26). Deze zijn in tabel 3.27 gespecificeerd.

Opgemerkt moet worden dat een *dark number* van uitvoeringsproblemen bestaat. Niet alle problemen zullen hun weg vinden naar het dossier. Vooral problemen die vanuit het oogpunt van de reclassering relevant zijn belanden in het dossier als een officiële waarschuwing of in het afloopbericht. Zaken die de verdachte als problematisch ervaart worden vermoedelijk niet of zelden aan het dossier toegevoegd, terwijl het voor de verdachte niet aantrekkelijk is het op een vervolging aan te laten komen. Daardoor kan op basis van dit onderzoek geen beeld worden gevormd van de wijze waarop de verdachten tegen de uitvoering van het voorwaardelijk sepot aankijken en of er ook obstakels in de uitvoering bestaan die aan het OM of de reclassering moeten worden toegeschreven.

Tabel 3.26

Uitvoeringsproblemen	Frequentie	Percentage
Ja	7	7%
Nee	92	93%
Totaal	99	100%

Tabel 3.27

Uitvoeringsprobleem
De verdachte leeft pas halverwege de termijn de voorwaarden na.
De verdachte komt aanvankelijk afspraken niet na. De als bijzondere voorwaarde gestelde training bleek niet geschikt vanwege lage intelligentie.
De verdachte begrijpt de betalingsvoorwaarden aanvankelijk onjuist.
De verdachte heeft een officiële waarschuwing van de reclassering gekregen wegens het niet nakomen van afspraken. (In twee zaken.)
De verdachte heeft een officiële waarschuwing van de reclassering gekregen wegens het niet nakomen van de meldplicht. Ook heeft de verdachte en boete gekregen voor het bezit van een gestolen fiets. De overtreding van de algemene voorwaarde heeft niet tot vervolging voor het geseponeerde feit geleid.
De verdachte heeft een nieuw strafbaar feit gepleegd. De overtreding van de algemene voorwaarde heeft niet tot vervolging voor het geseponeerde feit geleid. Aan de overige voorwaarden is voldaan.

Doordat de steekproef is getrokken uit de zaken waarvan de laatstvermelde afdoeningswijze een voorwaardelijk sepot is, vallen zaken waarin – bijvoorbeeld – alsnog tot vervolging is overgegaan buiten de steekproef.¹⁹ Daardoor is niet achterhaald wat de redenen zijn om alsnog – bijvoorbeeld – tot vervolging over te gaan. Wel zijn de algemene cijfers van tabel 3.28 en 3.29 beschikbaar. Daaruit blijkt dat in gemiddeld 9% van alle zaken die aanvankelijk met een voorwaardelijk sepot worden afgedaan, alsnog een andere wijze van afdoening volgt. De belangrijkste alternatieve afdoeningswijze is dat alsnog tot vervolging wordt overgegaan (dagvaarding, voeging of strafbeschikking): 6% (576 van 9.432). De reden daarvoor zal doorgaans gelegen zijn in overtreding van de voorwaarden. In 3% van alle zaken volgt na een voorwaardelijk sepot alsnog een onvoorwaardelijk sepot (237 van 9.432).

Tabel 3.28

Jaar	Voorwaardelijk sepot*	Anders**	Percentage
2014	9.427	729	7%
2015	8.664	847	9%
2016	8.069	939	10%
2017	8.313	739	8%
Gemiddelde	8.618	814	9%

* Laatstvermelde afdoeningswijze voorwaardelijk sepot (overtredingen en misdrijven)

** Eerste afdoeningswijze voorwaardelijk sepot, laatstvermelde afdoeningswijze anders

Bron: Parket-Generaal

Tabel 3.29

Jaar	Dagvaarding	Voeging	Strafbeschikking	Onvoorwaardelijk sepot	Overig
2014	481	11	7	213	17
2015	574	4	4	250	15
2016	636	9	18	259	17
2017	541	2	13	225	12
Gemiddelde	558	7	11	237	15

3.5 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is op basis van een representatieve steekproef (N=366) uit de zaken die in 2016 met een voorwaardelijk sepot zijn afgedaan verslag gedaan van de kenmerken van de zaken die voorwaardelijk geseponeerd zijn. De cijfers zijn

¹⁹ Zie par. 3.3.

aangevuld met andere door het Parket-Generaal ter beschikking gestelde cijfers en cijfers van het CBS.

Gebruikelijk is dat aan de verdachte een standaardsepotmededeling wordt betekend, met daarin het feit, de pleegdatum, de algemene voorwaarde en de eventuele bijzondere voorwaarde. Het voorwaardelijk sepot wordt vaak gebruikt in zaken waarin sprake is van een verdenking van mishandeling of diefstal. In meer dan vier op de vijf gevallen is sprake van een eenzijdig sepot. Het consensuele karakter van het voorwaardelijk sepot moet daarom gerelativeerd worden. De bijzondere voorwaarden die aan het sepot worden verbonden zijn in vier van de vijf gevallen van preventieve aard. Herstel als doelstelling van het sepot speelt daardoor een relatief kleine rol. Bijzondere voorwaarden die relatief vaak worden gesteld zijn reclasseringstoezicht, ambulante behandeling en schadevergoeding.

In ongeveer één op de zeven zaken wordt een voorwaarde met een zorgcomponent aan het sepot verbonden. Voorwaarden met een zorgcomponent zijn: klinische opname, ambulante behandeling, gedragsinterventie en reclasseringstoezicht. Opvallend is dat in de zaken waarin een voorwaarde met een zorgcomponent is gesteld relatief vaak sprake is van mishandeling van familie (art. 300 jo. 304 sub 1 Sr). Het relatieve belang van het voorwaardelijk sepot met een bijzondere voorwaarde met een zorgcomponent als afdoeningswijze is in de periode van 2001 tot en met 2017 sterk gestegen. In absolute zin is mogelijk zelfs sprake van een verzesvoudiging, tot een gemiddelde van ruim 1.200 zaken per jaar over de periode 2014 tot en met 2017.

In ongeveer een derde van alle zaken met een zorgcomponent is een reclasseringsadvies aangetroffen. Vaak betreft het een uitgebreide schriftelijke rapportage, soms een summier, waarschijnlijk mondeling, advies. In iets meer dan de helft van alle gevallen is het afdoeningsadvies niet gevolgd. Opvallend is dat het advies van de reclassering in de gevallen waarin een andere afdoeningsmodaliteit wordt geadviseerd vrijwel altijd een afdoeningsmodaliteit met een punitief karakter, zoals een boete of een werkstraf, betreft. In de gevallen waarin de reclassering andere voorwaarden adviseert, gaat het in de grote meerderheid van de zaken om méér voorwaarden of een langere proeftijd.

In één op de veertien sepoten onder bijzondere voorwaarden zijn uitvoeringsproblemen geconstateerd. Waarschijnlijk is sprake van een *dark number* van problemen in de uitvoering van het sepot: alleen problemen die vanuit het oogpunt van het OM en de reclassering van belang zijn bereiken het dossier. In gemiddeld negen procent van alle zaken die aanvankelijk met een voorwaardelijk sepot worden afgedaan, volgt alsnog een andere wijze van afdoening. De belangrijkste andere wijze van afdoening is dat alsnog tot vervolging wordt overgegaan: zes procent. De reden daarvoor zal doorgaans gelegen zijn in een overtreding van de voorwaarden. In drie procent volgt een onvoorwaardelijk sepot.

4 RECHTMATIGHEID VAN DE PRAKTIJK VAN HET VOORWAARDELIJK SEPOT

4.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk worden de vijftig in bijlage IV beschreven casus waarin voorwaarden met een zorgcomponent zijn gesteld, op rechtmatigheid beoordeeld. Deze meerzijdige sepoten behoeven een nadere beoordeling. De rechtmatigheid ervan is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Het zijn ook de voorwaarden die een meer dan beperkte inbreuk op grondrechten maken.

De casus worden getoetst aan het juridisch kader zoals dat in hoofdstuk 1 is beschreven. Deze beoordeling vormt, in combinatie met het in het vorige hoofdstuk beschreven algemene beeld, de basis voor de beantwoording van de overkoepelende onderzoeksvraag of nadere normering van het voorwaardelijk sepot aangewezen is en/of of tegen de uitoefening van deze bevoegdheid meer rechtsbescherming moet worden geboden.

4.2 METHODOLOGISCHE UITGANGSPUNTEN

De belangrijkste feiten van iedere zaak zijn achterhaald: het gepleegde feit, de sepotcode en de proeftijd. De vermoedelijke strafeis is geschat op basis van de richtlijnen voor de strafvordering.¹ Vooral relevant voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de gestelde voorwaarden is dat in alle zaken bekend is hoe de bijzondere voorwaarden geformuleerd zijn.

De context van de zaak is van belang voor de beoordeling van de rechtmatigheid van de totstandkoming van het sepot, of het sepot aan zijn doeleinden beantwoordt en de verenigbaarheid van de voorwaarden met het EVRM. De belangrijkste informatiebron over de context van de zaak zijn de rapportages van de reclassering of (in jeugdzaken) de Raad voor de Kinderbescherming.² Verslagen van OM-zittingen en andere in GPS opgenomen notities over contact tussen OM en verdachte bieden

1 Zie ook par. 3.2.1.

2 In casus #104 en #239 is sprake van een minderjarige verdachte.

soms zicht op de totstandkoming van het sepot. Dergelijke verslagen bestaan echter in veel zaken niet of zijn slechts zeer summier. Dat valt te betreuren, omdat juist daaruit zou kunnen blijken of de verdachte voldoende geïnformeerd is over de gevolgen van het sepot, of hij instemt met de gestelde voorwaarden en wat de reden is om de voorwaarde te stellen. In twaalf van de vijftig zaken is daardoor zeer weinig of niets bekend over de context van de zaak of over de totstandkoming. Navraag heeft geleerd dat de papieren dossiers niet méér informatie over de keuze voor een afdoeningswijze en het contact tussen OM en verdachte bevatten. Papieren dossiers zijn daarom niet opgevraagd. De mogelijkheid bestaat dat aanvullende informatie zich in het e-mailarchief van betrokken OM-medewerkers bevindt. Het was vanwege voor de hand liggende praktische bezwaren niet mogelijk om hier navraag naar te doen bij alle bij de in 2016 afgedane zaken betrokken medewerkers. In hoofdstuk 1 zijn vier fases onderscheiden: de precontractuele fase, de totstandkoming van het sepot, de inhoud van het sepot en de uitvoering van het sepot. Deze indeling wordt ook in dit hoofdstuk aangehouden, met dien verstande dat de precontractuele fase buiten beschouwing wordt gelaten. Deze speelt geen rol in de geanalyseerde dossiers, hoewel niet ondenkbaar is dat mondeling overleg over de voorwaarden heeft plaatsgehad. Ook wordt niet nader ingegaan op de in het kader van dit onderzoek minder relevante vraag of in strijd met vervolgingsverplichtingen is gehandeld. De geseponeerde feiten zijn ook niet van dien aard dat dat een reële mogelijkheid is.³

Als voldoende bekend is om het sepot op een bepaald onderdeel aan het juridisch kader zoals dat in hoofdstuk 1 uiteen is gezet te toetsen, dan wordt een oordeel gegeven over de rechtmatigheid of onrechtmatigheid. In andere gevallen kan geen definitieve uitspraak over de rechtmatigheid van het sepot worden gedaan. Een mogelijke onrechtmatigheid die uit het dossier blijkt, kan bijvoorbeeld mondeling zijn hersteld en een sepot dat op basis van het dossier rechtmatig voorkomt, kan in werkelijkheid onrechtmatig zijn. Dit probleem speelt in de gevallen waarin contextinformatie belangrijk is voor een oordeel over de rechtmatigheid. Op basis van beschikbare contextinformatie kan vaak wel een waarschijnlijkheidsoordeel over de rechtmatigheid van een onderdeel worden gegeven. Een deel van de contextinformatie bevat positieve aanwijzingen dat een sepot rechtmatig is. Deze worden als verantwoord aangemerkt. Dossiers die positieve aanwijzingen voor onrechtmatigheid bevatten worden als kwetsbaar beschouwd. Bevat een dossier op een bepaald onderdeel geen positieve aanwijzingen voor (on)rechtmatigheid, dan wordt daaraan de conclusie dat de rechtmatigheid onzeker is verbonden.

3 Zie par. 1.6.2 en tabel 3.17.

4.3 RECHTMATIGHEID VAN DE TOTSTANDKOMING VAN DE SEPOTS

4.3.1 *Inleiding*

In de totstandkomingsfase staat de wil van de verdachte centraal. Een voorwaardelijk sepot komt tot stand door wilsovereenstemming tussen verdachte en OM. Uitzonderd daarvan zijn voorwaarden die eenzijdig kunnen worden gesteld, zoals de algemene voorwaarde en verplichtingen die uit de wet voortvloeien (bijvoorbeeld vergoeding van schade). Omdat in alle vijftig zaken bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent zijn gesteld, is in alle zaken wilsovereenstemming een vereiste. Een voorwaardelijk sepot is onrechtmatig als sprake is van onbekwaamheid of van wilsgebreken aan de zijde van de verdachte.

De eis van instemming van de verdachte met het sepot vloeit ook voort uit artikel 6 EVRM. Afzien van de uitoefening van het recht op toegang tot de rechter moet ondubbelzinnig (*unequivocally*) en te allen tijde (*at all events*) onder *absence of constraints* zijn.⁴

4.3.2 *Onbekwaamheid*

Onbekwaam om een voorwaardelijk sepot te aanvaarden is de verdachte die niet in staat is de strekking van het aanbod hem onder voorwaarden niet te vervolgen te begrijpen.⁵ Slechts in zeer uitzonderlijke gevallen is daarvan sprake.

De onderzochte casus worden gedomineerd door verdachten met psychische en sociale problemen. Niet voor niets wordt een voorwaarde met een zorgcomponent noodzakelijk geacht. Vanuit beleidsmatig perspectief roept dat de vraag op of een juridisch instrument dat zo is toegesneden op de autonomie van de verdachte wel voor deze categorie moet worden gehanteerd.⁶

Deze laatste vaststelling betekent echter niet dat de verdachten onbekwaam zijn om de strekking van het voorwaardelijk sepot te begrijpen. In de onderzochte dossiers zijn geen zaken aangetroffen die vermoedelijk zouden voldoen aan het aan artikel 16 Sv ontleende criterium. De praktijk is in dit opzicht verantwoord.

4.3.3 *Consensualiteit*

4.3.3.1 **Instemming met het sepot blijkt uit het dossier**

In veertien zaken wordt in het reclasseringsrapport opgemerkt dat de verdachte bekend is met het advies en zich erin kan vinden of woorden met een vergelijkbare

4 Zie par. 1.5.3.

5 Zie par. 1.5.2.

6 Zie par. 5.4.2.

strekking.⁷ In twaalf zaken blijkt (mede) uit het verslag van de OM-zitting dat de verdachte bereid is zich aan de voorwaarden te houden.⁸ Als dubbeltellingen niet worden meegerekend, dan blijkt uit 22 van de 50 geanalyseerde zaken van instemming van de verdachte met het sepot.

De rechtmatigheid van de totstandkoming van deze sepots staat daarmee echter nog niet vast. Uit de notie van correlativiteit vloeit voort dat het OM de verdachte voldoende moet voorlichten over de (rechts)gevolgen van het voorwaardelijk sepot om een geïnformeerde keuze te kunnen maken en dat het OM de verdachte wijst op de mogelijkheid om het sepot te weigeren.⁹ Dit uitgangspunt is ook opgenomen in artikel 3.1.4 lid 2 NSv. De bereidheid om de voorwaarde na te leven betekent nog niet dat sprake is van een geïnformeerde, vrije keuze.

In casus #267 is in het verslag van de OM-zitting opgenomen dat aan de verdachte 'goed en meermalen' is uitgelegd wat een voorwaardelijk sepot inhoudt. Daaruit blijkt dat de informatieplicht in de praktijk wordt erkend, hoewel onduidelijk is wat de verdachte precies is voorgehouden.¹⁰ Dat geldt echter niet voor alle zaken. In casus #252 merkt de verdachte op dat hij onschuldig is, maar dat als de officier van justitie hem schuldig acht, hij zich 'zal moeten schikken' in de voorwaarden. Deze verdachte zal zich vermoedelijk wel aan de voorwaarden houden, maar is – kennelijk – niet op de hoogte gebracht van de mogelijkheid van weigering, zodat een vrije, geïnformeerde keuze betwijfeld kan worden.

In vier zaken is aannemelijk dat de verdachte hoe dan ook zou hebben ingestemd met de voorwaarden. De verdachte ziet het sepot als een goede stok achter de deur om iets 'van deze situatie te leren'¹¹, wil graag hulp¹² of behandeling¹³ of heeft het delict zelfs gepleegd om toegang te krijgen tot hulpverlening.¹⁴ Deze verdachten waarden het voorwaardelijk sepot duidelijk positief. Wellicht geldt dat ook voor een deel van de overige zestien verdachten die met het sepot instemmen. Een ander deel zou echter mogelijk *niet* hebben ingestemd als zij hadden geweten dat zij hadden kunnen weigeren.

Als de vermoedelijke strafeis wordt afgezet tegen de bijzondere voorwaarden, is namelijk niet altijd evident dat een verdachte de voorkeur zou hebben gegeven aan het voorwaardelijk sepot boven de straf. In casus #65 is bijvoorbeeld reclasseringstoezicht waaronder indien nodig ambulante behandeling als voorwaarde gesteld. De vermoedelijke strafeis is een geldboete van € 200. Hoewel de verdachte

7 #59, #61, #65, #71, #117, #136, #138, #153, #157, #192, #212, #252, #268, #274.

8 #21, #41, #54, #96, #127, #136, #153, #158, #166, #192, #267, #268.

9 Zie par. 1.5.3.

10 Zie ook #218 en #315.

11 #54.

12 #268.

13 #212.

14 #71.

akkoord gaat met het sepot, blijkt dat hij bij aanvang van de behandeling daarin weinig vertrouwen heeft. Onbekend is of de verdachte wist dat hij kon weigeren, maar als dat niet het geval is, zou hij mogelijk de voorkeur hebben gegeven aan vervolging (al of niet door middel van een strafbeschikking). Reclasseringstoezicht en ambulante behandeling vragen immers een aanzienlijke investering in tijd en inzet. Daartegen steekt een boete van € 200 licht af. Zeker als de zaak door middel van een strafbeschikking zou worden afgedaan – hetgeen voor deze lichte feiten waarschijnlijk is – is de inbreuk op het leven van de verdachte minimaal.

Ook in de zaken waarin de zwaarte van de voorwaarden die van de strafeis niet duidelijk overstijgt, bijvoorbeeld als de duur van de taakstraf vergelijkbaar is met de tijd die voor een behandeling staat,¹⁵ staat niet vast dat de verdachte bij volledige informatievoorziening zou hebben gekozen voor het sepot. Reclasseringstoezicht en – vooral – ambulante behandeling vragen van de verdachte dat hij in verregaande mate inzicht biedt in zijn privéleven.¹⁶ Een taakstraf van enkele tientallen uren hoeft alleen maar verricht te worden. De door de richtlijnen voorgeschreven strafeis en de bijzondere voorwaarden zijn ongelijke grootheden. Niet ondenkbaar is dat een verdachte, als hem de keuze zou zijn geboden, de strafeis zou prefereren boven de bijzondere voorwaarde.

Vanzelfsprekend kunnen in de zaken waarin de voorwaarden in een proportionele verhouding tot het feit staan ook in het kader van een voorwaardelijke veroordeling dezelfde voorwaarden worden geëist en opgelegd. Die omstandigheid moet de verdachte dan wel in zijn afweging kunnen betrekken en dat vereist dat het OM hem voorlicht over de voorgenomen afdoeningswijze (strafbeschikking of vervolging) en de strafeis.

In enkele gevallen is de verhouding tussen de strafeis en de voorwaarden zodanig, dat aannemelijk is dat de verdachte als hij van de strafeis op de hoogte zou zijn geweest met het sepot zou hebben ingestemd. De strafeis in casus #117 is bijvoorbeeld een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van twaalf maanden. Afgezet tegen de relatief lichte voorwaarde van een donatie van € 1.000 aan het Meldpunt Kinderporno is onwaarschijnlijk dat de verdachte het aanbod om te seponeren zou verwerpen. Vast staat dat echter niet. Vanwege de mogelijke gevolgen van een voorwaardelijk sepot wegens een zedendelict voor het krijgen van een verklaring omtrent het gedrag zou de verdachte mogelijk zijn onschuld hebben willen bepleiten.

De informatieplicht van het OM moet niet licht worden opgevat.

15 In casus #338 wordt een dergelijke proportionaliteitstoets uitgevoerd: '12 uren van 1 sessie [cognitievevaardigheidstraining, JB], staat gelijk aan een werkstraf van 12-14 uren (pauzes!).'

16 Zie hierover nader par. 1.6.3.4, onder *Behandeling door een deskundige, medicatie en het recht op private life* en *Reclasseringstoezicht en artikel 8 EVRM* en par. 4.5.3.

De kern van het voorwaardelijk sepot in deze zaken is dat het op consensualiteit berust. Door de instemming van de verdachte kan het OM de zaak op een wijze afdoen die niet door middel van eenzijdig handelen van het OM bereikt kan worden.¹⁷ De verdachte mag niet bekend worden verondersteld met de *ins and outs* van het voorwaardelijk sepot: hij heeft een informatieachterstand ten opzichte van het OM. Om te voorkomen dat zijn instemming op dwaling berust – waardoor het sepot onrechtmatig zou zijn – moet hij beschikken over de informatie die hij nodig heeft om een afweging te maken. Tot die informatie moet in ieder geval worden gerekend het wijzen van de verdachte op de mogelijkheid om het sepot te weigeren. Weet hij niet dat hij kan weigeren, dan is zijn instemming met de voorwaarden feitelijk betekenisloos.

Als de mogelijkheid om het sepot te weigeren onvoldoende over het voetlicht wordt gebracht, dan staat dat op gespannen voet met het recht op toegang tot de rechter van artikel 6 lid 1 EVRM.¹⁸ De afstand van dat recht kan immers moeilijk *unequivocally* worden genoemd, als de verdachte niet weet dat hij afstand doet.

In het algemeen lijkt bij reclassering en OM te weinig oog te bestaan voor het consensuele karakter van het voorwaardelijk sepot. Zo wordt bijvoorbeeld gesproken van een ‘strafvoorstel’ dat aan de verdachte wordt ‘meegedeeld’,¹⁹ het ‘opleggen’ van een voorwaardelijk sepot²⁰ en een ‘verplicht’ of ‘gedwongen’ kader.²¹ In de bijzondere voorwaarden wordt ook vaak gesproken van een ‘plicht’ of een ‘gebod’ om behandeling of toezicht te ondergaan (26 van de 50 zaken).²² Het is niet onwaarschijnlijk dat bij de verdachte daardoor de indruk ontstaat dat hij geen andere keuze heeft dan zich aan de voorwaarden te houden. Ook uit de mededeling voorwaardelijk sepot die aan de verdachte wordt betekend blijkt niet ondubbelzinnig dat het om een consensuele vorm van afdoening gaat.²³ De praktijk lijkt eerder zo ingericht te zijn dat bij de verdachte sterk de suggestie wordt gewekt dat hij geen keuze heeft. Dat klemmt te meer nu in elf van de in totaal vijftig zaken de verdachte een of meerdere feiten ontkent en dus niet ondenkbaar is dat hij de zaak aan de rechter zou hebben willen voorleggen.²⁴

De zaak waarin het OM de verdachte heeft verteld wat het sepot inhoudt en de vier eveneens hiervoor besproken zaken waarin de verdachte de voorwaarden

17 Zie par. 1.2.3.

18 Zie par. 1.5.3.

19 #158, #175.

20 #166, #176.

21 #218, #268, #138, #219, #315.

22 #18, #21, #41, #52, #54, #59, #65, #96, #102, #104, #111, #126, #158, #175, #176, #192, #194, #198, #201, #212, #218, #219, #257, #268, #271.

23 Zie bijlage III.

24 #41, #76, #96, #104, #157, #194, #212, #252, #257, #274, #331.

duidelijk positief waardeert zijn vanuit het oogpunt van consensualiteit verantwoord. Gezien het beperkte oog dat in de praktijk voor het consensuele karakter van het voorwaardelijk sepot bestaat, is het vermoeden gerechtvaardigd dat in ieder geval in een deel van de andere zeventien zaken waarin de verdachte met het sepot instemt hem onvoldoende de mogelijkheid om te weigeren en andere relevante informatie is voorgehouden. Dat vermoeden bestaat vooral ten aanzien van de zaken waarin de vermoedelijke strafeis licht afsteekt tegen de bijzondere voorwaarde(n). Ook deze zaken zijn daarom kwetsbaar.

4.3.3.2 Instemming blijkt niet uit het dossier

In 21 van de 50 geanalyseerde zaken blijkt uit het dossier niet dat de verdachte met het sepot heeft ingestemd.²⁵ De mogelijkheid bestaat dat de verdachte wel heeft ingestemd, maar dat is niet met zekerheid te zeggen.

Deze zaken zijn vanuit het oogpunt van het consensuele karakter van het sepot en artikel 6 EVRM kwetsbaarder dan de in de vorige paragraaf besproken zaken waarin uit het dossier blijkt van instemming met de voorwaarden. De verdachte wiens instemming gevraagd wordt, heeft in ieder geval een aanwijzing dat hij kan weigeren. Die aanwijzing krijgt de verdachte in deze twintig zaken niet. De kans is daardoor groot – mede gezien de sterke suggestie in de praktijk dat hij geen keuze heeft – dat in een onbekend deel van deze zaken het sepot niet consensueel en daarom onrechtmatig is geweest. Deze categorie zaken is kwetsbaar.

4.3.3.3 De verdachte stemt onder druk in

In twee zaken wenst de verdachte aanvankelijk geen behandeling, maar stemt hij later onder druk van de reclassering toch in.

In casus #18 zegt de verdachte weinig vertrouwen te hebben in nóg een gedrags-training. 'Na enige motivatie' zegt hij toch open te staan voor reclasseringstoezicht en interventies. Het is niet geheel duidelijk wat met 'enige motivatie' wordt bedoeld, maar het lijkt er sterk op dat de reclassering op de verdachte druk heeft uitgeoefend om met de voorwaarden in te stemmen. De bijzondere voorwaarden die aan het sepot zijn verbonden bestaan uit reclasseringstoezicht en ambulante behandeling gedurende een periode van één jaar. Ook in zaak #104 vindt de verdachte hulpverlening niet nodig, maar acht de Raad voor de Kinderbescherming hem wel 'motiveerbaar'. Later stemt hij alsnog in. Niet met zekerheid is te zeggen dat daadwerkelijk druk is uitgeoefend, maar het heeft er wel de schijn van.

Het consensuele karakter van het sepot en artikel 6 EVRM bieden geen ruimte om druk op de verdachte uit te oefenen om met het sepot in te stemmen, anders dan

25 #111, #72, #76, #78, #83, #100, #102, #110, #126, #175, #194, #198, #201, #218, #219, #239, #271, #315, #331, #338, #345.

door de drang die van de dreiging met vervolging uitgaat. Het EHRM stelt dat de instemming van de verdachte *at all events* onder *absence of constraints* moet zijn.²⁶ De totstandkoming van het voorwaardelijk sepot in casus #18 en #104 wordt aangemerkt als zeer kwetsbaar, omdat de reclassering druk op de verdachte heeft uitgeoefend om met het sepot in te stemmen.

4.3.3.4 De verdachte weigert

In 5 van de 50 zaken weigert de verdachte in te stemmen met de voorwaarden, maar worden deze toch aan het sepot verbonden.²⁷

In casus #52 wordt in een gespreksverslag van wat vermoedelijk een OM-zitting is geweest opgemerkt: 'Wil echt geen behandeling.' Eerder al heeft de verdachte aan de reclassering verklaard geen begeleiding nodig te hebben en niet mee te willen werken aan een behandeling. Reclasseringstoezicht en ambulante behandeling worden toch aan het sepot verbonden. In casus #164 zegt de verdachte 'nergens mee akkoord' te gaan, maar wordt toch reclasseringstoezicht waaronder indien nodig ambulante behandeling als voorwaarde gesteld. De verdachte in casus #176 stelt dat nieuw reclasseringstoezicht 'niet gaat helpen', maar deze voorwaarde wordt toch aan het sepot verbonden. In casus #211 staat de verdachte 'negatief tegenover' begeleiding, maar wordt reclasseringstoezicht niettemin als voorwaarde gesteld. Ten slotte zegt de verdachte in casus #257 geen behandeling te willen, maar geeft hij volgens de reclassering 'non-verbaal' de indruk ondersteuning te kunnen gebruiken, hoewel hij nog wel 'enigszins gemotiveerd' moet worden.

Het gaat in deze casus niet om voorwaarden die eenzijdig mogen worden gesteld, zoals de algemene voorwaarde of de voorwaarde tot schadevergoeding, maar om voorwaarden waarvoor de instemming van de verdachte vereist is. Als wilsovereenstemming ontbreekt, kleeft een gebrek aan de totstandkoming van het sepot. Er is geen sprake van een ondubbelzinnige (*unequivocal*) afstand van het recht op toegang tot de rechter, zoals vereist door artikel 6 EVRM. Door het sepot tegen de wil van de verdachte op te leggen, wordt sterk de indruk gewekt dat hij geen alternatief heeft, terwijl hij – als hem de keuze zou zijn gegeven – de zaak mogelijk aan de rechter voor had willen leggen. In ieder geval in één van deze zaken ontkent de verdachte één van de feiten.²⁸

Deze categorie zaken is zeer kwetsbaar.

26 Zie par. 1.5.3.

27 #52, #164, #176, #211, #257.

28 #257.

4.3.4 *Vormvereisten*

In alle onderzochte casus betreft het een sepot op grond van artikel 167 lid 2 Sv. De wet stelt geen vormvereisten aan een dergelijk sepot.²⁹ In de praktijk wordt doorgaans een 'mededeling voorwaardelijk sepot' aan de verdachte betekend.³⁰ Deze kan gelden als een schriftelijk aanbod voorwaardelijk te seponeren.

Als een vrijwillige beperking van de uitoefening van grondrechten aan de orde is, lijkt geschreven aanvaarding vanuit het EVRM-perspectief de voorkeur te verdienen. Dat blijkt uit jurisprudentie over een gedeeltelijke *waiver* van de uitoefening van het recht op *private life*.³¹ Uit de mededeling voorwaardelijk sepot kan niet worden afgeleid dat de verdachte het sepot kan weigeren. Een eventuele ondertekening van een dergelijke mededeling die in enkele zaken is aangetroffen, betekent daarom niet zonder meer dat de verdachte schriftelijk afstand heeft gedaan van de uitoefening van grondrechten. In een grote meerderheid van de gevallen heeft de verdachte bovendien alleen voor de betekening getekend. De ondertekening van een formulier waaruit blijkt dat de verdachte een bericht van het OM heeft ontvangen kan niet gelden als een geschreven ondubbelzinnige *waiver*. Van andere waarborgen (*procedural safeguards*) om te garanderen dat de verdachte *clear consent* verleent aan de *waiver* van de uitoefening van grondrechten is niet gebleken.

Gezien het belang dat het EHRM hecht aan *procedural safeguards*, in het bijzonder aan schriftelijke instemming, in samenhang met de hiervoor beschreven sterke suggestie aan de verdachte in de praktijk dat hij geen keuze heeft,³² is verdedigbaar dat de huidige praktijk als geheel in strijd is met de formele vereisten van artikel 8 EVRM en dus kwetsbaar is.

4.4 RECHTMATIGHEID VAN DE ALGEMENE VOORWAARDE

De algemene voorwaarde is in de sepotmededeling doorgaans als volgt geformuleerd:

'Dat de verdachte, gedurende een proeftijd van x jaren ingaande op de dag van uitreiking van deze kennisgeving, zich niet aan enig strafbaar feit zal schuldig maken dan wel op andere wijze zich zal misdragen.'³³

29 Zie par. 1.5.4.

30 Bijlage III.

31 Zie par. 1.6.3.4, *Grondrechtelijke beperkingen*.

32 Zie par. 4.3.3.1.

33 Zie bijlage III.

In casus #154 beklaagt de verdachte zich in een aan de officier van justitie gerichte brief over de zinsnede dat hij zich niet op *andere wijze* mag misdragen. Hij vraagt zich af wat hij daaronder moet verstaan, nu de voorwaarde al stipuleert dat hij geen strafbare feiten mag begaan. Deze laatste voorwaarde mag eenzijdig worden gesteld, zo is in hoofdstuk 1 geconcludeerd, omdat de plicht om geen strafbare feiten te plegen uit het materiële strafrecht voortvloeit.³⁴ Dat geldt echter niet voor de plicht om zich niet op andere – niet wederrechtelijke – wijze te misdragen. Voor zover een misdraging niet in strijd met de wet is, is geen sprake van een vooraf bestaande wettelijke verplichting dit gedrag na te laten. Een dergelijke voorwaarde mag daarom alleen met instemming van de verdachte aan het sepot worden verbonden.

Op zichzelf is denkbaar dat de verdachte ermee instemt om bepaald onwenselijk – maar niet strafbaar – gedrag na te laten. Deze voorwaarde moet dan voldoen aan een van de doeleinden van het voorwaardelijk sepot. De voorwaarde moet noodzakelijk zijn om recidive te voorkomen of voor herstel.³⁵ In sommige gevallen kan een afspraak om bepaald onwenselijk geacht gedrag na te laten bijdragen aan het voorkomen van recidive of aan herstel. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een afspraak om niet te veel te drinken met een verdachte die in dronkenschap geneigd is zijn partner te mishandelen.

Een verband tussen ‘andere’ misdragingen en een van de doeleinden van het voorwaardelijk sepot kan echter in het algemeen niet worden gelegd. Verdachten kunnen zich op allerlei manieren misdragen, zonder daarbij het risico lopen te recidiveren of het herstelproces te beschadigen. Het verbod op ‘andere’ misdragingen zoals dat standaard in de algemene voorwaarde is opgenomen beantwoordt daarom niet aan de doeleinden van het voorwaardelijk sepot.³⁶

Bovendien is deze voorwaarde niet in overeenstemming met het bepaaldheidsgebod. De algemene voorwaarde dat de verdachte geen strafbare feiten pleegt, omschrijft voldoende nauwkeurig welke gedragingen de verdachte heeft na te laten. Strafbbaarstellingen moeten immers voldoen aan het legaliteitsbeginsel. De algemene voorwaarde dat de verdachte zich niet op ‘andere wijze’ mag misdragen doet dat niet.³⁷ Er bestaat immers geen maatschappelijke consensus over morele normen. Voor de verdachte is daardoor onduidelijk wat de reikwijdte van deze voorwaarde is.

De voorwaarde dat de verdachte zich niet op ‘andere wijze’ mag misdragen is onrechtmatig. Het is aan te bevelen deze voorwaarde uit de standaardsepotmededeling te schrappen. De algemene voorwaarde zou daardoor overeenstemmen met de aan de voorwaardelijke veroordeling te verbinden algemene voorwaarde dat de

34 Zie par. 1.2 en 1.6.3.4, *De algemene voorwaarde, schadevergoeding en ‘lichte’ bijzondere voorwaarden*.

35 Zie par. 1.6.3.4.

36 Zie ook Bleichrodt 1996, p. 82-83.

37 Aldus ook Enschedé 1970.

verdachte voor het einde van de proeftijd zich niet aan een strafbaar feit schuldig maakt (art. 14c lid 1 sub a Sr).

4.5 RECHTMATIGHEID VAN DE BIJZONDERE VOORWAARDEN MET EEN ZORGCOMPONENT

4.5.1 *Inleiding*

In deze paragraaf wordt de rechtmatigheid van de bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent beoordeeld. De andere aangetroffen bijzondere voorwaarden, waarvan de meerderheid uit een schadevergoeding van gemiddeld enkele honderden euro's bestaat, hebben geen vragen doen rijzen over de rechtmatigheid ervan. De drie gestelde contactverboden evenmin.³⁸

De sepot worden getoetst aan de mate waarin ze aan de doeleinden van het sepot beantwoorden, aan het bepaaldheidsgebod en aan het EVRM. Een grote rol is weggelegd voor de omstandigheden van het geval. In deze paragraaf wordt op basis van de in bijlage IV beschreven dossiers onderzocht hoe de gestelde voorwaarden zich verhouden tot het in hoofdstuk 1 uiteengezette beoordelingskader.³⁹

De vraag of in de casus sprake is van instemming is hiervóór aan de orde geweest.⁴⁰ Niettemin speelt de instemming van de verdachte soms ook bij de rechtmatigheidstoets in deze paragraaf een rol. De voorwaarde kan bijvoorbeeld nooit verder strekken dan waarmee de verdachte heeft ingestemd.

4.5.2 *De doeleinden van het voorwaardelijk sepot en proportionaliteit en subsidiariteit*

Een voorwaardelijk sepot is rechtmatig als de voorwaarden één of beide van de met het sepot na te streven doelen dienen. Voorwaarden met een zorgcomponent moeten bij kunnen dragen aan het voorkomen van recidive. Het voorwaardelijk sepot moet ook voldoen aan de beginselen van een goede procesorde, waaronder beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Er bestaat een samenhang tussen de mate waarin het voorwaardelijk sepot aan de daarmee na te streven doeleinden beantwoordt en de vraag of aan beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit is voldaan. Naarmate minder waarschijnlijk is dat recidivegevaar vermindert door de voorwaarde, zal minder snel voldaan zijn aan proportionaliteits- en subsidiariteitseisen.⁴¹ In deze paragraaf worden de voorwaarden daarom beoordeeld aan de

38 Zie tabel 3.13 en 3.14.

39 Zie par. 1.6.3.

40 Zie par. 4.3.3.

41 Zie par. 1.6.3.4, *Beginselen van een behoorlijke procesorde*.

hand van de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in het licht van de doeleinden van het voorwaardelijk sepot.

De sepot met zorgcomponent die nader geanalyseerd worden in dit hoofdstuk hebben als doelstelling om recidive te voorkomen en kunnen daaraan in potentie ook bijdragen, het gaat immers om behandeling, gedragsinterventies en reclasseringstoezicht en – in één geval – klinische opneming. De voorwaarden voldoen daarmee *in abstracto* aan een van de met het sepot na te streven doeleinden en zijn daarom in het algemeen in dit opzicht niet onrechtmatig.

Wel kan de vraag worden opgeworpen in hoeverre de verwachting dat recidivegevaar zal verminderen reëel is in het licht van wat bekend is over de casus. Naarmate een vermindering van het recidivegevaar door de voorwaarde onwaarschijnlijker wordt, ontstaat een toenemende spanning met beginselen van een behoorlijke procesorde, in het bijzonder de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit.

Bij deze beoordeling speelt ten eerste een rol dat de instemming van de verdachte met de voorwaarde enerzijds een soepeler uitleg van deze beginselen mogelijk maakt dan geldt ten aanzien van voorwaarden in het kader van een voorwaardelijke veroordeling, maar anderzijds dat de officier van justitie op grond van de notie van correlativiteit de plicht heeft erop toe te zien dat de verdachte niet akkoord gaat met voorwaarden die in het licht van de ernst van het feit onevenredig bezwarend zijn. Ten tweede is voor deze rechtmatigheidstoets van belang hoe groot het gevaar van recidive is. Een klein recidivegevaar duidt niet op een grote noodzaak het gevaar nog verder te doen verminderen met behulp van een bijzondere voorwaarde. Ten derde is relevant in hoeverre de voorwaarde geacht kan worden het recidivegevaar te doen verminderen. Als psychische problematiek in een ver of onduidelijk verband met het delict staat, is een sterk op die problematiek gerichte voorwaarde eerder disproportioneel te noemen. Ook is van belang of de verdachte gemotiveerd is de behandeling te volgen. De kans van slagen van een behandeling neemt daardoor immers toe. De ingrijpendheid van de voorwaarde is de vierde beoordelingsfactor. In een bepaalde casus kan klinische opneming disproportioneel zijn, maar een gedragsinterventie niet. Ten vijfde is van belang de termijn die aan de bijzondere voorwaarde is verbonden. Een voorwaarde met een termijn van twee jaar is aanmerkelijk zwaarder dan dezelfde voorwaarde die slechts gedurende een jaar geldt.⁴²

Casus #59, #127, #153, #175 en #219 kunnen worden aangemerkt als casus waarin de bijzondere voorwaarde op basis van de hiervoor genoemde beoordelingsfactoren verantwoord kan worden geacht. Het betreft feiten waarvoor een – voor

42 De duur van de termijn wordt in deze paragraaf meegewogen bij de beoordeling van de proportionaliteit van de voorwaarde(n). Een termijn van meer dan een jaar moet geacht worden niet toegelaten te zijn (par. 1.6.4).

de categorie zaken waarom het hier gaat – relatief hoge strafeis geldt: een onvoorwaardelijke gevangenisstraf van één maand en taakstraffen van veertig, respectievelijk twintig uur. Het recidiverisico in de casus #153 en #175 is ‘matig’ en in #219 ‘hoog’. De verdachte staat ‘open’, ‘positief’ of ‘niet negatief’ tegenover behandeling of wil deze zelf. Er wordt een verband gelegd tussen de sociale en psychische problemen, het delict en de voorwaarde. De termijn van de bijzondere voorwaarde is daarentegen aan de lange kant: in vier van de vijf zaken is deze twee jaar. Alleen casus #59 heeft een termijn van één jaar. Omdat evident aan de overige toetsingsfactoren is voldaan en omdat het om relatief zware zaken gaat, kunnen de voorwaarden niettemin als verantwoord worden gekwalificeerd.

In casus #138, #212 en #268 gaat het om verdachten die duidelijk gemotiveerd zijn om een behandeling te volgen. In casus #138 wordt het recidiverisico ingeschat als ‘matig’, in #212 is dit ‘onbekend’. In alle zaken is sprake van een delictpatroon dat samenhangt met de vastgestelde, betrekkelijk ernstige problematiek. Een contra-indicatie voor proportionaliteit is echter dat de strafeis voor de gepleegde feiten slechts € 200 tot € 300 bedraagt. Dat laatste klemt vooral in casus #138 en #212, waarin de aan de voorwaarden verbonden termijn twee jaar bedraagt. Casus #268 heeft een termijn van één jaar.

De vraag kan worden opgeworpen of een strafrechtelijk kader in de vorm van een voorwaardelijk sepot in deze drie casus wel nodig is. Gezien hun motivatie om behandeling te ondergaan, zou wellicht ook volstaan hebben kunnen worden met een verwijzing naar de ggz. Omdat het in deze drie zaken om een patroon van delicten gaat dat verband houdt met de geconstateerde problematiek, is een strafrechtelijk kader echter verdedigbaar. Mede vanwege de instemming van de verdachte en het delictpatroon kan de voorwaarde ook uit proportionaliteitsoogpunt verdedigd worden. Dat geldt echter in mindere mate voor casus #138. De verdachte ondergaat al een behandeling, maar de reclassering acht een strafrechtelijk kader nodig omdat de verdachte uit schaamte de door haar gepleegde delicten niet met haar behandelaar bespreekt. Het voorwaardelijk sepot wordt kennelijk noodzakelijk geacht om de strafbare feiten ter kennis van de behandelaar te brengen, een oneigenlijk argument.

Weging van de diverse beoordelingsfactoren leidt tot de conclusie dat de bijzondere voorwaarden in casus #268 en #212 verantwoord zijn, in casus #138 niet.

Casus #71 en #78 zijn bijzondere gevallen. Het betreft in beide gevallen verdachten die op zoek zijn naar hulp voor ernstige problematiek maar er niet in slagen deze te organiseren. In casus #71 pleegt de verdachte het strafbare feit zelfs om hulp te kunnen krijgen. Het betreft casus die vergelijkbaar zijn met de in de vorige alinea beschreven casus: de verdachten zijn gemotiveerd, de problematiek is relatief ernstig en de strafeis relatief licht.

Vanuit het oogpunt van proportionaliteit en subsidiariteit zijn deze zaken problematischer: er is geen patroon van delicten beschreven. De rechtvaardiging voor de in de voorgaande alinea beschreven voorwaarden ontbreekt hier. Dat klemt vooral

in casus #71, waarin de termijn van het reclasseringstoezicht een jaar bedraagt. Het is niet duidelijk – gelet op de evidente motivatie van de verdachte en het geringe gewicht van het delict – waarom een strafrechtelijk kader gedurende een jaar nodig is en niet volstaan kon worden met verwijzing naar de ggz. In casus #78 lijkt het voorwaardelijk sepot te zijn ingezet als een middel om de verdachte bij de goede zorgverlener onder te brengen. De termijn bedraagt slechts drie maanden en het toezicht is erop gericht de verdachte naar passende hulpverlening te begeleiden. Behandeling is niet als voorwaarde gesteld. Deze oplossing is te billijken. Mede in het licht van de zeer ernstige psychische problematiek – de verdachte lijdt aan psychoses – die in verband met het delict lijkt te staan kan deze relatief lichte voorwaarde proportioneel worden geacht. De voorwaarde in casus #78 is daarom verantwoord, de voorwaarde in casus #71 kwetsbaar.

In vijf zaken waardeert de verdachte de bijzondere voorwaarde ronduit negatief,⁴³ in casus #192 is sprake van een ‘enigszins negatieve houding’. Deze casus zijn in de eerste plaats problematisch omdat niet aan het vereiste van consensualiteit is voldaan, zoals hiervoor is beschreven.⁴⁴ Het beginsel van proportionaliteit moet echter ook strenger worden toegepast, naarmate de verdachte minder gemotiveerd is zich aan de voorwaarde te conformeren. Als de verdachte tegen wil en dank met de voorwaarde instemt, is de kans dat de voorwaarde daadwerkelijk recidivegevaar zal doen verminderen immers kleiner. Het verband tussen de voorwaarde en het daarmee na te streven doel wordt daardoor minder sterk. In drie van de vijf zaken wordt er overigens van uitgegaan dat de verdachte wel te ‘motiveren’ is om ambulante behandeling te volgen.⁴⁵

In alle vijf zaken zijn bovendien ook andere contra-indicaties voor proportionaliteit aanwezig. In casus #18, #104 en #257 is de strafeis als licht aan te merken. In casus #52 blijkt niet zonder meer van psychische problematiek. In casus #104 bestaat geen duidelijk verband tussen het gepleegde feit en de drugsproblematiek waarvoor behandeling aangewezen wordt geacht. Het recidiverisico in casus #104, #211 en #257 is ‘laag’. In deze categorie zaken wordt de gestelde voorwaarde vanwege de negatieve waardering van de voorwaarde door de verdachte in combinatie met de andere contra-indicaties als kwetsbaar aangemerkt.

In zes van de zaken die nog niet in deze paragraaf aan de orde zijn geweest wordt het recidiverisico ‘laag’ ingeschat.⁴⁶ De vraag dringt zich op waarom in deze zaken voor een wijze van afdoening is gekozen die gericht is op het verminderen van

43 #18, #52, #104, #211, #257. In casus #257 wordt gesteld dat de verdachte zich ‘[...] nog steeds het ongewenste, niet geliefde kind voelt’ hoewel de verdachte daar kennelijk anders over denkt. Deze opmerking neigt naar psychologie van de koude grond. De vraag rijst hoe reëel deze inschatting is.

44 Zie par. 4.3.3.

45 #18, #52, #104.

46 #41, #54, #78, #274, #252. In #83 is sprake van een ‘laag/gemiddeld’ risico.

recidive. Hoewel in sommige gevallen de sociale of psychische problematiek ontegenzeggelijk ernstig is en de verdachte het sepot positief waardeert,⁴⁷ is behandeling niet noodzakelijk vanuit het oogpunt van het verminderen van het risico op recidive en wordt dus niet voldaan aan het doel dat met het sepot wordt nagestreefd. Als al voldaan zou zijn aan het vereiste van subsidiariteit, zouden deze zaken ook vanuit proportionaliteitsoogpunt problematisch zijn. De behandeling zal immers maar een beperkt effect op het reeds lage recidiverisico kunnen hebben. In één geval is bovendien sprake van een aanvullende contra-indicatie voor proportionaliteit: een lage strafeis.⁴⁸ De bijzondere voorwaarden in de categorie zaken waarin het recidiverisico laag is, zijn kwetsbaar.⁴⁹

Zoals hiervoor al is beschreven bevat het reclasseringsrapport soms een duidelijke analyse van de problematiek, het verband met het feit en de wijze waarop de voorwaarde kan bijdragen aan het verminderen van recidivegevaar.⁵⁰

In aanvulling op de hiervoor al genoemde casus, is in een viertal andere casus het verband niet evident. In casus #157 is onduidelijk voor welke psychische problematiek de verdachte nu eigenlijk behandeling nodig heeft. In casus #72 wordt opgemerkt dat de verdachte 'nogal wat persoonlijke problemen' heeft, maar wordt het verband met de diefstal niet uit de doeken gedaan. Ook in casus #76 is niet zonder meer duidelijk welk verband bestaat tussen het feit en de geconstateerde psychische en sociale problematiek. In casus #136 wordt alleen middelengebruik als risicofactor bestempeld, maar moet het reclasseringstoezicht zich ook richten op het vinden van woonruimte en de financiële situatie. Andere contra-indicaties voor proportionaliteit in deze zaken zijn: een termijn van twee jaar⁵¹ en een relatief lage strafeis.⁵² Deze zaken zijn daarom kwetsbaar.

In tien zaken die hiervoor nog niet aan de orde kwamen is sprake van een lage vermoedelijke strafeis van enkele honderden euro's.⁵³ De lage strafeis is problematisch vanuit het oogpunt van proportionaliteit. In drie gevallen is bovendien sprake van een proeftijd van twee jaar.⁵⁴ In casus #65 heeft de verdachte weinig vertrouwen in hulpverlening. Deze zaken zijn kwetsbaar. In casus #338 is de voorwaarde beperkt tot een gedragsinterventie van twaalf uren. Ondanks de relatief lage strafeis kan de voorwaarde in deze laatste casus daarom verantwoord worden geacht. Ook in casus #315 lijkt de voorwaarde beperkt te zijn tot het blijven ondergaan van

47 #54, #78.

48 #78.

49 In casus #117 is het recidiverisico ook laag, maar lijkt het reclasseringstoezicht uitsluitend te hebben bestaan uit het controleren van het naleven van de voorwaarde om aan het Meldpunt Kinderporno te doneren (par. 4.5.3, *Reclasseringstoezicht*).

50 In aanvulling op de reeds besproken casus moeten casus #21, #61 en #338 worden genoemd.

51 #136, #157, #72.

52 #136, #72.

53 #61, #65, #100, #110, #111, #166, #239, #267, #315, #338.

54 #110, #111, #166.

hulpverlening die de verdachte toch al onderging. Ook deze voorwaarde kan verantwoord worden geacht.

4.5.3 *Het bepaaldheidsgebod*

Een voorwaarde in het kader van een voorwaardelijke veroordeling moet een voldoende precies geformuleerd gedragsvoorschrift bevatten. De jurisprudentie van de Hoge Raad waarin door de rechter aan een voorwaardelijke veroordeling verbonden voorwaarden worden getoetst aan het bepaaldheidsgebod is in hoofdstuk 1 besproken.⁵⁵ Deze jurisprudentie ziet in hoofdzaak op zaken waarin de vraag aan de orde was of een bepaald verbod – bijvoorbeeld een contact- of beroepsverbod – wel zo is geformuleerd dat de verdachte zijn gedrag daarop kan afstemmen.

In drie van de 366 geanalyseerde dossiers is een contactverbod aan een voorwaardelijk sepot verbonden. Het betreft in alle gevallen een of twee met name genoemde personen. Het is daardoor voor de verdachte duidelijk met wie hij gedurende de gestelde termijn geen contact mag opnemen. Deze voorwaarden voldoen aan de eisen die de Hoge Raad aan dergelijke verboden stelt.

Op grond van de notie van correlativiteit moet het OM zorg dragen voor een adequate formulering van de voorwaarde die niet alleen een voldoende precies geformuleerd gedragsvoorschrift bevat, maar die ook reflecteert wat het OM en de verdachte met elkaar overeen zijn gekomen. Een te vaag geformuleerde voorwaarde moet daarom als onrechtmatig worden aangemerkt.⁵⁶

4.5.3.1 **Aard van de behandeling of gedragsinterventie**

In de zeventien zaken waarin ambulante behandeling als afzonderlijke voorwaarde is gesteld blijkt in acht zaken uit de voorwaarde waarop de behandeling gericht moet zijn.⁵⁷ In casus #59 gaat het bijvoorbeeld om behandeling van verslavingsproblematiek en in casus #102 om een behandeling gericht op traumaverwerking. In zes gevallen wordt alleen de instelling genoemd waar de verdachte zich voor de behandeling moet melden.⁵⁸ In drie gevallen wordt alleen gesteld dat de verdachte een behandeling moet volgen.⁵⁹

In twaalf zaken is reclasseringstoezicht dat ook een behandeling mag inhouden als voorwaarde gesteld. In twee gevallen is omschreven waarop de behandeling gericht moet zijn.⁶⁰ In drie gevallen is alleen de instelling genoemd.⁶¹ In de ove-

55 Zie par. 1.6.3.4, *Bepaaldheidsgebod*.

56 Zie par. 1.6.3.4, *Bepaaldheidsgebod*.

57 #18, #59, #102, #104, #111, #194, #268, #345.

58 #52, #54, #72, #158, #192, #201.

59 #212, #218, #271.

60 #126, #239.

61 #65, #138, #331.

rige zeven zaken is alleen vermeld dat het toezicht ook mede kan bestaan uit een behandeling.⁶²

In de vier casus waarin als afzonderlijke voorwaarde een gedragsinterventie is opgenomen, vermeldt het sepot de aard van de interventie. In de ene zaak waarin het reclasseringstoezicht mede een gedragsinterventie kan inhouden niet.

De voorwaarde om zich te laten behandelen of een gedragsinterventie te volgen wordt – als het goed is – gesteld omdat er een vermoedelijk verband bestaat tussen bepaalde psychische problematiek, het gepleegde feit en recidivegevaar. Het is daardoor mogelijk om in de bijzondere voorwaarde op te nemen waarop de behandeling moet zijn gericht. In verband met de voorwaardelijke veroordeling vereist de Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen dan ook dat de officier van justitie in zijn vordering van de bijzondere voorwaarde de aard van de behandeling opneemt.⁶³ Ook in het kader van het voorwaardelijk sepot is dat noodzakelijk. Als de aard van de behandeling niet is vermeld, dan houdt de bijzondere voorwaarde feitelijk een verplichting voor de verdachte in om zich voor psychische problematiek in het algemeen te laten behandelen, óók voor problemen die geen verband houden met het delict. In dat geval is niet alleen onvoldoende bepaalbaar waarvoor de verdachte zich moet laten behandelen, maar beantwoordt de voorwaarde ook niet zonder meer aan het verminderen van recidivegevaar als doelstelling van het voorwaardelijk sepot. Uitsluitend een instelling vermelden waar de behandeling plaats dient te vinden voldoet niet aan deze eisen.

Het reclasseringsrapport bevat doorgaans – maar niet altijd – een analyse van de problematiek van de verdachte en aanbevelingen ten aanzien van de behandeling. In casus #212 wordt bijvoorbeeld gesteld dat de verdachte aan een ‘onverwerkt jeugdtrauma’ lijdt, een criminogene factor waarvoor behandeling zou zijn aangegeven. Het is zeer wel denkbaar dat de in de sepotmededeling opgenomen voorwaarde van ambulante behandeling daarop betrekking moet hebben. In de voorwaarde zelf is echter niet opgenomen waarop de behandeling gericht moet zijn. Omdat de reclassering slechts een advies geeft, staat niet vast dat de voorwaarde beperkt is tot de in het rapport beschreven problematiek en is dus onvoldoende bepaalbaar waartoe de verdachte gehouden is.

Denkbaar is dat sprake is van complexe psychische problematiek, waarbij niet direct duidelijk is waarop de behandeling zich moet richten. In dat geval kan in de voorwaarde de beperking worden opgenomen dat behandeling gericht moet zijn op de behandeling van de problematiek die verband houdt met het delict en op het verminderen van recidive. Behandeling die door de behandelaar of de reclassering wenselijk wordt geacht, maar geen verband met het delict houdt of niet noodzakelijk is met het oog op het verminderen van recidivegevaar valt buiten het

62 #100, #110, #136, #157, #164, #166, #274.

63 *Stcrt.* 2015, 5390, p. 5.

bereik van het voorwaardelijk sepot. De bijzondere voorwaarde zou dat moeten reflecteren.

4.5.3.2 **Reclasseringstoezicht**

In 48 van de 50 casus met zorgcomponent is reclasseringstoezicht een van de bijzondere voorwaarden. Onder toezicht in het kader van de voorwaardelijke veroordeling wordt niet alleen toezicht op de naleving van de voorwaarden begrepen, maar ook begeleiding van de verdachte om zich aan de voorwaarden te houden (art. 14d lid 2 Sr).⁶⁴ Op grond van artikel 4 Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordeling moet de veroordeelde de aanwijzingen en opdrachten van de reclassering die in het kader van het toezicht worden gegeven, opvolgen.⁶⁵

Een nadere blik op de wijze waarop de voorwaarde van reclasseringstoezicht is geformuleerd, leert dat het toezicht nogal wat verschillende vormen aan kan nemen.⁶⁶

In negentien zaken bestaat het toezicht uitsluitend uit een meldplicht of 'kaal' toezicht.⁶⁷ Het zal vermoedelijk niet de bedoeling zijn geweest dat de verdachte zich alleen bij de reclassering meldt, maar ook dat toezicht wordt gehouden op de naleving van de voorwaarden en dat de verdachte door de reclassering wordt begeleid. Omdat het wettelijk kader niet bepalend is voor de inhoud van het sepot, maakt begeleiding en het opvolgen van aanwijzingen en opdrachten van de reclassering echter geen onderdeel uit van deze voorwaardelijke sepot. Voor de verdachte is niet voorzienbaar dat de bijzondere voorwaarde verder strekt dan alleen maar een verplichting om zich te melden. Het sepot wordt daardoor niet onrechtmatig, maar de reclassering is in deze zaken wel erg beperkt in haar mogelijkheden om toezicht te houden.

Opvallend is dat in de bijzondere voorwaarden slechts in drie gevallen concreet wordt genoemd waaruit de door de reclassering uit te oefenen controle op de naleving van de voorwaarden bestaat. Het gaat om 'urinecontroles en/of soortgelijke voorwaarden'⁶⁸, meewerken aan huisbezoeken⁶⁹ of zich onderwerpen aan schuld-hulpverlening.⁷⁰

Toezicht in de zin van artikel 14d lid 2 Sr houdt volgens de toelichting op het Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordeling in: regelmatig contact met de veroordeelde, (on)aangekondigde huisbezoeken, contact met de omgeving van

64 Zie par. 1.6.3.4, *Reclasseringstoezicht en artikel 8 EVRM*.

65 *Stb.* 2005, 4.

66 Zie par. 1.6.3.4, *Reclasseringstoezicht en artikel 8 EVRM*.

67 #18, #21, #41, #65, #96, #117, #126, #153, #201, #211, #212, #218, #219, #252, #257, #271, #315. In casus #78 en #83 wordt gesproken van 'hulp en steun' door de reclassering.

68 #331.

69 #338.

70 #61.

de veroordeelde (waaronder werkgever, ggz-kliniek, wijkagent, ouders, school) en het uitwisselen van informatie over de veroordeelde met politie, OM en ggz. De bevoegdheid voor toepassing van deze controlemiddelen vloeit voort uit artikel 14d lid 2 Sr en het Uitvoeringsbesluit. Ook hier geldt dat voor de verdachte niet vanzelfsprekend is dat reclasseringstoezicht in het kader van een voorwaardelijk sepot – bijvoorbeeld – contact met zijn werkgever of ouders inhoudt. Het kan zeer wel zijn dat de verdachte niet met dergelijk toezicht zou instemmen en het sepot zou verwerpen als hij daarmee akkoord moet gaan.⁷¹ Omdat de voorwaarden van een voorwaardelijk sepot beperkt moeten worden geïnterpreteerd,⁷² bieden zij geen grondslag voor de toepassing van controlemiddelen die niet in de voorwaarden zijn opgenomen. Dat maakt dat in de zaken waarin reclasseringstoezicht als voorwaarde is gesteld de mogelijkheden om invulling aan het toezicht te geven volgens de termen van het sepot zeer beperkt zijn.

Het reclasseringsrapport bevat doorgaans aanbevelingen waarop het toezicht zich zou moeten richten. Deze aanbevelingen worden niet altijd in de bijzondere voorwaarden overgenomen. In casus #117 bijvoorbeeld, vermeldt het rapport dat het toezicht er alleen op gericht hoeft te zijn te waarborgen dat de verdachte een donatie doet aan het Meldpunt Kinderporno. Het sepot bevat een ‘meldplicht’ als voorwaarde. Vermoedelijk is bedoeld inderdaad alleen de donatie te controleren. Omdat dit niet expliciet vermeld is in de sepotvoorwaarde, is dat echter gissen.

Overigens is het maar zeer de vraag of het OM en de reclassering de hiervóór genoemde bijzondere voorwaarden beperkt interpreteren. Vermoedelijk zullen zij bij een meldplicht of reclasseringstoezicht denken aan het toezicht zoals dat bedoeld is in artikel 14d lid 2 Sr en het Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordeling. Het is van belang om te benadrukken dat de verdachte niet met dit kader bekend is en er dus niet zonder meer van uit mag worden gegaan dat hij daarmee wel instemt. Als het toezicht meer ingrijpende vormen moet aannemen, moet dat in de voorwaarde zijn opgenomen.

In 24 zaken is in de bijzondere voorwaarde opgenomen dat de verdachte de aanwijzingen en opdrachten van de reclassering zal opvolgen of woorden van vergelijkbare strekking.⁷³ In vier zaken ziet de bijzondere voorwaarde op aanwijzingen en opdrachten die in het kader van het toezicht op de naleving van de voorwaarde noodzakelijk zijn of woorden van vergelijkbare strekking.⁷⁴

De ongeclausuleerde bepaling dat de verdachte aanwijzingen en opdrachten van de reclassering moet opvolgen is in strijd met het bepaaldheidsgebod. Feitelijk

71 Zie par. 1.6.3.4, *Reclasseringstoezicht en artikel 8 EVRM*.

72 Zie par. 1.7.

73 #52, #54, #59, #71, #72, #76, #100, #102, #110, #111, #127, #136, #138, #157, #164, #166, #192, #198, #239, #267, #268, #331, #345. In casus #274 moet de verdachte meewerken aan door de Reclassering voor te stellen scholing en/of opleiding.

74 #104, #158, #175, #176.

is immers bepaald dat de verdachte *elke* aanwijzing van de reclassering op moet volgen, hoewel ondenkbaar is dat de verdachte de reclassering volledige zeggenschap over zijn doen en laten heeft willen geven. Artikel 14d lid 2 Sr beperkt het reclasseringstoezicht ook tot toezicht op en begeleiding bij de naleving van de voorwaarden. In de intussen vervallen *Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties* werd terecht opgemerkt dat deze veelgebruikte formulering niet wenselijk is:

‘Het stellen van bijzondere voorwaarden geschiedt dan in feite niet door de rechter, maar door de toezichthouder bij de reclassering. De nadere invulling van het toezicht wordt geheel overgelaten aan de toezichthouder en is meer gericht op de persoon van de onder toezicht gestelde dan op de naleving van bijzondere voorwaarden, terwijl de verdachte of veroordeelde nu juist door de voorwaarden na te leven, een herleving van de voorlopige hechtenis of de tenuitvoerlegging van een door de rechter opgelegd voorwaardelijk strafdeel kan voorkomen.’⁷⁵

De in 24 zaken aangetroffen formulering dat de verdachte aanwijzingen en opdrachten van de reclassering zal opvolgen is te ruim en voldoet niet aan het bepaaldheidsgebod.⁷⁶

In de vier zaken waarin de aanwijzingen en opdrachten gebonden zijn aan het toezicht op de naleving van de voorwaarden bevatten deze een duidelijke doelbinding. Deze formulering sluit aan bij de tekst van artikel 14d lid 2 Sr, dat het reclasseringstoezicht beperkt tot toezicht op en begeleiding bij de naleving van de voorwaarden. Enige onzekerheid over hoe ver de aanwijzingen en opdrachten van de reclassering mogen strekken blijft dan nog wel bestaan bij de verdachte op het moment dat hij met het sepot instemt. Als hij van oordeel is dat de reclassering voorwaarden stelt waarmee hij niet akkoord kan gaan, dan kan aan de officier van justitie en uiteindelijk aan de rechter worden voorgelegd of de verdachte redelijkerwijs gehouden was de aanwijzing op te volgen. De voorgeschreven enge interpretatie van de voorwaarden van het sepot biedt daarbij bescherming.

⁷⁵ *Strct.* 2010, 8767, p. 7.

⁷⁶ Artikel 77f lid 1 sub a Sr bepaalt dat de officier van justitie in een strafbeschikking een jeugdige die ten tijde van het begaan van het feit de leeftijd van zestien jaar heeft bereikt de aanwijzing kan geven zich te richten naar de: ‘aanwijzingen van een reclasseringsinstelling als bedoeld in artikel 14d, tweede lid.’ Deze bepaling bevat niet de doelbinding van artikel 14d lid 2 Sr. Dit lijkt op grond van de wetsgeschiedenis geen bewuste afwijking van de formulering van artikel 14d lid 2 Sr te zijn geweest. Bovendien verhoudt deze formulering zich niet tot de formulering van het toezicht op de naleving van de voorwaarden in het kader van voorwaardelijke jeugddetentie van artikel 77aa lid 4 Sr, dat het reclasseringstoezicht wel beperkt tot toezicht op de naleving van de voorwaarden.

4.5.3.3 De voorwaarde moet gedrag van de verdachte betreffen

De vervulling van de voorwaarde dat de verdachte zich onder (klinische of ambulante) behandeling laat stellen is ten dele afhankelijk van het gedrag van anderen dan de verdachte, in het bijzonder de behandelaar. In hoofdstuk 1 is geconcludeerd dat deze voorwaarde niet zonder meer in strijd is met het vereiste dat de voorwaarde uitsluitend gedrag van de verdachte moet betreffen.⁷⁷

In casus #126 is in de voorwaarde opgenomen dat de verdachte ermee instemt dat zijn partner indien nodig bij de behandeling wordt betrokken, eventueel in de vorm van gezinsgesprekken. In deze formulering is de vervulling van de voorwaarde mede afhankelijk van het gedrag van de partner van de verdachte, waardoor deze onrechtmatig is.

4.5.3.4 Ontbrekende termijn

In 16 van de 50 casus zijn een of meer bijzondere voorwaarden gesteld waaraan geen termijn verbonden is.⁷⁸ In hoofdstuk 1 is vastgesteld dat ten aanzien van iedere voorwaarde duidelijk moet zijn wat de termijn is die daarvoor geldt. Het is niet vanzelfsprekend dat deze samenvalt met de proeftijd die aan de algemene voorwaarde wordt gesteld.⁷⁹ Het niet duidelijk vastleggen van een aan de bijzondere voorwaarde verbonden maximumtermijn in zestien zaken is in strijd met het bepaaldheidsgebod.

4.5.4 *Proeftijd en termijn van de bijzondere voorwaarde*

In 124 van alle 366 onderzochte zaken is een algemene proeftijd gesteld die de duur van één jaar overschrijdt.⁸⁰ In 16 van de 50 zaken met voorwaarden met een zorgcomponent bedraagt in ten minste één van de bijzondere voorwaarden de termijn meer dan één jaar.⁸¹

4.5.5 *Verenigbaarheid van de voorwaarden met het EVRM*

In hoofdstuk 1 is geconcludeerd dat artikel 5 EVRM mogelijk enige ruimte laat om in het kader van het voorwaardelijk sepot de voorwaarde te stellen dat de verdachte zich in een instelling laat opnemen, maar dat de marges onzeker zijn en dat de rechtmatigheid ervan sterk afhankelijk is van de omstandigheden van het geval. Naarmate meer druk op de verdachte wordt uitgeoefend, komt vrijheidsbeneming

77 Zie par. 1.6.3.4, *Opneming in een instelling: vrijheidsontneming?* en *Behandeling door een deskundige, medicatie en het recht op private life*.

78 #52, #61, #76, #102, #111, #117, #158, #164, #194, #201, #212, #219, #268, #257, #274, #338.

79 Zie par. 1.6.4.

80 Zie par. 1.6.4 en tabel 3.9 en 3.10.

81 #72, #104, #111, #127, #136, #138, #153, #157, #166, #175, #176, #192, #198, #211, #315, #331.

in de zin van artikel 5 EVRM in het zicht. Artikel 167 lid 2 Sv biedt geen grondslag voor vrijheidsbeneming. Als de verdachte in het kader van het voorwaardelijk sepot te veel gedrongen wordt zich op te laten nemen, dan is de opneming in strijd met het EVRM.⁸²

Over de enige casus waarin de opneming in een instelling als voorwaarde is gesteld, casus #111, is geen nadere informatie aangetroffen. De verenigbaarheid van de bijzondere voorwaarde in casus #111 met artikel 5 EVRM is daarom niet te beoordelen. Gezien de onzekere marges die voor deze voorwaarde gelden, wordt deze zaak wel aangemerkt als kwetsbaar.

In hoofdstuk 1 is ook ten aanzien van ambulante behandeling geconcludeerd dat de jurisprudentie van het EHRM over artikel 8 EVRM het verbinden van deze voorwaarde aan een sepot niet categorisch uitsluit. De marges zijn ook hier onzeker. Patiënten hebben het recht keuzes over hun (geestelijke) gezondheid te maken in overeenstemming met hun eigen opvattingen (*views and values*), ook al zijn deze keuzes volgens anderen irrationeel of onverstandig. Paternalisme is niet toegelaten. De verdachte moet in voldoende mate bij de besluitvorming zijn betrokken. Niet alleen is dwangbehandeling vanuit dit gezichtspunt problematisch, ook *drang* die door de overheid op de verdachte wordt uitgeoefend staat op gespannen voet met het recht op *private life*. Er mag geen sprake zijn van *improper pressure* of *undue influence*.

Wanneer de drang die van dreigende vervolging uitgaat *improper pressure* of *undue influence* oplevert is op basis van de rechtspraak van het EVRM niet met zekerheid te zeggen. Voorop staat dat vereist is dat de verdachte *moet* instemmen. Drang die veel verder gaat dan de enkele dreiging met vervolging is vermoedelijk nooit toelaatbaar. Factoren die waarschijnlijk ook een rol spelen zijn: of de verdachte al een behandeling ondergaat of niet en de aard en de duur van de behandeling.⁸³

In casus #52 en #164 geeft de verdachte aan de reclassering expliciet te kennen geen behandeling te willen ondergaan, maar wordt deze voorwaarde toch gesteld of kan het reclasseringstoezicht mede uit behandeling bestaan. Het behoeft geen betoog dat deze voorwaarden in strijd met artikel 8 EVRM zijn als de verdachte deze weigering ook tegen het OM heeft volgehouden. Deze zaken zijn daarom zeer kwetsbaar te noemen.

In casus #18 en #104 hebben de verdachten in het verleden weliswaar al een behandeling gevolgd, maar zijn zij niet gemotiveerd opnieuw behandeling te ondergaan. Nadat de reclassering druk op de verdachte uitoefent gaan zij toch akkoord.⁸⁴ Deze drang kan ertoe hebben geleid dat zij in hebben gestemd met een behandeling die niet in overeenstemming is met hun eigen *views and values*, zeker als hun

82 Zie par. 1.6.3.4, *Opneming in een instelling: vrijheidsontneming?*

83 Zie par. 1.6.3.4, *Behandeling door een deskundige, medicatie en het recht op private life*.

84 Zie par. 4.3.3.3.

niet duidelijk was dat zij konden weigeren. De bijzondere voorwaarde is ook in deze zaken zeer kwetsbaar.

In casus #274 zegt de verdachte van kindermishandeling dat zij haar kinderen moest 'waarschuwen/straffen', maar ontkent zij de mishandeling en stelt dat haar zoon valse aangifte heeft gedaan. Ze geeft toe de opvoeding anders aan te kunnen pakken, maar legt volgens de reclassering de schuld primair bij haar zoon. De reclassering rapporteert dat sprake is van 'pedagogische onmacht' en een beperkt inzicht in de 'ontwikkelingsbehoefte' van haar kinderen. De verdachte beoordeelt de situatie duidelijk anders dan de reclassering, waaruit voortvloeit dat zij behandeling niet nodig acht. De behandeling lijkt te zijn geadviseerd op basis van de 'bestwil' van de verdachte. Ook als bepaalde medische keuzes irrationeel of onverantwoord worden geacht, moet de overheid echter afzien (*abstain*) van ingrijpen, tenzij sprake is van *imminent risk of irreparable danger*.⁸⁵

In drie zaken blijkt niet dat méér druk op de verdachte is uitgeoefend dan de enkele dreiging met vervolging, terwijl de verdachte ambulante behandeling duidelijk positief waardeert en geen contra-indicaties in het dossier zijn aangetroffen.⁸⁶ Deze sepot zijn het minst problematisch in het licht van het EVRM. Omdat echter niet goed is vast te stellen in hoeverre ambulante behandeling als voorwaarde toelaatbaar is, kan ook over deze categorie niet méér gezegd worden dan dat onzekerheid bestaat over de verenigbaarheid van deze voorwaarden met het EVRM.

Over de 21 overige casus waarin ambulante behandeling onderdeel is van de voorwaarden is weinig of geen contextuele informatie bekend.⁸⁷ Hiervóór is vastgesteld dat de praktijk van het voorwaardelijk sepot zodanig is ingericht dat de verdachte sterk wordt gesuggereerd geen keuze te hebben. Dat levert niet alleen een spanning op met artikel 6 EVRM, maar ook met artikel 8 EVRM. De verdachte kan immers geneigd zijn te denken dat hij de behandeling wel móét ondergaan, terwijl hij zelf daartoe de noodzaak niet ziet. Sterk betwijfeld kan daarom worden of in al deze casus de instemming wel in overeenstemming met artikel 8 EVRM is geweest.

De gedragsinterventie is een cursus of training om met gedragsproblematiek om te gaan. In de onderzochte casus gaat het om een training gericht op het voorkomen van huiselijk geweld (BORG), een agressieregulatietraining (DOK) en een training cognitieve vaardigheden (COVA plus). Het verschil met ambulante behandeling is gradueel. Een gedragsinterventie is een vastomlijnde training die minder intensief is dan een behandeling en gericht is op een deelgebied van het persoonlijke leven van de verdachte. De inbreuk op artikel 8 EVRM is daardoor beduidend kleiner dan in het geval van een ambulante behandeling.⁸⁸ De drie casus waarin

85 Zie par. 1.6.3.4, *Behandeling door een deskundige, medicatie en het recht op private life*.

86 #54, #268, #212. Zie par. 4.3.3.1.

87 #59, #65, #72, #100, #102, #110, #111, #126, #136, #138, #157, #158, #166, #192, #194, #201, #218, #239, #271, #331, #345.

88 Zie par. 1.6.3.4, *Behandeling door een deskundige, medicatie en het recht op private life*.

de verdachte de voorwaarde aanvaardt zijn het minst problematisch.⁸⁹ Opnieuw kan echter niet met zekerheid worden gezegd dat deze voorwaarden in overeenstemming zijn met artikel 8 EVRM. De andere casus waarin gedragsinterventie onderdeel is van de voorwaarden zijn daarom eveneens kwetsbaar.⁹⁰

Reclasseringstoezicht omvat niet zonder meer *medical treatment*, waardoor de jurisprudentie van het EHRM op dat terrein niet rechtstreeks van toepassing is. Niettemin bestaan wel overeenkomsten met behandeling. Reclasseringstoezicht is erop gericht de verdachte te begeleiden bij het voldoen aan de andere voorwaarden en bij het voorkomen van recidive. Begeleiding vindt plaats door middel van gesprekken met de reclassering, waarin de verdachte het nodige inzicht in zijn privéleven moet verschaffen en door middel van bijvoorbeeld gesprekken met familieleden en anderen. De reclassering doet zo nodig suggesties aan de verdachte hoe hij onwenselijk gedrag kan voorkomen. De inbreuk op artikel 8 EVRM is evident.⁹¹ Ook ten aanzien van reclasseringstoezicht geldt daarom dat de verdachte daarmee moet instemmen als het toezicht een bepaalde mate van indringendheid verkrijgt en dat moet worden gewaakt voor *undue influence* op de beslissing van de verdachte, hoewel deze toets wellicht minder streng kan zijn dan waar het om ambulante behandeling gaat.

Zoals hiervoor is vastgesteld, is in de voorwaarden vaak niet duidelijk vastgelegd welke vorm het toezicht aan moet nemen.⁹² Eerder werd al gewezen op casus #117, waarin het reclasseringsrapport vermeldt dat het toezicht er alleen op gericht hoeft te zijn te waarborgen dat de verdachte een donatie doet aan het Meldpunt Kinderporno. Het sepot bevat echter alleen een 'meldplicht' als voorwaarde. Onduidelijk is hoe ver deze plicht strekt. Als het er alleen om gaat te controleren dat de verdachte de donatie feitelijk verricht, dan zijn de eisen die het EHRM aan handelingen op medisch terrein stelt niet van toepassing en lijkt de voorwaarde ook overigens in overeenstemming met artikel 8 EVRM te zijn. In casus #257 wil de reclassering de verdachte in het kader van een 'meldplicht' echter 'copingvaardigheden' aanleren en moet diens alcoholgebruik een 'aandachtspunt' zijn. Ook in casus #136 is het toezicht gericht op het verkrijgen van inzicht in middelengebruik. In casus #212 zouden 'denkpatronen alsmede gedrag' van de verdachte en 'haar beleving van haar kinder- en jeugdijaren' aandacht in het toezicht moeten krijgen. In casus #175 heeft het toezicht als doelstelling: 'Vergroten inzicht in delictgedrag, probleembesef en probleemoplossend vermogen, copingvaardigheden.'

Als dit met meldplicht of reclasseringstoezicht bedoeld wordt, dan is het kader van artikel 8 EVRM wel degelijk van toepassing. Feitelijk is dan sprake van een behandeling. In dat geval is de voorwaarde van reclasseringstoezicht in casus #257

89 #21, #41, #76.

90 #127, #338.

91 Zie par. 1.6.3.4, *Reclasseringstoezicht en artikel 8 EVRM*.

92 Zie par. 4.5.3, *Reclasseringstoezicht*.

vermoedelijk in strijd met artikel 8 EVRM, want de verdachte 'staat niet open' voor behandeling en moet nog 'enigszins gemotiveerd' worden.

Gezien de wijze waarop de praktijk is ingericht, is het vermoeden gerechtvaardigd dat een deel van de casus die geen contextinformatie bevatten eveneens kwetsbaar is vanuit het oogpunt van het EVRM.

4.6 UITVOERING

In hoofdstuk 3 is beschreven welke problemen in de uitvoering zijn aangetroffen. Deze bleken beperkt te zijn. Omdat de zaken waarin alsnog tot vervolging is overgegaan onbedoeld niet in de steekproef zijn opgenomen, is echter slechts beperkt zicht verkregen op de uitvoeringspraktijk. In het bijzonder is geen zicht ontstaan op de redenen waarom in zes procent van alle zaken die aanvankelijk met een voorwaardelijk sepot zijn afgedaan alsnog tot vervolging is overgegaan.⁹³

De informatie over de uitvoering van het sepot is dermate summier dat de praktijk op dit punt niet toetsbaar is. De vastgestelde uitvoeringsproblemen geven op zichzelf geen blijk van onrechtmatigheden of kwetsbaarheden.

Deze vaststelling zou aanleiding kunnen zijn om te oordelen dat de uitvoeringspraktijk waarschijnlijk rechtmatig is. Toch is het niet goed mogelijk om daarover een oordeel te vellen. De praktijk is zó ingericht dat de reclassering rapporteert over het niet nakomen van de afspraken door de verdachte. Het is niet waarschijnlijk dat onrechtmatigheden van de zijde van het OM of de reclassering in het dossier belanden. In het bijzonder is goed denkbaar dat de verdachte gedurende de uitvoering geconfronteerd wordt met een behandeling waarmee hij niet heeft willen instemmen of met reclasseringstoezicht dat veel ingrijpender is dan waarop hij rekende. De onnauwkeurige formuleringen maken dit niet ondenkbaar. Ook is niet ondenkbaar dat vervolgens druk op de verdachte wordt uitgeoefend om toch door te gaan. De ervaringen met de totstandkoming van het sepot leren dat geenszins is uitgesloten dat de reclassering pressie op de verdachte uitoefent. De praktijk bevat geen waarborgen om dit te voorkomen. Er is daarom te weinig bekend om een oordeel te vellen over de vraag of de praktijk waarschijnlijk wel of waarschijnlijk niet onrechtmatig is.

4.7 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk zijn alle vijftig casus uit de steekproef beschreven in hoofdstuk 3 waarin bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent zijn gesteld aan een

⁹³ Zie par. 3.3 en 3.4.11.

rechtmatigheidstoets onderworpen. Deze toets bestaat uit een beoordeling van de mate waarin de praktijk voldoet aan het in hoofdstuk 1 uiteengezette kader. Voorwaarden met een zorgcomponent zijn: klinische opname, ambulante behandeling, gedragsinterventie en reclasseringstoezicht. Getoetst zijn de totstandkoming van het sepot, de rechtmatigheid van de voorwaarden en de uitvoering. Op een aantal beoordelingspunten bevatten de dossiers te weinig contextinformatie om met zekerheid over de rechtmatigheid te kunnen oordelen. In die gevallen is een waarschijnlijkheidsoordeel gegeven. Zaken met positieve aanwijzingen voor rechtmatigheid zijn als verantwoord aangemerkt, zaken met positieve aanwijzingen voor onrechtmatigheid als kwetsbaar. In de andere gevallen is de rechtmatigheid als onzeker beoordeeld.

Er bestaat geen aanleiding om aan te nemen dat een van de verdachten onbekwaam was om een voorwaardelijk sepot aan te gaan. De vijftig casus zijn in dit opzicht waarschijnlijk rechtmatig tot stand gekomen.

In zeven zaken is de totstandkoming vanuit het oogpunt van wilsovereenstemming verantwoord. De verdachte is geïnformeerd over de strekking van het sepot of waardeert de voorwaarde positief. In twee zaken is de verdachte onder druk gezet en in vijf heeft de verdachte geweigerd in te stemmen. Deze zaken staan op gespannen voet met het consensuele karakter van het voorwaardelijk sepot en met artikel 6 EVRM en zijn daarom zeer kwetsbaar. In de 36 overige zaken bevatten de dossiers te weinig contextinformatie voor toetsing. Een deel daarvan is waarschijnlijk ook kwetsbaar. De praktijk van het sepot is namelijk zo ingericht dat bij de verdachte sterk de indruk wordt gewekt dat hij geen keuze heeft.

Ook in formeel opzicht bestaat spanning met het EVRM. Het is zeer wel denkbaar dat het ontbreken van *procedural safeguards* die de vrijwilligheid moeten waarborgen, de praktijk als geheel in strijd met het EVRM doen zijn.

In haar standaardformulering is de algemene voorwaarde die aan het sepot wordt verbonden onrechtmatig. Het verbod om zich op 'andere wijze' te misdragen beantwoordt in het algemeen niet aan een van de doeleinden van het sepot en is in strijd met het bepaaldheidsgebod.

De bijzondere voorwaarden zijn eerst getoetst aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste in het licht van het met deze voorwaarden na te streven doel van preventie. In 10 van de 50 zaken zijn de voorwaarden op dit punt verantwoord. In 25 zaken bestaan positieve aanwijzingen voor onrechtmatigheid, bijvoorbeeld door een negatieve waardering van de verdachte van de voorwaarde, een laag recidiverisico, een licht feit en een onduidelijk verband tussen problematiek, feit en voorwaarde. Deze zaken zijn kwetsbaar. In de overige 15 zaken bevat het dossier te weinig informatie voor een beoordeling. De rechtmatigheid van deze zaken is daarom onzeker.

Daarna zijn de voorwaarden getoetst aan het bepaaldheidsgebod. In 20 van de 34 casus waarin behandeling of gedragsinterventie als voorwaarde is gesteld is ten onrechte niet bepaald waarop de behandeling zich moet richten. In 24 zaken is

als voorwaarde opgenomen dat de verdachte de aanwijzingen en opdrachten van de reclassering moet opvolgen. Deze voorwaarde voldoet niet aan het bepaaldheidsgebod, want de verdachte kan er niet toe gehouden zijn *elke* aanwijzing van de reclassering op te volgen. In vier zaken zijn de op te volgen aanwijzingen daarom terecht beperkt tot opdrachten en aanwijzingen die verband houden met het toezicht door de reclassering op de naleving van de voorwaarden. In 16 van de 50 zaken zijn voorwaarden gesteld waaraan geen termijn is verbonden. Daardoor is te onbepaald waartoe de verdachte is gehouden.

Ten slotte zijn de voorwaarden getoetst aan het EVRM in het licht van wat uit de dossiers over de context van de casus is gebleken. De grenzen aan de toelaatbaarheid van voorwaarden met een zorgcomponent op grond van (vooral) artikel 8 EVRM zijn in het algemeen onzeker. Vijf casus waarin behandeling als voorwaarde is gesteld zijn vanuit het oogpunt van artikel 8 EVRM zeer kwetsbaar, omdat aanwijzingen bestaan dat ontoelaatbare druk op de verdachte is uitgeoefend om met behandeling in te stemmen. In drie zaken lijkt het erop dat de druk beperkt is gebleven. Vanwege de onzekerheid over de grenzen aan de toelaatbaarheid van deze voorwaarde in het kader van artikel 8 EVRM, is de rechtmatigheid van deze voorwaarden toch onzeker geoordeeld. In 21 zaken waarin ambulante behandeling als voorwaarde is gesteld zijn vanwege het ontbreken van contextinformatie geen casuïstische factoren aangetroffen die duiden op onrechtmatige druk. Niettemin zijn deze zaken als kwetsbaar beoordeeld, vanwege de sterke suggestie aan de verdachte in de praktijk dat hij geen andere keuze heeft dan met het sepot in te stemmen. Dat geldt ook voor de ene zaak waarin opneming in een instelling als voorwaarde is gesteld. In de 21 zaken waarin een gedragsinterventie of 'kaal' reclasseringstoezicht als voorwaarde is gesteld kan vanwege de onzekerheid in hoeverre het EVRM het verbinden van dergelijke voorwaarden aan een sepot toelaat geen uitspraak worden gedaan over de mate waarin deze voorwaarden kwetsbaar zijn.

De dossiers bevatten te weinig informatie om op casusniveau uitspraken te kunnen doen over de rechtmatigheid van de praktijk van de uitvoering van de sepot. De uitvoeringspraktijk is in het algemeen als kwetsbaar beoordeeld, vanwege de mogelijkheid dat de verdachte ermee wordt geconfronteerd dat de reclassering de vaak onnauwkeurig geformuleerde voorwaarden ruimer uitlegt dan waarop de verdachte rekende en de mogelijkheid dat de reclassering ook gedurende de uitvoering druk op de verdachte blijft uitoefenen.

5 | HET VOORWAARDELIJK SEPOT: HOE VERDER?

5.1 | INLEIDING

Uit het vorige hoofdstuk vloeit voort dat de praktijk van het voorwaardelijk sepot op alle relevante onderdelen op gespannen voet met het recht staat. Daarbij moet bedacht worden dat vanwege de soms zeer beperkte dossiervorming op sommige onderdelen slechts in een beperkt deel van de zaken toetsing mogelijk was en dat de precieze juridische grenzen aan de uitoefening van de bevoegdheid niet altijd goed zijn vast te stellen.

De onderzoeksvraag of de bevoegdheid om voorwaardelijk te seponeren nader genormeerd moet worden en/of of tegen de uitoefening van die bevoegdheid meer rechtsbescherming moet worden geboden, moet op basis van de resultaten van dit onderzoek zonder meer positief worden beantwoord. In dit hoofdstuk wordt de overkoepelende onderzoeksvraag beantwoord hoe normering en rechtsbescherming gestalte kunnen krijgen.

Het voorwaardelijk sepot is misschien wel het strafvorderlijke middel bij uitstek waarmee het OM zijn wens om 'betekenisvol' te 'intervenieren' gestalte kan geven.¹ De sterke toename van het aantal voorwaardelijke sepots – in het bijzonder sepots met een zorgcomponent – kan niet los worden gezien van deze beleidslijn.² Het tweede deel van dit hoofdstuk is er daarom op gericht om de betekenis van de resultaten van dit onderzoek voor de doelstelling van het OM om 'betekenisvol' te 'intervenieren' te analyseren.

Ten slotte wordt besproken hoe de resultaten van dit onderzoek zich verhouden tot de vragen die vervat zijn in de brief van procureur-generaal Otte van 6 juli 2017.³

1 Zie par. 5.4.2.

2 Zie par. 5.4.2.

3 Zie bijlage I.

5.2 KAN DE PRAKTIJK BINNEN HET BESTAANDE WETTELIJKE KADER GEREĞULEERD WORDEN?

Denkbaar is dat de praktijk van het voorwaardelijk sepot zó ingericht wordt dat deze in overeenstemming is met het in hoofdstuk 1 beschreven juridische kader. Het College van procureurs-generaal kan daartoe een aanwijzing doen uitgaan. Aanpassing van het wettelijke kader is dan niet nodig om de geconstateerde knelpunten op te lossen.

Een eenvoudige wijze om de praktijk in overeenstemming met het juridisch kader te brengen is het bij aanwijzing verbieden van het verbinden van de problematische voorwaarden met een zorgcomponent aan het voorwaardelijk sepot. Alleen de algemene voorwaarden, eenzijdig op te leggen voorwaarden (bijvoorbeeld schadevergoeding) en 'lichte' voorwaarden (bijvoorbeeld excuses maken) kunnen dan nog aan het sepot worden verbonden. Voorwaarden met een zorgcomponent kunnen via een strafbeschikking of een voorwaardelijke veroordeling worden gesteld.⁴

Een aanwijzing zou ook voorschriften kunnen bevatten die beogen te zekeren dat de sepot met een zorgcomponent zich bewegen binnen de kaders die in hoofdstuk 1 zijn geschetst. Ook kunnen daarin waarborgen zijn opgenomen zoals de bijstand van de verdachte door een advocaat. Betwijfeld kan echter worden of een aanwijzing een voldoende krachtige normerende werking heeft om op een verantwoorde wijze voorwaarden met een zorgcomponent te kunnen blijven stellen in het kader van een sepot. Vanwege de kwetsbare categorie verdachten om wie het gaat, de ingrijpendheid van de voorwaarden en de gevoeligheid van deze voorwaarden vanuit het perspectief van het EVRM, is het wenselijk om dergelijke voorwaarden alleen te stellen als deze door de rechter zijn getoetst. De kwetsbaarheid van de huidige praktijk is ook een sterke aanwijzing dat rechterlijk toezicht is geboden.

In de volgende paragraaf wordt de noodzaak van rechterlijke toetsing verder toegelicht en worden suggesties gedaan om het wettelijke kader op zodanige wijze aan te passen dat ook in een buitengerechtig kader voorwaarden met een zorgcomponent kunnen worden gesteld.

5.3 AANPASSING WETTELIJK KADER: VOORWAARDELIJK SEPOT OF STRAFBESCHIKKING?

Keulen schrijft dat consensuele afdoening niet zonder meer op gespannen voet staat met het hoofddoel van het strafprocesrecht: het verzekeren van een juiste toepassing van het materiële strafrecht. Waar het om gaat is '[...] welke combinatie

⁴ Zie par. 5.6 over het experiment met 'vonnisafspraken'.

van waarborgen een voldoende mate van zekerheid biedt dat de vastgestelde feiten waar zijn.⁵ De waarborg dat de vastgestelde feiten juist zijn kan in het geval van consensuele afdoening bijvoorbeeld zijn dat de verdachte een transactie betaalt.⁶ Het in hoofdstuk 4 beschreven onderzoek laat zien dat het wat het voorwaardelijk sepot betreft niet eens zozeer de vraag is of voldoende gewaarborgd is dat de vastgestelde feiten juist zijn – hoewel met enige regelmaat sprake is van een ontkennende verdachte – maar vooral of voldoende waarborgen bestaan om consensualiteit te garanderen. In een groot deel van de zaken waarin een voorwaarde met een zorgcomponent aan een sepot wordt verbonden is consensualiteit onvoldoende gewaarborgd. Die vaststelling houdt mede verband met de wijze waarop de praktijk is ingericht. De verdachte krijgt daardoor sterk de indruk dat hij geen keuze heeft.⁷ Het belang van dergelijke waarborgen is des te groter omdat voorwaarden met een zorgcomponent diep ingrijpen in door het EVRM beschermde grondrechten en in het kader van een sepot *uitsluitend* zijn toegestaan op basis van vrijwilligheid. Uit de resultaten van het in hoofdstuk 4 beschreven onderzoek kan worden geconcludeerd dat het huidige wettelijke kader onvoldoende waarborgen bevat om consensualiteit te garanderen.

Keulen stelt voor om in lichtere strafzaken, in het bijzonder in het geval van lichte voorwaardelijke veroordelingen, een onderzoek ter terechtzitting niet verplicht te stellen voor een beslissing van de strafrechter.⁸ De officier van justitie zou bijvoorbeeld een voorstel voor een rechterlijke strafbeschikking kunnen doen. Als de rechter zich na kennisneming van het dossier in de strafbeschikking kan vinden, dan ondertekent hij het voorstel. Daardoor krijgt het de vorm van een rechterlijke strafbeschikking. Aanvullende waarborgen kunnen worden gesteld, zoals de verplichting tot inschakeling van een raadsman, het horen van de verdachte, een motiveringsplicht voor het OM en de mogelijkheid dat de rechter ambtshalve informatie inwint.⁹

Rechterlijke toetsing van de zaken met een zorgcomponent die nu via het voorwaardelijk sepot worden afgedaan biedt een belangrijke waarborg tegen onrechtmatigheden.¹⁰ Dat kan in het buitengerechtelijke spoor op twee manieren gerealiseerd worden. Denkbaar is dat het voorwaardelijk sepot waaraan voorwaarden

5 Keulen 2014/1. Keulen citeert Groenhuijsen & Knigge 1999, p. 37.

6 Keulen 2014/1. Zie ook par. 1.3.2.

7 Zie par. 4.3.3.

8 Keulen 2014/2.

9 Keulen 2014/2.

10 Rechterlijke betrokkenheid bij buitengerechtelijke afdoening wordt ook op andere vlakken wenselijk geacht. De minister van Justitie en Veiligheid heeft in december 2018 een voorstel aangekondigd om rechterlijke toetsing van hoge transactievoorstellen in de wet neer te leggen. (Brief aan de Tweede Kamer van 19 december 2018, p. 10.)

met een zorgcomponent worden verbonden van een rechterlijke toets wordt voorzien,¹¹ maar ook is een mogelijkheid dat deze categorie zaken via een rechterlijke strafbeschikking wordt afgedaan.

Een rechterlijke toets van het voorwaardelijk sepot zou in de eerste plaats betrekking moeten hebben op de vraag of de verdachte uit vrije wil met voorwaarden met een zorgcomponent heeft ingestemd. Soms zal een door de verdachte ondertekende verklaring die vaststelling kunnen dragen, vooral als de verdachte zich door een raadsman heeft laten bijstaan. De rechter kan ook – in navolging van het voorstel van Keulen – de bevoegdheid of zelfs de verplichting krijgen om ambtshalve de verdachte te horen en/of om nadere inlichtingen in te winnen bij de officier van justitie, de reclassering of de verdachte. Ook moeten de aan het sepot verbonden voorwaarden vol op rechtmatigheid worden getoetst, in het bijzonder of deze beantwoorden aan de doelstelling van het sepot, een termijn bevatten en of aan het bepaaldheidsgebod is voldaan. Bij conflicten gedurende de uitvoering van het voorwaardelijk sepot kan de rechter die het sepot heeft getoetst worden ingeschakeld. Een verplichte rapportage van de reclassering en een motiveringsplicht voor het OM over de keuze voor deze wijze van afdoening kan de rechterlijke toets vergemakkelijken.

Met de invoering van een laagdrempelige, directe rechterlijke betrokkenheid bij het voorwaardelijk sepot is het in hoofdstuk 2 vastgestelde hiaat in de rechtsbescherming gedicht.

Rechterlijke toetsing kan beperkt blijven tot zaken waarin bijzondere voorwaarden worden gesteld die een meer dan beperkte inbreuk maken op de grondrechten van de verdachte. In de praktijk gaat het dan om voorwaarden met een zorgcomponent. Voor eenzijdige sepots of sepots die slechts een beperkte inbreuk op grondrechten maken, is rechterlijke toetsing niet nodig. 86% van de huidige praktijk bestaat uit eenzijdige sepots of sepots met lichte bijzondere voorwaarden. Rechterlijke toetsing zou daarom slechts een beperkt deel van de bestaande praktijk betreffen. Als het vervolgingsbeleid wordt voortgezet langs de lijnen die in de volgende paragraaf worden besproken, dan gaat het wel om een deel dat de komende jaren verder zal groeien.¹²

Een bezwaar tegen rechterlijke bemoeienis met het voorwaardelijk sepot zou kunnen zijn dat juist de relatieve eenvoud van de huidige regeling snel en 'betekenisvol' ingrijpen mogelijk maakt.¹³ Het voorwaardelijk sepot is immers een praktische, zeer informele wijze van afdoening.

11 In het verleden is dat in verschillende vormen bepleit door onder anderen Mulder & Schootstra (1974, p. 86-89) en Overbeek (1958, p. 210).

12 Zie par. 5.4.

13 Zie par. 5.4.2.

Daarmee wordt echter gebagatelliseerd dat hoewel het om lichte feiten gaat, voorwaarden met een zorgcomponent zeer diep ingrijpen in het persoonlijke en psychische leven van de verdachte. Niet voor niets vereisen de Grondwet en het EVRM (de mogelijkheid van) een rechterlijke toetsing van onvrijwillige opname in een instelling en is dwangbehandeling alleen in zeer uitzonderlijke gevallen op grond van een voldoende specifieke wettelijke grondslag toegelaten. De enige grondslag voor voorwaarden met een zorgcomponent in het kader van een sepot is dat deze op consensualiteit berusten. Daaraan kan de wens om snel en 'betekenisvol' 'in te grijpen' niet afdoen. De regeling van de rechterlijke toets van het voorwaardelijk sepot kan bovendien betrekkelijk informeel worden gehouden.

Consensualiteit vereist dat de verdachte zich tot op zekere hoogte onafhankelijk van het OM kan opstellen om een geïnformeerde en vrije keuze te maken die ook kan inhouden dat hij weigert met de voorwaarden in te stemmen. Deze eis vloeit mede voort uit het EVRM en de notie van correlativiteit. Juist echter omdat het vaak gaat om sociaal zwakke verdachten met psychische en andere problemen en – vermoedelijk – een beperkte mate van autonomie en mondigheid kan de betekenis van hun instemming met het sepot worden betwijfeld.¹⁴

Reijntjes verwijt Mulder en Schootstra paternalisme, omdat zij ervoor pleiten om een sepot waaraan méér bijzondere voorwaarden dan reclasseringstoezicht of schadevergoeding worden verbonden door de raadkamer te laten bekrachtigen.¹⁵ Hij merkt op:

'[...] zij [Mulder en Schootstra, JB] vrezen, dat de verdachte zich te snel zal laten verleiden tot het accepteren van een VS [voorwaardelijk sepot, JB] dat door een onzorgvuldig OM is omhangen met ongepaste voorwaarden. Geeft de praktijk daartoe aanleiding? En staat tegenwoordig niet juist de mondigheid van de burger voorop?'¹⁶

Beide retorisch bedoelde vragen van Reijntjes kunnen op grond van dit onderzoek bevestigend worden beantwoord.¹⁷ Hoewel geen aanleiding bestaat om aan te nemen dat de verdachten in de onderzochte sepots met zorgcomponent handelingsonbekwaam zijn in de strikte strafrechtelijke zin van artikel 17 Sv, kan sterk worden betwijfeld of zij gezien hun sociale en psychische problemen tot de autonome keuze in staat zijn die Reijntjes – en de regeling van het voorwaardelijk sepot – van de mondige burger verwacht.¹⁸ Niet alleen de dreiging van de vervolging, ook de machtspositie van het OM en de reclassering kan de keuze van

14 Zie par. 5.4.2.

15 Mulder & Schootstra 1974, p. 87.

16 Reijntjes 1985, p. 304-305.

17 Zie par. 1.5.2 en 4.3.2.

18 De Jong (2017) laat zien dat aan recente strafrechtelijke ontwikkelingen het beeld van de autonome, calculerende burger nog steeds in belangrijke mate ten grondslag ligt, maar merkt ook

deze verdachten bepalen. Uit de in de bijlage beschreven casus blijkt dat in ieder geval de reclassering de – overigens niet geheel onbegrijpelijke – verleiding niet kan weerstaan om de verdachte in de ‘goede richting’ te duwen.¹⁹ Een rechterlijke toets biedt tegenwicht tegen dergelijke niet toegelaten beïnvloeding.

Ook mét rechterlijke toets is het sepot echter een consensuele wijze van afdoening, althans waar het voorwaarden met een zorgcomponent betreft. De rechter moet toetsen of de verdachte uit vrije wil met de voorwaarden instemt. Aan de instemming worden relatief hoge eisen gesteld, onder andere omdat de vraag moet worden beantwoord of de verdachte uit vrije wil de uitoefening van zijn grondrechten beperkt.²⁰ Een rechterlijke toets is ongetwijfeld een van de *safeguards* waaraan het EHRM in het kader van een *waiver* van de uitoefening van het recht op *private life* waarde hecht. De materiële onzekerheid over het antwoord op de vraag in hoeverre in een consensueel buitengerechtelijk strafvorderlijk kader in overeenstemming met het EVRM afstand kan worden gedaan van de uitoefening van grondrechten waar het voorwaarden met een zorgcomponent betreft, blijft echter bestaan.²¹ De rechter zal dus moeten toetsen aan een kader waarvan de grenzen onduidelijk zijn. Bovendien is van belang – zoals hierna verder wordt toegelicht – dat het voorwaardelijk sepot geen toegevoegde waarde lijkt te hebben ten opzichte van de strafbeschikking.

Een alternatief voor een rechterlijke toetsing van het voorwaardelijk sepot is de invoering van de rechterlijke strafbeschikking zoals deze door Keulen is voorgesteld. De toegevoegde waarde daarvan ziet Keulen vooral op het terrein van lichte voorwaardelijke veroordelingen, die daardoor op verantwoorde wijze efficiënter kunnen worden afgedaan. Een fors deel van de zaken die nu door middel van een voorwaardelijk sepot met een zorgcomponent worden afgedaan kan echter ook via een rechterlijke strafbeschikking worden afgedaan.

De rechterlijke toets zou de meer ingrijpende aanwijzingen moeten betreffen. Keulen wijst er bijvoorbeeld op dat het wellicht in de rede ligt om de aan een strafbeschikking verbonden aanwijzing aan een jeugdige om zich te richten naar de aanwijzingen van een reclasseringsinstelling op grond van artikel 77f lid 1 Sr te voorzien van een rechterlijke toets.²² Alle aanwijzingen met een zorgcomponent, waaronder begrepen reclasseringstoezicht, zouden in navolging van het pleidooi van Keulen bij rechterlijke strafbeschikking kunnen worden opgelegd. In het kader

op dat juist de burger die met justitie in aanraking komt vaak over onvoldoende vermogens beschikt om op eigen kracht contact met justitie te vermijden (WRR 2017).

19 Zie par. 4.3.3 en 4.5.3. Het is overigens juist dit handelen met het oog op de ‘bestwil’ van de verdachte dat een paternalistisch karakter heeft en dat op gespannen voet met het EVRM staat (zie par. 5.4.2).

20 Zie par. 1.5.3 en 1.6.3.4, *Stelt het systeem van de wet beperkingen?*

21 Zie par. 1.6.3.4, *De algemene voorwaarde, schadevergoeding en ‘lichte’ bijzondere voorwaarden.*

22 Keulen 2014/2.

van een rechterlijke strafbeschikking is niet langer een vereiste dat de verdachte afstand doet van de uitoefening van grondrechten. Aan een strafbeschikking verbonden aanwijzingen worden immers eenzijdig opgelegd. Het betreft daardoor een beperking van grondrechten die moet voldoen aan de eisen die het EVRM daaraan stelt. Het mensenrechtelijke kader waaraan de rechter in het kader van een strafbeschikking moet toetsen is daardoor veel duidelijker afgebakend dan het kader dat voor het voorwaardelijk sepot geldt.

Hoewel geen harde grondrechtelijke bezwaren bestaan tegen het verbinden van de aanwijzing van opneming in een instelling aan een rechterlijke strafbeschikking, kan overwogen worden om deze voorwaarde alleen toe te laten als het om een voorwaardelijke veroordeling gaat. Vanwege de vrijheidsbeneming die de opneming in een instelling met zich brengt, zijn de extra waarborgen van een onderzoek ter terechtzitting wenselijk, zoals deze ook voor de oplegging van andere vrijheidsbenemende sancties wenselijk werden geacht.²³ Door de ingrijpendheid van deze voorwaarde zal deze doorgaans ook alleen maar aan relatief ernstige feiten mogen worden verbonden. Het zal daardoor in de praktijk geen gemis zijn dat de opneming in een instelling niet aan een strafbeschikking mag worden verbonden. De rechter die de rechterlijke strafbeschikking oplegt, zou over aanvullende bevoegdheden kunnen beschikken, zoals die hiervoor in het kader van de rechterlijke toets van het voorwaardelijke sepot uiteen zijn gezet. De regeling van de strafbeschikking bevat bovendien nu al waarborgen die het voorwaardelijk sepot niet kent. De hoorplicht van artikel 257c lid 1 Sv is juist ingevoerd met onder andere het oog op het stellen van voorwaarden met een zorgcomponent.²⁴ De verdachte kan in het geval van een strafbeschikking altijd ook nog een beroep op de zittingsrechter doen.

In de huidige praktijk worden voorwaarden met een zorgcomponent verbonden aan seponeringen van feiten waarvoor een strafeis van enkele honderden euro's geldt. Aan een strafbeschikking kunnen vanwege de scherpere proportionaliteitseisen dergelijke voorwaarden aan feiten van geringe ernst niet worden verbonden. In de volgende paragraaf wordt betoogd dat het verbinden van relatief zware voorwaarden aan relatief lichte feiten vaak op gespannen voet staat met de doelen van het voorwaardelijk sepot en de taakstelling van het OM de rechtsorde strafrechtelijk te handhaven. De beperking die de strafbeschikking in dit opzicht met zich brengt is daardoor juist goed te rechtvaardigen.

Andere bijzondere voorwaarden die aan het voorwaardelijk sepot worden verbonden, zoals een contactverbod, schadevergoeding of 'lichte' voorwaarden, zijn zeldzaam. Het betreft slechts 8% (afgerond 700 zaken) van de voorwaardelijke sepot op jaarbasis. Niet valt in te zien waarom deze zaken niet met een strafbeschikking

23 Zie par. 1.3.2.

24 Zie par. 1.3.2.

kunnen worden afgedaan.²⁵ De toegevoegde waarde van het kunnen verbinden van bijzondere voorwaarden aan het voorwaardelijk sepot is daarom vrijwel nihil. Bovendien biedt de regeling van de strafbeschikking waarborgen die het voorwaardelijk sepot niet biedt.

Niet alleen voorwaarden met een zorgcomponent kunnen daarom worden uitgesloten van het voorwaardelijk sepot, een algeheel wettelijk verbod op het verbinden van bijzondere voorwaarden aan een voorwaardelijk sepot is goed verdedigbaar. Het voordeel van een dergelijke regeling is dat niet alleen een duidelijke onderscheid ontstaat tussen seponeren en vervolgen, maar ook dat afdoening van strafbare feiten die een beperking van grondrechten inhoudt in alle gevallen plaatsvindt in een kader waarin een beroep kan worden gedaan op de rechter. De verdachte percipieert een strafbeschikking waarschijnlijk niet wezenlijk anders dan een voorwaardelijk sepot, zeker binnen de huidige praktijk waarin de verdachte gesuggereerd wordt dat hij geen andere keuze heeft dan de voorwaarden na te leven. Niet alle bijzondere aanwijzingen hoeven overigens door middel van een rechterlijke strafbeschikking te worden gegeven. Goed denkbaar is dat 'lichte' aanwijzingen zelfstandig door de officier van justitie aan de strafbeschikking mogen worden verbonden.

Alleen de algemene voorwaarde lijkt een duidelijke zelfstandige functie te vervullen. Deze wordt aan alle voorwaardelijk sepoten verbonden en is zelfs in 82% van alle voorwaardelijk sepoten de enige voorwaarde.²⁶ Schending van de algemene voorwaarde leidt vermoedelijk met enige regelmaat alsnog tot vervolging voor het geseponeerde feit.²⁷ De mogelijkheid om de algemene voorwaarde aan een sepot te verbinden kan behouden blijven. Omdat deze voorwaarde geen inbreuk maakt op grondrechten past dat goed in het in de vorige alinea genoemde uitgangspunt dat voorwaarden die een inbreuk maken op grondrechten alleen worden gesteld in een kader waarin de verdachte een beroep op de rechter kan doen.

Het deel van de standaardformulering van de algemene voorwaarde dat de verdachte zich niet op 'andere wijze' zal misdragen beantwoordt niet aan het doel van de gedragsaanwijzing om recidive te voorkomen en is in strijd met het bepaaldheidsgebod.²⁸ Deze toevoeging aan de algemene voorwaarde dat de verdachte gedurende de proeftijd geen strafbare feiten mag plegen moet daarom achterwege worden gelaten.

Het argument uit de wetsgeschiedenis vóór handhaving van het voorwaardelijk sepot dat voor feiten waarop een gevangenisstraf van meer dan zes jaar is gesteld geen strafbeschikking kan worden opgelegd,²⁹ heeft geen praktische betekenis.

25 Zie par. 3.4.8.

26 Zie par. 3.4.8.

27 Zie par. 3.4.11.

28 Zie par. 4.4.

29 Zie par. 1.3.2 en 1.6.3.4, *Stelt het systeem van de wet beperkingen?*

Dergelijke feiten worden vrijwel niet onder voorwaarden geseponneerd. Mocht de noodzaak daartoe in een enkel geval bestaan, dan kunnen bijzondere voorwaarden in die gevallen aan een voorwaardelijke veroordeling worden verbonden.

Met het verdwijnen van de mogelijkheid om bijzondere voorwaarden aan een sepot te verbinden, zou uitvoering worden gegeven aan het uitgangspunt van *Strafvordering 2001* dat het voorwaardelijk sepot samen met de transactie kon worden afgeschaft als de strafbeschikking zou worden ingevoerd.³⁰ Dit onderzoek laat zien dat het voorwaardelijk sepot voor zover daaraan bijzondere voorwaarden worden verbonden inderdaad zonder bezwaren volledig kan opgaan in de strafbeschikking. Het bestaan van beide modaliteiten naast elkaar lijkt ook praktisch gezien geen voordelen te hebben. Afschaffing van het voorwaardelijk sepot met bijzondere voorwaarden komt de helderheid van het wettelijke kader ten goede. Het OM kan óf seponeren (eventueel onder de algemene voorwaarde) óf vervolgen. De moeilijk te duiden middenweg van het sepot met bijzondere voorwaarden verdwijnt. Ook voor de verdachte levert dat duidelijkheid op.

De gelegenheid kan bovendien worden aangegrepen om de zwaardere voorwaarden, zoals de voorwaarden met een zorgcomponent, in navolging van artikel 14c lid 2 Sr, nauwkeurig in artikel 257a lid 3 Sr te omschrijven.³¹ Daartoe bestaat op grond van dit onderzoek een duidelijke noodzaak. Er is geen grond om te veronderstellen dat het met de formuleringen van de gedragsaanwijzingen die aan een strafbeschikking worden verbonden beter gesteld is dan met de voorwaarden die aan het voorwaardelijk sepot worden verbonden.

Ten slotte maakt het verdwijnen van het voorwaardelijk sepot een einde aan de anomalie dat een voorwaardelijk sepot niet is uitgesloten in gevallen waarin de verdachte ontoerekenbaar wordt geacht.³²

Het OM probeert in een experiment met 'vonnisafspraken' of 'vonnisvoorstellen' de relatieve vormvrijheid en efficiëntie van het consensuele voorwaardelijk sepot te combineren met de waarborgen van rechterlijke afdoening.³³ Het experiment is gericht op bekende verdachten met 'multiproblematiek'.³⁴ De verdachte krijgt de mogelijkheid om zijn zaak versneld af te doen, waarbij het OM afziet van het eisen van onvoorwaardelijke sancties en de verdachte instemt met enkele op

30 Zie par. 1.3.2.

31 Zie par. 1.6.3.4, *Stelt het systeem van de wet beperkingen?* over de wijziging van artikel 14c lid 2 Sr.

32 Zie par. 1.6.3.2.

33 Otte 2018. Zie Peters 2012 voor een rechtsvergelijkend onderzoek naar vonnisafspraken. Omdat op het Nederlandse experiment formeel alle waarborgen van het onderzoek ter terechtzitting van toepassing zijn en het daardoor niet vergelijkbaar is met de door Peters onderzochte vormen van onderhandelingsjustitie buiten het traditionele inquisitoire proces om, gelden de door haar geïnventariseerde knelpunten (Peters 2012, p. 384-406) in theorie niet voor dit experiment. Tegelijkertijd is de winst in termen van efficiëntie daardoor veel beperkter.

34 Zie par. 5.4.2.

hem toegesneden bijzondere voorwaarden. Indien nodig vindt overleg plaats met andere instanties zoals de reclassering. De verdachte moet zich bij laten staan door een raadsman, afzien van het voeren van verweren en afstand doen van het instellen van rechtsmiddelen, zodat de executie direct kan aanvangen. De zittingsrechter moet zich hebben 'gecommitteerd' aan deze wijze van afdoening. Hij toetst ter terechtzitting de instemming van de verdachte met de gemaakte afspraken en de proportionaliteit van de voorwaarde. Als de verdachte de voorwaarden overtreedt, volgt daarop een reactie. Die kan bestaan uit een bijstelling van de voorwaarden, maar bijvoorbeeld ook uit de tenuitvoerlegging van de voorwaardelijk opgelegde straf.

Het voordeel van deze werkwijze is dat de voorwaardelijke straf een stok achter de deur vormt om de verdachte aan de voorwaarden te houden. In een buitengerechtelijk kader zou de invoering van een voorwaardelijke rechterlijke strafbeschikking een middel kunnen zijn om de verdachte op vergelijkbare wijze aan de gegeven aanwijzingen te houden.³⁵

Met de vonnisafspraken wordt geprobeerd om binnen het bestaande wettelijke kader het consensuele karakter van het voorwaardelijk sepot met het dwingend kader van de voorwaardelijke veroordeling te combineren. De winst in termen van efficiëntie is daardoor beperkt vergeleken met een rechterlijke strafbeschikking. Een rechterlijke strafbeschikking waarbij aanwijzingen met een zorgcomponent mogen worden gegeven, is efficiënter dan het huidige experiment met vonnisvoorstellen en past beter bij de systematiek van de wet, terwijl de verdachte geen afstand hoeft te doen van procedurele rechten zoals in het experiment met vonnisvoorstellen. De rechtsbescherming verbetert tegelijkertijd aanmerkelijk ten opzichte van het voorwaardelijk sepot en de bestaande regeling van de strafbeschikking.³⁶ Het

35 De minister van Justitie en Veiligheid heeft eind december 2018 onderzoek naar de mogelijkheid van een voorwaardelijke strafbeschikking aangekondigd (brief aan de Tweede Kamer van 18 december 2018, p. 9). Vgl. T. Kooijmans, in: Melai/Groenhuijsen e.a., art. 257a Sv, aant. 5.7.

36 Peters (2012, p. 418) concludeert in haar rechtsvergelijkende onderzoek naar vonnisafspraken: 'Het voorliggende onderzoek naar continentale vormen van vonnisafspraken levert bij het huidige palet aan afdoeningsmodaliteiten op zichzelf geen inspiratie op voor weer een nieuwe, consensuele strafprocedure. Van een procedure die efficiënter is dan de strafbeschikking is geen sprake [...]. Wel ziet zij mogelijkheden om het toepassingsbereik van de strafbeschikking te verruimen, bijvoorbeeld tot het op basis van consensualiteit bij rechterlijke strafbeschikking korte onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen opleggen. Ook merkt zij op dat in de ons omringende landen rechtsstatelijke bezwaren bestaan tegen het ontbreken van rechterlijke betrokkenheid bij de categorie zaken die in Nederland door middel van een strafbeschikking kunnen worden afgedaan. Daarover concludeert zij (Peters 2012, p. 417): 'Wil Nederland zich aansluiten bij de versterkte rechtswaarborgen die andere Europese landen aanhouden bij de afdoening van eenvoudige misdrijven en eventuele problemen bij een verdere internationale samenwerking voorkomen, dan zou een herbezinning op de rol van de rechter bij de strafbeschikking aanbeveling verdienen.'

experiment met vonnisafspraken voorziet in een leemte die veroorzaakt is door de afwezigheid van rechterlijke toetsing bij de afdoening buiten geding.

5.4 BELEID: VOORWAARDELIJK SEPOT EN 'BETEKENISVOLLE INTERVENTIES'

5.4.1 'Betekenisvolle interventies'

In de documenten die betrekking hebben op het Nederlandse criminaliteitsbeleid die de afgelopen jaren het licht hebben gezien stuit de lezer met regelmaat op de term 'betekenisvolle interventies'.³⁷ In de richtlijnen van het OM wordt met zoveel woorden gesteld dat het OM bij de afdoening van strafzaken streeft naar 'betekenisvolle interventies'.³⁸

In wat oudere beleidsdocumenten en richtlijnen is de betekenis van 'betekenisvol' niet altijd even duidelijk.³⁹ Inmiddels lijkt de inhoud van het begrip meer vaste vormen aan te nemen.

Bij brief van 28 juni 2017 informeerde de toenmalige minister van Veiligheid en Justitie de Tweede Kamer over de voortgang van het 'maatschappelijk ambitietraject van de strafrechtketen'. Dit 'ambietraject' moet een antwoord bieden op de vragen: Waar staat de strafrechtketen voor? Wat willen de ketenorganisaties gezamenlijk bereiken? Daartoe heeft het Bestuurlijk Ketenberaad (BKB) – dat in 2016 is ingesteld om de samenwerking binnen de 'strafrechtketen' te intensiveren en waarin politie, OM, rechtspraak en het ministerie van Justitie en Veiligheid vertegenwoordigd zijn – een inventarisatie gemaakt van ideeën die over de strafrechtelijke handhaving binnen en buiten de 'strafrechtketen' leven. Daarin komt steeds het veronderstelde belang van 'persoons- en contextgericht' werken naar voren.⁴⁰

In het bij de brief van 28 juni 2017 gevoegde document waarin verslag wordt gedaan van de inventarisatie van het BKB wordt in meer detail beschreven wat met deze persoons- en contextgebonden werkwijze wordt bedoeld en waarin het belang ervan is gelegen.

Het probleem dat deze werkwijze moet adresseren is het feit dat veel strafbaar gedrag zijn oorsprong vindt in veelvormige sociale en psychische problematiek, zoals armoede, verslaving en zwakbegaafdheid. Strafrechtelijke handhaving is echter vooral gericht op bestraffen van een gepleegd delict: 'De focus ligt op 'boeven vangen' en niet op het aanbieden van hulp/zorg.' De problematiek – zo is de implicatie – blijft daardoor onverminderd aanwezig. Een 'betekenisvolle interventie' is een interventie waarin deze persoonlijke context van de verdachte

37 Zie onder meer OM 2011, p. 5, 21.

38 Aanwijzing kader strafvordering, *Stcrt.* 2015, 4952, p. 1-3.

39 Thomas e.a. 2016, p. 80-81.

40 *Kamerstukken II* 2016-17, 29 279, 389, p. 1-2.

meegewogen en geadresseerd wordt. Het gaat volgens de geïnterviewden zelfs om een ‘nieuwe ideologie’, die moet leiden tot:

‘Duurzame interventies, waarmee de onderliggende problematiek ook kan worden opgelost. Handel hiertoe meer persoonsgericht in plaats van zaaksgericht. Interventies zouden situationeel zelfs verder kunnen reiken dan betrokken persoon (bijvoorbeeld in bepaalde probleemgezinnen kan het heel zinvol zijn om jongere broertjes en zusjes ook mee te nemen in een begeleidingstraject).

Het strafrecht zal in bepaalde situaties meer als stok achter de deur moeten dienen om goed gedrag te vertonen. Hier zou ook meer bekendheid aan gegeven moeten worden binnen de SRK [strafrechtketen, JB]. Het strafrecht als dreigmiddel helpt om de zorgketen op gang te brengen (bijvoorbeeld in situaties van huiselijk geweld/kindermishandeling kan gedwongen worden een sociaal programma te volgen waarmee de dader op het goede pad komt en waarmee het hele gezin is geholpen).⁴¹

Het persoons- en contextgericht werken dat door de ‘werkvloer’ zo van belang wordt geacht is een van de vier lijnen die volgens het BKB in het eindrapport *Ketenplan van aanpak* de basis moet leggen voor een ‘[...] gezamenlijke en een maatschappelijke ambitie van de strafrechtketen.’⁴² Deze werkwijze wordt daarin als volgt omschreven:

‘Het perspectief van de slachtoffers, verdachten en daders en de sociale context, waarin zij zich bewegen, staat centraal. Professionals kijken door verschillende brillen om de juiste en maatschappelijk betekenisvolle interventie af te wegen. Welzijn, zorg, veiligheid en rechtvaardigheid spelen daarin een gelijkwaardige rol.’⁴³

Het strafrecht zou volgens het BKB op dit moment een onvoldoende zorgvuldige en effectieve bijdrage leveren aan de ‘aanpak’ van ‘multiproblematiek’. Met ‘multiproblematiek’ wordt bedoeld op verdachten van een strafbaar feit met een complexe problematiek op meerdere leefgebieden: schulden, werkloosheid, verslaving, sociale en psychische problemen. Om ‘multiproblematiek’ effectief ‘aan te pakken’ is het volgens het BKB nodig om met andere instanties – bijvoorbeeld gemeenten, zorginstellingen, ‘ketenpartners’ – samen te werken, zoals dat al plaatsvindt bij de ZSM-werkwijze.⁴⁴

41 BKB 2017, p. 14.

42 BKB 2018, p. 4.

43 BKB 2018, p. 4.

44 BKB 2018, p. 5-6.

In een brief aan de Tweede Kamer van 29 juni 2018 onderschrijven de minister van Justitie en Veiligheid en de minister voor Rechtsbescherming de conclusies van het *Ketenplan van aanpak*.⁴⁵

5.4.2 'Betekenisvolle interventies' en voorwaardelijk sepot

In de beleidsdocumenten wordt niet direct een verband gelegd tussen 'betekenisvolle interventies' en het voorwaardelijk sepot. Niettemin is te verwachten – als dit beleid verder wordt ontwikkeld – dat het aantal voorwaardelijke sepot – en dan vooral de sepot met een zorgcomponent – verder zal stijgen.

Het voorwaardelijk sepot met een zorgcomponent biedt de mogelijkheid om ook bij relatief lichte feiten de verdachte die te maken heeft met 'multiproblematiek' onder drang relatief snel te geleiden naar een zorgtraject in een strafrechtelijk kader. In feite is het voorwaardelijk sepot met zorgcomponent de afdoeningswijze bij uitstek om de in het *Ketenplan van aanpak* uitgesproken doelstelling te verwezenlijken. Tekenend is ook dat de ZSM-werkwijze als voorbeeld wordt genoemd van een manier van werken waarmee 'multiproblematiek' strafrechtelijk geadresseerd kan worden. Juist de ZSM-werkwijze is waarschijnlijk de verklaring van de sterke stijging van het aantal voorwaardelijke sepot vanaf 2010.⁴⁶

Het strafrecht kent diverse mogelijkheden om in een eenzijdig, dwingend kader 'multiproblematiek' te adresseren: de voorwaardelijke veroordeling, de voorwaardelijke invrijheidstelling, tbs en de gedragsbeïnvloedende maatregel van artikel 38z Sr. Voor al deze afdoeningswijzen geldt dat het feit een bepaalde ernst moet hebben en dat een verband moet bestaan met de problematiek van de verdachte. In het civiele recht zijn de mogelijkheden voor dwangopneming en -behandeling tot de meest extreme gevallen beperkt.⁴⁷

45 *Kamerstukken II* 2017-18, 29 279, 449.

46 De Ridder 2018, p. 21-24.

47 Op 23 januari 2018 is de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg tegelijk met de Wet forensische zorg door de Eerste Kamer aangenomen (*Stb.* 2018, 37, 38). Daarmee wordt bij inwerking-treding van de Wet verplichte geestelijke gezondheidszorg op grond van artikel 74 Wfz aan artikel 2.3 Wfz een lid 2 toegevoegd dat inhoudt dat een officier van justitie als hij een zaak heeft geseponerd een verzoek tot een machtiging voor verplichte geestelijke gezondheidszorg kan voorbereiden. Deze bevoegdheid komt hem op grond van artikel 5:3 Wvvgz overigens ook ambtshalve toe. Verplichte zorg omvat op grond van artikel 3:2 lid 2 Wvvgz het toedienen van medicatie, behandeling van een psychische stoornis en opneming in een instelling. Op grond van artikel 3:3 Wvvgz moet de verplichte zorg voldoen aan subsidiariteits-, proportionaliteits- en effectiviteitseisen. Artikel 3:4 Wvvgz beschrijft limitatief de situaties waarin verplichte zorg mag worden verleend. Artikel 2.3 lid 2 Wfz is een aanvulling op de strafrechtelijke afdoeningswijzen die de officier van justitie al ter beschikking staan en moet daarom ook in de opportuniteits-afweging worden betrokken (*Kamerstukken II* 2009-10, 32 398, 3, p. 13). Geestelijke gezondheidszorg kan via deze weg in ernstige gevallen worden afgedwongen.

De in bijlage IV beschreven casus zijn exemplarisch voor ‘multiproblematiek’. Het betreft verdachten met – soms ernstige – stoornissen, schulden, verslavingen, werkloosheid en sociale problemen. De strafbare feiten zijn echter relatief licht en houden niet altijd duidelijk verband met de geconstateerde problemen.⁴⁸ Deze categorie verdachten kan daarom (ten dele) niet met de bestaande eenzijdige vormen van strafrechtelijke afdoening verplicht worden zorg of hulp te ontvangen. Het voorwaardelijk sepot lijkt soelaas te bieden.

De toegenomen aandacht in het strafvorderlijke beleid voor verdachten met ‘multiproblematiek’ zal daarom hoogstwaarschijnlijk een verdere stijging van het aantal voorwaardelijke sepot met een zorgcomponent tot gevolg hebben, omdat dit het enige strafrechtelijke kader is waarmee een deel van de verdachten met ‘multiproblematiek’ lijkt te kunnen worden ‘geholpen’.

Zoals hiervóór is betoogd, is de huidige praktijk van het voorwaardelijk sepot met zorgcomponent te kwetsbaar om zonder aanpassing van het wettelijke kader in een buitengerechtigde context voorwaarden met een zorgcomponent te blijven stellen. Los van deze vaststelling kan de vraag echter worden opgeworpen of het wenselijk is om het gebruik van het voorwaardelijk sepot met zorgcomponent verder te stimuleren.

De inzet van het voorwaardelijk sepot om personen met ‘multiproblematiek’ te begeleiden naar hulp en zorg staat op gespannen voet met de doeleinden van het sepot. In een fors deel van de onderzochte zaken lijkt het strafbare feit vooral een min of meer toevallige aanleiding om een verdachte te bewegen zich te laten behandelen. Het betreft zaken waarin het om een licht feit gaat, de verdachte niet gemotiveerd is, een onduidelijk verband bestaat tussen delict, problematiek en recidiverisico en/of het recidiverisico laag is.⁴⁹ Met het sepot wordt dan niet het voorkomen van nieuwe strafbare feiten nagestreefd, maar vooral het oplossen van het algemene maatschappelijke probleem dat een bepaalde groep burgers zich slecht in de samenleving blijkt te kunnen handhaven.⁵⁰ Aan het overheidsbeleid kleefde daardoor een zekere willekeur. ‘Multiproblematiek’ doet zich immers ook voor bij personen die geen strafbaar feit plegen. De personen met ‘multiproblematiek’ waarop het OM zich richt met ‘betekenisvolle interventies’ en die ook te herkennen zijn in de in dit onderzoek onderzochte casus kunnen bijvoorbeeld vermoedelijk grotendeels tot de categorie ‘verwarde personen’ worden gerekend. Onder deze onduidelijk afgebakende categorie worden eveneens gevallen geschaard die sterk uiteenlopen: van schuldenproblematiek tot psychische problemen.⁵¹

48 Zie par. 4.5.2.

49 Zie par. 4.5.2.

50 WRR 2017, p. 56.

51 Commissie Hoekstra 2018, p. 22-23; Schakelteam 2018, p. 5.

Jegens de categorie verdachten met ‘multiproblematiek’ wordt een paternalistische houding ingenomen.⁵² Strafrechtelijk ingrijpen met behulp van een voorwaardelijk sepot vindt vaak plaats met het oog op de bestwil van de verdachte. De bestaande juridische kaders bieden echter maar zeer beperkte mogelijkheden om burgers met ‘multiproblematiek’ te ‘helpen’ als zij daarvan niet gediend zijn en geen (groot) gevaar voor zichzelf of voor anderen vormen. In het bijzonder staan de paternalistische trekken van het huidige beleid op gespannen voet met het EVRM. Met het inzetten van het voorwaardelijk sepot in deze context worden de grenzen van de bestaande juridische mogelijkheden opgezocht of zelfs overschreden.

De geldende kaders worden tegenwoordig als knellend ervaren in de ‘aanpak’ van de problematiek van ‘verwarde personen’.⁵³ Dat neemt niet weg dat de overheid aan deze kaders gebonden is. De ambitie om met de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden het maatschappelijke probleem van personen met ‘multiproblematiek’ te adresseren zou getemperd moeten worden. Deze bevoegdheden mogen alleen worden ingezet als daarmee een strafrechtelijk doel – in het bijzonder speciale preventie – gediend is.

De vraag kan worden opgeworpen of niet een nieuw wettelijk kader moet worden ontwikkeld op het grensvlak van straf-, bestuurs- en civielrecht waarin aan personen met ernstige ‘multiproblematiek’ op basis van een bestwil-criterium

52 In de inventarisatie van het BKB (2017, p. 15) over de opvattingen die in de ‘strafrechtketen’ leven wordt bijvoorbeeld opgemerkt: ‘De SRK [strafrechtketen, JB] zou de ontwikkeling van delinquenten meer centraal moeten zetten, leren een leven op te bouwen [...]’ Deze ontwikkeling staat niet op zichzelf. Het voorwaardelijk sepot kan worden geplaatst in wat in de criminologische literatuur ‘responsabiliseringsstrategieën’ (De Jong 2017, p. 645) worden genoemd: ‘[...] het streven is erop gericht [de verdachte, JB] zelfvertrouwen en eigenwaarde bij te brengen die benodigd zijn om het eigen leven op zinvolle wijze vorm te geven en verantwoordelijkheid te nemen voor het eigen leven.’ Tegenover relatief ‘zachte’ sancties als het voorwaardelijk sepot, die erop gericht zijn de verdachte weer in de samenleving op te nemen, staan uitsluitende, repressieve sancties die worden gehanteerd als de verdachte niet voor ‘verbetering’ vatbaar wordt geacht.

53 In de inventarisatie van het BKB (2017, p. 15) over de opvattingen die in de ‘strafrechtketen’ leven wordt bijvoorbeeld opgemerkt: ‘Juridisch kader zou dienend moeten zijn, maar is soms juist belemmerend om maatwerk te kunnen leveren.’ Zie ook het *Ketenplan van aanpak* van het BKB (2018, p. 13): ‘In het realiseren van een meer persoonsgerichte aanpak wordt het knelpunt van het kolom- en produktdenken breed in de keten door professionals ervaren.’ Ook in het tussenrapport van de door het College van procureurs-generaal naar aanleiding van de gang van zaken in de zaak Bart van U. ingestelde Commissie Hoekstra wordt opgemerkt dat ‘domeinoverstijgende informatiedeling tussen partners uit de zorg, ondersteuning en veiligheid’ van groot belang is. In een interview met de voorzitter van de commissie (J. Meeus & J. Wester, ‘Verward, gevaarlijk. En nog steeds niet op een lijst’, *NRC Handelsblad* 11 september 2018, p. 10) wordt genoteerd: ‘Voor Hoekstra is het verbijsterend dat er nog steeds geen landelijke lijst bestaat van gevaarlijke verwarde personen die autoriteiten met elkaar kunnen delen. “Ga zo’n overzicht nou maken zonder de hele tijd te vragen: kan dit formeel wel? Nee, stel het belang van het beschermen van de samenleving voorop. Maak er een landelijk experiment van in afwachting van wetgeving.”’

een hulpverleningstraject kan worden geboden dat minder ingrijpend is dan de bestaande civielrechtelijke mogelijkheden.⁵⁴

Aan deze vraag gaat echter vooraf de politiek-filosofische vraag in hoeverre de overheid zich mag bemoeien met het geestelijk en sociaal welzijn van burgers. Ondanks de evidente problemen van de groep burgers waar het hier om gaat, gaat het in ieder geval ten dele om een categorie mensen wier persoonlijke problemen niet tot acute en grote risico's voor de betrokkenen zelf of anderen leiden. Er bestaan zwaarwegende argumenten tegen een overheid die zich te veel in het persoonlijke leven van haar burgers mengt, ook al gebeurt dat met de beste bedoelingen.⁵⁵ Het is niet voor niets dat het EVRM burgers de vrijheid laat om schijnbaar irrationele en onverstandige keuzes te maken.

5.5 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSOPDRACHT

De onderzoeksvraag op welke wijze normering van de bevoegdheid tot voorwaardelijk seponeren en rechtsbescherming tegen de uitoefening van de bevoegdheid gestalte kan krijgen is in de voorgaande paragrafen beantwoord. De opdracht aan de adviescommissie zoals vervat in de brief van procureur-generaal Otte van 6 juli 2017 is echter een bredere dan de onderzoeksvraag die in dit onderzoek centraal heeft gestaan. De reden om de onderzoeksvraag te beperken was het vermoeden dat het voorwaardelijk sepot de strafvorderlijke bevoegdheid bij uitstek is waarmee gestalte kan worden gegeven aan het streven naar 'betekenisvolle interventies' en dat voor een analyse van dit beleid in de eerste plaats onderzocht moet worden hoe dit beleid in de praktijk uitwerkt.⁵⁶

54 N. Mulder, 'Geef verward persoon bemoeizorg', *De Volkskrant* 24 mei 2018, p. 24. Het betoog van Mulder wordt onderschreven in een tussenrapportage van de Commissie Hoekstra. (Commissie Hoekstra 2018, p. 25.) De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn & Sport schrijft naar aanleiding van de tussenrapportage in een brief van 20 september 2018 aan alle colleges van burgemeesters en wethouders dat de Wet maatschappelijke ondersteuning al een grondslag biedt voor 'bemoeizorg' (*Kamerstukken II* 2018-19, 25 424, 424, Bijlage). De gemeente is volgens de staatssecretaris ervoor verantwoordelijk om burgers, inclusief zorgmijders, indien nodig naar zorg en ondersteuning te geleiden. Een expliciete wettelijke grondslag voor deze 'bemoeizorg' bestaat echter niet, zodat de 'bemoeizorg' waarop de staatssecretaris doelt niet een meer dan beperkte inbreuk op grondrechten mag maken. In het bijzonder gelden de beperkingen die het EHRM stelt aan het beïnvloeden van de gedachtevorming van burgers over medische zorg.

55 Vgl. De Wit 2018. De vraag naar de grenzen van het recht van de overheid om zich met persoonlijke keuzes te bemoeien speelt bijvoorbeeld ook in verband met het *nudgen* van burgers door de overheid (WRR 2014, p. 95-96).

56 Zie *Inleiding*.

In deze paragraaf wordt beknopt uitgewerkt hoe dit onderzoek zich verhoudt tot de in de brief opgeworpen vragen waarover de adviescommissie zich zal buigen. Het advies van de adviescommissie is opgenomen als bijlage V.

1. Ligt de procespraktijk binnen het OM anno 2017 in lijn met bestaande opvattingen over een wenselijke hantering van het opportuniteitsbeginsel?

Vanwege de focus op het voorwaardelijk sepot en de wijze waarop deze bevoegdheid in de praktijk is toegepast zijn geen theoretische analyses gewijd aan het opportuniteitsbeginsel in het algemeen. Uit paragraaf 5.4 blijkt echter dat het streven naar 'betekenisvolle interventies' tot gevolg heeft dat strafvorderlijke bevoegdheden en strafrechtelijke sancties ten dele worden ingezet voor het 'oplossen' van problematiek die niet primair strafrechtelijk is en waar de nadruk ligt op wat de beste oplossing lijkt te zijn vanuit het oogpunt van de bestwil van de verdachte.

Artikel 167 lid 2 Sv geeft het OM de bevoegdheid om strafzaken te seponeren op 'gronden aan het algemeen belang ontleend'. Het 'algemeen belang' in de zin van deze bepaling is echter niet ieder belang dat de overheid zich mag aantrekken. Het algemeen belang in de zin van artikel 167 lid 2 Sv moet worden gelezen in samenhang met de taak van het OM op grond van artikel 124 RO om de rechtsorde strafrechtelijk te handhaven.⁵⁷ Nu heeft het OM weliswaar ook enkele taken die buiten het terrein van het strafrecht liggen, in het bijzonder ook op het terrein van de verplichte geestelijke gezondheidszorg,⁵⁸ maar daaruit kan niet worden afgeleid dat het inzetten van strafvorderlijke bevoegdheden ook zou zijn toegelaten indien daarmee primair buiten het strafrecht gelegen doeleinden worden nagestreefd.

Met de inzet van het voorwaardelijk sepot wordt in een groot deel van de zaken in het kader van 'betekenisvolle interventies' primair beoogd de verdachte te 'helpen', terwijl daar geen duidelijke strafrechtelijke aanleiding voor is. De uitoefening van de bevoegdheid om voorwaardelijk te seponeren wordt in dat geval toegepast in strijd met het doel waarvoor deze is verleend, namelijk de preventie van nieuwe strafbare feiten. In deze gevallen is de procespraktijk niet verenigbaar met de taak van het OM om de rechtsorde strafrechtelijk te handhaven. Het gaat in deze zaken echter niet zozeer om de vraag *hoe* het opportuniteitsbeginsel moet worden toegepast. De vraag of een bevoegdheid mag worden toegepast gaat immers vooraf aan de vraag of het opportuun is om deze toe te passen. Binnen de bestaande kaders is 'betekenisvol interveniëren' uitsluitend of primair op basis van de 'bestwil' van de verdachte niet toegelaten.

In een deel van de zaken die nu met een voorwaardelijk sepot worden afgedaan kan worden gesteld dat een op speciale preventie georiënteerde strafrechtelijke 'interventie' verdedigbaar is. Het gaat om de zaken met relatief ernstige feiten en

57 Zie *Inleiding*.

58 Zie voetnoot 495.

waarin een duidelijk verband bestaat tussen problematiek, feit en recidivegevaar. In die situatie wordt primair ingegrepen omdat dat op grond van speciale preventie gerechtvaardigd kan worden en dat verhoudt zich goed tot de taakstelling van het OM en het opportuniteitsbeginsel.

2. In welke mate mag het OM mede gelet op de geldende juridische kaders bij het nemen van afdoeningsbeslissingen meegaan met wensen en adviezen van derden, in het bijzonder reclassering en jeugdzorg en andere instanties, verband houdend met het voorkomen van herhaling van strafbare feiten?

3. Ligt het mede gelet op de antwoorden die op de eerste beide onderzoeksvragen zijn gegeven in de rede een juridisch kader te ontwikkelen dat de (eigenstandige) positie van het OM bij afdoeningsbeslissingen nader inkadert?

De vragen 2 en 3 kunnen gezamenlijk worden beantwoord. Uit dit onderzoek blijkt enerzijds dat het OM in staat is om voldoende afstand te houden van het advies van de reclassering of de Raad voor de Kinderbescherming bij de afdoening van strafbare feiten. In meer dan de helft van alle gevallen neemt het OM een afdoeningsbeslissing die afwijkt van de geadviseerde. Daarbij valt wel op dat de afwijkende adviezen van de reclassering en de Raad doorgaans een punitiever karakter hebben dan de door het OM gekozen afdoeningswijze.

Anderzijds blijkt uit dit onderzoek dat het OM de rapportages onvoldoende kritisch bejegt. Uit de in hoofdstuk 4 opgenomen analyse blijkt dat de context van de zaak en het daarop gebaseerde afdoeningsadvies zoals die blijken uit de rapportage niet zelden onvoldoende grondslag bieden voor afdoening met een voorwaardelijk sepot, terwijl het OM daarvoor uiteindelijk toch kiest. De oplossing hiervoor is gelegen in het aanpassen van het wettelijke kader, zoals dat in de antwoorden op de volgende vragen wordt voorgesteld.

4. Ligt het mede gelet op de antwoorden die op de vorige vragen zijn gegeven in de rede de interventies die het OM kan plegen nader te begrenzen?

5. Een aanvullende maar onverplichte vraag is of de adviezen relevantie vertonen voor het strafvorderingsbeleid van het OM.

Ook deze vragen lenen zich voor gezamenlijke beantwoording. Het antwoord op beide vragen luidt bevestigend.

Binnen de bestaande juridische kaders is het strafvorderingsbeleid waarin gestreefd wordt naar 'betekenisvolle interventies' problematisch voor zover daarmee wordt beoogd de verdachte hulp te bieden bij sociale en psychische problemen terwijl daarvoor geen duidelijke strafrechtelijke grondslag bestaat. Het strafvorderingsbeleid van het OM zou erop gericht moeten zijn deze vaak relatief lichte strafbare feiten niet met een voorwaardelijk sepot af te doen, maar volgens de toepasselijke strafvorderingsrichtlijn of een onvoorwaardelijk sepot.

Dit laatste houdt niet in dat het OM zich de problemen van de verdachte niet hoeft aan te trekken. Het OM kan de verdachten helpen in contact te komen met de juiste instanties.⁵⁹

In de gevallen waarin het gaat om relatief lichte feiten, maar waarin een reëel gevaar op recidive bestaat en een voorwaardelijk sepot met een zorgcomponent op zichzelf kan bijdragen aan het verminderen van dat gevaar, is twijfelachtig of het vanuit het oogpunt van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde zinvol is de zaak met een voorwaardelijk sepot af te doen. Juist omdat het om een licht feit gaat, kan de vraag worden opgeworpen of het voorkomen van nieuwe, vergelijkbare feiten de inzet van een middel rechtvaardigt dat relatief veel beslag legt op de capaciteit van de reclassering en het OM. Met afdoening volgens de strafvorderingsrichtlijnen of een onvoorwaardelijk sepot kan waarschijnlijk ook in deze gevallen volstaan worden, eventueel in combinatie met begeleiding van de verdachte naar de juiste zorg. Dat laatste zal alleen mogelijk zijn als de verdachte gemotiveerd is om hulp te ontvangen, maar dat geldt ook voor het voorwaardelijk sepot met een zorgcomponent.

In de zaken die nu met een voorwaardelijk sepot met een zorgcomponent worden afgedaan, maar waarin sprake is van een relatief zwaar feit, kan worden gegrepen naar eenzijdige afdoening. Een voorwaardelijke veroordeling kent, anders dan het voorwaardelijk sepot een 'stok achter de deur' in de vorm van de dreigende tenuitvoerlegging van de straf om naleving van de voorwaarde af te dwingen. Nu kent dagvaarding – zoals hiervoor uiteen gezet – verschillende nadelen, die deels kunnen worden opgelost door het maken van vonnisafspraken. Ook aan het maken van vonnisafspraken zijn echter nadelen verbonden.⁶⁰

De invoering van een rechterlijke strafbeschikking waaraan aanwijzingen met een zorgcomponent en andere ingrijpende aanwijzingen mogen worden verbonden is de beste wijze om op een relatief informele wijze een snelle reactie mogelijk te maken op de wat zwaardere feiten waaraan 'multiproblematiek' ten grondslag ligt. De verdachte behoudt de rechtsbescherming die de regeling van de strafbeschikking biedt en hoeft geen afstand te doen van rechtsmiddelen (in de ruime zin van het woord).⁶¹ Als 'stok achter de deur' zou de rechterlijke strafbeschikking eventueel in de vorm van een voorwaardelijke strafbeschikking kunnen worden gegoten.

Met het doen opgaan van het voorwaardelijk sepot voor zover daaraan bijzondere voorwaarden mogen worden verbonden in de rechterlijke strafbeschikking wordt uitvoering gegeven aan het uitgangspunt dat aan *Strafvordering 2001* en de Wet OM-afdoening ten grondslag lag. De onduidelijke afbakening tussen

59 Het OM werkt op dit moment al in diverse vormen samen met andere instanties (OM 2018, p. 12).

60 Zie par. 5.3.

61 Zie par. 5.3.

voorwaardelijk sepot en strafbeschikking wordt eveneens opgeheven.⁶² Alleen de algemene voorwaarde kan gehandhaafd blijven als aan een sepot te verbinden voorwaarde.

Onder het bestaande wettelijke kader is – gezien de onduidelijke juridische normering en de kwetsbaarheid van de praktijk – een moratorium op seponeringen waaraan voorwaarden met een zorgcomponent verbonden nodig. De voorwaardelijke veroordeling – in het bijzonder ook het experiment met het maken van vonnisafspraken – kan in afwachting van wetswijziging voorzien in de noodzaak om bijzondere voorwaarden te stellen.

5.6 CONCLUSIE

De regeling van het voorwaardelijk sepot bevat onvoldoende waarborgen om de huidige praktijk waarin voorwaarden met een zorgcomponent aan een sepot worden verbonden voort te kunnen zetten. Een moratorium op het verbinden van voorwaarden met een zorgcomponent aan het voorwaardelijk sepot is daarom noodzakelijk. Eenzijdig op te leggen voorwaarden en ‘lichte’ bijzondere voorwaarden kunnen wel gesteld blijven worden. In afwachting van wetswijziging kunnen voorwaarden met een zorgcomponent via de voorwaardelijke veroordeling worden opgelegd.

De mogelijkheid om bijzondere voorwaarden aan een sepot te verbinden kan probleemloos worden afgeschaft. De strafbeschikking kan in de behoefte voorzien om in relatief lichte zaken bijzondere voorwaarden te stellen. Daardoor ontstaat een duidelijke afbakening tussen seponeren (eventueel onder algemene voorwaarde) en vervolgen. Voor aanwijzingen met een zorgcomponent en andere ingrijpende aanwijzingen geldt dat deze door middel van een nog in te voeren rechterlijke strafbeschikking kunnen worden gegeven.

Het voorwaardelijk sepot wordt op dit moment toegepast om ‘betekenisvol’ te kunnen ‘intervenieren’ bij personen met ‘multiproblematiek’. Dit beleid leidt er in een fors deel van de zaken toe dat het sepot wordt gehanteerd met het oog op de ‘bestwil’ van de verdachte. Dat is problematisch omdat het voorwaardelijk sepot daarmee niet beantwoordt aan zijn doelstellingen en omdat het op gespannen voet staat met de taak van het OM de rechtsorde strafrechtelijk te handhaven. Het is niet bezwaarlijk dat hieraan een einde komt als het voorwaardelijk sepot wordt afgeschaft. ‘Multiproblematiek’ waarmee geen strafrechtelijk belang gemoeid is moet in een ander kader worden geadresseerd.

62 Zie par. 1.3.2 en 1.6.3.4, *Stelt het systeem van de wet beperkingen?*

LITERATUURLIJST

Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-III 2014

A.S. Hartkamp & C.H. Sieburgh, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 6. Verbintenissenrecht. Deel III. Algemeen overeenkomstenrecht*, Deventer: Kluwer 2014.

Asser/Sieburgh 6-I 2016

C.H. Sieburgh, *Mr. C. Assers Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 6. Verbintenissenrecht. Deel I. De verbintenis in het algemeen. Eerste gedeelte*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

Beukers 2017

M.M. Beukers, *Over de grenzen van de stoornis* (diss. Rotterdam), Rotterdam 2017.

Van den Biggelaar 1994

G.J.M. van den Biggelaar, *De buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie* (diss. Maastricht), Deventer: Gouda Quint 1994.

Bijlsma 2016

J. Bijlsma, *Stoornis en strafuitsluiting. Op zoek naar een toetsingskader voor ontoerekenbaarheid* (diss. Amsterdam VU), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016.

BKB 2017

Op weg naar... een maatschappelijke ambitie van de strafrechtketen. Gezamenlijke beelden over de opgaven: een naslagwerk (rapport BKB), 2017.

BKB 2018

Ketenplan van aanpak. Op weg naar... de uitwerking en uitvoering van de ambitie van de strafrechtketen (rapport BKB), 2018.

Bleichrodt 1996

F.W. Bleichrodt, *Onder voorwaarde. Een onderzoek naar de voorwaardelijke veroordeling en andere voorwaardelijke modaliteiten* (diss. Nijmegen), Deventer: Gouda Quint 1996.

Borgers 2013a

M.J. Borgers, noot bij: HR 19 februari 2013, NJ 2013/402.

Borgers 2013b

M.J. Borgers, noot bij: HR 18 december 2012, NJ 2013/355.

Bröring e.a. 2016

Bröring e.a., *Bestuursrecht. Deel 1. Systeem. Bevoegdheid. Bevoegdheidsuitoefening. Handhaving*, Den Haag: Juridische uitgevers 2016.

Cleiren 1989

C.P.M. Cleiren, *Beginselen van een goede procesorde. Een analyse van rechtspraak in strafzaken* (diss. Leiden), Arnhem: Gouda Quint 1989.

Cochran 1977

W.G. Cochran, *Sampling techniques*, New York: Wiley 1977.

Corstens 1997

G.J.M. Corstens, 'Consensualiteit en strafsancties', *Ars Aequi* 1997, p. 133-139.

Corstens/Borgers & Kooijmans 2018

G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht* (bewerkt door M.J. Borgers & T. Kooijmans), Deventer: Kluwer 2018.

Crijns 2010

J.H. Crijns, *De strafrechtelijke overeenkomst. De rechtsbetrekking met het Openbaar Ministerie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010.

De Doelder 2005

H. de Doelder, 'De teloorgang van het opportuniteitsbeginsel', in: A.H.E.C. Jordaans, P.A.M. Mevis & J.M. Reijntjes (red.), *Praktisch strafrecht. Liber Amicorum J.M. Reijntjes*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2005, p. 109-122.

Duker 2009

M.J.A. Duker, 'De toetsingsruimte van het hof in beklagzaken ex artikel 12 Sv', *Delikt en Delinkwent* 2009, p. 428-453.

Enschedé 1970

Ch.J. Enschedé, noot bij: HR 26 november 1968, NJ 1970, 123.

Geelhoed 2013

W. Geelhoed, *Het opportuniteitsbeginsel en het recht van de Europese Unie. Een onderzoek naar de betekenis van strafvoorderlijke beleidsvrijheid in de geëuropeaniseerde rechtsorde* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2013.

Gremmen 2018

E.M. Gremmen, *De kwetsbare psychisch gestoorde verdachte in het strafproces. Regelgeving, praktijk en Europese standaarden* (diss. Rotterdam), Oosterwijk: Wolf Legal Publishers 2018.

Groenhuijsen & Knigge 1999

M.S. Groenhuijsen & G. Knigge, 'Algemeen deel', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Groningen: 1999, p. 1-55.

Gribnau 1998

J.L.M. Gribnau, *Rechtsbetrekking en rechtsbeginselen in het belastingrecht. Rechtstheoretische beschouwingen over navordering, toezegging en fiscale vaststellingsovereenkomst* (diss. Rotterdam), Deventer: Gouda Quint 1998.

Van Hamel/Van Dijck 1927

G.A. van Hamel/J.V. van Dijck, *Inleiding tot de studie van het Nederlandsche strafrecht*, Haarlem/Den Haag: Bohn/Belinfante 1927.

Handelingen NJV 1974

Handelingen 1974 der Nederlandse Juristen-Vereniging deel 2, Zwolle: Tjeenk Willink 1974.

't Hart 1994

A.C. 't Hart, *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving*, Arnhem: Gouda Quint 1994.

Hildebrandt 2002

M. Hildebrandt, *Straf(begrip) en procesbeginsel* (diss. Rotterdam), Deventer: Kluwer 2002.

Commissie Hoekstra 2018

Tussenrapportage over de naleving en uitvoering van verbetermaatregelen naar aanleiding van de het onderzoek naar de zaak-Bart van U. (tussenrapport Commissie Hoekstra), 2018.

De Jong 2017

F. de Jong, 'Responsabilisering in het Nederlandse straf-, sanctie- en detentierecht', *Ars Aequi* 2017, p. 640-652.

Van Kempen 2008

P.H.P.H.M.C. van Kempen, *Repressie door mensenrechten. Over positieve verplichtingen tot aanwending van strafrecht ter bescherming van fundamentele rechten* (oratie Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2008.

Kessler 2015

M. Kessler, *De strafbeschikking*, Deventer: Kluwer 2015.

Keulen 2014

B.F. Keulen, 'Strafrechter en consensualiteit', *Delikt en delinkwent* 2014, p. 739-749.

Knigge 2002

G. Knigge, 'Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Algemeen deel', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Onderzoeksproject strafvoordering 2001. Derde interimrapport*, Deventer: Kluwer 2004, p. 3-77.

Kortmann 1987

C.A.J.M. Kortmann, *De Grondwetsherzieningen 1983 en 1987*, Deventer: Kluwer 1987.

Melai/Groenhuijsen e.a.

A.L. Melai/M.S. Groenhuijsen e.a., *Het Wetboek van Strafoordering*, Kluwer (online).

Mulder & Schootstra 1974

G.E. Mulder & H. Schootstra, 'De voorwaardelijke veroordeling' (preadvies NJV), in: *Handelingen 1974 der Nederlandse Juristen-Vereniging deel 1, tweede stuk*, Zwolle: Tjeenk Willink 1974.

Noyon/e.a.

T.J. Noyon/e.a., *Het Wetboek van Strafrecht*, Kluwer (online).

OM 2011

Perspectief op 2015. Een zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM (beleidsnota OM), 2011.

OM 2018

Jaarbericht Openbaar Ministerie 2017, Den Haag: 2018.

Osinga 1992

P. Osinga, *Transactie in strafzaken. Een onderzoek naar de positie van de transactie in het strafrechtelijk systeem* (diss. Tilburg), Arnhem: Gouda Quint 1992.

Otte 2018

M. Otte, 'Versnelde berechting van eenvoudige feiten met gecompliceerde verdachten', weblog <www.ivorentoga.nl>, 3 juli 2018.

Overbeek 1958

W.H. Overbeek, 'De grenzen der voorwaardelijke veroordeling', *Tijdschrift voor Strafrecht* 1958, p. 199-218.

Peters 2012

L.J.J. Peters, *Vonnisafspraken in strafzaken. Een rechtsvergelijkende studie naar een vorm van onderhandelingsjustitie in Italië, Duitsland en Frankrijk* (diss. Nijmegen), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2012.

Reijntjes 1985

J.M. Reijntjes, 'Voorwaardelijk sepot', in: J.P. Balkema, D.H. de Jong & W. Nieboer (red.), *Liber amicorum Th.W. van Veen. Opstellen aangeboden aan Th.W. van Veen ter gelegenheid van zijn vijftenzestigste verjaardag*, Arnhem: Gouda Quint 1985, p. 295-316.

De Ridder 2018

J. de Ridder, *Sepots. Trends en ontwikkelingen* (rapport Parket-Generaal), 2018.

Robroek 2017

R. Robroek, *OM-strafbeschikking*, Den Haag: Boom juridisch 2017.

Rogier 2013

L.J.J. Rogier, 'Het OM als bestuursorgaan', in: F.W. Bleichrodt e.a. (red.), *Onbegrensd strafrecht. Liber amicorum Hans de Doelder*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2013, p. 349-359.

Rozemond 2017

K. Rozemond, noot bij: HR 22 december 2015, NJ 2017, 455.

Schabas 2015

W.A. Schabas, *The European Convention on Human Rights. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press 2015.

Schakelteam 2018

Op weg naar een persoonsgerichte aanpak. Eindrapportage Schakelteam voor personen met verward gedrag, Den Haag: 2018.

Sikkema & Kristen 2012

E. Sikkema & F.G.H. Kristen, 'Strafbeschikking en ZSM: Verschuivingen binnen de strafrechtshandhaving', in: F. de Jong & R.S.B. Kool (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid*, Den Haag: Boom 2012, p. 179-205.

Sillen 2014

J.J.J. Sillen, 'Straffend bestuur, de rechter en de Grondwet', *Rechtsgeleerd Magazijn Themis* 2014, p. 26-37.

Simmelink 2004

J.B.H.M. Simmelink, 'Rondom de vervolgingsbeslissing', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording. Onderzoeksproject strafvordering 2001. Eindrapport*, Deventer: Kluwer 2004, p. 189-242.

Thomas e.a. 2016

M.S. Thomas e.a., *Snel, betekenisvol en zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze* (onderzoek in opdracht van het WODC), Utrecht 2016.

Verkaik 1996

J. Verkaik, *Voor de jeugd van tegenwoordig. Kinderbescherming en jeugdhulpverlening door Pro Juventute in Amsterdam 1896-1944*, Utrecht: SWP 1996.

Went 2013

F. Went, 'Het opportuniteitsbeginsel revisited', in: F.W. Bleichrodt e.a. (red.), *Onbegrensd strafrecht. Liber amicorum Hans de Doelder*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers, p. 371-385.

De Wit 2018

T.W.A. de Wit, 'Humanitaire wreedheid. Met C.S. Lewis op zoek naar een ethiek van het straffen', *Strafblad* 2018/40.

WRR 2002

M. Scheltema e.a., *De toekomst van de nationale rechtsstaat* (rapport WRR), Den Haag: Sdu 2002.

WRR 2014

Met kennis van gedrag beleid maken, (rapport WRR), Amsterdam: Amsterdam University Press 2014.

WRR 2017

Weten is nog geen doen. Een realistisch perspectief op zelfredzaamheid, (rapport WRR), Den Haag: 2017.

SAMENVATTING

Het aantal voorwaardelijke sepot op jaarbasis is sterk gestegen: van ongeveer drieduizend per jaar omstreeks de eeuwwisseling naar rond de negenduizend per jaar vanaf het begin van dit decennium. De groei van het aantal voorwaardelijke sepot heeft vermoedelijk een structurele oorzaak. De ZSM-afdoening en het streven van het OM naar 'betekenisvolle interventies' lijken het gebruik van voorwaardelijke sepot te stimuleren. Met 'betekenisvolle interventies' wordt beoogd de achterliggende sociale en psychische problemen van de verdachte te adresseren. Het voorwaardelijk sepot lijkt zich daar goed voor te lenen.

Er bestaat geen zicht op de wijze waarop in de praktijk van de bevoegdheid tot voorwaardelijk seponeren gebruik wordt gemaakt. Onbekend is bijvoorbeeld hoe vaak welke voorwaarden aan een sepot worden verbonden. Tegelijkertijd is de normering van het voorwaardelijk sepot onduidelijk. De wet stelt bijvoorbeeld geen beperkingen aan de voorwaarden die aan het sepot mogen worden verbonden.

Deze omstandigheden maken onderzoek naar de theorie en praktijk van het voorwaardelijk sepot noodzakelijk. De probleemstelling van dit onderzoek luidt daarom als volgt:

Moet de bevoegdheid van de officier van justitie om strafzaken voorwaardelijk te seponeren nader genormeerd worden en/of moet tegen de uitoefening van deze bevoegdheid meer rechtsbescherming worden geboden? Op welke wijze kan – bij een positief antwoord op deze vragen – normering en/of rechtsbescherming gestalte krijgen?

Uit deze probleemstelling zijn drie deelvragen afgeleid:

- I Welke juridische normen beheersen de bevoegdheid van de officier van justitie om strafzaken voorwaardelijk te seponeren, wat zijn de rechtsgevolgen van een voorwaardelijk sepot en in hoeverre bestaat rechtsbescherming tegen de uitoefening van deze bevoegdheid?
- II Op welke wijze wordt in de praktijk van voorwaardelijke seponeringen gebruikgemaakt en in hoeverre is de praktijk in overeenstemming met de normering van het voorwaardelijk sepot?

- III Moet – gelet op de beantwoording van de eerste twee deelvragen – de bevoegdheid van de officier van justitie om strafzaken voorwaardelijk te seponeren nader genormeerd worden en/of moet tegen de uitoefening van deze bevoegdheid meer rechtsbescherming worden geboden? Op welke wijze zou – bij een bevestigend antwoord op deze vragen – normering en/of rechtsbescherming gestalte kunnen krijgen?

De eerste deelvraag wordt in hoofdstukken 1 en 2 beantwoord. In hoofdstuk 1 is vastgesteld dat het voorwaardelijk sepot een hybride karakter heeft. Voorwaarden die zien op een reeds bestaande wettelijke verplichting, zoals de algemene voorwaarde om geen strafbare feiten te plegen of de voorwaarde om schade te vergoeden, mogen eenzijdig door de officier van justitie worden gesteld. Andere voorwaarden mogen alleen gesteld worden als sprake is van wilsovereenstemming tussen de verdachte en het OM. In zoverre heeft het voorwaardelijk sepot een meerzijdig karakter. Als het een meerzijdig sepot betreft rust – mede op grond van artikel 6 EVRM – op het OM de plicht om de verdachte van voldoende informatie te voorzien om een weloverwogen keuze te maken en om te voorkomen dat sprake is van wilsgebreken.

De doeleinden van het sepot – herstel en speciale preventie – bakenen de inhoud van het sepot af. Voorwaarden waarmee een ander doel wordt nagestreefd – bijvoorbeeld bestraffing – zijn niet toegelaten. Andere beperkingen zijn af te leiden uit de beginselen van een goede procesorde, het bepaaldheidsgebod, de eis dat de voorwaarden het gedrag van de verdachte moeten betreffen en grondrechten. De proeftijd en de termijn die aan de bijzondere voorwaarde worden verbonden bedragen ten hoogste een jaar.

Ten aanzien van enkele relatief ingrijpende voorwaarden zoals de opneming in een instelling, ambulante behandeling of andere voorwaarden met een zorgcomponent is het niet mogelijk de vraag in hoeverre deze zijn toegelaten met zekerheid te beantwoorden. Artikel 1.1 lid 1 onder n Wvz laat deze voorwaarden toe en ook het EVRM staat aan het stellen van dergelijke voorwaarden niet zonder meer in de weg. Als de verdachte uit vrije wil instemt met een voorwaarde met een zorgcomponent dan is namelijk niet zonder meer sprake van een beperking van grondrechten als artikel 5 en artikel 8 EVRM. Het gaat in dit verband echter om onzekere marges. Uit de rechtspraak van het EHRM valt niet goed af te leiden onder welke omstandigheden sprake is van ontoelaatbare druk op de verdachte om zich te laten opnemen of om een behandeling te ondergaan.

In hoofdstuk 2 zijn de rechtsgevolgen van en de rechtsbescherming tegen het voorwaardelijk sepot onderzocht. Het belangrijkste rechtsgevolg van een voorwaardelijk sepot voor de verdachte is de niet-ontvankelijkheid van het OM als dat ondanks naleving van de voorwaarden door de verdachte tot vervolging overgaat. Rechtsbescherming wordt geboden door het kort geding, een bezwaarschrift tegen de dagvaarding of – wellicht de belangrijkste vorm van rechtsbescherming – door de zittingsrechter. In deze procedures kunnen ook andere rechtsgevolgen aan bod

komen. Derden worden beschermd tegen een lichtzinnig sepot door de mogelijkheid om op grond van artikel 12 Sv een klacht bij het gerechtshof in te dienen.

Een rechtsgevolg dat voor de verdachte van groot belang kan zijn, is de invloed die een voorwaardelijk sepot heeft op de mogelijkheden een verklaring omtrent het gedrag te verkrijgen. Vooral in het geval van zedendelicten is een weigering van een verklaring omtrent het gedrag wegens een voorwaardelijk sepot niet denkbeeldig. De klachtenprocedure van artikel 9:1 Awb biedt enige bescherming tegen een materieel onjuiste sepotbeslissing. De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens en de Algemene wet bestuursrecht voorzien in een rechtsgang tegen een onjuiste weergave van de beslissing in de justitiële documentatie. Een belangrijk rechtsmiddel is de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter tegen de weigering een verklaring omtrent het gedrag te verstrekken.

In theorie biedt de civiele voorzieningenrechter directe rechtsbescherming tegen conflicten over de totstandkoming, inhoud en uitvoering van het sepot. De verdachte kan in een kort geding bijvoorbeeld nakoming van het sepot vorderen. Hij hoeft het dan niet op een strafzaak aan te laten komen. In de praktijk wordt van deze mogelijkheid vrijwel geen gebruik gemaakt, mogelijk mede door het risico op een proceskostenveroordeling.

In ieder geval in theorie kan van een hiaat in de rechtsbescherming worden gesproken. Omdat conflicten over een voorwaardelijk sepot niet in een laagdrempelige, snelle strafvorderlijke rechtsgang aan een rechter kunnen worden voorgelegd, bestaat het risico dat in het geval van een conflict de verdachte ten onrechte 'meebuigt' met het OM. Buiten de mogelijkheid van een onaantrekkelijk kort geding kan een conflict over het sepot immers alleen na dagvaarding van de verdachte aan de rechter worden voorgelegd. Het OM heeft bij deze mogelijkheid, anders dan de verdachte, weinig te verliezen.

De tweede deelvraag is in de hoofdstukken 3 en 4 beantwoord. In hoofdstuk 3 is op basis van een representatieve steekproef (N=366) uit de zaken die in 2016 met een voorwaardelijk sepot zijn afgedaan verslag gedaan van de kenmerken van de zaken die voorwaardelijk geseponneerd zijn. De cijfers zijn aangevuld met andere door het Parket-Generaal ter beschikking gestelde cijfers en cijfers van het CBS.

Gebruikelijk is dat aan de verdachte een standaardsepotmededeling (bijlage III) wordt betekend, met daarin het feit, de pleegdatum, de algemene voorwaarde en de eventuele bijzondere voorwaarde. Het voorwaardelijk sepot wordt vaak gebruikt in zaken waarin sprake is van een verdenking van mishandeling of diefstal. In meer dan vier op de vijf gevallen is sprake van een eenzijdig sepot. Het consensuele karakter van het voorwaardelijk sepot moet daarom gerelativeerd worden. De bijzondere voorwaarden die aan het sepot worden verbonden zijn in vier van de vijf gevallen van preventieve aard. Herstel als doelstelling van het sepot speelt daardoor een relatief kleine rol. Bijzondere voorwaarden die relatief vaak worden gesteld zijn reclasseringstoezicht, ambulante behandeling en schadevergoeding.

In ongeveer één op de zeven zaken wordt een voorwaarde met een zorgcomponent aan het sepot verbonden. Voorwaarden met een zorgcomponent zijn: klinische opname, ambulante behandeling, gedragsinterventie en reclasseringstoezicht. Opvallend is dat in de zaken waarin een voorwaarde met een zorgcomponent is gesteld relatief vaak sprake is van mishandeling van familie (art. 300 jo. 304 sub 1 Sr). Het relatieve belang van het voorwaardelijk sepot met een bijzondere voorwaarde met een zorgcomponent als afdoeningswijze is in de periode van 2001 tot en met 2017 sterk gestegen. In absolute zin is mogelijk zelfs sprake van een verzesvoudiging, tot een gemiddelde van ruim 1.200 zaken per jaar over de periode 2014 tot en met 2017.

In ongeveer een derde van alle zaken is een reclasseringsadvies aangetroffen. Vaak betreft het een uitgebreide schriftelijke rapportage, soms een summier, waarschijnlijk mondeling, advies. In iets meer dan de helft van alle gevallen is het afdoeningsadvies niet gevolgd. Opvallend is dat het advies van de reclassering in de gevallen waarin een andere afdoeningsmodaliteit wordt geadviseerd vrijwel altijd een afdoeningsmodaliteit met een punitief karakter, zoals een boete of een werkstraf, betreft. In de gevallen waarin de reclassering andere voorwaarden adviseert, gaat het in de grote meerderheid van de zaken om méér voorwaarden of een langere proeftijd.

In één op de veertien zaken zijn uitvoeringsproblemen geconstateerd. Waarschijnlijk is sprake van een *dark number* van problemen in de uitvoering van het sepot: alleen problemen die vanuit het oogpunt van het OM en de reclassering van belang zijn, bereiken het dossier. In gemiddeld negen procent van alle zaken die aanvankelijk met een voorwaardelijk sepot worden afgedaan, volgt alsnog een andere wijze van afdoening. De belangrijkste andere wijze van afdoening is dat alsnog tot vervolging wordt overgegaan: zes procent. De reden daarvoor zal doorgaans gelegen zijn in een overtreding van de voorwaarden. In drie procent volgt een onvoorwaardelijk sepot.

In hoofdstuk 4 zijn alle vijftig casus (bijlage IV) uit de steekproef beschreven in hoofdstuk 3 waarin bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent zijn gesteld aan een rechtmatigheidstoets onderworpen. Deze toets bestaat uit een beoordeling van de mate waarin de praktijk voldoet aan het in hoofdstuk 1 uiteengezette kader. Voorwaarden met een zorgcomponent zijn: klinische opname, ambulante behandeling, gedragsinterventie en reclasseringstoezicht. Getoetst zijn de totstandkoming van het sepot, de rechtmatigheid van de voorwaarden en de uitvoering. Op een aantal beoordelingspunten bevatten de dossiers te weinig contextinformatie om met zekerheid over de rechtmatigheid te kunnen oordelen. In die gevallen is een waarschijnlijkheidsoordeel gegeven. Zaken met positieve aanwijzingen voor rechtmatigheid zijn als verantwoord aangemerkt, zaken met positieve aanwijzingen voor onrechtmatigheid als kwetsbaar. In de andere gevallen is de rechtmatigheid onzeker geoordeeld.

Er bestaat geen aanleiding om aan te nemen dat een van de verdachten onbekwaam was om een voorwaardelijk sepot aan te gaan. De vijftig casus zijn in dit opzicht waarschijnlijk rechtmatig tot stand gekomen.

In zeven zaken is de totstandkoming vanuit het oogpunt van wilsovereenstemming verantwoord. De verdachte is geïnformeerd over de strekking van het sepot of waardeert de voorwaarde positief. In twee zaken is de verdachte onder druk gezet en in vijf heeft de verdachte geweigerd in te stemmen. Deze zaken staan op gespannen voet met het consensuele karakter van het voorwaardelijk sepot en met artikel 6 EVRM en zijn daarom zeer kwetsbaar. In de 36 overige zaken bevatten de dossiers te weinig contextinformatie voor toetsing. Een deel daarvan is waarschijnlijk ook kwetsbaar. De praktijk van het sepot is namelijk zo ingericht dat bij de verdachte sterk de indruk wordt gewekt dat hij geen keuze heeft.

Ook in formeel opzicht bestaat spanning met het EVRM. Het is zeer wel denkbaar dat het ontbreken van *procedural safeguards* die de vrijwilligheid moeten waarborgen, de praktijk als geheel in strijd met het EVRM doen zijn.

In haar standaardformulering is de algemene voorwaarde die aan het sepot wordt verbonden onrechtmatig. Het verbod om zich op 'andere wijze' te misdragen beantwoordt in het algemeen niet aan een van de doeleinden van het sepot en is in strijd met het bepaaldheidsgebod.

De bijzondere voorwaarden zijn eerst getoetst aan het proportionaliteits- en subsidiariteitsvereiste in het licht van het met deze voorwaarden na te streven doel van preventie. In 10 van de 50 zaken zijn de voorwaarden op dit punt verantwoord. In 25 zaken bestaan positieve aanwijzingen voor onrechtmatigheid, bijvoorbeeld door een negatieve waardering van de verdachte van de voorwaarde, een laag recidiverisico, een licht feit en een onduidelijk verband tussen problematiek, feit en voorwaarde. Deze zaken zijn kwetsbaar. In de overige 15 zaken bevat het dossier te weinig informatie voor een beoordeling. De rechtmatigheid van deze zaken is daarom onzeker.

Daarna zijn de voorwaarden getoetst aan het bepaaldheidsgebod. In 20 van de 34 casus waarin behandeling of gedragsinterventie als voorwaarde is gesteld is ten onrechte niet bepaald waarop de behandeling zich moet richten. In 24 zaken is als voorwaarde opgenomen dat de verdachte de aanwijzingen en opdrachten van de reclassering moet opvolgen. Deze voorwaarde voldoet niet aan het bepaaldheidsgebod, want de verdachte kan er niet toe gehouden zijn *elke* aanwijzing van de reclassering op te volgen. In 4 zaken zijn de op te volgen aanwijzingen daarom terecht beperkt tot opdrachten en aanwijzingen die verband houden met het toezicht door de reclassering op de naleving van de voorwaarden. In 16 van de 50 zaken zijn voorwaarden gesteld waaraan geen termijn is verbonden. Daardoor is te onbepaald waartoe de verdachte is gehouden.

Ten slotte zijn de voorwaarden getoetst aan het EVRM in het licht van wat uit de dossiers over de context van de casus is gebleken. De grenzen aan de toelaatbaarheid van voorwaarden met een zorgcomponent op grond van (vooral) artikel 8

EVRM zijn in het algemeen onzeker. Vijf casus zijn vanuit het oogpunt van artikel 8 EVRM zeer kwetsbaar, omdat aanwijzingen bestaan dat ontoelaatbare druk op de verdachte is uitgeoefend om met behandeling in te stemmen. In 3 zaken lijkt het erop dat de druk beperkt is gebleven. Vanwege de onzekerheid over de grenzen aan de toelaatbaarheid van deze voorwaarde in het kader van artikel 8 EVRM, is de rechtmatigheid van deze voorwaarden toch onzeker geoordeeld. In 21 zaken waarin ambulante behandeling als voorwaarde is gesteld zijn geen casuïstische factoren aangetroffen die duiden op onrechtmatige druk. Niettemin zijn deze zaken als kwetsbaar beoordeeld, vanwege de sterke suggestie aan de verdachte in de praktijk dat hij geen andere keuze heeft dan met het sepot in te stemmen. In de 21 zaken waarin een gedragsinterventie of 'kaal' reclasseringstoezicht als voorwaarde is gesteld kan vanwege de onzekerheid in hoeverre het EVRM het verbinden van dergelijke voorwaarden aan een sepot toelaat geen uitspraak worden gedaan over de mate waarin deze zaken kwetsbaar zijn.

De dossiers bevatten te weinig informatie om op casusniveau uitspraken te doen over de rechtmatigheid van de praktijk van de uitvoering van de sepot. De uitvoeringspraktijk is in het algemeen als kwetsbaar beoordeeld, vanwege de mogelijkheid dat de verdachte ermee wordt geconfronteerd dat de reclassering de vaak onnauwkeurig geformuleerde voorwaarden ruimer uitlegt dan waarop de verdachte rekende en de mogelijkheid dat de reclassering ook gedurende de uitvoering druk op de verdachte blijft uitoefenen.

In hoofdstuk 5 is ten slotte de overkoepelende onderzoeksvraag beantwoord.

De regeling van het voorwaardelijk sepot bevat onvoldoende waarborgen om de huidige praktijk waarin voorwaarden met een zorgcomponent aan een sepot worden verbonden voort te kunnen zetten. Een moratorium op het verbinden van voorwaarden met een zorgcomponent aan het voorwaardelijk sepot is daarom noodzakelijk. Eenzijdig op te leggen voorwaarden en 'lichte' bijzondere voorwaarden kunnen wel gesteld blijven worden. In afwachting van wetwijziging kunnen voorwaarden met een zorgcomponent via de voorwaardelijke veroordeling worden opgelegd.

De mogelijkheid om bijzondere voorwaarden aan een sepot te verbinden kan probleemloos worden afgeschaft. De strafbeschikking kan in de behoefte voorzien om in relatief lichte zaken bijzondere voorwaarden te stellen. Daardoor ontstaat een duidelijke afbakening tussen seponeren (eventueel onder de algemene voorwaarde) en vervolgen. Voor aanwijzingen met een zorgcomponent en andere ingrijpende aanwijzingen geldt dat deze door middel van een rechterlijke strafbeschikking kunnen worden gegeven.

Het voorwaardelijk sepot wordt op dit moment toegepast om 'betekenisvol' te kunnen 'intervenieren' bij personen met 'multiproblematiek'. Dit beleid leidt er in een fors deel van de zaken toe dat het sepot wordt gehanteerd met het oog op de 'bestwil' van de verdachte. Dat is problematisch omdat het sepot daarmee niet

beantwoordt aan zijn doelstellingen en omdat het op gespannen voet staat met de taak van het OM de rechtsorde strafrechtelijk te handhaven. Het is niet bezwaarlijk dat hieraan een einde komt als het voorwaardelijk sepot wordt afgeschaft. 'Multi-problematiek' waarmee geen strafrechtelijk belang gemoeid is moet in een ander kader worden geadresseerd.

Het op dit onderzoek gebaseerde advies van de door het College van procureurs-generaal ingestelde adviescommissie is opgenomen als bijlage V.

BIJLAGE I – OPDRACHTBRIEF EN AANVULLING

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 06 juli 2017
Onderdeel Collegesecretariaat
Ons kenmerk PaG/C/17684
Contactpersoon M. Otte
Doorkiesnummer(s) 088-699 8764
Uw kenmerk
Bijlage(n)
Onderwerp

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Onderwerp Opracht adviescommissie: rechtstatelijke grenzen
en mogelijkheden bij het afdoen van strafbare feiten
door het Openbaar Ministerie

Geachte voorzitter en leden van de adviescommissie,

Bij de afdoening van strafbare feiten streeft het Openbaar Ministerie naar betekenisvolle interventies. Of het nu gaat om het al dan niet voorwaardelijk seponeren van een strafzaak of om de keuze voor de wijze van vervolging; het uitgangspunt is dat een interventie betekenis moet hebben voor de verdachte, de slachtoffers en, in breder verband, de samenleving. De betekenis van 'betekenisvol' is daarbij nog weinig uitgekristalliseerd, mogelijk kan worden gedacht aan: een adequate reactie op een strafbaar feit. In het huidige tijdsgewricht wordt een strafrechtelijke reactie als adequaat gepercipieerd als zij bijdraagt aan maatschappelijke veiligheid en speciale preventie – de voorkoming van recidive.

In het laatste tijdvak is steeds vaker sprake van programmatische handhaving en/of geïntegreerde rechtshandhaving: samenwerkingsverbanden tussen Openbaar Ministerie en andere organisaties bij de bestrijding van criminaliteit en overlast. De leidende gedachte bij samenwerking is de afstemming van het gebruik van ieders mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan de criminaliteitsbestrijding. In de laatste jaarberichten van het OM wordt aangegeven dat het OM bereid is om bij de keuze van strafrechtelijk optreden rekening te houden met de behoeftes en wensen van de andere bij de samenwerkingsverbanden betrokken organisaties.

Datum 06 juli 2017
Ons kenmerk PaG/C/17684
Pagina 2/4

Maar die bereidheid zou volgens de jaarberichten niet zover gaan dat er sprake is van gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de gemaakte afspraken of dat het OM gebonden zou zijn aan die afspraken.

De huidige ontwikkeling kan aldus worden geformuleerd dat bij het afdoen van strafbare feiten in samenspraak met reclassering en/of andere instellingen (bijv. Jeugdzorg) regelmatig wordt gekozen voor andere vormen van optreden dan het opleggen van klassieke strafrechtelijke sancties via dagvaarding voor de strafrechter of de meer moderne weg van de strafbeschikking. Die twee wegen kenmerken zich door een in het Wetboek van Strafvordering uitgekristalliseerde procedure die primair bedoeld is om vast te stellen of de verdachte een strafbaar feit heeft begaan en of bij een bevestigend antwoord een sanctie aangewezen is, en die subsidiair in het teken staat van onder meer de rechtsbescherming van de verdachte en de realisering van slachtofferrechten. Om verschillende redenen lijkt regelmatig de voorkeur te worden gegeven aan andere reacties, zoals het in de vorm van een voorwaardelijk sepot buitengerechtelijk opleggen van gedragsvoorwaarden of (soms) vrijheidsbeperkende voorwaarden. Zie bijvoorbeeld het rapport 'Criminaliteit en rechtshandhaving' over het jaar 2015 waarin valt te lezen dat het aantal voorwaardelijke beleidssepots tussen 2007 en 2014 bijna verdubbelde, zij het dat het aantal voorwaardelijke sepots in 2015 daalde met 17% tot 9.300. In het recente NJV-advies (mei 2017) van Crijns en Kool werd dit aantal in verhouding tot het geheel van de zaken die het OM per jaar afdoet gerelativeerd maar wel opgetekend dat in kwalitatieve zin het voorwaardelijk sepot een belangrijk instrument vormt voor de officier van justitie om zijn vervolgingsbeslissing mede in dienst te stellen van de wens de verdachte te bewegen tot gedragsverandering. Voor deze zowel in kwantitatief als in kwalitatief opzicht gegroeide praktijk ontbreekt vooralsnog een nader samenhangend gecodificeerd juridisch kader, zoals dat in het Wetboek van Strafvordering wel te vinden is voor de strafbeschikking en gerechtelijke afdoening.

De vraag is welke juridische kaders voor de gesignaleerde vormen van samenwerking gelden en of een samenhangend juridisch kader kan worden gemist. En als dat niet het geval is, hoe dat juridisch kader dan zou moeten luiden. Bij die eventuele vormgeving gaat het ook om de zelfstandige positie van het OM, zoals in de (voorwaardelijke) sepotsfeer, mede in relatie tot – juridische – proportionaliteits- en subsidiariteitsvragen ten aanzien van het afdoen van strafzaken. Verder kan bij de vormgeving van een kader voor samenwerking bijvoorbeeld gedacht worden aan de wijze waarop (privacy)wetgeving doorwerkt op de samenwerking die grotendeels buiten het normenkader van het Wetboek van Strafvordering plaatsvindt.

Datum 06 juli 2017
Ons kenmerk PaG/C/17684
Pagina 3/4

En aan de wijze waarop gehanteerde risicotaxatiemethoden zich verhouden tot de zelfstandige positie van het OM die bij alternatieve afdoeningswijzen niet van duidelijk gecodificeerde strafvorderlijke normering en toetsingsmaatstaven is voorzien.

Uw adviescommissie verzoek ik in te gaan op de volgende vragen:

1. Ligt de procespraktijk binnen het OM anno 2017 in lijn met bestaande opvattingen over een wenselijke hantering van het opportuniteitsbeginsel?
2. In welke mate mag het OM gelet op de geldende juridische kaders bij het nemen van afdoeningsbeslissingen meegaan met wensen en adviezen van derden, in het bijzonder reclassering en jeugdzorg en andere instanties, verband houdend met het voorkomen van herhaling van strafbare feiten?
3. Ligt het mede gelet op de antwoorden die op de eerste beide onderzoeksvragen zijn gegeven in de rede een juridisch kader te ontwikkelen dat de (eigenstandige) positie van het OM bij afdoeningsbeslissingen nader inkadert?
4. Ligt het mede gelet op de antwoorden die op de vorige vragen zijn gegeven in de rede de interventies die het OM kan plegen nader te begrenzen?
5. Een aanvullende maar onverplichte vraag is of de adviezen relevantie vertonen voor het strafvorderingsbeleid van het OM.

Bij de beantwoording van de bovenstaande vragen dienen relevante rechtsinstrumenten en rechtspraak van nationale en internationale oorsprong te worden betrokken, alsmede relevante maatschappelijke ontwikkelingen. Bij uw analyse dient u zo mogelijk aansluiting te zoeken bij het lopende wetgevingstraject Modernisering strafvordering, in het bijzonder waar het gaat om de nieuwe vormgeving van het opportuniteitsbeginsel, het vervolgings- en het sepotbeleid.

Uw adviescommissie is als volgt samengesteld:

Mr. J. Eland, voorzitter, hoofdofficier van justitie;
Mr. M. Kunst, plaatsvervangend hoofdofficier van justitie en landelijk portefeuillehouder OM reclassering;
Mr. Dr. A.E. Hartevelde, Advocaat-Generaal Hoge Raad der Nederlanden;
Prof. dr. J.W. Hummelen, hoogleraar forensische psychiatrie Rijksuniversiteit Groningen en forensisch psychiatrische afdeling 'de Boog', GGNet, Warnsveld;
Prof. mr. J.B.H.M. Simmelink, senior Advocaat-Generaal en hoogleraar Openbaar Ministerie Universiteit van Maastricht;
Prof. mr. H.D. Wolswijk, hoogleraar straf(proces)recht Rijkuniversiteit Groningen.

Dr. J. Bijlsma, Vrije universiteit, vakgroep Straf(proces)recht, zal als onderzoeker aan uw commissie verbonden zijn.

Datum 06 juli 2017
Ons kenmerk PaG/C/17684
Pagina 4/4

De taakverdeling tussen de (leden van de) adviescommissie en de onderzoeker is aldus gedacht dat de onderzoeker in beginsel de teksten schrijft en dat de commissie deze tot een eindtekst omvormt die zij voor haar rekening neemt of op grond van de aangeleverde onderzoektekst(en) een eigenstandig advies formuleert. Maar daarvan kan in overleg tussen commissie en onderzoeker worden afgeweken.

De begeleidingscommissie kent de volgende samenstelling:
Prof. mr. J.W. Fokkens, voorzitter, voormalig Procureur-Generaal Hoge Raad en emeritus hoogleraar straf(proces)recht Vrije Universiteit;
Mr.drs. A.G. van Dijk, directeur wetgeving en juridische zaken Ministerie Veiligheid en Justitie;
Mr. Th. Hofstee, hoofdofficier van Justitie.

De onderzoeker zal zijn bevindingen eerst voorleggen aan de begeleidingscommissie en deze na verwerking van het commentaar aan uw commissie overleggen.

Het is de bedoeling dat de begeleidingscommissie uw conceptadviezen op positiefrechtelijke validiteit toetst.

Het staat u vrij om zo nodig en mogelijk gebruik te maken van de bij het OM beschikbare data en interviews te laten houden met leden van het OM.

Uw werkzaamheden vangen aan op 1 september 2017. Uw bevindingen als eindrapport of tussentijds in de vorm van een deelrapport, zie ik graag voor 1 april 2018 tegemoet. De bevindingen kunnen, bij akkoord van de redactie, gepubliceerd worden in de publicatiereeks die het OM vanaf najaar 2017 gaat uitbrengen.

Ik wens u veel succes met uw werkzaamheden.

Vriendelijke groet,



M. Otte

Procureur-Generaal

OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Prins Clauslaan 16
2595 AJ Den Haag
T +31 88 699 11 00
www.om.nl

Datum 15 november 2018
Onderdeel Collegesecretariaat
Ons kenmerk PaG/C/17913
Contactpersoon Collegesecretariaat
Doorkiesnummer(s) 088-699 8764
Uw kenmerk
Bijlage(n)
Onderwerp uitbreiding adviescommissie Eland

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden.

Geachte voorzitter en leden van de adviescommissie,

Zoals ik u recent berichtte wordt vanaf 1 januari 2019 uw commissie uitgebreid met het lid mr. dr. R. Robroek, raadadviseur Openbaar Ministerie en tevens universitair docent Rijksuniversiteit Groningen. De heer Robroek zal tevens ambtelijk secretaris van uw commissie zijn en de tekst van uw advies concipiëren.

Met vriendelijke groet,



M. Otte
Procureur-Generaal

BIJLAGE II – SCORELIJST

1. Parketnummer
2. ZSM-afdoening
 1. ja
 2. nee

Totstandkoming

3. Vorm aanbod
 1. schriftelijk
 2. mondeling
4. Verdachte bekend met mogelijkheid weigering
 1. ja
 2. nee
5. Blijkt aanvaarding uit dossier
 1. ja
 2. nee
 3. weigering
6. Verdachte op de hoogte van rechtsgevolgen aanvaarding
 1. gebondenheid verdachte aan voorwaarde en voorwaardelijke verplichting OM om niet te vervolgen
 2. anders, nl. ...
 3. nee
7. Verdachte op de hoogte mogelijke rechtsgevolgen weigering of niet voldoen aan voorwaarde
 1. vervolging
 2. anders, nl. ...
 3. nee

Inhoud

8. Kwalificatie feit
9. Feitsomschrijving
10. Sepotcode

11. Algemene voorwaarde
 1. ja
 2. nee
12. Proeftijd
 1. één jaar
 2. twee jaar
 3. anders, nl. ... maanden
 4. niet gesteld
13. Bijzondere voorwaarde 1
 1. schadevergoeding
 2. contactverbod
 3. locatieverbod
 4. bemiddeling
 5. gedragstraining, nl. ...
 6. opneming in een instelling
 7. behandeling door een deskundige
 8. medicatie
 9. reclasseringstoezicht
 10. anders, nl. ...
14. Aard voorwaarde
 1. preventie
 2. herstel
 3. anders, nl. ...
15. Motivering voorwaarde
 1. ja, nl. ...
 2. nee
16. Termijn
 1. ja, nl. ... maanden
 2. nee

- 17-29 Bijz. vw. 2-4

Uitvoering

30. Uitvoeringsproblemen
 1. ja, nl. ...
 2. nee
31. Voorwaarde overtreden?
 1. ja
 2. nee
32. Indien overtreden, vervolging?
 1. ja
 2. nee

Advies reclassering of Raad voor de Kinderbescherming

33. Advies reclassering of RvK

1. ja
2. nee

34. Advies gevolgd

1. ja
2. nee

35. Indien niet gevolgd, wat was advies

Overig

36. Minderjarige verdachte?

1. ja
2. nee

37. Ontkennende verdachte?

1. ja
2. nee

BIJLAGE III – SEPOTMEDEDELING

Openbaar Ministerie

ARRONDISSEMENTSPARKET Zeeland-West-Brabant

Postadres [...]

[adresgegevens verdachte]

Bezoekadres

[adresgegevens OM]

Onderdeel	[x]	Bij beantwoording de
Contactpersoon	[x]	datum en ons kenmerk
Doorkiesnummer(s)	[x]	vermelden.
E-mail	[x]	
Datum	[x]	
Ons kenmerk	[x]	
Uw kenmerk		
Bijlage(n)		
Onderwerp	Voorwaardelijk sepot verdachte	

De officier van justitie bij het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant overwegende,
dat

Naam	[x]
Voornamen	[x]
Geboren	[x] te [x]
Wonende te	[x]

in de zaak met parketnummer [x] wordt verdacht van overtreding van:

Bedreiging met misdrijf tegen leven/zwa-re mishandeling (art 285 lid 1 SR) op [...] 2016 te [...], gemeente [...]

Mishandeling (art 300 lid 1 SR) op [...] 2016 te [...], gemeente [...]

Vernieling (art 350 lid 1 SR) op [...] 2016 te [...], gemeente [...]

Geeft kennis aan de verdachte, dat deze terzake van bovenvermeld(e) feit(en), op grond van het feit dat het belang van uw reclassering een vervolging in de weg staat, niet zal worden vervolgd onder de voorwaarde(n):

Dat de verdachte, gedurende een proeftijd van 2 jaren ingaande op de dag van uitreiking van deze kennisgeving, zich niet aan enig strafbaar feit zal schuldig maken dan wel op andere wijze zich zal misdragen.

Daarnaast dient de verdachte ingaande op de dag van uitreiking van deze kennisgeving, te voldoen aan de volgende bijzondere voorwaarde(n):

[x]

- Meldplicht

De heer [x] moet zich houden aan de afspraken en aanwijzingen die de reclassering hem geeft, voor zover deze niet reeds zijn opgenomen in een andere bijzondere voorwaarde. Daartoe moet de heer [x] zich uiterlijk drie dagen, na heden, melden bij Reclassering Nederland, [...] te [...]. Hierna moet hij zich blijven melden zo frequent als de reclassering gedurende deze periode nodig acht.

De heer [x] wordt verplicht om mee te werken aan een intake en indien geïndiceerd behandeling bij de forensische psychiatrische polikliniek [...] te [...] of soortgelijke ambulante (forensische) zorg, zulks ter beoordeling van de reclassering, waarbij hij zich zal houden aan de aanwijzingen die hem in het kader van die behandeling door of namens de instelling/behandelaar zullen worden gegeven. Deze behandeling dient gericht te zijn op psychosociaal welzijn/agressie te voldoen binnen een termijn van 1 jaar

Voor de goede orde meld ik u dat indien niet aan gestelde voorwaarde(n) wordt voldaan, ik alsnog strafvolgving zal instellen.

Een eventueel eerder verstrekte dagvaarding / (verkorte) oproeping voor een terechtzitting komt hiermee te vervallen.

De officier van justitie

BIJLAGE IV – CASUSBESCHRIJVINGEN

Zie voor toelichting: paragraaf 3.2.1 en 4.2. De weergegeven bijzondere voorwaarden zijn letterlijk uit de sepotmededelingen geciteerd en dus niet geredigeerd. De casus zijn geanonimiseerd. Namen en gegevens van instellingen zijn eveneens verwijderd, mede om herleidbaarheid te voorkomen.

Klinische opneming

Casus #111

Sf: Verboden wapenbezit (art. 13-1 Wwm); bedreiging (art. 285-1 Sr)
Sepotcode: Ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert (20)
Proeftijd: 2 jaar
Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht; ambulante behandeling; klinische opneming
Rapp.: Niet beschikbaar
Strafeis: GB € 700 (art. 13-1 Wwm); GB € 250 (art. 185-1 Sr)¹

Het dossier in deze zaak is incompleet. De bijzondere voorwaarden zijn waarschijnlijk opgelegd op grond van een reclasseringsadvies. Niet is na te gaan of de verdachte heeft ingestemd met de voorwaarden.

Bijz. vw. 1

De veroordeelde/verdachte moet zich na uitnodiging melden bij [...] Reclassering. Hierna moet veroordeelde/verdachte zich blijven melden zo frequent en zolang de Reclassering dit noodzakelijk acht. Hij zal zich moeten houden aan de afspraken gegeven door of namens de Reclassering. te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

¹ Mogelijk heeft een nepwapen een rol gespeeld bij de bedreiging. In dat geval wordt een taakstraf van 150 uur geëist.

Bijz. vw. 2

De veroordeelde/verdachte wordt verplicht om zich te laten behandelen voor zijn psychisch welzijn en middelenafhankelijkheid bij [...] en [...] of soortgelijke ambulante forensische zorg, zulks ter beoordeling van de Reclassering, waarbij de veroordeelde/verdachte zich zal houden aan de aanwijzingen die hem in het kader van die behandeling door of namens de instelling/behandelaar zullen worden gegeven.

Bijz. vw. 3

De veroordeelde/verdachte wordt verplicht tot een korte klinische opname voor de duur van maximaal zeven weken, als de Reclassering dit noodzakelijk acht, waarbij de veroordeelde/verdachte zich zal houden aan de aanwijzingen die hem in het kader van die opname door of namens de instelling/behandelaar zullen worden gegeven. Te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Ambulante behandeling afzonderlijke voorwaarde*Casus #18*

Sf: Vernieling (art. 350-1 Sr)
Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd: 2 jaar
Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht; ambulante behandeling
Rapp.: Gevolgd
Strafeis: GB € 225

Het betreft de vernieling van een raam van de woning waarin de verdachte onder begeleiding woont. Hij heeft eerder vijf maanden jeugddetentie ondergaan wegens een zedendelict. Er zijn meerdere stoornissen gediagnosticeerd. De verdachte gebruikt een antipsychoticum en een antidepressivum. Voor de hem is schuldsanering aangevraagd. Hij is werkloos.

In het gesprek met de reclassering geeft de verdachte aan dat hij weinig vertrouwen heeft in nóg een gedragstraining, hoewel hij 'na enige motivatie' zegt open te staan voor reclasseringstoezicht en eventuele interventies. Het recidiverisico wordt als matig ingeschat.

Volgens het afloopbericht van de reclassering heeft de verdachte tijdens de proeftijd een diefstal gepleegd. Deze overtreding van de algemene voorwaarde heeft niet geleid tot vervolging voor het geseponeerde feit. Voor het overige heeft hij zich aan de voorwaarden gehouden.

Bijz. vw. 1

De heer X moet zich binnen 2 werkdagen volgend op de beslissing van de OM-zitting, melden bij Reclassering Nederland via het telefoonnummer [...] of op het

volgende adres [...] te [...]. Hierna dient de heer X zich te blijven melden zo frequent en zolang de Reclassering dit noodzakelijk acht. Dit voor een periode van 1 jaar of zoveel korter als de Reclassering noodzakelijk acht.

Bijz. vw. 2

De heer X wordt verplicht om het behandel- en begeleidingstraject bij het FACT team van de [...] of soortgelijke ambulante forensische zorg, zulks ter beoordeling van de Reclassering, voort te zetten. Waarbij betrokkene zich zal houden aan de aanwijzingen die hem in het kader van die behandeling door of namens de instelling/behandelaar zullen worden gegeven. Dit voor een periode van 1 jaar of zoveel korter als de Reclassering noodzakelijk acht.

Casus #52

Sf: Bedreiging (art. 285-1 Sr); mishandeling (art. 300-1 Sr); vernieling (art. 350-1 Sr)
Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd: Twee jaar
Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht; ambulante behandeling
Rapp.: Gevolgd
Strafeis: TS 20 uur GS 2 weken vw. (bedreiging) (huiselijk geweld); TS 40 uur deels voorwaardelijk, met bijz. vw. (mishandeling); GB € 225 (vernieling)

De feiten zijn gepleegd nadat de vriendin van de verdachte hun relatie heeft beëindigd. Uit de rapportage blijkt niet zonder meer van psychische problematiek. Het recidiverisico wordt ingeschat als matig. Tegen de reclassering zegt verdachte geen hulp en/of begeleiding nodig te hebben. Hij wil niet meewerken aan een behandeltraject. Het toezicht van de reclassering zou er volgens de rapportage op gericht zijn de verdachte te 'motiveren' voor een ambulant behandeltraject. In een gespreksverslag in GPS van vermoedelijk een OM-zitting wordt opgemerkt: 'Wil echt geen behandeling.'

Bijz. vw. 1

Zich houden aan de afspraken en aanwijzingen die de Reclassering hem geeft, voor zover deze niet reeds zijn opgenomen in een andere bijzondere voorwaarde. Daartoe moet de heer X zich uiterlijk drie dagen melden bij Reclassering Nederland. Hierna moet hij zich blijven melden zo frequent als de Reclassering gedurende deze periode nodig acht.

Bijz. vw. 2

Verplicht om mee te werken aan een intake en indien geïndiceerd behandeling bij de forensische psychiatrische polikliniek [...] te [...] of soortgelijke ambulante

(forensische) zorg, zulks ter beoordeling van de Reclassering, waarbij hij zich zal houden aan de aanwijzingen die hem in het kader van die behandeling door of namens de instelling/behandelaars zullen worden gegeven. deze behandeling dient gericht te zijn op psychosociaal welzijn te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Casus #54

Sf: Valse aangifte (art. 188 Sr)
Sepotcode: Gewijzigde omstandigheden (55)
Proeftijd: 1 jaar
Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht; ambulante behandeling
Rapp.: Gevolgd
Strafeis: TS 20 uur

Valse aangifte van bedreiging. De verdachte was volgens de reclassering angstig en in de war, ze voelde zich bedreigd. De verdachte is eerder behandeld (ggz), maar een stoornis is niet vastgesteld. Haar problemen komen volgens het rapport mogelijk voort uit lage weerbaarheid. Het recidiverisico wordt ingeschat als 'laag'. Op de OM-zitting stemt de verdachte in met bijzondere voorwaarden. Zij ziet deze als een goede stok achter de deur om iets 'van deze situatie te leren'.

Bijz. vw. 1

De verdachte/veroordeelde moet zich houden aan de afspraken en aanwijzingen die de Reclassering hem geeft, voor zover deze niet reeds zijn opgenomen in een andere bijzondere voorwaarde. Daartoe moet de verdachte/veroordeelde zich uiterlijk binnen drie werkdagen na het aanvaarden van het voorwaardelijk sepot melden bij Reclassering Nederland [...] tel. [...]. Hierna moet zij zich gedurende bepaalde perioden blijven melden zo frequent als de Reclassering Nederland gedurende deze perioden nodig acht. te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Bijz. vw. 2

Verplichte (ambulante) behandeling. Indien de Reclassering dat nodig acht, wordt betrokkene verplicht mee te werken aan onderzoek /diagnosestelling en indien geïndiceerd behandeling, door de forensische polikliniek [...] danwel gelijksoortige ambulante forensische zorg, zulks ter beoordeling van de Reclassering, waarbij de veroordeelde zich zal houden aan de aanwijzingen die hem/haar in het kader van die behandeling door of namens de instelling/behandelaar zullen worden gegeven. te voldoen binnen een termijn van 1 jaar

Casus #59

Sf:	Aanwezig hebben twee stoffen lijst I (art. 2 onder C Ow)
Sepotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	1 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht; ambulante behandeling; meewerken aan schuldhulpverlening
Rapp.:	Gevolgd
Strafeis:	GS 1 maand

Een eerdere overtreding van de Opiumwet in 2010 is in 2013 getransigeerd met als voorwaarde een werkstraf. Volgens de reclassering wilde de verdachte toen niet in een justitieel kader geholpen worden. Hij is verslaafd aan GHB en cocaïne. Volgens de rapportage staat de verdachte nu open voor hulp van de verslavingsreclassering.

Bijz. vw. 1

De verdachte moet zich houden aan de afspraken en aanwijzingen die de verslavingsreclassering hem geeft, voor zover deze niet reeds zijn opgenomen in een andere bijzondere voorwaarde. Daartoe moet de verdachte / veroordeelde zich uiterlijk drie dagen melden bij Verslavingsreclassering [...], op het volgende adres: [...]. Hierna moet hij zichgedurende bepaalde perioden blijven melden zo frequent als de Verslavingsreclassering [...] gedurende deze perioden nodig acht te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Bijz. vw. 2

De verdachte wordt verplicht om zich ambulante te laten behandelen voor zijn verslavingsproblematiek bij (forensische) verslavingszorg [...] of soortgelijke ambulante forensische zorg, zulks ter beoordeling van de Reclassering, waarbij de veroordeelde zich zal houden aan de aanwijzingen die hem/haar in het kader van die behandeling door of namen de instelling/behandelaars zullen worden gegeven te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Bijz. vw. 3

Betrokkene geeft openheid van zaken met betrekking tot zijn financiële situaties en wordt verplicht mee te werken aan toeleiding naar schuldhulpverlening te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Casus #72

Sf:	Diefstal (art. 310 Sr)
Sepotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	2 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht; ambulante behandeling
Rapp.:	Niet beschikbaar
Strafeis:	GB € 300 of TS 24 uur (recidive)

Het dossier bevat geen rapportage. In een kort gespreksverslag in GPS staat vermeld dat de reclassering met de verdachte heeft gesproken, '[...] heeft nogal wat persoonlijke problemen.'

Bijz. vw. 1

Dat de verdachte zich binnen 3 dagen volgend op de uitreiking van deze beslissing zal melden bij de Reclassering op het telefoonnummer [...]; te voldoen binnen een termijn van 2 jaren. dat de verdachte zich zal houden aan de aanwijzingen en richtlijnen van de Reclassering gedurende de proeftijd van 24 maanden of zoveel korter als de Reclassering nodig acht; te voldoen binnen een termijn van 2 jaren

Bijz. vw. 2

Dat de verdachte zal meewerken aan een ambulante behandeling bij [...] of een soortgelijke instelling, zolang de Reclassering dit in overleg met de behandelaar noodzakelijk acht; te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Casus #102

Sf:	Bedreiging (art. 285-1 Sr); belediging ambtenaar (art. 266-1 jo. 267 sub 2 Sr)
Sepotcode:	Ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert (20)
Proeftijd:	1 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht; ambulante behandeling
Rapp.:	Gevolgd
Strafeis:	TS 20 uur GS 2 weken vw. (bedreiging, huiselijk geweld); € 450 (belediging)

Het dossier bevat geen rapportage.

Bijz. vw. 1

Meldplicht: Betrokkene moet zich houden aan de aanwijzingen die de Reclassering hem geeft, voor zover deze niet al zijn opgenomen in een andere bijzondere voorwaarde. Daartoe moet hij respons geven wanneer hij een uitnodiging krijgt van de Reclassering. Hierna moet hij zich gedurende de door Reclassering bepaalde perioden blijven melden zo frequent als de Reclassering dit gedurende

deze perioden nodig acht, ook als dit inhoudt dat betrokkene de gedragsinterventie Agressie Regulatie Training volgt of andere een nader door de reclassering te bepalen gedragsinterventie.

Bijz. vw. 2

Ambulante behandelverplichting: de veroordeelde/verdachte wordt verplicht zich te laten behandelen voor traumaverwerking bij de GGZ of soortgelijke ambulante zorg, zulks ter beoordeling van de Reclassering, waarbij de veroordeelde/verdachte zich zal houden aan de aanwijzingen die haar in het kader van die behandeling door of namens de instelling/behandelaar zullen worden gegeven. Te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Casus #104

Sf:	Diefstal (art. 310 Sr); opzeheling (art. 416-1 sub a Sr)
Sepotcode:	Gewijzigde omstandigheden (55)
Proeftijd:	2 jaar
Bijz. vw.:	Ambulante behandeling
Rapp.:	Deels gevolgd; ook medewerking aan vaststelling identiteit, medewerking aan reclasseringstoezicht waaronder huisbezoeken geadviseerd
Strafeis:	TS 40 uur of GB € 200 (16-jarige verdachte) ²

De minderjarige verdachte ontkent tegen de Raad voor de Kinderbescherming een scooter te hebben gestolen. Hij is in het verleden met hulpverlening in aanraking geweest wegens de scheiding van zijn ouders en cannabisgebruik. Het risico-profiel is 'laag'. De verdachte vindt niet dat hulpverlening nodig is; hij ziet zijn cannabisgebruik in het weekend niet als problematisch. De Raad merkt op dat hij niet gemotiveerd is voor begeleiding, maar schat in dat hij wel 'motiveerbaar' is. De advocaat van verdachte heeft verzocht om de zaak te seponeren '[...] eventueel onder toepassing van bijzondere voorwaarden zoals door de Raad voor de Kinderbescherming zijn geadviseerd.'

Bijz. vw. 1

Onder de bijzondere voorwaarde(n) dat de minderjarige wordt verplicht zich onder behandeling te stellen van [...] of een andere vorm van verslavingsbehandeling, als de jeugdreclasserder dit nodig acht, waarbij aan de gecertificeerde instelling te weten jeugdbescherming [...] opdracht wordt gegeven toezicht te houden op de

2 Op basis van het dossier is aannemelijk dat een keuze had moeten worden gemaakt tussen diefstal of heling.

naleving van de voorwaarden en de minderjarige ten behoeve daarvan te begeleiden. te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Casus #158

Sf: Mishandeling familie (art. 300-1 jo. 304 onder 1 Sr); bedreiging (art. 285-1 Sr)
 Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
 Proeftijd: 2 jaar
 Bijz. vw.: Ambulante behandeling; reclasseringstoezicht
 Rapp.: Gevolgd
 Strafeis: TS 80 uur en GS 2 weken vw. met bijz. vw. (mishandeling); TS 20 uur en 2 weken vw. met bijz. vw. (bedreiging) (huiselijk geweld)

Het reclasseringsadvies blijkt uit een beknopte gespreksnotitie in GPS. Het doel van de behandeling zou agressiebeheersing moeten zijn. Volgens een kort verslag van de OM-zitting deelt de parketsecretaris het 'strafvoorstel' mee. De verdachte gaat daarmee akkoord.

Bijz. vw. 1

De betrokkene wordt verplicht zich door [...] of een soortgelijke instelling te laten behandelen en de voorgestelde behandeling na te leven.

Bijz. vw. 2

Zich gedurende de proeftijd te melden op de door de Reclassering aangegeven afspraakmomenten en de aldaar aangegeven aanwijzingen na te leven en zich te houden aan de opdrachten van de reclasseringsorganisatie die in het kader van het toezicht op de naleving van de voorwaarde noodzakelijk zijn.

Casus #192

Sf: Mishandeling (art. 300-1 Sr); vernieling (art. 350-1 Sr)
 Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
 Proeftijd: 2 jaar
 Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht; ambulante behandeling
 Rapp.: Deels gevolgd; ook contactverbod met aangever geadviseerd
 Strafeis: TS 60 uur GS 2 weken vw. (mishandeling, huiselijk geweld); GB € 225 (vernieling)

De verdachte is volgens de reclassering in zijn jeugd met veel instanties in aanraking geweest. Er zijn geen psychologische of psychiatrische rapporten bekend. Een hulpverlener stelt dat sprake is van problemen met agressieregulatie, impulscontrole en mogelijk van ADHD. De verdachte heeft een 'enigszins negatieve houding' tegenover behandeling, maar zegt wel mee te zullen werken. Het recidiverisico

wordt door de reclassering ingeschat als 'matig'. Uit een GPS-gespreksverslag blijkt dat de verdachte 'akkoord' is met het voorwaardelijk sepot.

Bijz. vw. 1

Betrokkene moet zich houden aan de aanwijzingen die de Reclassering hem geeft – voor zover deze niet reeds zijn opgenomen in een andere bijzondere voorwaarde met name aan de nadere aanwijzingen en afspraken die verband houden met de bijzondere voorwaarde(n). Daartoe moet betrokkene zich melden bij de Reclassering. Hierna moet hij zich binnen de proeftijd blijven melden zo lang en zo frequent als deze instelling dit nodig acht. te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Bijz. vw. 2

De heer x wordt verplicht om zich te laten behandelen bij [...] of soortgelijke ambulante forensische polikliniek, zulks ter beoordeling van de Reclassering, waarbij betrokkene zich zal houden aan de aanwijzingen die hem in het kader van die behandeling door of namens de instelling/behandelaar zullen worden gegeven. Het zorgaanbod is beschikbaar vanaf het moment dat de proeftijd zal starten, te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Casus #194

Sf: Mishandeling familie (art. 300 jo. 304 onder 1 Sr)
Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd: 1 jaar
Bijz. vw.: Ambulante behandeling
Rapp.: Geen advies gegeven
Strafeis: TS 60 uur GS 2 weken vw. met bijz. vw. (huiselijk geweld)

De verdachte bekent zijn partner 'in bedwang' te hebben gehouden, maar ontkent de mishandeling. De verdachte is werkloos, heeft geen inkomen en heeft schulden gemaakt. Hij omschrijft zichzelf als 'psychiatrisch patiënt'. Hij is in behandeling wegens een alcoholprobleem en was ook tijdens het delict onder invloed van alcohol. De reclassering onthoudt zich van advies vanwege de 'opstelling van betrokkene'.

Bijz. vw.

Verplichte (ambulante) behandeling. Voortzetting behandeling alcoholprobleem bij verslavingskliniek [...] in [...]

Casus #201

Sf:	Mishandeling familie (art. 300 jo. 304 onder 1 Sr); belediging (art. 266 Sr); bedreiging (art. 285-1 Sr)
Sepotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	2 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht; ambulante behandeling; schadevergoeding
Rapp.:	Niet gevolgd; vervolging geadviseerd
Strafeis:	TS 60 uur GS 2 weken vw. met bijz. vw. (mishandeling, huiselijk geweld); GB € 150 (belediging); TS 20 uur GS 2 weken vw. (bedreiging, huiselijk geweld)

De verdachte heeft vaak ruzie met zijn ex-vriendin. Hij lijkt volgens de rapportage zijn aandeel in het delict te 'bagatelliseren' en legt de schuld voornamelijk bij het slachtoffer. Hij 'geeft geen blijk van zelfinzicht'. De verdachte is werkloos en ontvangt een uitkering. Hij heeft schulden. Hij heeft een ggz-behandeling gevolgd. De reclassering adviseert om de zaak 'indien mogelijk' aan de rechtbank voor te leggen. Bij afdoening via een OM-zitting wordt een voorwaardelijk sepot met meldplicht en behandelverplichting geadviseerd.

Uit een afloopbericht blijkt dat de voorwaarden zijn nageleefd en dat de verdachte zich op een 'positieve manier' heeft ontwikkeld en dat het recidiverisico 'laag blijft'.

Bijz. vw. 1

Zich zal melden bij de Stichting Reclassering Nederland wanneer en zolang die genoemde stichting dit nodig acht (meldingsgebod).

Bijz. vw. 2

Zal deelnemen aan een behandeling bij een forensische polikliniek als [...], of een soort gelijke ambulante (forensische) zorginstelling; zich zal houden aan de aanwijzingen die hem in het kader van die behandeling en/of toezicht door of namens de instelling/behandelaar zullen worden gegeven.

Bijz. vw. 3

Schadevergoeding € 793,05.

Casus #212

Sf:	Diefstal (art. 310-1 Sr)
Sepotcode:	Ander dan strafrechtelijke ingrijpen prevaleert (20)
Proeftijd:	2 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht; ambulante behandeling
Rapp.:	Gevolgd
Strafeis:	GB € 200

De verdachte bekent, aldus de rapportage, het delict 'deels'. Zij nam vijf artikelen bij De Bijenkorf mee naar buiten zonder af te rekenen. Zij verklaart daarover dat ze dat niet met opzet heeft gedaan, maar vergeten was af te rekenen. De verdachte heeft een problematische relatie met haar moeder. Haar vader is verslaafd aan drugs. Ze heeft een hbo-opleiding afgerond en vast inkomen uit werk. Volgens de rapportage beschikt de verdachte niet over 'voldoende zelfinzicht'. Er is sprake van een onverwerkt jeugdtrauma, volgens de reclassering een 'criminogene factor', waarvoor behandeling is aangewezen. De verdachte vindt zelf ook dat behandeling nodig is. Het recidiverisico wordt ingeschat als 'onbekend'. Het reclasseringstoezicht bestaat uit 'ondersteunende gesprekken' en het 'gemotiveerd' houden van de verdachte. Ook verdienen haar 'denkpatronen alsmede gedrag' aandacht in het toezicht en moeten gesprekken worden gevoerd over 'haar beleving van haar kinder- en jeugd jaren' en de verhouding met haar moeder. De verdachte kan zich vinden in het advies.

Bijz. vw. 1
MeldplichtBijz. vw. 2
Verplichte (ambulante) behandeling*Casus #218*

Sf:	Mishandeling (art. 300-1 Sr)
Sepotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	2 jaar
Bijz. vw.:	Ambulante behandeling; reclasseringstoezicht
Rapp.:	Gevolgd; bevat gedetailleerder geformuleerde voorwaarden
Strafeis:	TS 80 uur en GS 4 weken vw. met bijz. vw.

Volgens de reclasseringsrapportage is sprake van een conflictueuze relatie tussen de verdachte en haar partner. Beiden zijn al onder behandeling. Het recidiverisico is 'hoog'. Ook in een GPS-gespreksverslag van (vermoedelijk) een OM-zitting wordt opgemerkt dat zij vanwege het ontbreken van een eigen inkomen en sociaal netwerk in een 'kwetsbare positie' verkeert. Aan de verdachte is 'alles' uitgelegd.

De bijzondere voorwaarde biedt – volgens het verslag – een ‘verplicht kader’. Hoewel verdachte zich volgens de reclassering ‘coöperatief opstelt’, blijkt uit het dossier niet ondubbelzinnig dat zij instemt met voorwaarden.

Bijz. vw. 1

Verplichte (ambulante) behandeling. Te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Bijz. vw. 2

Reclasseringstoezicht. Te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Casus #268

Sf: Wederspannigheid (art. 190 Sr)
Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd: 1 jaar
Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht; ambulante behandeling; gedragsinterventie; contactverbod
Rapp.: Deels gevolgd; contactverbod was niet geadviseerd
Strafeis: € 350

Wederspannigheid na aanhouding wegens openbare dronkenschap. De verdachte had volgens het reclasseringsrapport zich naar het huis van de opa van zijn partner begeven, omdat deze zijn partner in het verleden zou hebben aangerand. Hij schaamt zich voor het delict. Volgens de reclassering is de verdachte ‘[...] niet in staat geweest om op juiste wijze om te gaan met zijn emoties’. Alcoholgebruik en ‘psychische problematiek’ zouden op het delict van invloed zijn geweest. Ook eerdere delicten zouden onder invloed van alcohol zijn begaan. Hij is daarvoor een aantal maal in behandeling en ook opgenomen geweest. Behandeling in een ‘verplicht kader’ is volgens de reclassering vereist. De reclassering adviseert daarom een voorwaardelijk sepot. De verdachte kan zich in het advies vinden. In het verslag van de OM-zitting wordt opgemerkt dat drankgebruik het onderliggende probleem is. De verdachte erkent dat en wil daarvoor hulp. Volgens een afloopbericht van de reclassering heeft hij aan alle voorwaarden voldaan.

Bijz. vw. 1

Zich houden aan de aanwijzingen die GGZ Reclassering [...] hem geeft voor zover deze niet reeds zijn opgenomen in een andere bijzondere voorwaarde. Betrokene meldt zich bij GGZ Reclassering [...], gedurende een door de parketsecretaris bepaalde periode, zo frequent als de Reclassering dit gedurende deze periode nodig acht. te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Bijz. vw. 2

Behandelverplichting. Gezien de (vermoedelijke) samenhang van het instabiel psychisch welzijn met het gedrag van de heer x wordt hij verplicht om zich hiervoor ambulante te laten behandelen door GGZ [...] of soortgelijke instellingen. Te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Bijz. vw. 3

Deelname aan een gedragsinterventie/leefstijltraining.

Bijz. vw. 4

De heer X wordt verboden om contact te (laten) leggen met de heer Y. Te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Casus #271

Sf: Mishandeling familie (art. 300 jo. 304 onder 1 Sr)
Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd: 1 jaar
Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht; ambulante behandeling
Rapp.: Alleen reclasseringstoezicht geadviseerd (rapportage zelf beschikbaar)
Strafeis: TS 60 uur GS 2 weken vw. (huiselijk geweld)

Uit een GPS-gespreksverslag blijkt dat de reclassering een voorwaardelijk sepot met toezicht adviseert. Omdat de verdachte 'veel problemen thuis' heeft, is door het OM voor deze wijze van afdoening gekozen. De verdachte heeft een waarschuwing gekregen wegens niet naleven van het reclasseringstoezicht.

Uit het afloopbericht van de reclassering blijkt dat de verdachte de algemene voorwaarde heeft overtreden. Ze is aangehouden met een gestolen fiets. Dat heeft niet geleid tot vervolging in de geseponeerde zaak.

Bijz. vw. 1

Meldplicht. Te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Bijz. vw. 2

Verplichte (ambulante) behandeling. Te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Casus #345

Sf:	Bedreiging (art. 285-1 Sr)
Sepotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	1 jaar
Bijz. vw.:	Ambulante behandeling, reclasseringstoezicht
Rapp.:	Gevolgd
Strafeis:	TS 40 uur

In deze zaak gaat het om een langdurige burenruzie. Uit handgeschreven notities blijkt dat behandeling als voorwaarde is gesteld om de verdachte te leren zijn agressie te reguleren. Het bijgevoegde reclasseringsrapport is niet onderbouwd.

Bijz. vw. 1

Verdachte zal zich gedurende de proeftijd onder behandeling stellen van de [...] te [...] op de tijden en plaatsen als door de [...] aan te geven teneinde zich te laten behandelen voor agressie- en/of onderliggende problematiek.

Bijz. vw. 2

Betrokkene zal zich – nadat hij is opgeroepen – houden aan de adviezen en aanwijzingen van Reclassering Nederland, [...] te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Reclasseringstoezicht dat ook ambulante behandeling mag inhouden*Casus #65*

Sf:	Diefstal in vereniging (art. 310-1 jo. 311-1 sub 4 Sr)
Sepotcode:	Gezondheidstoestand (53)
Proeftijd:	1 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht waaronder indien nodig ambulante behandeling
Rapp.:	Niet beschikbaar
Strafeis:	GB € 200

Het dossier bevat geen reclasseringsrapport, maar wel een afloopbericht. De verdachte lijdt aan een verstandelijke beperking. Uit een gespreksverslag in GPS blijkt dat de verdachte 'akkoord' gaat. Uit het afloopbericht blijkt dat verdachte aanvankelijk weinig vertrouwen had in hulpverlening. Uiteindelijk is een passende ambulante behandeling gevonden. De voorwaarden zijn nageleefd.

Bijz. vw.

Toezicht met meldplicht zolang de Reclassering dit noodzakelijk acht, ook als dit inhoudt ambulante behandeling bij [...] of een soortgelijke instelling. te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Casus #100

Sf: Diefstal (art. 310 Sr)
Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd: 1 jaar
Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht waaronder indien nodig ambulante behandeling
Rapp.: Niet beschikbaar
Strafeis: GB € 200

Uit een afloopbericht blijkt dat het toezicht voortijdig is beëindigd, omdat het recidiverisico verminderd is en nu wordt ingeschat als 'laag'.

Bijz. vw.

Betrokkene moet zich houden aan de aanwijzingen die de Reclassering hem geeft, voor zover deze niet al zijn opgenomen in een andere bijzondere voorwaarde. Daartoe moet hij gehoor geven wanneer hij een uitnodiging krijgt van de Reclasse- ring. Hierna moet hij zich gedurende de door Reclasse- ring bepaalde perioden blijven melden zo frequent als de Reclasse- ring dit gedurende deze perioden nodig acht, ook als dit inhoudt dat betrokkene een nader door de Reclasse- ring te bepa- len gedragsinterventie dient te volgen. Ook dient betrokkene mee te werken aan het afnemen van een screeningsinstrument (RISc, B- Safer, Quick scan), indien de Reclasse- ring dit nodig acht en dient hij zich te conformeren aan het daaruit voort- komende plan van aanpak, ook als dit een behandeling bij een andere instelling of organisatie inhoudt. te voldoen binnen een termijn van 6 maanden.

Casus #110

Sf: Diefstal (art. 310 Sr)
Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd: 2 jaar
Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht waaronder indien nodig ambulante behan- deling/gedragsinterventie
Rapp.: Niet beschikbaar
Strafeis: GB € 200

Uit een afloopbericht blijkt dat sprake is van schuldenproblematiek en dat het toe- zicht erop gericht is geweest deze te verminderen.

Bijz. vw.

Betrokkene moet zich houden aan de aanwijzingen die de Reclassering hem geeft, voor zover deze niet al zijn opgenomen in een andere bijzondere voorwaarde. Daartoe moet hij gehoor geven wanneer hij een uitnodiging krijgt van de Reclasseur. Hierna moet hij zich gedurende de door Reclasseur bepaalde perioden blijven melden zo frequent als de Reclasseur dit gedurende deze perioden nodig acht, ook als dit inhoudt dat betrokkene een nader door de reclassering te bepalen gedragsinterventie dient te volgen. Ook dient betrokkene mee te werken aan het afnemen van een screeningsinstrument (RISc, B- Safer, Quick scan), indien de reclassering dit nodig acht en dient hij zich te conformeren aan het daaruit voortkomende plan van aanpak, ook als dit een behandeling bij een andere instelling of organisatie inhoudt. te voldoen binnen een termijn van 6 maanden.

Casus #126

Sf: Mishandeling familie (art. 300-1 jo. 304 sub 1 Sr)
Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd: 1 jaar
Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht waaronder indien nodig ambulante behandeling
Rapp.: Niet beschikbaar
Strafeis: TS 40 uur deels vw. met bijz. vw. (huiselijk geweld)

Uit het afloopbericht van de reclassering blijkt dat het gaat om echtelijke problemen waarin alcoholgebruik een rol speelt. De verdachte heeft een behandeling gevolgd om zijn verslaving te boven te komen. De vorderingen zijn volgens de kliniek beperkt. De voorwaarden zijn nageleefd.

Bijz. vw.

De verdachte wordt verplicht zich binnen 5 dagen volgend op datum van uitreiking van het voorwaardelijk sepot in deze zaak te melden bij [...] Reclasseur te [...] op het volgende telefoonnummer: [...]. Hierna dient de verdachte zich te blijven melden zolang de Reclasseur dat nodig acht, ook als dat inhoudt dat betrokkene een behandeling ondergaat gericht op het onder controle brengen van zijn alcoholverslaving en eventueel daarmee gepaardgaande agressieproblematiek. De verdachte stemt er mee in dat indien zijn behandelaars dat nodig achten zijn partner bij de behandeling betrokken wordt eventueel in de vorm van gezinsgesprekken. Het verplichte contact met de Reclasseur eindigt uiterlijk 1 jaar na datum van uitreiking van het voorwaardelijk sepot. te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Casus #136

Sf:	Vernieling (art. 350-1 Sr)
Sepotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	2 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht waaronder indien nodig ambulante behandeling
Rapp.:	Gevolgd
Strafeis:	GB € 225

De verdachte kreeg ruzie met zijn partner, waarbij een ruitje in een deur gesneuveld is. Tijdens het delict was de verdachte onder invloed van alcohol (drie flesjes bier). Volgens de reclassering heeft het gebruik van alcohol mogelijk een 'negatieve rol' gespeeld. De verdachte is eerder vanwege onder andere mishandeling met justitie in aanraking geweest, waardoor volgens de reclassering mogelijk sprake is van een beginnend delictpatroon. Er is sprake van zwakbegaafdheid en schulden. De verdachte heeft geen eigen woonruimte. Dit zijn echter geen risicofactoren. Wel een risicofactor is middelengebruik. Het toezicht zou volgens de reclassering gericht moeten zijn op het vinden van woonruimte, inzicht in de financiële situatie en in het middelengebruik. De verdachte kan zich vinden in het advies.

Uit wat vermoedelijk een verslag van een OM-zitting is, blijkt dat de verdachte instemt met het sepot.

De verdachte krijgt een officiële waarschuwing omdat hij afspraken met de reclassering meerdere malen niet nakomt.

Bijz. vw.

Dat hij, verdachte, zich zal houden aan de aanwijzingen van de reclassering, welke aanwijzing kan inhouden het volgen van een behandeling en/of therapie, zolang die instelling zulks nodig acht te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Casus #138

Sf:	Diefstal (art. 310 Sr)
Sepotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	2 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht waaronder indien nodig ambulante behandeling
Rapp.:	Gevolgd; behandeling werd als afzonderlijke voorwaarde geadviseerd
Strafeis:	GB € 200

In deze zaak gaat het om een winkeldiefstal door een vrouw met – volgens de reclasseringsrapportage – psychische klachten. Zij is eerder wegens diefstal met justitie in aanraking gekomen en heeft zich ook toen ‘verscholen’ achter psychische problematiek. Zij is in behandeling bij de ggz. Zij is gemotiveerd om in een ‘verplicht kader’ behandeling/begeleiding te ondergaan en gaat akkoord met het advies. Volgens de reclassering is dat ook aangewezen, omdat de verdachte in haar huidige behandeling uit schaamte de door haar gepleegde feiten niet bespreekt. Het risico op recidive wordt als ‘matig’ ingeschat.

Omdat toezicht op ‘recidivegebied en maatschappelijk gebied’ weinig toegevoegde waarde meer zou hebben, adviseert de reclassering het toezicht een half jaar voor afloop van de termijn te beëindigen.

Bijz. vw.

Dat, zij, verdachte zich gedurende de proeftijd zal gedragen naar de aanwijzingen van de Reclassering, welk aanwijzing kan inhouden het volgen van een behandeling (bij GGZ [...]) en/of therapie zolang die instelling zulks nodig acht te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Casus #157

Sf:	Mishandeling familie (art. 300-1 jo. 304 sub 1 Sr)
Sepotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	2 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht waaronder indien nodig ambulante behandeling
Rapp.:	Deels gevolgd; behandeling werd als afzonderlijke voorwaarde geadviseerd
Strafeis:	TS 40 uur deels vw. met bijz. voorw. (huiselijk geweld)

Blijkens de rapportage ontkent de verdachte zijn echtgenote te hebben mishandeld. Hij zou slechts ‘drie tikjes op de arm’ hebben gegeven. Het gezin heeft schulden. De partners zitten in de schuldsanering. Financiële problemen leiden tot spanningen in het gezin. Het advies om behandeling als voorwaarde te stellen is niet

onderbouwd. Een recidiverisico wordt niet genoemd. De verdachte is bereid mee te werken.

Bijz. vw.

Dat hij, verdachte, zich gedurende de proeftijd zal houden aan de aanwijzingen van de Reclassering, welke aanwijzing kan inhouden het volgen van een behandeling en of therapie zolang die instelling zulks nodig acht. te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Casus #164

Sf: Bedreiging (art. 285-1 Sr)
Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd: 2 jaar
Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht waaronder indien nodig ambulante behandeling
Rapp.: Deels gevolgd; behandeling werd als afzonderlijke voorwaarde geadviseerd
Strafeis: TS 20 uur en GS 2 weken vw. met bijz. vw. (huiselijk geweld)

Volgens het reclasseringsrapport gaat het om echtelijke problemen, waaronder drankmisbruik door de verdachte en daarmee gepaard gaande agressie. De verdachte zegt 'nergens mee akkoord' te gaan. De reclassering concludeert dan ook dat de 'ontvankelijkheid voor begeleiding/behandeling' laag is, maar adviseert daartoe toch.

Bijz. vw.

Dat hij, verdachte, zich zal houden aan de aanwijzingen van de Reclassering, welke aanwijzing kan inhouden het volgen van een behandeling en/of therapie, zolang die instelling zulks nodig acht.

Casus #166

Sf: Diefstal, meermaals (art. 310 Sr)
Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd: 2 jaar
Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht waaronder indien nodig ambulante behandeling
Rapp.: Gevolgd; behandeling werd als afzonderlijke voorwaarde geadviseerd
Strafeis: GB € 300 of TS 24 uur (recidive)

De verdachte weet niet waarom ze enkele blikjes drank gestolen heeft. Ze had eerder te weinig geld, nu niet meer. De reclassering kan daarom geen inschatting van

het recidiverisico maken. Wel is sprake van een 'delictpatroon'. De reclassering vindt het 'zorgelijk' dat de verdachte in de thuiszorg werkzaam is en verantwoordelijkheid draagt voor een 'kwetsbare doelgroep'. Ze heeft een beperkt inkomen en draagt ook de zorg voor een inwonend kind. De bijzondere voorwaarden moeten ertoe leiden dat zij inzicht verkrijgt in haar gedrag en in risicofactoren. Uit het rapport blijkt niet dat de verdachte instemt met de voorwaarden.

Uit een GPS-notitie blijkt dat de parketsecretaris een voorwaardelijk sepot met behandeling 'oplegt'. De verdachte gaat daarmee akkoord.

Bijz. vw.

Dat zij, verdachte, zich zal houden aan de aanwijzingen van de Reclassering, welke aanwijzing kan inhouden het volgen van een behandeling of therapie, zolang die instelling zulks nodig acht. te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Casus #239

Sf: Belediging (art. 266-1 Sr)
 Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
 Proeftijd: 1 jaar
 Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht waaronder indien nodig ambulante behandeling
 Rapp.: Gevolgd
 Strafeis: TS 20 uur of GB € 100 (jeugd)

In deze zaak betreft het een zeventienjarige verdachte die ervan verdacht wordt zijn moeder beledigd te hebben onder andere door te spugen. Volgens het reclasseringsrapport is sprake van een problematische thuissituatie. Er bestaan ook eerdere veroordelingen/verdenkingen. Daarnaast is hij eerder met hulpverlening in aanraking geweest en is op het moment bezig met een nieuwe intake. Hij is van mening dat hij ' [...] de consequenties van zijn gedrag al heeft ervaren doordat hij op het politiebureau heeft gezeten.' Het risico op recidive wordt ingeschat als 'hoog'. De voorwaarde heeft betrekking op de behandeling waarvoor de verdachte zich niet heeft aangemeld. Uit het rapport blijkt niet dat hij met het advies instemt. Uit het handgeschreven verslag van de OM-zitting blijkt dat de nieuwe behandeling in overleg is gestaakt. Onduidelijk is waarom de voorwaarde toch gehandhaafd is.

Bijz. vw.

Dat de minderjarige zich zal houden aan de aanwijzingen van Jeugdbescherming Regio [...], ook als dit inhoudt het meewerken aan behandeling bij de [...] (zie pagina 18 van het uitgebreid advies van de RvdK). te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Casus #274

Sf:	Mishandeling familie (art. 300-1 jo. 304 onder 1 Sr)
Sepotcode:	Ander dan strafrechtelijke ingrijpen prevaleert (20)
Proeftijd:	1 jaar
Bijz. vw.:	Meewerken aan door de reclassering voor te stellen scholing en/of opleiding en/of behandeling
Rapp.:	Deels gevolgd; meldplicht was ook geadviseerd
Strafeis:	TS 40 uur deels vw. met bijz. vw.

De verdachte wordt verdacht van het mishandelen van haar zoon. Zij ontkent het delict. De vakantie verliep niet goed en zij moest de kinderen vaak 'waarschuw- wen/straffen'. Van mishandeling zou geen sprake zijn. Haar zoon zou een valse aangifte hebben gedaan, waarna de kinderen uit huis zijn geplaatst. De financiële situatie is problematisch, er zijn onder andere veel schulden. De verdachte geeft aan de opvoeding anders aan te kunnen pakken, maar legt volgens de reclassering de schuld grotendeels bij de zoon. 'Pedagogische onmacht alsmede een beperkt inzicht in de ontwikkelingsbehoefte van haar beide kinderen lijken ten grondslag te liggen aan het ten laste gelegde', volgens de conclusie van het rapport. Het recidiverisico lijkt te zijn 'afgewend', omdat de kinderen uit huis zijn geplaatst en wordt overigens als 'laag' ingeschat. De verdachte is het eens met het advies.

Bijz. vw.

Meewerken aan door de Reclassering Nederland voor te stellen scholing en/of opleiding en/of behandeling.

Casus #331

Sf:	Bedreiging (art. 285-1 Sr); mishandeling familie (art. 300-1 jo. 304 sub 1 Sr)
Sepotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	2 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht waaronder indien nodig trainingen, ambulante behandelingen, cursussen, urinecontroles, dagbesteding/ werk of andere voorwaarden
Rapp.:	Deels gevolgd; bijz. vw. afzonderlijk vermeld; begeleid wonen niet overgenomen
Strafeis:	TS 90 uur en GS 6 weken vw. met bijz. vw. (bedreiging, huiselijk geweld, recidive); TS 90 uur en GS 3 weken vw. met bijz. vw. (mishandeling, huiselijk geweld, recidive)

In deze casus is sprake van agressie door de verdachte jegens zijn partner. De verdachte ontkent volgens de reclasseringsrapportage grotendeels. Hij heeft eerder onder reclasseringstoezicht gestaan van verslavingszorg. Het recidiverisico

wordt '(zeer) hoog' genoemd. De reclassering is van oordeel dat ambulante behandeling onvoldoende is om 'goede grip' te kunnen krijgen op de problematiek en acht daarom klinische opneming geïndiceerd. De verdachte is daarvoor al aangemeld.

Uit een tweede rapportage blijkt dat de verdachte niet mee wil werken aan opneming. Wel wil hij meewerken aan begeleid wonen en heeft hij zich daarvoor aangemeld. Daarom wordt geadviseerd de voorwaarde te stellen dat hij zich laat opnemen in een instelling voor begeleid wonen. Onduidelijk is of het voorwaardelijk sepot daarvoor een grondslag biedt. Deze bijzondere voorwaarde is daarin niet afzonderlijk genoemd.

Het dossier bevat een officiële waarschuwing. De verdachte zou zich niet melden op de afspraken met de verslavingszorg.

Bijz. vw.

Dat hij, verdachte, zich dient te houden gedurende de proeftijd aan aanwijzingen die hem worden gegeven door of namens de Reclassering [...] en of soortgelijke instelling (voor zo lang recl. dit noodzakelijk acht). Hij dient zich binnen 7 werkdagen te melden bij de Reclassering [...] en zich vervolgens houden aan een meldingsplicht. Ook dient hij zich te houden aan aanwijzingen ook indien dit trainingen, behandelingen en/of cursussen zijn door [...] en/of een soortgelijke instelling (bijv FACT Zorg [...]). Andere voorwaarden kunnen zijn urinecontroles, dagbesteding/werk en/of soortgelijke voorwaarden. te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Gedraginterventie

Casus #21

Sf:	Vernieling (art. 350-1 Sr); mishandeling familie (art. 300-1 jo. 304 sub 1 Sr)
Sepotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	2 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht; gedragsinterventie; schadevergoeding
Rapp.:	Gevolgd
Strafeis:	TS 24 uur deels vw. met bijz. vw. (vernieling, huiselijk geweld); TS 60 uur en GS 2 weken vw. met bijz. vw. (mishandeling, huiselijk geweld)

Problematisch alcoholgebruik leidt er volgens het reclasseringsrapport toe dat de verdachte impulsief handelt. Dit kan tot agressie leiden, hoewel de verdachte niet eerder ter zake van mishandeling met justitie in aanraking is gekomen. Het recidiverisco wordt ingeschat als 'matig'. Daarom wordt geadviseerd om als bijzondere voorwaarde te stellen dat de verdachte een gedragsinterventie gericht op het tegengaan van partnergeweld volgt. De reclassering heeft dit advies niet met

de verdachte kunnen bespreken. Uit een gespreksverslag in GPS blijkt dat de verdachte aan de gedragsinterventie wil meewerken.

Bijz. vw. 1

Meldplicht. Te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Bijz. vw. 2

Gedragsinterventie; uitvoeren van GI BORG. Het reclasseringstoezicht kan voortijdig positief beëindigd worden op het moment dat de BORG positief is afgerond te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Bijz. vw. 3

Schadevergoeding 244.44 euro. Dient de schade à €244,44 te vergoeden aan [X] te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Casus #41

Sf: Oplichting (art. 321-1 Sr)
Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd: 2 jaar
Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht; gedragsinterventie
Rapp.: Gevolgd; in rapport wordt van ambulante behandeling gesproken in plaats van een gedragsinterventie
Strafeis: TS 60 uur

Het dossier bevat een beknopt reclasseringsrapport. De verdachte ontkent het feit, maar staat wel open voor hulpverlening om het probleem dat hij 'makkelijk boos kan reageren' te behandelen. De kans op recidive wordt 'laag' ingeschat. Uit een gespreksverslag in GPS blijkt dat de verdachte 'accepteert'.

Bijz. vw.

Een jaar lang meldplicht Reclassering, volgen agressieregulatie training DOK te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Casus #76

Sf:	Aanwezig hebben stof lijst I (art. 2 sub C Ow)
Sepotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	1 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht; gedragsinterventie
Rapp.:	Niet gevolgd; jeugdinstelling of reclasseringsbegeleiding was geadviseerd
Strafeis:	TS 90 uur

De verdachte ontkent het delict. Hij zegt niet te hebben geweten dat de vriend met wie hij zich in een auto bevond drugs ging verhandelen. De verdachte is 'sterk beïnvloedbaar' en een 'zeer zwakke jongere' met een IQ van 49, aldus het reclasseringsrapport. Hij zou wel mee willen werken aan begeleiding, maar niet blijkt dat hij heeft ingestemd met het advies. Het recidiverisico wordt als 'matig' ingeschat. Uit een afloopbericht van de reclassering blijkt dat de beoogde gedragsinterventie is afgebroken, omdat de cognitieve vermogens van de verdachte te beperkt bleken. Voor het overige is de verdachte de voorwaarden nagekomen. Hij krijgt 'ambulante ondersteuning' van zorgbureau Talent.

Bijz. vw. 1

Verdachte dient zich te melden binnen 3 dagen volgend op de uitreiking van deze beslissing bij de Reclassering [...] op het telefoonnummer [...]. Verdachte dient zich te houden aan de aanwijzingen en richtlijnen van de Reclassering gedurende de proeftijd van 12 maanden of zoveel korter als de Reclassering nodig acht.

Bijz. vw. 2

Verdachte dient mee te werken aan het volgen van de gedragsinterventie Cova Plus.

Casus #338

Sf:	Diefstal (art. 310 Sr)
Sepotcode:	Gezondheidstoestand (53)
Proeftijd:	1 jaar
Bijz. vw.:	Meewerken aan vaststelling identiteit; reclasseringstoezicht waaronder meewerken aan huisbezoeken; training cognitieve vaardigheid
Rapp.:	Gevolgd
Strafeis:	GB € 200

Volgens een beknopt reclasseringsrapport is de verdachte zwakbegaafd. Ze woont onder begeleiding. Delicten zouden voortkomen uit lage 'weerbaarheid'. Een cognitievevaardigheidstraining voor zwakbegaafden kan de weerbaarheid vergroten.

Uit overleg met de officier van justitie zou zijn gebleken dat een dergelijke voorwaarde proportioneel is: '12 uren van 1 sessie, staat gelijk aan een werkstraf van 12-14 uren (pauzes!).' Opgemerkt wordt: 'Dan lijkt me dit een betekenisvolle afdoening.' Uit een gespreksverslag in GPS blijkt dat het advies gevolgd is: '[...] omdat zij zwakbegaafd is en begeleid woont.'

Bijz. vw. 1

Dat verdachte ten behoeve van het vaststellen van zijn identiteit medewerking verleent aan het nemen van een of meer vingerafdrukken en of een identiteitsbewijs, als bedoeld in artikel 1 van de Wet op de identificatieplicht, ter inzage aanbiedt.

Bijz. vw. 2

Verdachte medewerking verleent aan het reclasseringstoezicht, bedoeld in artikel 14d, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht, de medewerking aan huisbezoeken daaronder begrepen; dat verdachte zich op uitnodiging van de Reclassering Nederland, [...] te [...], meldt en daarna zolang de Reclassering dit noodzakelijk acht.

Bijz. vw. 3

Dat verdachte zal deelnemen aan een gedragsinterventie, bestaande uit een COVA+ training, aangeboden door de Reclassering Nederland [...] of soortgelijke instelling waarbij verdachte zich dient te houden aan de aanwijzingen zoals die gedurende deze gedragsinterventie door of namens voornoemde instelling aan veroordeelde zullen worden gegeven, te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Reclasseringstoezicht dat gedragsinterventie mag inhouden

Casus #127

Sf: Mishandeling familie (art. 300-1 jo. 304 sub 1 Sr)
Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd: 2 jaar
Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht dat ook gedragsinterventie mag inhouden
Rapp.: Niet beschikbaar; wel gevolgd
Strafeis: TS 60 uur en GS 2 weken vw. met bijz. vw. (huiselijk geweld)

Uit het ZSM-journaal blijkt dat de verdachte een 'kwaaië dronk' heeft en dan ruzie kan krijgen met zijn vriendin. De verdachte wil zelf graag hulpverlening gericht op het alcoholgebruik.

Bijz. vw.

Betrokkene moet zich houden aan de aanwijzingen die de Reclassering hem geeft, voor zover deze niet al zijn opgenomen in een andere bijzondere voorwaarde.

Daartoe moet hij respons geven wanneer hij een uitnodiging krijgt van de Reclassering. Hierna moet hij zich gedurende de door Reclassering bepaalde perioden blijven melden zo frequent als de Reclassering dit gedurende deze perioden nodig acht, ook als dit inhoudt dat betrokkene een nader door de Reclassering te bepalen gedragsinterventie volgt. Ook dient betrokkene mee te werken aan het afnemen van een screeningsinstrument (RISc, B- Safer, Quick scan), indien de Reclassering dit nodig acht en dient hij zich te conformeren aan het daaruit voortkomende plan van aanpak, te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Reclasseringstoezicht

Casus #61

Sf:	Diefstal (art. 310 Sr)
Sepotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	1 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht incl. schuldhelpverlening
Rapp.:	Gevolgd
Strafeis:	GB € 500 of TS 40 uur (recidive)

Volgens de reclassering gaat het om een '[...] weinig zelfredzame vrouw welke ondersteuning kan gebruiken in het verbeteren van haar persoonlijke situatie.' De verdachte zegt kleding te hebben gestolen om deze te kunnen verkopen. Zij kan zich vinden in het advies van de reclassering.

De verdachte heeft in de eerste zeven maanden niet meegewerkt aan het toezicht. De reclassering heeft daarom geadviseerd tot vervolging over te gaan. Omdat vervolgens wel contact tot stand kwam, is besloten de vervolging alsnog te staken.

Bijz. vw.

De veroordeelde/verdachte moet zich melden op/binnen 5 werkdagen volgend op 10 december 2015 bij Reclassering Nederland op het volgende adres [...]. Toezicht houdt feitelijk mede in dat vd zich aan schuldhelpverlening onderwerpt.

Casus #71

Sf:	Vernieling (art. 350-1 Sr)
Sepotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	1 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht; schadevergoeding
Rapp.:	Niet beschikbaar
Strafeis:	GB € 325

Uit een afloopbericht van de reclassering blijkt dat het delict gepleegd is door een 'beperkte man die niet voldoende zelfstandig kan functioneren'. Omdat hij destijds veel problemen had, wilde hij door de vernieling te plegen om hulp vragen. In het kader van reclasseringstoezicht volgt de verdachte een behandeling, die na beëindiging op 'vrijwillige basis' wordt voortgezet. De verdachte wil graag dat het toezicht wordt voortgezet.

Bijz. vw. 1

Dat de verdachte zich binnen 3 dagen volgend op de uitreiking van deze beslissing zal melden bij de SVG Reclassering [...] te [...].dat de verdachte zich zal houden aan de aanwijzingen en de richtlijnen van de Reclassering gedurende de proeftijd van 1 jaar of zoveel korter als de Reclassering nodig acht; te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Bijz. vw. 2

Schadevergoeding 517.52 euro te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Casus #78

Sf:	Diefstal (art. 310 Sr)
Sepotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	1 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht
Rapp.:	Gevolgd
Strafeis:	GB € 200

De verdachte heeft een greep in de kassa van een supermarkt gedaan. Hij blowt dagelijks en verklaart tegen de reclassering dat hij sinds enige tijd psychoses ervaart en daarvoor medicatie krijgt voorgeschreven. Hijzelf en zijn ouders weten niet hoe zij 'begeleiding en ondersteuning' moeten organiseren. Tijdens het delict zou sprake zijn geweest van een psychose. De verdachte is eerder gedwongen opgenomen geweest. Zijn ouders 'zien door de bomen het bos niet meer' en weten niet hoe ze passende hulpverlening moeten vinden. Het recidiverisico wordt 'laag' ingeschat. Volgens de reclassering is het wenselijk dat betrokkene naar 'passende hulpverlening' wordt 'toegeleid'. Uit een afloopbericht blijkt dat de voorwaarden zijn nageleefd.

Bijz. vw.

Hulp en steun door Reclassering te voldoen binnen een termijn van 3 maanden.

Casus #83

Sf: Dwang meermaals (art. 284-1 sub 1 Sr)
 Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
 Proeftijd: 1 jaar
 Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht
 Rapp.: Niet gevolgd; advies was (deels) vw. werkstraf
 Strafeis: Geen richtlijn

De verdachte ondergaat volgens het reclasseringsrapport ambulante behandeling wegens de psychische problematiek die de achtergrond zou vormen voor het delict. Hij heeft twee minderjarige meisjes gedreigd digitaal uitgewisselde naaktfoto's/-filmpjes openbaar te maken. Dit zou zijn voortgekomen uit drugsgebruik en angst voor afwijzing. Het recidiverisico wordt ingeschat als 'laag/gemiddeld'. Uit een afloopbericht blijkt dat de voorwaarden zijn nagekomen.

Bijz. vw.

Hulp en steun door Reclassering te voldoen binnen een termijn van 3 maanden

Casus #96

Sf: Mishandeling familie meermaals (art. 300-1 jo. 304 sub 1 Sr)
 Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
 Proeftijd: 2 jaar
 Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht; contactverbod
 Rapp.: Gevolgd (niet beschikbaar)
 Strafeis: TS 80 uur en GS 2 weken vw. met bijz. vw.

Uit het ZSM-journaal blijkt dat de verdachte ontkent, maar niettemin wil 'meewerken' aan een voorwaardelijk sepot met bijzondere voorwaarden.

Bijz. vw. 1

De verdachte wordt verplicht zich binnen 5 dagen volgend op datum van uitreiking van het voorwaardelijk sepot te melden bij Reclassering Nederland te [...] op het volgende telefoonnummer: [...]. Hierna dient de verdachte zich te blijven melden zolang de Reclassering dat nodig acht. Het verplichte contact met de reclassering eindigt uiterlijk 1 jaar na datum van uitreiking van het voorwaardelijk sepot, te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Bijz. vw. 2

Contactverbod: De verdachte wordt verplicht om gedurende het toezicht geen contact te leggen met het slachtoffer in deze zaak, te weten x (geboren op x te x, en wonende te x), tenzij met medeweten en toestemming van de Reclassering.

Casus #117

Sf: Grootschalig bezit kinderporno (gewoonte) (art. 240b-1, 2 Sr)
Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd: 2 jaar
Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht; donatie aan Meldpunt Kinderporno; afstand doen van beslag
Rapp.: Deels gevolgd; afstand beslag was niet geadviseerd
Strafeis: GS 12 maanden

In een periode van werkloosheid en emotionele problemen ontstaat blijkens het reclasseringsrapport de gewoonte bij de verdachte om kinderporno te kijken. Hij omschrijft het als een vlucht uit de werkelijkheid en zou er geen seksuele gevoelens bij ervaren. Hij schaamt zich voor zijn gedrag. Het recidiverisico is laag. De verdachte is inmiddels in behandeling voor zijn problemen en heeft weer werk. Het reclasseringstoezicht zou moeten bestaan uit ondersteuning bij het doen van de donatie aan het Meldpunt Kinderporno. De verdachte wil daaraan meewerken. Vanwege het lage recidiverisico kan het toezicht kort zijn. Uit een afloopbericht blijkt dat het bedrag is overgemaakt.

Bijz. vw. 1

Meldplicht.

Bijz. vw. 2

Verplicht wordt om een geldbedrag, groot 1.000,- euro, over te maken aan het Meldpunt Kinderporno (reclassering dient hier toezicht op te houden en het OM hierover schriftelijk te informeren (stortingsbewijs)).

Bijz. vw. 3

Afstand doen van het beslag.

Casus #153

Sf:	Bedreiging (art. 285-1 Sr); mishandeling (art. 300-1 Sr)
Sepotcode:	Gewijzigde omstandigheden (55)
Proeftijd:	2 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht
Rapp.:	Deels gevolgd; behandeling was ook geadviseerd
Strafeis:	TS 40 uur (bedreiging); € 400 (mishandeling)

Volgens het reclasseringsrapport heeft de verdachte moeite om om te gaan met stress die onder andere veroorzaakt wordt door relatieperikelen. Het recidiverisico wordt 'matig' ingeschat. Verdachte 'staat positief tegenover' behandeling. Geadviseerd wordt ambulante behandeling om met stress en verdriet om te leren gaan. Zij zou al zijn aangemeld. Het lijkt erop dat de bijzondere voorwaarde ook op ambulante behandeling ziet. In een GPS-gespreksverslag staat vermeld dat de verdachte 'akkoord' gaat met het 'strafvoorstel' van de officier van justitie.

Bijz. vw.

Reclasseringsbegeleiding ([...] of soortgelijke instelling) te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Casus #175

Sf:	Bedreiging (art. 285-1 Sr)
Sepotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	2 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht
Rapp.:	Deels gevolgd; ambulante behandeling was afzonderlijk geadviseerd
Strafeis:	TS 20 uur en 2 weken vw. (met bijz. vw.) (huiselijk geweld)

De verdachte bedreigt volgens het reclasseringsrapport haar minderjarige dochter. Naar eigen zeggen handelt ze uit frustratie; haar ex-man zou een wig tussen haar en haar dochter willen drijven. Er zijn financiële problemen. De verdachte gebruikt antidepressiva en is gediagnosticeerd met pleinvrees en paniekaanvallen. Zij is daarvoor in behandeling geweest. Op dit moment is zij in behandeling bij een centrum voor ambulante forensische geestelijke gezondheidszorg. Ze is niet negatief over behandeling. Onduidelijk is of de bijzondere voorwaarde ook op ambulante behandeling ziet. Het reclasseringstoezicht heeft als doelstelling: 'Toezien op behandeling. Vergroten inzicht in delictgedrag, probleembesef en probleemoplossend vermogen, copingvaardigheden. Gezien de invloed op haar gedrag motiveren voor schuldhulpverlening.' Het recidiverisico wordt ingeschat als 'matig'. De officier van justitie – zo blijkt uit een GPS-gespreksverslag – deelt de verdachte als 'strafvoorstel' het voorwaardelijk sepot mee.

Bijz. vw.

De verdachte wordt verplicht om zich gedurende de proeftijd te melden op de door de Reclassering aangegeven afspraakmomenten en de aldaar aangegeven aanwijzingen na te leven en zich te houden aan de opdrachten van de reclasseringsorganisatie die in het kader van het toezicht op de naleving van de voorwaarde noodzakelijk zijn te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Casus #176

Sf: Mishandeling familie (art. 300-1 jo. 304 sub 1 Sr)
Sepotcode: Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd: 2 jaar
Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht
Rapp.: Gevolgd
Strafeis: TS 60 uur en GS 2 weken vw. (met bijz. vw.) (huiselijk geweld)

Volgens het reclasseringsrapport is sprake van een conflictueuze relatie tussen moeder en zoon (verdachte). De verdachte is onder behandeling wegens psychische klachten. Hij heeft eerder in het kader van een voorwaardelijk sepot onder reclasseringstoezicht gestaan. De reclassering adviseert opnieuw toezicht. Uit het verslag van de OM-zitting blijkt dat de verdachte zegt dat nieuw toezicht 'niet gaat helpen'. 'De secretaris spreekt uit dat zij toch een vw. sepot met een proeftijd van 2 jaren met toezicht [oplegt].'

Bijz. vw.

De betrokkene wordt verplicht om zich gedurende de proeftijd te melden op de door de Reclassering aangegeven afspraakmomenten en de aldaar aangegeven aanwijzingen na te leven en zich te houden aan de opdrachten van de reclasseringsorganisatie die in het kader van het toezicht op de naleving van de voorwaarde noodzakelijk zijn te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Casus #198

Sf: Mishandeling familie (art. 300-1 jo. 304 sub 1 Sr)
Sepotcode: Gewijzigde omstandigheden (55)
Proeftijd: 2 jaar
Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht
Rapp.: Deels gevolgd; advies hield ook in een inspanningsverplichting om zich te houden aan afspraken over het verkrijgen van een inschrijfadres, dagbesteding en inkomen.
Strafeis: TS 40 uur deels vw. (met bijz. vw.) (huiselijk geweld)

De verdachte heeft zijn ex-vriendin geslagen. Er is geen sprake van recidive. Hij heeft geen eigen adres, inkomen of zinvolle dagbesteding. In het reclasseringsrapport

wordt opgemerkt: 'Hij is voor alles afhankelijk van zijn vrienden (en deels van zijn nicht). De afhankelijkheid van zijn vrienden maakt dat het recidiverisico groter is dan het normaliter zou zijn, aangezien betrokkene mogelijk mee zal moeten doen met die vrienden, mochten ze iets kwaads in de zin hebben, om een verblijfplaats en te eten te hebben.'

Bijz. vw.

Zich gedurende een proeftijd van 2 jaar, zal houden aan de aanwijzingen van de Stichting Reclassering Nederland, voor zolang zij dit noodzakelijk acht. In het kader van het (bovenvermelde) Reclasseringstoezicht zich zal melden bij de Stichting Reclassering Nederland wanneer en zolang die genoemde stichting dit nodig acht (meldplicht).

Casus #211

Sf: Mishandeling familie (art. 300-1 jo. 304 sub 1 Sr)
 Sepotcode: Gewijzigde omstandigheden (55)
 Proeftijd: 2 jaar
 Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht
 Rapp.: Deels gevolgd; volgen training stoppen partnergeweld was als bijzondere voorwaarde geadviseerd
 Strafeis: TS 60 uur en GS 2 weken vw. (met bijz. vw.)

De verdachte en zijn partner vertonen volgens het reclasseringsrapport beiden problematisch alcoholgebruik. Dronkenschap leidt met regelmaat tot ruzies. In die context heeft de mishandeling plaatsgevonden. Ontvankelijkheid voor begeleiding zou laag zijn; de verdachte 'staat er negatief tegenover'. Het risico op recidive wordt op korte termijn 'laag' ingeschat, op langere termijn als 'matig'. Het risico op zeer ernstig geweld zou 'laag' zijn. Volgens een verslag van (vermoedelijk) de OM-zitting vindt de partner van de verdachte het 'allemaal erg overtrokken'. Zij heeft de aangifte 'ingetrokken'. Om die reden zijn andere bijzondere voorwaarden dan een meldplicht niet opgelegd.

Bijz. vw.

Meldplicht te voldoen binnen een termijn van 2 jaren.

Casus #219

Sf:	Diefstal (art. 310 Sr)
Seopotcode:	Gewijzigde omstandigheden (55)
Proeftijd:	2 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht
Rapp.:	Deels gevolgd; advies hield ook in een inspanningsverplichting om zich te houden aan afspraken over het verkrijgen werk en aflossing van schulden, ook als dat verwijzing naar een instelling zou betekenen
Strafeis:	TS 50 uur of GS 3 weken onvoorwaardelijke gevangenisstraf.

De verdachte is diverse malen veroordeeld wegens winkeldiefstal en drugsfeiten. De financiële situatie is volgens de reclassering problematisch en staat in verband met de gepleegde feiten. Zij heeft geen werk. Een neef van de verdachte – bij wie zij tijdelijk in huis woont – stelt dat zij '[...] meer moeite kan doen om haar leefsituatie te verbeteren.' De verdachte staat open voor reclasseringsbegeleiding. 'Hoewel zij gemotiveerd is om werk te vinden en toe te werken naar een gezonde financiële situatie, lukt dit haar niet op eigen kracht. Betrokkene zou gebaat zijn bij hulpverlening binnen een gedwongen kader ter voorkoming van recidive', aldus het reclasseringsrapport. Het recidiverisico wordt ingeschat als 'hoog'. Uit het dossier blijkt niet of de voorwaarde in de sepotmededeling ook ziet op de door de reclassering genoemde inspanningsverplichtingen.

Bijz. vw.

Meldplicht bij de Reclassering.

Casus #252

Sf:	Mishandeling (art. 300-1 Sr)
Seopotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	1 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht
Rapp.:	Gevolgd
Strafeis:	TS 32 uur

De verdachte heeft een kind van twaalf mishandeld nadat het belletje getrokken had. Volgens het reclasseringsrapport staat de verdachte onder bewind en zijn er enkele moeilijkheden in de gezinssituatie waarvoor het gezin begeleiding krijgt van een 'dorpswerker'. Volgens het reclasseringsrapport staat de verdachte 'dus' open voor begeleiding. Het recidiverisico wordt ingeschat als 'laag'. De conclusie is: 'Door de vele problemen binnen de leefgebieden van de heer x en het niet nakomen van de afspraken, wordt er vanuit de reclassering een reclasseringstoezicht geadviseerd. Dit kan helpen als "stok achter de deur", zodat betrokkene zich houdt

aan de afspraken met de hulpverleningsinstanties. Daarnaast kan dit reclasseringstoezicht helpen om de leefgebieden weer op orde te krijgen bij de heer x.' De verdachte verklaart zelf onschuldig te zijn, '[...] maar mocht de officier mij uiteindelijk schuldig bevinden, zal ik mij moeten schikken in de voorwaarden.' Volgens een afloopbericht van de reclassering heeft het gezin een intensieve gezinsbegeleiding gevolgd, die ook voortgezet is na afloop van het toezicht.

Bijz. vw.

Zich voor de duur van één jaar melden zo frequent de Reclassering dit noodzakelijk acht te voldoen binnen een termijn van 12 maanden.

Casus #257

Sf: Huisvredebreuk (art. 138 Sr); bedreiging (art. 285-1 Sr)
 Sepotcode: Door feit of gevolgen getroffen (52)
 Proeftijd: 2 jaar
 Bijz. vw.: Reclasseringstoezicht
 Rapp.: Deels gevolgd, leefstijltraining was ook geadviseerd
 Strafeis: GB € 300 (huisvredebreuk); GB € 400 (bedreiging)

Verdachte heeft volgens de reclassering een conflict met zijn familie nadat hij van zijn vrouw is gescheiden. De familie heeft nog contact met zijn ex-partner. Volgens de verdachte hebben de feiten daar niets mee te maken, hij zou teleurgesteld zijn dat zijn broer ook een bedrijf is begonnen en 'in zijn vaarwater' komt. Zijn eigen bedrijf loopt niet goed. Hij ontkent dat sprake is van huisvredebreuk, omdat hij wel vaker ongevraagd bij zijn ouders binnenloopt. Hij heeft spijt van de dreigende berichten die hij naar zijn broer heeft gestuurd. Volgens het rapport lijkt hij '[...] ten aanzien van zijn gezin van herkomst situaties niet altijd goed te beoordelen en raakt dan wel eens in de problemen door onvoldoende sociale vaardigheden'. Hij zou zijn eigen rol in de problemen onvoldoende erkennen. Hij vraagt 'emotioneel' nog steeds om erkenning van zijn ouders. 'Het lijkt erop dat de heer x zich nog steeds het ongewenste, niet geliefde kind voelt.' De verdachte zegt niet open te staan voor behandeling, maar geeft 'non-verbaal' wel de indruk 'enige ondersteuning betreffende zijn emotioneel welzijn' te kunnen gebruiken. Het recidiverisico is 'laag', maar 'wel aanwezig'. Hij moet nog 'enigszins gemotiveerd' worden voor reclasseringsbegeleiding. De begeleiding moet hem 'copingsvaardigheden' aanleren, erop gericht zijn hem te motiveren voor een behandeling en alcoholgebruik moet een 'aandachtspunt' zijn.

Bijz. vw.

Meldplicht.

Casus #267

Sf:	Diefstal (art. 310 Sr)
Seplotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	1 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht
Rapp.:	Niet beschikbaar
Strafeis:	GB € 500 of TS 40 uur (recidive)

In een summier verslag van de OM-zitting wordt opgemerkt: 'Goed en meermalen uitgelegd wat VW-sepot inhoudt en wat de bijz. vw. inhoudt.' De verdachte zegt: 'Ik ga het proberen.' Volgens een afloopbericht van de reclassering heeft de verdachte zich aan de voorwaarden gehouden. Zijn leefsituatie zou gedurende het toezicht enigszins gestabiliseerd zijn. Er is sprake van psychische problemen, mogelijk een psychose. Een ggz-behandeling verloopt problematisch.

Bijz. vw.

Dat hij gedurende een jaar zich meldt bij de [...] Reclassering en zich houdt aan de aanwijzingen die door de Reclassering gegeven wordt. Hiertoe dient betrokkene zich voor de eerste afspraak te melden op [...] om [...] te [...] te voldoen binnen een termijn van 1 jaar.

Casus #315

Sf:	Diefstal meermalen (art. 310 Sr)
Seplotcode:	Reclasseringsbelang (54)
Proeftijd:	2 jaar
Bijz. vw.:	Reclasseringstoezicht; begeleiding door <i>jobcoach</i>
Rapp.:	Gevolgd
Strafeis:	GB € 800

De verdachte heeft meerdere winkeldiefstallen gepleegd. Volgens de reclassering is zij licht verstandelijk gehandicapt. Zij krijgt geen begeleiding. Voorafgaand aan het sepot kreeg zij al begeleiding door de reclassering gericht op het vinden van een dagbesteding en het bereiken van een hogere weerbaarheid. 'Een dwingend kader kan wel behulpzaam zijn.' Geadviseerd wordt om als bijzondere voorwaarde te stellen dat de verdachte gebruik blijft maken van de geboden hulp. In een GPS-gespreksverslag wordt opgemerkt dat: '[...] het een goed idee [leek] haar in persoon uit te leggen hoe het [vermoedelijk het sepot, JB] werkt en wat ze te verliezen heeft.' Het toezicht wordt voortijdig beëindigd, omdat de reclassering van oordeel is dat de situatie zich heeft 'gestabiliseerd'. De verdachte heeft eenmaal een officiële waarschuwing gekregen omdat zij niet bereikbaar was voor de reclassering.

Bijz. vw. 1

Betrokkene moet gedurende de proeftijd, zolang de Reclassering dat nodig acht, gebruik maken van de hulpverlening van het gebiedsteam [...].

Bijz. vw. 2

Betrokkene moet gedurende de proeftijd, zolang de Reclassering dat nodig acht, gebruik maken van de jobcoach.

BIJLAGE V – ADVIES AAN HET COLLEGE VAN PROCUREURS-GENERAAL VAN DE ADVIESCOMMISSIE

Advies van de Commissie ‘Rechtstatelijke grenzen en mogelijkheden bij het afdoen van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie’

Inleiding

Bij brief van 6 juli 2017 is door procureur-generaal M. Otte een Commissie ingesteld met de opdracht te adviseren over de rechtstatelijke grenzen en mogelijkheden bij het afdoen van strafbare feiten door het Openbaar Ministerie.¹ De brief waarin de Commissie wordt ingesteld maakt duidelijk dat het advies zich in het bijzonder dient te richten op afdoening door middel van een voorwaardelijk sepot. Voor deze vorm van afdoening, zo valt in de brief te lezen, ‘ontbreekt vooralsnog een nader samenhangend gecodificeerd juridisch kader, zoals dat in het Wetboek van Strafvordering wel te vinden is voor de strafbeschikking en gerechtelijke afdoening.’ De opdracht van de Commissie is de huidige praktijk van toepassing van het voorwaardelijk sepot juridisch te waarderen en de vraag te beantwoorden of die toepassing baat zou hebben bij een begrenzing of nadere normering.

Aan de commissie is mr. dr. J. Bijlsma als onderzoeker toegevoegd. Deze heeft een onderzoek verricht naar het voorwaardelijk sepot hetgeen geresulteerd heeft in de studie *Het voorwaardelijk sepot. Normering, praktijk, evaluatie*. De verschillende onderdelen van het onderzoek zijn telkens voorgelegd aan een begeleidingscommissie

1 De commissie is als volgt samengesteld: Mr. J. Eland (hoofdofficier van justitie, voorzitter), Mr. M. Kunst (plaatsvervangend hoofdofficier van justitie en landelijk portefeuillehouder OM reclassering), Prof. mr. A.E. Harteveld (Advocaat-Generaal Hoge Raad der Nederlanden en bijzonder hoogleraar toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden Rijksuniversiteit Groningen), Prof. dr. J.W. Hummelen (forensisch psychiater GGNet, Warnsveld en bijzonder hoogleraar forensische psychiatrie Rijksuniversiteit Groningen), Prof. mr. J.B.H.M. Simmelink (senior Advocaat-Generaal en bijzonder hoogleraar Openbaar Ministerie Universiteit van Maastricht), Prof. mr. H.D. Wolswijk (hoogleraar straf(proces)recht Rijkuniversiteit Groningen) en Mr. dr. R. Robroek (raadadviseur Openbaar Ministerie en universitair docent straf(proces)recht Rijksuniversiteit Groningen, tevens secretaris).

die het onderzoek op positiefrechtelijke validiteit heeft getoetst.² Na verwerking van het commentaar van de begeleidingscommissie is het onderzoek voorgelegd aan de Commissie. Deze heeft het onderzoek betrokken bij haar beraadslagingen om te komen tot onderhavig advies.

Dit advies bevat een beschouwing op het onderzoek van Bijlsma dat als bijlage bij dit advies is gevoegd. De beschouwing richt zich op die onderdelen van het onderzoek die de Commissie relevant acht voor het vervullen van haar opdracht en zal uitmonden in een aantal aanbevelingen die de kern van dit advies vormen.

Beschouwingen van de Commissie naar aanleiding van het verrichte onderzoek

Het onderzoek dat de Commissie voor de beraadslagingen heeft benut biedt belangwekkende en waardevolle inzichten over de toepassing van het voorwaardelijk sepot en een mogelijke normering van die toepassing. De Commissie onderschrijft in grote lijnen de conclusies. In zaken waarin alleen de algemene voorwaarde is gesteld en in zaken waarin tevens eenzijdige en/of lichte bijzondere voorwaarden aan het sepot zijn verbonden (in totaal gaat het om 86% van de zaken in de representatieve steekproef) heeft het onderzoek geen aanleiding gegeven om de huidige praktijk van een extra normering te voorzien, met uitzondering van het herformuleren van de algemene voorwaarde als hierna vermeld. In de overige 14% van de zaken bevatten de gestelde voorwaarden (tevens) een zorgcomponent. Hoewel niet van een onrechtmatige praktijk is gebleken, vertoont die praktijk wel kwetsbaarheden waarin de Commissie aanleiding ziet aan te bevelen de praktijk ten dele te heroverwegen. Ten aanzien van de bijzondere voorwaarden in het algemeen acht de Commissie het met de onderzoeker wenselijk deze te integreren in de aanwijzing die op grond van artikel 257a lid 3 Sv met een strafbeschikking kan worden opgelegd.

Hieronder zal achtereenvolgens worden ingegaan op de toepassing van de algemene voorwaarde, het integreren van de bijzondere voorwaarden in de strafbeschikking, de eenzijdige en 'lichte' bijzondere voorwaarden, de bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent en de richting waarin inzet van de laatste categorie voorwaarden heroverweging verdient.

2 De begeleidingscommissie kende de volgende samenstelling: Prof. mr. J.W. Fokkens (voormalig Procureur-Generaal Hoge Raad en emeritus hoogleraar straf(proces)recht Vrije Universiteit, voorzitter), Mr.drs. A.G. van Dijk (directeur wetgeving en juridische zaken Ministerie Veiligheid en Justitie) en Mr. Th. Hofstee (hoofdofficier van Justitie).

Algemene voorwaarde

Ten aanzien van één aspect van de algemene voorwaarde (namelijk voor zover dat ziet op het verbod zich op andere dan strafbare wijze te misdragen) wordt in het onderzoek geconcludeerd dat deze niet beantwoordt aan één van doeleinden van het sepot (herstel of preventie) en in strijd is met het bepaaldheidsgebod. Behoudens het herformuleren van de algemene voorwaarde in die zin dat deze zich slechts richt op het verbieden van het plegen van strafbare feiten, hoeft naar het oordeel van de Commissie geen wijziging te worden gebracht in de praktijk van het seponeren onder het stellen van de algemene voorwaarde. Het benutten hiervan blijft volgens de Commissie meerwaarde hebben in gevallen waarin strafvervolgning voor het plegen van een strafbaar feit aanvankelijk niet opportuun is, maar bij overtreding van de algemene voorwaarde als consequentie daarvan weer kan worden opgepakt.

Bijzondere voorwaarde integreren in de strafbeschikking

In het onderzoek wordt geopperd om bijzondere voorwaarden niet meer in de vorm van bijzondere voorwaarden aan een voorwaardelijk sepot te koppelen, maar louter op te leggen door middel van een aanwijzing bij een strafbeschikking. Evenals de onderzoeker acht de commissie het goed verdedigbaar om in beginsel niet langer het sepot te benutten voor het stellen van bijzondere voorwaarden maar in plaats daarvan de strafbeschikking en de mogelijkheid om in dat verband aanwijzingen te geven die het gedrag van de verdachte betreft. Daarmee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat het Openbaar Ministerie louter sanctioneert wanneer sprake is van vaststelling van schuld en gaan ook de bij de strafbeschikking horende hogere eisen voor reproduceerbaarheid van de gegeven beslissing gelden. Bij afdoening door middel van een strafbeschikking wordt bovendien sterker dan bij het voorwaardelijk sepot gemarkeerd dat de verhouding tussen het strafbare feit dat bewezen wordt geacht en de sanctie die wordt opgelegd proportioneel dient te zijn. Met het geven van aanwijzingen als bedoeld in artikel 257a lid 3 Sv zouden de mogelijkheden van de strafbeschikking bovendien volledig benut worden, waarmee de praktijk ook dichter bij de bedoeling van de wetgever wordt gebracht om de afdoening van zaken anders dan via een strafbeschikking of dagvaarding uitzondering te laten zijn. Met de opname van deze aanwijzingen in het derde lid van artikel 257a Sv werd immers door de wetgever beoogd de mogelijkheden die het voorwaardelijk sepot biedt in de regeling van de strafbeschikking te integreren.

Eenzijdige en 'lichte' bijzondere voorwaarden

Bijzondere voorwaarden die eenzijdig kunnen worden opgelegd (zoals de schadevergoeding) evenals de als licht bestempelde voorwaarden (zoals het maken van excuses) worden in het onderzoek niet als problematisch aangemerkt. In het onderzoek wordt voorgesteld die te integreren in de strafbeschikking. Een standpunt dat de commissie dus in beginsel onderschrijft, waarbij wel ruimte dient te bestaan om in uitzonderingssituaties en zeer terughoudend toch nog het voorwaardelijk sepot te benutten. De commissie denkt hierbij in het bijzonder aan:

- jeugdige verdachten waarbij het aanbieden van een excuus aan het slachtoffer of een kleine schadevergoeding kan volstaan;
- gevallen waarin het aan het strafbaar feit ten grondslag liggend conflict na het maken van excuses of door verzoening, dan wel schadevergoeding zodanig is opgelost, en vervolging om die reden geen zin meer heeft (gevallen dus die vallen onder sepotcode 70 van de Aanwijzing gebruik sepotgronden).

Bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent

Het onderzoek heeft zich vooral gericht op de bijzondere voorwaarden die een zorgcomponent kennen. Ten aanzien daarvan is de vraag opgeworpen welke grenzen het EVRM aan de toelaatbaarheid van dergelijke voorwaarden stelt. Het antwoord daarop is door de onderzoeker als onzeker aangemerkt omdat het EHRM zich nimmer heeft uitgelaten over vrijwillig ondergane zorg in een buitengerechtigde strafvorderlijke context. Wel is geconstateerd dat de wetgever, blijkens artikel 1.1. van de Wet forensische zorg, verregaande bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent niet uitgesloten heeft geacht. Ten aanzien van de meest verregaande zorgcomponent (te weten klinische opname) is ook geen strijdigheid aangenomen met artikel 113 lid 3 Gw. Aan deze door de onderzoeker ingenomen juridische standpunten kan worden toegevoegd dat vanuit de rechtspraak weinig kritiek valt te vernemen op het voorwaardelijk sepot, ook niet daar waar het gaat om voorwaarden met een zorgcomponent. In het onderzoek worden evenmin onrechtmatigheden vastgesteld op het punt van de bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent.

Wel worden door de onderzoeker een aantal kwetsbaarheden benoemd ten aanzien van de totstandkoming van het sepot, de rechtmatigheid van de voorwaarden en de uitvoering daarvan. Het gaat dan om onduidelijkheid over de wilsovereenstemming bij de verdachte (zowel bij het aangaan van de voorwaarden als bij de uitvoering daarvan), onzekerheid over de proportionaliteit en subsidiariteit van de voorwaarde en strijdigheid met het bepaaldheidsgebod. Met betrekking tot de eis van proportionaliteit en subsidiariteit wordt gewezen op gevallen waarin de voorwaarde door de verdachte negatief gewaardeerd werd, sprake was van een

laag recidiverisico, een licht feit en/of een onduidelijk verband tussen problematiek, feit en voorwaarde. De gestelde voorwaarden zijn in sommige zaken als te onbepaald aangemerkt omdat niet duidelijk was waar de behandeling zich op zou moeten richten, onduidelijk was wat valt te verstaan onder 'aanwijzingen en opdrachten van de Reclassering' en geen termijn was verbonden aan de gestelde voorwaarde. Over de vraag in hoeverre deze aspecten in de weg hebben gestaan aan een rechtmatig voorwaardelijk sepot is in het onderzoek geen duidelijkheid verkregen. Naast het onzekere juridische kader was dat ook toe te schrijven aan een gebrek aan informatie in de dossiers die in het dossieronderzoek betrokken zijn. Dit laatste werd dikwijls veroorzaakt door een gebrekkige dossiervorming.

Hoewel geen sprake is van een praktijk die als onrechtmatig is aan te merken ziet de Commissie in de geconstateerde kwetsbaarheden en de onzekere juridische basis wel aanleiding om de huidige praktijk ten aanzien van bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent te heroverwegen. Ter voorkoming van onrechtmatigheden acht de Commissie het in het bijzonder van belang dat bepaald is waaraan de verdachte moet voldoen, vaststaat dat de verdachte daarmee heeft ingestemd en voldaan is aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Tevens ziet de Commissie in het onderzoek reden om de dossiervorming te verbeteren.

Heroverweging bijzondere voorwaarden met een zorgcomponent

Op basis van het onderzoek kan worden vastgesteld dat de verschillende voorwaarden met een zorgcomponent onder bepaalde omstandigheden op gespannen voet kunnen komen te staan met resp. artikel 5 EVRM en artikel 8 EVRM. De klinische opname als bijzondere voorwaarde raakt daarbij in het bijzonder aan het recht op vrijheid zoals dat in artikel 5 EVRM is verankerd, terwijl bij overige voorwaarden met een zorgcomponent (een ambulante behandeling, een gedragsinterventie en de verschillende interventies in het kader van reclasseringstoezicht) vooral het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer in beeld komt zoals dat is vastgelegd in artikel 8 EVRM.

Ondanks de onzekere juridische grenzen van artikel 5 EVRM, kan met zekerheid worden gesteld dat *klinische opname* in ieder geval is toegestaan wanneer sprake is van instemming van de verdachte of het geschiedt op grond van een rechterlijke beslissing. Het is echter lastig te bepalen in hoeverre de strafvorderlijke context invloed heeft op de vrijheid waarmee de benodigde instemming wordt gegeven. De ernst van de mogelijke inbreuk maakt daarentegen dat geen enkel misverstand mag bestaan over de toelaatbaarheid daarvan. Dat kan naar het oordeel van de Commissie alleen worden gerealiseerd door deze voorwaarde aan de rechter voor te behouden. Voor zover bijzondere voorwaarden leiden tot een klinische opname

zouden die dan ook niet langer door het Openbaar Ministerie aan een sepot dienen te worden verbonden.

De *andere voorwaarden*³ met een *zorgcomponent* acht de Commissie minder problematisch in het licht van het EVRM en in het bijzonder artikel 8 EVRM. Ook op dat vlak speelt de onzekerheid van onduidelijke grenzen, maar de voorwaarden zijn minder indringend terwijl voor die voorwaarden – anders dan bij de klinische opname – geldt dat de verdachte een grotere vrijheid heeft om zich aan die voorwaarden te onttrekken. De inbreuk vergt wel dat bij het opleggen van deze voorwaarden (1) duidelijkheid moet worden geboden over de inhoud van de voorwaarde, (2) de verdachte verklaard moet hebben bereid te zijn zich aan de voorwaarde te houden en (3) voldaan moet zijn aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit in relatie tot het gepleegde feit, eerder gepleegde feiten, het recidive-risico en eventuele gedragsproblematiek.

Ten aanzien van de vereiste bepaaldheid is het vooral nodig dat duidelijk is voor welke termijn de voorwaarde geldt, geen vragen bestaan over de inhoud van een gedragsinterventie en bij reclasseringstoezicht duidelijk is waarop en hoe de reclassering toezicht gaat houden. Verder dient altijd duidelijk kenbaar te worden gemaakt wat het toezicht inhoudt en in het bijzonder welke inbreuken op de persoonlijke levenssfeer het toezicht met zich brengt.⁴ Het verdient aanbeveling de verschillende mogelijkheden duidelijk te vervatten in beleid van het Openbaar Ministerie. Dat beleid zou kunnen worden gebaseerd op de voorwaarden zoals die aan een voorwaardelijke veroordeling kunnen worden verbonden. Met betrekking tot het reclasseringstoezicht en hetgeen de verdachte in dat verband dient te dulden of te doen, alsmede met betrekking tot de gedragsinterventies zou een verdieping in dat beleid aangewezen zijn. De commissie stelt zich voor dat in het beleid verschillende reclasseringsarrangementen worden onderscheiden waarin telkens het maximum aan toegestane inbreuken helder wordt gemaakt, alsmede een overzicht wordt gegeven van de mogelijke gedragsinterventies. Tevens zou in het beleid ook dienen te worden vastgelegd welke proeftijd bij de verschillende voorwaarden horen (met een maximum van 1 jaar).

Wanneer de inhoud van de voorwaarden aan duidelijkheid wint, zal ook duidelijker zijn in hoeverre sprake is van bereidheid bij de verdachte. Die bereidheid

3 Indien het voorwaardelijk sepot in de strafbeschikking geïntegreerd wordt, moet hierna voor voorwaarden ‘aanwijzingen’ worden gelezen.

4 Hierbij kan aangesloten worden op wat toezicht in de zin van artikel 14d lid 2 Sr inhoudt volgens de toelichting op het Uitvoeringsbesluit voorwaardelijke veroordeling, te weten: regelmatig contact met de veroordeelde, (on)aangekondigde huisbezoeken, contact met de omgeving van de veroordeelde (waaronder werkgever, GGZ-kliniek, wijkagent, ouders, school) en het uitwisselen van informatie over de veroordeelde met politie, OM en GGZ.

is om verschillende redenen van belang: het zorgt voor toelaatbaarheid van de meer indringende inbreuken en het voorkomt dat (zorg)capaciteit wordt ingezet bij verdachten die niet voor hulp en bijstand open staan. Tegelijkertijd voldoet een interventie waartoe de verdachte verklaart bereid te zijn ook eerder aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit. Zorg waarbij geen weerstand hoeft te worden overwonnen is immers minder ingrijpend. De bereidheid (en in het bijzonder waarop die bereidheid betrekking heeft) dient vastgelegd te worden en deel uit te maken van het dossier.

Over de vereiste proportionaliteit en subsidiariteit hecht de Commissie ten slotte eraan op te merken dat deze niet louter zou moeten zien op de verhouding tussen feit en voorwaarde, maar dat daarbij ook de recidive betrokken moet worden, de inschatting van het gevaar voor recidive en eventuele gedragsproblematiek. Tot het stellen van voorwaarden waarbij de reclassering betrokken is, zou niet zonder een reclasseringsadvies mogen worden overgegaan. De onderbouwing van de gestelde voorwaarde zou in alle gevallen, tezamen met het rapport van de reclasseringsinstelling, in het dossier dienen te worden vastgelegd.

De proportionaliteit wordt door het integreren van het voorwaardelijk sepot in de strafbeschikking een prominenter vereiste nu de sanctie (in de vorm van de aanwijzing) in verhouding moet staan tot de aangenomen mate van schuld. Dit maakt dat de meer ingrijpende voorwaarden, waarbij de Commissie in het bijzonder denkt aan vormen van ambulante behandeling, zich minder goed verhouden met afdoening door middel van een strafbeschikking. Anders dan de gedragsinterventies gaat het om psychiatrische en/of psychologische behandelingen. Om die reden valt naar het oordeel van de Commissie te verkiezen dat ook die voorwaarde aan de rechter blijft voorbehouden. Op die manier zou rechterlijke betrokkenheid geborgd zijn bij de meest indringende voorwaarden (klinische opname en ambulante behandeling). Dat is ook om een andere reden wenselijk. Klinische opname en ambulante behandeling gaan dikwijls samen met complexere gedragsproblematiek. De commissie acht het niet aangewezen om de zaken waarin dat speelt zelfstandig door het OM af te laten doen, temeer daarvoor niet kan worden volstaan met informatie van de reclassering maar advisering door gedragsdeskundigen noodzakelijk is. Wanneer dergelijke zaken worden voorbehouden aan de rechter, verdwijnt de noodzaak van rechterlijke betrokkenheid bij de strafbeschikking zoals in het onderzoek wordt bepleit. De overblijvende voorwaarden die in de vorm van een aanwijzing met een strafbeschikking kunnen worden opgelegd (gedragsinterventies en reclasseringstoezicht) acht de commissie – mits voldaan is aan de eisen van bepaaldheid, bereidheid, proportionaliteit en subsidiariteit – niet van dien aard dat daarbij rechterlijke betrokkenheid vereist is, mede gelet op de mogelijkheid van verzet die de wet biedt.

Bij het advies van de Commissie om naast de klinische opname ook de ambulante behandeling aan de rechter voor te behouden plaatst de Commissie een belangrijke randvoorwaarde. Noodzakelijk voor deze benadering is dat de rechtspraak het mogelijk maakt voortvarend tot een rechterlijke beslissing te komen in zaken waarin het Openbaar Ministerie – met de verdachte, diens advocaat, de reclasering en de gedragsdeskundigen – een ambulante behandeling wenselijk acht. Teneinde het ondergaan van een psychiatrische en/of psychologische behandeling in een strafrechtelijk kader aan de strafrechter voorbehouden te laten zijn, acht de Commissie het van groot belang dat de betrokken organisaties hun gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen voor het terugbrengen van de doorlooptijden. Vooral de rechtspraak zal moeten voorzien in mogelijkheden om binnen het huidige strafvorderlijke model aan de waarborg van een rechterlijke toets te voldoen. Alleen zo kan voldoende adequaat en voortvarend worden geïntervenieerd in zaken waarin sprake is van maatschappelijke risico's die niet anders dan met een strafvorderlijk kader kunnen worden teruggebracht.

Aanbevelingen van de Commissie

De Commissie komt op grond van het voorgaande tot de volgende aanbevelingen:

1. Benut het voorwaardelijk sepot in beginsel alleen voor zaken waarin kan worden volstaan met het stellen van de algemene voorwaarde en – bij wijze van uitzondering – voor zaken met jeugdige verdachten waarbij het aanbieden van een excuus aan het slachtoffer of een kleine schadevergoeding kan volstaan, alsmede gevallen waarin het aan het strafbaar feit ten grondslag liggend conflict na het maken van excuses of door verzoening, dan wel schadevergoeding zodanig is opgelost, en vervolging om die reden geen zin meer heeft (gevallen die vallen onder sepotcode 70).
2. Sluit klinische opname en ambulante behandeling uit als bijzondere voorwaarde en bepaal dat die evenmin als aanwijzing bij een strafbeschikking kunnen worden opgelegd, zodat het opleggen van dergelijke voorwaarden aan de rechter wordt voorbehouden.
3. Benut voor zaken die op dit moment onder het stellen van andere bijzondere voorwaarden worden geseponneerd de strafbeschikking en de in artikel 257a lid 3 Sv geboden mogelijkheid daaraan aanwijzingen te verbinden.
4. Waarborg dat voor het uitvaardigen van een strafbeschikking met een aanwijzing als bedoeld in artikel 257a lid 3 Sv de gegeven aanwijzing voldoende bepaald is, verdachte zich tot het naleven ervan bereid heeft verklaard en voldaan is aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.
5. Maak in beleid (bijvoorbeeld in een OM-aanwijzing) duidelijk welke aanwijzingen mogelijk zijn en welke proeftijd daarbij hoort. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de inhoud van het reclasseringstoezicht (bijvoorbeeld door het omschrijven van bepaalde reclasseringsarrangementen waarin telkens wordt aangegeven welk maximum aan toegestane inbreuken is toegestaan) en

de mogelijke gedragsinterventies. Dat beleid zou kunnen worden gebaseerd op de voorwaarden zoals die aan een voorwaardelijke veroordeling kunnen worden verbonden.

6. Verg voor elke aanwijzing een onderbouwing voor het opleggen daarvan en het voorhanden zijn van een reclasseringsadvies indien bij de aanwijzing de reclassering betrokken is en bepaal dat die onderbouwing en het advies – tezamen met informatie over de wijze waarop de verdachte zich tot het naleven van de aanwijzing bereid heeft verklaard – onderdeel dienen uit te maken van het dossier.

