

Vergaderjaar 2025–2026

29 279

Rechtsstaat en Rechtsorde

Nr. 1009

BRIEF VAN DE MINISTER VAN JUSTITIE EN VEILIGHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 januari 2026

Op 3 juli jl. stuurde mijn ambtsvoorganger uw Kamer het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden (PGHR) getiteld: «Afgezien van vervolging. Over de naleving van de wet door het Openbaar Ministerie bij het nemen van sepotbeslissingen» (Kamerstuk 29 279, nr. 979). Bij deze zend ik u mijn inhoudelijke reactie op het rapport.

Ik wil de PGHR bedanken voor zijn waardevolle rapport. Het Openbaar Ministerie (OM) neemt beslissingen die diep ingrijpen in het leven van burgers en die niet altijd door de rechter worden getoetst. Het is daarom belangrijk dat een onafhankelijk instituut toezicht houdt op de wijze waarop het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften naleeft (art. 11 Wet RO).

Onderzoek PGHR

Het OM kan beslissen om een strafzaak voor te leggen aan de rechter, zelfstandig af te doen (met een strafbeschikking) of niet (verder) te vervolgen. Laatstgenoemde beslissing wordt een sepot genoemd. Het OM kan op dit moment op basis van 50 verschillende gronden en daaraan gekoppelde sepotcodes overgaan tot niet verdere vervolging. Het beleid voor het seponeren van strafbare feiten heeft het OM neergelegd in de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden.

Er zijn twee categorieën sepotgronden: technische gronden en beleidsgronden. Een technisch sepot volgt als op grond van het opsporingsonderzoek geconcludeerd wordt dat niet kan worden vervolgd of een veroordeling niet haalbaar is, bijvoorbeeld omdat er te weinig bewijs is. Bij een beleidssepot luidt het oordeel van het OM dat een vervolging wel als haalbaar wordt ingeschat, maar niet opportuun is op gronden aan het algemeen belang ontleend.

Verder wordt een onderscheid gemaakt tussen een voorwaardelijk sepot – de toezegging dat een verdachte niet wordt vervolgd indien hij/zij zich binnen een proeftijd aan één of meer voorwaarden houdt – en een

onvoorwaardelijk sepot, waarbij de beslissing tot niet (verdere) vervolging niet afhankelijk is gesteld van het gedrag van de verdachte.

In dit rapport onderzoekt de PGHR in hoeverre het OM bij zijn sepotbeslissingen de toepasselijke wettelijke voorschriften naar behoren heeft nageleefd. De PGHR concludeert dat het OM dit op een aantal punten niet heeft gedaan. In het kader van het onderzoek zijn 204 strafdossiers beoordeeld die in 2022 zijn geseponeerd. In een beperkt aantal van deze dossiers is de sepotbeslissing onbevoegdlijk genomen dan wel is niet vast te stellen of de beslissing door een bevoegde functionaris is genomen. Verder is niet in alle onderzochte zaken een kennisgeving van het sepot aan de verdachte of het slachtoffer verzonden of kon dat ten aanzien van de verdachte niet worden nagegaan. Daarnaast is gebleken dat de motivering van de sepotbeslissing aan de verdachte en het slachtoffer niet altijd correct of duidelijk is en is in drie van de onderzochte zaken gebleken dat geen mondelinge toelichting aan slachtoffers is aangeboden terwijl het beleid van het OM hier wel toe verplichtte. Ten slotte constateert de PGHR dat de sepotbeslissingen van het OM in een beperkt aantal onderzochte zaken niet altijd (zonder meer) begrijpelijk zijn.

In het licht van zijn conclusies en bevindingen doet de PGHR de volgende zes aanbevelingen:

1. Zorg voor een vorm van intern toezicht op de rechtmatigheid van sepotbeslissingen en de toereikendheid van de kennisgeving en motivering van het sepot.
2. Draag er zorg voor dat de autorisaties in het zaakregistratiesysteem aansluiten bij de daadwerkelijke functie van de beoordelaars.
3. Zorg ervoor dat de feitomschrijving, de kwalificatie en de motivering van de beslissing juist, volledig, duidelijk en toegespitst op de zaak zijn.
4. Herzie de praktijk van 1) de verzending (van een afschrift en vertaling) van de kennisgeving en 2) de inhoud van de kennisgeving. Zorg daarbij onder meer voor verzending aan wettelijk vertegenwoordigers van minderjarige verdachten en de raadsman van de verdachte en voor toereikende informatie over de rechtsgevolgen van het sepot en de mogelijkheid een klacht in te dienen.
5. Bezie of de beleidssepotcodes kunnen worden geherstructureerd en gegroepeerd, zodat het aantal sepotcodes kan worden teruggebracht en de overzichtelijkheid en werkbaarheid worden bevorderd. Ontwikkel een interne werkinstructie waarin de toepassing van de diverse sepotcodes nader wordt toegelicht. Zorg ervoor dat in het zaakregistratiesysteem meerdere sepotcodes kunnen worden geregistreerd die via het berichtenverkeer naar het Justitieel Documentatie Systeem worden verzonden.
6. Ontwikkel beleid voor de beoordeling of een zaak zich leent voor een onvoorwaardelijk dan wel voorwaardelijk sepot.

Reactie College

Het College van procureurs-generaal (College) heeft mij laten weten de PGHR zeer erkentelijk te zijn voor zijn nuttige onderzoek en voor de zorgvuldigheid waarmee dit is uitgevoerd. Het College neemt de conclusies en aanbevelingen vanuit lerend perspectief ter harte. Zij bieden volgens het College concrete aanknopingspunten voor verbetering en het OM gaat hiermee voortvarend aan de slag. Hierna wordt per aanbeveling toegelicht hoe dit gebeurt.

De PGHR adviseert om te bezien of kan worden gekomen tot een herstructurering van een aantal sepotcodes (*aanbeveling 5*). Het College ziet dit als een cruciaal aandachtspunt en was hier reeds mee aan de slag

naar aanleiding van intern onderzoek. Het College is voornemens om het grote aantal sepotgronden (50 in totaal) terug te brengen tot een beperkt aantal. Hierdoor wordt het kunnen verzenden van meerdere sepotcodes naar het Justitieel Documentatie Systeem, niet noodzakelijk geacht. Het huidige grote aantal gronden blijkt in de praktijk tot ingewikkelde afwegingen te leiden en omdat de gronden soms heel specifiek van aard zijn, wordt veelal volstaan met het benoemen van de toegepaste sepotgrond bij wijze van motivering. Dit komt de motivering voor verdachten en slachtoffers niet ten goede. Het College verwacht dat het nieuwe stelsel met een beperkt aantal sepotgronden, aangevuld met flankerende maatregelen als opleiding en IT-aanpassingen, ertoe gaat leiden dat sepotbeslissingen begrijpelijker en duidelijker worden voor betrokkenen. In aanvulling hierop gaat het OM bezien hoe een intern controlesysteem het best kan worden vormgegeven. Dit gebeurt in reactie op de aanbeveling van de PGHR om te komen tot een vorm van intern toezicht (*aanbeveling 1*).

De PGHR beveelt richting het College verder aan om zorg te dragen voor een betere aansluiting tussen de autorisaties in het zaaksregistratiesysteem en de daadwerkelijke functie van de beoordelaars (*aanbeveling 2*). De bevoegdheid tot het nemen van sepotbeslissingen kan worden gemandateerd aan andere ambtenaren van het OM dan de officier van justitie. Tegen de achtergrond van deze mandaatbesluiten heeft de PGHR de bevoegdheid van de beoordelaars in de onderzochte zaken beoordeeld. Het College acht het noodzakelijk dat de registratie in de beslissingen verbeterd wordt zodat in alle zaken kan worden achterhaald wie de beslissingen heeft genomen en op grond van welke bevoegdheid. Het College heeft inmiddels een gewijzigd modelmandaat vastgesteld. Dit zal op korte termijn worden verspreid naar de verschillende parketten binnen het OM, waarbij de parketleiding zal worden gevraagd om zorg te dragen voor betere bewustwording van bevoegdheden bij de medewerkers. Daarnaast zal deze aanbeveling worden meegenomen in de verdere ontwikkeling van het nieuwe zaaksregistratiesysteem van het OM (EMMA), waarbij vereist is dat de vastgestelde mandaten en functies op een correcte manier worden verwerkt in de betreffende systemen zodat kan worden voorkomen dat de beslissingen kunnen worden genomen door daartoe niet gemandateerde medewerkers.

De PGHR merkt op dat het OM ervoor dient te zorgen dat de feitschrijving, de kwalificatie en de motivering van de beslissing juist, volledig, duidelijk en toegespitst op de zaak zijn (*aanbeveling 3*). Zoals hierboven toegelicht, komt er een herstructurering van het aantal sepotcodes. Dit zal naar verwachting leiden tot een kwaliteitsimpuls voor de keuze voor een sepotgrond en de motivering van de sepotbeslissing. Daarnaast zal worden voorzien in een aantal bouwstenen voor veelvoorkomende motiveringen, om beoordelaars in staat te stellen om in de meest voorkomende situaties een goede motivering op te stellen. Verder werkt het OM aan een verbetering van de feitschrijving en de kwalificatie in het nieuwe zaaksregistratiesysteem van het OM (EMMA), dat momenteel wordt ontwikkeld. Naar verwachting kan dit in 2026 worden geïmplementeerd.

Het rapport wijst er verder op dat de informatievoorziening aan verdachten en slachtoffers dient te worden herzien (*aanbeveling 4*). Zo moet worden gewezen op informatie over de rechtsgevolgen van het sepot en de mogelijkheid een klacht in te dienen door middel van de klachtenprocedure op grond van hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht. De kennisgeving wordt hierop aangepast en deze zal zo spoedig mogelijk in de interne systemen van het OM worden opgenomen. Verder verwacht het College dat de hierboven genoemde verbeteringslag ten

aanzien van de registratie, zal bijdragen aan het proces van kennisgeving aan verdachten en slachtoffers. Ook beveelt de PGHR aan om, indien de verdachte de Nederlandse taal niet of onvoldoende machtig is, altijd de sepotbeslissing te vertalen. Hoewel dit wettelijk gezien niet verplicht is, gaat het College een impactanalyse laten uitvoeren om te bezien welke IT-aanpassingen dit vergt en met welke kosten dit gepaard gaat. Mede op basis van de uitkomsten daarvan zal het College bezien of dit ingevoerd wordt. Voorts adviseert de PGHR om zorg te dragen voor verzending van de kennisgeving aan wettelijk vertegenwoordigers van minderjarige verdachten en de raadsman van de verdachte. Het College zet hierop stappen door zorg te dragen voor een verbeterde registratie als toegelicht in reactie op aanbeveling 2.

Ten slotte geldt dat het OM de aanbeveling om beleid te ontwikkelen voor de beoordeling of een zaak zich leent voor een onvoorwaardelijk dan wel voorwaardelijk sepot (*aanbeveling 6*) heeft opgepakt in het kader van de gebruikelijke beleidsontwikkeling.

Tot slot

De PGHR concludeert dat het OM bij zijn sepotbeslissingen de toepasselijke wettelijke voorschriften op een aantal punten niet naar behoren heeft nageleefd. Ik ben ervan overtuigd dat de acties die het College in gang heeft gezet zullen leiden tot de noodzakelijke verbeteringen en dat op deze manier wordt zorggedragen voor de benodigde kwaliteitsimpuls in sepotbeslissingen. Over de voortgang blijf ik met het College in gesprek en rapporteert het College in het Jaarbericht OM.

De Minister van Justitie en Veiligheid,
F. van Oosten