



nationale ombudsman

Rapport

Politie behandelt klacht hondenincident niet goed, OM nam behoorlijke sepotbeslissing.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de politie gegrond en de klacht over het OM ongegrond.

Aanleiding

Meneer Bakker¹ loopt met zijn hond in een losloopgebied. Volgens meneer Bakker valt de hond van meneer Visser zijn hond aan. Meneer Bakker wil zijn hond beschermen. Daarom bevrijdt hij zijn hond door de hond van meneer Visser te schoppen. Volgens meneer Bakker weigert meneer Visser na het incident zijn contactgegevens te geven. Meneer Bakker belt hierop met de politie om melding te doen van het incident met een agressieve hond. De politie en meneer Bakker spreken diezelfde dag nog af dat de wijkagent wordt ingeschakeld, mede naar aanleiding van eerdere incidenten met de hond van meneer Visser.

Ongeveer een week later gaat de wijkagent bij meneer Visser langs om een bemiddelingsgesprek te organiseren. Dat gesprek tussen de wijkagent en meneer Visser verloopt volgens de politie onprettig. Tot een bemiddeling komt het niet. Meneer Visser doet na het gesprek met de politie wel aangifte tegen meneer Bakker van dierenmishandeling (art. 2.1 lid 1 Wet Dieren²).

De politie informeert meneer Bakker niet over de afloop van het gesprek tussen de wijkagent en meneer Visser. Hij wordt na de aangifte van meneer Visser door de politie als verdachte aangemerkt. Een aantal weken na het incident wordt hij uitgenodigd op het bureau voor een verdachtenverhoor. Volgens meneer Bakker is dat de eerste keer dat hij weer wat hoort van zijn melding.

Meneer Bakker vindt dat hij ten onrechte door de politie als verdachte is aangemerkt. Daarnaast is hij het niet eens met hoe de politie heeft gehandeld voordat hij als verdachte op het bureau werd uitgenodigd. Hij klaagt daarover bij de politie. De politie schort de klacht eerst op, omdat de politie vindt dat het OM moet beslissen in de strafprocedure. Nadat het OM heeft beslist in de strafprocedure door de zaak te seponeren (zie hierna), oordeelt de politie dat zij de klacht van meneer Bakker niet in behandeling neemt. Meneer Bakker is het niet eens met die reactie. De politie stuurt vervolgens de klacht van meneer Bakker door aan het OM, omdat de politie vindt dat het OM gaat over of een persoon terecht als verdachte is aangemerkt.

Het OM besluit in de strafprocedure de verdenking van dierenmishandeling te seponeren met sepotcode 02 (onvoldoende bewijs). Meneer Bakker is het niet eens met die sepotcode, omdat hij vindt dat sepotcode 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt) toepasselijk is. Hij klaagt daarover bij het OM. Het OM vindt de klacht over de sepotcode ongegrond. Ook daarmee is meneer Bakker het niet eens.

Meneer Bakker klaagt vervolgens over zowel de politie als het OM bij de Nationale ombudsman.

Wat is de klacht?

De Nationale ombudsman formuleert de klacht van meneer Bakker als volgt:

Meneer Bakker klaagt over de wijze waarop de politie en het OM hebben gereageerd op het incident, in het bijzonder over:

- I. het optreden van de politie vanaf de 112-melding tot aan de overdracht van de aangifte aan het OM. Ook klaagt verzoeker dat de politie zijn klacht niet in behandeling heeft genomen;
- II. de wijze waarop het OM heeft gereageerd op de bezwaren van verzoeker tegen de motivering van de sepotbeslissing.

¹ De namen in het rapport zijn niet de echte namen van de betrokken personen.

² Dit artikel luidt: "Het is verboden om zonder redelijk doel of met overschrijding van hetgeen ter bereiking van zodanig doel toelaatbaar is, bij een dier pijn of letsel te veroorzaken dan wel de gezondheid of het welzijn van het dier te benadelen."

I. De klacht over de politie

Standpunt verzoeker

Meneer Bakker klaagt eerst bij de politie dat hij "op onzorgvuldige en rechtens gebrekkige wijze" als verdachte is aangemerkt, zonder dat hij voorafgaand is gehoord en zonder dat acht is geslagen op zijn eigen melding op de dag van het incident. Volgens meneer Bakker heeft de politie alleen de – vele weken na het incident gedane - aangifte van meneer Visser betrokken bij de beslissing. Hij vindt dat meneer Visser als eigenaar van een agressieve hond een "subjectief en oneigenlijk belang" heeft gehad bij die aangifte.

Bij de Nationale ombudsman heeft meneer Bakker vervolgens - samengevat - geklaagd dat:

- de politie hem ten onrechte als verdachte heeft aangemerkt en daarbij de wettelijke omschrijving van dieren mishandeling, in het bijzonder het onderdeel 'zonder redelijk doel', heeft miskend;
- de politie de zaak zonder meer aan het OM heeft voorgelegd, zonder (toereikend) onderzoek te doen naar de melding van meneer Bakker over de hond van meneer Visser. Meneer Bakker zou in het gesprek met de surveillerende agenten gesproken hebben over eerdere incidenten met die hond. Zodra werd vastgesteld dat deze door meneer Bakker benoemde incidenten niet in de politiesystemen stonden, had de politie contact met meneer Bakker op moeten nemen. Ook had het gedrag van meneer Visser ten tijde van de bemiddelingspoging moeten leiden tot nader onderzoek;
- er géén sprake is of was van een conflict tussen hem en meneer Visser. Meneer Bakker heeft de autoriteiten slechts op de hoogte willen stellen van het gedrag van de hond van meneer Visser zodat zij maatregelen tegen die, in zijn ogen agressieve, hond konden nemen. Hij heeft niet om bemiddeling gevraagd.

Standpunt politie

De Nationale ombudsman heeft de politie vragen gesteld. De politie heeft daar als volgt op gereageerd.

De klachtbehandeling door de politie

De politie vindt dat zij de klacht van meneer Bakker op de juiste wijze in behandeling heeft genomen. Meneer Bakker zou uitgebreid over het verloop en de procedure zijn geïnformeerd. Bij de voortzetting van de klacht kwam volgens de politie echter vast te staan dat meneer Bakker zich diende te richten tot het OM. Dat heeft de politie ook aan meneer Bakker medegedeeld. De politie doelt daarmee kennelijk op een e-mail van 16 januari 2020 aan meneer Bakker, waarin onder meer is opgenomen: "*we zijn van mening dat uw klacht niet behandeld kan worden door de politie. U klaagt namelijk over de beslissing om u aan te merken als verdachte in een opsporingsonderzoek. Deze beslissing valt onder de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie.*"

De politie vindt verder dat de klacht over het optreden van de politie vanaf de 112-melding tot aan de overdracht van de aangifte aan het OM ongegrond is. De reden die de politie daarvoor geeft is dat meneer Bakker bij de politie daarover niet zou hebben geklaagd. Dat zou onder meer blijken uit een aanvulling van meneer Bakker die hij na de openingsbrief van de ombudsman verstuurd. De ombudsman ziet dat die aanvulling kort gezegd inhoudt dat meneer Bakker niet wilde klagen over het eerste handelen van de surveillerende politie direct na het incident. Hij wilde klagen over de vermeende onrechtmatige verdenking door de politie.

De poging tot een bemiddelingsgesprek en het aanmerken van meneer Bakker als verdachte

Uit de mutatie die bij het antwoord van de politie is gevoegd blijkt dat de politie meneer Bakker na de 112-melding thuis heeft bezocht om naar zijn verhaal te luisteren. Afgesproken werd dat de wijkagent zou worden ingeschakeld. Uit de mutatie blijkt verder dat meneer Visser vrijwel direct aangifte wilde doen, maar

dat dit niet ging, omdat het politiebureau gesloten was. De politie heeft bij meneer Visser aangedrongen op bemiddeling. De wijkagent is enkele dagen na het incident bij meneer Visser thuis langs gegaan. De politie noteert dat dit gesprek niet prettig verliep en dat meneer Visser niet openstond voor bemiddeling. Terwijl meneer Bakker op vakantie was, deed meneer Visser alsnog aangifte van dierenmishandeling bij de politie.

Volgens de politie veranderde die aangifte de zaak. De politie heeft geen contact meer opgenomen met meneer Bakker; meneer Bakker werd vanwege de aangifte verdachte van een strafbaar feit. Volgens de politie zou een gesprek op dat moment met meneer Bakker bijvoorbeeld zijn recht op rechtsbijstand hebben kunnen schaden. De politie meent dat de wijkagent er dus goed aan heeft gedaan om geen contact meer te zoeken met meneer Bakker. De politie kan zich voorstellen dat meneer Bakker zich bij terugkomst van vakantie onaangenaam verrast heeft gevoeld door de aangifte. De politie vindt dat zij inspanningen heeft verricht voor een bemiddelingspoging. Voor bemiddeling is echter de medewerking van beide partijen essentieel. Volgens de politie is meneer Bakker ruim in de gelegenheid gesteld om zijn kant van het verhaal toe te lichten. Dat meneer Visser een andere keuze heeft gemaakt dan mee te werken met een bemiddeling is zijn goed recht. De politie vindt dat haar medewerkers professioneel hebben gehandeld en dat het haar niet te verwijten valt dat deze zaak niet voor alle partijen een bevredigende uitkomst kent.

De politie vindt daarnaast dat het voorbehouden is aan het OM om te beslissen of een zaak in het strafrecht thuishoort, dat verbalisanten op grond van art. 163 Sv in beginsel verplicht zijn een aangifte op te nemen en dat het politiesepot niet meer bestaat. Nadat de aangifte is onderzocht, beslist het OM, vindt de politie.

Tot slot stelt de politie dat het *"niet altijd min of meer toevallig (is) wie er als slachtoffer of als verdachte kan worden aangemerkt. Dit staat of valt met beslissingen die de betrokken partijen zelf nemen en uiteraard met de gedragingen van de betrokken personen zelf."* Samengevat vindt de politie daarom dat meneer Visser niet kon worden aangemerkt als verdachte, omdat meneer Bakker niet heeft gezegd dat hij of zijn hond zou zijn mishandeld. Meneer Bakker heeft zelf geen aangifte gedaan en daarom kan meneer Visser niet (ook) worden aangemerkt als verdachte van (dieren)mishandeling.

Reactie verzoeker

Meneer Bakker heeft vervolgens gereageerd op het standpunt van de politie. Voor zover dit aanvullend is op zijn eerdere standpunt houdt die reactie in dat:

- de politie zijn aanvulling op de opening van het ombudsonderzoek onjuist weergeeft. Hij zou alleen hebben aangegeven dat er geen bijtsporen zijn vastgesteld;
- de politie onterecht suggereert dat meneer Bakker *"op de hoogte (was) dat de wijkagent voor een bemiddeling contact op zou nemen"* of dat er een verzoek om bemiddeling is gedaan;
- de conclusie van de politie dat er *"goed (is) gecommuniceerd"* niet klopt. De politieagent die de aangifte van meneer Visser heeft opgenomen en tot de verdenking van meneer Bakker heeft besloten, heeft geen contact gehad met de wijkagent of surveillerende agenten. Dat bleek uit het verdachtenverhoor met meneer Bakker;
- de stelling van de politie dat de klacht door de politie in behandeling is genomen onjuist is;
- ook onjuist is dat hij niet heeft geklaagd over het optreden van de politie vanaf de 112-melding tot aan de overdracht van de aangifte aan het OM. Dit zou hem ten onrechte worden tegengeworpen.

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

De klachtbehandeling door de politie

Conclusie

De Nationale ombudsman oordeelt dat de politie in de klachtbehandeling onvoldoende heeft geluisterd naar de burger. Hij zal hieronder uitleggen hoe hij tot deze conclusie is gekomen.

Beoordelingskader

De Nationale ombudsman toetst de klacht over de klachtbehandeling door de politie aan het behoorlijkheidsvereiste 'luisteren naar de burger'. Het is een vereiste van behoorlijk overheidsoptreden dat de overheid actief naar de burger luistert, zodat deze zich gehoord en gezien voelt. Dat geldt in het bijzonder voor de wijze waarop overheidsinstanties omgaan met klachten over de eigen dienstverlening. De Nationale ombudsman heeft in zijn rapport 'Professionele klachtbehandeling door de politie' uitgewerkt wat burgers van klachtbehandeling door de politie mogen verwachten.³

Motivering

Meneer Bakker klaagt dat hij door de politie ten onrechte als verdachte is aangemerkt. De politie heeft zijn klacht, nadat deze eerst vanwege de strafprocedure was opgeschort, vrijwel direct doorgestuurd aan het OM. De ombudsman vindt dat de politie daarmee onvoldoende verantwoordelijkheid heeft genomen.

De Nationale ombudsman vindt dat, hoewel het OM – formeel – achteraf kan oordelen over de rechtmatigheid van het aanmerken van een persoon als verdachte, dit de politie niet ontslaat van haar eigen verantwoordelijkheid. In de uitvoering van haar werk merkt de politie immers op dagelijkse basis personen als verdachten aan. De ombudsman kan daarom niet volgen dat de politie de klacht van meneer Bakker buiten behandeling heeft gesteld. Anders verwoord: de politie lijkt van een onjuiste taakopvatting uit te gaan en heeft daarmee haar eigen rol in de situatie en in de behandeling van de klacht onvoldoende onderkend.

De Nationale ombudsman vindt het belangrijk dat de politie goed luistert naar de burger en dat het probleem van de burger goed wordt verkend. Naar de mening van de ombudsman heeft de politie de klacht van meneer Bakker in de klachtprocedure onvoldoende verkend. Daardoor is de klacht van meneer Bakker te smal opgevat. Overigens vat de politie de klacht van meneer Bakker nog steeds te smal op. Volgens de politie zou meneer Bakker namelijk hebben geschreven dat hij niet wil klagen over de volledige periode vanaf de 112-melding tot aan het inzenden van het dossier aan het OM. Meneer Bakker schrijft echter dat hij niet wil klagen over de eerste reactie van de surveillerende politiemedewerkers direct na het incident. Hij heeft dus geen klacht over de agenten die bij hem thuis zijn geweest op de dag van het incident. Maar wél over de handelswijze van de politie in de periode van ongeveer zes weken voordat het dossier aan het OM werd gestuurd.

De politie heeft onvoldoende geluisterd naar de burger. Dat is niet behoorlijk. Dit klachtonderdeel is gegrond.

³ Rapport Nationale ombudsman 2021/002, Professionele klachtbehandeling door politie, een onderzoek naar klachtbehandeling door de politie, 19 januari 2021, www.nationaleombudsman.nl

De communicatie door de politie

Conclusie

De Nationale ombudsman oordeelt dat de politie onvoldoende actief informatie heeft verstrekt aan meneer Bakker voorafgaand aan het insturen van de zaak aan het OM. Hij zal hieronder uitleggen hoe hij tot deze conclusie is gekomen.

Beoordelingskader

De Nationale ombudsman toetst de klacht over de communicatie over het aanmerken van meneer Bakker als verdachte aan het vereiste van goede informatieverstrekking. Het vereiste van goede informatieverstrekking houdt in dat de overheid ervoor zorgt dat de burger de juiste informatie krijgt en dat deze informatie klopt en volledig en duidelijk is. Zij verstrekt niet alleen informatie als de burger erom vraagt, maar ook uit zichzelf.

Motivering

Meneer Bakker voelde zich overvallen toen hij verschillende weken nadat hij een melding over een agressieve hond deed als verdachte werd aangemerkt. De politie zegt geen contact meer met meneer Bakker te hebben gezocht over de afloop van de bemiddelingspoging juist omdat hij toen als verdachte kon worden aangemerkt. Volgens de politie zou een gesprek op dat moment zijn recht op rechtsbijstand hebben kunnen schaden.

De ombudsman kan dat niet volgen. De politie lijkt te menen dat een burger die verdacht wordt van een strafbaar feit geen informatie (meer) kan of mag krijgen, omdat dat het recht op rechtsbijstand kan schaden.⁴ Maar het is aan een verdachte of hij een advocaat wil raadplegen. De ombudsman merkt op dat de politie voorafgaand aan ieder gesprek met een verdachte verplicht is hem deugdelijk te wijzen op zijn rechten. Het is vervolgens aan de verdachte – al dan niet bijgestaan door een advocaat – of hij wil verklaren. Niet in te zien is hoe tijdige en eenzijdige informatieverschaffing door de politie dat kan schaden.

Uit de klachten die meneer Bakker aan de ombudsman heeft voorgelegd blijkt dat hij lange tijd in het duister heeft getast over zijn melding. Uit de mutatie van de politie blijkt ook niet dat meneer Bakker is geïnformeerd over de stand van zaken na zijn melding. Bij meneer Bakker is het gevoel ontstaan dat het heeft uitgemaakt wie 'als eerste' aangifte heeft gedaan. Hij wist niet dat er een bemiddelingspoging werd gedaan. Er is na het opnemen van zijn melding geen contact meer geweest totdat meneer Bakker werd uitgenodigd op het bureau als verdachte. De ombudsman vindt dat het aan de politie is om duidelijk te communiceren met burgers hoe het ervoor staat met hun zaak. Als de politie op eigen initiatief activiteiten onderneemt, zoals een poging tot bemiddeling, moet zij de burger daarover op de hoogte houden, zodat de burger niet voor verrassingen of voldongen feiten wordt gesteld.

De politie heeft onvoldoende actief informatie verstrekt. Dat is niet behoorlijk. Dit klachtonderdeel is gegrond.

Ten overvloede

Meneer Bakker heeft tot doel gehad melding te maken van een agressieve/gevaarlijke hond. Anders dan de politie kennelijk meent, had met die melding wel degelijk iets gedaan kunnen worden. De ombudsman wijst op art. 425 Sr: het niet onschadelijk houden van een gevaarlijk dier is (ook) een strafbaar feit.

⁴ Mogelijk bedoelt de politie hiermee overigens het zwijgrecht van een verdachte.

II. De klacht over de sepotbeslissing van het OM

Beoordelingskader

Sinds jaar en dag behandelt de Nationale ombudsman klachten over sepotcodes. Hierbij gaat het om klachten van (voormalig) verdachten over de gekozen sepotcode, de toelichting op de sepotbeslissing en de reactie van het OM op verzoeken tot wijziging van de sepotcode. De rol van de ombudsman is samen te vatten als: heeft het OM de klacht over de sepotcode behoorlijk behandeld. Hierbij beoordeelt de ombudsman of het OM op correcte wijze heeft gereageerd op bezwaren van de burger. En of het OM in redelijkheid heeft kunnen weigeren om de sepotcode aan te passen.

In 2020⁵ constateerde de ombudsman dat de motivering van het OM bij een beslissing tot afwijzing van wijziging van de sepotcode regelmatig te wensen overlaat. Eind 2022 heeft de ombudsman een brief⁶ aan het OM gestuurd. De ombudsman vermeldt daarin enkele tekortkomingen als het gaat om het behandelen van klachten over sepotcodes. Eén van die tekortkomingen is: onvoldoende toelichting bij de weigering om de sepotcode te wijzigen.

Het College van procureurs-generaal heeft in de Aanwijzing sepot en gebruik sepotgronden⁷ instructies gegeven over de gronden waarop een zaak kan worden geseponneerd. De eerste sepotgrond is *"01 ten onrechte als verdachte aangemerkt"*. Dan moet het gaan om gevallen *"waarin er in het opsporingsonderzoek feiten en/of omstandigheden naar voren zijn gekomen die ondubbelzinnig wijzen op de onschuld van betrokkene. Met andere woorden, als diezelfde feiten en omstandigheden al bekend zouden zijn geweest bij de start van het opsporingsonderzoek, dan was betrokkene niet als verdachte aangemerkt (...)"*. De tweede sepotgrond is *"02 onvoldoende bewijs"*. Deze grond wordt toegepast wanneer er *"onvoldoende wettig en overtuigend bewijs is"* dat een strafbaar feit is gepleegd.

Sepotcode 01 is één van de weinige codes die niet in de Justitiële Documentatie wordt geregistreerd.⁸ Alle andere beslissingen van het OM, ook een beslissing om een zaak niet (verder) te vervolgen, worden opgenomen in die documentatie. Informatie daaruit kan voor verschillende doeleinden worden verstrekt aan tal van instanties, bijvoorbeeld aan de screeningsautoriteit Justis voor de beoordeling van een VOG-aanvraag.⁹

Standpunt verzoeker

Meneer Bakker heeft het OM verzocht sepotcode 02 (onvoldoende bewijs) te wijzigen naar sepotcode 01 (ten onrechte als verdachte aangemerkt). Het OM heeft dat verzoek afgewezen.

Meneer Bakker is het niet eens met de afwijzing van zijn verzoek door het OM. Hij vindt samengevat dat:

- het aankomt op de vraag of de politie hem, enkel op grond van de aangifte van meneer Visser, terecht heeft kunnen verdenken van dierenmishandeling en het OM vervolgens heeft mogen uitgaan van een rechtmatige verdenking. Hij meent dat hij noodzakelijk en redelijkerwijs fysiek moest ingrijpen om zijn hond te beschermen. Politie en het OM zouden eraan voorbij gegaan zijn dat er geen redenen zijn om aan te nemen dat meneer Bakker 'zonder redelijk doel' heeft gehandeld;

⁵ Dit betreft het onderzoek 'toegang tot recht', te vinden via:

<https://www.nationaleombudsman.nl/nieuws/nieuwsbericht/2020/ombudsman-overheid-moet-ook-burgers-verdacht-van-strafbaar-feit>.

⁶ Zie: <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/Brief%20aan%20Openbaar%20Ministerie%20over%20sepotcodes.pdf>.

⁷ Voor de laatste versie, zie: *Stcrt.* 2022, 16129.

⁸ Alleen voor politieambtenaren bestaat nog een andere uitzondering.

⁹ Zie voor een uitgebreidere toelichting op sepotgronden en de gevolgen daarvan rapport 2022/016, p. 5-6.

- het standpunt van het OM dat moet worden beoordeeld of de grenzen van art. 2.1 Wet Dieren zijn overschreden niet houdbaar is. Er zou geen redelijk vermoeden van schuld in de zin van art. 27 Sv¹⁰ zijn geweest. Daardoor komt aan het andere onderdeel van het beoordelingskader voor sepotcode 01 (dat achteraf ondubbelzinnig de onschuld is komen vast te staan) geen betekenis toe;
- het OM ten onrechte uit de verklaring van de dierenarts heeft afgeleid dat de hond van meneer Visser pijn leed ten gevolge van het incident. De verdenking kon en kan niet worden gebaseerd op de verklaring van de dierenarts. Die verklaring vormt aanleiding te denken dat het fysieke ingrijpen proportioneel was;
- het OM niet duidelijk heeft gemaakt of de 112-melding en de toelichting van meneer Bakker vlak na het incident door het OM is betrokken bij de sepotbeslissing. Een proces-verbaal waarin die toelichting van meneer Bakker is opgenomen ontbreekt in het strafdossier. Het OM zou bovendien enkel abstracte overwegingen hebben gewijd aan waarom sepotcode 01 niet toepasselijk is;
- uit de laatste brief van het OM zou blijken dat het OM nu wel aannemelijk acht dat meneer Bakker heeft gehandeld met een redelijk doel. Of het fysieke ingrijpen van meneer Bakker proportioneel¹¹ was is genegeerd. Er is niet gesproken over wat meneer Bakker eventueel anders had kunnen doen om zijn hond te bevrijden. Uit de verklaring van de dierenarts zou bovendien volgen dat het fysieke ingrijpen van meneer Bakker niet disproportioneel is geweest. Tot slot vindt meneer Bakker dat hij zijn huisdier mag beschermen tegen agressieve dieren en dat dit valt onder 'redelijk doel' als bedoeld in art. 2.1 Wet Dieren.

Klachtbehandeling OM

De eerste reactie van het OM houdt in dat sepotcode 01 bestaat voor gevallen waarin uit het opsporingsonderzoek feiten en omstandigheden naar voren komen die ondubbelzinnig wijzen op de onschuld van een betrokkene. De motivering van het OM over de klacht van meneer Bakker houdt vervolgens enkel in: *"naar aanleiding van uw verzoek heb ik onderzoek gedaan. Uit dat onderzoek zijn mij geen feiten en omstandigheden gebleken die ondubbelzinnig op uw onschuld wijzen."*

Tussenkomst ombudsman en nadere motivering

De Nationale ombudsman heeft het OM gevraagd om deze motivering aan te vullen. Daaraan heeft het OM voldaan. In zijn tweede reactie geeft het OM aan de zorgen van meneer Bakker te begrijpen. Het OM blijft bij het standpunt dat er naar aanleiding van het onderzoek geen omstandigheden naar voren zijn gekomen om de sepotbeslissing te wijzigen. Het OM ziet dat de verdenking voor een groot deel is voortgekomen uit de aangifte van meneer Visser. Het OM vindt dat die aangifte voldoende specifiek was om te constateren dat meneer Bakker betrokken was bij een incident waarbij hij mogelijk een strafbaar feit had gepleegd. Volgens het OM kan niet worden bewezen dat het handelen van meneer Bakker voldoet aan het (kern)bestanddeel uit art. 2.1 lid 1 Wet Dieren. Dat houdt kort gezegd in dat iemand bij een dier 'zonder redelijk doel' pijn of letsel veroorzaakt. Dat dit onderdeel niet kan worden bewezen betekent volgens het OM nog niet dat meneer Bakker niet eerst als verdachte kon worden aangemerkt. Uit het onderzoek zou voldoende zijn komen vast te staan dat meneer Bakker geweld heeft gebruikt tegen een dier en hij heeft dat ook niet ontkend tijdens het politieverhoor. Het OM herhaalt dat het geen aanleiding ziet om de sepotcode 02 te wijzigen naar een sepotcode 01, omdat er geen feiten en omstandigheden uit het onderzoek zijn gebleken die ondubbelzinnig op de onschuld van meneer Bakker wijzen.

¹⁰ In art. 27 lid 1 Sv wordt de term 'verdachte' gedefinieerd als 'een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit'. Dit betekent – samengevat – dat er objectieve feiten en omstandigheden moeten zijn die erop wijzen dat een persoon betrokken was bij een strafbaar feit. Een groot aantal (opsporings)bevoegdheden mogen alleen worden toegepast als iemand verdachte is. Een verdachte heeft ook rechten, zoals het zwijgrecht en het recht op rechtsbijstand. Zie verder T&C Strafvordering, commentaar op art. 27 Sv.

¹¹ Dat betekent dat de manier van reageren in een redelijke verhouding moet staan met wat er is gebeurd. Bijvoorbeeld: als iemand één keer slaat met de vlakke hand, mag je niet zomaar een extreem harde vuistslag teruggeven. Dat staat niet in verhouding met de eerste klap. Zie o.a. J. de Hullu, *Materieel strafrecht*, Deventer: Kluwer 2021 in paragraaf V.3.4.

De ombudsman was nog niet tevreden met deze motivering van het OM en heeft een onderzoek geopend.

Aanvullend standpunt OM na opening onderzoek ombudsman

In reactie op het onderzoek van de ombudsman heeft het OM onder meer het volgende laten weten.

Het strafdossier bevat de aangifte van meneer Visser, een verklaring van meneer Bakker als verdachte, een (opvolgende) verklaring van meneer Visser en zijn vrouw, een factuur en een verklaring van de dierenarts van meneer Visser, een schriftelijke verklaring van meneer Visser aan de korpschef en een proces-verbaal waarin de 112-melding van meneer Bakker is opgenomen. Die informatie is betrokken bij de sepotbeslissing van het OM. Wel ontbreekt een proces-verbaal van de toelichting van meneer Bakker op de dag van het incident. Het is het OM niet duidelijk waarom dat proces-verbaal ontbreekt.

Het OM legt vervolgens uit dat deze sepotbeslissing is genomen, omdat op basis van de bewijsmiddelen niet onomstotelijk kan worden bewezen dat meneer Bakker de grenzen van art. 2.1 lid 1 Wet Dieren heeft overschreden bij het uit elkaar halen van de honden. Het OM zegt dat meneer Bakker en meneer Visser elkaar tegenspreken en er verder niets in het dossier zit dat wel duidelijkheid kan geven over wat er precies is gebeurd. Hoewel op grond van de verklaring van de dierenarts kan worden vastgesteld dat de hond van meneer Visser pijn leed, kan niet worden vastgesteld dat die pijn is veroorzaakt door meneer Bakker. Wel staat volgens het OM vast dat meneer Bakker heeft geschopt. Er kan op grond van het dossier echter niet worden beoordeeld of het handelen van meneer Bakker proportioneel was. Deze stand van zaken leidde volgens het OM tot een sepotcode 02.

Het OM vindt verder dat meneer Visser recht heeft op een beoordeling van zijn aangifte, dat de zaak gelet op de feiten en omstandigheden in het strafrecht thuishoort althans *"in eerste instantie in aanmerking (komt) voor een beoordeling van de politie"* en zich niet (meer) leent voor alternatieve geschilbeslechting.

Het OM vindt dat meneer Bakker de gelegenheid heeft gehad schriftelijk zijn beklag te doen. Het OM vindt wel dat de afwijzing van het verzoek van meneer Bakker in de eerste brief van het OM niet uitgebreid is gemotiveerd. Het OM geeft toe dat het achteraf bezien de afwijzing van het verzoek *"wellicht uitgebreider (had) kunnen toelichten hetgeen mogelijkwijs tot meer begrip had geresulteerd bij verzoeker."* Richting verzoeker leidt dat echter nu niet tot actie. De afdeling klachtenbehandeling van het arrondissementsparket waar de zaak speelde neemt naar aanleiding van deze zaak *"ter overweging in haar afdoeningsbeleid om richting verzoekers uitgebreider te motiveren hoe tot een bepaalde afwijzing is gekomen en waar dat tot meer begrip kan resulteren."*

Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?

Conclusie

De ombudsman concludeert dat het OM zijn beslissing in eerste instantie niet motiveerde, maar slechts het beoordelingskader van sepotcode 01 weergaf. Was het daarbij gebleven, dan was de klacht van verzoeker gegrond geweest. Door interventie van de ombudsman heeft het OM zijn motivering aangevuld. De ombudsman is van oordeel dat het OM door die aanvulling alsnog voldoende heeft gemotiveerd waarom het de sepotcode niet wijzigt. De aanvullende motivering leidt tot de conclusie dat het OM het verzoek van meneer Bakker om de sepotcode te wijzigen in redelijkheid kon weigeren.

De ombudsman zal hieronder uitleggen hoe hij tot dit oordeel is gekomen.

Klachtbehandeling door het OM

Het OM heeft de afwijzing van het verzoek van meneer Bakker om de sepotcode te wijzigen in eerste instantie maar heel kort toegelicht. Aan de toelichting lag geen enkel inhoudelijk argument ten grondslag. Die aanvankelijke motivering aan meneer Bakker vindt de ombudsman dan ook ontoereikend. Was het daarbij gebeven, dan had hij de klacht van verzoeker gegrond geacht. Pas na opening van onderzoek van de ombudsman heeft het OM die tekortkoming erkend en de motivering aangevuld. De ombudsman beoordeelt hieronder de aangevulde motivering van het OM.

Aanvankelijke verdenking

Meneer Bakker stelt dat het OM niet in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat hij aanvankelijk als verdachte in de zin van art. 27 Sv kon worden aangemerkt. De ombudsman is het daar niet mee eens. Het OM heeft in zijn aanvullende motivering aangegeven dat het voor de beantwoording van de vraag of meneer Bakker verdachte was een aantal stukken uit het strafdossier heeft betrokken. Het gaat dan niet alleen om de aangifte van meneer Visser, zoals meneer Bakker stelt, maar ook om de 112-melding, de (latere) verklaring van meneer Bakker zelf en de verklaring van de dierenarts. Het OM vindt dat daaruit kan volgen dat er een incident tussen de twee honden heeft plaatsgevonden, dat meneer Bakker erkent te hebben geschopt bij zijn poging de honden uit elkaar te halen en dat de dierenarts constateert dat de hond van meneer Visser pijn had. De ombudsman kan op grond van die omstandigheden het standpunt van het OM volgen dat meneer Bakker van dierenmishandeling kon worden verdacht.

Motivering van de sepotcode

De volgende vraag is of het OM behoorlijk heeft gemotiveerd dat het sepotcode 02 niet wijzigde naar een code 01. In de (aanvullende) motivering op de klacht van meneer Bakker heeft het OM toegelicht in welke gevallen sepotcode 01 wordt toegepast. Vervolgens heeft het OM aangegeven dat niet is komen vast te staan dat meneer Bakker de grenzen van art. 2.1 Wet Dieren heeft overschreden, oftewel dat hij 'zonder redelijk doel' een dier pijn deed. Het OM zegt dat het dit niet kan beoordelen, omdat het strafdossier daarover geen duidelijkheid geeft. Hoewel meneer Bakker wel erkent dat hij heeft geschopt en ook kan komen vast te staan dat de hond van meneer Visser pijn had, spreken meneer Bakker en meneer Visser elkaar tegen. Volgens het OM zit er verder niets in het dossier dat wel duidelijkheid kan geven over wat er precies is gebeurd. En dus kan volgens het OM niet worden beoordeeld of meneer Bakker bij het uit elkaar halen van de honden 'proportioneel' heeft gehandeld.

De ombudsman begrijpt de aanvullende toelichting zo dat het OM vindt dat op grond van het strafdossier niet kan komen vast te staan of meneer Bakker dierenmishandeling heeft gepleegd. Het OM vindt dus dat de dierenmishandeling niet te bewijzen viel, omdat niet precies is vast te stellen of meneer Bakker zonder redelijk doel heeft gehandeld. En er zijn volgens het OM geen omstandigheden aangevoerd waarom achteraf bezien de onschuld van meneer Bakker onomstotelijk is komen vast te staan. Dat kan de ombudsman volgen. Hij vindt dat het OM in redelijkheid het verzoek tot het wijzigen van de sepotcode kon weigeren.

Toezegging van het OM

Het OM heeft in zijn reactie op de onderzoeksvragen van de ombudsman toegezegd in overweging te nemen dat de afdeling klachtbehandeling van het parket afwijzingen beter zal motiveren.

De ombudsman moedigt de bedoeling van het OM aan en wijst in dit verband op de eerder genoemde brief van eind 2022 waarin hij het College van procureurs-generaal onder andere vraagt om meer aandacht te hebben voor de toelichting die aan burgers wordt gegeven bij de weigering de sepotcode te wijzigen.

Concluderend

Deze zaak maakt nog eens duidelijk hoe streng het door het OM gehanteerde criterium van 'ondubbelzinnige onschuld' is. Feiten en omstandigheden die ondubbelzinnig wijzen op onschuld zijn er bijna nooit, ook niet als

iemand onschuldig is. Het criterium brengt met zich mee dat als een burger eenmaal terecht als verdachte is aangemerkt, er bijna altijd een vermelding in de Justitiële Documentatie volgt.

In verzoekers geval blijft er onduidelijkheid bestaan. Het OM vindt dat het niet goed kan vaststellen wat er tijdens het incident met de honden precies is gebeurd. Dat is voor verzoeker een onbevredigend uitkomst. In dergelijke situaties moet het OM (minstens) in de klachtenprocedure goed uitleggen waarom het tot een bepaalde beslissing is gekomen én ook wat een bepaalde sepotcode betekent voor een burger.

Conclusie

- i. De klacht over de klachtbehandeling door de politie vanwege schending van het vereiste 'luisteren naar de burger' en de klacht over de communicatie door de politie vanwege schending van het vereiste goede informatieverstrekking zijn gegrond.
- ii. De klacht over de motivering van de beslissing van het OM¹² om de sepotcode niet aan te passen was in eerste instantie gegrond. Door de motivering (op verzoek van de ombudsman) aan te vullen, heeft het OM voldoende gemotiveerd waarom hij de sepotcode niet wijzigde. Om die reden oordeelt de ombudsman dat de klacht ongegrond is.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen

¹² Die wordt toegerekend aan de minister van Justitie en Veiligheid.
202007114