



Rapport

Rapport over een klacht over het arrondissementsparket Zwolle.

Datum: 1 mei 2012

Rapportnummer: 2012/072

Klacht

Verzoeker meent dat hij niet schuldig is aan enig strafbaar feit. Daarom klaagt hij over opgelegde sepotcodes.

Verzoeker klaagt erover dat het Openbaar Ministerie de aangifte van het UWV tegen hem, wegens het plegen van WAO-fraude, heeft geseponeerd op grond van opportuniteit, namelijk met sepotcode 20.

Tevens klaagt verzoeker erover dat het Openbaar Ministerie de aangifte van Univé betreffende zijn arbeidsongeschiktheidsverzekering heeft geseponeerd wegens onvoldoende bewijs, sepotcode 02.

Feiten

Wat is er gebeurd?

Arbeidsongeschikt

Verzoeker raakte op 16 juli 2001 betrokken bij een verkeersongeval. Hij werd arbeidsongeschikt verklaard voor een percentage van 55 tot 65 procent. Hierdoor kon hij zijn werkzaamheden als zelfstandig ondernemer in het installeren van keukens en badkamers niet meer uitoefenen. Hij verrichtte deze werkzaamheden eerst in zijn eigen bedrijf. Dit bedrijf kon pas na toestemming door Univé in 2005 worden uitgeschreven bij de Kamer van Koophandel.

In 2005 startte zijn partner (die rijschoolhouder is) een bedrijf dat zich op dezelfde werkzaamheden richt, en werkte hij daar. Zijn werk zou, zo is te lezen in een UWV-rapport van 19 februari 2008, bestaan uit begrotings- en uitvoerende werkzaamheden. Deze werkzaamheden verrichtte verzoeker, naar eigen zeggen, op arbeidstherapeutische basis, in overleg met UWV en Univé. Tegenover de rechter heeft verzoeker verklaard ongeveer 20 uur per week te werken. Verzoeker heeft ook gesteld dat hij hiervoor niet werd uitbetaald.

Vanaf de datum van het ongeval tot oktober 2006 ontving verzoeker maandelijks een uitkering uit een arbeidsongeschiktheidsverzekering van Univé. Daarnaast ontving verzoeker vanaf 5 juli 2002 een uitkering van het UWV op grond van de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering Zelfstandigen (WAZ).

Onderzoek Univé

Een ontslagen werknemer tipte Univé op 6 oktober 2006 dat verzoeker bijna dagelijks in het bedrijf van zijn partner werkte en dat hij hier inkomen mee genereerde. Hij sloopte en

plaatste badkamers en werkte deze af, ondanks zijn arbeidsongeschiktheid, aldus de tipgever.

Univé verzocht het onderzoeksbureau Compander om een onderzoek in te stellen naar het waarheidsgehalte van de beperkingen van verzoeker. Het vermoeden bestond dat verzoeker fraude had gepleegd, omdat hij deze werkzaamheden niet had gemeld, ook niet nadat hem daar meermaals vragen over waren gesteld. Overigens ontkent verzoeker dat Univé hem hierover vragen heeft gesteld. Hij stelt zelfs dat hij Univé alle financiële en fiscale documenten heeft toegestuurd.

Het onderzoek door Compander bestond uit een administratief onderzoek, een driedaagse observatie met werkzaamhedenregistratie en het horen van de tipgever en vijf getuigen. Verzoeker heeft veel kanttekeningen geplaatst bij de juistheid en rechtmatigheid van dit onderzoek. Zie daarvoor ook verderop onder Visie.

Met de resultaten van dit onderzoek wendde Compander zich tot de Bovenregionale recherche Noord- en Oost-Nederland (BRNON). Hier kunnen verzekeringsmaatschappijen terecht met hun fraudezaken. Deze adviseerde nader onderzoek te doen, omdat er nu nogal wat feiten onduidelijk bleven. Compander heeft zich volgens verzoeker niet meer tot de BRNON gewend.

Onderzoek UWV

Compander maakte vervolgens bij de afdeling fraude van het UWV melding van het vermoeden van fraude. Het UWV deed ook onderzoek en zocht contact met het arrondissementsparket in Assen. De officier van justitie gaf de bijzondere opsporingsambtenaar (verder: boa) van het UWV de opdracht om nader onderzoek te verrichten en om ook het onderzoek van Compander over te nemen. Deze boa was niet bevoegd tot het opsporen van het strafbare feit omschreven in artikel 327 (verzekeringsbedrog). Een klacht daarover bij de hoofdofficier van justitie in Amsterdam leidde niet tot vervolging van deze boa. Deze beslissing werd op 20 december 2010 genomen.

Maatregelen UWV en Univé

Op 29 september 2006 besloot het UWV de uitkering van verzoeker per 30 november 2006 in te trekken. Ook Univé besloot maatregelen te treffen. In oktober 2006 werd de uitkering uit de arbeidsongeschiktheidsverzekering gestaakt en werd besloten de betaling van de slotuitkering van de letselschadevergoeding niet te laten plaatsvinden. De voorzieningenrechter wees verzoekers vordering tot hervatting van de betalingen door Univé op 2 april 2007 af.

Aangifte verzoeker

Verzoeker deed op 7 maart 2007 aangifte tegen de oud-werknemer en diens vrouw van smaad, dan wel laster. Deze zaken zijn op 7 juni 2007 geseponeerd wegens het ontbreken van voldoende wettig bewijs. Ook het gerechtshof heeft geen vervolging noodzakelijk geacht.

Ook deed verzoeker op 24 april 2007 aangifte tegen de medewerkers van Compander wegens bespieding. Op 12 december 2007 werden ook deze zaken geseponeerd. De reden was onvoldoende wettig bewijs.

Aangifte Univé

Op 30 augustus 2007 deed Univé aangifte van oplichting (326 Sr) en/of het nalaten gegevens te verstrekken (227b Sr) en/of het plegen van valsheid in geschrift (225 Sr) bij de bijzondere opsporingsambtenaar van het UWV. De kern van hun aangifte richtte zich op het nalaten om alle relevante informatie aan Univé te verstrekken. Uit de beschikking van het hof in de beklagprocedure (zie verderop) blijkt dat de aangifte van Univé ook verzekeringsbedrog (327 Sr) omvatte. Zie voor de tekst van de artikelen onder Achtergrond.

Scherpere maatregel UWV en bezwaar

Het UWV nam op zijn beurt op 21 september 2007 een nieuwe beslissing ten aanzien van de WAZ-uitkering. Deze was in eerste instantie per 30 november 2006 ingetrokken, maar nu werd deze ook met terugwerkende kracht tot 5 juli 2002 niet uitbetaald. De uitkering werd per die datum ook ingetrokken. Hiertegen diende verzoeker dezelfde dag een bezwaarschrift in.

Aangifte UWV

Op 16 november 2007 kwam het proces-verbaal van het UWV binnen op het arrondissementsparket Zwolle-Lelystad. Verzoeker werd verdacht van uitkeringsfraude. Ook nu ging het, net als bij Univé, volgens het proces-verbaal van aanhouding om overtreding van de artikelen 225, 227b en 327 Sr. In de informatiestaat van het UWV staat ook nog een vierde verdenking genoemd: artikel 326 Sr. Zie voor de tekst van de artikelen onder Achtergrond.

Bezwaarschrift door UWV gegrond verklaard

Het UWV behandelde verzoekers bezwaarschrift en verklaarde het bezwaar op 20 februari 2008 gegrond. Dit betekende dat de beschikking van 29 september 2006 weer van kracht was. Het UWV stelde het Openbaar Ministerie hiervan op de hoogte.

De motivering luidde als volgt.

"De bestreden beslissingen zijn gebaseerd op de resultaten van een onderzoek van Compander, het onderzoek van onze afdeling Bijzondere Gevalsbehandeling en de rapportages van onze arbeidsdeskundige op de afdeling Arbeidsgeschiktheid.

De bezwaarbeidsdeskundige heeft op basis van het dossier een heroverweging gedaan. Zijn rapportage van 19 februari 2008 is een weergave van zijn overwegingen.

Zijn conclusie is, kort gezegd, dat u vanaf de toekenningsdatum niet meer inkomsten uit arbeid heeft gegenereerd dan uw restverdien capaciteit, hetwelk voor de door u gegenereerde inkomsten uit arbeid hebben wij onvoldoende bewijs verzameld om deze te kunnen betrekken bij het vaststellen van het recht op uitkering. Wij zien onvoldoende aanknopingspunten aanwezig om alsnog nader onderzoek te verrichten.

Daarom trekken wij alle door u bestreden beslissingen in en herleeft de in rechte onaantastbare beslissing om uw WAZ-uitkering ingaande 30 november 2006 in te trekken. Nu de kortings- en intrekingsbeslissingen worden herroepen vervalt de grond onder de terugvorderingsbeslissing."

Het onderliggende rapport van de bezwaarbeidsdeskundige

In het rapport van de bezwaarbeidsdeskundige van 19 februari 2008 staat onder het kopje Advies onder meer het volgende.

*"Ergo is er naar mijn oordeel geen enkele aanleiding om uit te gaan van meer praktische verdiensten dan zijn theoretische mate van arbeidsongeschiktheid resp. is er **geen reden** om artikel 58 WAZ toe te passen. (Zie voor de tekst van dit artikel onder Achtergrond; N.o.).*

Niet voor 2005 en 2006 en al helemaal niet voor de jaren 2002 t/m 2004 waarin het zeker niet aannemelijk is dat cliënt voor gemiddeld 20 uur/week werkzaam is geweest, maar beduidend minder tot nauwelijks in 2004 toen hij de omscholing tot rijinstructeur volgde."

De bezwaarbeidsdeskundige had al eerder in zijn rapport opgemerkt dat het UWV in de jaren 2002 tot en met 2004 de jaarrekeningen c.q. aangiften inkomstenbelasting beoordeelde. Dit had destijds geen aanleiding gegeven tot het nemen van maatregelen.

De bezwaarbeidsdeskundige besloot zijn advies met de volgende conclusie.

"Daarom de beslissing d.d. 21-9-2007 geheel in te trekken.

De oorspronkelijke beslissing om de WAZ te beëindigen wel handhaven nu cliënt daartegen niet in bezwaar is gekomen en hij toen ook daadwerkelijk in zijn maatmanwerk werkte."

Onderzoek belastingdienst

De belastingdienst was door Univé en het UWV geïnformeerd over hun onderzoeken naar de mogelijke fraude die door verzoeker zou zijn gepleegd. Deze informatie leidde ertoe dat de belastingdienst een fiscaal onderzoek instelde. Dat eindigde in een rapport van 2 april 2008.

Uit het boekenonderzoek kwam naar voren dat de administratie niet betrouwbaar was. Deze onvolledige omzetverantwoording vormde geen betrouwbare basis voor de winstbepaling.

Daarom werd aan de hand van de verantwoorde autokosten gekeken of er aansluitingen waren te vinden. De kilometeradministratie van verzoeker was volgens de belastingdienst gedetailleerd en dusdanig volgbaar dat het fiscaal niet houdbaar was om op basis van de getrokken conclusies te veronderstellen dat er méér omzet gegenereerd zou zijn en dat er dus meer werkzaamheden verricht zouden zijn door verzoeker, dan over de gecontroleerde periode was verantwoord en aangegeven.

Op basis van deze bevindingen achtte de belastingdienst de basis voor het doorvoeren van fiscale correcties te smal. Deze hoefden dan ook niet plaats te vinden.

E-mail van parketsecretaris

In een mailwisseling tussen het UWV en het arrondissementsparket van 15 april 2008 liet de parketsecretaris zich uit over de twee aangiften van Univé en het UWV.

Hij schreef onder meer het volgende.

"Wat de UWV-fraude betreft is er bewijs dat hij in de periode 2002-2006 werkzaamheden heeft verricht en inkomsten genoot. Uit de bezwaarprocedure is gebleken dat niet is komen vast te staan of (verzoeker; N.o.) meer heeft gewerkt dan zou zijn toegestaan en dat daarmee meer inkomsten zijn verdiend dan zijn restverdiencapaciteit.

M.a.w. er is geen nadeel vast te stellen en dus geen strafmaat. Alle UWV-correcties zijn teruggedraaid. Daarmee is strafrechtelijke vervolging niet opportuun en volgt de logische beslissing sepot (20 – administratief afdoen prevaleert).

Wat de Univé-aangifte betreft heb ik geen jurisprudentie kunnen vinden waarbij het enkele verzwijgen van benodigde informatie aan Univé strafrechtelijk als listige kunstgrepen of een samenweefsel van verdichtsels en dus als oplichting te zien zou zijn. De aangifte van Univé biedt weinig houvast. Art. 327 Sr (gaat over het moment van aangaan van overeenkomst) en 227b Sr (geen wettelijke plicht tot melden info) zijn ook niet van toepassing. M.i. is dit dus een civiele kwestie."

Terugdraaien beslissing UWV

Op 7 mei 2008 liet het UWV verzoeker weten dat de eerder genomen beslissing van 29 september 2006 op onjuiste gronden was genomen. De beslissing om de WAZ-uitkering per 30 november 2006 in te trekken, omdat verzoeker minder dan 25% arbeidsongeschikt zou zijn, werd ingetrokken.

Beslissing tot sepot in beide zaken

Op 20 mei 2008 kreeg verzoeker bericht van de officier van justitie van het arrondissementsparket Groningen dat in beide zaken was overgegaan tot sepot. De UWV-zaak werd afgedaan met sepotcode 20 (ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert). De Univé-zaak werd afgedaan met sepotcode 02 (onvoldoende wettig en overtuigend bewijs).

Op 24 mei 2008 ontving verzoeker van het arrondissementsparket in Assen bericht met dezelfde strekking. Er wordt niet vervolgd omdat niet-strafrechtelijk optreden de voorkeur verdient (code 20) en er onvoldoende bewijs is (code 02). Hierin werd geen onderscheid gemaakt tussen de Univé-zaak en de UWV-zaak. Beide zaken werden niet met naam genoemd, er wordt slechts een parketnummer vermeld.

Klacht verzoeker tegen sepotbeslissing bij hoofdofficier van justitie

Tegen deze sepotbeslissingen diende verzoeker op 2 en 31 december 2008 een klacht in bij de hoofdofficier van justitie. Hij wilde dat in beide zaken sepotcode 01 (ten onrechte als verdachte vermeld) werd toegekend. In een lange brief liet de hoofdofficier van justitie verzoeker op 17 april 2009 weten dat de sepotcodes ongewijzigd bleven.

In de brief van de hoofdofficier van justitie stond het volgende opgenomen:

"Zienswijze officier van justitie

In zijn ambtsbericht heeft de officier van justitie (...) de volgende zienswijze op de klacht gegeven. Ik citeer: 'Naar de mening van het OM Zwolle was er voldoende wettig en overtuigend bewijs in het dossier voorhanden, waaruit zou kunnen blijken dat (verzoeker; N.o.) gelet op art. 80 WAO en art. 70 WAZ, opzettelijk heeft nagelaten om tijdig aan het UWV de benodigde gegevens te verstrekken, namelijk al zijn werkzaamheden en inkomsten (art. 227b Sr). Naar aanleiding van de bestuursrechtelijke bezwaarprocedure kwam het UWV echter tot het inzicht dat niet kon worden vastgesteld of (verzoeker; N.o.) meer heeft gewerkt dan zou zijn toegestaan, gelet op zijn arbeidsongeschiktheidspercentage en zijn restverdien capaciteit. Het precieze nadeel viel dus niet precies vast te stellen. Een daaraan gekoppelde strafmaat dus ook niet. Strafvervolgning was in deze zaak dan ook minder opportuun, hetgeen leidde tot eerder gemeld beleidssepot code 20.

Het onderzoek naar aanleiding van de aangifte van oplichting of verzekeringsfraude door Univé leverde onvoldoende wettig en overtuigend bewijs op (02). Onder meer omdat het enkele nalaten van het verstrekken van benodigde informatie aan Univé, zonder dat daartoe een wettelijke plicht voor (verzoeker; N.o.) geldt, onvoldoende is om 'listige kunstgrepen' in de zin van art. 326 of 327 Sr aan te nemen. (...)

(...)

Beoordeling

Sepotcode 01 beslaat twee situaties. De eerste betreft de situatie waarin (al dan niet achteraf) moet worden vastgesteld dat er op het moment waarop de betrokkene als verdachte werd aangemerkt, daartoe onvoldoende gronden bestonden. De tweede situatie is die waarin de betrokkene aanvankelijk op goede gronden werd aangemerkt als verdachte, maar waarin achteraf wordt vastgesteld dat die gronden niet langer de verdenking rechtvaardigen. In deze situatie komt door nader onderzoek het oorspronkelijk vermoeden van schuld geheel te vervallen.

De vraag is daarom of u aanvankelijk terecht als verdachte bent aangemerkt. Doorslaggevend voor het antwoord op die vraag is, of ten tijde van de aanvang van het strafrechtelijk onderzoek sprake was van feiten en omstandigheden waaruit naar objectieve maatstaven gemeten een redelijk vermoeden van schuld kon voortvloeien. Ik ben van oordeel dat de resultaten van het onderzoek van Compander, op zichzelf en in onderling verband, voldoende gronden geven aan het vermoeden dat u zich had schuldig gemaakt aan één of meer van de hiervoor aangehaalde strafbare feiten. Niet is gebleken dat de verklaringen van de diverse getuigen vals zijn. Evenmin is gebleken dat de aangifte van Univé vals is. Daarbij wijs ik er volledigheidshalve op, dat vals niet hetzelfde is als onjuist. Daarom kan ook niet achteraf worden vastgesteld dat die gronden aan de verdenking zijn komen te ontvallen. De omstandigheid dat het UWV uw bezwaar gegrond heeft verklaard doet evenmin af aan de gerezen verdenking, aangezien die beslissing mede steunt op de vaststelling dat voor de door u gegenereerde inkomsten uit arbeid onvoldoende bewijs is vergaard om deze te kunnen betrekken bij het vaststellen van het recht op een uitkering.

Dat alles neemt evenwel niet weg, dat u op dit moment in deze twee zaken geen verdachte meer bent van enig strafbaar feit."

Beklagprocedure Univé bij het gerechtshof

Univé was evenmin tevreden met de beslissing tot sepot en startte een beklagprocedure bij het Gerechtshof in Leeuwarden. In zijn beslissing van 8 april 2010 verklaarde het hof de klacht ongegrond. Het hof overwoog het volgende:

"Het blijktens voormeld proces-verbaal voorhanden bewijsmateriaal levert geen bewijs op dat beklaagde zich heeft schuldig gemaakt aan de door klaagster gestelde feiten.

Het hof overweegt daarbij het volgende:

met betrekking tot het vermeende verzekeringsbedrog kan niet worden bewezen dat verdachte door listige kunstgrepen klaagster heeft gebracht tot het aangaan van de arbeidsongeschiktheidsverzekering;

een succesvolle vervolging van beklaagde wegens overtreding van artikel 227b Wetboek van Strafrecht (het nalaten gegevens te verstrekken; N.o.) stuit af op het ontbreken van een wettelijke plicht voor beklaagde om klaagster te informeren;

vervolging van beklaagde wegens oplichting van klaagster bij de totstandkoming van de schadevergoedingsregeling zal evenmin succesvol kunnen zijn aangezien de stukken geen wettig en overtuigend bewijs inhouden voor het gebruik door beklaagde van een of meer van de in artikel 326 Wetboek van Strafrecht genoemde oplichtingsmiddelen;

voormeld proces-verbaal bevat evenmin wettig en overtuigend bewijs voor de door klaagster gestelde valsheid in geschrift met betrekking tot jaarrekeningen van beklaagde."

Nogmaals verzoek om herziening sepotcodes

Verzoeker kon zich bij de beslissing van de hoofdofficier van justitie niet neerleggen en diende op 18 januari 2011 een verzoek in bij de hoofdofficier van justitie om zijn eerdere beslissing te herzien. De hoofdofficier van justitie liet op 21 april 2011 weten niet terug te komen op de eerder genomen beslissing.

Onderzoek door de Nationale ombudsman

Verzoeker wendde zich tot de Nationale ombudsman. Deze startte zijn onderzoek op 24 juni 2011.

Visies

Wat is de visie van verzoeker?

Verzoeker vindt het niet terecht dat de hoofdofficier van justitie op het standpunt blijft staan dat de verdenking tegen hem in beide zaken is blijven bestaan, ondanks de voor verzoeker gunstige beslissing op bezwaar door het UWV, de uitkomst van het fiscale onderzoek en de uitspraak van het gerechtshof. Deze beslissingen tonen volgens hem aan dat er geen reden is te twijfelen aan zijn onschuld. Verzoeker stelt dat hij helemaal niet heeft gewerkt in

de periode van 2002 tot 2005.

Verzoeker probeert langs verschillende wegen aan te tonen dat het Openbaar Ministerie fout zit in zijn overtuiging dat hij schuldig is. Onder andere heeft verzoeker zijn bedenkingen over de rechtmatigheid en de kwaliteit van het onderzoek dat Univé en het UWV hebben verricht. Dit zijn zoal punten die hij naar voren brengt.

De verklaringen die van getuigen zijn opgesteld komen volgens verzoeker, die met deze getuigen heeft gesproken, niet overeen met wat zij tegenover de mensen van Compander hebben verklaard.

BRNON vond dat er te weinig bewijs voor handen was om deze zaak op te pakken. Daarom is Compander volgens verzoeker niet naar de BRNON teruggegaan, maar heeft het zich tot het UWV gewend.

Daar is een boa met deze zaak aan de slag gegaan, terwijl dat volgens zijn leidinggevende niet mocht. Ook had hij niet de bevoegdheid om onderzoek naar verzekeringsfraude te doen. Ondanks dat gaf de officier van justitie hem de opdracht het onderzoek voort te zetten en dat van Univé erbij te betrekken.

Daarnaast ligt er nog de e-mail van de parketsecretaris aan het UWV waarin deze schrijft dat er in de UWV-zaak geen nadeel is vast te stellen en er dus geen strafmaat is. Alle UWV-correcties zijn teruggedraaid. Daarmee is strafrechtelijke vervolging volgens hem niet opportuun. Hij noemt daarbij code 20. Over de Univé- zaak schrijft hij dat dat volgens hem een civiele kwestie is, omdat er geen strafrechtelijke aspecten aan zitten.

Nog voordat een beslissing is genomen over de vervolging heeft het arrondissementsparket het strafdossier al naar Univé gestuurd, met als gevolg dat Univé deze (volgens verzoeker onjuiste) informatie heeft gebruikt in de rechtszaak tegen verzoeker.

Volgens verzoeker had het hele onderzoek niet mogen plaatsvinden en zijn de aangiften tegen hem dan ook onrechtmatig met alle gevolgen van dien. Het onderzoek van de Nationale ombudsman heeft zich overigens alleen op de toegekende sepotcodes gericht.

Wat is de visie van de minister?

De minister acht de klacht ten aanzien van beide sepotcodes ongegrond. Hij motiveerde zijn standpunt als volgt.

Uit het strafrechtelijk onderzoek is niet gebleken dat verzoeker achteraf ten onrechte als verdachte is aangemerkt, zodat een andere sepotcode dient te worden opgelegd. Uitsluitend indien de verdenking is komen te ontvallen, kan de strafzaak worden geseponeerd met de sepotgrond 01, aldus de minister. Uit de feiten en omstandigheden

van het strafdossier, te weten de tip, de informatie en het onderzoeksrapport verstrekt door Univé en de inlichtingenformulieren van het UWV, is niet gebleken dat verzoeker achteraf ten onrechte als verdachte is aangemerkt. Gelet daarop heeft het arrondissementsparket de juiste sepotcodes toegepast, oordeelde de minister.

De minister heeft op verzoek van de Nationale ombudsman ook de nieuwe toelichting op sepotcode 01 toegepast bij het innemen van een standpunt over de klacht. Dit ondanks dat de Aanwijzing gebruik sepotgronden (2009A016), waarin deze toelichting is opgenomen, slechts geldt voor feiten op en na 1 september 2009 gepleegd. Op basis van deze nieuwe toelichting hoeft niet meer *vast te komen staan* dat iemand onschuldig is, maar is *aannemelijkheid* dat iemand onschuldig is, voldoende om over te gaan tot toekenning van sepotcode 01. Zie voor de toelichting op de sepotcodes onder Achtergrond.

Ook op basis van deze nieuwe toelichting oordeelde de minister dat het onderzoek niet heeft geleid tot het resultaat dat voldoende aannemelijk is geworden dat verzoeker onschuldig is aan de gerezen verdenkingen. Hieronder wordt deze reactie nader uitgewerkt.

UWV

Uit onderzoek was komen vast te staan dat verzoeker zijn werkzaamheden en inkomsten niet had opgegeven. Hij had opzettelijk nagelaten het UWV de benodigde gegevens te verstrekken. Het Openbaar Ministerie heeft deze verdenking bewijsbaar geacht. De zaak werd geseponneerd (met code 20), nadat het UWV in de bezwaarprocedure tot het inzicht was gekomen dat niet kon worden vastgesteld of verzoeker meer had gewerkt dan zou zijn toegestaan. Het precieze nadeel voor het UWV viel niet exact vast te stellen, aldus de minister. Strafvervolging was om die reden voor het Openbaar Ministerie minder opportuun, en daarom prevaleerde een ander dan strafrechtelijk ingrijpen.

Het opsporingsonderzoek heeft, zo stelde de minister, uitdrukkelijk niet geleid tot het resultaat dat *aannemelijk* is geworden dat verzoeker onschuldig is aan het overtreden van artikel 227b Sr.

Een dergelijke strafrechtelijke verdenking en het daarop gebaseerde strafrechtelijk onderzoek is van een andere orde dan het onderzoek dat door het UWV is uitgevoerd, aldus de minister. Het UWV had in dit verband slechts onderzocht of verzoeker recht had op een uitkering. Dat het UWV de eerdere beslissing heeft teruggedraaid, doet niets af aan de strafrechtelijke beslissing, aldus de minister.

Ditzelfde gold volgens de minister voor het onderzoek dat was uitgevoerd door de belastingdienst. Een dergelijk onderzoek is met andere doeleinden verricht. Te weten een fiscaal doeleinde. Dat de belastingdienst tot de conclusie was gekomen dat het een en ander in de zaak van verzoeker fiscaal niet houdbaar was, impliceerde niet dat dit ook gold

voor het strafrecht.

Univé

Ook deze beslissing om de sepotcode niet te wijzigen naar sepotcode 01 toetste de minister aan de nieuwe toelichting.

Ten aanzien van de verdenking van verzoeker ter zake oplichting (225 Sr) en verzekeringsfraude (327 Sr), merkte de minister op dat naar aanleiding van de aangifte van oplichting, het onderzoek onvoldoende wettig en overtuigend bewijs had opgeleverd.

Het enkele nalaten van het verstrekken van benodigde informatie aan Univé, zonder dat daartoe een wettelijke plicht gold, was volgens de minister onvoldoende om listige kunstgrepen in de zin van artikel 326 of 327 Sr aan te nemen. Naar het oordeel van de minister zou een sepot met code 01 op basis van de huidige Aanwijzing pas op zijn plaats zijn als het verdere onderzoek zou hebben opgeleverd dat verzoeker geen werkzaamheden had verricht of dat hij deze had gemeld. Nu hij wel degelijk had gewerkt en deze werkzaamheden niet had gemeld, was er naar het oordeel van de minister voldoende grond aanwezig voor een verdenking. Daarom was de minister van oordeel dat het arrondissementsparket de zaak op goede gronden had geseponeerd met code 02.

Beoordeling

Om hoeveel verdenkingen gaat het?

Allereerst wil de Nationale ombudsman iets opmerken over het aantal verdenkingen tegen verzoeker, omdat hierover op verschillende momenten in het opsporingsonderzoek en tijdens de klachtbehandeling bij het Openbaar Ministerie en bij de Nationale ombudsman, uiteenlopende informatie is verstrekt.

Verzoeker is ten aanzien van beide zaken verdacht van vier strafbare feiten. Acht in totaal dus. Dit baseert de Nationale ombudsman ten aanzien van de Univé-zaak op de beschikking van het hof in de beklagprocedure. Met betrekking tot de UWV-zaak baseert de Nationale ombudsman zich op de informatiestaat van het UWV waarin bij 'delict' de vier artikelen zijn opgesomd. De vier Univé-zaken zijn afgedaan met sepotcode 02 en de UWV zaken zijn afgedaan met sepotcode 20.

De minister gaat in zijn standpunt uit van vier strafbare feiten in de Univé-zaak en van één strafbaar feit in de UWV-zaak, te weten overtreding van artikel 227b Sr (het nalaten gegevens te verstrekken).

Zie voor de tekst van de vier artikelen onder Achtergrond.

De Nationale ombudsman toetst aan het redelijkheidsevereiste

Het redelijkheidsvereiste houdt in dat overheidsinstanties de verschillende belangen tegen elkaar afwegen en dat de uitkomst hiervan niet onredelijk is. Dit brengt met zich mee dat de overheid bij haar handelen de relevante feiten verzamelt en kijkt naar alle omstandigheden. De verzamelde gegevens worden betrokken bij de belangen die op een zorgvuldige wijze tegen elkaar worden afgewogen.

De officier van justitie heeft in beide zaken een afweging gemaakt tussen het belang van verzoeker en het algemeen belang. Verzoeker heeft een groot belang bij een technisch sepot met code 01. Hij heeft de overtuiging dat hij niet schuldig is aan enig strafbaar feit. Daar tegenover staat het algemeen belang van de rechtsorde dat de officier van justitie moet dienen.

Ten aanzien van de sepotcode in de UWV-zaak

Hoe luidt het oordeel?

Zoals hiervoor opgemerkt baseert de minister zich op het standpunt dat verzoeker in de UWV-zaak is verdacht van overtreding van artikel 227b Sr (het nalaten gegevens te verstrekken).

De minister heeft overwogen dat wijzigen van sepotcode 20 (ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert) in sepotcode 01 (ten onrechte als verdachte vermeld) niet aan de orde is, omdat de minister ervan is overtuigd, dat verzoeker zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit. Alleen acht hij het niet opportuun om de zaak voor de rechter te brengen.

Verdenking

Allereerst zal de Nationale ombudsman iets opmerken over de verdenking tegen verzoeker. Verzoeker zou bij het UWV niet gemeld hebben dat hij regelmatig werkte, terwijl hij een uitkering ontving omdat hij gedeeltelijk arbeidsongeschikt is. Hier waren concrete aanwijzingen voor, gezien de tip en het onderzoek dat Compander heeft verricht.

Het is niet toegestaan dat mensen meer bijverdienen dan hun restverdiencapaciteit toelaat. Wanneer het vermoeden rijst dat iemand, in dit geval verzoeker, te veel bijverdient, doordat hij vermoedelijk meer werkt dan op arbeidstherapeutische basis is toegestaan, is er reden voor een verdenking. De Nationale ombudsman is het daarom met de minister eens dat de verdenking tegen verzoeker terecht is ontstaan.

Het is in het geval dat die verdenking is ontstaan, te verwachten dat aangifte wordt gedaan en dat wordt onderzocht of verzoeker zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit. Vervolgens neemt de officier van justitie op basis van alle voor handen zijnde informatie een beslissing omtrent de vervolging. In dit geval heeft de officier van justitie besloten de

zaak te seponeren.

Is de verdenking achteraf komen te vervallen?

De tweede stap die moet worden gezet, is te bezien of de verdenking dat verzoeker zich schuldig heeft gemaakt aan een strafbaar feit, achteraf is komen te vervallen.

Wat uit het onderzoek van de Nationale ombudsman naar voren is gekomen, is dat deze zaak zich in eerste instantie liet aanzien als een forse fraudezaak. Het ging hier om aanzienlijke bedragen die aan verzoeker door Univé en het UWV waren uitgekeerd.

Uit het onderzoek dat het UWV heeft ingesteld is uiteindelijk gebleken dat er *"geen enkele aanleiding"* is om aan te nemen dat verzoeker meer heeft verdiend dan was toegestaan. *"Niet voor 2005 en 2006 en al helemaal niet voor de jaren 2002 t/m 2004 waarin het zeker niet aannemelijk is dat cliënt voor gemiddeld 20 uur/week werkzaam is geweest (...)"* (zie het eerder aangehaalde citaat uit het rapport van de bezwaarbeidsdeskundige van 19 februari 2008).

Alle beslissingen die ten nadele van verzoeker waren genomen, werden door het UWV aan de hand van dit rapport teruggedraaid.

Ook de belastingdienst heeft, nadat hij was geïnformeerd, een onderzoek ingesteld. Uit dit onderzoek is naar voren gekomen dat het niet houdbaar was om te veronderstellen dat verzoeker meer werkzaamheden had verricht dan in de jaarrapportages was verantwoord en aangegeven. De basis voor het doorvoeren van correcties was te smal, aldus de belastingdienst.

Wat hebben de conclusies van het UWV en de belastingdienst voor gevolg voor het al dan niet vervallen van de verdenking?

Uit voormelde onderzoeken van het UWV en de belastingdienst is naar het oordeel van de Nationale ombudsman voldoende aannemelijk geworden dat verzoeker niet meer werkzaamheden heeft verricht dan is toegestaan. Ook is voldoende aannemelijk geworden dat verzoeker niet opzettelijk heeft nagelaten het UWV tijdig de benodigde gegevens te verstrekken. Voor een sepot met code 20, dat veronderstelt dat er voldoende bewijs is voor strafbaar handelen, is dus redelijkerwijs onvoldoende aanleiding. Het is ook onbegrijpelijk dat voor die code (ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert) is gekozen, nu de administratieve afdoening heeft ingehouden dat verzoeker van alle blaam is gezuiverd.

Dit alles overziend komt de Nationale ombudsman tot het oordeel dat de toegekende sepotcode ten aanzien van de delicten waarvan het UWV aangifte had gedaan, niet juist is en dat een sepot met code 01 (ten onrechte als verdachte vermeld) in de rede had gelegen. Het Openbaar Ministerie heeft met het vasthouden aan de al eerder toegekende sepotcode gehandeld in strijd met het redelijkheidsvereiste.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman doet de minister daarom de aanbeveling om te bevorderen dat de toekenning van de sepotcode in de UWV-zaak wordt heroverwogen.

Ten aanzien van de sepotcode in de Univé-zaak

Hoe luidt het oordeel?

Zoals eerder opgemerkt houdt de Nationale ombudsman vast aan wat het hof heeft beoordeeld in de beklagprocedure en dat het dus om vier verdenkingen gaat. Alle vier de zaken zijn afgedaan met sepotcode 02.

De beklagprocedure bij het hof, die als doel had verzoeker alsnog vervolgd te krijgen, is door Univé aangespannen, niet door verzoeker. Bovendien biedt die procedure niet de mogelijkheid aan het hof de vraag voor te leggen of de verdenking tijdens het onderzoek is weggevallen. Dit brengt met zich mee dat deze uitspraak verzoeker geen rechtsbescherming heeft geboden met betrekking tot de toegekende sepotcodes. Voor dat aspect kan hij zich dus nog tot de Nationale ombudsman wenden.

Het hof heeft zich in zijn uitspraak niet uitgelaten over de juistheid van de sepotcode. Het hof heeft alleen de vraag beantwoord of de officier van justitie alsnog over zou moeten gaan tot het vervolgen van verzoeker. Deze vraag is ontkennend beantwoord. Dit geeft de Nationale ombudsman ruimte om in het kader van de klachtbehandeling een oordeel te geven over de door de officier van justitie toegekende sepotcode.

Het hof heeft ten aanzien van drie van de vier sepotcode geoordeeld dat niet kon worden bewezen dat verzoeker zich heeft schuldig gemaakt aan deze strafbare feiten. Ten aanzien van de vierde verdenking heeft het hof overwogen dat een succesvolle vervolging afstuitte op het ontbreken van een wettelijke plicht voor verzoeker om Univé te informeren, met andere woorden: er was geen sprake van een strafbaar feit.

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen over de delicten waarvan het UWV aangifte heeft gedaan en op het feit dat er geen sprake was van een wettelijke informatieplicht jegens Univé, is de Nationale ombudsman van oordeel dat ook ten aanzien van de delicten waarvan Univé aangifte heeft gedaan voldoende aannemelijk is geworden dat verzoeker zich daaraan niet schuldig heeft gemaakt.

Dit alles overziend komt de Nationale ombudsman tot het oordeel dat ook de toegekende sepotcode ten aanzien van de vier verdenkingen in de Univé-zaak niet juist is. Het Openbaar Ministerie heeft met het vasthouden aan de al eerder toegekende sepotcode gehandeld in strijd met het redelijkheidsvereiste.

De onderzochte gedraging is op dit punt niet behoorlijk.

De Nationale ombudsman doet de minister daarom de aanbeveling om te bevorderen dat de toekenning van de sepotcode in de Univé-zaak wordt heroverwogen.

Conclusie

De klacht over de onderzochte gedraging van het arrondissementsparket Zwolle is gegrond:

ten aanzien van het toekennen van de sepotcode in de UWV-zaak, en

ten aanzien van het toekennen van de sepotcode met betrekking tot de verdenking in de Univé-zaak, wegens schending van het redelijkheidsvereiste.

Aanbeveling

De Nationale ombudsman doet de minister de aanbeveling om te bevorderen dat de toekenning van de sepotcodes in beide zaken wordt heroverwogen.

de Nationale ombudsman,

dr. A.F.M. Brenninkmeijer

Achtergrond

Wetboek van Strafrecht (Sr)

Artikel 225 *Valsheid in geschrift*

"1. Hij die een geschrift dat bestemd is om tot bewijs van enig feit te dienen, valselijk opmaakt of vervalst, met het oogmerk om het als echt en onvervalst te gebruiken of door anderen te doen gebruiken, wordt als schuldig aan valsheid in geschrift gestraft, met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.

2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die opzettelijk gebruik maakt van het valse of vervalste geschrift als ware het echt en onvervalst dan wel opzettelijk zodanig geschrift aflevert of voorhanden heeft, terwijl hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat dit geschrift bestemd is voor zodanig gebruik.

3. Indien een feit, omschreven in het eerste of tweede lid, wordt gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken, wordt de op het feit gestelde gevangenisstraf met een derde verhoogd."

Artikel 227b *Nalaten gegevens te verstrekken*

"Hij die, in strijd met een hem bij of krachtens wettelijk voorschrift opgelegde verplichting, opzettelijk nalaat tijdig de benodigde gegevens te verstrekken, wordt, indien het feit kan strekken tot bevoordeling van zichzelf of een ander, terwijl hij weet of redelijkerwijze moet vermoeden dat de gegevens van belang zijn voor de vaststelling van zijn of eens anders recht op een verstrekking of tegemoetkoming dan wel voor de hoogte of de duur van een dergelijke verstrekking of tegemoetkoming, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie."

Artikel 326 *Oplichting*

"1. Hij die, met het oogmerk om zich of een ander wederrechtelijk te bevoordelen, hetzij door het aannemen van een valse naam of van een valse hoedanigheid, hetzij door listige kunstgrepen, hetzij door een samenweefsel van verdichtsels, iemand beweegt tot de afgifte van enig goed, tot het verlenen van een dienst, tot het ter beschikking stellen van gegevens, tot het aangaan van een schuld of tot het teniet doen van een inschuld, wordt, als schuldig aan oplichting, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vijfde categorie.

2. Indien het feit wordt gepleegd met het oogmerk om een terroristisch misdrijf voor te bereiden of gemakkelijk te maken, wordt de op het feit gestelde gevangenisstraf met een derde verhoogd."

Artikel 327 *Bedrog bij verzekering*

"Hij die door listige kunstgrepen de verzekeraar in dwaling brengt ten opzichte van omstandigheden tot de verzekering betrekking hebbende, zodat deze een overeenkomst sluit die hij niet of niet onder dezelfde voorwaarden zou hebben gesloten indien hij de ware staat van zaken gekend had, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vijfde categorie."

Wet op de Arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)

Artikel 80 *Inlichtingenplicht*

"1. Degene, die de wachttijd, bedoeld in artikel 19 doormaakt, dan wel aanspraak maakt op of in het genot is van een arbeidsongeschiktheidsuitkering, diens wettelijke vertegenwoordiger alsmede de instelling aan welke ingevolge artikel 54 de arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt uitbetaald, zijn verplicht aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, op zijn verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling te doen van alle feiten of omstandigheden, waarvan het hun redelijkerwijs duidelijk is, dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op of de hoogte van de arbeidsongeschiktheidsuitkering of het bedrag, dat daarvan wordt uitbetaald. Deze verplichting geldt niet indien die feiten en omstandigheden door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen kunnen worden vastgesteld op grond van bij wettelijk voorschrift

als authentiek aangemerkte gegevens of kunnen worden verkregen uit bij ministeriële regeling aan te wijzen administraties. Bij ministeriële regeling wordt bepaald voor welke gegevens de tweede zin van toepassing is.

2. Degene aan wie een reïntegratie-instrument als bedoeld in hoofdstuk IIB is verstrekt of toegekend, of aan wie verstrekking of toekenning daarvan wordt overwogen, alsmede diens wettelijk vertegenwoordiger, is verplicht aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen op zijn verzoek of onverwijld uit eigen beweging mededeling te doen van alle feiten en omstandigheden waarvan het hem redelijkerwijs duidelijk is dat zij van invloed kunnen zijn op de verstrekking of toekenning of op de duur of de hoogte van het reïntegratie-instrument."

Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (WAZ)

Artikel 58 Inkomsten uit arbeid tijdens uitkering

"1. Indien de verzekerde, die recht heeft op een arbeidsongeschiktheidsuitkering, inkomen geniet doordat hij arbeid is gaan verrichten, wordt die arbeid gedurende een aaneengesloten tijdvak van vijf jaar niet aangemerkt als arbeid als bedoeld in artikel 2, vierde lid, en wordt de arbeidsongeschiktheidsuitkering niet ingetrokken of herzien, doch wordt de uitkering:

a. niet betaald, indien het inkomen zodanig is, dat als die arbeid wel arbeid als bedoeld in artikel 2, vierde lid, zou zijn, niet langer sprake zou zijn van arbeidsongeschiktheid van ten minste 25%; of

b. indien onderdeel a niet van toepassing is, betaald tot een bedrag ter grootte van de arbeidsongeschiktheidsuitkering, zoals deze zou zijn vastgesteld, indien die arbeid wel arbeid als bedoeld in artikel 2, vierde lid, zou zijn. Na afloop van het in de aanhef genoemde tijdvak wordt de arbeid aangemerkt als arbeid als bedoeld in artikel 2, vierde lid."

Artikel 70 Verplichting tot verstrekken van inlichtingen

"1. De verzekerde, diens wettelijke vertegenwoordiger alsmede de instelling, bedoeld in artikel 57, waaraan arbeidsongeschiktheidsuitkering wordt betaald, zijn verplicht aan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, op zijn verzoek of onverwijld uit eigen beweging alle feiten en omstandigheden mee te delen, waarvan hun redelijkerwijs duidelijk moet zijn dat zij van invloed kunnen zijn op het recht op uitkering, de hoogte van de uitkering, het geldend maken van het recht op uitkering of op het bedrag van de uitkering, dat wordt betaald.

2. Op de verzekerde die aanspraak maakt op of recht heeft op vakantie-uitkering alsmede op diens wettelijke vertegenwoordiger, rusten overeenkomstige verplichtingen als

omschreven in het eerste lid."

Wetboek van Strafvordering (Sv)

Artikel 27 lid 1

"Als verdachte wordt vóórdat de vervolging is aangevangen, aangemerkt degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan eenig strafbaar feit voortvloeit."

Dit artikel stelt aan de mate van verdenking niet de eis van een "ernstig" vermoeden, maar eist wél dat het vermoeden van schuld (het "gedaan hebben") moet steunen op feiten of omstandigheden en dat dit vermoeden bovendien naar objectieve maatstaven gemeten "redelijk" dient te zijn, dat wil zeggen "niet enkel in de oogen van den opsporingsambtenaar doch redelijk op zichzelf" (Memorie van Toelichting). Een redelijk vermoeden alleen op basis van subjectief inzicht is niet voldoende."

Sepotcodes

1. Ingevolge artikel 167, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering en - in het geval dat een gerechtelijk vooronderzoek heeft plaatsgevonden - ingevolge artikel 242, tweede lid van dat wetboek kan de officier van justitie, (ook) op gronden aan het algemeen belang ontleend, van (verdere) vervolging afzien. In de genoemde artikelen is het opportuniteitsbeginsel vastgelegd.

2. Er zijn twee categorieën van sepotgronden, te weten:

- het technisch sepot of haalbaarheidssepot; de verwachting is dat een vervolging niet tot een veroordeling zal leiden. Hiervan zal onder meer sprake zijn bij het ontbreken van voldoende wettig bewijs, of bij niet-strafbaarheid van daad of dader;

- het beleidssepot of opportuniteitssepot;

hoewel er een gegronde verwachting is dat de zaak, indien zij aan de rechter zou worden voorgelegd, tot een veroordeling zou leiden, wordt toch op niet-technische gronden afgezien van vervolging. Te denken valt aan situaties waarbij sprake is van een gering strafbaar feit, het een oud feit betreft, de verdachte een hoge leeftijd heeft, zijn gezondheidstoestand te wensen overlaat, wanneer hij een "first offender" is, wanneer een wetswijziging in voorbereiding is die de strafbaarheid aan de gedraging ontnemt, enz.

Instructie sepotgronden (1999) van het College van procureurs-generaal

In de Instructie sepotgronden (1999) van het College van procureurs-generaal zijn onder meer de volgende sepotcodes ontwikkeld.

"Code 01-06 *Technische sepot*

Code 01 ten onrechte als verdachte vermeld

Toelichting Iemand wordt achteraf ten onrechte als verdachte aangemerkt als gevolg van (administratieve) fouten van politie of parket, dan wel omdat op het moment van inboeking nog niet vast stond wie als verdachte moest worden beschouwd, dan wel omdat later blijkt dat de betreffende persoon ten onrechte als verdacht is aangemerkt, bijvoorbeeld na valse aangifte e.d.

Code 02 onvoldoende bewijs

Toelichting Hieronder valt onvoldoende of niet overtuigend bewezen.

Code 20-23 *Gronden samenhangende met maatregelen genomen of nog te nemen door anderen dan de officier van justitie*

Code 20 ander dan strafrechtelijk ingrijpen prevaleert.

Toelichting plaats gehad hebbend of te verwachten bestuurlijk of semi-strafrechtelijk (d.w.z. tuchtrechtelijk of administratief, bijv. fiscaal) ingrijpen prevaleert op gronden van billijkheid of doelmatigheid boven strafvervolging."

Aanwijzing sepotgronden van 10 augustus 2009 (2008A029) door het Openbaar Ministerie (geldend voor feiten gepleegd op of na 1 september 2009)

Op 10 augustus 2009 heeft het College van procureurs-generaal een vernieuwde Aanwijzing gebruik sepotgronden vastgesteld. Daarin is bij code 01 de volgende toelichting opgenomen:

"iemand wordt achteraf ten onrechte als verdachte aangemerkt als gevolg van persoonsverwisseling, bij administratieve fouten van politie of parket (verkeerde inboeking) of wanneer op een andere wijze later blijkt dat de betreffende persoon ten onrechte als verdacht is aangemerkt, bijvoorbeeld na valse aangifte.

deze sepotgrond dient (ook) gebruikt te worden voor die gevallen waarin aanvankelijk een verdenking op - op zichzelf - goede gronden is gerezen, maar nadien het opsporingsonderzoek heeft geleid tot het resultaat dat voldoende aannemelijk is geworden dat de verdachte onschuldig is aan het feit waarop de verdenking betrekking had."