

# Verschuivende verantwoordelijkheden bij officieren van justitie

*Joep Lindeman*

## 1 Inleiding

In de afgelopen decennia is op een aantal momenten sprake geweest van een zekere crisissfeer rondom de opsporing. De taakinfilling en taakopvatting van het Openbaar Ministerie en zijn functionarissen, de officieren van justitie, stonden ter discussie. Binnen en buiten de kringen van het Openbaar Ministerie werd en wordt gesproken van ‘crises’ in ‘de opsporing’, ofschoon niet in alle gevallen sprake was van een werkelijke crisis over de gehele breedte en/of diepte van de opsporingsfase van de strafrechtspleging. De geconstateerde problemen gaven wel steeds aanleiding tot maatregelen om herhaling of voortdoring van de crisissituatie te voorkomen. In die zin is een aantal *keerpunten* in de organisatie van de opsporing te herkennen.

De ‘crises’ hadden – kort gezegd – betrekking op de integriteit, de kwaliteit en de effectiviteit van de opsporing. Steeds werd duidelijk dat de oorzaken van de problemen onder meer konden worden gezocht in de taakinfilling van de officier van justitie als gezagsdrager van de opsporing. De maatregelen die werden getroffen betekenden (en betekenen) dan ook telkens (deels) ingrijpende veranderingen in de regelgeving en/of de werkprocessen rondom het Openbaar Ministerie en de officieren van justitie. Daarbij is steeds benadrukt dat de officier van justitie een centrale rol heeft in de opsporing, welke rol zware verantwoordelijkheden met zich meebrengt. De officier van justitie is immers een rechterlijke ambtenaar (artikel 1 Wet op de Rechterlijke Organisatie (RO)), van wie een magistratelijke attitude wordt verwacht. Daaronder versta ik een transparante, op materiële waarheidsvinding gerichte, onafhankelijke, niet vooringenomen houding waarin, met inachtneming van het recht en de beginselen van een behoorlijke procesorde en met inachtneming (en dus afdoende kennis) van het algemene belang én individuele belangen, beslissingen worden genomen.<sup>1</sup>

---

1 Ik ben mij er van bewust dat het een heikele exercitie is om zomaar een definitie te geven van ‘magistratelijkheid’, zeker als het gaat om de magistratelijkheid van de officier van justitie. Een recente uiteenzetting over de magistratelijkheid van het Openbaar Ministerie en de officier van justitie geeft J.H. Crijns, *De strafrechtelijke overeenkomst. De rechtsbetrekking met het Openbaar Ministerie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010, p. 325 e.v.

Het Openbaar Ministerie is een bij wet aangewezen overheidsorgaan met wettelijk vastgestelde taken en bevoegdheden: een *instituut*. In de loop der jaren is steeds duidelijker geworden dat de verantwoordelijkheid voor de opsporing niet enkel bij individuele officieren kan liggen, maar dat het Openbaar Ministerie als instituut ook verantwoordelijkheid heeft te dragen. Dit betekent dat de individuele verantwoordelijkheid deels verschuift naar het instituut. Door deze institutionalisering is het Openbaar Ministerie dus meer geworden dan de som der delen: niet het handelen van de individuele officieren bepaalt wat het Openbaar Ministerie is, maar het instituut bepaalt mede wat de officieren zijn.

Het Openbaar Ministerie is ook een *organisatie* als vele andere, met secretaresses, computers, werkplekken, communicatiesystemen et cetera. In de loop der jaren is het Openbaar Ministerie een complexe organisatie geworden, met (al dan niet in vergaande mate geautomatiseerde) werkprocessen die soms weinig flexibiliteit kennen en bovendien samenhangen met die van bijvoorbeeld de politie en de rechtbank. De complexiteit van een organisatie kan veel invloed hebben op de wijze waarop de functionarissen in die organisatie opereren. De verantwoordelijkheid voor de inrichting van de organisatie berust niet per se bij individuele officieren van justitie, maar bij de centrale leiding van het Openbaar Ministerie. Het *instituut* bepaalt hoe *de organisatie* eruit ziet.

De institutionalisering en het complexer worden van de organisatie hebben invloed op de besluitvorming door de officier van justitie: bij beslissingen die hij neemt, moet hij rekening houden met het instituut waarvan hij deel uitmaakt en met de organisatie waarin hij werkt. Dit heeft betrekking op allerlei praktische aspecten van het werk van de officier, maar ook op magistratelijke afwegingen: de officier moet een besluit nemen dat past binnen het instituut waarvan hij deel uitmaakt, dat praktisch gezien mogelijk is in de organisatie waarbinnen hij werkt en dat hij als magistraat uiteindelijk staande moet kunnen houden tegenover de rechter. Voor zover institutionele of organisatorische (aan het instituut toe te rekenen) omstandigheden deze magistratelijke besluitvorming beïnvloeden, kan gezegd worden dat de verantwoordelijkheid voor de magistratelijkheid verschuift naar het instituut.

Ik realiseer mij dat bovenstaande wellicht erg abstract klinkt. Ik beoog in het navolgende duidelijk te maken hoe de verschuiving van verantwoordelijkheid er in concrete situaties uit komt te zien en hoe ook nog in gang zijnde ontwikkelingen aan dergelijke verschuivingen bijdragen. Dat doe ik aan de hand van observaties die ik in de praktijk heb gedaan. In 2004 heb ik meegewerkt aan de evaluatie van de Wet BOB, waarvoor een aantal officieren van justitie werd geïnterviewd.<sup>2</sup> Voorts heb ik in 2011 – in het kader van de voorbereiding van een proefschrift over taakopvatting en taakinfilling van officieren van justitie –

---

2 A. Beijer, R.J. Bokhorst, M. Boone, C.H. Brants en J.M.W. Lindeman, *De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden – eindevaluatie*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004. In het kader van dat onderzoek zijn in zeven arrondissementen o.a. recherche-officieren en CIE-officieren geïnterviewd. Daarnaast in die arrondissementen ook politiemedewerkers, rechters en rechters-commissaris. Ook vertegenwoordigers van landelijke onderdelen van de politie, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht zijn door ons geïnterviewd (zie p. 14 van de eindevaluatie).

een jaar lang participerende observatie gepleegd op twee arrondissementsparketten en het Landelijk Parket. Naast de participerende observaties heb ik van ongeveer twintig officieren van justitie interviews afgenomen. Aldus heb ik een goed beeld kunnen krijgen van de wijze waarop officieren van justitie in de praktijk omgaan met de aan het begin van deze inleiding genoemde keerpunten binnen de organisatie van de opsporing.

In de volgende paragraaf zal ik eerst die drie keerpunten kort de revue laten passeren. Daarna zal ik in de drie daaropvolgende paragrafen laten zien hoe het werk en de verantwoordelijkheden van de officier zijn beïnvloed door de implementatie van de maatregelen die zijn doorgevoerd ten gevolge van de drie onderscheiden keerpunten.

## 2 Keerpunten in de organisatie van het Openbaar Ministerie

### 2.1 Eerste keerpunt: de Wet reorganisatie openbaar ministerie en de IRT-affaire: organisatie en integriteit

De tweede helft van de jaren negentig van de vorige eeuw was een zeer roerige periode voor het Openbaar Ministerie. Twee min of meer gelijktijdige ontwikkelingen zorgden voor fundamentele wijzigingen binnen de organisatie en vonden hun weerslag in het werk van individuele officieren van justitie.

Allereerst voltrok zich een grootscheepse reorganisatie binnen het Openbaar Ministerie. De aanzet daarvoor was gegeven door de commissie-Donner, die in opdracht van de regering onderzocht of de toenemende criminaliteit en de veranderende organisatie van het openbaar bestuur (onder andere de politie) aanleiding gaven om de structuur en organisatie van het OM aan te passen. Aanleiding voor de onderzoeksopdracht waren onder meer de kritische geluiden dat door vormfouten criminelen weer op vrije voeten kwamen en dat door capaciteitsgebrek in de strafrechtsketen verdachten werden 'heengezonden'.<sup>3</sup>

De commissie-Donner<sup>4</sup> constateerde destijds dat het Openbaar Ministerie effectieve centrale leiding ontbeerde, dat aansturing van de politie problematisch bleek, dat officieren van justitie individualistisch opereerden en dat kwaliteitsbewaking van het werk van parketsecretarissen en ander ondersteunend personeel te wensen over liet.

Het voert buiten het bereik van deze bijdrage om uitgebreid in te gaan op het politieke proces dat op het rapport van de commissie-Donner volgde. Wel is het goed te weten dat daarbij veel aandacht is geweest voor de verhouding tussen de minister van Justitie en het Openbaar Ministerie, welke uiteindelijk zo is geregeld dat de minister politiek verantwoordelijk is voor het werk van het

---

3 R.A.F. Gerding, Het Openbaar Ministerie in de periode 1950-1999. Turbulentie, in: A.G. Bosch et al. (red.), *Twee eeuwen Openbaar Ministerie 1811-2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers/Openbaar Ministerie 2011, p. 131.

4 Commissie Openbaar Ministerie, *Het functioneren van het openbaar ministerie binnen de rechtshandhaving*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1994.

Openbaar Ministerie en dat hij het Openbaar Ministerie aanwijzingen mag geven (artikel 127 RO), waardoor een zekere hiërarchie is ontstaan ten opzichte van vooral het College van procureurs-generaal. De uiteindelijke Wet reorganisatie openbaar ministerie<sup>5</sup> leidde voorts tot een door het College van procureurs-generaal centraal geleid Openbaar Ministerie, met een duidelijkere interne hiërarchie, waardoor (onder andere) eigengereid en individualistisch optreden door officieren van justitie teruggedrongen zou moeten kunnen worden. Door deze sterkere hiërarchie ontstond naast de individuele verantwoordelijkheid van de officier van justitie ook verantwoordelijkheid voor het opsporingsproces bij de parketleiding en bij het College van procureurs-generaal. Daarnaast werd de nieuwe organisatiestructuur nadrukkelijk ingericht op het ontwikkelen van landelijk, mede op de criminele politiek aansluitend, beleid inzake de opsporing en vervolging. Dit beleid werd (en wordt) vervat in beleidsregels (Aanwijzingen, Richtlijnen) die enerzijds de criminele politiek nader vormgeven, en anderzijds invulling geven aan de wijze waarop bestaande wet- en regelgeving moeten worden geïnterpreteerd, hoe in bepaalde gevallen tot een vervolgingsbeslissing moet worden gekomen, binnen welke marges een strafeis bij voorkeur ligt, et cetera. Zodoende heeft het Openbaar Ministerie zich ontwikkeld tot een meer zelfstandig opererend instituut met eigen verantwoordelijkheid met daarin besloten de opdracht verantwoording af te leggen aan de buitenwereld. Bovendien werd het Openbaar Ministerie door de nieuwe organisatiestructuur ook veel meer een eenvormige organisatie, die het werk van haar functionarissen moet faciliteren, organiseren en controleren.

Voor de individuele officier betekent dit dat hij in zijn dagelijkse werk in toenemende mate wordt geconfronteerd met 'het Openbaar Ministerie'. Niet alleen dienen vervolgingsbeslissingen, gezagsuitoefening in de opsporing en strafeisen sterker te worden afgestemd op landelijk beleid, ook leidt de duidelijkere hiërarchie ertoe dat er intern meer verantwoording moet worden afgelegd.

Min of meer gelijktijdig met de aanloop naar de hiervoor beschreven reorganisatie kwam de IRT-affaire aan het licht. Naar aanleiding van de demarches van het Interregionaal Recherche Team (IRT) Noord-Holland/Utrecht, kwam de *integriteit* van de opsporing ter discussie te staan. In de strijd tegen georganiseerde criminaliteit werd door dit politieteam namelijk gebruik gemaakt van opsporingsmethoden die geen wettelijke basis hadden, waarvoor niet een duidelijke verantwoordelijke was aangewezen en waarvan het Openbaar Ministerie niet altijd op de hoogte was. Hoewel een belangrijk deel van de geconstateerde problemen voornamelijk bij het IRT Noord-Holland/Utrecht leek te spelen, zag men aanleiding om de omstandigheden waaronder het zover had kunnen komen in meer algemene zin te laten onderzoeken door een parlementaire enquêtecommissie, de commissie-Van Traa.<sup>6</sup> Deze commissie kwam uiteindelijk tot de conclusie dat er sprake was van een crisis in de opsporing. De

---

5 De wet trad op 1 juni 1999 in werking (*Stb.* 1999, 194 en *Stb.* 1999, 198).

6 Enquêtecommissie opsporingsmethoden, *Inzake Opsporing*, Den Haag: Sdu 1996.

wetgeving vertoonde hiaten, waardoor de opsporing onvoldoende genormeerd was. Daarnaast bleek de organisatie van de opsporing niet goed te functioneren waardoor onduidelijk was wie de verantwoordelijkheid droeg voor welke aspecten van de opsporing. Daarmee hing samen dat de hiërarchische verhouding tussen Openbaar Ministerie en politie soms ver te zoeken was, waardoor het gezag over de opsporing niet altijd effectief bij de officier van justitie lag. De controle door de rechter stelde, waar mogelijk, niet altijd veel voor. Door gebrek aan normering, organisatie en hiërarchie was het dus mogelijk geworden dat een team als het IRT een eigen leven was gaan leiden.

De Wet BOB<sup>7</sup> bracht de reparatie: vele ongereguleerde opsporingsbevoegdheden kregen eindelijk een wettelijke basis en opsporing in de ‘pro-actieve’ fase werd mogelijk. De positie van de officier van justitie als leider van het opsporingsonderzoek werd ondubbelzinnig bevestigd, mede doordat de politie voor veel bevoegdheden afhankelijk werd van schriftelijke toestemming van de officier. Voorts werd het de politie verplicht om op transparante wijze verslag te doen van het opsporingsonderzoek waardoor in eerste instantie de officier en later ook de verdediging en de rechter in staat zijn hun controlerende functie uit te oefenen. De positie van de officier van justitie als *dominus litis* van de opsporing werd aldus in ere hersteld.

## 2.2 Tweede keerpunt. Schiedammer parkmoord: kwaliteit

Een tweede keerpunt binnen de strafrechtspleging ontstond na de Schiedammer parkmoord. Ditmaal stond de *kwaliteit* van de opsporing ter discussie. De politie, het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) en het Openbaar Ministerie bleken onvoldoende in staat om gerechtelijke dwalingen te voorkomen. Politie en justitie zouden te lijden hebben van tunnelvisie, *confirmation bias* en kennissgaten waardoor opsporingsonderzoeken te eenzijdig werden opgetuigd. Daarnaast was sprake van moeizaam verlopende interactie tussen deskundigen en justitie, waardoor de selectie en interpretatie van deskundigenrapportages ten behoeve van het dossier te wensen overlieten. Dit leidde dan weer tot een gemankeerde waarheidsvinding door de rechter.

Hoewel nooit is vastgesteld dat op grote schaal sprake is geweest van vergelijkbare dwalingen, stond de Schiedammer Parkmoord niet op zichzelf.<sup>8</sup>

---

7 Wet van 27 mei 1999 tot wijziging van het Wetboek van Strafvordering in verband met de regeling van enige bijzondere bevoegdheden tot opsporing en wijziging van enige andere bepalingen (bijzondere opsporingsbevoegdheden), *Stb.* 1999, 245.

8 De Schiedammer parkmoord is tot op de dag van vandaag wel de enige grote dwaling waarin, door de onherroepelijke veroordeling van een andere persoon, is vast komen te staan dat inderdaad de verkeerde persoon was veroordeeld. Andere grote dwalingen blijven vooralsnog onopgelost (Ina Post), blijken eruit te bestaan dat er eigenlijk helemaal geen strafbare feiten zijn gepleegd (Lucia de Berk) of blijken uiteindelijk wellicht formeel een dwaling te zijn geweest, maar materieel niet (veroordeling aanvankelijk op onjuiste gronden, maar uiteindelijk toch ‘terecht’; Deventer moordzaak). De Puttense moordzaak, waarin ook een nieuwe dader (Ron P.) is veroordeeld voor een moord waarvoor eerst twee andere mannen waren veroordeeld (die na herziening werden vrijgesproken) is wel hard op weg om het tweede voorbeeld te worden. P. is door het Gerechtshof Arnhem veroordeeld op 10 november 2011 (*LJN* BU3933), maar voor zover ik heb kunnen

Uit het onderzoek dat door Posthumus werd uitgevoerd<sup>9</sup> bleek dat binnen de opsporing een zeker klimaat heerste waardoor deze justitiële dwalingen konden gebeuren en dat herhaling niet uitgesloten zou zijn als dit klimaat niet werd aangepakt.

Naar aanleiding van het rapport-Posthumus werd door de politie, het NFI en het Openbaar Ministerie gezamenlijk het PVOV (Programma Verbetering Opsporing en Vervolg) ontwikkeld (zie paragraaf 4.1).<sup>10</sup> Met dit programma is beoogd de geconstateerde problemen het hoofd te bieden. De verwezenlijking van dit programma is door elk van de betrokken partijen gedocumenteerd in drie voortgangsrapportages (2007,<sup>11</sup> 2008<sup>12</sup> en 2009<sup>13</sup>) en een eindrapportage (2010<sup>14</sup>). Binnen het Openbaar Ministerie, de politie en het NFI hebben grootscheepse veranderingen hun beslag gekregen. Voor officieren van justitie betekende het PVOV vooral dat zwaardere kwalitatieve eisen werden gesteld, waardoor alleen officieren met voldoende ervaring en opleiding de grootste onderzoeken mogen draaien (de zogenaamde TGO's<sup>15</sup>). Daarnaast zijn er maatregelen genomen om de zogenaamde 'tunnelvisie' te voorkomen en is eraan gewerkt het 'kennisgat' tussen forensisch deskundigen en officieren te dichten. Tenslotte werden maatregelen genomen om het gezag met 'betrokken distantie' van de officier over de opsporing te verankeren.

Aan officieren worden dus zwaardere kwalitatieve eisen gesteld (zowel op het operationele vlak als op het inhoudelijke vlak) en zij worden geacht een grotere transparantie ten opzichte van de rest van de organisatie te betrachten.

Naast het PVOV is er naar aanleiding van enkele publicitaire zeperds (onder andere de zogenaamde Zembla-lijst, zie verder paragraaf 4) die ook deels betrekking hadden op de kwaliteit van het werk van officieren van justitie een

achterhalen is deze zaak nog niet onherroepelijk omdat P. in cassatie is gegaan. Het verschil is wel dat in de Schiedammer parkmoord de dwaling aan het licht kwam dankzij het feit dat de werkelijke dader zich aandiende, terwijl in de Puttense moordzaak de aanvankelijke veroordeling al was teruggedraaid alvorens de (vermoedelijk) werkelijke dader zich aandiende. Een nieuwe mogelijke gerechtelijke dwaling uit dezelfde periode heeft zich inmiddels aangediend: zes personen zouden wellicht onterecht zijn veroordeeld vanwege doodslag in een Chinees restaurant in Breda. De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft een verzieningsverzoek ingediend: *LJN BW7190*.

- 9 F. Posthumus, *Evaluatieonderzoek in de Schiedammer parkmoord* (rapport in opdracht van het College van procureurs-generaal), Openbaar Ministerie 2005, bijlage bij *Kamerstukken II* 2004/05, 29 800 VI, nr. 168.
- 10 Programma Verbetering Opsporing en Vervolg van Openbaar Ministerie (PVOV 2005), Politie en NFI, bijlage bij *Kamerstukken II* 2005/06, 30 300 VI, nr. 32.
- 11 Eerste voortgangsrapportage PVOV: *Voortgangsrapportage 2007 Openbaar Ministerie. Implementatie Programma Versterking Opsporing en Vervolg*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30 800 VI, nr. 86.
- 12 Tweede voortgangsrapportage PVOV: *Voortgangsrapportage 2008 Openbaar Ministerie. Implementatie Programma Versterking Opsporing en Vervolg*, mei 2008, bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 31 200 VI, nr. 180.
- 13 Derde voortgangsrapportage PVOV: *Voortgangsrapportage OM programma Versterking opsporing en vervolging*, mei 2009, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 31 700 VI, 152.
- 14 Eindrapportage PVOV: *Eindrapportage OM-programma Versterking Opsporing en Vervolg*, mei 2010, bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32 123 VI, nr. 117.
- 15 Team Grootschalige Opsporing.

project opgestart dat ‘Permanent Professioneel’ heet. Ook in dit project is er veel aandacht voor de kwaliteit van het werk van officieren. Die aandacht is vooral gericht op de wijze waarop binnen parketten zicht op zaken en op mensen moet worden gehouden: wederom om te voorkomen dat lastige onderzoeken een eigen leven leiden of dat gebrek aan ervaring of bepaalde vaardigheid bij individuele officieren niet onder ogen wordt gezien. Het project beoogt een veel breder palet aan opsporingsonderzoeken te bestrijken dan alleen de grote (TGO).

Ook op het vlak van kwaliteit is er dus een keerpunt dat heeft geleid tot maatregelen die enerzijds de centrale rol van de officier van justitie in het opsporingsproces, maar anderzijds de inbedding van de officier in de organisatie benadrukken. Officieren moeten stuk voor stuk de juiste kwaliteiten hebben, maar de organisatie moet er ook voor waken dat de kwaliteit steeds geborgd wordt.

### 2.3 Derde keerpunt? Disfunctionele strafrechtsheten: effectiviteit

Het Openbaar Ministerie is thans bezig met ingrijpende veranderingen die betrekking hebben op de *effectiviteit* van de opsporing.<sup>16</sup> Hoewel er een minder duidelijk aan te wijzen ‘impact-moment’ is, hebben deze veranderingen op zich ook een duidelijke aanleiding. Al jaren gaan binnen en buiten de politieorganisatie en het Openbaar Ministerie geluiden op dat de effectiviteit van de opsporing te wensen over laat.<sup>17</sup> De politie heeft uitermate veel zaken op de plank liggen en de capaciteit om ze allemaal op te pakken is er niet. Dit varieert van aangiften van simpele oplichting via Marktplaats tot tientallen criminele samenwerkingsverbanden (CSV’s) die wel in kaart zijn gebracht, maar waarin niet ‘geïnvesteerd’ kan worden. De zaken die wél door de politie worden opgepakt kunnen, als zij niet worden teruggestuurd omdat het dossier nog aanvulling behoeft, bij het Openbaar Ministerie alsnog op de plank terecht komen. Hoewel bij het Openbaar Ministerie in de afgelopen decennia ingenieuze systemen zijn ontwikkeld om aan bulkverwerking te doen (CVOM,<sup>18</sup> GPS,<sup>19</sup> BOS/Polaris<sup>20</sup>),

---

16 Ik doel hierbij niet op effectiviteit van de inzet van ‘het strafrecht’ als zodanig (dus niet: wat is het effect van strafrechtelijke handhaving op de naleving van een bepaalde norm), maar op de effectiviteit van de organisatie van de strafrechtelijke handhaving (dus: als wordt besloten tot strafrechtelijke handhaving: wat levert dat dan in een concreet geval op, hoe lang duurt dat, hoeveel werk kost dat?). Ervan uitgaande dat ‘opsporing’ nog steeds in vrijwel alle strafzaken het instrument is dat wordt gebruikt, spreek ik hier dus van de effectiviteit van de opsporing.

17 Door sommigen wordt van de ‘derde crisis’ in de opsporing gesproken (na de IRT-affaire en de Schiedammer parkmoord). Zie bijvoorbeeld G. Leistra, Alweer crisis in de opsporing, *Elsevier* 2011, nr. 15, p. 24 e.v.

18 Centrale Verwerking OM: een landelijke afdeling die bepaalde veelvoorkomende (verkeers)delicten verwerkt en ook de zogenaamde Mulder-beroepen afhandelt. Hiermee zijn de arrondissementsparketten van een omvangrijk administratief proces verlost.

19 Geïntegreerd Processysteem Strafrecht: een ‘werkstroombesturingssysteem’ dat op termijn alle papieren dossiers moet vervangen door elektronische dossiers. Het systeem wordt gefaseerd ingevoerd: op dit moment kunnen de meeste ‘standaardzaken’ met behulp van GPS worden gedaan.

20 Medio jaren 1990 startte het Project Ontwikkeling Landelijke Richtlijnen Strafvordering (POLARIS), dat uiteindelijk heeft geleid tot een eenvormige set richtlijnen. Later is het Beslissings Ondersteunings Systeem (BOS) ingevoerd, dat geautomatiseerde verwerking van deze richtlijnen

belanden toch nog veel zaken vanwege bijzonderheden buiten de gestroomlijnde systemen. Bovendien blijkt dat de grootschalige automatisering die een deel van de werklast zou moeten verlichten, beslist niet zonder slag of stoot tot stand komt. Tel daar bij op de vele prioriteringen die er binnen het Openbaar Ministerie zijn (gedetineerde verdachten en zaken die tot de ‘speerpunten’ behoren gaan voor), alsmede de soms beperkte capaciteit van de rechtbanken en het wekt geen verbazing dat de ‘restcategorie’ soms stof ligt te vergaren.

Het capaciteitsprobleem is al enige tijd geleden onder ogen gezien. De materiële invoering van de strafbeschikking,<sup>21</sup> die hierin enige verlichting moest bieden, heeft echter lang op zich laten wachten (mede door automatiseringsproblemen). In de afgelopen twee jaar is echter een offensief gestart met enerzijds het zogenaamde ZSM-project<sup>22</sup> en anderzijds de daadwerkelijke toepassing van de Wet OM-afdoening, waardoor het nu voor veelvoorkomende misdrijven mogelijk is om binnen heel korte tijd strafbeschikkingen op te leggen. De voordelen op het vlak van efficiency – korte doorlooptijden en minder zaken die ter terechtzitting hoeven te worden behandeld – zijn evident.<sup>23</sup>

Alle initiatieven hebben niet zodanig snel tot resultaat geleid dat werd voorkomen dat de Algemene Rekenkamer een tamelijk vernietigend rapport uitbracht over de prestaties in de strafrechtsketen.<sup>24</sup> Het rapport deed heel wat minder stof opwaaien dan menig ander bericht met betrekking tot de strafrechtspleging. Er waren dan ook weinig smeuïge of spectaculaire details te noemen (à la IRT-affaire) en er zaten geen mensen jarenlang onschuldig in de gevangenis. Wellicht door alle politieke beslommingen rondom de financiële crisis is dit ‘impact-moment’ wat minder breed uitgemeten in de pers.<sup>25</sup> Ook Groenhuijsen heeft zich hier zeer onlangs nog over verbaasd.<sup>26</sup> Wat daar ook van moge zijn: dit is een veenbrand die uitermate lastig te doven zal zijn. Waar het bij de IRT-affaire en de Schiedammer parkmoord wellicht ver ging om te spreken van een algehele crisis (getalsmatig werd slechts een beperkt aantal strafzaken hierdoor

---

mogelijk maakte. In de wandelgangen wordt dit het BOS/Polaris-systeem genoemd. Dit systeem is op zijn beurt weer geïntegreerd in GPS. Zie <[www.boscentre.nl/polaris](http://www.boscentre.nl/polaris)> en <[www.om.nl/organisatie/beleidsregels/bos\\_polaris/](http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/bos_polaris/)>.

- 21 Formeel al ingevoerd bij de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening (*Stb.* 2006, 330, inwtr.: *Stb.* 2008, 4).
- 22 ZSM staat voor: Zo Snel Mogelijk, maar de S staat ook voor ‘Samen op Snelle, Slimme, Selectieve, Simpele en Samenlevingsgerichte wijze’. De doelstelling is, zo blijkt uit de naam, om snel en efficiënt veelvoorkomende criminaliteit af te handelen. Zie ook Eelke Sikkema en François Kristen elders in deze bundel en <[www.om.nl/onderwerpen/zsm/](http://www.om.nl/onderwerpen/zsm/)>.
- 23 Uiteraard heeft deze werkwijze ook allerlei nadelen, met name in de sfeer van verdedigingsrechten. Op die nadelen ga ik in deze publicatie niet in. Daarover in deze bundel: Eelke Sikkema en François Kristen.
- 24 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 173, nr. 2 (*Prestaties in de strafrechtsketen*, Algemene Rekenkamer 29 februari 2012).
- 25 Dat zal de verantwoordelijke bewindslieden ook niet slecht zijn uitgekomen, aangezien hun politieke agenda van hard optreden tegen criminaliteit, met allerlei daadkrachtig ogende wetsvoorstellen, tegen de achtergrond van het rapport van de Rekenkamer nogal een vlag op een modderschuit te noemen is (of, gezien de val van het kabinet sindsdien: was).
- 26 M.S. Groenhuijsen, *Consistentie en differentiatie: ondermaatse prestaties in de strafrechtsketen, Delikt en Delinkwent* 2012, nr. 6, p. 461-469.



beïnvloed), is dat in het onderhavige geval wellicht niet zo. Het is een situatie die niet enkel de slagvaardige *opsporing* betreft, maar de gehele strafvordering.

Als gezegd zijn pogingen tot een oplossing van het probleem voor een deel al ter hand genomen. Wederom is een van de aspecten van de oplossing een nieuwe focus op het werk van de officier van justitie. Deze moet de in de loop der jaren op aanzienlijke schaal aan (politie)parketsecretarissen gedelegeerde bevoegdheid om vervolgingsbeslissingen te nemen beter gaan superviseren en deels moet hij deze beslissingen ook weer zélf gaan nemen. Anders gezegd: de officier moet meer werk maken van zijn verantwoordelijkheden in deze fase van ‘de strafrechtsketen’. Als alle maatregelen inderdaad worden uitgevoerd, kan van een nieuw keerpunt worden gesproken.

### **3 Na het eerste keerpunt: de officier (her)neemt gezag over de opsporing binnen een strikte verantwoordingsstructuur**

Met de invoering van de Wet BOB en dan in het bijzonder artikel 132a Sv werd benadrukt wat op zich al in het systeem van het Wetboek van Strafvordering besloten lag: de officier van justitie is *gezagsdrager*<sup>27</sup> van de opsporing en bewaakt ook de integriteit van het opsporingsonderzoek. De structuur van bevelen of vorderingen die aan de bijzondere opsporingsbevoegdheden ten grondslag ligt en de verslagleggingsplicht van de politie (artikel 126aa Sv) helpen de officier bij het uitoefenen van dat gezag. In de praktijk worden slechts enkele bijzondere opsporingsbevoegdheden met grote regelmaat gebruikt.<sup>28</sup>

Hoe gaat in de praktijk de totstandkoming van dergelijke vorderingen of bevelen in zijn werk? De wettekst (bijvoorbeeld artikel 148 lid 2 en 159 Sv) lijkt te suggereren dat het initiatief tot het geven van een bevel of het doen van een vordering bij de officier van justitie ligt. Ook de termen ‘bevel’ en ‘vordering’ ademen uit dat het initiatief bij de officier van justitie ligt. Zij die enige ervaring hebben met de praktijk zullen beter weten: het opsporingsonderzoek staat lang niet altijd onder directe operationele leiding van een officier, maar wordt vaak

---

27 Bij gelegenheid van de invoering van de Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven (*Stb.* 2006, 580) is artikel 132a Sv gewijzigd: er staat nu dat de officier van justitie het *gezag* (i.p.v. *leiding*) heeft over de opsporing. Hiermee is beoogd tot uitdrukking te brengen dat de officier niet in alle gevallen ook feitelijk de operationele leiding heeft over het opsporingsonderzoek (*Kamerstukken II* 2004/05, 30 164, nr. 3, p. 16).

28 Waarvan de meeste nog betrekking hebben op de telefoontap: het 126m Sv-bevel (telefoontap), de 126n Sv-vordering (vordering verkeersgegevens door officier van justitie; relevant voor de vraag welke nummers getapt moeten worden), de 126na Sv-vordering (vordering gebruikersgegevens door opsporingsambtenaar; relevant voor de vraag welke nummers getapt moeten worden), het 126nb Sv-bevel (bevel nummeridentificatie door officier van justitie; relevant om te achterhalen welk(e) toestel(len) bij een persoon in gebruik is/zijn). Daarnaast worden nog relatief veel gebruikt de 126nc Sv-vordering (vordering identificerende gegevens door opsporingsambtenaar) en de 126nd Sv-vordering (vordering gegevens door officier van justitie). Ook het 126g Sv-bevel (stelselmatige observatie) wordt nog relatief vaak gegeven.

binnen de politieorganisatie zelf aangestuurd.<sup>29</sup> Als tijdens het onderzoek op enig moment bij het politieteam de behoefte gaat bestaan aan het gebruik van bepaalde opsporingsbevoegdheden, zal dit met de zaakofficier<sup>30</sup> worden kortgesloten. Het initiatief ligt dus zeker niet altijd bij de officier van justitie, maar bij de politie.

Als de officier instemt met het gebruik van de bevoegdheid geeft hij een soort ‘voorwaardelijk mondeling fiat’: de politie krijgt de opdracht om langs de gebruikelijke weg een bevel/vordering aan te vragen.<sup>31</sup> Deze werkwijze kan per parket verschillen. De politie moet bijvoorbeeld een aanvraagformulier invullen waarin wordt onderbouwd waarom deze specifieke opsporingsbevoegdheid gebruikt moet worden. Aan de hand van dit formulier wordt op het parket het bevel aangemaakt. Dit gebeurt in een geautomatiseerd systeem: in een standaardbevel worden de variabelen en de door de politie aangeleverde onderbouwing ingevuld, waarna het bevel of de vordering wordt ondertekend en kan worden uitgevoerd.

Als voorbeeld even een relatief simpele opsporingsbevoegdheid, de stelselmatige observatie (artikel 126g Sv). Na mondelinge overeenstemming met de officier van justitie vraagt de politie het bevel aan: idealiter blijkt uit die aanvraag wie van welk misdrijf wordt verdacht, welke feiten en omstandigheden er zijn om die verdenking te staven, welk onderzoeksbelang wordt gediend en hoe dat belang wordt gediend door juist deze opsporingsbevoegdheid in te zetten. In de praktijk wordt een en ander dan geadstrueerd aan de hand van een of meer processen-verbaal. Deze aanvragen komen binnen op het parket (per fax of per e-mail) en worden vervolgens beoordeeld door de zaakofficier of de parketsecretaris. Als nog niet alle aspecten van de aanvraag zijn afgedicht (als bijvoorbeeld niet duidelijk is van welk misdrijf iemand nu precies wordt verdacht), krijgt het politieteam het verzoek de aanvraag aan te vullen. Als de aanvraag in orde is, gaat hij met een door de officier van justitie voor fiat getekend oplegformuliertje naar de ‘BOB-kamer’, waar vervolgens uitsluitend op basis van door de politie gegeven informatie het officiële bevel wordt gemaakt. Deze BOB-kamer wordt bemenst door administratieve krachten: inhoudelijke controle vindt hier slechts marginaal plaats. Als het bevel eenmaal klaar is wordt het ter tekening aan de officier voorgelegd. Het is echter niet altijd zo dat officieren hun eigen bevelen tekenen. Vaak worden om praktische redenen de bevelen getekend

- 
- 29 Uiteraard wordt er veel (telefonisch) overlegd met de officier van justitie en zeker in grotere onderzoeken wordt reeds voor aanvang van het onderzoek met de officier afgestemd op welke wijze het onderzoek er uitziet. Ook zijn er dan geregeld gezamenlijke overleggen over het verdere verloop van het onderzoek.
- 30 De zaakofficier is de officier van justitie die effectief het gezag over een concreet opsporingsonderzoek heeft. Zeker in de beginfase van minder omvangrijke opsporingsonderzoeken die zich ad hoc aandienen kan het voorkomen dat in eerste instantie de weekdienstofficier (dat begrip wordt hierna uitgelegd) als zaakofficier geldt, maar dat in een later stadium een ander de zaakofficier wordt. Ook de zogenaamde gebiedsofficieren worden echter nog wel eens door een politieteam dat binnen hun gebied actief is benaderd met het verzoek om een bevel/vordering. Het kan er soms dus domweg van afhangen wie de telefoon aanneemt.
- 31 Dit betekent dus nog niet dat de politie al mag beginnen met de opsporingsbevoegdheid. Alleen als nadrukkelijk sprake is van een spoedprocedure kan na mondelinge toestemming al worden begonnen.

door de zogenaamde ‘weekdienst-officier’.<sup>32</sup> Deze weekdienstofficier kan ook zaaksofficier zijn, maar dat is vaak ook niet zo. Door de oplegnotitie met krabbel van de zaaksofficier weet de weekdienstofficier dat het goed zit: hij tekent het bevel.

Wat ik bij deze gang van zaken een eerste belangrijke constatering vind, is dat de hele totstandkoming van het bevel of de vordering een min of meer administratieve exercitie is. De officier van justitie geeft zijn ‘voorwaardelijke fiat’ doorgaans op basis van een mondelinge toelichting en maakt op dat moment een ‘overall’-afweging. De specifieke wettelijke voorwaarden worden door de officier niet stuk voor stuk langsgelopen: er is sprake van routinematige besluitvorming. Pas als de politie het bevel schriftelijk heeft aangevraagd is er meer aandacht voor de specifieke onderdelen die in het bevel aan de orde moeten komen en wordt (door de administratieve medewerker of door de parketsecretaris) gekeken of de tekst die de politie aanlevert alle ‘invulvelden’ van het blanco standaardbevel afdicht. Maar is er (bij toepassing van artikel 126g lid 2 Sv) bijvoorbeeld echte contemplatie over de vraag of een misdrijf gezien ‘zijn aard of de samenhang met andere door de verdachte begane misdrijven een ernstige inbreuk op de rechtsorde oplevert’, of (bij toepassing van de telefoontap, artikel 126m Sv) over de vraag of het onderzoek het wel echt ‘dringend vordert’? Als dat al zo is, dan is het vaak niet de kennis van de officier van justitie zélf over de voortgang van het onderzoek, de persoon van de verdachte, of de aard en/of de impact van het misdrijf die doorslaggevend is voor de te nemen beslissing: het is de kennis die hem op dat moment wordt aangedragen door de politie. In eerste instantie is die informatieoverdracht mondeling en als het ‘voorwaardelijke fiat’ is gegeven kan de politie vervolgens de tijd nemen om, bij wijze van spreken, bij elk aangekruist hokje op het formulier een sluitend proces-verbaal te maken.

Nu is het natuurlijk een gegeven dat het Openbaar Ministerie per definitie moet varen op hetgeen de politie aanlevert. Een van de eigenschappen van een officier van justitie moet zijn dat hij ten aanzien van deze informatiestroom een kritische houding inneemt.<sup>33</sup> Zo zag ik een officier van justitie die een ‘spoedtap’ weigerde omdat (na enig doorvragen) bleek dat de informatie die als basis voor de aanvraag diende al enige uren oud was. Kennelijk was er bij de politie niet zo heel veel spoed. Desalniettemin: het beoordelen van de verzoeken om toestemming voor bepaalde opsporingsbevoegdheden staat niet zelden onder een behoorlijke tijdsdruk. Deze beoordeling vindt ook plaats op een moment dat de officier niet altijd al een heel goed overzicht heeft van wat het opsporingsonderzoek al heeft opgeleverd. Officieren komen er ook wel voor uit dat soms

---

32 Elk arrondissementsparket (straks regioparket) heeft een zogenaamde weekdienst. Hier zit tijdens kantooruren een officier, meestal ondersteund door (een) parketsecretaris(sen), die op alle inkomende dagelijkse (politie)beslommeringen reageert. Gedurende de week is dit doorgaans dezelfde officier, vandaar de naam ‘weekdienst’. Deze weekdienstofficier zit altijd op dezelfde plek en men hoeft voor het ondertekenen van de BOB-bevelen of -vorderingen dus niet op zoek naar de zaaksofficier (die vaak juist *niet* op zijn plek zit vanwege zitting, overleg, et cetera).

33 In het hierna nog te bespreken PVOV wordt dat ‘betrokken distantie’ genoemd.

achteraf blijkt dat door de politie een nogal op het verkrijgen van toestemming gefocust beeld werd geschetst (gechargeerd gezegd: selectieve informatieverstrekking). Deze informatiekloof was deels aanleiding voor de IRT-crisis en die is dus niet per se opgelost.

Wat in de tweede plaats opvalt is dat bij de totstandkoming van het formele bevel in de laatste schakel ook een ‘verantwoordelijkheidsverschuiving’ kan plaatsvinden. Het officiële bevel kan uiteindelijk worden getekend door een andere officier van justitie, die niet per se notie heeft van wat hij precies tekent. De gewenste transparantie wordt hiermee niet gediend: het is zo immers niet onmiddellijk duidelijk welke officier de *inhoudelijke* afweging heeft gemaakt over de toepassing van de opsporingsbevoegdheid. Bovendien levert de procedure ruimte voor nog een kwetsbaarheid: de officier van justitie die het bevel tekent gaat ervan uit dat het bevel inhoudelijk ten gronde is getoetst door de zaaksofficier. Ik nam echter waar dat de zaaksofficier door grote drukte soms vaart op het oordeel van de parketsecretaris en dat het oplegformuliertje niet werd ingevuld en alleen werd ondertekend of dat het door de parketsecretaris ingevulde oplegformuliertje ongetekend bleef, maar toch verwerkt werd. Kortom: geen waterdichte procedure.

Een derde aspect dat ik hier wil noemen is dat de wijze waarop vervolgens invulling wordt gegeven aan het bevel of de vordering in beginsel niet onder direct toezicht staat van de officier van justitie. Ook dat kan uiteindelijk grote problemen opleveren (bijvoorbeeld het tappen van gesprekken met geheimhouders), die pas na flinke organisatorische inspanningen het hoofd kunnen worden geboden.

Er is dus formeel gesproken een systeem waarin het initiatief en de verantwoordelijkheid bij de zaaksofficier liggen. In de praktijk is er meer een systeem ontstaan waarin de officier van justitie ‘bewilligt’ in het gebruik van bepaalde opsporingsbevoegdheden. De verantwoordelijkheid blijft weliswaar bij de officier, maar die moet bij het uitvoeren van de bij die verantwoordelijkheid behorende belangenafweging soms in grote mate afgaan op informatie die wordt vergaard, geordend en aangeleverd door de politie. De zaaksofficier kan echter niet steeds een zodanig overzicht hebben van de stand van een lopend opsporingsonderzoek dat hij een echt kritische afweging kan maken. Vervolgens begint een administratief proces dat, althans in mijn waarneming, niet altijd waterdicht is.

Mijn beoordeling van dit systeem is dat de structuur van bevelen en vorderingen voor een belangrijk deel tot *doel* is verworpen en niet meer als *middel* wordt gezien om (a) de hiërarchie in de opsporing te bewaken (de officier is immers zeer afhankelijk van de partij die toestemming vraagt) en (b) de transparantie van het opsporingsproces te waarborgen (de uiteindelijke bevelen kunnen worden getekend door officieren die niets met het lopende opsporingsonderzoek te maken hebben). Het streven om het formeel dichtgetimmerd te hebben lijkt het stadium ná het ‘voorwaardelijke fiat’ van de officier van justitie te beheer-

sen. Dit administratieve proces bestaat autonoom binnen de *organisatie* Openbaar Ministerie: officier A geeft mondelinge toestemming, politiemedewerker levert de materiële onderbouwing van het bevel, administratief medewerker genereert met behulp van een automatiseringssysteem het officiële bevel, officier B tekent het bevel. Dit proces heeft geen duidelijke regisseur of eindverantwoordelijke.

Pragmatisch gezien is er ook geen echte noodzaak om het anders te doen. Uit het evaluatieonderzoek dat ik en anderen in 2004 naar de Wet BOB deden volgde al dat de zogenaamde BOB-dossiers vaak zowel door verdediging als rechter niet uit en te na bestudeerd werden. Een rechter zal in voorkomende gevallen toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden marginaal toetsen. Mocht de rechter tot het oordeel komen dat iemand ten onrechte als verdachte werd aangemerkt, dan zou toepassing van een bijzondere opsporingsbevoegdheid tot bewijsuitsluiting kunnen leiden. Artikel 359a Sv en de daarbij behorende jurisprudentie dwingen daartoe evenwel niet.<sup>34</sup> Eventuele andere elementen van de beslissing om een bevel of vordering te geven (bijvoorbeeld over het onderzoeksbelang of de ernst van het misdrijf, et cetera) worden door de zittingsrechter nog marginaler getoetst: voorbeelden van jurisprudentie waarin een rechter tot het oordeel komt dat die discretionaire ruimte te makkelijk is ingevuld, zijn uitermate schaars. Zelfs administratieve vormfouten met betrekking tot het bevel (datum klopt niet; na mondelinge toestemming is te laat een schriftelijk bevel gegeven) hoeven niet altijd tot een zogenaamde 359a-sanctie te leiden.<sup>35</sup> De *motivering* van de toepassing van soms indringende opsporingsbevoegdheden lijkt voor de rechter van ondergeschikt belang.<sup>36</sup> Ik lees de constatering van Crijns dat het geen gemakkelijke opgave is om voor de rechter aannemelijk te maken dat het optreden van de officier de toets der *magistratelijheid* niet kan doorstaan ook in dit verband.<sup>37</sup>

Van daadwerkelijk verantwoording afleggen (het *doel* van het systeem) is mijns inziens dan ook geen sprake. Een aardige constatering vind ik in dit verband nog dat artikel 359a Sv spreekt van het niet-ontvankelijk verklaren van het 'Openbaar Ministerie' in plaats van de 'officier van justitie' (zoals in artikel 339 Sv), waardoor ook de wetgever als het gaat over de verantwoording van vormverzuimen meer lijkt te zien in een institutionele dan een individuele verantwoordelijkheid.

Ik wil er geen misverstand over laten bestaan: tijdens mijn veldwerk heb ik geen enkel geval gezien waarin moedwillig misbruik werd gemaakt van de kwetsbaarheden die door dit systeem kunnen ontstaan. Ik heb wel gezien dat officieren

---

34 E. Sikkema, aantekening 16.2 op artikel 27 Sv, in: A.L. Melai en M.S. Groenhuijsen et al., *Wetboek van strafvordering*, Deventer: Kluwer (losbladig), suppl. 169.

35 HR 6 december 2011, *LJN* BT2528, *NJ* 2011, 608. Zie in een iets andere context een recent voorbeeld met betrekking tot het ontbreken van een door de rechter-commissaris op papier gestelde machtiging tot binnentreden: HR 14 februari 2012, *LJN* BT6962, *NJ* 2012, 300, m.nt. J.M. Reijntjes.

36 Zie de noot van Reijntjes bij HR 14 februari 2012, *LJN* BT6962, *NJ* 2012, 300.

37 Crijns 2010, p. 333.

inzagen dát de kwetsbaarheden er waren en zich afvroegen of dat wel zo handig was.

Ook wil ik benadrukken dat mijn waarnemingen vooral betrekking hebben op de activiteiten van zogenaamde maatwerkteams, die in de regel niet het soort onderzoeken onder zich hebben waar de echt zware (en integriteitsrisico's met zich brengende) opsporingsbevoegdheden als bijvoorbeeld infiltratie worden gebruikt. Ik stel hier de praktijk aan de kaak omtrent routinematige besluitvorming met betrekking tot veelgebruikte bijzondere opsporingsbevoegdheden. De officier van justitie leunt daarbij mijns inziens te zwaar op informatievoorziening door de politie. Het administratieve, *organisatorische* proces lijkt daarnaast te prevaleren boven de normatieve en juridisch-inhoudelijke *individuele* afweging. Daarbij dreigt de notie dat het hele systeem dient om het mogelijk te maken verantwoording af te leggen van een integere opsporing op de achtergrond te raken. Nu ook de rechterlijke toetsing van de besluitvorming door de officier van justitie niet veel voorstelt, is zichtbaar dat van een effectief systeem van verantwoorden niet veel (meer) over is. De verantwoordelijkheid hangt in het luchtledige: er is sprake van een verantwoordelijkheidsvacuüm.

Dat de toepassing van het systeem niet ideaal is, wil natuurlijk niet zeggen dat de besluitvorming ook wel niet zal deugen. Een officier neemt op een dag tientallen beslissingen over zaken die diep kunnen ingrijpen in het leven van personen en die verstreckende consequenties kunnen hebben voor het verdere verloop van een opsporingsonderzoek. Het wekt geen verbazing dat op een gegeven moment ook dergelijke beslissingen routinematig worden genomen en dat er een grote mate van automatisme aan de verwerking ervan ten grondslag ligt. Daarmee is niet gezegd dat de kwaliteit van de beslissingen minder is. Als beslissingen volgens een confectieprocedée tot stand komen, moet er echter wel een vorm van kwaliteitscontrole zijn om a-typische gevallen te kunnen onderkennen. Bovendien moet ervoor worden gewaakt dat geen 'foute' routine insluipt en dat nieuwe ontwikkelingen een plaats krijgen.<sup>38</sup> Ik heb niet waargenomen dat individuele officieren zich daar erg mee bezig houden. De meer nadrukkelijke aandacht voor kwaliteit die in de volgende paragraaf aan bod komt, biedt op dit vlak volgens mij ook maar in betrekkelijke zin soelaas.

#### **4 Na Schiedam: de officier van justitie waakt voor de kwaliteit van de opsporing**

De tweede crisis in de opsporing had betrekking op de *kwaliteit* van het opsporingsonderzoek. Het opsporingsonderzoek moet zo zijn ingericht dat gerechtelijke dwalingen worden voorkomen. Het rapport van de commissie-Posthumus en het door politie, NFI en Openbaar Ministerie vervaardigde PVOV zijn belangrijke bronnen geweest voor maatregelen ter verbetering van de kwaliteit.

---

38 In dat verband is de recente observatie van het WODC interessant dat bijvoorbeeld de effectiviteit van de telefoontap als opsporingsmiddel aan het afnemen is; G. Odinet et al., *Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

Maar ook via de media kwam de kwaliteit van het werk van officieren van justitie en het Openbaar Ministerie ter discussie te staan. Zo was er de zogenaamde Zembla-lijst: een lijst waarin journalisten van het televisieprogramma Zembla zaken opsomden waarin door officieren van justitie fouten waren gemaakt, waardoor allerlei criminelen op vrije voeten zouden zijn gesteld.<sup>39</sup> Ook een aantal gevoelige nederlagen die daarnaast in de publiciteit breed werden uitgemeten (afgeluisterde advocatengesprekken, niet-ontvankelijkverklaringen in de onderzoeken Sierra<sup>40</sup> en Tompoes<sup>41</sup>) maakten dat de kwaliteit van het werk van individuele officieren van justitie en het toezicht daarop door de parketleiding nadrukkelijk ter discussie stonden. De vormfout was zo weer even helemaal terug als onderwerp van gesprek aan de borreltafel. Uiteraard heeft dit binnen het Openbaar Ministerie ook het nodige losgemaakt. De Zembla-lijst heeft tot een rapport van het Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie geleid (tot stand gekomen onder toezicht van onafhankelijke hoogleraren), waarin met betrekking tot het leeuwendeel van de op lijst voorkomende zaken tot de conclusie werd gekomen dat van verwijtbaar optreden geen sprake is geweest en dat in die gevallen waarin wel sprake was van verwijtbaar optreden de rechter daar ook consequenties aan had verbonden.<sup>42</sup> Daarnaast werd tegen Zembla bij de Raad voor de Journalistiek een klacht ingediend. Deze klacht werd deels gegrond verklaard.<sup>43</sup>

Ook de Sierra-zaak en de Tompoes-zaak werden onderzocht.<sup>44</sup> Uit beide onderzoeken bleek dat de parketleiding onvoldoende zicht had op de ontwikkelingen in de opsporingsonderzoeken en dat (onervaren) officieren van justitie onvoldoende werden begeleid en ondersteund. Overigens leverde de Sierra-zaak voor het Openbaar Ministerie uiteindelijk toch een (voorlopig) goed resultaat op: de door de rechtbank uitgesproken niet-ontvankelijkheid werd door het hof

---

39 <[zembla.vara.nl/Lijst-falenden-officieren-a.7143.0.html](http://zembla.vara.nl/Lijst-falenden-officieren-a.7143.0.html)>.

40 Een grote mensenhandelzaak. Het Openbaar Ministerie werd in de zaken tegen vijf verdachten niet-ontvankelijk verklaard (Rechtbank Alkmaar 16 november 2009, *LJN BK3472/NJ 2010, 377*, m.nt. T.M. Schalken), welke uitspraak in hoger beroep overigens is teruggedraaid (zie hierna).

41 Een zaak met betrekking tot georganiseerde handel in softdrugs en daarmee verband houdend witwassen. Het Openbaar Ministerie werd in de zaken tegen zestien verdachten niet-ontvankelijk verklaard (Rechtbank Zutphen 7 oktober 2009, *NJFS 2009, 275/LJN BJ9577*).

42 Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie, *Een onderzoek naar de lijst behorend bij de Zembla-uitzending van 31 januari 2010*, Den Haag 2010, bijlage bij *Kamerstukken II 2009/10, 29 279*, nr. 110. Zie ook Th.A. de Roos, *De Zembla-lijst met 'foute' officieren van justitie*, *JutD 2010 (14)*, p. 20-22 en *'Lijst Zembla' stelt OM ten onrechte in kwaad daglicht*, op [www.om.nl](http://www.om.nl), <[www.om.nl/@153580/'lijst\\_zembla'\\_stelt/](http://www.om.nl/@153580/'lijst_zembla'_stelt/)>.

43 De Raad voor de Journalistiek oordeelde dat de verslaggeving door Zembla onzorgvuldigheden bevatte, soms eenzijdig was en bovendien onvoldoende duidelijk was over het verband tussen (vermeende) concrete individuele fouten van officieren en het gestelde slechte functioneren van het Openbaar Ministerie (dat naar aanleiding van dergelijke fouten geen passende maatregelen zou hebben genomen tegen de betrokken officieren). In dat verband is onvoldoende onderscheid gemaakt tussen het Openbaar Ministerie als organisatie, zijn functionarissen (de officieren), en andere individuen (Raad voor de Journalistiek 17 december 2010, 2010/52 ([www.rvdj.nl](http://www.rvdj.nl), uitspraken)). Daarover M. van der Horst en M.J.A. Plaisier, OM en rechter, *Delikt en Delinkwent 2010, 32*, (nr. 4, p. 324 e.v.).

44 *Kamerstukken II 2009/10, 29 279*, nr. 110 (met bijlagen).

vernietigd<sup>45</sup> waarna door de rechtbank toch flinke vrijheidsstraffen (in lijn met de eis van het Openbaar Ministerie) werden opgelegd.<sup>46</sup> Het hoger beroep dat het Openbaar Ministerie instelde in de zaak Tompoes werd echter ingetrokken: het oordeel was dat het ‘rechtbreien’ van de geconstateerde problemen wel mogelijk was, maar dat de capaciteit en tijd die daarmee gemoeid zouden zijn beter besteed konden worden aan andere zaken en aan het implementeren van de hierna te bespreken verbeterprogramma’s.<sup>47</sup>

Met name uit de Sierra- en Tompoes-onderzoeken bleek dat er toch behoefte was aan een beter zicht op wat zich op de werkvloer van het Openbaar Ministerie afspeelt. Naast de specifieke, op grootschalige opsporingsonderzoeken gerichte verbeterpunten van het PVOV werd ingezet op een project ter kwaliteitsverbetering binnen het Openbaar Ministerie. Permanent Professioneel is de titel van dit project, dat wordt gedragen door het Landelijk Team Verankering Kwaliteitsinstrumenten (LTVK).<sup>48</sup>

Er is niet veel publiciteit geweest over het PVOV en de activiteiten van het LTVK. Ook binnen het Openbaar Ministerie genieten de projecten geen grote bekendheid. Veel officieren die ik in het afgelopen jaar sprak, leken enigszins murw door de vele organisatorische veranderingen. Welke veranderingen nu door welke ‘beweging’ werden veroorzaakt en of dit veranderingen waren die voornamelijk de kwaliteit dan wel de efficiency ten goede moesten komen, was voor hen niet altijd duidelijk. In het navolgende bespreek ik eerst de twee projecten.

#### 4.1 *Het PVOV*

In het Programma Versterking Opsporing en Vervolging zijn maatregelen uitgewerkt die nodig werden geacht om het vertrouwen in de opsporing (en de daarbij betrokken instanties) te herstellen, de kwaliteit en professionaliteit te versterken teneinde daadkrachtige en effectieve criminaliteitsbestrijding te bewerkstelligen en een zichtbaar transparante en integere werkwijze te creëren.<sup>49</sup> Kanttekening hierbij is dat het programma zich vooral richt op grootschalige en complexe onderzoeken. Daarmee is niet gezegd dat een aantal van de ingevoerde maatregelen niet ook effect hebben op de opsporingsonderzoeken in bulkzaken, maar dat geldt zeker niet voor alle maatregelen.

Met het programma beoogt men allereerst het *gezag* van officieren in de opsporing te verbeteren. Officieren worden allemaal opgeleid en getraind om *magistraatelijk* leiding te blijven geven aan opsporingsonderzoeken. In dit verband wordt gesproken over ‘betrokken distantie’ tot de politie<sup>50</sup> en over de

---

45 Gerechtshof Amsterdam 25 oktober 2010, *LJN* BO1660.

46 Rechtbank Alkmaar 3 februari 2012, *LJN* BV2848.

47 *OM trekt hoger beroep zaak Tompoes in* op [www.om.nl](http://www.om.nl), <[www.om.nl/@154176/om\\_trekt\\_hoger/](http://www.om.nl/@154176/om_trekt_hoger/)>.

48 P. Vermaas, Permanent Professioneel. Vliegende brigade verankert kwaliteit, *Opportuuin* 2011, nr. 3, p. 14-15. ([www.om.nl](http://www.om.nl)).

49 *Eindrapportage PVOV*, 2010, p. 1.

50 PVOV 2005, p. 5.



gedragscode van het Openbaar Ministerie,<sup>51</sup> waaruit volgt dat een officier zorgt voor een ‘juist evenwicht tussen waarheidsvinding en rechtsbescherming’ en zich ‘ten overstaan van de rechter [kan] verantwoorden voor de opsporing door de politie’.<sup>52</sup> De magistratelijke rol krijgt volgens het programma voorts inhoud doordat de officier van justitie beoordeelt wie als verdachte of getuige wordt aangemerkt, doordat hij de rechtmatigheid (ook in het licht van relevante aanwijzingen van het College van procureurs-generaal), proportionaliteit en subsidiariteit van voorgenomen opsporingshandelingen en dwangmiddelen beoordeelt en doordat hij toetst of processen-verbaal voldoende objectief en feitelijk zijn. Voorts is er volgens het programma meer betrokkenheid van officieren bij de selectie van materiaal uit het onderzoeksdossier waaruit het procesdossier moet worden samengesteld.<sup>53</sup>

In het kader van de *algemene kwaliteitsverbetering* is verder veel aandacht besteed aan de individuele ‘bagage’ van de officieren. Alleen met voldoende ervaring en opleiding mag een officier TGO-onderzoeken doen. Er zijn nieuwe functies (met daaraan gekoppelde opleidingsprogramma’s) ingevoerd die op elk parket aanwezig moeten zijn, zoals de officier Forensische Opsporing (FO-officier). De kennis en ervaring van officieren met gecompliceerde forensische technieken moet beter aansluiten op het niveau van de deskundigen die worden ingeschakeld. Officieren zijn een onmisbare schakel in de communicatie met deskundigen en moeten dus goed weten wat ze aan wie kunnen vragen en wat een conclusie van een deskundige nu voor de waarheidsvinding betekent. En een officier moet kunnen inschatten wat eventuele nieuwe ontwikkelingen in een onderzoek betekenen voor reeds uitgebrachte rapportages. Het NFI heeft zich ten doel gesteld inzichtelijker te gaan rapporteren. Het zogenaamde ‘kennisgat’ wordt dus vanaf twee zijden gedicht.

TGO-officieren moeten van al hun activiteiten met betrekking tot het opsporingsonderzoek een (elektronisch) dagboek bijhouden: het OM-journaal. Dit kan worden gelezen door de tegenspraakofficier (zie hierna), de parketleiding en/of het Parket-Generaal. Naast de mogelijkheden ten behoeve van tegenspraak, biedt dit journaal bijvoorbeeld in zaken waar veel landelijke en/of politieke druk ligt de mogelijkheid om het onderzoek goed te volgen.

Aan de structurering van opsporingsonderzoeken werden duidelijke eisen gesteld. Om ook van buiten erop te kunnen toezien of deze structuur gehandhaafd wordt, maar ook om tunnelvisie en blindstaren te voorkomen, zijn instrumenten als tegenspraak en review geïntroduceerd. Deze instrumenten zijn bestemd voor ‘complexe onderzoeken naar zware misdrijven die grote maatschappelijke beroering veroorzaken’.<sup>54</sup> Tegenspraak wordt gedefinieerd als het

---

51 Handleiding Gedragscode OM (2006H002). Deze gedragscode is gek genoeg niet gepubliceerd op de website van het Openbaar Ministerie, maar is bijvoorbeeld wel opgenomen in E.R. Muller en C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke Macht. Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006, p. 505 e.v.

52 PVOV 2005, p. 12.

53 PVOV 2005, p. 15.

54 PVOV 2005, p. 18.

‘intern georganiseerd doorlopend toetsen van beslissingen op een gestructureerde wijze door niet bij het onderzoek betrokken medewerkers’. Review is ‘diepgaande systematische herbeoordeling van alle onderzoeksinformatie en daarop genomen beslissingen in zowel opsporings- en vervolgingsfase door van buiten het korps en het parket komende deskundigen van politie en OM, indien nodig aangevuld met externe deskundigen’ en wordt, bovenop tegenspraak, toegepast in ‘uitzonderlijke gevallen waar het onderzoek vastloopt of dreigt vast te lopen, dan wel de bewijspositie in hoge mate problematisch is’. Door de mogelijkheid van tegenspraak en/of review beoogt men te voorkomen dat een officier (en/of een politieteam) zich blijft blindstaren op een onderzoek. De essentie van tegenspraak is dat een aangewezen officier van justitie (dat kan de recherche-officier zijn, maar ook een ander) continu aan de hand van onder meer het OM-journaal de ontwikkelingen in een opsporingsonderzoek volgt en van zijn bevindingen in dat OM-journaal verslag doet.<sup>55</sup> De essentie van review is dat door externe beoordelaars (officieren van justitie en politiemedewerkers) de zaak opnieuw wordt bekeken om aanknopingspunten te vinden voor nader technisch en/of tactisch onderzoek.<sup>56</sup>

Tenslotte zijn maatregelen met betrekking tot het *vakmanschap en de professionele standaard* van officieren van justitie doorgevoerd. Deze maatregelen liggen deels in het verlengde van de algemene kwaliteitsverbetering waarover ik hierboven al schreef. Ze hebben bijvoorbeeld betrekking op de specifieke eisen die aan FO- of TGO-officieren worden gesteld. Buiten de specifieke eisen voor de ‘portefeuillehouders’ valt hieronder ook de invulling van de verplichte opleidingen die alle officieren van justitie jaarlijks hebben. Alle opleidingen leveren ‘vignetten’ op. Voor bepaalde ‘portefeuilles’ zijn specifieke vignetten vereist. In verband met vakmanschap en professionele standaard wordt ook aangestuurd op regelmatige overleggen tussen bijvoorbeeld FO-officieren en kwaliteitsofficieren en op het instellen van ‘kwaliteitskringen’ die zicht op de zaken houden.

Het bovenstaande bevat een uiterst korte weergave van een aantal maatregelen die in het kader van het PVOV zijn genomen.<sup>57</sup> Afgaande op mijn waarnemingen en op de bevindingen in de PVOV-eindrapportage wil ik over de volgende punten kort iets opmerken.

In het programma wordt gehamerd op de magistratelijke rol van de officier. De wijze waarop aan dit begrip invulling wordt gegeven (zie de door mij hierboven weergegeven passages) blijft echter nogal oppervlakkig: niemand zal immers met droge ogen durven beweren dat een officier een en ander *niet* zou moeten nastreven. Sommige passages zijn bijvoorbeeld erg wollig en deels nietszeggend: ‘In het opsporingsonderzoek zal de officier van justitie zijn

---

55 PVOV 2005, p. 19-20.

56 PVOV 2005, p. 21-22.

57 P.M. Frielink en G.C. Haverkate, Het Openbaar Ministerie in de periode van 1999-2011. Met beide benen in de samenleving, in: Bosch et al. (red.) 2011, p. 164-168, bieden een wat breder perspectief op de hier besproken ontwikkelingen.

beslissingen steeds moeten nemen tegen de achtergrond van recht en rechtmatigheid (de artikelen 348-350 Sv). Hij vormt het juridisch geweten van het opsporingsteam.<sup>58</sup> Het is een gemiste kans dat er niet voor is gekozen om eens nadrukkelijk stil te staan bij wat die magistratelijke houding van een officier van justitie nu werkelijk vermag. Ik heb de vraag aan veel officieren gesteld en hun antwoorden bleven doorgaans ook vrij oppervlakkig. Al met al bekruipt mij soms het gevoel alsof de coach tegen zijn elftal zegt dat ze nu maar weer eens ‘gewoon moeten gaan voetballen’.

Waar niemand iets op tegen kan hebben, is dat er aan de hand van de voorgestelde maatregelen een meer gestructureerde benadering wordt voorgestaan van grote onderzoeken, waarin nadrukkelijk ook aandacht is voor de magistratelijke rol van de officier, die bepalend is voor de kwaliteit van zijn beslissingen.

De houdbaarheid van allerlei strenge eisen die worden gesteld aan officieren en de wijze waarop het onderzoek moet worden ingericht lijkt soms beperkt. Ik sluit niet uit dat door capaciteitsgebrek bepaalde opleidingseisen gerelativeerd zullen worden: een officier die nog niet de vereiste opleiding en/of ervaring heeft, kan toch een TGO-onderzoek doen terwijl een ‘volwaardige’ TGO-officier ‘meekijkt’. Zo is het formeel in orde maar de officier die wordt geacht mee te kijken heeft wellicht zelf een ander veeleisend onderzoek waardoor hij niet steeds oog heeft voor het onderzoek dat hij moet superviseren. Ook heb ik gezien dat aan de voor een bepaalde portefeuille vereiste opleidingseisen nog niet was voldaan terwijl toch al de portefeuille ter hand werd genomen: de opleiding zou later alsnog gevolgd worden. Het hangt dan van de individuele officier af of deze actief blijft vragen om supervisie. Dit soort problemen zou deels moeten worden ondervangen door de zogenaamde ‘kwaliteitskringen’, waarin de vinger aan de pols van lopende en aankomende opsporingsonderzoeken wordt gehouden.<sup>59</sup>

Het OM-journaal heeft evidente voordelen: de zaakofficier hoeft niet steeds actief iedereen bij te praten zolang het journaal op orde is. Bovendien kan in voorkomende gevallen ook heel goed teruggehaald worden op welke momenten en onder welke omstandigheden bepaalde beslissingen zijn genomen. Ik heb anderzijds wel geluiden gehoord dat de zaakofficieren in dergelijke onderzoeken zich niet erg vrij meer voelen; men ervaart het alsof de parketleiding over de schouders meekijkt. In de eindrapportage wordt over dit instrument gezegd dat het beslist toegevoegde waarde biedt, maar dat nog geen sprake is van eenduidig gebruik van het systeem; een en ander zou nog steeds afhangen van de persoonlijke voorkeur van de officier en de omstandigheden van de voorliggende casus.<sup>60</sup>

---

58 PVOV 2005, p. 14.

59 Deze kwaliteitskringen zijn, zoals in de volgende paragraaf zal blijken, uiteindelijk vormgegeven als het ‘zicht op zaken-overleg’.

60 *Eindrapportage PVOV* 2010, p. 6.

Uit de eindrapportage blijkt dat ook tegenspraak wordt gezien als een instrument van toegevoegde waarde, maar dat er nog wel het nodige moet gebeuren om het instrument ‘levend en adequaat’ te houden. Er is behoefte aan ‘meer openheid, meer veiligheid, meer vrijuit kunnen praten over het vak waar de officier mee bezig is’. De organisatiestructuur en -cultuur lijken nog niet zodanig veranderd te zijn dat officieren zich ‘voldoende veilig voelen om open te zijn en vrijuit te kunnen spreken over [...] twijfels’. Daarbij wordt het instrument soms ingezet ‘omdat het nu eenmaal moet’ terwijl het in andere situaties niet wordt gebruikt en dan juist wordt gemist. Verder komt naar voren dat de tegenspreker niet altijd voldoende tijd heeft om alle stukken te lezen en mee te kijken in het OM-journaal.<sup>61</sup>

In de eindrapportage van het Openbaar Ministerie met betrekking tot het PVOV is te lezen dat de meeste maatregelen goed lijken te zijn geïmplementeerd, maar dat de ontwikkeling door blijft gaan. Niet alleen TGO-onderzoeken maar ook overige grootschalige of ‘gevoelige’ onderzoeken dienen van de kwaliteitsverbeteringen te profiteren: beoogd wordt een permanente, ketenbrede kwaliteitsontwikkeling. De rechercheofficieren worden als ‘regisseur’ in het borgingsproces van de kwaliteit gezien. Zij geven daarbij wel aan geen behoefte te hebben aan nog meer protocollen en maatregelen.<sup>62</sup>

Kortom: officieren moeten ervoor zorgen dat ze hun kennis op niveau houden, mogen geen functies vervullen waarvoor ze eigenlijk (nog) niet geschikt zijn, moeten intercollegiaal toetsen en moeten vanuit ‘betrokken distantie’ gezag voeren over de opsporing. Vanuit de parketleiding (met name in de persoon van de rechercheofficier) wordt ook activiteit verwacht om toe te zien op het werk van de officieren. Deze rechercheofficieren hebben aldus een uitermate belangrijke positie in de operationele kant van het werk op een parket.

Uit het bovenstaande blijkt wel dat, hoewel de maatregelen op zich door alle betrokkenen lijken te zijn omarmd, het risico van een soort ‘windowdressing’ onder ogen wordt gezien. Het bijhouden van een journaal en het organiseren van tegenspraak blijken voor officieren onder omstandigheden toch onwennige exercities die soms ondernomen worden omdat dit nu eenmaal de bedoeling is. Het middel kan tot doel verheven worden. Op dat moment is de gewenste magistratelijke rol van de officier van justitie ondergeschikt geworden aan de tenuitvoerlegging van protocollen. Toch zijn het juist deze aspecten van het PVOV die, ter implementatie van de ‘ketenbrede kwaliteitsontwikkeling’, in enigszins gewijzigde vorm breder worden ingevoerd in het kader van het project ‘Permanent Professioneel’. Ik zal dat hieronder nader uitwerken.

---

61 *Eindrapportage PVOV* 2010, p. 7.

62 *Eindrapportage PVOV* 2010, p. 12.

#### 4.2 LTVK: 'Permanent Professioneel'

Het Landelijk Team Verankering Kwaliteitsinstrument bestaat uit een aantal officieren en beleidsmedewerkers die vooralsnog grotendeels zijn belast met het uitvoeren van het project 'Permanent Professioneel'. Het LTVK reist het land door om te kijken wat er wordt gedaan met het programma, maar wil zich nadrukkelijk niet profileren als een controlerende instantie. Het wil met raad en daad terzijde staan en parketten adviseren over de wijze waarop zij het kwaliteitsinstrument kunnen verbeteren.

Wat Permanent Professioneel vooral lijkt voor te staan is het vestigen van een structurele aandacht vanuit het parket op opsporingsonderzoeken die die aandacht nodig hebben. Ook wil men dat officieren beter leren herkennen wanneer een opsporingsonderzoek de massa 'ontstijgt' en derhalve meer aandacht nodig heeft. Voorts tracht men te bewerkstelligen dat ontwikkelingen op het gebied van wet- en regelgeving, jurisprudentie en beleid op een juiste wijze en met de juiste personen worden gedeeld.

Drie activiteiten waarop ik in het kader van dit stuk wil inzoomen zijn het zogenaamde Virtueel Bureau Recherche, het Zicht op Zaken-systeem en de reflectiekamers. Daarna ga ik nog kort in op het verschijnsel 'strafmaatoverleg', dat ook binnen de context van dit onderwerp aandacht verdient.

##### *Het Virtueel Bureau Recherche*

Onder voorzitterschap van de rechercheofficier komt op gezette tijd een vergadering bijeen waaraan verder de FO-officier, de kwaliteitsofficier, de CIE-officier en de informatie-officier deelnemen. Deze officieren vormen het Virtueel Bureau Recherche (VBR) van het parket.<sup>63</sup> Zij bespreken vooral niet-zaakspecifieke ontwikkelingen die relevant kunnen zijn voor de (lokale) opsporing: nieuwe aanwijzingen en/of richtlijnen, implementatie van recente wetwijzigingen, veranderde protocollen bij het NFI, veranderingen bij de politieorganisatie, et cetera. Vervolgens bespreken zij op welke wijze bewerkstelligd kan worden dat een en ander op de juiste manier in de organisatie wordt uitgezet (bijvoorbeeld door nieuwsbrieven uit te brengen, intranet-sites bij te houden, et cetera). Een belangrijke taak van het VBR is dat het de verantwoordelijkheid heeft voor 'Zicht op zaken' en 'Zicht op mensen'. Het VBR beheert daartoe het 'Zicht op zaken-systeem', organiseert de 'Zicht op zaken-overleggen' en houdt daarmee 'Zicht op mensen'. Ik licht dat hieronder toe.

##### *Het Zicht op Zaken-overleg*

Het Zicht op Zaken (ZiZa)-overleg bespreekt opsporingsonderzoeken die zijn opgenomen in het Zicht op Zaken-systeem. Dit is een systeem dat als het goed is inmiddels op alle parketten in gebruik is genomen. Het is een databank waarin

---

63 Sommige parketten noemen deze verzameling van officieren anders, bijvoorbeeld KOV (bureau kwaliteit opsporing en vervolging).

‘ZiZa-waardige’ opsporingsonderzoeken worden opgenomen. Die onderzoeken worden daarna gevolgd door de deelnemers aan het Zicht op Zaken-overleg: de recherche-officier, de (plv.) hoofdofficier van justitie, de teamleider van het maatwerkteam of bijzonder zaken-team, de kwaliteitsofficier en de contact-advocaat-generaal. Zij komen periodiek bijeen (bijvoorbeeld elke veertien dagen). Afhankelijk van de grootte en organisatie van het parket zijn er per politieregio binnen het arrondissement aparte ZiZa-overleggen. Voor elk overleg wordt een aantal zaken geagendeerd, al gauw een stuk of tien. Elke keer als een zaak in het ZiZa-overleg is besproken, wordt ook besloten wanneer het onderzoek weer in het overleg gebracht moet worden. Afhankelijk van wat wordt besloten en/of van de ‘activiteit’ van het opsporingsonderzoek kan het zijn dat de zaak meteen de volgende keer weer in het overleg moet worden gebracht, maar het kan ook zijn dat een zaak pas na twee maanden weer eens moet terugkomen.

Ik heb geen duidelijke criteria gezien voor de selectie van zaken die in aanmerking komen voor het ZiZa-systeem. ‘Gevoelige zaken’ komen sowieso in aanmerking,<sup>64</sup> hoewel dat op zich alweer een vaag gedefinieerde categorie is. Een zaak kan gevoelig zijn vanwege de persoon van de verdachte, de persoon van het slachtoffer, de mate van media-aandacht die men verwacht, de ernst van het gepleegde feit en/of de impact die het feit heeft op de samenleving. Verder kunnen onderzoeken in aanmerking komen waarin complexe opsporingstactieken worden gebruikt, die van een bovengemiddelde omvang zijn of die als testcase worden gezien.

Op de parketten waar ik ben geweest vond naar mijn waarneming geen centrale selectie plaats van zaken voor het ZiZa-overleg: uitgangspunt leek te zijn dat zaken vanzelf komen bovendrijven, al dan niet doordat officieren de zaak zelf aanmelden of doordat de zaak sowieso al in het oog springt (door aandacht in de media bijvoorbeeld). Het kan gebeuren dat een zaak direct al in het overleg gebracht wordt (een groot projectmatig gedraaid onderzoek bijvoorbeeld), maar het kan ook zijn dat een zaak pas na enige tijd in het overleg komt (omdat bijvoorbeeld door een teamleider op een gegeven moment wordt gezien dat een officier van justitie wel wat feedback kan gebruiken).

In het overleg wordt gesproken over allerlei aspecten van het opsporingsonderzoek: er wordt *zicht gehouden op de zaak*. Wat is de stand van zaken? Welke opsporingsbevoegdheden worden gebruikt? Zijn er aanvullende onderzoeken denkbaar? Welke feiten staan er op een vordering bewaring? Zijn niet nog andere feiten denkbaar? Is voldoende bewijs te verwachten voor die feiten? Kan de voorlopige hechtenis voor ‘doodslag’ wel voortduren als in feite duidelijk wordt dat bijvoorbeeld een verkeersongeval vermoedelijk niet aan het opzet van de verdachte te wijten was?

Ook wordt gekeken of de officier die het onderzoek draait voor dat onderzoek voldoende is toegerust en of hij wellicht assistentie nodig heeft van een andere officier en/of van een parketsecretaris. Tevens kan het gebeuren dat in

---

64 Er wordt soms ook wel gesproken van het ‘gevoelige zaken-overleg’.

het overleg wordt besloten om een zaak over te dragen aan een andere officier van justitie. Dit is het *Zicht op mensen*-aspect. Niet alleen het VBR houdt zich daarmee bezig, maar dus ook het ZiZa-overleg (waaraan dus een aantal leden van het VBR deelneemt).

De zaakofficier is (althans tijdens mijn observaties) bij het ZiZa-overleg meestal niet aanwezig als zijn onderzoek wordt besproken. Dat zou praktisch gezien ook niet handig zijn: er zouden in theorie dan zomaar tien zaakofficieren moeten aanschuiven. Hij of zij is dus niet aanwezig maar wordt wel geacht ten behoeve van het ZiZa-overleg een soort van voortgangsverslag te maken. Als het ZiZa-systeem is uitontwikkeld zou elke officier in een eigen account het systeem kunnen bijhouden (hetgeen weer doet denken aan het hierboven genoemde OM-journaal). In mijn observaties kwam daar niet altijd evenveel van terecht en gebeurde veel nog mondeling doordat het teamhoofd vlak voor de vergadering nog even alle relevante officieren afliep om te vragen of er nog bijzonderheden waren. Hierdoor kon het gebeuren dat de informatievoorziening aan het overleg gebrekkig was omdat de zaakofficier niet de vereiste informatie had verstrekt of omdat hij niet aanwezig was op het moment dat het teamhoofd wilde vragen wat de stand van zaken was. Het 'zicht' is dus afhankelijk van de individuele informatievoorziening aan het systeem. Ook als straks officieren zelf de informatie in het systeem moeten invoeren zal de mate van overzicht nog steeds afhankelijk zijn van de volledigheid van de gegevens die worden ingevoerd. Het is een bekend fenomeen in elke organisatie: in de vergadering worden allerlei actielijstjes gemaakt, maar het uitvoeren van alle acties en het terugkoppelen van de resultaten is weer een heel ander verhaal, zeker als direct betrokkenen niet bij het overleg zelf aanwezig zijn.

Soms komt het voor dat een zaakofficier nadrukkelijk wel wordt gevraagd aan te schuiven bij het overleg, bijvoorbeeld als meerdere aspecten van één onderzoek bespreking behoeven. Op zo'n moment ontstaat er een situatie die eigenlijk veel lijkt op *reflectie*, hierna nog te bespreken.

Het is uiteraard zeer positief dat binnen elk parket nu wordt gewerkt met een systeem waarmee de belangrijkste opsporingsonderzoeken in beeld komen en blijven. Allerlei problemen kunnen op deze manier tijdig worden gesignaleerd. Het gevaar dat pas achteraf blijkt dat in een onderzoek van alles is misgegaan, lijkt hierdoor minder groot te worden. Zaken *kunnen* echter onder de radar blijven. Officieren die niet zitten te wachten op bemoeienis kunnen proberen hun zaken buiten het overleg te houden of met beperkte informatie de bemoeienis op afstand houden. Een oplettende teamleider, die weet welke onderzoeken in zijn team lopen, zou dit in de gaten moeten hebben, maar die is ook niet altijd honderd procent aanwezig en moet zijn aandacht op vele andere dingen richten.

Officieren kunnen het daarnaast ervaren als extra gedoe om te moeten rapporteren aan het ZiZa-overleg. Niet elke officier van justitie heeft behoefte aan wat gezien zou kunnen worden als een soort beoordelingscommissie.

Bovenstaande bezwaren, die ook al naar voren kwamen bij de invoering van het OM-journaal, zijn denk ik inherent aan een cultuurverandering zoals die met het hele project 'Permanent Professioneel' wordt beoogd. Voor een officier die gewend is zijn eigen plan te trekken is het wennen als plotseling het instituut een vinger aan de pols gaat houden.

Een wat fundamenteeler probleem betreft volgens mij de vraag wat nu precies de status is van het overleg. Wat moet een zaaksofficier met het oordeel van het ZiZa-overleg over zijn onderzoek? Als een lid van het overleg (en dat kan bijvoorbeeld de hoofdofficier of de rechercheofficier zijn) te kennen geeft dat hij graag zou zien dat een bepaalde actie zou worden ondernomen in een onderzoek, in hoeverre kan een zaaksofficier dan nog een eigen plan trekken? Anders geformuleerd, als een zaak eenmaal in het ZiZa-systeem zit, wie is dan de eindverantwoordelijke met betrekking tot dit opsporingsonderzoek: de zaaksofficier of het ZiZa-overleg? Deze vraag laat ik nu even rusten, omdat hij ook weer naar voren komt in het navolgende.

### *Reflectie*

In het PVOV werd reflectie al genoemd, maar het werd nog gezien als iets dat geborgd moest worden in de reguliere werkprocessen en men achtte een speciale voorziening niet nodig.<sup>65</sup> Tegenspraak en review werden daarbij gezien als species van het genus 'reflectie'. Met het project Permanent Professioneel is toch een voorziening met de naam 'reflectie' gekomen en zijn de landelijke en regionale reflectiekamers ingevoerd. Elk parket moet een reflectiekamer hebben. Deze kamers hebben niet per se een vaste samenstelling. Doorgaans zullen de (plv.) hoofdofficier, de rechercheofficier en de kwaliteitsofficier deel uitmaken van de kamer, alsmede een vertegenwoordiger van de tweede lijn (een advocaat-generaal). De samenstelling wordt dan aangevuld met officieren met relevante ervaring (bijvoorbeeld de FO-officier, de zeden-officier) en/of andere deskundigen (recherchedeskundigen van de politie, wetenschappers). Naast de regionale kamers bestaat een landelijke reflectiekamer, waarin de echt grote zaken kunnen worden besproken (de eventuele vervolging van Karremans in verband met Srebrenica bijvoorbeeld).

Het ZiZa-overleg kan beslissen dat een zaak ter reflectie wordt voorgelegd. Dit kan in allerlei stadia: voordat wordt aangevangen met een onderzoek (is vervolging opportuun?), tijdens het opsporingsonderzoek (bijvoorbeeld als het onderzoek niets oplevert of juist hele andere dingen oplevert dan verwacht), na afloop van het onderzoek (wat heeft het opgeleverd?; is vervolging nog steeds opportuun?; welke feiten ten laste leggen?), tijdens de behandeling ter terechtzitting (zaak is aangehouden met opdrachten voor het Openbaar Ministerie, wat nu doen?), na behandeling in eerste aanleg (wel of geen appel instellen na vrij-spraak en/of lage straf?) en/of na het onherroepelijk worden van een oordeel (wat is er goed/niet goed gegaan?).

---

65 PVOV 2005, p. 19 (zie voetnoot 10).



Hier is duidelijk overlap zichtbaar met instrumenten als review of tegenspraak die in het kader van PVOV zijn geïntroduceerd. Waar deze PVOV-instrumenten met name gericht zijn op grote (TGO) onderzoeken, kan reflectie ook worden toegepast op kleinere zaken. Waar review en tegenspraak veel strakker geprotocolleerd lijken, is de reflectie tamelijk vormvrij. Reflectie kan ook plaatsvinden met betrekking tot bepaalde beleidsvoornemens of procedures. Zo is mij bekend dat met betrekking tot ZSM de landelijke reflectiekamer bijeen is geweest.

De intercollegiale toetsing die met de reflectie wordt beoogd kan een belangrijke toegevoegde waarde hebben. Wederom is de verwachting dat ermee wordt bereikt dat potentiële problemen tijdig worden gesignaleerd en uit de wereld worden geholpen. Bovendien kan reflectie inzichten opleveren die een op zich al goed lopend opsporingsonderzoek naar een hoger plan kunnen tillen. Reflectie kan ook leerzaam zijn voor anderen. Dergelijke intercollegiale toetsing (in andere beroepsgroepen wordt ook wel van intervisie gesproken) is bij het Openbaar Ministerie niet volstrekt nieuw (de zogenaamde strafmaatoverleggen, hierna nog te bespreken, bestonden al), maar ze is nu geïstitutionaliseerd.

Het vormvrije karakter van de reflectie is echter vooral nog wel een potentiële zwakte. Ten eerste ontbreekt het aan heldere criteria voor beantwoording van de vraag wanneer een zaak reflectiewaardig is. Gezien de brede scope aan onderwerpen die ter sprake kunnen komen en de uiteenlopende momenten waarop voor reflectie gekozen kan worden, is vaststelling van heldere criteria wellicht ook wel heel lastig te realiseren. Daarnaast staat dus niet vast wie er in de reflectiekamer zitting moet nemen. Tevens is niet altijd duidelijk op basis van welke informatie de reflectiekamer gaat overleggen. Krijgt de reflectiekamer het hele dossier of moet de zaakofficier een handzame samenvatting maken? Of kan worden volstaan met een mondelinge presentatie? Licht alles ter discussie open of wordt slechts een beperkt aantal aspecten uit het onderzoek ter sprake gebracht? Ik licht dit toe aan de hand van een kort fictief voorbeeld.

De officier krijgt van het ZiZa-overleg te horen dat zijn onderzoek naar de reflectiekamer gaat. De officier vraagt zich af wat de toegevoegde waarde nog is. Het onderzoek is naar zijn oordeel klaar. Het heeft minder opgeleverd dan gehoopt, maar op een aantal punten zit een veroordeling er toch wel in. Er is al veel tijd verstreken en extra (aanzienlijke) inspanning zou niet opwegen tegen het verwachte minimale resultaat. Dit gevoel heerst ook aan de zijde van de politie. Het komt de officier ook slecht uit: hij heeft het druk met andere zittingen en heeft eigenlijk geen tijd om nu een overzicht te maken van de zaak zodat het voor de deelnemers aan de reflectiekamer goed duidelijk is wat er allemaal speelt. Hij kiest ervoor om het raadkamerproces-verbaal dat ten grondslag heeft gelegen aan de laatste verlenging van de gevangenhouding te verstrekken en zal dan daags voor het overleg nog wel even een korte presentatie voorbereiden met de laatste stand van zaken.

Met behulp van de digitale agenda's van alle beoogde deelnemers aan de reflectiekamer wordt een moment gevonden waarop iedereen beschikbaar is.

De deelnemers aan het overleg krijgen het raadkamerproces-verbaal. Zij hebben het echter ook druk met andere dingen en zijn niet allemaal in de gelegenheid dit stuk

goed te bestuderen: het feit dat zij een vrij moment hadden in hun agenda betekende niet dat zij daarvoor ook daadwerkelijk tijd hadden om de reflectie grondig voor te bereiden.

Op de dag van het overleg begint de zaakofficier met zijn uiteenzetting van de zaak: wat bedoeld was als een korte inleiding met nog wat laatste actualiteiten uit het onderzoek mondt uit in een lang verhaal, omdat de meeste aanwezigen het toch wel handig vinden om nog eens helemaal over de zaak te worden bijgepraat. In plaats van een bijeenkomst waarin gericht een aantal specifieke aspecten van het onderzoek ter discussie wordt gesteld, verwordt de zitting tot een algeheel doorspreken van het opsporingsonderzoek. Uiteindelijk krijgt de zaakofficier de tip mee om met betrekking tot een aantal GSM-masten nog een vordering verkeersgegevens te doen om te kijken of er overeenkomsten zijn te vinden met telefoonnummers die op een bepaald moment in een ander gebied zijn gebruikt.

De officier hoort het allemaal geduldig aan en legt het advies naast zich neer. Hij heeft het eerder al overwogen en besproken met de leider van het politieteam, maar is de mening toegedaan dat de kans dat het iets oplevert klein is en dat zelfs als er eventuele overeenkomsten gevonden zouden worden, dit geen significante wending in het onderzoek zou opleveren. Zijns inziens heeft de reflectiekamer inderdaad dat ene punt dat nog verder uitgediept zou kunnen worden geïdentificeerd, maar is er door de kamer, vanwege gebrekkige kennis met betrekking tot het verloop van het onderzoek tot dan toe, onvoldoende stilgestaan bij de vraag welke meerwaarde dit aanvullende onderzoek nog zou kunnen hebben.

Dit scenario laat zien dat het ‘succes’ van een reflectie afhankelijk is van meerdere factoren. De dooddoener is dat zonder goede voorbereiding reflectie niet veel zin heeft. Deze voorbereiding is enerzijds afhankelijk van de bereidheid van de zaakofficier om mee te werken: als zijn informatieverstrekking gebrekkig is, komt dat de meerwaarde van de reflectie niet ten goede. Anderzijds geldt dat die meerwaarde ook minder is als de deelnemers aan de reflectiekamer zich niet grondig voorbereiden.

Net als bij het ZiZa-overleg komt hier ook weer de vraag naar voren: bij wie ligt nu de eindverantwoordelijkheid met betrekking tot dit onderzoek? De zaakofficier legt het advies naast zich neer. Wordt er, na de reflectie, nog aan terugkoppeling gedaan over de wijze waarop gevolg is gegeven aan de aanbevelingen? En stel dat de officier juist alle aanwijzingen opvolgt en de zaak toch de soep indraait? Kan hij zich dan ‘verschuilen’ achter het feit dat er een reflectie is geweest en dat alle anderen het fatale probleem ook niet hebben gezien?

Andere vragen die blijven hangen: wanneer is een zaak nu reflectiewaardig? Was dat in dit geval zo omdat de resultaten van het onderzoek wat mager waren? En wat was de samenstelling van de kamer? Allemaal ervaren officieren (met het gevaar dat volgens hetzelfde stramien wordt gedacht) of ook juist één of twee minder ervaren officieren (of parketsecretarissen) en/of medewerkers van de politie?

### *Toegift: het strafmaatoverleg*

Het strafmaatoverleg is in feite een voorloper van alle hierboven geschetste overlegvormen. In het woord ligt besloten waar het over gaat: een overleg over

de te eisen strafmaat. De officier die met een zaak de zitting op gaat heeft in voorkomende gevallen behoefte aan een collegiale toets met betrekking tot de straf die hij gaat eisen. Hoe kijken de andere officieren aan tegen bepaalde strafverzwarende of -verlichtende factoren? Hebben zij misschien al eerder vergelijkbare zaken aan de hand gehad, wat is er toen geëist en wat was uiteindelijk het vonnis van de rechtbank? Op de parketten waar ik ben geweest werd er in allerlei soorten en maten aan het 'strafmaten' gedaan. Op een parket was er elke week een formeel strafmaatoverleg, dat qua voorbereiding enige gelijkennis had met de hierboven beschreven reflectie. Op een ander parket werden dergelijke overleggen vaker ad hoc belegd. En op alle parketten was er regelmatig een wat meer informeel overlegje tussen een aantal officieren die toevallig bij elkaar te roepen waren. Overigens was het zeker in het geval van de meer formeel belegde strafmaatoverleggen vaak zo dat het overleg zich niet beperkte tot enkel de te eisen strafmaat. Vaak werd ook overlegd over de vraag of uiteindelijk het primair of subsidiair ten laste gelegde feit bewijsbaar werd geacht ('is er uiteindelijk genoeg bewijs voor de voorbedachte rade?'), over de vraag of nog aanvullende rapportages van het NIFP<sup>66</sup> nodig waren, of dat aanhouding van de behandeling gevraagd zou moeten worden om een bepaalde getuige toch maar te dagvaarden. Ook bij deze 'strafmaat' overleggen werd dan weer duidelijk dat voorbereiding niet altijd even grondig was. Ook sprak ik meerdere officieren die zich afvroegen of er niet te veel sprake was van een 'tegen elkaar opbieden'. Als bij wijze van spreken tussen de hoogste en laatste 'geboden' straf een verschil zit van zes jaar, wat is dan eigenlijk precies het advies? En wat moet een officier met het gegeven dat de zaak waarin hij na zorgvuldig beraad overweegt dood door schuld ten laste te leggen door vrijwel alle collega's (die zich veel korter in de zaak hebben verdiept) wordt beoordeeld als een klip en klare doodslag?

#### *4.3 Verbeterprogramma en zicht op zaken en mensen, maar waar ligt nu de verantwoordelijkheid?*

In mijn observaties lijkt het erop dat ontwikkelingen van het project Permanent Professioneel en PVOV samen zijn gekomen in een werkwijze op de parketten waarin op een 'meta-niveau' naar de opsporingsonderzoeken wordt gekeken. Er is in de vorm van het VBR een soort operationele/tactische parketleiding (met aan het hoofd de rechercheofficier) die in een aantal gremia de vinger aan de pols houdt bij lopende opsporingsonderzoeken en de processen op het parket in het algemeen. Er is op deze manier zeker sprake van overzicht van de lopende zaken en van de activiteiten van de personen binnen de organisatie. Aan de hand van dit systeem is het mogelijk om de magistratelijke rol van de officieren van

---

66 Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie: een samenvoeging van de FPD (Forensisch Psychiatrische Dienst) en het PBC (Pieter Baan Centrum). Deze dienst levert vrijwel alle gedragskundige rapportages met betrekking tot verdachten waarover bijvoorbeeld vragen zijn aangaande de toerekenbaarheid.

justitie waar te nemen. Het heeft er alles van weg dat op deze wijze belangrijke maatregelen zijn genomen om de kwaliteit van het werk van officieren van justitie een belangrijke impuls te geven en hun ook bewust te maken van het feit dat zij als doorgaans individueel optredende magistraat zekere kwetsbaarheden hebben. Het lijkt mij alleszins redelijk te verwachten dat dit een adequaat middel kan zijn om problemen ten aanzien van de kwaliteit van de opsporing het hoofd te bieden.

Echter: met de aanwezigheid van mooie protocollen, een VBR en een ZiZa-overleg alleen is niet gegarandeerd dat de gewenste magistratelijkheid, de beoogde kwaliteit en mate van zelfreflectie daadwerkelijk worden bereikt. Een actieve monitoring van bijvoorbeeld de input en output van een ZiZa-overleg is daarvoor ook nodig. Ik heb mij afgevraagd of dit altijd het geval is. Het lijkt er in de door mij geobserveerde situaties op dat een en ander nog behoorlijk van een zekere willekeur afhankelijk is. Er is niet van alle betrokkenen strak commitment aan aanwezigheid bij het overleg en ook in de voorbereiding en terugkoppeling gaat het niet altijd goed. Sommige zaken lijken niet in het overleg thuis te horen. Andere zaken kwamen mijns inziens ten onrechte niet ter sprake in het overleg. Een officier beklaagde zich er bij mij over dat zijn zaak wel nadrukkelijk in de reflectiekamer was besproken, maar dat daarna niemand meer had geïnformeerd hoe het uiteindelijk op de zitting was gegaan.

Een van de blijvende potentiële gevaren voor het Openbaar Ministerie is de individualistische officier, die zich onttrekt aan de vinger aan de pols van het parket. In de waan van de dag, met alle losse eindjes die ook met de hier besproken systemen kunnen blijven bestaan, is het probleem van dat soort officieren niet opgelost. Bovendien blijkt dat niet alle maatregelen op evenveel goodwill binnen de organisatie kunnen rekenen en ondanks de nadrukkelijke wens van het Landelijke Team Verankering Kwaliteit (LTVK) om niet nog meer bureaucratie te genereren heeft het er toch een beetje de schijn van dat men juist in die bureaucratie een middel meent te vinden om het project te implementeren.

Net als in het geval van de bevelen-/vorderingenstructuur van de Wet BOB (zie paragraaf 3), kan er uiteindelijk een verantwoordelijkheidsvacuüm ontstaan. Door in sommige gevallen nadrukkelijk de zaak aan een breder gremium voor te leggen, neemt de individuele verantwoordelijkheid van de officier af en ontstaat er een meer collectieve verantwoordelijkheid van het instituut. Die verantwoordelijkheid heeft echter geen duidelijk gezicht meer. Ook hier is mijns inziens weer het risico dat het *middel* (een zekere vorm van collegiale toetsing ter kwaliteitsverbetering) tot *doel* verwordt: ‘de zaak is door ZiZa gemonitord, ik heb reflectie gepleegd: de kwaliteit is geborgd’.

Het blijven behouden van een magistratelijke attitude ten opzichte van het opsporingsonderzoek is een van de belangrijke doelstellingen van de besproken maatregelen. Door nadrukkelijk zicht op zaken en zicht op mensen te houden, heeft het Openbaar Ministerie ervoor gekozen om een deel van deze magistratelijke attitude tot een controleerbaar en beïnvloedbaar fenomeen te maken. Het hierboven geschetste verantwoordelijkheidsvacuüm heeft daarop ook betrekking. Scherp neergezet: het Openbaar Ministerie vertrouwt zijn officieren de

magistratelijkheid niet meer alleen toe en trekt een deel daarvan naar zichzelf toe. Door dat op een manier te doen die niet altijd even doorzichtig is, ontstaat het risico dat ook de magistratelijkheid in het luchtledige komt te hangen.

## 5 De rol van de officier aangaande de effectiviteit van de opsporing

De derde crisis in de opsporing heeft betrekking op de *effectiviteit* van de opsporing; teveel zaken blijven onopgelost, niet in de laatste plaats doordat veel strafzaken nooit door politie en/of justitie zijn opgepakt of tijdens het afdoeningstraject zijn blijven steken zodat een eindoordeel uitblijft. De ineffectiviteit van de opsporing die daardoor wordt veroorzaakt wil ik hier aan de orde stellen. Andere oorzaken van de ineffectiviteit (bijvoorbeeld het feit dat opgelegde straffen niet worden geëxecuteerd) blijven hier buiten beschouwing.

### 5.1 Wie selecteert de zaken en/of bewaakt de voortgang?

De wet suggereert dat het Openbaar Ministerie op basis van het opportuniteitsbeginsel steeds beslist over het wel of niet vervolgen van een strafzaak. De werkelijkheid is al sinds jaar en dag een andere. De selectie van strafzaken vindt op verschillende niveaus plaats. Een (groot) deel van potentiële zaken valt al af bij de politie. Zij neemt geen aangifte op of maakt geen proces-verbaal op van geconstateerde strafbare feiten. De zaken die wel aan het Openbaar Ministerie worden voorgelegd, kunnen grofweg worden onderverdeeld in standaardzaken, maatwerkzaken en bijzondere zaken.

Op standaardzaken-niveau worden veel zaken door administratief-juridisch medewerkers of parketsecretarissen afgedaan, zonder dat de officier van justitie erbij betrokken is. Het fijnmazige stelsel van richtlijnen, dat met behulp van het GPS-systeem en BOS/Polaris in vergaande mate is geautomatiseerd, maakt het mogelijk dat de beoordeling door (soms heel) basaal geschoold personeel gedaan wordt.<sup>67</sup> Daarbij speelt landelijk beleid een belangrijke rol. De beoordeling en selectie van zaken en het nemen van vervolgingsbeslissingen vinden hier dus niet door officieren plaats. Getalsmatig wordt door de afdeling standaardzaken echter wel een groot deel van de ‘productie’ gedraaid.<sup>68</sup> De praktijk is hier in het afgelopen decennium zo ver afgedreven van de ‘belevingswereld’ van

---

67 Binnen de standaardzaken wordt doorgaans nog onderscheid gemaakt tussen lichte, middelzware en zware zaken. De lichte zaken worden afgedaan door zogenaamde Administratief Juridisch Medewerkers (AJM), die in beginsel met een mbo-opleiding, aangevuld met een korte interne opleiding, deze werkzaamheden kunnen verrichten. De zware zaken worden doorgaans door parketsecretarissen behandeld; zij zijn meestal wel universitair geschoold of hebben veel interne ervaring. De middencategorie wordt door de AJM met meer ervaring of door de beginnende parketsecretaris behandeld. Van studenten die op arrondissementsparketten stage lopen hoorde ik regelmatig dat zij zelfstandig middelzware en soms zelfs zware zaken mogen beoordelen (formeel onder verantwoordelijkheid van een stagebegeleider).

68 Ik laat hier nog even buiten beschouwing dat een aantal veelvoorkomende strafbare feiten, zoals het rijden onder invloed (artikel 8 WVV) inmiddels centraal in het land door de CVOM (Centrale Verwerking Openbaar Ministerie) wordt afgedaan.

officiëren van justitie dat sommigen van hen de indruk wekken de verwerking van standaardzaken als een soort ‘zwarte doos’ te zien: ze kennen de medewerkers van het standaardzaken-team nauwelijks en zij zien alleen maar die strafzaken voorbij komen waarvan ‘men’ tot het oordeel is gekomen dat de verdachte moet worden gedagvaard. Aangezien veel standaardzaken juist worden afgedaan met een transactie<sup>69</sup> en derhalve doorgaans dus *niet* op zitting komen, onttrekt een groot deel van de activiteiten van een standaardzakenteam zich inderdaad aan de waarnemingen van de officieren. Actieve bemoeienis met de besluitvorming hebben zij dus niet of nauwelijks: de verantwoordelijkheid is formeel gesproken nog bij ‘de officier’ maar ‘hij of zij’ heeft die bevoegdheden gemandateerd aan ondergeschikten. In de loop der tijd is de verwerking van standaardzaken een geoliede machine geworden. De afdoening loopt grotendeels via het GPS-systeem, welk systeem overigens wel in een zekere controle voorziet: een vervolgingsbeslissing die afwijkt van de geldende richtlijn moet door een collega worden gefiatteerd en steekproefsgewijs wordt door een ervaren parketsecretaris bekeken hoe zaken zijn beoordeeld. In mijn observaties werden ook deze controles buiten het gezichtsveld van een officier van justitie gedaan.

Dit is anders bij de selectie van ‘maatwerk’- en ‘bijzondere’ zaken.<sup>70</sup> Dit zijn de middelgrote tot TGO-onderzoeken, waarbij de ernstigste delicten en de georganiseerde misdaad doorgaans als bijzondere zaken worden gezien. Bepaalde zaken binnen deze categorieën worden eigenlijk per definitie opgepakt: levensdelicten, zaken die op heterdaad zijn ontdekt, zaken met een direct slachtoffer en een goede daderindicatie. Dit zijn zogenaamde ‘brengzaken’: de zaak komt naar de strafrechtssketen toe door middel van aangifte of ontdekking op heterdaad. Maar op een gegeven moment komt het politie- en justitieapparaat voor de keuze te staan om zaken te laten liggen. Een woninginbraak zonder bruikbare sporen, internetfraude, een crimineel samenwerkingsverband met betrekking tot hennepcultuur: vaak is er wel de nodige informatie, maar een directe daderindicatie is er niet of de te verwachten inspanning die nodig is om ook daadwerkelijk een zaak rond te krijgen is aanzienlijk. Zeker in het geval van de criminele samenwerkingsverbanden wordt ook wel gesproken van ‘haalzaken’: de politie is zelf actief op zoek naar deze organisaties en probeert die zaken binnen te halen waarvan wordt verwacht dat zij met succes kunnen worden afgerond.

Het selectieproces van deze zaken kan op de verschillende niveaus binnen een parket anders zijn vormgegeven. Binnen de grenzen van dit artikel is het niet mogelijk om die processen duidelijk in kaart te brengen. Grofweg is een verdeling te maken in selectie van bijzondere zaken voor het hele arrondissement en

---

69 In de periode dat ik mijn veldwerk deed, was de strafbeschikking nog niet zo breed ingevoerd dat deze al een rol van betekenis speelde op de standaardzakenafdelingen.

70 Denk bij maatwerkzaken aan: gekwalificeerde diefstallen, openlijke geweldpleging, zwaardere geweldsmisdrijven, verkeersdelicten, zedenzaken, overvallen, levensdelicten. Denk bij bijzondere zaken aan: zware (georganiseerde) criminaliteit, milieustrafrecht, economische zaken.

selectie van maatwerkwaken per politieregio binnen het arrondissement. Een parket met twee politieregio's heeft dan dus zeker drie selectie-overleggen.<sup>71</sup> Bij deze overleggen is doorgaans een officier aanwezig.<sup>72</sup> In elk van die overleggen zal de politie een overzicht geven van de zaken waaruit gekozen moet worden, waarna politie en Openbaar Ministerie samen zullen besluiten in welke zaken wordt geïnvesteerd. De beslissing welke capaciteit waarvoor gaat worden gebruikt is sterk afhankelijk van de wijze waarop door de politie informatie wordt verstrekt aan het Openbaar Ministerie. Daarnaast wordt een zaak die toch al een tijdje op de plank ligt bijna automatisch terzijde geschoven als zich een nieuw onderzoek aandient waarin direct geïnvesteerd moet worden.<sup>73</sup> Uiteraard zijn in dit proces ook nog de afspraken die in de lokale of regionale driehoeksoverleggen zijn gemaakt van belang, alsmede het landelijke beleid.

Ik heb een voorbeeld gezien van een politieregio die gedurende enige tijd eigenlijk zelf bepaalde waar de capaciteit naartoe ging, omdat (door allerlei omstandigheden) er geen duidelijke sturing uit het Openbaar Ministerie kwam. Maar ook als er wel sprake is van gestructureerde overleggen, dan is het nog vaak zo dat de vertegenwoordiger van het Openbaar Ministerie in die overleggen niet veel anders kan dan meegaan met hetgeen de politie hem voorhoudt. Het is voor een officier van justitie ondoenlijk om echt inzicht te krijgen in de 'huishouding' van de politie. Desgevraagd geven officieren van justitie ook aan dat helemaal niet te willen: ze hebben genoeg aan de complexiteit van hun eigen organisatie.

De verantwoordelijkheid van het Openbaar Ministerie met betrekking tot het opportunitetsbeginsel is op deze wijze sterk afhankelijk van de inbreng van de politie en de lokale autoriteiten.

Het Openbaar Ministerie opereert dus niet autonoom als het gaat om het invullen van het opportunitetsbeginsel. Er is op alle niveaus een selectieproces dat in meer of mindere mate wordt bepaald en/of uitgevoerd door mandatarissen, de politie en/of (lokale) overheid. Een eerste bezwaar dat uit mijn observaties bij de parketten naar voren komt, is dat ook bij dit proces een probleem kan ontstaan met betrekking tot de vraag wie voor welk aspect ervan verantwoordelijk is. Hoewel op grond van artikel 167 Sv het opportunitetsbeginsel door 'het Openbaar Ministerie' wordt toegepast, is de individuele vervolgingsbeslissing uiteindelijk aan de officier van justitie voorbehouden, met inachtneming van het door het Openbaar Ministerie voorgestane beleid en de belangen van verdachte en samenleving. Bij veel standaardzaken en sommige maatwerkwaken is die bevoegdheid op grond van artikel 126 RO gemandateerd aan (politie-)parketsecretarissen en administratief juridisch medewerkers. Die bepaling voorziet er

---

71 Maar soms wordt selectie van bijvoorbeeld zedenzaken en/of jeugdzaken weer apart gedaan.

72 Maar ik ben ook wel bij bijvoorbeeld een selectieoverleg van jeugdzaken geweest waar de officier werd vertegenwoordigd door een parketsecretaris.

73 De wijze waarop capaciteit wordt verdeeld, wordt overigens ook nog beïnvloed door landelijke en regionale afspraken.

niet in dat ‘het Openbaar Ministerie’ als mandans optreedt: alleen specifieke functionarissen als de officier van justitie zijn mandans. In de praktijk wordt door de hoofdofficier van een parket een mandaatregeling opgesteld. Onderzoek heeft al enige tijd geleden uitgewezen dat deze regelingen er meestal wel zijn (en dus dat de formaliteiten kloppen), maar dat de inhoud van de regeling niet erg bekend is en dat er geen expliciet toezicht is op het naleven van de mandaatregeling.<sup>74</sup> Mijn waarnemingen sluiten bij deze onderzoeksresultaten aan. Dit terwijl een van de kenmerken van het mandaat is dat de verantwoordelijkheid voor de uitoefening van de bevoegdheden die zijn gemandateerd bij de mandans blijven. De hoofdofficier van justitie is dus formeel verantwoordelijk, maar in feite mandateert hij bevoegdheden die hij zelf ook nauwelijks uitoefent. De feitelijke mandans (de ‘gewone’ officier) voelt zich echter ook nauwelijks meer verantwoordelijk voor wat de mandatarissen doen. Los hiervan staat uiteraard nog de praktijk van het politiesepot, die inhoudt dat de politie ook al een flink deel van de invulling van het opportuniteitsbeginsel voor haar rekening neemt: die zaken ziet de officier van justitie dus ook niet.<sup>75</sup>

Hierdoor wordt de strafrechtsketen dus voor een aanzienlijk deel zonder noemenswaardig magistratelijk toezicht gevuld met strafzaken. Toepassing van het opportuniteitsbeginsel is op dit vlak vrijwel volledig losgezongen van de officieren van justitie. Bij maatwerkzaken en bijzondere zaken is dit anders: hier zijn officieren veel meer betrokken bij het nemen van vervolgingsbeslissingen. Hier komt echter ook weer sterk naar voren dat de politie een grote rol speelt bij de selectie van zaken die de officieren onder ogen krijgen.

Los van de meer principiële bezwaren tegen deze gang van zaken: uit het rapport *Prestaties in de strafrechtketen* van de Rekenkamer<sup>76</sup> is duidelijk geworden dat dit proces verre van goed functioneert. Ook in mijn observaties werd duidelijk dat hier problemen waren. Officieren beklagden zich er met grote regelmaat over dat ze ‘oude meuk’ op zitting hadden en/of zaken die helemaal niet op een zitting zouden thuishoren. Met andere woorden: de selectie en prioritering van de strafzaken beviel hen niet.

Ook bleken zaken die door de politie waren overgebracht naar het Openbaar Ministerie, nadat het onderzoek was afgerond, toch bij het Openbaar Ministerie op de plank te blijven liggen. Dit impliceert dat in deze zaken aanvankelijk een positieve vervolgingsbeslissing is genomen (in wat voor selectieproces dan ook), maar dat de vervolging niet wordt afgerond. Het Rekenkamerrapport (en wederom bevestigen mijn observaties dit beeld) draagt daarvoor verschillende oorzaken aan. Zo zijn er bijvoorbeeld capaciteitsproblemen bij de rechtbank. Maar daar ligt het niet altijd alleen aan. Uit mijn observaties werd duidelijk dat

---

74 J.J.M. Franssen, A.R. Hartmann en A.G. Mein, *Mandaatregeling Parketmedewerkers Openbaar Ministerie. Een onderzoek naar de inhoud en werking van de mandaatregeling in de praktijk in opdracht van het WODC*, Den Haag: WODC/B&A Consulting 2007, p. 26-27.

75 Het politiesepot is niet wettelijk geregeld maar al sinds het Broodjeswinkel-arrest (HR 31 januari 1950, *NJ* 1950, 668, m.nt. W.P.) een algemeen geaccepteerde praktijk. Zie ook B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 278-279.

76 Algemene Rekenkamer 2012.



binnen parketten vaak ook problemen zijn met het houden van het overzicht van de zakenvoorraad. Zittingen worden onhandig gepland en er wordt niet altijd goed op gelet of zittingsruimte optimaal wordt benut. Hoe dan ook: feit blijft dat men bepaalde zaken inderdaad domweg niet kwijt kan omdat er geen zittingsruimte is, waardoor er na twee jaar een hele stapel alsnog door middel van transacties of septs wordt weggewerkt. Officieren achten zich hiervoor maar in beperkte mate verantwoordelijk: zij plannen de zittingen immers niet. Daarvoor zijn er op veel parketten zogenaamde ‘verkeerstorens’ ingesteld: afdelingen die zijn samengesteld uit medewerkers van het parket en van de rechtbank die de planning moeten optimaliseren. Als er al mensen zijn die als ‘probleemeigenaar’ worden gezien van deze gang van zaken, dan zijn dat dus doorgaans geen officieren van justitie, maar administratieve medewerkers, die soms nog twee verschillende organisaties (het Openbaar Ministerie en de rechtbank) vertegenwoordigen.

Hier is ook zichtbaar dat organisatorische kwesties behoorlijk van invloed kunnen zijn op het daadwerkelijk uitvoeren van een reeds genomen vervolgingsbeslissing. De verantwoordelijkheid hiervoor is nergens nadrukkelijk neergelegd, want de oorzaak kan liggen bij individuele officieren van justitie, bij administratieve krachten van het parket dan wel bij de rechtbank of bij rechters.

Het toepassen van het opportunitiebeginsel en daarmee het nemen van de vervolgingsbeslissing vergt bij uitstek een magistratelijke afweging. Het opportunitiebeginsel wordt deels helemaal niet door officieren van justitie zelf toegepast. Controle en toezicht op de toepassing ervan door derden (politie of parketmedewerkers) vindt niet stelselmatig plaats. Voor zover officieren zelf vervolgingsbeslissingen nemen, gebeurt dit voornamelijk passief. De zaken die een officier van justitie daadwerkelijk voor zijn neus krijgt, worden beoordeeld, maar er wordt amper gekeken naar de zaken die *niet* worden aangeboden. Alles wat bij de politie blijft (of wat in het standaardzakenteam automatisch wordt afgedaan), blijft buiten de toets van de officier van justitie.

Voorts wordt niet altijd controle gehouden op het uitvoeren van de vervolgingsbeslissing, met name niet als het om zaken gaat die wel op zitting moeten maar geen prioritering hebben. Deze kunnen te lang blijven liggen.

Ook hier is op meerdere fronten een verantwoordelijkheidsvacuüm zichtbaar: toezicht en controle op het nemen van vervolgingsbeslissingen zijn op sommige fronten zeer beperkt, reeds genomen beslissingen worden niet of te langzaam uitgevoerd. Afgezien van het feit dat er een formele verantwoordelijke is aan te wijzen (met name de hoofdofficier van justitie) is ook hier sprake van een luchtledigheid: het systeem bestaat en draait, maar wie zit er nu aan de knoppen? Voor de magistratelijkheid van de toepassing van het opportunitiebeginsel wordt niet gewaakt.

## 5.2 ZSM

De oplossing voor een aantal van de hierboven gesignaleerde problemen wordt verwacht van het project ZSM.<sup>77</sup> Door de officier van justitie aan het begin van een (deel van de) zakenstroom (met name standaardzaken) in te zetten, zal er (zo is de hoop) beter geanticipeerd kunnen worden op het verdere verloop van een strafzaak, waardoor de afdoening daarop kan worden afgestemd. De officier krijgt hier misschien juist verantwoordelijkheden terug!

Het project is nog in volle gang, dus het is gevaarlijk om uitspraken te doen. Ook bij ZSM kan echter het gevaar ontstaan dat het *middel* (een goed geoliede machine waarin snel beslissingen worden genomen; men spreekt met betrekking tot het ZSM-systeem niet voor niets van een ‘wasstraat’ waarin zaken worden afgedaan) weer een *doel* op zich gaat worden (als de zaak maar door de wasstraat komt; als maar zo min mogelijk dagvaardingen uitgaan).

En er bestaat wellicht weer gevaar dat er toch een verantwoordelijkheidsvacuüm blijft bestaan. Er wordt bijvoorbeeld gesproken over zogenaamde delictscenario's: met één druk op de knop worden in het systeem (BOS/Polaris) alle variabelen ingevuld op de meest voorkomende ‘modus’ (bijvoorbeeld diefstal door een persoon uit een winkel gedurende de openingstijd, verdachte is recidivist; alleen de waarde van het gestolen goed moet nog worden ingevuld). Is steeds de officier van justitie verantwoordelijk voor de vraag of het juiste scenario wordt gekozen? Ook overigens: gaat de officier van justitie ook echt alle afdoeningsbeslissingen die in ZSM-setting worden genomen zelf nog een keer toetsen? Of vertrouwt hij erop dat de zaken die namens hem door een parketsecretaris of administratief-juridisch medewerker zijn afgedaan (na eventueel mondeling overleg) ook echt helemaal conform de afspraken zijn afgedaan? Anders gezegd: er moet tegen worden gewaakt dat alleen al door de aanwezigheid van de officier van justitie in de kamer alles wat er in die kamer gebeurt gelegitimeerd wordt geacht.

Deze manier van afdoen leunt zwaar op richtlijnen (het systeem BOS/ Polaris is hiervoor al genoemd). Uit mijn observaties is gebleken dat officieren van justitie makkelijker durven af te wijken van richtlijnen dan administratief-juridisch medewerkers en/of parketsecretarissen. Sterker nog: veel officieren gebruiken het BOS/Polaris-systeem liever helemaal niet. Een positief effect van de ZSM-werkwijze zou kunnen zijn dat ook parketsecretarissen en administratief-juridisch medewerkers de set van richtlijnen minder rigide hanteren, waarmee de individuele beoordeling als aspect van de magistratelijkheid beter tot zijn recht komt. Daarvoor is dan wel een veel intensievere supervisie op hun werk nodig dan tot op heden het geval was. Het zou ook negatief kunnen uitpakken: in een ZSM-setting zou een officier van justitie makkelijker geneigd kunnen zijn om toch richtlijnconform te oordelen omdat de overige aanwezigen dat nu eenmaal ook doen, waardoor de verantwoordelijkheid om elke indivi-

---

77 Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel en Samenlevingsgericht Mogelijk veelvoorkomende criminaliteit afhandelen (zie voetnoot 22).

duele zaak op zijn merites te beoordelen andermaal wordt opgeofferd aan een efficiënt systeem. Ik begrijp dat het voornemen van het Openbaar Ministerie vooral is om ervaren officieren het ZSM-werk te laten doen. Dat zou een belangrijke kwaliteitsimpuls kunnen zijn. De eerste geluiden van reorganisaties op bepaalde parketten om de ZSM-werkwijze goed te kunnen inbedden hebben mij echter ook al bereikt. Een parket krijgt bijvoorbeeld een afdeling VVC/ZSM (veelvoorkomende criminaliteit en ZSM) en een afdeling ‘onderzoeken/ maatwerk’ (en daarnaast natuurlijk de inmiddels onvermijdelijke afdeling ‘beleid en strategie’). Het is de vraag hoeveel goede, ervaren officieren warm lopen voor een plaats in de afdeling VVC/ZSM, als dit betekent dat zij nauwelijks meer eigen opsporingsonderzoeken zullen hebben en dus vooral veel ‘productie’ moeten draaien.

## 6 Slotsom

Officieren van justitie hebben na de IRT-crisis meer verantwoordelijkheid gekregen met betrekking tot controle en toezicht op en leiding van het opsporingsonderzoek. De praktijk laat zien dat de betrokkenheid van officieren bij het opsporingsonderzoek inderdaad veel groter is geworden. De praktijk laat echter ook zien dat de bureaucratie rondom de door de Wet BOB vereiste bevelen en vorderingen ervoor zorgt dat er een soort verantwoordelijkheidsvacuüm ontstaat: het *doel* van deze bureaucratie (verantwoording afleggen over het besluitvormingsproces door dit proces inzichtelijk te maken) is ondergeschikt geworden aan de wens om vooral alle formaliteiten (het *middel*) op orde te hebben. Parallel met deze ontwikkelingen is het Openbaar Ministerie een organisatie geworden waarin een centrale leiding zich steeds meer ging manifesteren. Vervolgingsbeleid wordt vrijwel zonder uitzondering landelijk bepaald. Daarmee is een deel van de individuele beslissingsruimte van de officier overgegaan naar het ‘instituut’ Openbaar Ministerie. De grote vlucht die het vervolgingsbeleid heeft genomen, heeft ook mogelijk gemaakt dat op grote schaal het nemen van vervolgingsbeslissingen kon worden gedelegeerd aan parketsecretarissen en administratief-juridisch medewerkers. Toezicht en controle op de werkwijze van deze functionarissen hangen echter in het luchtledige.

Op het vlak van de grootschalige onderzoeken zijn na de Schiedammer parkmoord maatregelen getroffen om de kwaliteit van het werk van officieren van justitie te verbeteren. Het PVOV en Permanent Professioneel beogen van het Openbaar Ministerie een organisatie te maken waarin veel meer dan voorheen plaats is voor reflectie, intervisie en verdieping. Daarmee ontstaat wel het risico dat officieren de indruk krijgen hun eigen verantwoordelijkheid af te staan aan een hiërarchisch bovengeschiedt kader. Dit terwijl de ‘toezichthouder’ niet per se zodanig veel zicht op de zaken of de mensen heeft dat van compleet overzicht sprake is. Ook hier is sprake van een verantwoordelijkheidsvacuüm.

De hierboven genoemde mogelijkheid om werk te delegeren aan ondergeschikten ten spijt, blijkt de strafrechtsketen slechts beperkt effectief. Dit lijkt op dit moment volop te worden aangepakt. Ik waarschuwde hierboven voor het feit

dat ook hier de verantwoordelijkheid voor de selectie van de juiste zaken en het toezicht op een spoedige voortgang van vervolging nog steeds kan verdampen. De complexiteit van de werkprocessen maakt dat zij een eigen leven zijn gaan leiden en de organisatorische consequenties van de ZSM-werkwijze kunnen als gevolg hebben dat niet de juiste mensen op de juiste plaats zitten.

Verschillende ‘crises’ hebben geleid tot verschillende keerpunten. De maatregelen hebben in ieder geval voor wat betreft de eerste twee keerpunten ook echt wel tot tastbare resultaten geleid. Daar staat echter tegenover dat de maatregelen gepaard gaan met de introductie van procesmechanismen en bureaucratie. Procedures of werkprocessen zijn niet altijd duidelijk afgebakend. Ook kunnen procedures leiden tot een welhaast ‘mechanisch’ werkproces. Dit kan uitnodigen tot windowdressing: als het er maar uitziet alsof de procedure doorlopen is. Het is zichtbaar geworden dat bepaalde (bureaucratische) middelen die dienen om de verantwoording door officieren mogelijk te maken, soms tot doelen zijn verheven.

In alle gevallen dreigt het gevaar dat verantwoordelijkheden die formeel gesproken bij de functionaris officier van justitie liggen, verwateren en/of verschuiven, op een zodanige wijze dat het op een zeker moment niet meer goed mogelijk is om daadwerkelijk een officier van justitie (als representant van het instituut Openbaar Ministerie) aan te wijzen die op de verantwoordelijkheid kan worden aangesproken. De complexiteit van de organisatie van de politie en het Openbaar Ministerie zelf is ook dusdanig toegenomen dat het voor officieren soms bijna ondoenlijk is om nog een afdoende mate van overzicht te hebben over de processen waarvoor zij geacht worden verantwoordelijkheid te dragen. En sinds de totstandkoming van een strakkere hiërarchie is ook de (behoefte aan) uitoefening van toezicht op het functioneren van officieren van justitie toegenomen. Veel van de verantwoordelijkheden die de officier draagt, kunnen wellicht eerder gekenschetst worden als een soort ‘ministeriële’ verantwoordelijkheid. Als het Openbaar Ministerie op steeds grotere schaal ervoor gaat kiezen om de individuele opsporingsonderzoeken te monitoren, ligt het wellicht voor de hand om ook formeel gesproken niet meer te stellen dat ‘de officier van justitie’ gezag heeft over de opsporing, maar ‘het Openbaar Ministerie’.

Toch lijkt dat niet bevredigend. Zodra besluitvorming betrekking heeft op een individuele zaak – of dit nu gaat over de vraag of er een opsporingsbevoegdheid moet worden gebruikt, de vraag welk feit ten laste moet worden gelegd, of de opportuniteit van de vervolging – mag verwacht worden dat hier ook door tenminste één betrokkene verantwoordelijkheid (en dus: betrokkenheid) gevoeld wordt. De door mij geschetste ontwikkelingen, die ogenschijnlijk niet altijd evenveel met elkaar te maken hebben, lijken alle het gevaar in zich te hebben dat deze individuele betrokkenheid op zeker moment verdampt. Dat lijkt mij onwenselijk: een officier van justitie is een magistraat en van magistraten moet en kan een dergelijke individuele betrokkenheid verwacht worden.