

Officieren van justitie in de 21e eeuw

*Voor Sophie en Pepijn*

Van dit proefschrift is een handelseditie verschenen bij Boom juridisch te Den Haag onder ISBN 978-94-6290-374-6

Afbeelding op het omslag:

Constant

*Construction dans un volume* (Draadconstructie in prisma), 1957

142 x 49,5 x 21,5 cm

zwart staal, ijzer, messing en verf

Collectie Fondation Constant, langdurig bruikleen aan het Stedelijk Museum Schiedam

Foto Tom Haartsen

© Constant / Fondation Constant c/o Pictoright Amsterdam 2017

Typografische verzorging: Wieneke Matthijsse

# Officieren van justitie in de 21e eeuw

*Een verslag van participierend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinving van officieren van justitie*

Dutch public prosecutors in the 21st century  
An account of participant observation on how public prosecutors conceive of and fulfil their duties  
(with a summary in English)

PROEFSCHRIFT

ter verkrijging van de graad van doctor  
aan de Universiteit Utrecht  
op gezag van de rector magnificus, prof. dr. G.J. van der Zwaan,  
ingevolge het besluit van het college voor promoties  
in het openbaar te verdedigen  
op vrijdag 21 april 2017 des middags te 2.30 uur

*door*

Jozef Marinus Willem Lindeman  
geboren op 2 juni 1975  
te Den Haag

*Promotoren:*

Prof. dr. C.H. Brants-Langeraar

Prof. dr. H.G. van de Bunt

Dit proefschrift werd mede mogelijk gemaakt met financiële steun van het Openbaar Ministerie.

## Voorwoord

‘Waarom wilde ik dit ook alweer?’, vroeg ik mij af op die mistige middag. Ik stond bovenaan een onpeilbaar steile, zwarte buckelpiste, precies op de grens tussen Frankrijk en Zwitserland (bijnaam: ‘Le Mur’). Dat ik door de mist niet kon zien waar de piste zou ophouden, maakte het niet beter. Maar ik ging, en eenmaal beneden wist ik weer waarom: de adrenaline gierde door mijn lijf.

In 2010 werd ik benaderd door Stijn Franken met de vraag of ik er iets voor voelde om dit promotieonderzoek te doen. Het leek mij op het lijf geschreven, dus ik zei ja. Natuurlijk heb ik me wel eens afgevraagd: ‘waarom wilde ik dit ook alweer?’ Het werken aan een proefschrift geeft je bepaald niet de adrenalinekick die de vrijwel vrije val op zo’n piste je wel geeft, maar gelukkig werd ook tijdens het schrijven steeds weer duidelijk waarom dit, op zich, best een goed idee was. De euforie van de afronding blijkt toch wel in de buurt te komen van die van het skiën. Dank je, Stijn, dat je me deze piste gewezen hebt.

Mijn promotoren Chrisje Brants en Henk van de Bunt dank ik voor de wijsheid, het geduld en de flexibiliteit waarmee zij het onderzoek begeleid hebben. Aan de soms gehaaste, soms juist oeverloze besprekingen, gelardeerd met de vele verhalen uit hun rijke carrière, koester ik mooie herinneringen. Ik ben benieuwd hoe het emeritaat Henk gaat bevallen. Chrisje heeft niet het goede voorbeeld gegeven, met haar survivalexpedities in het barre noorden van Engeland... Aan de leden van de beoordelingscommissie wil ik mijn dank overbrengen voor het lezen en becommentariëren van het manuscript.

Dit hele onderzoek was niet mogelijk geweest zonder de medewerking van het openbaar ministerie, waardoor ik gedurende een jaar op verschillende parketten het essentiële veldwerk kon doen. Bij elk parket ging ik, alvorens met mijn observaties te beginnen, even een kennismakings-kopje-koffie drinken bij de hoofdofficier van justitie. Zij hebben steeds gezorgd voor een ‘zachte landing’ – al trachtte een van hen mij wijs te maken dat de afdeling waar ik zou gaan observeren sinds kort ‘seniorencriminaliteit’ als taakaccent had gekregen. De officieren van justitie, parketsecretarissen, secretaresses, administratief-juridisch medewerkers en andere parketmedewerkers ben ik zeer dankbaar voor de meestal onmiddellijke acceptatie van deze rare snoeshaan in hun werkring. Ik zou een aantal van hen graag met naam noemen, maar dat is niet de

bedoeling. Het College van procureurs-generaal en de betrokken medewerkers van het Parket Generaal ben ik voor dit alles zeer erkentelijk. In het bijzonder dank ik Gert Haverkate (directeur van het Wetenschappelijk Bureau van het OM) en de door hem aangezochte officieren voor de zinvolle feedback op mijn manuscript.

Ik heb dit boek geschreven naast mijn reguliere en veeleisende werkzaamheden als universitair docent aan de Universiteit Utrecht: mijn *alma mater*. Sinds 2002 heb ik daar, in allerlei ‘dimensies’, met groot plezier met heel veel bijzondere en inspirerende mensen samengewerkt. Het Montaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing wil ik danken voor het ‘onderkomen’ dat het mijn onderzoek voor dit boek de afgelopen jaren heeft geboden. Ik ben trots een medewerker te zijn van het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen. Door de elkaar opvolgende voorzitters van het instituut heb ik mij altijd zonder meer gesteund gevoeld. Ik hoop daar nog veel mooie dingen te doen. Ik ben blij met alle fijne collega’s met wie we het onderzoek naar en het onderwijs over alle facetten van criminaliteit en de strafrechtspleging zo zichtbaar<sup>1</sup> op de kaart zetten. Zonder anderen tekort te willen doen noem ik Ferry de Jong, Leonie van Lent, Michiel Luchtman en Eelke Sikkema, generatiegenoten met wie ik al vanaf mijn eerste schreden op het Pompe zo plezierig heb samengewerkt (en allerlei extracurriculaire activiteiten heb ontplooid). Met Antoinette Bakker deel ik al sinds jaar en dag een werkkamer (en lief en leed) en dat blijft hopelijk nog lang zo: haar positieve, relativerende input is voor mij heel belangrijk. Wieneke Matthijssse heeft met indrukwekkende kalmte haar tovenarij op het manuscript losgelaten en toen was het ineens een boek: dank! Annie Milzink was ook zo’n lieve Pompeaan. We missen haar nog elke dag.

Ook buiten de academie zijn mensen te bedanken. Mijn informanten Ingrid en Vreneli (meestal betrouwbaar) ben ik eeuwige dank verschuldigd voor hun klankbordfunctie en de harten onder de riem. Hetzelfde geldt voor hun wederhelften. Gilles en Yuhsin ben ik zeer erkentelijk voor het beschikbaar stellen van een ongebruikte ruimte in hun acupunctuurpraktijk in Hoogvliet: een ideale ‘prikkelarme’ omgeving om ongestoord te werken! Zonder de soms ronduit therapeutische sessies met de Leuk dat je d’r bent Band was ik waarschijnlijk al lang en breed afgevoerd naar een inrichting. Op naar de volgende Ronda!

‘Zeg, we stoken hier niet voor de Pomp!’, werd ons als kind toegevoegd als we de buitendeur open lieten staan. ‘De Pomp’, dat is de Pompstationsweg, waar ons huis stond, pal tegenover de Scheveningse gevangenis (het Oranje-hotel). Vandaar natuurlijk mijn belangstelling voor het strafrecht. Zonder mijn ouders had ik de weg van de Pomp naar het Pompe nooit afgelegd. Mijn ouders, mijn zussen en alle andere familie hebben in de afgelopen jaren niet te vaak gevraagd of het allemaal wel een beetje opschoot. Dat was precies wat ze moesten doen.

---

1 Wie wat vindt, heeft slecht gezocht...

---

Mijn lieve vrouw en kinderen zijn denk ik nog het meest verheugd. ‘Laat mij maar. Het is af als het af is...’, was het antwoord dat Maartje van mijlenver zag aankomen. Dus zij vroeg meestal maar niks – terwijl er natuurlijk van alles te vragen was. Wat een prestatie. *The only unforgivable thing waits for me in the corner of the room.*

Nu is het dan klaar. Kijk, Sophie en Pepijn: hier is eindelijk het boek. Ik heb het voor jullie geschreven. Maar jullie hoeven het nog niet te lezen hoor. Later misschien.

Joep Lindeman  
Utrecht, februari 2017





# Inhoud

Lijst van afkortingen	xv
<i>Inleiding</i>	1
DEEL I BASIS ONDERZOEK NAAR OFFICIEREN VAN JUSTITIE	
<i>Hoofdstuk 1</i>	
<i>Officieren van justitie: ambtenaren, werkers en magistraten</i>	9
<i>Hoofdstuk 2</i>	
<i>Onderzoek naar officieren van justitie in de 21e eeuw</i>	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Het OM als institutie en publieke organisatie	14
2.3 De waarden van het OM	19
2.4 Magistraat, ambtenaar en werker in de 21e eeuw	24
2.4.1 De officier van justitie als magistraat	24
2.4.2 De officier van justitie als ambtenaar	26
2.4.3 De officier als werker	26
2.5 Betekenis voor dit onderzoek	27
2.6 De methode van participerende observatie	28
2.6.1 Inleiding	28
2.6.2 Observaties	31
2.6.2.1 Inleiding – voorbereiding	31
2.6.2.2 Uitvoering	32
2.6.2.3 Aanpassing van de focus van het onderzoek tijdens het veldwerk	34
2.6.2.4 Invloed van mijn aanwezigheid	35
2.6.2.5 Interviews	36
2.6.2.6 Documentenonderzoek	36
2.6.3 Verslaglegging	37
2.7 De houdbaarheid van de relevantie van de observaties: nader (literatuur)onderzoek na afloop van het veldwerk	37
2.8 Afronding deel I	38

## DEEL II ONTWIKKELINGEN BINNEN HET OM

*Hoofdstuk 3*

<i>Tot en met de jaren 1990</i>	41
3.1 Vanaf 1813	41
3.2 Het Wetboek van Strafvordering van 1926	43
3.3 Na de Tweede Wereldoorlog; t/m begin jaren 1980	45
3.4 Jaren 1980 en 1990 – Van ‘Samenleving en criminaliteit’ via de commissie-Donner naar de millenniumwende	50

*Hoofdstuk 4*

<i>Eind jaren 1990 en verder: een gereorganiseerd OM, crises in de opsporing en toename van beleidsvorming</i>	61
4.1 Inleiding	61
4.2 Hoofdpijnen van het gereorganiseerde OM	62
4.3 Crises in de opsporing, discussie over integriteit en kwaliteit	66
4.4 De rol van beleidsregels bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde	70
4.4.1 Inleiding	70
4.4.2 Geconcretiseerd beleid: beleidsregels	71
4.4.3 Aanwijzingen en strafvorderingsrichtlijnen	73
4.5 Verdere organisatorische ontwikkelingen tot 2011	76
4.6 Ontwikkelingen in de relatie en oriëntatie van het OM ten opzichte van de buitenwereld	78
4.6.1 Relatie tot (lokaal) bestuur en andere organisaties	78
4.6.2 Relatie tot de volksvertegenwoordiging: politisering van beleid	81
4.6.3 Focus op de maatschappij	87
4.6.4 Relatie tot de media	88
4.6.5 De officier en de relatie tot de verdachte en zijn advocaat	93
4.6.6 Het OM en slachtoffers	94
4.7 Afronding deel II	96

## DEEL III OBSERVATIES: PROLOOG

*Hoofdstuk 5*

<i>De officier van justitie aan het werk</i>	103
5.1 Inleiding	103
5.2 Een eerste indruk: 11 januari 2011	104
5.3 De inrichting van een arrondissementsparket ten tijde van mijn veldwerk	107
5.3.1 De officier aan het werk: belangrijkste dagelijkse bezigheden	111
5.3.2 Intern overleg	112

5.3.3	Teamoverleg, officierenoverleg, secretarissenoverleg, adhoc-bijeenkomsten	113
5.4	Afronding deel III	115

## DEEL IV OBSERVATIES: GEZAG OVER DE OPSPORING

### *Hoofdstuk 6*

	<i>De officier en de relatie tot het opsporingsonderzoek</i>	119
6.1	Inleiding – Gezag: integriteit en waarheidsvinding	119
6.2	Gezag over de opsporing: leidinggeven aan het onderzoek	121
6.3	Beschikbaarheidsdiensten: o.a. weekdienst	126
6.3.1	De weekdienst in de praktijk	127
6.3.2	Na de weekdienst	132
6.4	De gezagsrelatie	133
6.5	Administratieve kant van het politiewerk	143
6.6	Kwaliteit van de opsporing: verbeterprogramma's	146
6.6.1	PVOV	146
6.6.2	Permanent Professioneel	149
6.6.3	(Virtueel) Bureau Recherche	152
6.6.4	Zicht op zaken / gevoelige zaken	153
6.6.5	Betrokken distantie	156
6.6.6	Hoe gaan officieren om met deze 'kwaliteitsinstrumenten'?	160
6.7	Gezag over opsporing: Landelijk Parket	163
6.8	Rol van de advocatuur en rechtsprekende macht	164
6.9	Gezag over politie: selectieoverleg	166
6.9.1	Inleiding	166
6.9.2	Selectieoverleg met de politie	167
6.9.3	Prioriteiten/driehoeksoverleg	172
6.9.4	Landelijk Parket	174
6.9.5	Afronding	176

### *Hoofdstuk 7*

	<i>Afronding Deel IV</i>	179
--	--------------------------	-----

## DEEL V OBSERVATIES: DE VERVOLGINGSBESLISSING

### *Hoofdstuk 8*

	<i>De belangrijkste taak van het OM: de vervolgings- of afdoeningsbeslissing</i>	187
8.1	Enkele inleidende opmerkingen	187
8.2	Beleidsregels: strafvorderingsrichtlijnen	192
8.3	Vervolgings- en afdoeningsmodaliteiten	193
8.3.1	Dagvaarden: MK, PR, (super)snelrecht	193
8.3.2	Buitengerechtelijke afdoening	196

8.3.3	(Super)snelrecht	198
8.4	Concrete vervolgings- of afdoeningsbeslissingen door officieren van justitie	200
8.4.1	Inleiding	200
8.4.2	Wel of niet vervolgen?	201
8.4.3	Het vervolg van de beslissing	204
8.5	Vervolgings- of afdoeningsbeslissingen genomen door mandatarissen	206
8.5.1	Mandaat	206
8.5.2	Vervolgings- of afdoeningsbeslissingen in de Standaardzaken-teams en CVOM	210
8.5.3	Vervolgings- of afdoeningsbeslissingen in Maatwerkteams	218
8.6	Officieren over toepassing richtlijnen (al dan niet door mandatarissen)	219
8.7	(Super)snelrecht en ZSM	223
8.8	Strafmaatoverleg	226
8.9	Contact met verdachten en/of slachtoffers in het kader van de vervolgings- of afdoeningsbeslissing	230
8.10	Rol van de rechtsprekende macht	231

### *Hoofdstuk 9*

<i>Afronding Deel V</i>	235
-------------------------	-----

## DEEL VI AFRONDING, ANALYSE EN CONCLUSIES

### *Hoofdstuk 10*

<i>Afronding en analyse</i>	243	
10.1	De geobserveerde officieren: werkers, ambtenaren en magistraten binnen een institutie	243
10.2	Spanningen tussen de ideaaltypische rollen	250
10.3	Ontwikkelingen na afronding van de observaties	256
10.3.1	Vastlopende strafrechtsketen: ZSM	256
10.3.2	Zorgen over de rechtsstaat en over de staat van de strafrechtspleging	262
10.3.3	Een bestuurlijk OM met individuele magistraten: kan dat?	269
10.3.4	Ambities: OM 2020	271
10.3.5	Afronding: een nieuwe samenstelling van het College van procureurs-generaal	276
10.4	Professionaliseren: de remedie?	277

### *Hoofdstuk 11*

<i>Conclusies en afsluiting</i>	283	
11.1	Conclusies	283
11.2	Tot slot	290

<i>Inhoud</i>	xiii
Summary	295
Literatuur	301
Bijlage I Cijfers	319
Curriculum vitae	323



## Lijst van afkortingen

AG	advocaat-generaal
AIVD	algemene inlichtingen- en veiligheidsdienst
AJM	administratief juridisch medewerker
AT	arrestatieteam
BOB	bijzondere opsporingsbevoegdheden
BOOM	bureau ontnemingswetgeving OM
BOS/Polaris	beslissingsondersteunend systeem/Polaris
BVOM	bureau verkeershandhaving OM
BZT	bijzondere zaken team
CI	criminele inlichtingen
CJIB	centraal justitieel incassobureau
Compas	communicatiesysteem openbaar ministerie – parket administratie systeem
CVOM	parket centrale verwerking OM
DJI	dienst justitiële inrichtingen
FEC	financieel expertise centrum
FIOD-ECD	fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst/economische controle dienst
FO	forensische opsporing
FP	functioneel parket
GPS	geïntegreerd processysteem strafrecht
HALT	het alternatief
HIC	high impact crime
HR	Hoge Raad
IRT	interregionaal recherche team
ITP	ideaaltypisch parket
JCO	jeugd casus overleg
KNVV	kennisgeving van niet verdere vervolging
LCS	landelijke commissie strafvordering
LIEC	landelijk informatie- en expertisecentrum
LP	landelijk parket
LTVK	landelijk team verankering kwaliteitsinstrumenten
MK	meervoudige kamer
NFI	Nederlands forensisch instituut

---

NIFP	Nederlands instituut voor forensische psychiatrie en psychologie
NOvA	Nederlandse orde van advocaten
NVvR	Nederlandse vereniging voor de rechtspraak
OIO	officier in opleiding
OM	openbaar ministerie
PaG	parket-generaal
PG	procureur-generaal
Polaris	project ontwikkeling landelijke richtlijnen strafvordering
PR	politierechter
PV	proces-verbaal
PVOV	programma verbetering opsporing en vervolging
RAIO	rechterlijk ambtenaar in opleiding
RC	rechter-commissaris
RIEC	regionaal informatie- en expertisecentrum
RO	wet op de rechterlijke organisatie
Sr	wetboek van strafrecht
SSR	studiecentrum rechtspleging
Sv	wetboek van strafvordering
TCI	team criminele inlichtingen
TGO	team grootschalige opsporing
TOM	taakstraf OM
VOG	verklaring omtrent het gedrag
VPS	versterking prestaties strafrechtsketen
VVC	veelvoorkomende criminaliteit
WAHV	wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften
WBOM	wetenschappelijk bureau OM
WED	wet op de economische delicten
WODC	wetenschappelijk onderzoek- en documentatiecentrum
WRR	wetenschappelijk raad voor het regeringsbeleid
ZSM	zo snel/selectief/slim/samen mogelijk



# Inleiding

## Aanleiding tot het onderzoek

In 1985 deed Henk van de Bunt in zijn dissertatie verslag van een sterk empirisch gericht onderzoek naar het functioneren van officieren van justitie en hun eigen opvattingen daarover.<sup>1</sup> Tijdens een verblijf van bijna dertien maanden (in 1977 en 1978) op twee arrondissementsparketten, voerde Van de Bunt gesprekken, verrichtte hij interviews, en bovenal observeerde en registreerde hij het alledaagse werk van officieren. Het was een tijd waarin het OM op de drempel stond van grote veranderingen. Er werden voorzichtige stappen gezet in de richting van ‘beleid’ en voor het eerst werden richtlijnen ontwikkeld die de individuele beslisruimte van de officier moesten inkaderen. Bovendien was, als reactie op de toegenomen werklast, het bedrijfsmatige denken in opkomst; zo werd het nemen van vervolgingsbeslissingen uit oogpunt van efficiëntie voor een deel gemandateerd aan ‘ongegradueerden’, de parketsecretarissen.

Het OM is in die periode een betrekkelijk gesloten wereld en zowel de onderlinge verhoudingen als de contacten met andere instanties – zoals de politie en het bestuurlijk gezag – werden door een grote mate van afstandelijkheid en formaliteit gekenmerkt. Van de Bunt beschrijft de officieren als *magistraten*, die zich sterk op de rechter willen oriënteren en die – evenals de rechter – in onafhankelijkheid en naar eer en geweten beslissen. Deze oriëntatie staat op gespannen voet met de ontwikkeling van het OM tot ‘beleidsvoerend orgaan’. Door die ontwikkeling wordt een andere dimensie van het beroep van de officier versterkt, de officier van justitie als *ambtenaar*: uitvoerder van beleid en gericht op de realisering van de doelen daarvan, zoals effectieve criminaliteitsbestrijding of het bevorderen van de rechtsgelijkheid in vervolgingsbeslissingen. Deze ‘verambtelijking’ conflicteert met de magistratelijke beroepsopvattingen van de officieren. In de periode 1980-1984 verdubbelt de geregistreerde criminaliteit. Door de toegenomen werkdruk wordt de officier van justitie steeds meer geconfronteerd met het feit dat hij ook ‘dossierverwerker’ is (*werker*, in de terminologie van Van de Bunt), die er rekening mee moet houden dat er

---

1 Van de Bunt 1985.

voor het leveren van maatwerk maar beperkt tijd is. Dat creëert weer spanning tussen *individualized justice* en *assembly line justice*.

De drie sleutelbegrippen: magistraat, ambtenaar en werker zijn in het denken over het OM en over de positiebepaling van de organisatie binnen de strafrechtspleging, van groot belang geweest. Zo groot zelfs, dat nog altijd in die termen over de ideaaltypische rollen van de officier van justitie en de spanning daartussen wordt gesproken, niet alleen in wetenschappelijke verhandelingen over, of onderzoek naar (aspecten van) het functioneren van het OM en officieren van justitie, maar ook door politici, regeringsfunctionarissen en leden van het OM zelf. Tegelijkertijd gaan verwijzingen naar ‘de’ magistratelijke of ambtelijke rol van de officier van justitie zelden gepaard met nadere overwegingen over wat die termen tegenwoordig betekenen.

In het licht van de vele structurele veranderingen – in de organisatie zelf maar ook in de samenleving – waarmee het OM te maken heeft gehad sinds de publicatie van *Officieren van Justitie*, kan men zich evenwel afvragen of de invulling van het ambt van officier van justitie, de beroepsopvattingen van individuele officieren en de wijze waarop zij beslissingen nemen nog wel in de drie ideaaltypische rollen die Van de Bunt heeft beschreven, zijn te vatten. Althans, zo dat al het geval zou zijn, of die rollen nog wel op dezelfde wijze kunnen worden gedefinieerd als ruim 30 jaar geleden.

### **Officieren van Justitie opnieuw bekeken**

Van de Bunts onderzoek, dat tot doel had de alledaagse werkelijkheid van de ‘gewone’ officier te beschrijven en te analyseren, mede in het licht van eigen beroepsopvattingen, bracht tal van spanningen aan het licht. Inmiddels heeft het OM zowel wat omvang als structuur betreft een ware gedaantewisseling ondergaan en is de verwachting dat ‘de “verambtelijking” en het bedrijfsmatige denken steeds belangrijker zullen worden in de besluitvorming en inrichting van het OM’, werkelijkheid geworden. Er is, mede als gevolg van vele wetswijzigingen en grootschalige reorganisatie, ten opzichte van 1985 sprake van ongekende schaalvergroting, bedrijfsmatigheid en verbestuurlijking,<sup>2</sup> specialisatie, betrokkenheid van het Ministerie van Veiligheid en Justitie bij de bedrijfsvoering en (mede daardoor) sterke politisering van de strafrechtspleging. De bevoegdheid van de minister om in te grijpen in de vervolgingsbeslissing is wettelijk vastgelegd, het College van procureurs-generaal is ingesteld, tal van beleidsregels beïnvloeden de discretionaire bevoegdheden van de officier en de besluitvorming omtrent de strafmaat (de eis ter zitting of de hoogte van een transactie of strafbeschikking) is sterk gestandaardiseerd. De verhouding tot de politie en het bestuur, tot de zittende magistratuur, maar ook tot de media is een totaal andere geworden. Heel veel werk van de gewone officier van jus-

---

2 Het toenemen van de macht van bestuurders ten opzichte van die van de ambtsdragers.

titie wordt nu door daartoe gemandateerde parketmedewerkers gedaan. Daar staat tegenover dat de officier, in vergelijking met 30 jaar geleden, ook veel taken erbij heeft gekregen, bijvoorbeeld in de zorg voor het slachtoffer. De veronderstelling is dat met dit alles voor de officier van justitie de alledaagse realiteit van (de inhoud van) zijn werk ook sterk is gewijzigd. ‘Waar blijft een participierend observatieonderzoek naar de staande magistratuur anno 2009?’, schreven Van der Horst en Plaisier in 2009 naar aanleiding van de benoeming van Paul Frielink op de toen vers ingestelde OM-leerstoel in Maastricht.<sup>3</sup> Met enige vertraging wordt met dit proefschrift, waarin verslag wordt gedaan van participierend observatieonderzoek naar de staande magistratuur anno 2011, aan hun oproep gehoor gegeven.

De centrale vraag van dit proefschrift is wat in de huidige tijd de taakopvatting en taakinfilling van de officier van justitie zijn. Deze vraag wordt beantwoord tegen de achtergrond van de hiervoor al kort aangestipte veranderingen binnen het OM en binnen het ambt van officier van justitie. In hoeverre doen zich anno 2011 vergelijkbare spanningen en dilemma’s voor tussen de drie ideaaltypische rollen als in 1985? Zijn er wellicht dimensies bijgekomen? Is in de verambtelijkte, verbestuurlijkte en bedrijfsmatige organisatie die het OM nog veel meer is dan voorheen, nog wel voldoende ruimte voor de rol van de magistraat – in 1985 nog gezien als de rol die de intrinsieke meerwaarde aan het ambt gaf – die naar eer en geweten individueel beslist? Is de magistratelijke het exclusieve domein van de officieren van justitie, of is zij ook ingebed in het OM als institutie?

Hoewel in dit onderzoek vaak wordt gerefereerd aan het onderzoek van Van de Bunt en ik ook op vele fronten schatplichtig ben aan dat onderzoek, is er een aantal redenen waarom dit geen replica is van zijn onderzoek. Ten eerste is de achtergrond van de onderzoeker een andere. De sociologische/criminologische achtergrond van Van de Bunt is wezenlijk anders dan de mijne: ik ben klassiek juridisch geschoold. Dat maakt dat ook de achtergrond waartegen het onderzoek geplaatst wordt een andere is. Wet- en regelgeving, alsmede beleidsvorming zijn belangrijke referentiekaders voor officieren. Dat is meteen een tweede reden: de politieke ontwikkelingen hebben betekend dat wetgeving en beleidsvorming veel nadrukkelijker een stempel zetten op de wijze waarop het OM is georganiseerd (en is geïnstitutionaliseerd). Door de invulling die het OM geeft aan zijn taken, wordt het werk van officieren van justitie op veel meer vlakken genormeerd. Daardoor is steeds vaker een normatieve beoordeling relevant. De observaties zijn dus gedaan vanuit het door Van de Bunt gehanteerde concept dat officieren verschillende rollen in zich verenigen, maar ook vanuit het perspectief dat zich misschien het best laat benoemen als ‘law

---

3 Van der Horst & Plaisier 2009, p. 149.

*in the books* versus *law in action*': hoe vertalen de officieren het normatieve kader waarin zij werken naar de praktijk op de werkvloer? Het voornaamste aandachtspunt blijft evenwel welke spanningen de verschillende rollen die officieren vervullen kunnen veroorzaken.

Een derde reden waarom niet van een replica mag worden gesproken is dat tijdens het onderzoek de focus is verschoven van besluitvorming met betrekking tot vervolgingsbeslissingen naar besluitvorming in een bredere zin, met meer accent op beslissingen met betrekking tot o.a. de toepassing van vrijheidsbenemende dwangmiddelen en grondrechtenbeperkende opsporingsbevoegdheden, selectie van strafzaken en invulling van lopende opsporingsonderzoeken. Het OM is immers al lang niet meer een organisatie die enkel beslist over wel of niet vervolgen en de magistratelijkheid van de officier beperkt zich dus ook niet tot het nemen van vervolgingsbeslissingen.

In veel onderzoek, en zeker in de beeldvorming in de samenleving, wordt het gezicht van het OM (en zijn werkzaamheden) bepaald door enkele opvallende officieren die in grote spraakmakende zaken optreden en als *crime fighter* te boek staan. Het overgrote, doorgaans onderbelichte, deel van het werk betreft echter niet de grote zaken maar de alledaagse criminaliteit. De hierbij betrokken officieren leiden een goeddeels onopgemerkt bestaan. Het nu voorliggende onderzoek zal daarom vooral betrekking hebben op het dagelijkse werk van 'gewone' officieren van justitie – al is op verzoek van het OM ook korte tijd geobserveerd op het Landelijk Parket, teneinde een duidelijk beeld te krijgen van de (zeer) uiteenlopende werkzaamheden die officieren kunnen hebben. De resultaten zullen een licht kunnen werpen op (het werk van) de meerderheid.

Gezien de ervaringen met de onderzoeksmethodologie van Van de Bunt en de daarmee geboekte resultaten, was er geen reden in het onderhavige onderzoek daarvan af te wijken; ik heb (in 2011) gedurende een jaar op parketten verbleven en heb tijdens dit verblijf geobserveerd, informele gesprekken en interviews gehouden, en documentanalyse verricht. Van die observaties wordt in het navolgende verslag gedaan.

Dit boek is verdeeld in 6 delen: in Deel I (hoofdstukken 1 en 2) zet ik uiteen wat de basis is geweest voor het door mij uitgevoerde onderzoek naar officieren van justitie. Allereerst bespreek ik in hoofdstuk 1 nog eens kort hoe het onderzoek van Van de Bunt eruit zag, welk conceptueel kader hij daaraan gegeven heeft en wat de belangrijkste uitkomsten waren. Daarna geef ik in hoofdstuk 2 aan op basis van welke vooronderstellingen ik ben begonnen aan mijn veldwerk en op welke wijze het conceptueel kader dat Van de Bunt heeft gebruikt in de huidige tijd geduid zou kunnen worden. Tevens ga ik in op de wijze waarop de participerende observaties zijn ingericht en uitgevoerd.

Van januari tot en met december 2011 heb ik geobserveerd bij het OM. In delen III t/m V doe ik verslag van deze observaties, maar om deze duidelijk tegen de achtergrond van het hedendaagse OM te plaatsen, werk ik in deel II

(hoofdstukken 3 en 4) nog uit welke belangrijke ontwikkelingen binnen het OM hebben plaatsgehad. In hoofdstuk 3 schets ik eerst kort een beeld van de geschiedenis van het OM tot en met de jaren 1990. In hoofdstuk 4 ligt de nadruk op de periode daarna. Hieruit zal blijken dat de ontwikkelingen van het OM (en daarmee het werk van de officieren van justitie) steeds weer vragen oproepen met betrekking tot de spanningen die tussen de drie ideaaltypische rollen van de officier kunnen heersen. Deze schets van de organisatie en zijn geschiedenis waren belangrijke bronnen voor de voorbereidingen van het veldwerk omdat daaruit blijkt tegen welke achtergrond de taakinfilling en taakopvatting van de officier van justitie beoordeeld moeten worden.

Delen III t/m V bevatten de daadwerkelijke verslaglegging van het observatieonderzoek bij het OM. Op basis van een tweetal hoofdthema's (gezag over de opsporing en de vervolgingsbeslissing) worden de taakinfilling en taakopvatting van de officieren van justitie onderzocht en geduid. In Deel VI zal ik de observaties analyseren, een aantal andere perspectieven op het werk van officieren en het OM belichten en uiteindelijk conclusies trekken.

Ofschoon het geslacht van het *woord* 'officier' mannelijk is, wordt het *ambt* van officier van justitie uiteraard bekleed door zowel mannen als vrouwen. Het onderzoek is nooit gericht geweest op eventuele verschillen tussen mannelijke en vrouwelijke officieren en ook tijdens het veldwerk is er geen reden geweest om hieraan alsnog aandacht te besteden. Om de anonimiteit van de betrokken officieren zoveel mogelijk te garanderen, verwijs ik in de verslaglegging van het onderzoek steeds naar de officier in de mannelijke vorm, ook als de observaties betrekking hebben op een vrouwelijke officier. Hetzelfde geldt overigens voor alle andere geobserveerde personen.

In 2012 heb ik een aantal voorlopige bevindingen van mijn onderzoek gepresenteerd op een door het Willem Pompe Instituut georganiseerde Landelijke Strafrechtsdag, welke presentatie is uitgemond in een bijdrage aan de naar aanleiding van die strafrechtsdag samengestelde bundel *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*.<sup>4</sup> Delen uit die bijdrage zijn uiteindelijk ook opgenomen in dit proefschrift.

Kort na mijn observaties is de organisatie van de meeste arrondissementsparketten sterk gewijzigd. Een deel van de door mij beschreven werkprocessen en de daarmee gepaard gaande dilemma's van officieren van justitie bestaat dus niet meer. Desalniettemin meen ik dat daarmee de toegevoegde waarde van dit onderzoek geenszins teniet wordt gedaan: daar waar mogelijk behandel ik ook de nieuwe werkprocessen en trek ik parallellen met mijn observaties.

Het manuscript van dit proefschrift is – als overeengekomen met het College van procureurs-generaal – ter inzage gegeven aan het Wetenschappelijk Bureau van het OM, teneinde het te laten beoordelen op feitelijke onjuistheden en/of weergave van gevoelige informatie die in het belang van de taken van

---

4 Lindeman 2012.

het OM, dan wel vanwege individuele belangen van betrokkenen, niet openbaar zou mogen worden. Dit betrof een feitelijke toets: in de uit de observaties getrokken conclusies is niet getreden. De inzage door het Wetenschappelijk Bureau heeft overigens niet geleid tot het schrappen van informatie. Wel zijn enkele waardevolle suggesties met betrekking tot feitelijke beschrijvingen en ontwikkelingen ter harte genomen.

De stroom van literatuur over het OM en organisatorische ontwikkelingen blijven maar doorgaan. Het onderzoek is afgesloten op 1 januari 2017. Ontwikkelingen na die datum zijn sporadisch verwerkt.

DEEL I

BASIS ONDERZOEK NAAR OFFICIEREN VAN  
JUSTITIE





## Officieren van justitie: ambtenaren, werkers en magistraten

Van de Bunt beschreef dat het werk van een officier van justitie aspecten had van dat van een magistraat, van een werker en van een ambtenaar. Het ambtenarenaspect van het werk van officieren bestond eruit dat zij ook rond 1980 al steeds meer onder invloed van beleidsregels hun beslissingen moesten nemen. De werkdruk ging omhoog, waardoor buitengerechtelijke afdoening een grote vlucht nam. De officier als werker zag zich derhalve geconfronteerd met de noodzaak om voor deze afdoeningsmodaliteit te kiezen, al dan niet door ‘ongegradueerden’ in het proces te betrekken en/of door gebruik te maken van de eerdergenoemde beleidsregels.

Een van de hypothesen van Van de Bunt was dat officieren zich zouden laten leiden door een streven naar organisatorische efficiëntie. Tijdens observaties kwam hij al snel tot de conclusie dat officieren dergelijke efficiëntie niet als doel op zich beschouwden. Hun handelen bleek vooral onderworpen aan *situational constraints*: beslissingen moesten binnen een bepaalde tijd worden genomen, efficiëntie was een middel om het werk gedaan te krijgen. Het onderzoek beschrijft de overbelasting van het apparaat naast de verambtelijking.<sup>1</sup> De werker wordt geportretteerd als een officier die onder hoge druk dossiers moet beoordelen en daarover beslissingen moet nemen. De parketbode is de belichaming van het dossierverwerkersaspect van de officier: ‘Een vast punt in de nu en dan hectische werksfeer is de parketbode die op gezette tijden met een karretje processen-verbaal en andere dossiers op de kamer van de officier brengt en afhaalt.’<sup>2</sup>

De magistraat was volgens Van de Bunt een onafhankelijke en onpartijdige beslisser, die zich niet alleen aan de wet, maar ook aan ongeschreven rechtsbeginselen gebonden achtte en die oog had voor alle relevante factoren: zowel die met betrekking tot de persoon van de verdachte als de factoren die betrekking hebben op het maatschappelijke, algemene belang. De oordeelsvorming is niet alleen juridisch-technisch van aard maar heeft ook een normatief karakter: de magistraat is niet alleen verantwoording schuldig aan ‘het recht’ maar ook aan zijn geweten en heeft daarom een grote eigen verantwoordelijkheid en

---

1 Van de Bunt 1985, p. 11-12.

2 Van de Bunt 1985, p. 187.

zelfstandigheid. Naast de eisen die aan de persoon van de magistraat worden gesteld, gelden ook bepaalde eisen voor diens omgeving: onafhankelijkheid en onpartijdigheid vergen bepaalde rechtspositionele arrangementen en materiële werkomstandigheden. Van de Bunt:

‘Van belang in dit kader zijn de voorzieningen (of arrangementen) die de sociale betrekkingen van de functionarissen op zodanige wijze structureren dat de gewenste functie-uitoefening (i.c. onpartijdige belangenafweging) gerealiseerd kan worden. Deze sociale arrangementen kunnen bestaan uit sociaal gevestigde handelingspatronen dan wel uit formeel vastgelegde voorschriften. Een van de belangrijke sociaal gevestigde handelingspatronen binnen de magistratuur om onafhankelijkheid in stand te houden en daarmee onpartijdige belangenafweging mogelijk te maken, is het bewaren van sociale afstand tot de omgeving. Deze omgeving strekt zich uit van de eigen collega’s en de direct betrokken procesdeelnemers tot de buitenwereld in het algemeen. Sociale afstand duidt zowel op het aantal contacten als op de subjectieve beleving van de onderlinge betrekkingen, d.w.z. op de affiniteit tussen de betrokkenen.’<sup>3</sup>

Bij het handelen van officieren van justitie zijn dus magistratelijke elementen aanwezig. Officieren bleken niet alleen de publieke zaak te behartigen, maar maakten als rechterlijke functionarissen een afweging tussen alle belangen, ook individuele. Van de Bunt beschreef ook de afstand die officieren van justitie probeerden te bewaren tot de buitenwereld. Het meest zichtbaar was de afstand tot de ‘ongegradueerden’, de parketsecretarissen. Deze afstandelijke verhouding stond echter onder druk, doordat officieren van justitie steeds meer werden geacht samen te werken met de parketsecretarissen.

Het OM maakte in die periode een belangrijke verandering door: het werd meer en meer een beleidsvoerend orgaan, waardoor officieren ook als ‘ambtenaar’ getypeerd konden worden. Zij oriënteerden zich vanuit het beleid op effectiviteit, maar deze oriëntatie ging niet gepaard met voortgaande verdieping van kennis over de effectiviteit van het optreden. Daarbij hadden officieren sterk uiteenlopende ideeën en uitleg over de nagestreefde doelmatigheid, waarbij uiteindelijk de persoonlijke overtuiging vaak de overhand leek te hebben in de beslissingen. De instrumenten om de officieren binnen de ambtelijke omgeving bij de les te houden (hiërarchie en collegiaal overleg) hadden in de dagelijkse praktijk maar beperkt effect.<sup>4</sup> Van een effectieve hiërarchische controle op de beleidstoepassing door officieren was geen sprake: dat de meeste officieren redelijk binnen de lijnen bleven had volgens Van de Bunt meer te maken met het feit dat ze zich lieten ‘beteugelen door banden van loyaliteit

---

3 Van de Bunt 1985, p. 49-52.

4 Van de Bunt 1985, p. 180-181.

met het collectief'.<sup>5</sup> Ook parketvergaderingen leverden niet op dat meer nadruk werd gelegd op het daadwerkelijk uitvoeren van het beleid.<sup>6</sup>

Door de werkdruk zochten officieren steeds meer naar manieren om efficiënter te gaan werken. Als 'werker' leken ze daarbij bijvoorbeeld vooral waarde te hechten 'aan gegevens en kennis die gemakkelijk voorhanden of verkrijgbaar zijn en *tevens* zozeer uitsluitel en afdoend antwoord op vragen lijken te geven, dat zeer aannemelijk kan worden gemaakt waarom verdergaande verkenning van *inner* en *outer horizons* van verschijnselen wordt afgesloten'. Daarbij prefereerden officieren gegevens over recidive, of bijvoorbeeld harde meetgegevens, boven bijzondere omstandigheden, nuances of subjectieve inzichten, dit alles om een zo hoog mogelijke acceptatiegraad van beslissingen te verkrijgen. Van de Bunt: 'Hiermee is tevens een van de meest fundamentele spanningen blootgelegd met de magistratelijke oriëntatie'. Daarnaast zag hij dat officieren hun magistratelijke afstandelijkheid ten opzichte van enerzijds rechters en anderzijds 'ongegradueerden' moesten laten varen teneinde tot werkbare arrangementen te komen.<sup>7</sup>

Van de Bunt zag druk ontstaan op de officier als magistraat door de drang om efficiënt te werken en om zaken 'bulksgewijs' af te doen, door de drang om als vertegenwoordiger van het OM – een organisatie die belast is met het uitvoeren van van overheidswege vastgesteld beleid – bepaalde beleidsregels en richtlijnen te respecteren. Het wezenlijke, normatieve karakter van die strafrechtelijke beslissingen had te lijden onder de pogingen om deze beslissingen te rationaliseren of te objectiveren. Organisatorische afspraken hadden nadelige impact op het magistratelijke aspect van het werk: onder meer werkafspraken met rechtbanken met betrekking tot de inrichting van de tenlastelegging en afwijkende bestraffing door rechtbanken bij bepaalde delicten konden hun weerslag hebben op het (lokale) beleid dat het OM trachtte te voeren met betrekking tot (bepaalde) strafzaken, zoals rijden onder invloed.<sup>8</sup> Van de Bunt zag ook dat bepaalde veelvoorkomende zaken door 'ongegradueerden' werden voorbereid om zo een schifting te kunnen maken in de zaken die werkelijk de individuele aandacht van officieren vereisten. Hij noemde dit 'verwerkingsprogramma's'.<sup>9</sup> Ofschoon Van de Bunt deze ontwikkeling met zorg gadesloeg, signaleerde hij desalniettemin ook dat 'achter het officieel gepresenteerde beeld van het OM als beleidsuitvoerend orgaan een organisatie schuil gaat van weerbarstige magistraten die zich niet zonder meer schikken in de rol van beleids(uit)voerend ambtenaar', wat hij 'verheugend' vond.<sup>10</sup> Uiteindelijk spreekt hij toch de verwachting uit dat de mogelijkheden van magistratelijk handelen onder invloed

---

5 Van de Bunt 1985, p. 170.

6 Van de Bunt 1985, p. 180-181.

7 Van de Bunt 1985, p. 235.

8 Van de Bunt 1985, p. 348.

9 Van de Bunt 1985, p. 346.

10 Van de Bunt 1985, p. 347.

van de – te verwachten – toenemende werkdruk verder zullen afnemen. Hij wijst op een innerlijke tegenstrijdigheid in de ontwikkelingen die het OM in de voorafgaande decennia heeft doorgemaakt: het werkersaspect van het werk van de officier van justitie is toegenomen, wat onder meer betekent dat er een grotere nadruk is komen te liggen op buitengerechtelijke afdoening. Daardoor is het rechterlijke gewicht van de functie van de officier weer toegenomen: zaken die bij de rechter worden weggehouden vergen op een eerder moment toch een magistratelijke benadering. Maar de zorg van Van de Bunt was nu juist dat dit magistratelijke aspect door toenemende werkdruk en door beleidsontwikkeling minder nadruk had gekregen en hij zag in de ambtelijke arrangementen en beleidsmatige afhandeling een risico dat zij als legitimatie zouden kunnen worden gezien voor de afname van individuele en onafhankelijke betrokkenheid van de officier van justitie. ‘Tenslotte kan de juistheid van de concrete beslissingen met beroep op juiste richtlijnnaleving worden verdedigd. Voor deze vervlechting van de werkers- en ambtenaarsaspecten van de functie van officieren van justitie dient gewaakt te worden.’<sup>11</sup>

De door Van de Bunt in 1985 gekozen typologie, waarin de officier van justitie werd getypeerd als functionaris waarin een magistraat, een ambtenaar en een werker te herkennen zijn, bleek een bruikbaar concept waarmee tegenstellingen binnen het functioneren van officieren konden worden geduid. Zij is van grote invloed geweest op het denken over en het beoordelen van het OM en officieren van justitie. Dat officieren magistraten zijn en een magistratelijke attitude moeten hebben stond destijds niet ter discussie. Van de Bunt had echter zorgen over de magistratelijkheid van de officier van justitie. Deze officier was in de jaren 1980 nog een functionaris in een ‘eilandenrijk’ van vijf gelijkwaardige ressorten, waarbinnen weer arrondissementen bestonden. Ofschoon ook toen al gecentraliseerd beleid werd uitgevaardigd, kon een officier de stencils met beleidsregels nog vrij makkelijk laten verstoffen in een bureaulade. Het is lange tijd zo geweest dat het OM werd bepaald door het samenstel van gedragingen van zijn leden<sup>12</sup> (officieren, AG’s en PG’s). Van de Bunt signaleerde al dat er een proces op gang leek te komen waarin het optreden van officieren steeds meer werd bepaald door het OM.

---

11 Van de Bunt 1985, p. 349.

12 Zie over het begrip ‘lid van het OM’ uitgebreid § 4.2.

# Onderzoek naar officieren van justitie in de 21e eeuw

## 2.1 Inleiding

Officieren waren in de jaren 1980 nog verheven magistraten die weliswaar dreigden steeds meer beknut te worden in hun beoordelingsvrijheid, maar weerbarstig bleken in het toegeven aan die tendens. Zoals uit dit onderzoek zal blijken is binnen het openbaar ministerie sindsdien veel veranderd. Het OM is door de wetgever in een duidelijk hiërarchische structuur gegoten en wordt landelijk en centraal geleid door het College van procureurs-generaal (hierna: het College), dat zeer regelmatig overlegt met het Ministerie van Veiligheid en Justitie. De Minister van Veiligheid en Justitie kan aanwijzingen geven die moeten worden opgevolgd. Dat dergelijke aanwijzingen regelmatig impliciet worden gegeven is een feit van algemene bekendheid. Deze geconcentreerde macht en de interactie met het ministerie maken het OM meer politiek afhankelijk en beïnvloedbaar dan voorheen. Het College draagt binnen de hiërarchische en organisatorische structuur zorg voor de verwerkelijking van het beleid.

Het aantal door het OM te verwerken strafzaken is fors in omvang toegenomen. Statistieken wijzen al jarenlang uit dat ongeveer de helft van de op het parket binnengekomen zaken door het OM zelf wordt afgedaan.<sup>1</sup> Door middel van een mandaatconstructie en een fijnmazig (deels geautomatiseerd) stelsel van richtlijnen kunnen op grote schaal door mandatarissen strafzaken worden verwerkt. Strafvorderingsrichtlijnen zijn openbaar geworden en burgers kunnen zich er rechtstreeks op beroepen. Het laten verstoffen van een richtlijn in een bureaula is niet meer denkbaar. De vervolgingsbeslissing kan (en moet) worden gemandateerd, waardoor een aanzienlijk deel van het werkproces van het OM zich buiten de officier van justitie om afspeelt.

Officieren hebben echter nog steeds een eigenstandige positie, maar met een andere rol, taakopvatting en taakinving. Door de mandaatconstructie is tijd gewonnen die in grotere en meer veeleisende strafzaken kan worden gestoken. In die grotere strafzaken is het voeren van het gezag over het door de politie uitgevoerde opsporingsonderzoek een taak die een veel groter gewicht dan in de jaren 1980 heeft gekregen. In hun relatie tot de politie hebben officie-

---

1 Zie bijlage I.

ren al lang niet meer het imago van verheven magistraten. Incidenten hebben bovendien duidelijk gemaakt dat officieren niet onfeilbaar zijn en soms wel erg betrokken zijn bij het opsporingsonderzoek, met de gevreesde tunnelvisie als gevolg. Dit heeft geleid tot verbetermaatregelen die het werkproces van het OM nader moeten normeren en afbakenen. De ‘gewonnen’ tijd lijkt de officier zo onder andere weer kwijt te zijn aan het voldoen aan de aanvullende eisen die aan zijn werk worden gesteld.

De ‘verheven’ magistraat in zijn ivoren toren is vermoedelijk niet meer. Tegelijk is het niet aannemelijk dat de officier alleen maar een slaafse ambtenaar is die op basis van beleidsregels lopende band-werk zit te doen. Om met Pakes te spreken: ‘beide stereotypen zijn natuurlijk grotendeels onjuist’.<sup>2</sup> Een vraag is waar de balans uiteindelijk wordt gevonden.

Kortom: alle reden om te verwachten dat er nog steeds spanningen waarneembaar zijn tussen de door de officier vervulde rollen van magistraat, ambtenaar en werker. Het hier beschreven onderzoek beoogt aan de hand van de door Van de Bunt ontwikkelde en beschreven typologie het werk van officieren nader te duiden. Daarbij houd ik oog voor de vraag of de typologie zelf niet ook aan inhoudelijke verandering onderhevig is geweest. De invulling van begrippen als ‘magistraat’ en ‘ambtenaar’ is immers verbonden aan een bredere, maatschappelijke (en dus tijdgebonden) context. Voorts is met betrekking tot het begrip ‘werker’ relevant dat de dagelijkse werkzaamheden van officieren wezenlijk anders zijn dan 30 jaar geleden.

In dit hoofdstuk worden de begrippen geplaatst in de context van het hedendaagse OM en geef ik aan welke betekenis dit heeft voor dit onderzoek. Het is immers in deze context dat ik aan het veldwerk begonnen ben. Het hoofdstuk sluit af met een methodologische verantwoording van het veldwerk.

## 2.2 Het OM als institutie en publieke organisatie

Het openbaar ministerie is een bij wet<sup>3</sup> aangewezen overheidsorgaan met wettelijk vastgestelde taken en bevoegdheden, en een wettelijk vastgestelde inrichting. Het heeft als zodanig een fundamentele positie in de Nederlandse strafrechtspleging. Het OM wordt in die zin ook wel terloops als een ‘institutie’ betiteld.<sup>4</sup> Het begrip ‘institutie’ is echter niet eenduidig te definiëren en wordt ook op verschillende manieren gebruikt.<sup>5</sup> Volgens de WRR ‘[is] het begrip

---

2 Pakes 2010, p. 833.

3 De Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO).

4 Bijvoorbeeld Frissen, 't Hart & Sieckelinck 2012, p. 13; Langbroek 2006, p. 119.

5 Zo wordt door Duyvendak en Otto in 2007 voor instituties als het OM de term ‘maatschappelijke instituties’ gebruikt. Zij definiëren een institutie als een organisatie of instelling waarin formele en informele regels zijn ingebed die het gedrag van individuen beïnvloeden (Duyvendak & Otto 2007, p. 13-14). In een nieuwe druk van genoemd werk wordt echter het begrip ‘institutie’ losgemaakt van enige fysieke belichaming en blijft over dat instituties

institutie [...] een verzamelnaam voor verschillende verbanden van activiteiten die zich tegelijkertijd afspelen in een sub-sector van de samenleving en gericht zijn op het realiseren van bepaalde doelen of waarden. [...] Huwelijk en gezin, onderwijs en opvoeding, gezondheidszorg en maatschappelijke hulpverlening, arbeid en onderneming, leger, politie en rechtspraak zijn de bekende voorbeelden van dergelijke instituties. Instituties worden gekenmerkt door vanzelfsprekende gewoonten (*mores*), maar vaak ook door gespecialiseerde organisaties die gezamenlijk de min of meer uitgesproken doeleinden van de instituties nastreven. Er zijn wetten, statuten van verenigingen en stichtingen, gebouwen, vroeger ook nog gesierd met vlaggen, emblemen, verenigingsbladen; er zijn overlegorganen, gespecialiseerde beroepsgroepen met hun eigen normen en waarden, gericht op de institutionele doeleinden; er zijn cliënten en cliëntvertegenwoordigers, zaakwaarnemers en gespecialiseerde belangengroepen.<sup>6</sup> Aan die opsomming zou in de hedendaagse samenleving nog het bestaan van bijvoorbeeld een eigen website en tegenwoordigheid op social media kunnen worden toegevoegd.

Instituties zijn dus niet altijd te vereenzelvigen met organisaties. Enerzijds zijn instituties tamelijk abstracte concepten (het huwelijk, onderwijs) die niet altijd makkelijk te materialiseren zijn: zij worden bijvoorbeeld niet vertegenwoordigd door één specifieke organisatie of instelling. Anderzijds zijn instituties als politie en rechtspraak wat minder abstract en zij worden in feite wél door één organisatie belichaamd. De institutionele rol die een organisatie heeft – de rol die vanuit de doelen en waarden die worden nagestreefd vorm en richting geeft aan het handelen van haar actoren – en de institutie als zodanig vloeien dan min of meer samen.

In het licht van bovenstaande kan het OM inderdaad als institutie worden gezien. Het OM heeft de wettelijke taak om de strafrechtelijke rechtsorde te handhaven. Deze ‘strafrechtelijke rechtshandhaving’ is op zich als institutie te karakteriseren. Nu die rechtshandhaving in de wet aan het OM is opgedragen, is de organisatie OM in verband te brengen met de institutie rechtshandhaving.<sup>7</sup> Deze institutie heeft ook een bepaalde inrichting: een OM zonder officieren van justitie is ondenkbaar. Die inrichting van het OM is in hoofdlijnen bepaald in de wet (bijvoorbeeld dat het OM bestaat uit – onder meer – een aantal arrondissementsparketten waar officieren van justitie werken). De institutie, haar rol en de institutionele inrichting worden dus in eerste instantie door de wet bepaald. Daarnaast is het OM een waarde-gedreven institutie: deze waarden,

---

‘formele en informele regels’ zijn ‘die ons gedrag in meerdere of mindere mate reguleren, oftewel de spelregels van onze samenleving’, waarna wordt geconstateerd dat een organisatie een institutionele rol kan spelen. Duyvendak e.a. 2013, p. 13 e.v.

6 WRR 2003, p. 204.

7 Waarbij niet uit het oog moet worden verloren dat het gezag over de politie ook in die institutie besloten zit.

onder meer verwoord in een gedragscode,<sup>8</sup> dienen mede te worden uitgedragen door de officieren van justitie.

Om de institutionele rol en inrichting te realiseren is een functionerend systeem, een proces, een infrastructuur nodig.<sup>9</sup> Vergelijk het bijvoorbeeld met de institutie van het gezin. Een ‘modelgezin’ bestaat uit ouders en kinderen. Het gezin moet een woonruimte hebben en moet in het onderhoud kunnen voorzien. De ouders worden geacht de kinderen op te voeden en te verzorgen. Doorgaans betekent dit dat er een of meer kostwinners zijn, dat het gezin samen op een bepaalde plaats woont, dat er een gezagsrelatie is tussen de gezinsleden en dat er allerlei interactie is met andere instituties (school, werk, sport etc.). Het gezin heeft een bepaalde infrastructuur nodig om ‘gezin’ te kunnen zijn. Het goed laten functioneren van een gezin vergt een zekere organisatie: een bepaald adres, een hypotheek, werkrelaties, overblijf voor de kinderen, de sportclub, een oppas. Sommige aspecten van het gezin zijn onlosmakelijk verbonden met de institutie (bijvoorbeeld dat er ouders en kinderen zijn). Andere aspecten hebben wel te maken met de institutionele rol van het gezin (het opvoeden van de kinderen) maar de precieze vormgeving en organisatie zijn voor elk gezin anders.

Het OM is, naast een institutie, ook een *organisatie*. Een organisatie als vele andere, met allerhande medewerkers (secretarissen, beleidsmedewerkers, boekhouders) in gebouwen met werkplekken, computers en communicatiesystemen: het arrondissementsparket in Utrecht (officieel: Midden-Nederland) is bijvoorbeeld gevestigd tegenover de rechtbank aan het Vrouwe Justitiaplein en heeft officieren van justitie in dienst die beschikken over de middelen die nodig zijn om een op het Janskerkhof gepleegde mishandeling te vervolgen. Op heel veel terreinen overlapt de organisatie de institutie: zonder officieren van justitie kan het OM als institutie niet bestaan. Daarmee is het OM een voorbeeld van wat in organisatiewetenschappelijke literatuur ‘public organisations’ worden genoemd. Een publieke organisatie (overheidsorganisatie): onderdeel van de overheid, met publieke middelen gefinancierd en/of met een duidelijke (verantwoordings)relatie tot politiek, beleid en/of regering.<sup>10</sup> Een belangrijk kenmerk van dergelijke organisaties is dat zij in hun functioneren sterk afhankelijk zijn van medewerkers met specifieke kennis en vaardigheden: ‘professionals’.<sup>11</sup> Er wordt ook wel gesproken over publieke professionele diensten.<sup>12</sup> De inhoudelijke kennis en vaardigheden van deze professionals staan deels los van de eisen die de organisatie waarvoor zij werken aan hen stelt: de professional past autonoom vergaarde kennis (bijvoorbeeld verkregen door wetenschappelijk onderwijs) en ervaring toe, niet zelden in een bepaald normatief kader, mede

---

8 Zie nader § 2.3.

9 Zie bijvoorbeeld Meershoek & Hoogenboom 2012, p. 10-12.

10 Noordegraaf 2015b, p. 21-22.

11 Noordegraaf 2015b, p. 123.

12 Lindemann 2014.



vanuit een persoonlijke (morele) beroepsopvatting. Door deze normatieve en ethische beroepsopvattingen kunnen deze professionals niet in alle opzichten rechtstreeks aangestuurd worden. Deze autonomie gaat vaak samen met institutionalisering van de professional: hij krijgt macht binnen de organisatie waarin hij werkt en heeft controle, of op zijn minst onderhandelruimte over zijn werkveld.<sup>13</sup> De mate van controle kan echter verschillen. Noordegraaf schaaft bijvoorbeeld artsen onder de ‘liberal professionals’ (sterke autonomie), rechters en officieren onder ‘independent professionals’ (ingebed in bureaucratische overheidsorganisaties, veel nadruk op onpartijdigheid en onafhankelijkheid), terwijl leraren en politiemedewerkers als ‘street-level professionals’ worden getypeerd (specialistische kennis moet gestandaardiseerd worden toegepast binnen strikte bureaucratische en organisatorische kaders).<sup>14</sup> Het ambt van officier van justitie veronderstelt inderdaad autonomie en onafhankelijkheid, terwijl het tegelijk is ingebed in een institutie en in de uitoefening afhankelijk is van de (hiërarchisch ingerichte) organisatie. Daarmee heeft het enerzijds kenmerken van een ‘independent profession’, maar kent het wellicht ook aspecten van de zogenoemde ‘street-level professions’.

Zeker wanneer de professional zowel vakinhoudelijk als operationeel een relatief grote autonomie heeft, is zowel de inrichting als de aansturing van publieke organisaties een uitdaging.<sup>15</sup> Anders dan in een commerciële organisatie, waarin de focus bijvoorbeeld ligt op winstmaximalisatie, kostenefficiënt produceren en het bedienen van zelf te kiezen doelgroepen, zal een publieke organisatie vaak een balans moeten vinden tussen verschillende belangen. De van gemeenschapsgeld betaalde dienstverlening moet kostenefficiënt plaatsvinden, maar wel stroken met regeringsbeleid en van kwalitatief voldoende niveau zijn. Het besturen van publieke organisaties als het OM gaat aldus gepaard met het vinden van een middenweg tussen ‘politics’ (aan de hand van bijvoorbeeld beleid tegemoetkomen aan maatschappelijke en/of politieke verwachtingen), ‘performance’ (efficiënt, kostenbesparend en effectief werken) en ‘professionalism’ (hoogwaardige kwaliteit van het geboden product, afhankelijk van vakkundigheid van medewerkers).<sup>16</sup> Het vinden van deze middenweg op organisatorisch vlak zou dilemma’s mee kunnen brengen die gelijkenis tonen met de dilemma’s die officieren tegenkomen binnen de drie ideaaltypische rollen van ambtenaar, werker en magistraat.

De beschreven ontwikkelingen hebben er toe geleid dat de voor overheidsinstellingen zo kenmerkende bureaucratie in de afgelopen decennia plaats heeft gemaakt voor meer bedrijfsmatige organisatiestructuren. Waar het manage-

---

13 Noordegraaf 2015b, p. 125-126; Kruijthof 2005, p. 48.

14 Noordegraaf 2015b, p. 126.

15 Lindemann 2014, p. 38 e.v.; Noordegraaf 2015b, p. 127; Hornman 2016, p. 310. De laatste auteur heeft het weliswaar niet (specifiek) over publieke organisaties, maar zijn beschrijving van de ‘professionele bureaucratie’ past goed bij organisaties als het OM.

16 Noordegraaf 2015b.

ment van de instituties voorheen in handen was van traditionele professionals (bijvoorbeeld de vergadering van procureurs-generaal), doet meer recent de ‘professionele manager’ zijn intrede.<sup>17</sup> Ook bij van oudsher op hoogopgeleide professionals drijvende instituties als gezondheidszorg, universiteiten, rechtspleging en (dus ook) het OM, ervaren professionals dat de organisatie- en toezichtstructuren zodanig worden dat hun autonome beslisruimte minder wordt. Het veelvoorkomende, eenvoudige werk wordt uitgevoerd door bijvoorbeeld ‘nurse practitioners’,<sup>18</sup> ‘paralegals’,<sup>19</sup> junior-docenten<sup>20</sup> of (concreet voor het OM:) parketsecretarissen. De officier van justitie is binnen het OM dus niet meer de enige ‘professional’; hij heeft te maken met bijvoorbeeld beleidsmedewerkers en parketsecretarissen die ieder binnen hun eigen domein ook een zekere mate van professionalisering nastreven.<sup>21</sup>

Instituties als het OM zijn aldus veranderlijk. Ze worden bepaald door geschreven en ongeschreven regels en door interacties. In het geval van het OM kunnen geschreven regels (een wijziging van de wettelijke taakstelling en inrichting) uiteraard gevolgen hebben voor de institutie en haar organisatie. Het functioneren van een institutie wordt ook beïnvloed door processen binnen de organisatie. In het verleden is gebleken dat allerlei ongeschreven regels en interacties verstrekkende gevolgen hebben gehad: het instellen van de Vergadering van PG’s, het besluit om jaarverslagen uit te brengen, de geleidelijke ombuiging van de negatieve naar de positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel (en misschien weer terug).<sup>22</sup> De wettelijke reorganisatie van het OM in 1999 hield enerzijds een bevestiging in van die processen en was daarmee een bevestiging van de institutionele rol van het OM. Toch was de wet méér dan het met terugwerkende kracht formaliseren van een aantal belangrijke institutionele kenmerken. De wetswijziging wierp, zeker bezien in samenhang met de Wet BOB, ook een schaduw vooruit: de inrichting van de institutie werd ingrijpend gewijzigd en dat had grote consequenties voor de organisatie van de parketten.<sup>23</sup> De nieuwe indeling van de gerechtelijke kaart betekende eveneens veel voor de organisatie van de arrondissementsparketten (er zijn nog maar 10 van de 19 arrondissementsparketten over). Ook veranderende regelgeving over (de omgang met) slachtoffers betekent dat de institutie verandert. Meer recent is, wederom zonder specifieke wettelijke grondslag, het werkproces van het OM ingrijpend veranderd met de komst van de ZSM-afdoening.<sup>24</sup> Daarnaast heeft de Minister van Veiligheid en Justitie in het kader van de modernisering

---

17 Van der Meulen 2009, p. 1.

18 Hoger opgeleide verpleegkundigen.

19 Assistenten voor advocaten.

20 Docenten aan de universiteit ter ondersteuning van de wetenschappelijke staf.

21 Noordegraaf 2007, p. 762.

22 Zie § 3.4.

23 Zie hoofdstuk 4.

24 Zie § 8.7.

van het Wetboek van Strafvordering aangegeven dat hij wil zien of in de nieuwe wet misschien meer aandacht moet komen voor de ‘poortwachtersrol’ die het OM speelt in de toegang tot de rechter en voor de rol die het College van procureurs-generaal speelt bij de inrichting van en het toezicht op de opsporing en de vervolging:<sup>25</sup> de grootschalige buitengerechtelijke afdoening als vervolgingsmodaliteit en het daarbij horende selectieproces zijn zodanig geïnstitutionaliseerd dat de minister daar kennelijk een meer concrete wettelijke inbedding voor wenst.

Incidenten leggen soms processen bloot die al lang onderhuids speelden. Dan kan bijvoorbeeld blijken dat de organisatie zodanig is dat fouten kunnen worden gemaakt die tot gerechtelijke dwalingen of ongewenste vrijspraken leiden. Maar ook andere – soms tamelijk banale – factoren kunnen grote invloed hebben, zoals het feit dat mensen steeds vaker parttime willen werken, dat de communicatiemogelijkheden toenemen (mail, mobiele telefoon, Skype) of dat het nieuw in gebruik genomen computersysteem veel beter (of juist minder goed) werkt. Deze processen kunnen tot institutionele inbedding van bepaalde praktijken leiden (bijvoorbeeld: een officier van justitie heeft zijn mobiele telefoon altijd binnen bereik, is dus altijd bereikbaar, het OM is steeds meer op 24-uursbasis beschikbaar).

Er is dus een voortdurende wisselwerking: een dialectische relatie tussen de organisatie en de institutie. De institutie bepaalt hoe de organisatie eruitziet, maar de mogelijkheden en onmogelijkheden van de organisatie bepalen ook hoe de institutie eruitziet.

In deze organisatorische processen – waarin beleid, prestaties en deskundigheid (politics, performance and professionalism) bepalend zijn – zijn de spanningen te herkennen die de officier op individueel niveau ook kan ervaren tussen de ideaaltypische rollen van ambtenaar, werker en magistraat. Officieren zijn een belangrijke schakel in het uitvoeren van de taken van het OM en zijn bovendien een constitutief element in de institutionele inrichting van het OM: zonder officieren geen OM. Ontwikkelingen binnen de institutie, binnen de organisatie en binnen de persoon van de officier kunnen elkaar continu beïnvloeden. Deze institutionele dimensie dient mijns inziens nadrukkelijk te worden betrokken in het beoordelen van de rollen van ‘magistraat’, ‘ambtenaar’ en ‘werker’.

### 2.3 De waarden van het OM

Het OM is onderdeel van de rechterlijke organisatie en zijn taken worden uitgevoerd door rechterlijke ambtenaren, die ook wel worden aangeduid als de staande magistratuur. Dat veronderstelt dat magistratelijkheid een belangrijke waarde is voor het OM en zijn officieren. Maar de activiteiten van het OM heb-

---

25 Zie § 10.3.2.

ben meer om het lijf: van het OM wordt verwacht dat het effectief samenwerkt met andere organen binnen de strafrechtspleging, dat het interactie heeft met de samenleving en dat het een rol speelt bij het vormen van strafrechtelijk beleid. Een belangrijk adagium is sinds jaar en dag dat het OM ‘één en ondeelbaar’ is.<sup>26</sup> Waarden als betrouwbaarheid, loyaliteit, transparantie en maatschappelijke betrokkenheid spelen een rol. Bij het observeren van officieren van justitie is het van belang om op de hoogte te zijn van deze waarden: niet zozeer om een normatief oordeel te vellen over de vraag in welke mate officieren deze waarden ook daadwerkelijk vertegenwoordigen, maar omdat het doorgaans vooral de rol van de officier als magistraat is waarvoor deze waarden van belang zijn en het dus met name deze waarden kunnen zijn die tot spanningen kunnen leiden met de twee andere ideaaltypische rollen van de officier van justitie.

De Gedragscode OM geeft inzicht in wat het OM als belangrijke waarden ziet. Ten tijde van mijn onderzoek gold de *Handleiding Gedragscode OM*<sup>27</sup> (hierna: Gedragscode 2006). In de ‘preambule’ van deze code wordt door het College van procureurs-generaal onder meer aangegeven dat het OM als taak heeft te zorgen dat wetten worden nageleefd en op te treden tegen hen die regels overtreden. De samenleving mag daarbij verwachten dat *integer* en *fatsoenlijk* wordt opgetreden. De gedragscode bevat *gedragsnormen*, die ‘door velen als volstrekt natuurlijk worden ervaren’ en geldt als aanvulling voor het wettelijke kader waarbinnen alle medewerkers van het OM moeten opereren.<sup>28</sup> Deze gedragscode was het product van een zorgvuldig totstandkomingsproces waarbij bepaald niet over één nacht ijs is gegaan.<sup>29</sup> De Gedragscode 2006 bevat in de eerste afdeling een aantal algemene regels, welke vooral betrekking hebben op het respecteren van de grenzen van het recht, de mensenrechten en de menselijke waardigheid, eerlijkheid, onpartijdigheid, objectiviteit, onbevreesdheid, controleerbaarheid, proportionaliteit en subsidiariteit, zorgvuldigheid, voortvarendheid, discretie en integriteit.

Daarnaast bevat de code in afdeling twee regels over functioneren in de organisatie. Deze regels zien bijvoorbeeld op collegialiteit tussen collega’s

26 Mostert 1968, p. 336; De Meijer 2011, p. 35.

27 Handleiding Gedragscode OM (2006H02). Deze handleiding is niet door het OM gepubliceerd maar bijvoorbeeld wel opgenomen in Muller & Cleiren (red.) 2006, p. 505.

28 De code geldt dus niet enkel voor officieren, maar bevat ook een aantal normen die specifiek voor de leden van het OM gelden. Waarbij dan wel wordt aangetekend dat deze normen doorwerken naar gemandateerden.

29 Uitgebreid hierover ’t Hart 2001, p. 45-46: de gedragscode 2006 komt grotendeels overeen met de in 2000 gepubliceerde code. Deze code was een product van uitgebreid voorwerk, dat mede heeft bestaan uit gespreksronden met onder meer wetenschappers. Bij het concretiseren van de gedragsregels is ook gebruikgemaakt van verdragsrecht, nationaal recht en jurisprudentie, OM beleidsregels, beginselen van een goede procesorde, ‘soft international law’ en algemene fatsoensregels. Het is daarom jammer dat de gedragscode (ten tijde van mijn onderzoek) niet beschikbaar was op de website van het OM en als zodanig niet erg kenbaar was voor ‘de samenleving’ (aan wiens verwachtingen de gedragscode nu juist beoogde te voldoen).

(maar ook tussen parketten) en op het respecteren van de hiërarchie. Medewerkers van het OM worden in de code nadrukkelijk gewezen op hun verantwoordelijkheid om het imago van het OM te bewaken. Ook worden medewerkers geacht in geval van twijfel in overleg te treden met een leidinggevende. In de specifieke regels ten aanzien van de omgeving gaat de gedragscode vervolgens in op de wijze waarop met rechters, advocaten, slachtoffers, getuigen, de minister, het openbaar bestuur, de politie, de samenleving en de media moet worden omgegaan. Hier worden ook regels gegeven over de bejegening van de verdachte en zijn raadsman. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat de officier niet tot vervolging over mag gaan als hij niet in gemoede overtuigd is dat er voldoende wettig bewijsmateriaal aanwezig is waardoor de rechter tot een bezeugenverklaring zal kunnen komen, dat hij zich moet richten op het vinden van de objectieve waarheid en daarbij belastende en ontlastende informatie in zijn afwegingen moet betrekken en ontlastende informatie ongevraagd in moet brengen. Met betrekking tot de relatie tot het openbaar bestuur wordt de medewerker van het OM opgedragen om de handhaving van de rechtsorde te bevorderen en daarbij een bijzonder oog te hebben voor een afgewogen en integere inzet van de mogelijkheden die het strafrecht biedt. De laatste afdeling – ‘overige regels’ – heeft onder meer betrekking op de werking van de code ten opzichte van derden. Benadrukt wordt dat het niet gaat om een juridisch sluitend stelsel en dat de code niet afgedwongen kan worden (er is bijvoorbeeld geen tuchtrecht voor officieren). De Gedragscode 2006 maakt (mede gezien de totstandkomingsgeschiedenis) inzichtelijk welke waarden het OM nastreeft. Medewerkers van het OM (en dus in ieder geval officieren van justitie) moeten transparant, integer en objectief zijn, met focus op materiële waarheidsvinding. Zij dienen ervoor te zorgen steeds volledig geïnformeerd te zijn, dienen het algemene en het individuele belang in acht te nemen en steeds binnen de grenzen van het recht en de beginselen van een goede procesorde te opereren. Hoewel niet absoluut onafhankelijk (hij kan binnen de hiërarchie van het OM aanwijzingen krijgen), is het uitgangspunt wel dat de officier onafhankelijk en onbevooroordeeld te werk gaat. Dit zijn allemaal waarden die onder het begrip ‘magistraal’ gebracht kunnen worden, ook al komt dat begrip in de code niet voor.<sup>30</sup> Daarnaast wordt de officier geacht loyaal te zijn ten aanzien van zijn collega’s en zijn organisatie (het OM) en dient hij aanwijzingen van hogerhand ook ten overstaan van de rechter loyaal te verdedigen. Hij dient de belangen van de externe partijen waarmee hij te maken krijgt te respecteren en dient, waar nodig, erop toe te zien dat die externe partijen op hun beurt de door hem te behartigen belangen in acht nemen.

---

30 Zonder al te veel op de feiten vooruit te willen lopen, merk ik vast op dat het gebruik van begrippen als ‘magistraal’ en ‘magistraal’ door het OM en door officieren soms wat ingewikkeld gevonden lijkt te worden. Ik kom hier in het slothoofdstuk nog op terug.

Op de website van het OM is in juni 2013 de Gedragscode OM geplaatst. Dit betreft een nieuwe gedragscode, die al in 2012 in werking is getreden<sup>31</sup> (hierna: Gedragscode 2012). Deze code stapt af van de verzameling algemene regels en formuleert vijf kernwaarden: medewerkers van het OM zijn professioneel, omgevingsgericht, integer,<sup>32</sup> open en zorgvuldig. Deze vijf kernwaarden worden in de code nader uitgewerkt. In de inleiding van de code wordt benadrukt dat hij niet bedoeld is als sluitend stelsel van juridische voorschriften: een lijst van regels zou verlamdend werken op de vrijheid die de OM'er nodig heeft om de juiste beslissingen te nemen. Bij de nadere invulling die aan de vijf kernwaarden wordt gegeven komen veel van de in de Gedragscode 2006 genoemde waarden terug, maar een aantal belangrijke waarden wordt in het geheel niet genoemd, zoals het uitgangspunt dat alleen een haalbaar geachte zaak vervolgd mag worden of dat het om materiële waarheidsvinding moet gaan (de code houdt het bij: 'De OM'er gaat vanuit zijn vakbekwaamheid actief op zoek naar de informatie die nodig is om het beeld compleet te krijgen').<sup>33</sup> De nieuwe gedragscode is dus minder specifiek, maar daar staat tegenover dat de oude gedragscode niet automatisch terzijde geschoven hoeft te worden. Uit niets blijkt dat het OM expliciet afstand heeft genomen van de Gedragscode 2006 en de waarden die hij in zich heeft. De gedragscodes hebben overigens niet enkel betrekking op magistraten, maar ook op andere medewerkers van het OM – wat zeker met betrekking tot mandatarissen van belang is.

Ook jaarverslagen, de website en dergelijke bronnen bieden inzicht in de waarden die het OM, zijn leden en de buitenwereld van belang achten. De in het kader van het PVOV<sup>34</sup> opgestelde plannen ter verbetering van de kwaliteit van het werk laten (daarbij ook veelvuldig verwijzend naar de gedragscode) bijvoorbeeld zien welke waarden het OM (en de regering) belangrijk vindt: waarheidsvinding van hoogkwalitatief niveau met als uitgangspunt *materië-*

31 Zie Jaarbericht OM 2012, p. 46. Over deze nieuwe gedragscode: Soeharno 2014; Mackor 2014 en De Meijer 2015. <[http://www.om.nl/publish/pages/203197/gedragscode\\_openbaar\\_ministerie.pdf](http://www.om.nl/publish/pages/203197/gedragscode_openbaar_ministerie.pdf)>.

32 In het kader van de integriteit van de leden van het OM is het BI-OM (Bureau Integriteit OM) opgericht: 'een landelijk expertisecentrum met een adviserende, stimulerende en beheersende rol op het gebied van integriteit. Het ondersteunt de OM-onderdelen door hulpmiddelen en instrumenten gericht op communicatie en bewustwording ter beschikking te stellen. Daarnaast voorziet het – bijvoorbeeld op het gebied van de melding en afhandeling van integriteitsschendingen – in uniforme kaders, waardoor in beginsel geen lokale richtlijnen en protocollen op het gebied van integriteit meer nodig zijn.' (*Opportuun* 2012 (5), p. 26).

33 Mackor vraagt zich af waarom waarden als onafhankelijkheid, onpartijdigheid en waarheidsgerichtheid niet als kernwaarden zijn geformuleerd en constateert dat de wél genoemde kernwaarden nu niet bepaald onderscheidend zijn voor het OM, omdat ze ook gelden voor andere professionals: Mackor 2014, p. 7. Zie ook Soeharno 2014. Mackor en Soeharno voeren in deze publicaties een discussie over de vraag of en op welke wijze het OM de waarden die het meent te vertegenwoordigen zou moeten formuleren en in welke vorm het zich nu zou moeten committeren aan die waarden.

34 Programma Versterking Opsporing en Vervolg, zie § 4.3, § 6.6.1 en Lindeman 2012.

le waarheidsvinding, waarbij door het OM een magistratelijke rol wordt vervuld.<sup>35</sup>

Ook buiten het OM leven verwachtingen over de waarden die het vertegenwoordigt. Zo heeft de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) op haar website met betrekking tot rechters en officieren van justitie vijf ‘kernwaarden van de magistraat’ geformuleerd: onafhankelijkheid, integriteit, deskundigheid, onpartijdigheid en autonomie.<sup>36</sup> Bij de onpartijdigheid wordt door de NVvR nadrukkelijk gesteld: ‘Iedere burger mag erop rekenen dat zijn/haar zaak onpartijdig wordt behandeld. (...) Dat de officier van justitie bij de start van een strafrechtelijk onderzoek onpartijdig is, en dus belastende feiten én ontlastende feiten in het strafdossier opneemt. Er is dus geen plek voor vooroordelen, vooringenomenheid en voorkeuren.’

In de literatuur is in de afgelopen jaren ook enkele malen stilgestaan bij de waarden van het OM. In het ‘kernprofiel’ van het OM dat in het onderzoeksproject *Strafvordering 2001* is gemaakt, wordt ingegaan op de waarden van het OM en dan met name op het begrip magistratelijkheid. Uit de ‘magistratelijke’ rol van de leden van het OM vloeit volgens de onderzoeksgroep voort dat zij niet eenzijdig het vervolgingsbelang mogen behartigen en dus ook voor de verdediging gunstige informatie en omstandigheden op gelijkwaardige wijze in hun besluitvorming moeten betrekken.<sup>37</sup> Bovendien moet de officier zich rekenschap geven van de rechtsbelangen van de verdachte die op het spel staan.<sup>38</sup> Daarnaast wordt opgemerkt dat de vervolgingsbeslissing in beginsel onafhankelijk moet zijn van beïnvloeding door politieke organen en dat het OM (binnen het wettelijke kader van de aanwijzingsbevoegdheid van de minister) garant moet staan voor een politiek onafhankelijke strafrechtsbedeling.<sup>39</sup> Bij de afronding van het onderzoek in 2004 stelde de onderzoeksgroep nadrukkelijk nog eens de vraag aan de orde wat de meerwaarde is van deze ‘magistratelijke rol’ ten opzichte van andere bestuursorganen. Deze meerwaarde is, volgens de onderzoeksgroep, niet gelegen in ‘correcte en evenwichtige rechtstoepassing’ of in ‘onafhankelijkheid van beïnvloeding door politieke organen’: daarin is het OM niet uniek. De meerwaarde zit wél in het feit dat de leden van het OM in de wet als rechterlijke ambtenaren zijn gepositioneerd, met de daarbij behorende rechten en verplichtingen. De onderzoeksgroep onderkent dat hiermee niet gewaarborgd is dat er nooit politiek gemotiveerde beïnvloeding kan zijn, maar oordeelt dat een volledig onafhankelijke positie weer slecht verenigbaar zou zijn met de taakstelling van het OM. Dit brengt de onderzoeksgroep tot de

35 Zie bijvoorbeeld PVOV 2005, p. 16-17. Van Woensel c.s. vinden het ‘veelzeggend dat dit onder de aandacht moet worden gebracht’: Van Woensel, Van der Horst & Van der Leij 2006, p. 351.

36 <[www.nvvr.org](http://www.nvvr.org)>, klik op ‘kernwaarden’, geraadpleegd op 4 juni 2015.

37 Groenhuijsen & Knigge 1999, p. 36.

38 Blom & Hartmann 1999, p. 213.

39 Groenhuijsen & Knigge 1999, p. 36-37.

slotsom dat ‘De meerwaarde van het magistratelijk karakter van het openbaar ministerie dus in laatste instantie [is] gelegen in de omstandigheid dat binnen het strafrecht met de meest krachtige middelen die onze rechtsorde kent wordt onderstreept dat het openbaar ministerie zich in het kader van een behoorlijke taakvervulling uitsluitend en alleen mag oriënteren op de abstracte idealen die aan het concept van de rechtsstaat zijn verbonden.’<sup>40</sup>

Uit het bovenstaande blijkt dat het OM sinds ca. 2000 nadrukkelijk heeft stilgestaan bij zijn institutionele waarden en de weerslag die die waarden hebben op de taakinfilling van officieren van justitie (en andere medewerkers). Deze waarden zijn, door o.a. het formuleren van een gedragscode en door bepaalde doelstellingen uit de verbeterprogramma’s,<sup>41</sup> ook object van beleidsvoering geworden. Ten tijde van mijn veldwerk gold de *Handleiding Gedragscode*, een ‘beleidsregel’ in de zin van de *Instructie Beleidsregels* (zie § 4.4.2), bedoeld om bepaald handelen te bevorderen. Deze bronnen zijn van belang omdat zij inzicht verschaffen in de wijze waarop in ieder geval op institutioneel niveau tegen deze waarden wordt aangekeken. Tegelijk maakt het benieuwd naar de wijze waarop de waarden in de praktijk worden uitgedragen en beleefd.

## 2.4 Magistraat, ambtenaar en werker in de 21e eeuw

### 2.4.1 De officier van justitie als magistraat

Dat rechters en officieren – als rechterlijke ambtenaren – magistraten zijn, staat niet ter discussie. De magistratelijke kant van het werk van de individuele officier van justitie komt regelmatig in de literatuur aan de orde, maar het blijkt moeilijk het begrip echt handen en voeten te geven (zie § 2.3). Het OM is een deel van de rechterlijke organisatie waarvan de leden zijn aangewezen als rechterlijke ambtenaren: zij voeren de taken en bevoegdheden uit. Het OM presenteert zich daarbij als eenheid en het is méér geworden dan de ‘som der leden’: een institutie die ook zelf in haar handelen magistratelijk wil zijn. Een magistratelijke grondhouding wordt in het algemeen nog steeds als een intrinsieke eigenschap van het beroep van officier van justitie gezien. Een magistratelijke officier van justitie is transparant, integer en objectief. Hij focust op materiële waarheidsvinding, draagt er zorg voor steeds volledig geïnformeerd te zijn, neemt het algemene en het individuele belang in acht en opereert steeds binnen de grenzen van het recht en de beginselen van een goede procesorde. Hoewel hij niet absoluut onafhankelijk is (hij kan binnen de hiërarchie van het OM aanwijzingen krijgen), is het uitgangspunt wel dat een officier van justitie beschikt over autonomie en rechtsstatelijk, onafhankelijk en onbevooroordeeld te werk gaat. Daarbij streeft hij uiteindelijk na dat na een gepleegd strafbaar

40 Groenhuijsen & Knigge 2004, p. 100.

41 PVOV en Permanent Professioneel, zie § 4.3.



feit ten aanzien van de dader proportionele vergelding (als grondslag van de straf) plaatsvindt en doelen als resocialisatie en preventie worden gerealiseerd.

De autonomie van de officier is niet onbeperkt: hij moet bijvoorbeeld strafvorderingsrichtlijnen volgen. Dergelijke beleidsregels laten evenwel bijna altijd ruimte voor individuele overwegingen. Het zijn deze afwegingen die het magistratelijke aspect van het werk van de officier bepalen en als zodanig is deze discretionaire ruimte een *conditio sine qua non* die het ambt van officier van justitie zijn meerwaarde geeft. Een functionaris die deze ruimte niet heeft, is gewoon een ambtenaar, een beoordelaar die aan de hand van een aantal parameters een beslissing neemt. Op het moment dat de magistratelijke beoordelingsruimte te eng wordt, zou het ambt van officier van justitie wel afgeschafft kunnen worden. Dat was een punt van zorg van Van de Bunt. Dit onderzoek beoogt onder andere uit te wijzen in hoeverre dit nog steeds een punt van zorg is.

Het 'magistraat-zijn' moet worden gefaciliteerd: naast de formele ruimte die een officier op grond van zijn taakstelling en de op zijn werkzaamheden van toepassing zijnde beleidsregels heeft, zal hij ook in meer praktische zin magistraat moeten kunnen zijn. Zijn oordeel moet zonder meer geaccepteerd worden. In het verleden waren daartoe, in de woorden van Van de Bunt, 'arrangementen' en werkomstandigheden aanwezig: een zekere afstand tot de 'ongegraderden' en het gegeven dat officieren doorgaans uit een andere 'klasse' van de samenleving kwamen. Inmiddels is het verschil in opleiding en achtergrond tussen officieren en bijvoorbeeld parketsecretarissen minder groot, en bovendien zijn de parketsecretarissen (onder andere) gemandateerd om uit naam van de officier van justitie beslissingen te nemen. Dit veronderstelt dat deze functionarissen in hun werk ook enige (afgeleide) magistratelijkheid aan de dag moeten leggen. Wat betekent dat voor de wijze waarop de officier van justitie invulling geeft aan zijn magistratelijkheid? Is er nog sprake van een afstand die is te karakteriseren als één van de door Van de Bunt geformuleerde 'sociaal gevestigde handelingspatronen binnen de magistratuur om onafhankelijkheid in stand te houden'<sup>42</sup>

Dezelfde vraag dient zich aan als het gaat om de rol die de officier speelt bij het leiding geven aan opsporing: wetgeving en organisatorische ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat officieren nadrukkelijker dan voorheen betrokken zijn bij het opsporingsonderzoek. Daardoor is er veel meer contact met politiefunctionarissen dan voorheen. Er is in de regel tussen officieren en politiemedewerkers een wezenlijk verschil in achtergrond op het gebied van opleiding. Daar komt bij dat de officier een duidelijke gezagsverhouding heeft ten opzichte van de politie. Daar staat tegenover dat politie en officieren, zeker in grotere strafzaken, intensief kunnen samenwerken. De magistratelijkheid van de officier wordt geacht vanuit 'betrokken distantie' tot uiting te komen. Een

---

42 Van de Bunt 1985, p. 235; zie hoofdstuk 1.

te intensieve betrokkenheid bij het opsporingsonderzoek kan tot de gevreesde ‘tunnelvisie’ leiden en/of tot het door de vingers zien van onrechtmatigheden.

#### 2.4.2 *De officier van justitie als ambtenaar*

Het voeren en uitvoeren van beleid is een wezenlijk deel van de taak van het OM, dat voor een belangrijk deel op centraal (landelijk) niveau wordt ingevuld. De geformaliseerde verhouding tussen de top van het OM (het College) en het Ministerie van Veiligheid en Justitie suggereert ook een nauwere betrokkenheid van het ministerie bij de beleidskeuzes die worden gemaakt. Bovendien is het beleid al lang niet meer enkel zichtbaar in richtlijnen, maar op veel meer fronten – binnen en buiten het OM: het OM is een schakel in de zogenoemde strafrechtsketen en is dus ook afhankelijk van het beleid van andere organisaties, zoals de politie en de rechtbank, en zal zich daaraan moeten conformeren. De officier van justitie werkt aldus in een institutie waarin ‘top down’ beleid wordt gemaakt en uitgevoerd. Dientengevolge krijgen de officieren in ruime mate instructies die niet vrijblijvend zijn. Deze beleidsregels hebben overigens lang niet allemaal de functie om uitvoering te geven aan overheidsbeleid (criminele politiek): ze hebben ook betrekking op logistieke en of algemene aspecten van het werk van de officieren. In die logistiek ligt bijvoorbeeld ook besloten dat bepaalde taken worden gemandateerd aan parketmedewerkers. Het beleid kan ook nog een andere functie hebben: de verbeterprogramma’s naar aanleiding van gerechtelijke dwalingen als de Schiedammer Parkmoord laten zien dat aan de hand van beleid wordt getracht om officieren niet in de val van ‘tunnelvisie’ te laten lopen.

De door Van de Bunt gesignaleerde loyaliteit met het collectief kan nog steeds een rol spelen: officieren moeten op de werkvloer een *modus operandi* vinden om het beleid te respecteren en daar hebben zij elkaar voor nodig. In dat verband is het van belang op welke wijze interne overleggen plaatsvinden en op welke wijze in die vergaderingen wordt omgegaan met het verwerken van beleid.

#### 2.4.3 *De officier als werker*

Toen ik met mijn observaties begon, was al heel snel duidelijk dat het beeld van de parketbode die stapels dossiers kwam brengen en halen niet meer symbool stond voor de werklast van de officier. Zijn werk lijkt een stuk veelomvattender geworden en de stroom van informatie die de kamer van de officier inkomt en uitgaat verloopt al lang niet meer enkel en alleen via een bode. Het onder hoge druk beoordelen van een groot aantal strafzaken ten behoeve van de definitieve vervolgings- of afdoeningsbeslissing bleek geen werk meer dat hoofdzakelijk door officieren wordt gedaan. De mogelijkheden om bevoegdheden te mandateren maken dat binnen het OM een steeds grotere hoeveelheid werk kan worden verzet. Automatisering speelt hierbij een grote rol en deze automati-

sering gecombineerd met de mandaatconstructie zorgt voor een proces dat het mogelijk maakt veel beslissingen in korte tijd te nemen, zonder dat de officier daarbij direct betrokken is.

De meer nadrukkelijke rol van de officier als gezagsdrager ten opzichte van de politie heeft een taakverzwaring meegebracht en ook door de toegenomen professionalisering van de strafrechtadvocatuur wordt meer van officieren gevergd. Voorts kunnen internationalisering en Europeanisering van het strafrecht nog worden genoemd als factoren die het werk er niet eenvoudiger op maken. Intensivering van contacten met het lokale bestuur en met andere actoren die direct of indirect bij de strafrechtspleging betrokken zijn, betekent andermaal een taakverzwaring voor de officier. Ten slotte heeft slachtofferzorg een steeds prominenter positie gekregen, die ook tot werkbelasting van officieren leidt.

De werkprocessen binnen het OM en binnen organisaties waarmee wordt samengewerkt zijn complexer geworden. Landelijke afspraken met de rechtbank zijn in een procesreglement<sup>43</sup> vastgelegd. Individuele officieren zijn hieraan gebonden. De strafrechtsketen als geheel blijkt onder spanning te staan, wat kan betekenen dat de officier als werker niet optimaal functioneert of kan functioneren. Op landelijk niveau zijn talrijke initiatieven genomen om de verschillende organisaties beter op elkaar af te stemmen, wat uiteraard weer consequenties heeft voor de werkwijze van de officier van justitie. Automatisering speelt een belangrijke rol in de werkprocessen van het OM en (daarmee) ook bureaucrativering. Beslissingen moeten, nadat ze mondeling zijn genomen, ook geformaliseerd worden en op geüniformeerde wijze op papier (of in het computersysteem) komen. De officier moet zich in een gebureaucratiseerde en geautomatiseerde werkomgeving voegen naar organisatorische (on)mogelijkheden. De vraag is in hoeverre ook de ‘werkersrol’ van de officier geïnstitutionaliseerd is (dat wil zeggen dat binnen de institutie keuzes zijn of worden gemaakt om de werklast van de officier te verminderen). Vraag is ook in hoeverre de officier zélf nog steeds als werker preferenties aan de dag legt om zijn werk zo snel mogelijk te kunnen doen en/of tot een hoge acceptatiegraad van zijn beslissingen te komen, maar waarbij wel de magistratelijkheid of de beleidsconformiteit van zijn handelen in het gedrang komt.

## 2.5 Betekenis voor dit onderzoek

Het bovenstaande is een weerslag van de uitgangspunten die ik voorafgaand aan en tijdens mijn veldwerk heb geformuleerd voor de analyse en verwerking van het door mij aangetroffen materiaal. In 2011 begon ik aan mijn veldwerk aan de hand waarvan ik de taakopvatting en taakinfilling van officieren van justitie in kaart wilde brengen. Met betrekking tot de hierboven behandelde

---

43 *Landelijk Strafprocesreglement* voor de rechtbanken en het openbaar ministerie: <<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Strafprocesreglement.pdf>>.

ideaaltypische rollen van officieren van justitie speelden daarbij de volgende vragen een rol:

- (1) Afgaande op het beeld dat ik op basis van literatuur, jurisprudentie, parlementaire stukken en berichtgeving had van de organisatie en werkwijze van het OM, was mijn veronderstelling dat de beschreven driedeling nog steeds waarneembaar zou zijn. De vraag is echter wel of de beschrijvingen die van de officier als ambtenaar, werker en magistraat zijn gegeven nog opgaan, of dat de rollen anders moeten worden geduid. Met name begrippen als ‘ambtenaar’ en ‘magistraat’ hebben een zekere normatieve lading en worden wellicht tegenwoordig anders begrepen en beleefd dan een kwart eeuw geleden. In het voorgaande heb ik al aangegeven in hoeverre ik veronderstel dat er veranderingen zijn geweest ten aanzien van de beschreven rollen. Daarnaast blijft de vraag open in hoeverre officieren menen of laten blijken dat hun handelingen worden ‘gestuurd’ door een bepaalde rol.
- (2) Hoe verhouden de verschillende rollen zich nu tot elkaar? Van de Bunt beschreef een typologie die duidelijk spanningen liet zien tussen de ambtenaar, de werker en de magistraat. Zijn die spanningen nog op dezelfde punten aanwezig? Of lijken de spanningen op bepaalde punten toe- of juist afgenomen?
- (3) Welke rol speelt de institutionalisering van het OM bij bovengenoemde vragen: zijn binnen het OM fenomenen als beleidsvoering, mandatering, hiërarchie, sturing en bureaucrativering zodanig ingebed dat daardoor de typologie is veranderd?
- (4) Een laatste vraag was uiteraard of, en zo ja: in welke mate, de voorspelling(en) van Van de Bunt zijn uitgekomen? Is het effect van het efficiëncydenken en het beleidsmatige denken geweest dat de magistratelijke kant van het officierenwerk in de verdrukking is gekomen?

## 2.6 De methode van participerende observatie

### 2.6.1 Inleiding

Officieren van justitie werken in de regel in beslotenheid. Hun werk kan slechts ten dele worden beoordeeld aan de hand van het bestuderen van dossiers en tijdens het onderzoek ter terechtzitting. Voorlichting vindt op eigen initiatief plaats. Verdachten, advocaten en slachtoffers hebben in hun zaak ook maar beperkte toegang tot officieren. Wie een completer beeld wil krijgen van het dagelijks werk van officieren kan zich niet verlaten op spontane openbaarheid. Gezien de vele gevoeligheden die bij het werk van het OM naar voren kunnen komen is die beslotenheid ook te verklaren. Beleidsplannen, jaarberichten, het ‘relatiemagazine’ *Opportuun*, de website [www.om.nl](http://www.om.nl) en sommige debatten in de Tweede Kamer geven soms wat meer inzicht, maar dit is nog steeds oppervlakkig en doorgaans ook geregisseerd door het OM zelf. Een adequaat beeld van het dagelijkse werk van een officier verkrijgt je ook niet als je kennisneemt

van de op zich omvangrijke reeks publicaties over het OM in het kader van evaluatieonderzoek, parlementair onderzoek, beleidsrapportages en dergelijke. Denk in dit verband aan de rapporten van de commissie-Donner (1994), de commissie-Van Traa (1996), de commissie-Kalsbeek (1999) en de commissie-Posthumus (2005). Daarnaast is o.a. in het kader van de evaluatie van het post-Fort-onderzoek,<sup>44</sup> de Wet BOB,<sup>45</sup> ZSM<sup>46</sup> en het PVOV<sup>47</sup> wetenschappelijk onderzoek gedaan. Zeer informatief, maar een beeld van het alledaagse werk van een gewone officier van justitie levert het niet of maar in beperkte mate op.

Een van de vooronderstellingen bij dit onderzoek is dat de spanningen die Van de Bunt tussen de ideaaltypische rollen van officieren van justitie signaleerde nog aanwezig zijn, maar dat de accenten ervan zeer wel anders zouden kunnen liggen. Om dat te onderzoeken moet worden vastgesteld aan welke invloeden het besluitvormingsproces van officieren onderhevig is en op welke wijze deze invloeden mogelijk bijdragen aan of afbreuk doen aan de aan officieren toegedachte taakopvatting en taakinulling. Het optekenen van ervaringen van officieren, bijvoorbeeld aan de hand van interviews, zou een te beperkt beeld laten zien. Natuurlijk is het van belang om te vernemen hoe officieren hun omgeving zelf ervaren en hoe zij invloeden vanuit hun omgeving omzetten in hun handelen. Maar daarmee blijft de vraag onbeantwoord of de perceptie van officieren wel strookt met de realiteit. Dientengevolge zouden ook andere actoren uit de omgeving van de officier bevraagd moeten worden. Maar dan nog blijft het risico van een eenzijdig beeld bestaan, omdat de meeste personen met wie officieren samenwerken toch deel uitmaken van ‘de strafrechtspleging’. Het verkregen beeld zou gekleurd kunnen worden door beroepsdeformatie en/of sociaal wenselijke antwoorden. Kevin Roberts, topman van een reclame-multinational, zei ooit: ‘If you want to understand how a lion hunts, don’t go to the zoo, go to the jungle’ – een opmerking die bijvoorbeeld door Siegel wordt gebruikt om onderzoekers aan te sporen echt het veld in te gaan.<sup>48</sup> Daarmee komt de participerende observatie als onderzoeksmethode in beeld: een geschikte en door Van de Bunt beproefde methode om een beeld te krijgen van de dagelijkse praktijk van het werk van officieren van justitie.

Zaitch, Mortelmans en Decorte hanteren voor participerende observatie de volgende, door De Waele geformuleerde, definitie:<sup>49</sup>

‘Participerende observatie is een methode waarbij de onderzoeker met het doel wetenschappelijk bruikbare gegevens te verzamelen m.b.t. een setting (of deelaspecten ervan) gedurende een zekere periode, al dan niet met het medeweten van de andere participanten, deelneemt aan het dagelijkse leven in hun milieu,

44 Van de Bunt, Fijnaut & Nelen 2001.

45 Bokhorst, Kogel & Van der Meij 2002; Beijer e.a. 2004.

46 Simon Thomas e.a. 2016.

47 Liedenaum e.a. 2015.

48 Siegel 2008, p. 411.

49 Zaitch, Mortelmans & Decorte 2010, p. 270.

terwijl hij/zij vanuit de reeds bestaande interactie tussen onderzoeker en onderzoeksobject, binnen het kader van een flexibel onderzoeksplan, een systematische combinatie van technieken zoals directe observatie, formeel en informeel interview, luisteren, verzamelen van documenten en artefacten evenals systematische tellingen, toepast.’ (De Waele, 1992)

Aan de hand van participerende observaties kan een gedetailleerde beschrijving worden gegeven van officieren van justitie, de organisatie waarin zij werken, de cultuur binnen die organisatie en de denkwereld van officieren. Alleen observaties zijn niet zaligmakend: in het kader van triangulatie wordt participerende observatie vaak gecombineerd met interviews.<sup>50</sup> In dat verband heb ik, om de waarnemingen te verifiëren en om inzicht te krijgen in de persoonlijke beleving van de taakopvatting van officieren, naast de observaties ook individuele, semigestructureerde interviews afgenomen. Bovendien heb ik documentenonderzoek gedaan. In het onderstaande zal ik de verschillende onderzoeksmethoden nader toelichten.

Het OM was mij bij aanvang van de observaties niet geheel onbekend. Ten eerste heb ik in de periode 1999 – 2002 als juridisch medewerker bij een ressortsparket gewerkt. Daarbij heb ik ervaring opgedaan met de werkwijze en de organisatie van het OM, zij het dat – anders dan bij een arrondissementsparket – een door een ressortsparket behandelde strafzaak in de regel geheel afgerond is en dat direct contact met de politie, laat staan het aansturen van politieonderzoek, daar nauwelijks tot de dagelijkse praktijk behoorde. Sinds 2002 ben ik als docent/onderzoeker werkzaam op het strafrechtelijk terrein. Ook in die hoedanigheid heb ik kennis opgedaan van de wijze waarop het OM is georganiseerd, welke functionarissen er werken en wat – formeel – hun taken en verantwoordelijkheden zijn.<sup>51</sup> Op basis van deze kennis is, in samenwerking met enkele collega’s van de universiteit, de onderzoeksopzet geschreven, die weer ten grondslag heeft gelegen aan een aantal gesprekken met medewerkers van het College van procureurs-generaal. Nadat toestemming voor het onderzoek verkregen was, ben ik mij met het vooruitzicht van mijn veldwerk uitgebreider gaan verdiepen in de organisatie van het OM en de ontwikkelingen die het in de afgelopen decennia heeft doorgemaakt. Ten slotte heeft een aantal informele voorgesprekken met leden van het OM uit mijn netwerk bijgedragen aan mijn kennis van de organisatie.

---

50 Triangulatie kan vele verschijningsvormen hebben maar betreft doorgaans het combineren van informatiebronnen en/of onderzoeksmethoden teneinde te trachten de validiteit en betrouwbaarheid van de verkregen informatie te verhogen. Zie Lewis & Ritchie 2003, p. 275-276. Zie ook Kleemans, Korf & Staring 2008, p. 329.

51 Met name mijn werkzaamheden in verband met de evaluatie van de Wet BOB (Beijer e.a. 2004) hebben hier in meer specifieke zin aan bijgedragen.

## 2.6.2 Observaties

### 2.6.2.1 Inleiding – voorbereiding

Van januari tot en met december 2011 heb ik vrijwel fulltime observaties gedaan: van januari tot medio juni op het ene arrondissementsparket en van medio juni tot medio november op het andere arrondissementsparket, de laatste zes weken op het Landelijk Parket.

‘Voor we verder gaan wil ik toch eerst wel even weten wie hier tegenover me aan tafel zit’.

De officier van justitie in wiens gezelschap ik verkeerde is inmiddels zo gewend aan mijn aanwezigheid dat hij is vergeten mij te introduceren aan de rest van het gezelschap waar hij mee gaat vergaderen. Een van de aanwezige officieren vraagt zich echter af wie ik ben. Het voorval illustreert enerzijds dat ik ten aanzien van de ene officier in mijn opzet was geslaagd om niet meer op te vallen. Anderzijds laat de reactie van de andere officier ook zien dat participerende observatie op een parket niet mogelijk is zonder medeweten van de daar werkzame officieren en overige medewerkers: het verzamelen van de voor het beantwoorden van de onderzoeksvraag benodigde gegevens kan bijna niet anders dan binnen de dagelijkse werkomgeving van officieren van justitie. De langere periode waarin wordt geobserveerd maakt dat de observator op een gegeven moment wordt geaccepteerd in de omgeving; er ontstaat een basis van vertrouwen waardoor men zich in het bijzijn van de observator onbevangen kan gedragen. De dynamiek in een setting wordt dan ten volle waarneembaar. Gezien de verwachte complexiteit van het te observeren werkproces alsmede de wens om op verschillende locaties te observeren is gekozen voor een betrekkelijk lange observatieperiode van een jaar. De vooronderstelling was dat het observeren van officieren die zich alleen bezighouden met zware criminaliteit of met een andere specifieke portefeuille geen representatief beeld zou opleveren van het werk van een ‘doorsnee’-officier van justitie.

Aldus is toestemming gevraagd aan het College van procureurs-generaal, waarbij te kennen is gegeven dat het onderzoek zich wilde concentreren op ‘gewone’ officieren. Voorts is aangegeven dat wij een voorkeur hadden voor twee arrondissementen met zowel (groot)stedelijke als meer provinciale gebieden. Op verzoek van het OM is tijdens het onderzoek ook een korte periode veldwerk bij het Landelijk Parket gedaan, om het contrast tussen zeer alledaags en juist zeer specialistisch werk goed in beeld te krijgen.

Toegang tot de burelen van het OM is alleen mogelijk met een speciale toegangspas. Zelfs die pas geeft niet onbeperkt toegang tot alle afdelingen waar officieren hun werk doen. Bovendien zijn de werkkringen van de meeste officieren zodanig dat een vreemd gezicht opvalt en zal zeker bij bepaalde overleggen een ‘vreemdeling’ niet zonder meer kunnen aanschuiven. Er is dan ook voor gekozen om met open vizier het veld in te gaan. Via het College zijn de

geselecteerde parketten aangeschreven. Bij de medewerkende parketten heb ik vóór aanvang van het veldwerk met de hoofdofficier van justitie gesproken om de doelstellingen van het onderzoek nogmaals toe te lichten. Tijdens die gesprekken heb ik steeds aangegeven dat ik in ieder geval gedurende de eerste weken van mijn veldwerk graag een of twee officieren als vast aanspreekpunt wilde, zodat ik met enig houvast kennis kon maken met de organisatie. Die werkwijze bleek effectief: door mij in het kielzog van deze officieren door de organisatie te bewegen kon ik kennis maken met de inrichting van de organisatie en met de meeste andere officieren en medewerkers, wat mij uiteindelijk meer vrijheid gaf om ook andere onderdelen te observeren.

Ten slotte is mij op alle parketten toegang verschaft tot het computernetwerk (OMtranet) en werd ik opgenomen in de mailgroepen van officieren van justitie, waardoor ik alle mails die groepsgewijs onder officieren werden verspreid, ontving (met daarin bijvoorbeeld agenda's voor overleggen, instructies over nieuwe richtlijnen en dergelijke). Op die manier had ik toegang tot organisatorische informatie over de parketten waar ik het veldwerk verrichte.

#### 2.6.2.2 *Uitvoering*

Primair keek en luisterde ik naar de officier(en) en/of de overige parketmedewerkers. Bij alle parketten had ik beschikking over een bureau bij een officier op de kamer. Deze officier was daartoe van tevoren benaderd en had te kennen gegeven er geen bezwaar tegen te hebben dat hij door een onderzoeker zou worden vergezeld. Naarmate ik langer op de parketten verbleef en met iedereen kennis had gemaakt kon ik ook aan andere officieren of parketmedewerkers vragen of ik hen mocht vergezellen. Tevens werd ik doorgaans uitgenodigd voor parket-brede overleggen (zoals strafmaatoverleggen, vergaderingen en dergelijke). Ook daarnaast werd veelvuldig overlegd (al dan niet op ad-hocbasis). Deze overleggen vonden vaak ook telefonisch plaats. Waar mogelijk werd een telefoon op de speakerstand gezet en/of kreeg ik een extra telefoonhoorn om mee te luisteren (kennelijk is er in de dagelijkse praktijk soms ook behoefte aan de mogelijkheid om een derde met een telefoongesprek te laten meelisteren). Officieren maken heel vaak gebruik van hun mobiele telefoon: die gesprekken konden niet altijd makkelijk worden meegeluisterd. Ook was het een enkele keer zo dat de gesprekspartner niet wilde dat werd meegeluisterd.

Hoewel de observaties in beginsel gericht waren op officieren van justitie zijn ook de personen met wie de officieren in aanraking komen geobserveerd: parketsecretarissen, andere parketmedewerkers, politiemedewerkers, rechters en andere 'passanten'. Ook met hen zijn in het kader van het veldwerk spontane gesprekken gevoerd.

De observaties vonden voornamelijk plaats tijdens kantooruren. Het gros van de door mij geobserveerde officieren was dan op het parket. Natuurlijk namen zij weleens werk mee naar huis (mijn indruk was: de een wat meer dan de ander) en alle officieren hadden af en toe 'piket': de bereikbaarheidsdienst buiten kantooruren ('s avonds, 's nachts en in het weekend). De moderne



communicatiemogelijkheden maken het mogelijk dat officieren thuis kunnen inloggen op het OM-netwerk en per mobiele telefoon structureel bereikbaar zijn. Desalniettemin: aanwezigheid op het parket zelf is veelal noodzakelijk vanwege de nabijheid van administratieve ondersteuning en dergelijke. Deze ondersteuning en veel van de organisaties waarmee het OM samenwerkt zijn alleen tijdens kantooruren beschikbaar, waardoor de werkzaamheden zich dus concentreerden op het parket, tussen grofweg 8:00 en 18:00 uur.

Bij het eerste parket waren twee officieren in eerste instantie aangewezen om door mij te worden gevolgd. Bij het tweede parket en het Landelijk Parket was er één officier. In de eerste weken van mijn observaties volgde ik deze officieren vrij structureel op de voet: bureauwerk, zittingen, overleggen, bezoek aan de politie, weekdienst, vergaderingen et cetera. Als ik op die manier een goed beeld had gekregen van de manier waarop het team van de officier functioneerde, kon ik daarna bepalen welke aspecten van het parket ik nader in beeld wilde hebben en hoe ik dat voor elkaar kon krijgen. Het klakkeloos achtervolgen van officieren maakte plaats voor meer gerichte observaties. Ik kon bijvoorbeeld ook alleen naar een overleg gaan om mee te luisteren, omdat de meeste participerende officieren mij toch al vaak hadden gezien. Door deze werkwijze kon het zijn dat ik dan weer wel en dan weer niet bij bepaalde overleggen aanschoof of aanwezig was bij bijvoorbeeld de weekdienst of een bepaalde zitting. Het was niet een doel om systematisch activiteiten (bijvoorbeeld het teamoverleg) van officieren waar te nemen.

Officieren nemen veel beslissingen, bijvoorbeeld op basis van informatie die door verschillende politiemedewerkers is verzameld. Dit zijn vaak beslissingen die in een fractie van een seconde ('split second') worden genomen. Hoewel ze ingrijpende consequenties kunnen hebben, zijn dergelijke beslissingen voor een officier aan de orde van de dag. Officieren werden door mij uitgenodigd om zoveel mogelijk hardop na te denken, maar het kwam geregeld voor dat de omstandigheden zich daarvoor niet leenden (bijvoorbeeld doordat de officier aan het telefoneren was met een politiemedewerker en in het kader van dat telefoongesprek werd uitgenodigd zijn beslissing te nemen). Alleen kijken en luisteren was dus niet voldoende. Soms vroeg ik om een toelichting of uitleg, maar dit wilde ik niet te vaak doen, om te voorkomen dat officieren in mijn bijzijn het gevoel kregen steeds hun beslissingen te moeten verantwoorden. Ook het observeren van 'scherm gerelateerd' werk bleek soms lastig. Officieren zitten veel achter een scherm te werken en er was niet altijd de mogelijkheid om als het ware bij hen 'op schoot' te gaan zitten. Digitale correspondentie (e-mail, sms) was hierdoor ook vaak minder gemakkelijk te volgen. Een ander hiermee samenhangend punt is dat officieren ook buiten kantooruren (en dus vaak thuis) nog doorgaan met communiceren met (vooral) de politie. Soms werd ik de volgende dag wel even bijgepraat door een officier, maar vaak ook niet.

Sommige onderdelen van het werk van officieren zijn ondanks de lange periode van observatie toch maar mondjesmaat door mij geobserveerd. Deelna-

me van officieren aan een driehoeksoverleg, zogenoemde TOM-zittingen, het voeren van een slachtoffergesprek, contacten met de media: het kwam allemaal wel voor, maar te incidenteel om er al te veel gevolgtrekkingen aan te kunnen verbinden.

### 2.6.2.3 *Aanpassing van de focus van het onderzoek tijdens het veldwerk*

Op beide arrondissementsparketten waar het veldwerk werd uitgevoerd waren Standaardzakenteams, Maatwerkteams en Bijzondere Zakenteams.<sup>52</sup> Als gezegd richtte het onderzoek zich op gewone officieren die zich met de veelvoorkomende strafzaken bezighielden. Deze officieren waren ondergebracht bij de Maatwerkteams. Op beide parketten bleek al snel dat veel ‘gewone’ strafzaken werden voorbereid en/of afgewerkt door parketmedewerkers van de Standaardzakenteams, maar dat deze teams niet of nauwelijks met officieren van justitie bemenst waren. Dit leidde ertoe dat het observeren op de Standaardzakenteams minder eenvoudig was: het zou immers betekenen dat het primaire doel (officieren van justitie observeren) verlaten zou moeten worden. Bovendien bleek ook al snel dat de zakenstroom in de Standaardzakenteams voor een groot deel gedigitaliseerd was en de verwerking door automatiseringssystemen werd beheerst. Het ‘doorbladeren’ van een willekeurig dossier was er op die manier niet bij.<sup>53</sup> Dat hield weer in dat participerende observatie enkel mogelijk zou zijn door bij wijze van spreken bij de parketmedewerker op schoot te zitten om te kijken wat hij op zijn scherm zag en deed. Om die redenen heb ik uiteindelijk besloten het aantal observaties op de Standaardzakenteams beperkt te houden. Om een idee te krijgen van de werkwijze heb ik op het ene parket gedurende enkele dagen op een Standaardzakenteam bij een senior-parketsecretaris op de kamer gezeten. Daarnaast heb ik een leidinggevende van het team gesproken. Op het andere parket heb ik tweemaal met een senior-parketsecretaris gesproken en heb ik enkele dossiers die op papier voorhanden waren ingezien. Voor het overige heb ik de officieren van het Maatwerkteam geobserveerd, die in die hoedanigheid de door het Standaardzakenteam voorbereide strafzaken op de zitting behandelden.

Naar aanleiding van het oriënterende onderzoek voorafgaand aan het veldwerk hield ik al rekening met de mogelijkheid dat officieren in mindere mate dan in de jaren 1970/1980 het beoordelen van grote hoeveelheden strafzaken als taak zouden hebben en juist meer dan voorheen belast waren met het gezag over de opsporing. Dit vermoeden werd tijdens het veldwerk snel bevestigd, wat – in samenhang met de hierboven vermelde constatering met betrekking

---

52 Zie § 5.3 voor nadere uitleg over deze verschillende teams.

53 Digitale dossiers konden alleen worden bekeken door geregistreerde gebruikers. De handelingen van deze gebruikers werden ook in het systeem gelogd. Ik was geen geregistreerde gebruiker. Het gebruik van het account van een andere parketmedewerker was ook geen optie, aangezien ik dan namens die parketmedewerker sporen zou kunnen achterlaten in het dossier.

tot het Standaardzakenteam – heeft geleid tot het verleggen van de focus van het onderzoek naar beslissingen door officieren in een bredere context dan alleen de vervolgingsbeslissing.

#### 2.6.2.4 *Invloed van mijn aanwezigheid*

Op alle parketten vond ik de bejegening door de officieren en overige medewerkers uitermate hartelijk en open. Daarbij moet gezegd dat er geen noemenswaardige culturele verschillen zijn tussen veel medewerkers van het OM en mijzelf: een academisch juridisch geschoolde (toen nog) dertiger. De meeste officieren bleken verre van afstandelijk en waren snel openhartig. Het meelopen werd in de regel nooit als problematisch ervaren, ook niet door politie-medewerkers en rechters. Aanschuiven tijdens de lunch was vanzelfsprekend (en door het informele karakter voor observaties ook waardevol). Ook voor ontspannende activiteiten werd ik uitgenodigd. Zo was er bij een parket geen sprake van dat ik niet zou deelnemen aan het team-uitje (dat deels uit het door de medewerkers gevulde lief-en-leed-potje werd bekostigd). Op twee parketten viel mij bij het ‘afzwaaien’ zelfs een klein gebaar als afscheid ten deel. Tegelijk bleef de afstand duidelijk: officieren doen nu eenmaal werk dat je je als observator niet eigen kan maken en ten aanzien van academici leeft bij officieren toch de veronderstelling dat zij niet worden gehinderd door enige praktische ervaring.

Bij overleg met de politie waarin gevoelige/vertrouwelijke informatie op tafel kon komen werd door politiemedewerkers soms wat achterdochtig gedaan, maar meestal kon de officier met verwijzing naar de door mij getekende geheimhoudingsverklaring wel bewerkstelligen dat mijn aanwezigheid geduld werd. Slechts een enkele keer werd mijn aanwezigheid echt niet wenselijk geacht, bijvoorbeeld bij een overleg dat over ‘Werken onder dekmantel’<sup>54</sup> ging en waarin de stand van zaken in een lopend project werd besproken. Het onderzoek was ook helemaal niet gericht op dergelijke bijzondere opsporingstactieken, dus in zulke gevallen kon ik prima leven met deze beperkingen.

Een kwestie van heel andere aard was dat er officieren waren die wel van de aanwezigheid van ‘een strafrechtwetenschapper’ gebruik wilden maken. ‘Wat vind jij er eigenlijk van?’ werd mij meer dan eens gevraagd. Enerzijds wilde ik als neutrale observator natuurlijk niet het proces dat door mij werd geobserveerd beïnvloeden. Anderzijds merkte ik dat een al te principiële, afhoudende houding (‘doe maar net of ik er niet ben’) een averechts effect kon hebben en tot een zekere irritatie kon leiden. In de meeste gevallen heb ik ervoor gekozen om dan wel een inbreng in de discussie te hebben maar deze dan tot het ‘technisch juridische’ te beperken: ‘de Hoge Raad heeft hier laatst nog een arrest over gewezen dat van belang zou kunnen zijn’, of: ‘hebben jullie meegekregen dat de wet op dit punt onlangs is gewijzigd.’ Ook heb ik wel eens gebruikgemaakt

---

54 Het gebruik van undercovermethoden.

van het feit dat ik werd ‘ontmaskerd’ als ‘wetenschapper uit de ivoren toren’ door dan ook de knuppel in het hoenderhok te gooien en juist scherp stelling te nemen. Dit was vaak in meer informele setting (bijvoorbeeld tijdens de lunch). In dat kader is mij een keer toegevoegd dat ik een moreel oordeel zou vellen.

Een enkele keer bleek dat men zich plotseling leek te realiseren dat er een buitenstaander in de vergadering zat:

Officier van justitie over het feit dat hij een verdachte op zitting had die een supermarkt had overvallen waar ‘de halve rechtbank zijn boodschappen doet’: ‘Dat gegeven heb ik goed kunnen gebruiken!’

Teamleider: ‘Eh, let er wel op dat hier een onderzoeker aan tafel zit!’.

De officier: ‘Nou ja, ik heb alles natuurlijk gewoon heel netjes beargumenteed.’

Ander onderwerp, tijdens dezelfde vergadering. Officier van justitie: ‘Als ik van de richtlijnen zo’n hoge boete moet eisen bij belediging van een politieagent zeg ik er altijd maar bij dat ik anders een functioneringsgesprek aan mijn broek heb!’

Teamleider: ‘Jongens, er zit hier wel een onderzoeker mee te luisteren!’<sup>55</sup>

Het voorval is naar mijn indruk de uitzondering op de regel dat mijn aanwezigheid niet werkte als een katalysator om ‘sociaal wenselijk’ voor de dag te komen. In de vele overleggen die ik heb bijgewoond werd onbevangen en zonder terughoudendheid gediscussieerd.

#### 2.6.2.5 Interviews

Sommige onderwerpen lenen zich minder goed voor observaties. Bovendien is het bij participerende observaties in het kader van de triangulatie van belang om op enig moment de bevindingen te toetsen. Daarom heb ik vijftien semi-structureerde interviews afgenomen met officieren van justitie uit de door mij geobserveerde teams (maar juist niet de officieren bij wie ik op de kamer zat). Zeven interviews op het ene arrondissementsparket, vier op het andere arrondissementsparket en vier op het landelijk parket. De interviews heb ik met goedvinden van de respondenten opgenomen en verbatim uitgewerkt en vervolgens genummerd. Geanonimiseerde citaten uit deze interviews zijn opgenomen in de navolgende hoofdstukken.

#### 2.6.2.6 Documentenonderzoek

Tijdens mijn verblijf op de parketten had ik ook toegang tot het OM-intranet. Daarop was zowel landelijke als lokale informatie beschikbaar over de organisatie. Veel van deze informatie is overigens ook beschikbaar via de gewone website van het OM. Tijdens mijn veldwerk heb ik kunnen kijken welke documenten relevant waren voor de dagelijkse werkzaamheden van de officie-

---

<sup>55</sup> Nr. 57.

ren. Daarbij is primair te denken aan beleidsregels, zoals de strafvorderingsrichtlijnen en vervolgingsaanwijzingen. Daarnaast waren bijvoorbeeld interne nieuwsbrieven te raadplegen (waarin bijvoorbeeld werd gewezen op recente wetswijzigingen, aankomend beleid of belangwekkende jurisprudentie).

### 2.6.3 *Verslaglegging*

Het voordeel van observeren bij een bureaucratische institutie als het OM, is dat niemand er raar van opkijkt dat je met een blocnote rondloopt. Vergaderingen vinden plaats aan vergadertafels, waardoor het maken van notities heel gemakkelijk is. Tijdens mijn observaties maakte ik zoveel mogelijk aantekeningen. Deze aantekeningen verwerkte ik op een later moment (liefst dezelfde dag nog) in het observatiedagboek, dat vanwege de toegezegde anonimiteit van de betrokkenen niet openbaar zal worden. De bijdragen in dat dagboek heb ik vervolgens genummerd. In het verslag van mijn veldwerk verwijs ik zoveel mogelijk naar deze nummers. Tijdens het veldwerk heb ik naar aanleiding van de in dit dagboek opgenomen bevindingen een aantal tussentijdse verslagen gemaakt op basis waarvan de focus van het vervolg van het veldwerk is aangescherpt.

De observaties, de interviews en de overige documenten met organisatorische informatie vormen het bronmateriaal voor mijn verslaglegging. Na afronding van het onderzoek heb ik vervolgens – mede op basis van de tussentijdse verslagen – de vergaarde data gestructureerd door in eerste instantie in kaart te brengen uit welke hoofdtaken het werk van officieren van justitie bestond. Vervolgens heb ik ten aanzien van elk van die taken bekeken op welke wijze bij het uitoefenen van deze taken de ideaaltypische rollen van de officier te herkennen waren en op welke wijze eventuele spanningen tussen deze rollen naar voren kwamen. Het resultaat van deze analyse volgt in delen III, IV en V van dit onderzoek.

## **2.7 De houdbaarheid van de relevantie van de observaties: nader (literatuur)onderzoek na afloop van het veldwerk**

Voorafgaand aan het veldwerk was al duidelijk dat het OM een organisatie is waarin werkprocessen veelvuldig worden gewijzigd. Tijdens het veldwerk werd duidelijk dat het OM aan de vooravond stond van wederom flinke hervormingen (met name de invoering van de ZSM-werkwijze). Daarmee was duidelijk dat de waarde van alleen een momentopname aan de hand van observaties betrekkelijk zou zijn. Ook na voltooiing van het veldwerk ben ik daarom de organisatorische ontwikkelingen blijven volgen. Daarbij heb ik mij vooral gebaseerd op openbare bronnen: de jaarberichten van het OM, overige berichten op de OM-website, informatie die naar voren kwam uit parlementaire documenten, wetenschappelijke literatuur en berichtgeving in de media. Daarnaast heb ik een enkel informeel gesprek gevoerd met medewerkers van het OM uit

mijn kennissenkring. Na december 2011 heb ik in het kader van dit onderzoek geen toegang meer gehad tot medewerkers, gebouwen of het interne netwerk van het OM.

Bepaalde aspecten van de door mij geobserveerde setting bestaan niet meer en er zijn nieuwe aspecten bijgekomen. Daar waar nodig, worden die aspecten door mij benoemd. In het slothoofdstuk zal blijken dat, hoewel bepaalde bevindingen door de tijd zijn ingehaald, de observaties nog steeds relevant zijn.

## **2.8 Afronding deel I**

In dit eerste deel heb ik de toedracht van dit onderzoek uiteengezet en de onderzoeksmethode toegelicht. In het nu volgende deel II van dit boek zet ik de voor dit onderzoek relevante ontwikkelingen van het OM op een rij. Op basis van deze ontwikkelingen is de onderzoeksopzet geschreven aan de hand waarvan ik in het jaar 2011 gedurende 12 maanden full time veldwerk heb gedaan. Naast participerende observaties heb ik interviews afgenomen en documentenstudie uitgevoerd. De aldus vergaarde data heb ik vervolgens verwerkt in delen III, IV en V van dit boek. In het afsluitende deel VI kom ik tot een synthese van de bevindingen en leg ik voorts verbanden met organisatorische ontwikkelingen na afronding van mijn veldwerk.

DEEL II

ONTWIKKELINGEN BINNEN HET OM





## Tot en met de jaren 1990

### 3.1 Vanaf 1813

De geschiedenis van het openbaar ministerie is terug te voeren tot de late middeleeuwen, maar de institutie zoals we die nu kennen heeft vooral haar oorsprong in de 19e eeuw, toen tijdens de korte inlijving van Nederland bij het Franse Rijk (en de daaraan voorafgaande grote afhankelijkheid van de Bataafse Republiek van het Franse Rijk) een groot deel van de strafrechtspleging naar Frans model is ingericht.<sup>1</sup> Toen Nederland in 1813 weer zelfstandig werd, ontstond behoefte aan nieuwe, ‘eigen’ regelgeving. Pas in 1838 kon met een nieuwe Wet op de Rechterlijke Organisatie en een nieuw Wetboek van Strafvordering de Franse erfenis naar Nederlandse hand worden gezet. Door dit lange tijdsverloop (dat mede werd veroorzaakt doordat België zich in de tussentijd afsplitste van Nederland), was de aanvankelijke anti-Franse stemming alweer enigszins geluwd en zag men in dat bepaalde aspecten van de Franse *Codes* zo slecht nog niet waren. De door de Fransen ingevoerde Wet op de Rechterlijke Organisatie werd uiteindelijk voor een deel in stand gehouden en ook het Wetboek van Strafvordering had nog steeds veel elementen van het door de Fransen meegebrachte strafprocesrecht.

Het openbaar ministerie, de naam is afkomstig van het Franse *ministère public*, was in die tijd al een machtige organisatie. Het tot de dag van vandaag nog geregeld ingeroepen adagium ‘één en ondeelbaar’ was al van toepassing: het OM spreekt met één mond, de leden zijn aan elkaars daden gebonden. Hiërarchie en eenheid waren belangrijke factoren om het gezag van het OM te bewaren en om eenvormigheid van de strafrechtspleging te bereiken. Een en ander impliceerde volgens De Meijer ook scherpe controle door en medeverantwoordelijkheid van de hogere leden van het OM voor misbruik of fouten van lagere ambtenaren.<sup>2</sup>

De hoogste ambtenaren (de procureurs-generaal en de hoofdofficieren van justitie) werden, net als de rechters, voor het leven benoemd; zij werden als *gens de la loi* gezien: magistraten, hoeders van het recht. Over de vraag of het

---

1 Brants 2010; Verburg 2004; Corstens & Tak 1982; Bosch 2011, p. 5 e.v.

2 De Meijer 2011, p. 35.

OM nu wel of niet geheel onafhankelijk zou moeten zijn van de uitvoerende macht is in de eerste decennia van de 19e eeuw echter veel gediscussieerd. Na de invoering van de grondwet van 1848 (waarin de procureur-generaal bij de Hoge Raad nog het enige lid van het OM is dat voor het leven kan worden benoemd) is uiteindelijk gekozen voor een gedeeltelijke afhankelijkheid: het OM moet bevelen van de koning opvolgen. Officieren werden dus eerder *gens du roi* dan *gens de la loi*.<sup>3</sup> De leden van het OM werden toen al gekarakteriseerd als *staande* magistratuur,<sup>4</sup> en de politieke consensus was dat tegen misbruik van de afhankelijkheid van het OM voldoende waarborgen bestonden in de vorm van rechterlijke controle en de ministeriële verantwoordelijkheid.<sup>5</sup>

Ten aanzien van het nemen van de vervolgingsbeslissing was het OM minder machtig dan het vandaag is. In het Wetboek van Strafvordering van 1838 werd nog gekozen voor een systeem waarin de officier van justitie toestemming moest krijgen van de rechtbank om tot verdere vervolging over te gaan (de zogenoemde rechtsingang).<sup>6</sup> De rechtbank kon ook ambtshalve het OM gelasten alsnog vervolging in te stellen als haar was gebleken dat een officier van justitie zulks had nagelaten. In de praktijk was dit niet aan de orde van de dag; niet veel zaken bleven onvervolgd.<sup>7</sup> Tegen het eind van de 19e eeuw was het beeld van het OM dat van een beschermende instelling tegen wanorde en kwaad, die moest zorgen voor maatschappelijke rust en veiligheid. Hoewel een zeker pragmatisme werd bepleit (al te formalistisch optreden zou slechts een averechts effect hebben),<sup>8</sup> werd in het algemeen behoorlijk legistisch opgetreden: wetschendingen behoorden te worden vervolgd. Tegen het eind van de 19e eeuw won de opvatting terrein dat strafvervolging meer als een bevoegdheid dan als een plicht moest gezien. Het bewaken van de openbare orde ging in die visie dan boven de handhaving van de strafwet.<sup>9</sup> Het opportuniteitsbeginsel won dus langzaam terrein in de 19e eeuw. Het Wetboek van Strafvordering van 1886 werd al zo geïnterpreteerd dat het de mogelijkheid openliet dat het OM om opportuniteitsredenen seponeerde.<sup>10</sup> Dit hing ook samen met de opkomst van het ordeningsrecht. Niet alleen de klassieke ‘rechtsdelicten’, maar ook ‘wetsdelicten’<sup>11</sup> – die bijvoorbeeld beogen de sociaaleconomische orde te reguleren – moesten worden gehandhaafd. Het was minder vanzelfsprekend dat elke overtreding van dit ordeningsrecht vervolgd moest worden; dat was

3 Pieterman 1990, p. 115; Brants 2010, p. 29.

4 Pieterman 1990, p. 114.

5 Pieterman 1990, p. 124; Brants 2010, p. 30.

6 De Meijer 2011, p. 65.

7 Bosch 1992, p. 24.

8 Pieterman 1990, p. 115-116.

9 Pieterman 1990, p. 124.

10 De Meijer 2011, p. 58; Verburg 2005, p. 163.

11 Hierin worden gedragingen strafbaar gesteld waarvan de onrechtmatigheid niet reeds vaststaat op basis van de in de maatschappij geldende omgangsnormen. Het kenmerk van wetsdelicten is dat de strafbaarstelling in feite maakt dat de gedraging onrechtmatig wordt. Zie Kelk/De Jong 2013, p. 14.

praktisch gezien ook niet haalbaar. Het algemeen belang werd stilaan als een nadrukkelijke factor beschouwd bij de beoordeling van dergelijke strafzaken. De toepassing van het strafrecht werd dus meer beïnvloed door maatschappelijke belangen.<sup>12</sup> Hierbij moet niet uit het oog worden verloren dat de notie van wat het maatschappelijk belang nu precies was, óók veranderde. Veel officieren (en ook rechters) hadden hier echter moeite mee: de vinger aan de pols van de maatschappij die nodig is om het ordeningsrecht adequaat te handhaven, ontbrak bij veel magistraten: hun ‘rücksichtslos’ handhaven sloot in de beleving van buitenstaanders niet goed (genoeg) aan bij de doelstellingen die men met de wetgeving beoogde te bereiken. Sterker nog: het kon ook een averechts effect hebben.<sup>13</sup>

De buitengerechtelijke afdoening van strafzaken door middel van het ‘afkopen’ van de vervolging door de verdachte was in die tijd ook al mogelijk. Al vanaf de 16e eeuw (ten tijde van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden) was het mogelijk om een ‘compositie’ te treffen.<sup>14</sup> Omdat deze vorm van afdoening lucratief was voor de ambtsbekleders en zij voor hun inkomen ook afhankelijk waren van de inkomsten die met het innen van zulke ‘geldboetes’ werden verkregen, werd van deze mogelijkheid nogal wat misbruik gemaakt. Na een periode van afwezigheid, komt de mogelijkheid in de 19e eeuw toch weer op, om in 1838 wettelijk te worden vastgelegd, zij het in beperkte zin: alleen ter zake van overtredingen die enkel met een geldboete werden bedreigd kon de zaak op verzoek van de verdachte worden afgekocht door het betalen van de maximale boete. Dit wordt ook wel *submissie* genoemd (thans nog geregeld in het huidige art. 74a Sr).<sup>15</sup> De transactie werd in 1921 verankerd in het strafrecht, waarbij zij vooralsnog was beperkt tot de overtredingen.<sup>16</sup>

De macht die het OM had ten opzichte van de politie stond in die periode wel ter discussie: een algemene politiewet ontbrak en sommigen vreesden het mogelijke misbruik dat van het politieke en justitiële apparaat zou kunnen worden gemaakt. Het strafvorderlijk legaliteitsbeginsel, de correctiemogelijkheid door de rechter bij niet-vervolgen en de ministeriële verantwoordelijkheid werden echter als voldoende waarborgen tegen misbruik gezien.<sup>17</sup>

### 3.2 Het Wetboek van Strafvordering van 1926

In 1926 werd het Wetboek van Strafvordering zoals wij het nu kennen ingevoerd. De rechtsingang werd afgeschaft en de officier van justitie kon dus zelfstandig een vervolgingsbeslissing nemen en kon de inzet en de omvang van het

---

12 De Meijer 2011, p. 57; Van de Bunt 1985, p. 78.

13 Van de Bunt 1985, p. 79.

14 Brants beschrijft dat ook al veel eerder de compositie een instrument was voor families en clans om onderling strafbare feiten te ‘schikken’, Brants 2010, p. 7-14.

15 Bosch 1992, p. 25.

16 Van den Biggelaar 1994, p. 67-74.

17 Pieterman 1990, p. 124.

geding bepalen.<sup>18</sup> Met artikel 167 Sv werd een duidelijke keuze gemaakt voor het opportuniteitsbeginsel met de klachtprocedure van artikel 12 Sv als correctiemechanisme daarop. Dit opportuniteitsbeginsel werkte echter in negatieve zin: het uitgangspunt was dat werd vervolgd, tenzij er belangrijke indicaties waren om dat niet te doen.<sup>19</sup> De macht van de officier van justitie over de gang van het strafproces is aanzienlijk vergroot ten koste van de rechterlijke supervisie daarop: kon de officier van justitie aanvankelijk alleen bij de lichtste overtredingen zelfstandig beslissen de verdachte te dagvaarden, uiteindelijk was de primaire invloed van de rechter op de vervolgingsbeslissing geheel verdwenen.<sup>20</sup> De officier van justitie kon dus zelfstandig beslissen over de vraag of een strafbaar feit moest worden vervolgd of niet, waarbij inschattingen over de haalbaarheid, bewijsbaarheid en dergelijke gemaakt moesten worden. De officier, die aan de hand van de uiteindelijke tenlastelegging ook in belangrijke mate de omvang van de door de rechter te beoordelen strafzaak bepaalde, werd ‘dominis litis’.<sup>21</sup>

De dagelijkse leiding over de parketten lag bij de hoofdofficieren van justitie. Zij werden op hun beurt aangestuurd door de procureurs-generaal bij de gerechtshoven.<sup>22</sup> Deze PG’s gaven in 1935 bij de Minister van Justitie aan dat zij behoefte hadden aan periodiek overleg op zijn departement, deels in aanwezigheid van de topambtenaar op het gebied van politiezaken (de ‘Chef der afdeling Politie’). De PG’s wilden ‘meer voeling onder elkander’ krijgen op het gebied van de leiding van de parketten en het bewerkstelligen van de gewenste eenheid. Daarnaast verwachtten zij dat een regelmatig overleg hen in staat zou stellen om van gedachten te wisselen over verschillende algemene onderwerpen. Ten slotte verwachtten zij, in hun hoedanigheid als ‘Directeuren van de Politie’, dat overleg met de ‘Chef der afdeling Politie’ hen in staat zou stellen te zoeken naar oplossing van diverse praktische problemen en het vertalen van ‘centrale gezagsuitoefening’ naar die in de ressorten. Vermoed wordt dat met name deze laatste reden de directe aanleiding is geweest voor de uiteindelijke formele instelling van het overleg: de procureurs-generaal vullden op dat moment namelijk ieder in hun ressort de rol van fungerend Directeur van de Politie en zij hadden aldus een sleutelrol in de aansturing van de politie. Voor de minister was het overleg een mogelijkheid om deze aansturing te beïnvloeden.<sup>23</sup> In ieder geval is de vergadering van PG’s sindsdien een instituut. Van een strakke centrale aansturing van het OM was evenwel geen sprake. Het zou tot 1999 duren voor de PG’s een wettelijke verankering kregen en aan de vrijblijvendheid een einde kwam.<sup>24</sup>

---

18 Mostert 1968, p. 284.

19 't Hart 1991, p. 9.

20 Van de Bunt 1985, p. 72-75.

21 't Hart 2001, p. 8.

22 Frielink 2013, p. 111-112.

23 De Meijer 2011, p. 39-43; Verburg 2005, p. 9-13.

24 Frielink 2013, p. 112, zie hoofdstuk 4.

Al met al zien we in de periode 1811-1940 de contouren ontstaan van het OM dat wij vandaag de dag kennen: een orgaan dat enerzijds tot de rechterlijke organisatie wordt gerekend, maar anderzijds niet onafhankelijk is van de minister.<sup>25</sup> Het OM is belast met de strafrechtelijke handhaving van de wet, welke handhaving geregeerd wordt door het opportuniteitsbeginsel, waardoor ook het afdoen door middel van een transactie dan wel het seponeren van de strafzaak tot de mogelijkheden behoort. Hoewel het formeel geen uniforme organisatie is wordt aan de hand van centraal overleg wel getracht enige lijn in het OM te brengen.

### 3.3 Na de Tweede Wereldoorlog; t/m begin jaren 1980

In de sterk verzuilde Nederlandse maatschappij, waarin hiërarchie en aanvaarding van gezag vanzelfsprekend waren, heeft het OM (net als de zittende magistratuur) eigenlijk nooit veel moeite hoeven doen om als gezagsdrager te worden erkend. Ook na de oorlog is dat aanvankelijk zo. Door een aantal ontwikkelingen kwam hierin verandering.

De regeldichtheid bleef groeien, in het bijzonder op sociaaleconomisch terrein.<sup>26</sup> Dit leidde in 1950 tot de invoering van de Wet op de economische delicten (WED). De invoering van de WED maakte zowel in de zittende als in de staande magistratuur specialisatie noodzakelijk, iets waar de tot dan generalistisch ingestelde magistraat zich niet druk over had hoeven maken. De officieren van justitie stonden er gereserveerd tegenover en waren geneigd om jonge, onervaren officieren ermee op te zadelen.<sup>27</sup> Bovendien bleek in de handhaving van het ordeningsrecht de zeggenschap over de bijzondere opsporingsdiensten problematisch aangezien deze gefragmenteerd georganiseerd waren.<sup>28</sup> De wens naar efficiënte handhaving maakte dat de transactie (tot die tijd gereserveerd voor overtredingen) ook voor WED-misdrijven mogelijk werd. In het commune strafrecht bleef de transactie alleen mogelijk voor overtredingen, maar de actieradius werd in 1958 wel uitgebreid door een politietransactie mogelijk te maken voor een beperkt aantal overtredingen.

Een vergelijkbare ontwikkeling was waarneembaar ten aanzien van de septs. Hoewel hier een duidelijke wettelijke inkadering goeddeels achterwege bleef, kwam het seponeren van strafzaken op basis van allerlei pragmatische overwegingen (en in toenemende mate gebaseerd op beleidskeuzes) vaker voor. Het voorwaardelijke sepot, niet genormeerd in de wet, werd eveneens een vaker gebruikt instrument. Ook werd in de rechtspraak het zogenoemde politiesept geaccepteerd: door geen proces-verbaal op te maken van gecon-

---

25 Zie over de relatie tot de minister § 3.4.

26 Vervaele 2011, p. 17-20.

27 Van de Bunt 1985, p. 85.

28 Corstens & Tak 1982, p. 89-90.

stateerde overtredingen werd de zaak in feite door de politie geseponneerd.<sup>29</sup> In de Richtlijnen inzake het verbaliseringsbeleid bij aanrijdingen (1967) werd, naar wordt aangenomen, voor het eerst formeel ingespeeld op deze impliciete bevoegdheid van de politie.<sup>30</sup>

De welvaart nam toe en de verzorgingsstaat kreeg vorm. Overheidsbemoeienis op het gebied van welzijn en ontwikkeling van de burger – door het invoeren van sociale voorzieningen en het investeren in onderwijs, zorg en huisvesting – nam een hoge vlucht. De bevolking werd kritischer en meer gemancipeerd, had meer vrije tijd en meer geld, ging steeds meer in de steden wonen en in auto's rijden. Door de groeiende regeldichtheid (meer verbodsnormen) en de toename in maatschappelijke interactie (waardoor een toename van situaties waarin die verbodsnormen werden overtreden) werden meer strafbare feiten gepleegd. De criminaliteit nam toe. De werkdruk groeide voor de officieren, die maar moeilijk van de vooroorlogse koers (elke zaak ernstig afwegen) af te brengen bleken.<sup>31</sup>

Gaandeweg werd (zeker op het vlak van het verkeersstrafrecht) duidelijk dat een deel van het werk gedelegeerd moest gaan worden aan de 'ongegraderden'. Schoorvoetend (en door de enorme werklust gedwongen) gaven de officieren van justitie een deel van hun werk uit handen aan parketsecretarissen: functionarissen ter administratieve ondersteuning van de officier van justitie, die meer inhoudelijk werk gingen doen. Voor verkeerszaken werden verkeersschouten ingezet: een in 1972 ingevoerde functionaris, die bevoegd was tot het in rechte afdoen van verkeersovertredingen.<sup>32</sup> Het kan niet anders dan dat hiervoor overleg nodig was en dat er enige planmatigheid moest zijn op basis waarvan bijvoorbeeld werd bepaald welke zaken voor delegatie in aanmerking kwamen, op welke wijze de parketsecretarissen moesten omgaan met die zaken, in welke zaken zij een transactie mochten aanbieden, en hoe hoog die transacties dan moesten zijn.<sup>33</sup> De eerste stappen op het gebied van het vervolgingsbeleid werden hier gezet.

In de tussentijd groeide, ondanks de praktijk van het politiesept, ook bij de politie de werklust en werd naar het OM gekeken voor een oplossing: het werd geacht sturing te geven aan de politie en te bepalen in welke zaken bijvoorbeeld kon worden volstaan met een beperkte verslaglegging in plaats van het samen-

29 Het politiesept 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 Keulen & Knigge 2010, p. 278-279 en Went 2012, p. 268-282.

30 Went 2007, p. 67; Went 2012, p. 269.

31 Van de Bunt 1985, p. 84.

32 Zie Vast 2000, p. 100-101. Zie, zeer uitgebreid, Wolting 2002, p. 209-216. De figuur van de verkeersschout heeft maar kort bestaan: de meeste verkeersschouten gingen rechten studeren en werden alsnog officier, waardoor, paradoxaal genoeg, het rendement van de investeringen tegenviel. Bovendien werden verkeerszaken uiteindelijk voor een groot deel gedecriminaliseerd met de invoering van de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (wet-Mulder).

33 Van de Bunt 1985, p. 85-87; Gerding 2011, p. 116-117.

stellen van een heel onderzoeksdossier. De gezagsuitoefening in de praktijk liet echter het beeld zien dat de officier van justitie terughoudend was in de relatie tot de opsporingsambtenaren omdat hij de vereiste technische deskundigheid miste.<sup>34</sup> Ook in deze positie voelde de traditionele, individualistische officier van justitie zich niet zo goed thuis.<sup>35</sup> De nog immer zeer afstandelijke opstelling van de officieren en de grote werklust maakten dat het werk van de officier van justitie moeizaam ging, waardoor de kwaliteit in de ogen van de buitenstaander te wensen over liet. Dit gold overigens ook voor de zittende magistratuur; vonnissen waren maar summier gemotiveerd en er was sprake van ongelijke straftoemeting.<sup>36</sup>

Het begin van de justitiële ‘gezagscrisis’ is zichtbaar, maar deze crisis komt pas echt tot wasdom in de tweede helft van de jaren 1960 en het begin van de jaren 1970. Over deze crisis is bijzonder veel geschreven,<sup>37</sup> het onderstaande is voornamelijk gebaseerd op het werk van ’t Hart en Van de Bunt.<sup>38</sup> Handhaving van het traditionele strafrecht werd tegen die tijd niet meer vanzelfsprekend gevonden. Door stijgende welvaart en geleidelijke ontzuiling nam de bevolking een veel kritischer houding tegen de overheid aan. Niet alles wat als onzedig en immoreel gedrag strafbaar was gesteld, werd nog als zodanig ervaren en de vervolging van strafbaar gedrag met betrekking tot bijvoorbeeld pornografie, abortus, protestacties of (soft)drugsgebruik stuitte op grootschalig onbegrip. Het OM zag zich steeds meer geconfronteerd met het standpunt dat niet elk strafbaar feit nog een justitiële reactie nodig maakte. De rechterlijke macht werd openlijk beschuldigd van klassenjustitie. De maatschappelijke aversie tegen de toepassing van het recht en het gebruik van gezag betrof overigens niet alleen het OM en de rechtspleging; er was over de gehele breedte sprake van een gezagscrisis. Gevoelens van anti-autoriteit en de wens naar inspraak en zeggenschap verspreidden zich razendsnel. In de hang naar grotere persoonlijke vrijheid werden begrippen als gehoorzaamheid, dwang en gezag verfoeid en zij maakten plaats voor concepten als vrijheid, rechten en zelfbestemming.<sup>39</sup>

De crisis werd in ieder geval door het OM het hoofd geboden door open te staan voor een meer pragmatisch denken over beleidsmatige strafrechtstoepassing. De Arnhemse PG Hustinx is een motor geweest in deze ontwikkeling, die uitmondde in een meer maatschappijgericht gebruik van het strafrecht: wetgeving diende te worden toegepast met inachtneming van de doelstelling die de wetgever voor ogen had.<sup>40</sup> Hiervoor diende de distantie plaats te maken voor maatschappelijke betrokkenheid, want slechts door voeling met de maatschappij kon het OM weten welk oordeel, gezien tegen de achtergrond van de

---

34 Corstens & Tak 1982, p. 6-9, p. 89.

35 Van de Bunt 1985, p. 87-88.

36 Van de Bunt 1985, p. 88-90.

37 Een mooi overzicht biedt Van der Meij 2010, p. 167-199.

38 ’t Hart 1994, p. 32-84; ’t Hart 2001, p. 7-10; Van de Bunt 1985, p. 89 e.v.

39 Rood 2012, p. 120-122.

40 ’t Hart 1994, p. 83; Gerding 2011, p. 119-120; Verburg 2005, p. 183-193.

doelstellingen van het beleid dat tot de wetgeving had geleid, het juiste zou zijn. Doelstelling moest niet zijn handhaving van de wet, maar handhaving van het recht. Het gebruik van het opportuniteitsbeginsel buigt in deze periode dus langzaam om van negatief (vervolgen, tenzij) naar positief (alleen vervolgen indien). Vervolging moet niet alleen gebaseerd zijn op de wet (legaliteitseis), maar moet in het algemeen belang zijn (opportuniteitseis).<sup>41</sup> In 1972 werd door de PG's voor het eerst een jaarverslag uitgebracht, waarin tot uitdrukking werd gebracht dat het OM zelfstandig ambities wilde formuleren en daartoe beleid wilde voeren. Daarin werd het opportuniteitsbeginsel nadrukkelijk als instrument genoemd: 'Het ten aanzien van de vervolging geldend opportuniteitsbeginsel dat het OM discretionaire bevoegdheid geeft om de rechter al dan niet in strafzaken te betrekken, biedt de mogelijkheid tot werkelijke beleidsvoering.'<sup>42</sup>

't Hart wijst drie belangrijke ontwikkelingen aan die van invloed zijn geweest op de noodzaak voor het OM zich 'diepgaand te oriënteren op het eigen functioneren', welke oriëntatie uiteindelijk heeft geleid tot de slotsom dat een meer beleidsmatige aanpak de oplossing was:<sup>43</sup> (1) De hierboven beschreven exponentiële groei van het 'ordeningsrecht' na de oorlog, met grote differentiatie in handhavingdiensten en -mogelijkheden, (2) de onder meer door toenemende welvaart, mobiliteit en ontzuiling (teloorgang sociale controlemechanismen) veroorzaakte schaalvergroting en (3) de toenemende mondigheid van de burger.

De omarming van dit meer beleidsmatig opereren betekende voor het OM wel dat op veel grotere schaal overleg moest worden gevoerd met wat wij vandaag 'ketenpartners' noemen. Bovendien zou veel meer vanuit centraal bepaald beleid moeten worden gewerkt. Dat was voor veel 'echt magistratelijke' officieren een behoorlijke omslag. Het aantal beleidssepots nam aanzienlijk toe, omdat al snel niet alleen maar het maatschappelijk belang, maar ook de capaciteit een rol ging spelen bij het beslissen omtrent verdere vervolging. De naam beleidssepot veronderstelt dat op basis van beleid werd gehandeld. Het is inderdaad zo dat het vormen van beleid een steeds belangrijker aspect binnen het OM werd. Binnen het parket (de parketvergadering), binnen de ressorts (de ressortsvergadering) en landelijk (de vergadering van procureurs-generaal) ontstonden overlegstructuren waarin het beleid werd bepaald. Met name het landelijke overleg, waarin richtlijnen en aanwijzingen voor de strafvordering werden vastgesteld, werd een belangrijk gremium. De individuele officier van justitie voelde zich echter beknot in zijn magistratelijke discretie en leefde de richtlijnen lang niet altijd na. Veel belangrijke terreinen werden ook niet door richtlijnen beheerst en daardoor bleef de individuele beslissingsruimte vrij groot.

---

41 't Hart 2001, p. 11.

42 Jaarverslag Openbaar Ministerie 1970, opgenomen in *Kamerstukken II*, 11500 VI, nr. 7, p. 8.

43 't Hart 1994, p. 88-90.



In die periode is een belangrijke momentopname gemaakt van het OM in het onderzoek van Van de Bunt. De situatie die hij, als hij in het begin van de jaren 1980 zijn onderzoek doet, aantreft is als volgt samen te vatten.<sup>44</sup>

Het OM ging zich als beleidsvoerend orgaan profileren, waarbij vooral effectiviteit en doelmatigheid van het strafrechtelijk optreden werden nagestreefd, onder meer door een positieve uitleg aan het opportuniteitsbeginsel te geven en door buitengerechtelijke afdoening, hetgeen nog wel paste bij de magistratelijke rol van officieren. Er was echter verzet tegen het hanteren van strafvervolgingsrichtlijnen, welke in eenvoudige zaken uiteindelijk toch veelvuldig gebruikt werden. In dergelijke strafzaken speelde het magistratelijke aspect van de officier eigenlijk niet zo'n grote rol, terwijl het werkersaspect juist wel van groot belang was. Dit werkersaspect is steeds meer op de voorgrond gekomen (uitbreiding van de mogelijkheid om transacties aan te bieden, het delegeren aan 'ongegradueerden', prioriteitenoverleg met bestuur en politie).

Het OM was inmiddels een organisatie geworden waarbinnen verschillende krachtenvelden de taakopvatting en de taakinvulling van de officier van justitie beïnvloedden. De magistratelijkheid van de officier kwam in het gedrang doordat hij ook een 'werker' was die pragmatisch te werk probeerde te gaan, door bijvoorbeeld zijn werk af te stemmen met de rechtbank teneinde zo min mogelijk 'kostbare' zittingstijd te besteden aan zaken die uiteindelijk op niets zouden uitlopen. De nagestreefde reductie van beslissingscomplexiteit lijkt haaks te staan op de door de magistraat gewenste individualisering van beslissingen. De oplossing die daarvoor in die tijd werd gevonden zijn de zogenoemde verwerkingsprogramma's voor strafzaken: instructies voor parketsecretarissen en hun ondersteuning om ten aanzien van (verkeers)overtredingen volgens een bepaald stramien vervolgingsbeslissingen te nemen, te dagvaarden en de zittingen voor te bereiden. Indirect had de officier van justitie zo nog invloed op de beslissingen.

Er is nog een factor die niet altijd harmonieerde met de officier-als-magistraat: het specifieke, magistratelijke karakter van de officier van justitie dreigde ondergeschikt te raken aan de beleidsontwikkeling (ook wel 'verambtelijking' genoemd): 'Richtlijnen, indicatie- en checkpointlijsten zijn de beleidsinstrumenten om de rationaliteit en uniformiteit van beslissingen in vervolging en strafvordering te verhogen'.<sup>45</sup> Hiervoor waren echter overleg en standaardisering nodig, waardoor de verambtelijking van de organisatie steeds maar toe leek te nemen. Dit werd ervaren als een bedreiging voor de magistratelijke distantie en beslissingsvrijheid.<sup>46</sup> Van de Bunt signaleerde tegelijkertijd dat er nog een heel echelon aan 'weerbarstige magistraten' was, die niet zonder meer klakkeloos het beleid uitvoerden.

---

44 Van de Bunt 1985, p. 112-113,

45 Van de Bunt 1985, p. 346.

46 Van de Bunt 1985, p. 346-347

### 3.4 Jaren 1980 en 1990 – Van ‘Samenleving en criminaliteit’ via de commissie-Donner naar de millenniumwende

Het (mede) ontwikkelen en uitvoeren van strafrechtelijk beleid is vanaf de jaren 1970 en 1980<sup>47</sup> een belangrijke taak van het OM. Het strafrechtelijke beleid en het voeren van criminele politiek konden echter rekenen op een kritische benadering. Deze kritiek had betrekking op specifieke onderdelen van het beleid, maar ook op het hele idee dat met beleid daadwerkelijk aan maatschappijbeïnvloeding gedaan zou kunnen worden. Wanneer het strafrecht wordt gezien als een instrument om de maatschappij te vormen (‘social engineering’), ontstaat het risico dat de individuele dader uit het centrale gezichtspunt verdwijnt.<sup>48</sup> Het zijn ontwikkelingen die door Foqué en ’t Hart gekarakteriseerd zijn als het toenemen van het instrumentalisme in de strafrechtspleging. Deze toename leidt er toe dat ‘het strafrecht uitsluitend wordt opgevat als een specifiek dwangmiddel om een bepaald maatschappelijk doel te bereiken: een doel dat, extern aan het strafrecht, politiek wordt bepaald en in een omvattender beleid wordt uitgewerkt’.<sup>49</sup> Dit instrumentalisme moet worden onderscheiden van de instrumentaliteit: een instrumenteel strafrecht is een strafrecht waarin nadrukkelijk ook ruimte is voor de rechtsbeschermende aspecten van het strafrecht omdat instrumentaliteit en rechtsbescherming onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Instrumentalistisch strafrecht heeft die verbondenheid niet en zo delft de rechtsbeschermende kant het onderspit.<sup>50</sup>

De criminaliteitscijfers stegen. De meer op de eigen individuele vrijheid gerichte instelling van de burger, die zich geconfronteerd zag met economische teruggang en het stagneren van de verzorgingsstaat, leidde tot individualisme waardoor het algemeen belang niet meer op de voorgrond stond. Mondigheid en assertiviteit mondden uiteindelijk uit in het ‘najagen van welbegrepen eigenbelang’, waardoor (vooral kleinschalige) normovertredingen veel vaker voorkwamen.<sup>51</sup> In 1983 volgde met de inwerkingtreding van de Wet Vermogenssancties de mogelijkheid om voor een groot aantal misdrijven een transactie aan te bieden, waarna dit instrument een bijzonder grote rol zou gaan spelen bij de taakvervulling van het OM (zie verder hoofdstuk 4 en § 8.3.2).<sup>52</sup>

Hét grote (en zowel met lof als kritiek ontvangen) beleidsplan uit de jaren 1980 waarmee werd beoogd om de almaar aanzwellende criminaliteit in Nederland het hoofd te bieden was *Samenleving en criminaliteit*,<sup>53</sup> ook wel

47 En eigenlijk al veel eerder: zie Faber 1993.

48 ’t Hart 1994, p. 81.

49 Foqué & ’t Hart 1990, p. 194.

50 Van der Woude & Van Sliedregt 2007, p. 218.

51 Vuijsje 1997, p. 130, als geciteerd in Rood 2013, p. 123. Zie ook Van der Meij 2010, p. 261.

52 Uitgebreid over de totstandkoming van deze wet en de werking ervan in de beginjaren: Osinga 1992.

53 *Kamerstukken II* 1984/85, 18 996, nr. 1 en 2.

getypeerd als een soort Deltaplan tegen de criminaliteit.<sup>54</sup> In het beleidsplan, waarin werd gesteld dat de geregistreerde criminaliteit sinds 1970 was verviervoudigd, werd een niet meer uitsluitend reactieve houding van de autoriteiten gepropageerd; het enkel reageren op gepleegde strafbare feiten en derhalve slechts focussen op wetsovertreders was niet meer voldoende. In feite moest nagenoeg de hele samenleving als doelgroep van de criminele politiek worden gekozen. De preventie van vooral kleine criminaliteit ging eenieder aan: de samenleving was medeverantwoordelijk voor het voorkomen van criminaliteit. Het klakkeloos strafrechtelijk optreden tegen kleine criminaliteit werd derhalve niet meer als oplossing gezien. Ook niet-repressieve normbevestigende maatregelen zouden moeten bijdragen aan het tegengaan van kleine criminaliteit. Het plan propageerde een beleid dat bestond uit een combinatie van in het bijzonder lokale bestuurlijke maatregelen, preventieve inspanningen van de politie en een ondersteunende toepassing van het strafrecht aan de hand van de positieve invulling van het opportuniteitsbeginsel: strafrecht als *ultimum remedium*. Daar werd dan wel tegenover gezet dat de bestrijding van zwaardere vormen van criminaliteit een geheel ander soort beleid vergde: namelijk een vanuit de politie- en justitieorganisatie gestuurd, repressief optreden. Er moest dus gedifferentieerd worden tussen verschillende soorten criminaliteit: een scheiding (*bifurcation*<sup>55</sup>) tussen handhavingstrajecten. In alle gevallen (maar vooral bij de kleine criminaliteit) werd gestreefd naar een consistent beleid. Bij de kleine criminaliteit moest daarbij sprake zijn van externe afstemming (de ‘ketenpartners’ dienden goed op elkaar afgestemd te zijn) en interne afstemming (bijvoorbeeld over opsporingsbeleid en vervolgingsbeleid). In het kader van de externe afstemming werd verwacht dat OM en zittende magistratuur in overeenstemming met elkaar beleidsafspraken zouden maken om tot een zo efficiënt mogelijke strafrechtsketen te komen. Ook het driehoeksoverleg tussen burgemeester, politiechef en officier van justitie kreeg een veel prominentere rol. Vanaf 1988 was er in alle gemeentes zo’n driehoeksoverleg. De oplossing werd immers niet alleen in het strafrecht gezocht maar ook in o.a. bestuursrechtelijke instrumenten. Dit betekende dat de burgemeester aan invloed won en het gezagsdualisme scherper zichtbaar werd.<sup>56</sup>

Het plan *Samenleving en criminaliteit* werd enerzijds met enthousiasme onthaald, maar stuitte ook op grote scepsis.<sup>57</sup> Zo werd de aanname dat de criminaliteit exponentieel zou zijn toegenomen in twijfel getrokken. Bovendien zou het beleidsplan door de tegenstelling tussen kleine en ernstige criminaliteit

---

54 Van Ruller 1999, p. 18.

55 Hoogenboom 1995, p. 92, verwijzend naar S. Cohen, *Visions of social control*, Oxford: Polity Press 1985.

56 Van der Torre & Van der Torre-Eilert 2013, p. 14.

57 Zie bijvoorbeeld het speciaal aan het rapport gewijde themanummer van *Tijdschrift voor Criminologie* (nummer 1986 5/6); Van Veen 1985; WRR 1988; Kelk 1990. Zie ook Van der Meij 2010, p. 279-280.

‘voor elk wat wils’ presenteren (preventie versus repressie) en zou het gegeven van capaciteitsgebrek worden gebruikt om het doordrukken van criminaliteitsbeleid te legitimeren. Ook werd betwijfeld of het plan niet tevens een weerslag was van de wensen van de beleidsmakers zelf: het bestaansrecht van allerlei overheidsinstanties is immers afhankelijk van de vraag of zij bij het uitvoeren van het beleid wel een functie hebben.<sup>58</sup> De wenselijkheid van al te veel overleg tussen OM en zittende magistratuur en/of tussen OM en politie werd in twijfel getrokken: deze instanties zouden elkaar immers ook in de gaten moeten houden (*policing the police; due process*). Het idee dat het OM als spin in het web in staat zou zijn om het functioneren van allerlei andere overheidsinstanties te sturen zou bovendien gebaseerd zijn op veel te hooggespannen verwachtingen.<sup>59</sup> Het opleggen van beleid aan de officieren van justitie als vertegenwoordigers van het OM zou voorts een spanning opleveren met de onafhankelijke positie die ze als magistraten hadden. Dat zou bijvoorbeeld officieren van justitie kunnen opleveren die te veel als (instrumentalistische) crime fighters zouden gaan optreden, waarbij het algemeen belang van de rechtsorde uit het oog zou worden verloren.<sup>60</sup>

Terugblikkend vindt 't Hart dat het meest markante punt van verandering binnen het OM in de jaren 1970 en 1980 bestaat uit de pogingen om strafrechtelijk beleid te ontwikkelen, waarmee op de maatschappelijke omstandigheden kon worden ingespeeld. Dit terwijl de maakbaarheid van de samenleving aan de hand van het strafrechtelijke instrument niet alleen theoretisch, maar ook praktisch onhaalbaar is gebleken: ‘het functioneren van het strafrecht werd ingebed in het denken in termen van een maakbare samenleving, eigen aan de verzorgingsstaat, onderhevig aan dezelfde wetmatigheden en aan hetzelfde falen.’<sup>61</sup>

*Samenleving en criminaliteit* is in de ogen van velen nog steeds een referentiepunt in de geschiedenis van de Nederlandse strafrechtspleging: een definitieve keuze voor een instrumentalistisch strafrecht in plaats van een instrumenteel strafrecht en bovendien een afscheid van het uitgangspunt dat het handhaven van het recht een verantwoordelijkheid is die enkel door de overheid en justitiële inrichtingen zou moeten worden gedragen. Later is, met een anachronisme, wel gezegd dat hiermee het ‘integraal veiligheidsbeleid’ is geïntroduceerd.<sup>62</sup> Het instrumentalistische gedachtegoed blijft tot de dag van vandaag opgeld doen als het gaat om het voorkomen van criminaliteit en het nastreven van de ‘veiligheidsutopie’.<sup>63</sup>

58 Blankenburg & Van de Bunt 1986, p. 215-218.

59 't Hart 2001, p. 15-16.

60 De Doelder 1988, p. 15.

61 't Hart 2001, p. 16, waarin hij verwijst naar zijn meer uitgebreide beschouwing in 't Hart 1994, p. 245-265.

62 Schmidt, Prins & Devroe 2015, p. 42.

63 Van der Woude & Van Sliedregt 2007, p. 218. De term veiligheidsutopie is gemunt door Boutellier in *De Veiligheidsutopie: hedendaags onbehagen en verlangen rond misdaad en straf*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005 (3<sup>e</sup> druk).

Voor het OM betekende *Samenleving en criminaliteit* dat de interne structuur zou moeten veranderen: de organisatie moest zich openstellen voor zijn maatschappelijke omgeving, zodat het zich als ‘middelpuntsorganisatie’ kon opstellen ten opzichte van bestuur en politie. Het OM zou derhalve het beleid moeten uitbreiden (zowel regionaal, bij de aanpak van de kleine criminaliteit, als landelijk, met betrekking tot de zware criminaliteit), waarbij het de opsporingscapaciteit zou moeten sturen, afhankelijk van de prioriteitstelling en verwerkingscapaciteit van justitie.<sup>64</sup> Een belangrijke aanwijzing die het OM van de regering kreeg, is dat het aantal beleidssepts vanwege bijvoorbeeld de geringe ernst van het feit drastisch omlaag moest (het percentage bedroeg op dat moment 50%, een gegeven dat in 1978 nog op instemming van de minister kon rekenen<sup>65</sup>), waarmee de boodschap werd afgegeven dat het positieve opportunitetsbeginsel niet al te rigoureuus moest worden toegepast.<sup>66</sup>

Al met al voldoende stof voor een aanzienlijk proces van beeldvorming bij het OM. Hoewel binnen de organisatie ook wel het geluid werd gehoord dat het beleidsplan zou aanmoedigen tot voortgaan op de reeds ingeslagen weg<sup>67</sup> – wat in zekere zin klopte: er waren al de nodige richtlijnen voor de strafvordering – gaf het plan wel degelijk het startschot voor een veel verdergaande standaardisering om het gewenste consistente beleid te bereiken. Steenhuis (die later PG zou worden), was één van de leden van het OM die een vergaande standaardisering voorstond, waarbij het OM veel meer in productieprocessen zou moeten gaan denken: een soort fabriek.<sup>68</sup> Dit gedachtegoed lijkt (blijkens de tekst van *Samenleving en criminaliteit* en de uitvoering van het plan) door de regering en het OM te zijn opgepakt. Daar stond echter tegenover dat de ‘weerbarstige’ magistraten, die officieren van justitie die uiteindelijk toch elke zaak op de individuele merites wilden beoordelen, nog niet weg waren. Ook in de jaren 1980 was de officier van justitie nog steeds iemand die niet blindelings strafvorderingsrichtlijnen toepaste<sup>69</sup> en die ook niet altijd open stond voor het geven en ontvangen van kritiek.<sup>70</sup> De officier als magistraat wenste zijn autonomie niet prijs te geven en de leiding van het OM (de PG’s) had nog geen modus gevonden om de officieren een andere richting in te bewegen. Bovendien bleek het OM ook op andere fronten (relaties met openbaar bestuur, leiding over de politie en het opsporingsonderzoek) de hooggespannen verwachtingen niet waar te kunnen maken.<sup>71</sup> Gerding signaleert desalniettemin dat de contouren ontstaan van een meer gecoördineerde aansturing door de PG’s en een meer gestroomlijnd handhavingsapparaat. Ook ziet hij een kentering in de zin dat

---

64 Van de Bunt 1986, p. 289.

65 Brants 1993, p. 328.

66 Gerding 2011, p. 126.

67 Van de Bunt 1986, p. 292.

68 Steenhuis 1984; zie ook Van de Bunt 2000.

69 Zie bijvoorbeeld Van de Bunt 1983, p. 22-33.

70 Gerding 2011, p. 125.

71 Gerding 2011, p. 124-125.

het OM niet meer het beleid *ontwikkelt*, maar dat de nadruk komt te liggen op het *uitvoeren* ervan.

Beleidsregels en instrumentalisme vonden intussen meer en meer hun weg in de strafrechtspleging.<sup>72</sup> In 1990 presenteerde de minister het beleidsplan *Recht in beweging*, dat door het OM werd uitgewerkt in een (voor het eerst eigen) beleidsplan met de titel *Strafrecht met beleid*. In dat beleidsplan werd onderkend dat binnen de organisatie nog veel werk te verzetten was: doorlooptijden moesten worden bekort en de executie van vonnissen verbeterd. De officier van justitie kreeg de rol van ‘regisseur in de strafrechtsketen’ toebedeeld die erop moest toezien dat de aan de prioriteiten gekoppelde streefcijfers daadwerkelijk werden behaald.<sup>73</sup> Om de noodzakelijke verbeteringen door te voeren werd het project *Versterking OM* opgestart. De daartoe ingestelde stuurgroep signaleerde dat het OM niet meer door alle partijen waarmee het moest samenwerken als serieuze partner werd gezien, hetgeen onderstreepte dat men een noodzaak zag tot grootscheepse veranderingen. Het ontbrak evenwel aan voldoende draagvlak, waardoor niet alle ambities ook gerealiseerd konden worden.<sup>74</sup>

De ontwikkelingen van de voorgaande decennia leidden ertoe dat officieren van justitie veel meer dan voorheen geacht werden hun werk te doen in een door beleid beheerste omgeving, die sterk de focus had op handhaven en bestrijden. Dit terwijl het instrumentarium en de werkomgeving zich daar niet altijd voor leenden en bovendien de persoon van de officier zelf lang niet altijd naadloos in te passen was in die werkomgeving: hij was immers ook een magistraat die de rechtsstatelijke belangen van een eerlijke waarheidsvinding in de gaten moest houden en die niet gewend was schouder aan schouder op te trekken. De officier had moeite de politie aan te sturen en kampte met een cellentekort, waardoor verdachten moesten worden heengezonden.

Bij de inmiddels zeer geëmancipeerde en individualistische burger heersten uitermate hoge verwachtingen van wat de overheid allemaal voor hem zou moeten doen, en een overheid die op grote schaal boeven vrij liet rondlopen voldeed niet aan die verwachtingen. Het was echter niet zo dat dit leidde tot grootschalige publieke protesten zoals die in de jaren 1960 en 1970 hadden plaatsgevonden. In de jaren 1980 zocht de mondige burger zijn heil meer in juridische procedures (wat er weer aan bijdroeg dat de grenzen van het justitiële apparaat bereikt werden).<sup>75</sup> De kritische geluiden kwamen – naast de hiervoor al gesignaleerde kritiek die vanuit wetenschappelijke hoek werd gegeven – in toenemende mate naar voren in de media, die een steeds grotere belangstelling gingen tonen voor de handel en wandel van het OM.<sup>76</sup> Niet zozeer het

---

72 Zie voor een overzicht Van Daele 2003, p. 310 e.v.

73 Gerding 2011, p. 127.

74 Gerding 2011, p. 128-130.

75 Van der Meij 2010, p. 262-263.

76 Vast 2000, p. 101, p. 105. Zie ook § 4.6.4.

cijfermatige aspect van de handhaving, maar de wijze waarop wordt gehandhaafd kwam ter discussie te staan. Vormfouten, onverwachte vrijspraken en zogenoemde heenzzendingen wekten de indruk dat de organisatie van het OM te wensen overliet en dat de werkdruk zo groot was dat men ook grote vissen moest laten gaan.<sup>77</sup> Het OM slaagt er niet in om de organisatie slagvaardiger en kwalitatief beter te maken. Of het aantal vormfouten nu werkelijk zo groot is geweest is de vraag.<sup>78</sup> De toon was echter gezet en het publiek, de media en (dus) de politiek hadden ineens grote belangstelling voor de prestaties van het OM, waar niet lang daarvoor die belangstelling helemaal niet zo heel groot was en er eind jaren 1980 zelfs een opleving te signaleren viel ten aanzien van de reputatie van het OM.<sup>79</sup>

Deze omstandigheden gaven de regering aanleiding tot het instellen van de commissie-Donner.<sup>80</sup> De commissie moest in kaart brengen welke maatregelen er waren genomen om het OM te versterken, moest aangeven welke effecten van die maatregelen te verwachten waren (mede in relatie tot de verhouding van het OM tot politie, rechtsprekende macht en Ministerie van Justitie en mede met betrekking op het voorkomen van vormfouten) en moest onderzoeken of de organisatie van het OM voldoende was toegesneden op zijn cruciale positie bij de rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding.<sup>81</sup>

In het rapport 'Het functioneren van het OM binnen de rechtshandhaving'<sup>82</sup> schetste de commissie-Donner het (door de media gretig opgepikte<sup>83</sup>) beeld van een organisatie waarvan de leiding (de vergadering van PG's) onvoldoende aan het gemeenschappelijk belang zou denken: deze vergadering was immers samengesteld uit 'lokale' parkethoofden, die derhalve een 'dubbele loyaliteit' hadden. De kwaliteit van het werk ging achteruit, te veel tijd werd besteed aan beleidstaken. Prioritering tussen landelijk en lokaal beleid leek willekeurig. De aansturing van de politie wrong regelmatig. Afstemming met ketenpartners, politie en gerechten ging moeizaam. Officieren van justitie opereerden te individualistisch en de kwaliteitsbewaking van het almaar toenemende deel van het

---

77 Zie bijvoorbeeld F. Kuitenbrouwer, 'Het Openbaar Ministerie is zijn richtinggevoel kwijt', *NRC Handelsblad* 29 juni 1993, p. 8, <<https://www.nrc.nl/nieuws/1993/06/29/openbaar-ministerie-is-zijn-richtinggevoel-kwijjt-7187763-a226321>>, waarin ook wordt gerefereerd aan de zaak van de 'aanrander met de hond', die in de jaren 1980 in één keer het cellentekort en het heenzzenden van voorlopig gehechten op de kaart zette.

78 Onderzoek in opdracht van de commissie-Donner wees bijvoorbeeld uit dat het aantal echte vormfouten in geruchtmakende zaken zeer beperkt was. Het geschetste beeld in de media bleek dan ook aanzienlijk somberder te zijn dan de werkelijkheid. Bovendien konden, ook in de overige zaken, niet alle vormfouten aan het OM worden toegerekend (Van Ruth, Gunther Moor & Van Stal 1994, p. 194-203).

79 Brants, Van de Bunt & Kommer 1994, p. 207.

80 Besluit van 9 december 1993, *Stcr.* 1993, 249.

81 Art. 2 van het instellingsbesluit.

82 Rapport Commissie-Donner 1994.

83 Bijvoorbeeld: 'Openbaar ministerie faalt. Commissie-Donner dringt aan op ingrijpende reorganisatie', *Trouw* 9 juni 1994, p. 3; 'OM – verder op drift', *NRC Handelsblad* 8 juni 1994, p. 7.

werk dat door ondersteunend personeel (parketsecretarissen) werd gedaan liet te wensen over. De leiding aan en de organisatie van de parketten vertoonden gebreken. Beleid werd (door het individualisme) lang niet altijd consequent uitgevoerd.

De commissie kwam eerst en voor alles tot de aanbeveling dat het OM één organisatie moest zijn: de verbindingsschakel binnen de rechtshandhaving, zowel op landelijk als op lokaal niveau. Er moest centraal bestuur komen in plaats van de aansturing door de vergadering van Procureurs-Generaal, waarvan de voorzitter de landelijke baas van het OM moest worden: al snel werd in dit verband van een ‘super-PG’ gesproken. Per parket moesten duidelijke kwaliteits-eisen worden geformuleerd, bijvoorbeeld met betrekking tot de scheiding van zaakstromen, zodat elke zaak de juiste aandacht zou krijgen (al dan niet van een officier van justitie persoonlijk en met betrekking tot de – projectmatige – aanpak van bijzondere zaken). Er diende een duidelijke (hiërarchische) organisatiestructuur te komen (waarin wederom de clustering van zaken kon terugkomen). Sommige specialismen verdienden een regio-overschrijdende insteek. Bovendien stelde de commissie voor om een landelijk parket in te stellen voor (grootschalige) regio-overschrijdende onderzoeken en een beter gestroomlijnde behandeling van rechtshulpverzoeken. Er diende dan ook een landelijke politiedienst te komen die dat landelijke parket zou ondersteunen. De commissie constateerde nadrukkelijk dat het grootste deel van de strafzaken door het OM al buiten de rechter om werd afgedaan en stelde vast dat een deel van die zaken best door parketsecretarissen afgedaan zou kunnen worden. De commissie stelde zelfs voor de parketsecretarissen in sommige gevallen als plaatsvervangend officier van justitie op te laten treden. In feite kon volgens haar een belangrijk deel van het (beleidsmatige) werk door niet-juridisch geschoold personeel worden gedaan.

Ook dit rapport werd kritisch ontvangen, met name ook weer omdat het een heilig geloof in de werking van beleid zou uitstralen, waarin het OM een centrale en sturende rol moest spelen. Daarnaast werd het rapport gepercipieerd als een aanval op de eenzijdige en traditionele ‘monocultuur’ binnen staande (maar ook zittende) magistratuur, op welke cultuur schijnbaar werd neergekeken. Hieruit volgde dan weer dat de taak van officieren danig zou kunnen worden afgewaardeerd: officieren van justitie zouden als medewerkers van het ‘OM als beleidsinstelling’ niet méér moeten zijn dan uitvoerders van het beleid – en dus niet meer als magistraten die van de wet taken toebedeeld zouden krijgen. Zij werden, in deze perceptie van het rapport, dus geacht het juridische werk te doen, maar zich verder niet te bekreunen om de beleidsvorming. Sterker nog: volgens bijvoorbeeld ’t Hart wekt het rapport de indruk dat het recht slechts dient ter uitvoering van beleid en dat beleid (dus) niet (meer) door het recht zou worden genormeerd.<sup>84</sup>

---

84 ’t Hart 2001, p. 16.



De uitwerking van het rapport-Donner<sup>85</sup> werd ter hand genomen door de inmiddels als ‘super-PG’ aangetrokken Docters-van Leeuwen (daarvoor o.a. hoofd van de Binnenlandse Veiligheidsdienst) en Minister van Justitie Sorgdrager (voorheen procureur-generaal): zij wisten vanuit hun eerdere functies goed welke bezwaren er binnen het OM heersten tegen bepaalde opvattingen in het rapport. Vandaar, aldus ’t Hart, dat de pijnlijkste voorstellen al subtiel terzijde waren geschoven.<sup>86</sup>

De uitwerking van het rapport was deels ook wél nadrukkelijk gebaseerd op de aanbevelingen van de commissie-Donner. In het plan van aanpak wordt het OM beschreven als een organisatie met als kerntaak de ‘strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde’. Het zou in dat kader belast moeten zijn met het uitoefenen van gezag over de politie, het beslissen over de afdoening van zaken en het ten uitvoer leggen van strafrechtelijke beslissingen. Het zou met oog op het vervullen van die taak moeten beschikken over op het opportuniteitsbeginsel berustende bevoegdheden die binnen rechtsstatelijke grenzen zouden moeten worden gebruikt en wel op zo’n manier dat dit aan het publiek verantwoord zou kunnen worden. De ketenpartners zorgden voor een continu spanningsveld. Volgens de minister was het een gegeven dat het OM werd overvraagd, zij het vanwege beperkte capaciteit, zij het vanwege te hoge verwachtingen. Het OM zou echter niet als enige verantwoordelijk moeten zijn voor de wijze waarop de capaciteit werd ingezet. Het beleid zou in samenspraak tot stand moeten komen. De nadruk kwam in dit plan van aanpak, in tegenstelling tot de voorstellen in het rapport, niet alleen te liggen op het OM als beleidsvoerende orgaan. De traditionele strafrechtelijke kerntaken bleven ook van belang. Het idee dat belangrijke delen van het OM-werk door niet-juridisch geschoold personeel zou kunnen worden gedaan verdween. Het juridische aspect en het primaat van het recht boven beleid werden zo ‘benadrukt’,<sup>87</sup> of in ieder geval niet compleet overboord gezet. De mogelijkheid van mandaat aan ‘ongegraderden’, bleef wel staan.

De insteek was dus dat er met behoud van de eigenheid van het ambt van officier van justitie toch een meer hiërarchisch en strakker georganiseerd OM moest komen. De commissie-Donner leek met betrekking tot bepaalde categorieën strafzaken het magistratelijke karakter van het werk van de officier te willen marginaliseren, maar zover wilde de minister niet gaan. De dreigende devaluatie van het OM tot instrument van de overheid werd in ieder geval op papier voorkomen: het OM heeft de rijen gesloten weten te houden en zijn machtige positie kunnen beschermen. Desalniettemin lijkt het proces van verambtelijking van het OM door te gaan en is ook waar te nemen dat de rol van de

---

85 Eerst in het plan van aanpak voor de reorganisatie van het openbaar ministerie (*Kamerstukken II* 1994/95, 24034, nr. 1) en daarna in het wetsvoorstel Reorganisatie OM (*Kamerstukken II* 1996/97, 25392, nr. 2).

86 ’t Hart 2001, p. 18.

87 ’t Hart 2001, p. 19.

officier als werker – op zoek naar de weg van de minste weerstand – voor een deel wordt waargenomen door het OM: het inzetten van parketsecretarissen om werk van de officier over te nemen werd immers nadrukkelijk doorgezet.

Na aanvankelijke discussie,<sup>88</sup> was intussen toch de voorkeur gegeven aan zoveel mogelijk openbaarheid voor de richtlijnen: deze werden gepubliceerd in de *Staatscourant*. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad volgde dat richtlijnen nu als recht in de zin van de Wet op de RO moesten worden gezien en dat de burger dus op toepassing van de richtlijnen mocht vertrouwen.<sup>89</sup> De officier van justitie kan alleen maar goed gemotiveerd afwijken van de richtlijnen.<sup>90</sup>

Maar ook buiten de richtlijnen werd centrale aansturing langzamerhand de norm. Als in 1996 de reorganisatie van het OM is ingezet en het College van procureurs-generaal al op basis van voorlopige regelgeving is ingesteld, schrijft De Doelder bijvoorbeeld dat hij er geen voorstander van zou zijn dat ieder lid van het OM maximale vrijheid dient te hebben om te doen wat hij wenst. Ook in individuele gevallen moet hij door zijn meerdere gestuurd kunnen worden. De Doelder stelt dat het College van procureurs-generaal hierin het laatste woord zou moeten hebben, ondanks het feit dat de procureurs-generaal wellicht te dicht bij de Minister van Justitie zouden zitten.<sup>91</sup> Bosch stelt dat in deze periode het OM weer meer als ‘vertegenwoordiger van de hoge regering’ (dus: *gens du roi*) optreedt, hetgeen in een uitspraak van de Centrale Raad van Beroep nog wordt bevestigd: de officier moet voor zijn requisitoir aanwijzingen van de minister opvolgen.<sup>92</sup> Kortom: spanning tussen de officier als ambtenaar en magistraat blijft aanwezig, terwijl de werkdruk voor officieren hoog blijft. Dit beeld werd bevestigd door de bevindingen van de commissie-Korthals Altes, die constateerde dat in het algemeen, maar zeker ook op het gebied van het strafrecht, sprake was van een zogenoemd handhavingstekort.<sup>93</sup> Het gebruik van het opportuniteitsbeginsel om capaciteitsproblemen te voorkomen had een te grote vlucht genomen.<sup>94</sup> Alternatieven voor strafrechtelijke handhaving werden vervolgens onderzocht in het rapport *Handhaven op niveau* van de commissie-Michiels,<sup>95</sup> op basis waarvan uiteindelijk de bestuurlijke transactie werd ingevoerd.<sup>96</sup> Rigoureuze wijzigingen van de wetgeving omtrent de strafrechtspleging leverden deze onderzoeken echter niet op.

88 Corstens & Tak 1982, p. 123-131; Osinga 1992, p. 80-81; Vast 2000, p. 98.

89 HR 28 maart 1990, *NJ* 1991, 118; HR 19 juni 1990, *NJ* 1991, 119.

90 Zie over deze ontwikkelingen bijvoorbeeld Corstens 1993, p. 27-31.

91 De Doelder 1996, p. 125.

92 Bosch 2011b, p. 62; Van der Lee 2003, p. 40. CRvB 10 juli 1997, *TAR* 1997, 141 m.nt. M.L.W.M. Viering en H.R.B.M. Kummeling.

93 Rapport Commissie-Korthals Altes 1995.

94 Zo constateerde uiteindelijk ook de WRR (WRR 2002). Zie o.m. ook Groenhuisen 2002.

95 Rapport Commissie-Michiels 1998.

96 Van Daele 2003, p. 332-333.

In de laatste decennia van de 20e eeuw is ook veelvuldig gediscussieerd over de relatie tussen de Minister van Justitie en het OM. De uit artikel 5 RO (oud) voortvloeiende hiërarchische verhouding tussen Minister van Justitie en OM werd lange tijd als een gegeven beschouwd, maar sinds medio jaren 1970 is hierin verandering gekomen. In een aantal spraakmakende kwesties bemoeit zowel het parlement als de minister zich nadrukkelijk met beslissingen die het OM in individuele zaken neemt.<sup>97</sup> Hoewel slechts in een zeer beperkt aantal gevallen het laatste woord met betrekking tot bijvoorbeeld vervolgingsbeslissingen in individuele strafzaken bij de minister heeft gelegen,<sup>98</sup> wordt door de wetenschap, de vergadering van PG's en de verschillende bewindslieden op het ministerie gediscussieerd over de grens die de invloed van de minister zou moeten hebben. Een duidelijk compromis wordt in de discussie evenwel nooit bereikt.<sup>99</sup> Directe bemoeienis van de minister met individuele zaken komt in de praktijk weliswaar vrijwel niet voor, toch lijkt er informeel veel overleg te zijn, door Schalken als 'knuffelsfeer' geschetst.<sup>100</sup> De commissie-Donner heeft op dit vlak ook voorstellen gedaan, waarbij de nadruk lag op afstand tussen minister en OM en grote terughoudendheid van Kamerleden. In de uiteindelijke uitwerking van de reorganisatie krijgt de minister evenwel toch een vrijwel onbeperkte aanwijzingsbevoegdheid die echter zeer terughoudend dient te worden gebruikt.<sup>101</sup> Ik ga hier verder op in in § 4.2.

Doordat de officier van justitie aldus veel macht had gekregen en er verder bijna geen aanwijzingen zijn dat hij in zijn functioneren werkelijk werd beïnvloed door de formeel bestaande hiërarchische verhoudingen of dat vaker dan incidenteel gebruik werd gemaakt van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid, kon hij in grote zelfstandigheid opereren, hetgeen hem toch als magistraat profileerde. Dit werd ook mede gevoed door het feit dat rechters en officieren van justitie afkomstig waren uit dezelfde, dunne sociale bovenlaag van de maatschappij. De afstand tot het grootste deel van het volk was aanzienlijk terwijl de onderlinge overeenkomsten groot waren. Van de Bunt: 'De werkomstandigheden (...) bij het OM kunnen op straffe van gedemotiveerdheid en leegloop niet sterk negatief afsteken bij die van de zittende magistratuur. Onderhorigheid zou (te) sterk indruisen tegen gevoelens van eigenwaarde die officieren als rechterlijke ambtenaren, zich spiegelend aan de onafhankelijke rechter, hebben ontwikkeld.'<sup>102</sup>

97 Te denken valt aan de zaak Menten, de Bloemhoven-affaire, de Lockheed-affaire, de Slavenburg-zaak, de zaak Hans Kok, de ontuchtaffaire in Oude Pekela en de euthanasiekwestie. Zie Osinga 1992, p. 72 e.v.

98 Van de Bunt 1985, p. 70; De Meijer 2011, p. 52-55; Van der Lee 2003, p. 56. Zie voor concrete voorbeelden ook Verburg 2005, p. 177-178.

99 Gerding 2011, p. 135-137; 't Hart 2001, p. 76-83.

100 Vast 2000, p. 106; Frielink 2013, p. 117.

101 't Hart 2001, p. 88 e.v.; Van der Lee 2003, p. 32 e.v.

102 Van de Bunt 1985, p. 67, p. 77.

Een ontwikkeling uit dit tijdsgewricht die niet onbesproken mag blijven is die rondom de positie van het slachtoffer. Hoewel het slachtoffer in de hier besproken periode nog niet een zelfstandige positie had in het strafproces (en de term ‘slachtoffer’ ook nergens in de wet voorkwam), begon de gedachte dat ook hij een rol van betekenis kan en zou moeten spelen in het strafproces steeds meer grond onder de voeten te krijgen.<sup>103</sup> Het idee dat de staat namens het volk via het strafrecht vergelding, preventie en genoegdoening kon brengen zonder daarin het slachtoffer te betrekken werd in twijfel getrokken: de autoriteiten hebben het conflict tussen de verdachte en het slachtoffer als het ware gestolen en deformerden het tot een abstractie. Een grotere rol voor het slachtoffer zou eraan bijdragen dat het conflict weer wordt teruggegeven.<sup>104</sup> In 1985 werd een en ander al benoemd in *Samenleving en criminaliteit*. In 1987 werden de zogenoemde Vaillant-Richtlijnen ingevoerd (Richtlijn Slachtofferbeleid voor politie en OM). In 1995 trad de Wet-Terwee in werking.<sup>105</sup> Deze wet, waarmee nadrukkelijk werd beoogd de positie van het slachtoffer in het strafproces te versterken, creëerde een aanzienlijke verruiming van de mogelijkheden voor de benadeelde partij om zich te voegen in het strafproces.<sup>106</sup> Het OM formuleerde hierbij beleid.<sup>107</sup> De toelichtingen bij deze regelgeving laten zien dat het OM zich steeds meer ging focussen op de positie van het slachtoffer: een strafbaar feit is niet alleen een inbreuk op de rechtsorde en een schending van het algemeen belang, maar ook een duidelijke inbreuk op de rechten en belangen van het slachtoffer.<sup>108</sup> Het slachtoffer krijgt recht op een correcte en zorgvuldige bejegening, informatievoorziening en facilitering met betrekking tot de voeging als benadeelde partij. De ‘emancipatie’<sup>109</sup> van het slachtoffer begon in deze periode: officieren kregen in hun belangenafweging te maken met een factor die nadrukkelijker ging gelden en die potentieel extra spanning zou kunnen veroorzaken in zijn beslissingsproces.

Het OM bevond zich, aan de vooravond van de millenniumwende, op de drempel van grootscheepse organisatorische en institutionele veranderingen, die het OM zoals we dat vandaag kennen gezicht zouden geven.

---

103 Zie voor een uitgebreid gedocumenteerde momentopname Van Strien 2001. Zie ook Groenhuijsen & Kooijmans 2010, § 5.

104 Christie 1977.

105 *Stb.* 1993, 29.

106 *Kamerstukken II* 1989/90, 21345, nr. 3, p. 5.

107 *De Richtlijn slachtofferzorg bij landelijke inwerkingtreding Wet-Terwee* (*Stcr.* 1995, 65, p. 12). Deze werd in 1999 weer werd gevolgd door de *Aanwijzing slachtofferzorg* (*Stcr.* 1999, 141, p. 7).

108 *Kamerstukken II* 1989/90, 21345, nr. 3, p. 6.

109 Groenhuijsen & Kooijmans 2010, p. 438 e.v.

## Eind jaren 1990 en verder: een gereorganiseerd OM, crises in de opsporing en toename van beleidsvorming

### 4.1 Inleiding

De organisatie waarin ik mijn veldwerk heb gedaan, vindt voor een belangrijk deel haar oorsprong in de reorganisatie die in 1999 in de wet is geformaliseerd.<sup>1</sup> Daarnaast heeft een aantal crises in de opsporing en de strafrechtspleging geleid tot fundamentele veranderprocessen binnen het OM. Omdat veel van mijn observaties gezien moeten worden tegen de achtergrond van deze ontwikkelingen bespreek ik een en ander in dit hoofdstuk uitvoerig. In die zin is dit hoofdstuk voor een deel ook te zien als een empirisch verslag van literatuuronderzoek naar de ontwikkeling van het OM in de afgelopen decennia. Deze literatuur heeft in de regel een juridisch-normatieve insteek, niet in de laatste plaats omdat het OM zijn handelen vaak ook nadrukkelijk plaatst in de sleutel van de juridische en normatieve eisen die aan zijn werk worden gesteld. Daardoor kan op sommige plaatsen een wat hybride beeld ontstaan tussen een feitelijke weergave van ontwikkelingen en de normatieve discussie die daarover in de literatuur wordt gevoerd. Desalniettemin is het van belang deze normatieve zijde te belichten omdat zij niet zelden betrekking heeft op de waarden die het OM als institutie beoogt uit te dragen en die juist in de praktijk tot spanning kunnen leiden tussen de ideaaltypische rollen van de officier van justitie als *magistraat*, *werker* en *ambtenaar*.

De hieronder beschreven ontwikkelingen geven aanleiding te vermoeden dat zij de ideaaltypische rollen van de officier van justitie hebben beïnvloed. Op steeds meer vlakken is sprake van gecentraliseerde aansturing en formele (beleidsmatige en/of juridische) inbedding van het handelen van officieren, hetgeen zijn weerslag kan hebben op de rollen van werker, ambtenaar en magistraat. In § 4.2 bespreek ik de hoofdlijnen van de organisatie zoals die in 1999 in de Wet RO zijn opgenomen. Daarna bespreek ik § 4.3 een aantal ontwikkelingen (crises in de opsporing en strafrechtspleging) die aanleiding zijn geweest voor veranderprocessen binnen het OM. In § 4.4 ga ik vervolgens in op de wijze waarop beleid in het gereorganiseerde OM tot stand komt en op welke terreinen dit beleid vooral betrekking heeft. In § 4.5 bespreek ik enkele meer

---

1 Stb. 1999, 194.

recente organisatorische ontwikkelingen binnen het OM en in § 4.6 bespreek ik ontwikkelingen ten aanzien van de oriëntatie van het OM op de buitenwereld. Hoewel uiteindelijk niet alle besproken ontwikkelingen nadrukkelijke factoren ten opzichte van de ideaaltypische rollen van de officier zijn gebleken, schets ik zo uiteindelijk wel een beeld van de organisatie waarin officieren werken en van de directe en indirecte contacten van het OM en van officieren met instanties en personen waarmee zij te maken hebben. Kortom: de habitat van de door mij geobserveerde officieren.

## 4.2 Hoofdpijnen van het gereorganiseerde OM

Zoals in het vorige hoofdstuk is besproken, vormde het rapport van de commissie-Donner de basis voor een grote reorganisatie. Reeds in 1995 wordt, zonder formele wettelijke basis, een College van procureurs-generaal ingesteld, met Docters Van Leeuwen (als procureur-generaal van het ressortsparket Den Haag) als voorzitter. De reorganisatie wordt vervolgens in enkele jaren doorgevoerd; schijnbaar zonder dat daar al te grote problemen bij optreden.<sup>2</sup> In 1999 wordt een en ander met een wetswijziging geformaliseerd.<sup>3</sup>

De taakstelling van het OM is niet meer de ‘handhaving der *wetten*’ (art. 4 RO oud), maar de ‘handhaving van de *rechtsorde*’ (art. 124 RO). Waarmee de ‘omschakeling’ naar het positieve opportuniteitsbeginsel in feite is gecodificeerd. Uit artikel 125 RO jo artikel 1, onderdeel b, sub 6<sup>o</sup> en 7<sup>o</sup> RO volgt dat de taken en bevoegdheden van het OM worden uitgeoefend door het College van procureurs-generaal, de officieren van justitie en de advocaten-generaal: de rechterlijke ambtenaren werkzaam bij het OM. Zij worden ook wel de ‘leden’ van het OM genoemd, een term die overigens nergens in de wet duidelijk wordt gedefinieerd.<sup>4</sup>

Het OM bestaat uit de volgende onderdelen (art. 134 RO): het parket-generaal (PaG), de eerstelijnsparquetten (bestaande uit de arrondissementsparket-

2 Het conflict tussen Docters Van Leeuwen en minister Sorgdrager, dat uiteindelijk tot het vroegtijdig vertrek van Docters Van Leeuwen leidt, houdt mijns inziens niet rechtstreeks verband met de reorganisatie.

3 *Kamerstukken II 1996/97*, 25392, nr. 2.

4 Zie Knigge 2016, p. 226. Zeer uitgebreid hierover Wolting 2002. De term ‘lid van het openbaar ministerie’ in de Wet RO is al sinds de 19e eeuw onduidelijk, maar Wolting komt tot de conclusie dat met ‘leden van het openbaar ministerie’ niets anders bedoeld kan zijn dan de ‘degenen die (...) het openbaar ministerie uitoefenen’ (art. 3 RO oud) (p. 215). In het verleden daarvan kan dan worden gesteld dat degenen die de taken en de bevoegdheden van het OM uitoefenen (art. 125 RO) als ‘leden’ van het OM hebben te gelden. Deze benadering vindt bevestiging in de MvT bij het wetsvoorstel ter reorganisatie van het OM: *Kamerstukken II 1996/97*, 25392, nr. 3, p. 50-51. Wolting signaleert overigens dat het onderscheid tussen leden en niet-leden historisch gezien niet erg belangrijk was omdat daar waar een bevoegdheid werd uitgeoefend door een niet-lid die was aangewezen als vervanger van een lid van het OM, het lid van het OM verantwoordelijk werd gehouden (Wolting 2002, p. 159, haalt HR 26 december 1841, W. 260 aan).

ten (AP's), het landelijk parket (LP), het functioneel parket (FP) en het parket CVOM<sup>5</sup>) en het ressortsparket.<sup>6</sup> De hiërarchische verhouding tussen de ressortsparketten en de arrondissementsparketten is geschrapt.<sup>7</sup> Alle parketten vallen onder het College van procureurs-generaal; het college (als parkethoofd van het PaG<sup>8</sup>) staat in hiërarchie boven de hoofdofficieren van justitie en de hoofdadvocaat-generaal. Deze parkethoofden<sup>9</sup> zijn weer de baas van de officieren van justitie (en andere medewerkers van de parketten: art. 139 RO). Over en weer moeten, gevraagd en ongevraagd, alle noodzakelijke inlichtingen worden verschaft. Voor het college geldt deze informatieplicht weer jegens de minister (art. 129 RO). Het college heeft de bevoegdheid om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven betreffende de uitvoering van de taken en bevoegdheden van het OM (art. 130 lid 6 RO<sup>10</sup>). Het college kan zulke aanwijzingen krijgen van de minister (art. 127 RO). In artikel 128 RO wordt met betrekking tot die ministeriële aanwijzingen in concrete gevallen een en ander wettelijk ingebed. Uit de regeling volgt dat transparantie betracht moet worden: in voorkomende gevallen moeten de aanwijzing en de correspondentie tussen minister en college daarover bij de processtukken worden gevoegd (lid 5) en in het geval de aanwijzing behelst dat niet (verder) moet worden opgespoord of vervolgd, dient de minister het parlement daarvan in kennis te stellen.

Het OM is deel van de rechterlijke organisatie.<sup>11</sup> De leden van het OM zijn lid van de rechterlijke macht: de staande magistratuur. Het OM moet primair gericht zijn op het afleggen van verantwoording aan de rechter. Hierdoor is er een zekere afstand van de regering. De minister heeft, als politiek verant-

- 
- 5 Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie is formeel pas per 1 januari 2015 in de wet als zelfstandig parket gemeld (Stb. 2014, 225), maar lang daarvoor al operationeel.
  - 6 Sinds 1 januari 2013 is er door de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart in 2013 (Stb. 2012, 313) nog maar één ressortsparket, onderverdeeld in vier afdelingen die samenvallen met de vier hofressorten, vóór die datum waren er vijf zelfstandige ressortsparketten: één voor elk (toenmalig) hofressort.
  - 7 De Meijer & Reijntjes, aant. 13 bij art. 7-11 Sv, in: Melai/Groenhuijsen.
  - 8 Art. 135 lid 5 RO.
  - 9 De eerstelijnsparquetten hebben ieder een hoofdofficier van justitie (art. 137 t/m 137b RO) en het ressortsparket heeft een landelijk hoofdadvocaat-generaal (art. 138 lid 3).
  - 10 Per 1 januari 2017 is het vierde lid vernummerd tot zesde lid: Stb. 2016, 361, iwtr. Stb. 2016, 497; zie § 10.3.5.
  - 11 De rechterlijke organisatie is niet hetzelfde als de rechterlijke macht. Over het antwoord op de vraag of het OM ook deel is van de rechterlijke macht is discussie mogelijk. 't Hart veronderstelt dat uit de MvT bij de Wet RO van 1999 (*Kamerstukken II* 1996/97, 25392, nr. 3, p. 3-4, p. 18, p. 21) kan worden afgeleid dat het OM nadrukkelijk wordt erkend als onderdeel van de rechterlijke macht ('t Hart 2001, p. 83-84). Verderop in de MvT wordt (met verwijzing naar *Kamerstukken I* 1980/81, 16162, nr. 100b, p. 4-5) uiteengezet dat de leden van het OM als lid van de rechterlijke macht worden gezien, maar uit de Wet RO noch uit de Grondwet is af te leiden dat het OM een onderdeel is van de rechterlijke macht. Zie ook Bovend'Eert & Kortmann 2008 (p. 141-142) en de MvT bij de Wet herziening gerechtelijke kaart, waarin met zoveel woorden wordt gesteld dat het OM deel uitmaakt van de rechterlijke organisatie en dat leden van het OM tot de 'rechterlijke macht' behoren: *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, nr. 3, p. 30.

woordelijke, binnen een strikt gereguleerde context de aanwijzingsbevoegdheid. Deze past volgens de wetgever bij de wettelijke regeling dat het OM de aan zijn medewerkers geattribueerde bevoegdheden uitoefent.<sup>12</sup> De minister moet bij het geven van aanwijzingen ook de beginselen van rechtsstatelijkheid, rechtsbescherming en rechtmatigheid leidend laten zijn. De afstand tussen de minister en het OM moet groter zijn naarmate het om individuele zaken gaat en kleiner naarmate het om algemene beleidsaangelegenheden gaat. Door gestructureerde contacten met (vooral) het College van procureurs-generaal te onderhouden, kan de minister zijn verantwoordelijkheid (blijven) dragen.

De functionele hiërarchische structuur tussen minister en OM enerzijds en binnen het OM anderzijds is in de wet dus duidelijk geregeld. Naast vele puur logistieke en organisatorische kwesties wordt deze hiërarchische structuur veelal gebruikt voor centrale beleidsvoering als bedoeld in artikel 130 lid 6 RO (zie § 4.4), maar (vermoedelijk) ook voor het nemen van besluiten in belangrijke, gevoelige, strafzaken. Het College vergadert periodiek met alle hoofdofficieren in de zogenoemde Groepsraad, waarin voorgenomen beleid wordt besproken en wordt geïnventariseerd wat er in de parketten leeft.

Artikel 122 RO verdient hier nog kort vermelding. Op basis van die bepaling kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister verwittigen als hij constateert dat het OM wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Waar de PG vóór 1 juni 1999 nog een bevelsbevoegdheid had ten opzichte van het OM, is deze nu vervallen. In artikel 122 RO wordt hem nog wel een algemene, aanvullende toezichthoudende taak toebedacht. Wat de wetgever precies voor ogen stond, is evenwel onduidelijk.<sup>13</sup> Pas in 2011 is – op gezamenlijk initiatief van de PG bij de Hoge Raad en het College van procureurs-generaal – nadere invulling gegeven aan dit toezicht. Ik kom daar in § 10.3 op terug.

Naast de regioparketten is er een aantal landelijke onderdelen bijgekomen: het Landelijk Parket (m.i.v. 1999), het Functioneel Parket (m.i.v. 1 april 2002) en het parket CVOM (m.i.v. 2015). Voor al deze parketten geldt dat het in eerste instantie landelijke diensten van het OM waren die op enig moment de formele status van parket hebben gekregen. Andere landelijke onderdelen, zoals het BVOM<sup>14</sup> en het BOOM<sup>15</sup> zijn inmiddels ondergebracht bij respectievelijk het Landelijk Parket en het Functioneel Parket. Het Functioneel Parket richt zich op de opsporing van de strafbare feiten door bijzondere opsporingsdiensten (o.a. de FIOD-ECD).<sup>16</sup> Het Landelijk Parket richt zich op de opsporing en de vervolging van: ‘misdrijven die gezien hun ernst of frequentie dan wel het georganiseerd verband waarin deze worden gepleegd een ernstige inbreuk op de rechtsorde maken en voor de bestrijding waarvan een hoge mate van financiële

---

12 't Hart 2001, p. 83 e.v.

13 Fokkens & Kirkels-Vrijman 2011, p. 202-204.

14 Bureau Verkeershandhaving OM.

15 Bureau Ontnemingswetgeving OM.

16 Zie Beckers 2017.



en fiscale deskundigheid noodzakelijk is (...) [en] misdrijven die in nationaal of internationaal verband worden gepleegd en waarvoor vervolging door het landelijk parket, gezien de taakverdeling tussen het landelijk rechteerteam en de regionale politiekorpsen, in aanmerking komt.<sup>17</sup> De focus is onder andere gericht op zware, doorgaans grensoverschrijdende, georganiseerde criminaliteit (drugshandel, mensenhandel), terrorisme en internationale misdrijven. Het landelijk parket is, samen met de landelijke recherche, ook verantwoordelijk voor de afhandeling van complexe rechtshulpverzoeken.

Een belangrijk onderdeel van de wetgeving na de reorganisatie is de regeling omtrent het mandaat (art. 126 RO), waarin de praktijk dat parketsecretarissen bepaalde taken van de officier van justitie waarnamen wordt gecodificeerd. Ook hiervoor bestond al een praktijk dat parketsecretarissen in eenvoudige zaken, met betrekking tot meerderjarige verdachten, bevoegd waren om vervolgingsbeslissingen te nemen en dagvaardingen uit te reiken.<sup>18</sup> Een dergelijk mandaat heeft nu dus een wettelijke basis en is duidelijk afgebakend.<sup>19</sup> Kenmerkend is echter dat het om generieke mandaten gaat en dat individuele officieren dus niet individuele parketmedewerkers mandateren (zie verder § 8.5.1).

Ten tijde van mijn onderzoek werkten ongeveer 800 magistraten voor het OM, tegenover bijna 4400 ‘gewone’ ambtenaren<sup>20</sup> (in 2001 waren dit er nog 485, resp. 2800.<sup>21</sup> Anno 2016 zijn het er 800, resp. 5000, zie § 10.4). De wet schrijft officieren opleidingseisen voor en zij moeten als ze worden benoemd een eed of belofte afleggen.<sup>22</sup> Overige eisen die aan het functioneren van de officier van justitie worden gesteld zijn geformuleerd in de gedragscode (zie § 2.3) en de opleidingsprogramma’s die worden gehanteerd (voorheen bijvoorbeeld de RAIO-opleiding, thans een specifieke opleiding voor officieren van justitie<sup>23</sup>). Er zijn verschillende rangen voor officieren van justitie, maar de

17 Art. 3 Besluit reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket, *Stb.* 1999, 197. Dit besluit is in 2013 vervangen door het Besluit regels landelijk parket en functioneel parket, alsmede ten aanzien van het mandateren van bevoegdheden van de officier van justitie (*Stb.* 2013, 170).

18 HR 1 juli 1997, NJ 1998, 49. De Meijer & Reijntjes, aant. 20 bij art. 7-11 Sv, in: Melai/Groenhuijsen.

19 Zie § 8.5.1.

20 Aldus Jaarbericht 2012 van het OM (p. 45). In eerdere jaarverslagen zijn deze gegevens helaas niet opgenomen. Het leeuwendeel van deze 800 magistraten is officier van justitie. Op 22 november 2009 verklaarde toenmalig voorzitter van het College van procureurs-generaal Brouwer in het programma Buitenhof dat er ca. 800 officieren van justitie zijn. <[http://www.npo.nl/buitenhof/22-11-2009/VPRO\\_1135631](http://www.npo.nl/buitenhof/22-11-2009/VPRO_1135631)> (op 24:20 in de uitzending; laatst geraadpleegd in juli 2014).

21 ‘t Hart 2001, p. 64.

22 Art. 5g Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

23 In de praktijk wordt al enige tijd met deze opleiding gewerkt, formeel wordt e.e.a. bekrachtigd in de Wet van 2 december 2015 tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met een herziening van de opleiding van rechters en officieren van justitie, *Stb.* 2015, 456 samen met het Besluit opleiding rechters en officieren van justitie, *Stb.* 2016, 502, die in werking zijn getreden per 1 januari 2017 (*Stb.* 2016,

precieze rang is vanuit de wetgeving vrijwel nooit van belang: het OM is één en ondeelbaar. De officieren op een arrondissementsparket zijn ingedeeld in een van de teams en hebben vaak nog een teamhoofd boven zich, dat deel uitmaakt van de parketleiding. Hoewel in de wet alleen de hoofdofficier als leiding van het parket wordt genoemd, blijkt uit deze indeling dat ook binnen de parketten nog sprake is van hiërarchische verhoudingen.

In dit verband verdient de functie van de officier enkelvoudige zittingen nog vermelding. Deze functie is per 31 oktober 2001 ingevoerd,<sup>24</sup> onder meer om het ‘loopbaangat’ tussen de functie van parketsecretaris en officier van justitie te dichten. Op grond van artikel 136 lid 6 RO zijn deze officieren niet bevoegd om zittingen voor de meervoudige kamer van de rechtbank te doen. Na twee jaar als officier enkelvoudige zaken te hebben gefunctioneerd, konden zij dan solliciteren naar een functie als ‘volwaardig’ officier. De figuur van de officier enkelvoudige zaken wordt echter niet veel meer gebruikt omdat inmiddels een nieuwe figuur is geïntroduceerd: de ‘assistent-officier van justitie’. Zij worden benoemd als ‘plaatsvervangend officier van justitie enkelvoudige zittingen’.<sup>25</sup>

Bezien vanuit de ideaaltypische rollen van de officier als *magistraat*, *werker* en *ambtenaar*, is met de reorganisatie dus een organisatiestructuur geformaliseerd waarin centraal beleid rechtstreeks betrekking heeft op besluitvorming door officieren van justitie en waarin werkzaamheden systematisch gemandateerd kunnen worden. Dit raakt de selectie van zaken waaraan de officier aandacht besteedt alsmede de inhoud van zijn beslissingen in strafzaken. Alvorens in te gaan op de wijze waarop dit beleid tot stand komt en hoe dit binnen de organisatie doorwerkt, besteed ik hieronder eerst nog aandacht aan een ander omslagpunt dat rond het jaar 2000 bepalend is geweest voor het OM en de taakin-vulling en -opvatting van officieren van justitie: het versterken van het gezag over de politie en de kwaliteit van de opsporing.

### 4.3 Crises in de opsporing, discussie over integriteit en kwaliteit

Het gezag over de politie was, aldus 't Hart, al sinds de jaren 1960 een teerpunt. De tijd rond de millenniumwende markeert op dit terrein een belangrijk omslagpunt in de organisatie van het OM, dat van officieren een ‘omschakeling van attitude’ verlangde.<sup>26</sup> Naar aanleiding van het optreden van het Interregionaal Recherche Team (IRT) Noord-Holland/Utrecht,<sup>27</sup> kwam de integriteit van

503). In de MvT bij de wetwijziging (*Kamerstukken II* 2014/15, 34162, nr. 3) en in de NvT bij het Besluit wordt ook ingegaan op de wijze waarop de opleidingen voor nieuwe officieren en rechters er voorheen uitzagen.

24 *Stb.* 2001, 494 (Kamerstukken 26962).

25 Zie verder § 10.3.4.

26 't Hart 2001, p. 64.

27 Dit team bleek in het kader van de opsporing van georganiseerde (drugs)criminaliteit van onconventionele en niet wettelijk geregelde opsporingsbevoegdheden gebruik te maken, zo-

de opsporing ter discussie te staan,<sup>28</sup> waarna de commissie-Van Traa aan een parlementaire enquête begon.<sup>29</sup> Deze commissie kwam uiteindelijk tot de conclusie dat sprake was van een crisis in de opsporing. De 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. Daarmee hing samen dat de hiërarchische verhouding tussen OM 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, waar al mogelijk, toonde gebreken. Door gebrek aan normering, organisatie en hiërarchie was het mogelijk geworden dat een team als het IRT zijn eigen plan ging trekken.

De suggestie dat door functionarissen van het OM en de politie strafbare feiten waren gepleegd heeft nooit geleid tot een concrete verdenking. Naderhand is in het *post-Fort* onderzoek vastgesteld dat het door het OM in dat kader uitgevoerde onderzoek jarenlang heeft geleden onder gebrekkige samenwerking tussen verschillende parketten en botsende loyaliteiten. In dit verband zijn onder meer de aanbevelingen gedaan om vaker gebruik te maken van het instrument ‘tegenspraak’ en om de organisatie van (complexe) opsporingsonderzoeken duidelijker te structureren en krachtiger aan te sturen.<sup>30</sup>

De oplossing werd primair gezocht in nieuwe wetgeving: de Wet BOB (Bijzondere opsporingsbevoegdheden).<sup>31</sup> Vele ongereguleerde opsporingsbevoegdheden hebben daarmee een wettelijke basis gekregen en opsporing in de ‘proactieve’ fase werd mogelijk. De positie van de officier van justitie als gezagsdrager<sup>32</sup> van het opsporingsonderzoek is nu in artikel 132a Sv ondubbelzinnig benadrukt,<sup>33</sup> en de politie is voor veel bevoegdheden afhankelijk geworden van schriftelijke toestemming van de officier. Om controle en toezicht door de officier, de rechter en de verdediging mogelijk te maken is de politie

---

als het doorlaten van drugs en het werken met criminele burgerinformanten en -infiltranten. Onderzoek wees uit dat ook buiten dit IRT gebruik werd gemaakt van dergelijke ongenormeerde opsporingsbevoegdheden.

28 Uitgebreider hierover Lindeman 2012, p. 210-211.

29 Rapport Commissie-Van Traa 1996.

30 Van de Bunt, Fijnaut & Nelen 2001, p. 41-44.

31 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.

32 Bij gelegenheid van de invoering van de Wet verruiming mogelijkheden opsporing en vervolging terroristische misdrijven (*Stb.* 2006, 580) is art. 132a Sv gewijzigd: er staat nu dat de officier van justitie het *gezag* (i.p.v. de *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).

33 Op zich was dit niet nieuw; ook uit de politiewet volgde altijd al dat de officier van justitie degene is die het voor zeggen heeft als het gaat om het om de strafrechtelijke taak van de politie.

verplicht om op transparante wijze verslag te doen van het opsporingsonderzoek, wat ook de integriteit van de opsporing ten goede zou moeten komen. De officier dient bevelen schriftelijk en conform formele eisen te geven. Dit levert omvangrijke dossiers op. Al vrij snel na de invoering van de wet bleek dat tijdgebrek voor alle procesdeelnemers kon betekenen dat deze dossiers niet of slechts oppervlakkig werden bekeken (in de veronderstelling dat een andere procesdeelnemer er wel beter naar zou kijken), waardoor afbreuk werd gedaan aan de met de wet beoogde externe transparantie.<sup>34</sup>

De IRT-affaire betekende ook dat vanuit het OM de wens om dichter op het opsporingsonderzoek te zitten groter werd. Afdelingen van het OM als de Unit Synthetische drugs werden nadrukkelijke samenwerkingsverbanden tussen de politie en het OM waarin een geïntegreerde aanpak van criminaliteit voorop stond. Landelijk en regionaal werden gespecialiseerde teams geformeerd voor complexe onderzoeken.

De organisatie en normering van de opsporing alsmede het gezag daarover werden aldus in vrij korte tijd drastisch gewijzigd en deze wijzigingen zijn van betekenis voor de ideaaltypische rollen van de officier: de *magistraat* moest terug op de bok, de *ambtenaar* kreeg te maken met beleid in het kader van de opsporing en de *werker* werd geconfronteerd met nieuwe taken en administratieve voorschriften.

Een nieuwe crisis diende zich aan. Uit het onderzoek dat naar aanleiding van de gerechtelijke dwaling in de Schiedammer Parkmoord door de commissie Posthumus werd uitgevoerd,<sup>35</sup> bleek dat herhaling van justitiële dwalingen niet uitgesloten zou zijn als er niet zou worden opgetreden. Naar aanleiding van het rapport-Posthumus werd door de politie, het NFI en het OM gezamenlijk het PVOV (Programma Verbetering Opsporing en Vervolg) ontwikkeld,<sup>36</sup> waardoor grootscheepse veranderingen hun beslag hebben gekregen.<sup>37</sup> Voor officieren van justitie betekende het PVOV vooral dat aan hen zwaardere kwalitatieve eisen werden gesteld, waardoor alleen officieren met voldoende ervaring en opleiding de grootste onderzoeken zouden mogen gaan leiden (de zogenoemde TGO's<sup>38</sup>). Daarnaast zijn maatregelen genomen om de zogenoemde 'tunnelvisie' te voorkomen en is eraan gewerkt het 'kennissgat' tussen forensisch deskundigen en officieren te dichten. Ten slotte zijn 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

---

34 Beijer e.a. 2004, p. 271-272.

35 Posthumus 2005.

36 Zie uitgebreid § 6.6.1.

37 PVOV 2005. De verwezenlijking van dit programma is gedocumenteerd in drie voortgangsrapportages (PVOV 2007, PVOV 2008 en PVOV 2009) en een eindrapportage (PVOV 2010).

38 Team Grootschalige Opsporing.

het operationele als op het inhoudelijke vlak) en zij worden geacht een grotere transparantie ten opzichte van de rest van de organisatie te betrachten.

Ook buiten de grote dwalingen kwamen in de media de kwaliteit van het werk van officieren van justitie en het toezicht daarop binnen de parketten ter discussie te staan. De zogenoemde Zembla-lijst (waarin fouten van officieren werden opgesomd) en een aantal niet-ontvankelijkverklaringen in grote mensenhandel- en drugszaken (de onderzoeken Sierra en Tompoes) zorgden voor slechte publiciteit. Analyse van de problemen leverde enerzijds op dat lang niet in alle gevallen daadwerkelijk sprake was van de veronderstelde misstanden. In een aantal zaken volgde later alsnog veroordeling. Bovendien was door Zembla onvoldoende onderscheid gemaakt tussen het functioneren van het OM als organisatie, de functionarissen (de officieren), en andere betrokkenen. Anderzijds bleek dat in een aantal gevallen het zicht van de organisatie op de ontwikkelingen in de opsporingsonderzoeken onvoldoende was geweest en dat (onervaren) officieren van justitie onvoldoende werden begeleid en ondersteund.<sup>39</sup>

De door deze ontwikkelingen binnen het OM gevoelde imagoschade<sup>40</sup> was aanleiding voor maatregelen. Om een beter zicht te krijgen op wat zich op de werkvloer van het OM afspeelt werd – naast de specifieke, op grootschalige opsporingsonderzoeken gerichte, verbeterpunten van het PVOV – ook voor een breder palet aan strafzaken een project gestart ter kwaliteitsverbetering. Permanent Professioneel was de titel van dit project, dat werd gedragen door het Landelijk Team Verankering Kwaliteitsinstrumenten (LTVK).<sup>41</sup> Heel kort samengevat ziet het project op een parketorganisatie waarin een ‘Bureau Recherche’ onder leiding van de rechercheofficier van justitie toeziet op het verloop van de ‘gevoelige’ zaken en op de officieren die zich met deze zaken bezighouden: ‘zicht op zaken’ en ‘zicht op mensen’. Daartoe vinden periodieke overleggen plaats ten behoeve waarvan officieren geacht worden verslag uit te brengen over de lopende onderzoeken. Zie verder § 6.6.

Er zijn aldus verschillende maatregelen genomen waardoor vanuit een hiërarchische structuur het intercollegiale overleg en de daartoe benodigde transparantie (en overleg met andere belangrijke personen en instanties waarmee wordt samengewerkt) organisatorisch zijn ingebed. Officieren blijven echter rechterlijke ambtenaren die magistratelijk moeten optreden, hetgeen impliceert dat er ruimte moet zijn voor het afwegen van belangen in individuele gevallen. Het zijn hoogopgeleide functionarissen, professionals, die moeten werken binnen een hiërarchische, complexe, ambtelijke organisatie en van wie weloverwogen beslissingen worden verwacht. Ook zonder maar één voet over de drempel van een parket te zetten kan iemand zich voorstellen dat dit spanningen kan oproepen tussen de ideaaltypische rollen van de officier van justitie: de *ambtenaar* dient te voldoen aan de uit de verbeterprogramma's voortvloei-

39 Lindeman 2012, p. 221-222; *Kamerstukken II* 2009/10, 29279, nr. 110 (met bijlagen).

40 Liedenbaum e.a. 2015, p. 124.

41 Vermaas 2011. Zie ook Liedenbaum e.a. 2015, p. 124 e.v.

ende maatregelen, hetgeen voor de *werker* tijdrovend kan zijn (en tegelijkertijd noodzakelijk teneinde zijn beslissingen geaccepteerd te krijgen). De *magistraat* is enerzijds wellicht gediend bij een grotere nadruk op zijn taak, maar ziet zich aan de andere kant geconfronteerd met protocollen en overlegvormen die zijn besluitvorming kunnen beïnvloeden.

Al met al is duidelijk dat de nieuwe organisatiestructuur van het OM en de maatregelen met betrekking tot gezag, normering en kwaliteit van de opsporing een significante rol kunnen spelen in de taakopvatting en de taakinfilling van officieren. De nieuwe organisatie heeft echter nog meer consequenties. Daar waar de in deze paragraaf beschreven ontwikkelingen vooral leidden tot verandering in wetgeving en beleidsmatige verbeterprogramma's met betrekking tot de opsporing, heeft de nieuwe – centraal gestuurde – organisatie ook op het gebied van de vervolging een gedaantewisseling ondergaan die net zo goed zijn weerslag heeft op de taken van de officier van justitie. In de navolgende paragraaf ga ik daar nader op in.

#### **4.4 De rol van beleidsregels bij de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde**

##### *4.4.1 Inleiding*

De artikelen 125 en 130 RO geven sinds 1999 een duidelijke wettelijke grondslag voor de beleidsvorming door het OM, hetgeen de institutionalisering van het OM als beleidsvoerend orgaan bevestigt. De duidelijke hiërarchie faciliteert dat het beleid voor de hele organisatie bindend is. Ter concretisering van het beleid en ter invulling van het opportuniteitsbeginsel is gebouwd aan een stelsel van beleidsregels in de vorm van aanwijzingen en strafvorderingsrichtlijnen. Deze beleidsregels hebben niet alleen betrekking op opsporings-, vervolgings- en executiebeleid maar bijvoorbeeld ook op de wijze van uitvoering van opsporingstaken door officieren en de politie.<sup>42</sup> Voor de ideaaltypische rollen van de officier van justitie heeft dit in ieder geval voor de officier als ambtenaar en werker consequenties, waarbij spanningen tussen die twee rollen niet ondenkbaar zijn. Daarnaast bleek uit het onderzoek van Van de Bunt al dat het toepassen van richtlijnen consequenties kan hebben voor de officier als magistraat.

In § 4.4.2 ga ik nader in op het begrip 'beleidsregels'. In § 4.4.3 behandel ik de totstandkoming van het beleid. Een aantal beleidsterreinen (die met betrekking tot gezag over de opsporing en de vervolgingsbeslissing) komt verder in dit boek nadrukkelijk aan de orde in de verslaglegging van mijn observaties, en wordt in dit hoofdstuk niet uitgebreid behandeld.

---

42 Zie <<https://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/>>.

#### 4.4.2 Geconcretiseerd beleid: beleidsregels

Door het College worden beleidsregels uitgevaardigd. Het begrip ‘beleidsregels’ verdient hier nadere aandacht, want de term heeft binnen het OM een specifieke betekenis die niet per se overeenkomt met het spraakgebruik.

##### *OM-beleid tot 1999: richtlijnen*

Vóór 1999 werd een minder strak afgebakende terminologie gehanteerd, waarbij de term ‘richtlijnen’ als overkoepelend begrip werd gebruikt. In de toelichting bij de justitiebegroting over 1979 onderscheidde de Minister van Justitie bijvoorbeeld (a) richtlijnen betreffende de aard en techniek en tactiek van de opsporing; (b) richtlijnen met betrekking tot de organisatie van het werk en de binnen het kader van de wettelijke regelingen te volgen procedures; en (c) richtlijnen betreffende het strafrechtelijke beleid (de ‘criminele politiek’).<sup>43</sup>

Deze laatste categorie onderscheidde hij weer in drie subcategorieën. Ten eerste de richtlijnen op het gebied van beleid inzake opsporing en vervolging. Deze richtlijnen konden een prioriteitenstelling ten doel hebben, waarmee een doelmatig justitieel optreden ter handhaving van een strafrechtelijke norm wordt nagestreefd (bijvoorbeeld de toenmalige ressortelijke richtlijnen m.b.t. winkeldiefstal, waarin werd aangegeven op welke gevallen politie en justitie zich moesten concentreren). Als tweede voorbeeld noemde de minister richtlijnen die beoogden duidelijkheid te scheppen inzake de interpretatie van bepaalde strafrechtelijke normen. Als laatste noemde de minister richtlijnen die harmonisering van het justitieel optreden ten aanzien van bepaalde categorieën delicten beoogden. In de praktijk bleek dat deze richtlijnen landelijk, maar ook lokaal konden worden opgesteld. Lang niet alle richtlijnen waren openbaar.

##### *OM-beleid na 1999: beleidsregels*

Vanaf 1999 wordt in de *Instructie Beleidsregels openbaar ministerie*<sup>44</sup> echter de volgende terminologie gehanteerd. De generieke term is ‘beleidsregels’. Er zijn vier soorten beleidsregels: ‘aanwijzingen’, ‘richtlijnen voor strafvoordring’, ‘handleidingen’ en ‘instructies’.<sup>45</sup>

De term ‘aanwijzing’ sluit aan bij de betekenis die daar in de artikelen 127 en 130 lid 6 van de Wet RO aan wordt gegeven:<sup>46</sup> ‘een publiekrechtelijke rechtshandeling van algemene aard met dwingende, normatieve beleidsregels, afkomstig van het College van procureurs-generaal, die wordt gericht tot de hoofden van de parketten.’ Gezien de hiërarchische structuur van het OM kan

43 *Kamerstukken II 1978/79*, 15 300 VI, nr. 2, p. 23. Zie ook Corstens & Tak 1982, p. 124.

44 Instructie van het College van procureurs-generaal, registratienummer 20071006, geldig tot en met 31 december 2011. Een meer recente versie van de instructie is mij niet bekend.

45 <[www.om.nl/organisatie/beleidsregels](http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels)>.

46 In de *Instructie Beleidsregels openbaar ministerie* wordt verwezen naar ‘de toelichting bij artikel 127 RO’, waarmee de MvT bij de Wet Reorganisatie OM zal zijn bedoeld: *Kamerstukken II 1996/97*, 25 392, nr. 3, p. 42.

het College dus nakoming van een gegeven aanwijzing afdwingen.<sup>47</sup> Ook voor de politie zijn de aanwijzingen bindend.<sup>48</sup> In aanwijzingen kunnen beleidsregels worden gesteld over de taken en bevoegdheden van het OM, bijvoorbeeld met betrekking tot opsporings-, vervolgings- en executiebeleid.

‘Richtlijnen voor strafvordering’ zijn volgens de *Instructie Beleidsregels openbaar ministerie* een species van het genus ‘aanwijzingen’ en bevatten dwingende, normatieve regels inzake de strafvordering: ‘Een richtlijn voor strafvordering, zijnde een aanwijzing, bevat de normatieve uitgangspunten voor het transactie- en requireerbeleid’. Uit deze algemene aanwijzingen op het gebied van de strafvordering kan een indicatie van modaliteit en strafmaat worden verkregen die als uitgangspunt dient bij de beoordeling van de strafbare feiten waarop de richtlijnen betrekking hebben. Het begrip ‘richtlijn’ heeft binnen het OM dus een sterk afgebakende betekenis die nogal afwijkt van de betekenis die er in het normale spraakgebruik aan wordt toegekend.

Aanwijzingen en richtlijnen moeten openbaar worden gemaakt door middel van publicatie in de Staatscourant en zijn doorgaans ook terug te vinden op de website van het OM. Met name de strafvorderingsrichtlijnen worden gezien als ‘recht’ in de zin van artikel 79 RO en hebben op grond van de beginselen van een behoorlijke procesorde externe werking: andere partijen (doorgaans de verdachte maar soms ook het slachtoffer of andere belanghebbenden) moeten op de toepassing van de richtlijnen kunnen vertrouwen en zij kunnen zich er ten overstaan van de rechter op beroepen.<sup>49</sup> Niet alle aanwijzingen kunnen echter als zodanig worden gezien: aanwijzingen die instructienormen bevatten ter verbetering van de interne kwaliteit van het OM (bijvoorbeeld het tijdig aanbrenge van jeugdstrafzaken), lenen zich er niet voor om als rechtsregel te worden toegepast.<sup>50</sup>

Een ‘instructie’ is ‘een schriftelijke mededeling met interne normatieve regels, afkomstig van het College van procureurs-generaal, die wordt gericht tot de hoofden van de parketten’. Zij heeft een ‘dwingend intern karakter’ en kan administratieve regels (welk formulier gebruiken), gedragsregels (wie staat de pers te woord) en procedureregels (hoe ziet een slachtoffergesprek eruit) bevatten. Instructies worden gebruikt om niet-openbare beleidsregels vast te stellen over de uitoefening van taken en bevoegdheden van het OM.

Een ‘handleiding’ heeft een beschrijvend karakter en wordt gebruikt om wetgeving of een bepaalde praktijk toe te lichten. Zo kan een uniforme wetsuitleg en/of handelwijze bevorderd worden.

47 Zie ook De Wijkerslooth 2007, p. 180.

48 De Wijkerslooth 2007, p. 181.

49 HR 28 maart 1990, *NJ* 1991, 118; HR 19 juni 1990, *NJ* 1991, 119; HR 7 juli 2009, *NJ* 2010, 130 m.nt. P.A.M. Mevis; HR 15 februari 2011, *NJ* 2011, 340 m.nt. J.M. Reijntjes; HR 3 april 2012, *NJ* 2012, 346 m.nt. J. M. Reijntjes.

50 HR 5 oktober 2010, *JA* 2011, 4 m.nt. M.L.C.C. de Bruijn-Lückers, ECLI:NL:HR:2010:BN2325.



Instructies en handleidingen worden doorgaans niet openbaar gemaakt. Dat wil niet zeggen dat hun inhoud per definitie een groot geheim is, maar anders dan de aanwijzingen en richtlijnen hebben zij een intern karakter; het is ook niet de bedoeling dat derden er rechten aan ontleen. De *Gedragscode 2006*<sup>51</sup> is hiervan een voorbeeld.

In de loop der jaren zijn dus verschillende betekenissen aan de term ‘beleidsregel’ gegeven. Niet alle richtlijnen en aanwijzingen (laat staan de instructies en de handleidingen) hebben daadwerkelijk betrekking op het uitvoeren van beleid in de zin van de ‘criminele politiek’. Zij kunnen dienen ter operationele invulling van een wettelijke norm.<sup>52</sup> Vaak hebben zij een gemengd karakter: richtlijnen of aanwijzingen die vooral betrekking hebben op de aard en tactiek van de opsporing kunnen óók betrekking hebben op de wijze waarop ter uitvoering van het beleid wordt geprioriteerd.

#### 4.4.3 Aanwijzingen en strafvorderingsrichtlijnen

Het College kan op grond van artikel 130 RO aanwijzingen geven. Uit artikel 8 van het *Reglement van orde College van procureurs-generaal*,<sup>53</sup> volgt dat de minister ‘zich een oordeel kan vormen’ over een voorgenomen aanwijzing (art. 8 lid 1) en dat in voorkomende gevallen de voorgestelde aanwijzing in overeenstemming wordt gebracht met het oordeel van de minister (art. 8 lid 3).<sup>54</sup>

Binnen de strafvorderingsrichtlijnen hebben de zogenoemde *Polaris-richtlijnen*, in samenhang met de *Aanwijzing Kader voor strafvordering*<sup>55</sup> lange tijd (tot 2015) een bijzondere positie ingenomen.<sup>56</sup> De Polaris-richtlijnen zijn volgens een vaste standaard opgemaakt en moeten, ongeacht de plaats of de persoon van de beoordelaar, uniformiteit in de strafvordering bewerkstelligen. De mate van standaardisering is zo groot, dat het mogelijk is gebleken de toepassing van de richtlijnen te automatiseren, waardoor een consequente toepassing van de richtlijnen gegarandeerd is en de kans op vergissingen kleiner wordt.

51 Zie § 2.3.

52 De Wijkerslooth 2007, p. 183.

53 *Stcr.* 1999, 106, p. 13. Art. 8 luidt: ‘Een besluit van het College tot vaststelling van algemene aanwijzingen voor het transactie- en strafvorderingsbeleid en voor de uitoefening van andere bevoegdheden van de officier van justitie of van de advocaat-generaal wordt voor inwerkingtreding voorgelegd aan de Minister van Justitie, zodat deze zich een oordeel kan vormen over dat besluit.’

54 In § 4.6.2 ga ik nader in op deze procedure.

55 Kader voor Strafvordering, *Stcr.* 1999, 62, p. 28, sindsdien verscheidene malen gewijzigd, ook voor wat betreft de naam. In 2008 kreeg deze beleidsregel voor het eerst de naam *Aanwijzing Kader voor strafvordering* (*Stcr.* 2008, 19, p. 20). Ten tijde van mijn observaties was de versie uit *Stcr.* 2010, 20475 van kracht. De meest recente versie is als *Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen* gepubliceerd in *Stcr.* 2015, 4952.

56 Brouwer 2007, p. 14. Medio jaren 1990 startte het Project Ontwikkeling Landelijke Richtlijnen Strafvordering (POLARIS), dat uiteindelijk heeft geleid tot een eenvormige set richtlijnen, zie verder § 8.2.

Hiermee is gefaciliteerd dat op basis van mandaat (art. 126 RO) het nemen van vervolgings- en afdoeningsbeslissingen aan parketmedewerkers kan worden overgelaten. Dit stelsel van geautomatiseerd toe te passen beleidsregels is BOS/Polaris<sup>57</sup> genoemd.<sup>58</sup> Bij de totstandkoming van de in 1999 in gebruik genomen Polaris-richtlijnen was een landelijke werkgroep betrokken die op basis van alle regionale richtlijnen ijkpunten heeft geformuleerd, die vervolgens in den lande aan officieren zijn voorgelegd. Als er nieuwe strafvorderingsrichtlijnen moesten komen, werd een werkgroep van deskundigen op het betreffende handhavingsterrein ingesteld.<sup>59</sup>

In 2005 is een grootscheepse inventarisatie van de voor- en nadelen van het systeem gedaan, waarna onder meer een herijking van de richtlijnen heeft plaatsgevonden.<sup>60</sup> In dat kader is toen begonnen met het raadplegen van een burgerforum om ten aanzien van de te kiezen strafmaat beter aansluiting te vinden bij de samenleving. Beschuldigingen dat het OM zich daarmee ontkennelijk zou betonen voor populisme werden door de toenmalige voorzitter van het College van de hand gewezen: de inspraak van het burgerforum was slechts één van de factoren, naast informatie van een klankbordgroep, consultatie van officieren en parketsecretarissen en de uitgevoerde evaluatie van BOS/Polaris.<sup>61</sup> De invloed van de burgerfora is dus beperkt, terwijl de ervaringen met de fora door betrokkenen wel als positief worden bestempeld.<sup>62</sup> Sinds 2009 is er een Landelijke Commissie Strafvordering (LCS) actief. Deze commissie bestaat mede uit parketsecretarissen, officieren van justitie en advocaten-generaal en maakt ook gebruik van de burgerfora.<sup>63</sup>

Naast de grote hoeveelheid strafvorderingsrichtlijnen, zijn aanwijzingen als de *Aanwijzing OM-strafbeschikking*,<sup>64</sup> *Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen*,<sup>65</sup> *Aanwijzing voor de opsporing*<sup>66</sup> en de *Aanwijzing opspo-*

57 Het Beslissings Ondersteuning Systeem (BOS) maakte geautomatiseerde verwerking van de Polaris- richtlijnen mogelijk. In de wandelgangen wordt dit het BOS/Polaris-systeem genoemd. Het BOS/Polaris programma kon worden gedownload van de website van het OM, zodat bijvoorbeeld ook advocaten relatief eenvoudig kunnen controleren of de zaak wel op de juiste wijze is beoordeeld. Dit is toch wel een contrast met de aanvankelijke terughoudendheid die men eind jaren 1970 en begin jaren 1980 nog had met betrekking tot het openbaar maken van richtlijnen. Dit systeem is later op zijn beurt weer geïntegreerd in GPS (het Geïntegreerd Processen-Systeem, welk het oude systeem COMPAS moest gaan vervangen. Zie <<https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@53989/bepaalt-officier/>>.

58 Meer informatie over dit systeem in § 8.2 en in Brouwer 2007; Duker 2003, p. 85 e.v.; Bröring e.a. 2012, p. 52 e.v.

59 Duker 2003, p. 85-87.

60 Lünemann, Moll & Ter Woerds 2008, p. 6.

61 Brouwer 2007, p. 16-17.

62 Zie ook Lünemann 2013, p. 22 en Nooteboom 2013, p. 26.

63 Nooteboom 2013, p. 23; De Meijer & Simmelink 2014, p. 240-241; Bröring e.a. 2012, p. 95.

64 *Stcr.* 2015, 8971, eerdere versie *Stcr.* 2013, 33003. Daarvoor genaamd: *Aanwijzing OM-afdoening*.

65 *Stcr.* 2015, 4952. Deze aanwijzing wordt in § 8.2 toegelicht.

66 *Stcr.* 2013, 35757, eerdere versie: *Stcr.* 2003, 41.

*ringsbevoegdheden*<sup>67</sup> van groot belang voor de praktijk. Zij bevatten belangrijke organisatorische en praktische instructies, maar geven tegelijk uitdrukking aan beleidskeuzes die zijn gemaakt (zo wordt in de meest recente versie van de *Aanwijzing voor de opsporing* bijvoorbeeld uiteengezet welke zaken inmiddels aan de hand van de ZSM-werkwijze<sup>68</sup> moeten worden afgedaan). Tegelijk valt op dat veel zaken uit deze openbaar gemaakte beleidsregels *niet* op te maken zijn (op welke wijze de gezagvoering over de opsporing nu precies georganiseerd zou moeten zijn, of hoe de onlangs ingevoerde ZSM-werkwijze nu precies in elkaar zou moeten zitten).

Op tal van specifieke terreinen (huiselijk geweld, voetbal-gerelateerd geweld, jeugdstrafrecht, militaire strafzaken, zedenzaken etc.) zijn er specifieke aanwijzingen die enerzijds beogen invulling te geven aan beleid en anderzijds ook weer praktische aspecten van het behandelen van dergelijke specifieke zaken beogen te regelen.

Mede gezien het hierna in § 4.6.2 te bespreken ondoorzichtige karakter van de relatie tussen het OM en het Ministerie van Veiligheid en Justitie is het proces van ontwikkelen van (strafvorderings)beleid voor een buitenstaander niet erg transparant. Duker stelde in 2003 bijvoorbeeld voor dat het (in het kader van consistente straftoemeting) de voorkeur zou verdienen als het OM strafvorderingsrichtlijnen zou baseren op analyses van casuïstiek uit de praktijk en onderzoek naar de effecten van sanctietoepassing.<sup>69</sup> Of, en zo ja: in hoeverre, van een dergelijke werkwijze sprake is, is niet duidelijk. Ook Schuyt stelt in 2010 andermaal dat onduidelijk is in hoeverre het strafvorderingsbeleid van het OM een codificatie is van een bestaande strafvorderings- en straftoemingspraktijk.<sup>70</sup> De instelling van de LCS komt wellicht tegemoet aan deze suggesties, maar voor de buitenwereld is bijzonder weinig informatie beschikbaar over deze commissie.

Deze aanwijzingen en strafvorderingsrichtlijnen zijn bepalend voor de taakinvulling van officieren van justitie: tal van beslissingen met betrekking tot opsporing en vervolging moeten tegen de achtergrond van deze beleidsregels genomen worden. In de jaren 1970 en 1980 waren er óók al beleidsregels, maar de nieuwe – hiërarchische – organisatiestructuur van het OM faciliteert veel beter de totstandkoming, verspreiding en naleving ervan. Bovendien kan de rechter de officier aan gepubliceerde beleidsregels houden. Het is echter de vraag in hoeverre binnen het OM interne structuren zijn waarin in de breedte het oordeel van officieren van justitie wordt betrokken bij de ontwikkeling van (strafvorderings)beleid. Daarmee ontstaat het beeld van een organisatie waarin beleid eenzijdig ‘top down’ aan officieren wordt opgelegd.

---

67 *Str.* 2014, 24442, eerdere versies: *Str.* 2012, 10486, *Str.* 2011, 3240.

68 Zie § 10.3.1.

69 Duker 2003, p. 165,

70 Schuyt 2010, p. 21-22.

Een dergelijke door centrale beleidsvoering gestuurde organisatie roept vragen op over de spanningen tussen de ideaaltypische rollen van de officier van justitie. Op beleidsregels gebaseerde beslissingen hebben (in ieder geval in de organisatie) een hoge acceptatiegraad en besparen de beslisser de moeite om steeds opnieuw het wiel uit te vinden. Dat kan de officier als *werker* in de kaart spelen. Beleidsregels kunnen het besluitvormingsproces echter ook compliceren. Dat kan spanningen opleveren tussen de werker en de *ambtenaar*. Beleidsregels kunnen ook spanningen veroorzaken tussen de ambtenaar en de *magistraat*: laatstgenoemde kan zich door beleidsregels beknot voelen in zijn beslissingsruimte. Deze vragen komen vanaf Deel III van dit boek uitgebreid aan de orde.

#### 4.5 Verdere organisatorische ontwikkelingen tot 2011

In januari 2000 blikte hoofdadvocaat-generaal Vast in het NJB terug op het OM sinds de inwerkingtreding van het Wetboek van Strafvordering in 1926: de ‘elitaire herenclub’ is verworpen tot een ‘gewoner, vermaatschappelijk orgaan’. Na jaren van organisatorische, bedrijfsmatige en beleidsmatige veranderingen was de cirkel met de inwerkingtreding van de reorganisatieregelgeving volgens Vast rond: er kon weer gewerkt worden aan het klassieke vakmanschap van officieren van justitie.<sup>71</sup> Zoals hierna blijkt, was dat wishful thinking.

Het OM is met de reorganisatie en de Wet BOB sterk gewijzigd de 21e eeuw ingegaan. Afgezien van de hiervoor in § 4.3 vermelde ontwikkelingen op het terrein van de kwaliteit van de opsporing en de in § 4.4 behandelde gestage uitbouw van het stelsel van beleidsregels blijft het OM op het organisatorische vlak in beweging. Al een paar jaar na de grote reorganisatie van eind jaren 1990 ontstaat de wens om opnieuw te reorganiseren, ditmaal zonder specifieke wetswijzigingen. De werkstromen binnen de parketten blijken steeds complexer te worden. Bovendien wordt het nodig specialismen beter te organiseren. Daarnaast wordt het verschil tussen de parketten steeds nadrukkelijker zichtbaar: kleine parketten kunnen niet alle taken naar behoren uitvoeren. Ter verhoging van de efficiëntie en verbetering van de kwaliteit van de rechtshandhaving wordt in 2005 het plan *Het OM verandert* gepresenteerd.<sup>72</sup> Het plan gaat uit van een OM dat vanuit een concerngedachte gaat opereren: parketten zijn vestigingen van het concern, met een goeddeels gelijk assortiment, maar ook op de lokale markt afgestemde verschillen. De negentien parketten gaan op in grotere regio’s (de samenwerkende parketten worden regioparketten genoemd). Zogenoemde ‘kleine expertise’ zal niet meer in arrondissementverband maar in regioverband worden gevormd. Hiermee wordt de horizontale samenwerking tussen de parketten danig verstevigd. Dit proces is vervolgens (enigszins gewijzigd) op 1 januari 2013 geformaliseerd in de Wet herziening gerechtelijke

71 Vast 2000, p. 96.

72 Frielink & Haverkate 2011, p. 153.

kaart, waarin tien arrondissementsparketten worden aangewezen.<sup>73</sup> De oriëntatie op de omgeving van regio-gebonden teams blijft dus belangrijk.

Het mandateren van bevoegdheden aan parketmedewerkers is in de periode vanaf 1999 gemeengoed geworden en wordt gefaciliteerd door strak ingerichte richtlijnen en automatisering (BOS/Polaris). De transactie is al geruime tijd een veelgebruikt instrument om capaciteitsproblemen het hoofd te bieden, wat grootschalige buitengerechtelijke afdoening mogelijk maakt.<sup>74</sup> Het instrumentele gebruik van deze afdoeningsvorm, gecombineerd met steeds verder gaande automatisering, maakt dat door het OM veel sneller en consequenter op bepaalde veelvoorkomende strafbare feiten gereageerd kan worden. Om de verwerking van strafzaken nog meer te stroomlijnen wordt (ter uitvoering van voorstellen die al door de commissie-Korthals Altes en later door de onderzoeksgroep Strafvordering 2001<sup>75</sup> zijn gedaan) met de Wet OM-afdoening de figuur van de strafbeschikking ingevoerd:<sup>76</sup> de transactie (een aanbod van de officier op basis waarvan de verdachte kon kiezen vervolging te voorkomen door aan de voorwaarden te voldoen) moet op den duur plaatsmaken voor een door de officier uitgevaardigde strafbeschikking, die als daad van vervolging geldt en waarmee de officier eenzijdig schuld van de verdachte vaststelt.<sup>77</sup> Gaat de verdachte niet in verzet, dan is de straf meteen uitvoerbaar. Het procesinitiatief verschuift daarmee van het OM naar de verdachte. Het is de verwachting dat het een aanzienlijke lastenverlichting voor het OM en de strafrechter zal betekenen. In de literatuur worden echter kritische noten geplaatst bij de magistratelijke rol van de officier van justitie als deze zelf straffen moet gaan uitdelen.<sup>78</sup>

Veel werkprocessen worden gestandaardiseerd: het Geïntegreerd Proces-Systeem (GPS) moet het oude systeem COMPAS vervangen.<sup>79</sup> Bepaalde werkstromen worden gecentraliseerd. Er komt hiervoor een centrale verwerkingsunit, het parket CVOM (Centrale verwerking OM), waar de echte bulk-

73 Noord-Nederland (Groningen), Oost Nederland (Arnhem; dit arrondissementsparket bedient twee Rechtbanken, namelijk die van Overijssel en Gelderland, art. 134 lid 3 RO), Midden-Nederland (Utrecht), Noord-Holland (Haarlem), Den Haag (Den Haag), Amsterdam (Amsterdam), Rotterdam (Rotterdam), Zeeland-West Brabant (Breda), Oost-Brabant (Den Bosch) en Limburg (Maastricht).

74 Dit in weerwil van het feit dat de transactie in de aanloop naar de invoering van de Wet vermogenssancties in 1983 vooral werd gezien als een maatregel om onwenselijk geachte kortdurende gevangenisstraffen te voorkomen (Osinga 1992, p. 154-155).

75 Zie voor een samenvatting van deze voorstellen Sikkema & Kristen 2012, p. 180 e.v.

76 Wet OM-afdoening (*Stb.* 2006, 330, inwtr.: *Stb.* 2008, 4). Zie ook Sikkema & Kristen 2012, p. 185-189.

77 Haverkate 2015, p. 229.

78 Sikkema & Kristen, p. 185-189.

79 Deze operatie is op het moment van schrijven nog niet voltooid en naar verluidt zelfs stopgezet. De automatisering bij het OM vormt op bepaalde punten een hoofdpijndossier van formaat. Het vervangen van het oeroude COMPAS systeem, het invoeren van GPS, het invoeren van een systeem ten behoeve van de appelrechtspraak: het zijn allemaal geldverslindende ICT-projecten die op weinig of soms zelfs helemaal niets uitlopen, zie o.a. Jan Tromp, 'Digitalisering papieren strafdossiers een debacle', *De Volkskrant* 27 juni 2013, p. 10.

zaken ('standaardzaken') worden verwerkt: in eerste instantie de zogenoemde wet-Mulder zaken, artikel 8 VVW-zaken en artikel 30 WAM-zaken.<sup>80</sup>

Hier is dus duidelijk zichtbaar dat de *werkersrol* van de officier van justitie ook geïnstitutionaliseerd wordt: de organisatie richt zich zo in dat op grote schaal centraal zaken 'verwerkt' worden. Uiteraard is dit niet mogelijk zonder duidelijke aanwijzingen en richtlijnen voor het personeel dat met de verwerking van de strafzaken is belast, waardoor ook de *ambtenaarsrol* op institutioneel niveau zichtbaar wordt. Of, en in welke mate, de *magistratelijke* rol van de officier in het kader van deze centrale verwerking aan de orde is, is minder duidelijk: over de inrichting en organisatie van de CVOM is aanvankelijk niet veel bekend.

Intussen wordt door toenmalig advocaat-generaal Frielink in zijn oratie hardop getwijfeld of – nu door de gestroomlijnde procedures en de automatisering in feite alle eenvoudige strafbare feiten een justitiële reactie kunnen krijgen – van de positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel nog wel sprake is en of de vele organisatorische veranderingen niet ten koste gaan van kennis en kwaliteit van de leden van het OM.<sup>81</sup>

Bovenstaande ontwikkelingen laten een beeld zien van gestroomlijnde procedures en politisering van de beleidsvorming door het OM. Ontwikkelingen die andermaal kunnen leiden tot vragen over de ideaaltypische rollen van de officier die ik met mijn observaties hoop te beantwoorden: hoe werkt zijn magistratelijke rol als de beslissingen die hij moet nemen zijn gemandateerd? Hoe verhoudt de onafhankelijke magistraat zich tot de ambtenaar die politiek beïnvloed beleid moet uitvoeren? Schiet de werkersrol niet door als officieren zelf mogen straffen?

#### **4.6 Ontwikkelingen in de relatie en oriëntatie van het OM ten opzichte van de buitenwereld**

##### *4.6.1 Relatie tot (lokaal) bestuur en andere organisaties*

Het OM haalt, al dan niet lokaal, de banden steeds meer aan met andere (overheids)instanties. Daarbij is volgens De Meijer en Simmelink de rol van het OM veranderd van 'spilfunctie' naar 'één van de schakels in de gehele strafrecht-keten', in welke keten niet alleen wordt samengewerkt met het bestuur, politie en de rechter, maar ook met maatschappelijke organisaties als bijvoorbeeld de reclassering en de advocatuur.<sup>82</sup>

Binnen een arrondissement is sprake van verschillende overlegvormen met vertegenwoordigers van lokale organen. Deze overleggen kunnen beleidsaf-

80 De Meijer & Simmelink 2014, p. 182 (voetnoot 541) en p. 198.

81 Frielink 2009, p. 8-10. Hij spreekt deze oratie uit als hoogleraar Openbaar Ministerie aan de Universiteit Maastricht.

82 De Meijer & Simmelink 2014, p. 237.

spraken opleveren (eenvormige afspraken over te volgen werkwijze, prioritering, capaciteitstoedeling etc.). Het gros heeft betrekking op de inzet van de politie. Overleg met de politie vindt onder meer plaats in wat doorgaans het driehoeksoverleg wordt genoemd. Dit is een goed voorbeeld van een geïnstitutionaliseerde praktijk die centrale afstemming tussen lokale overheid, politie en openbaar ministerie faciliteert. Wie bij een arrondissementsparket vraagt of hij mag aanschuiven bij ‘het’ driehoeksoverleg zal echter snel ontdekken dat binnen een arrondissement verschillende driehoeksoverleggen plaatsvinden. Meestal wordt een onderscheid gemaakt tussen de *beheersdriehoek* en de *gezagsdriehoek*.<sup>83</sup>

In de lokale *gezagsdriehoek* (art. 13 Politiewet 2012)<sup>84</sup> overleggen de burgemeester en de officier van justitie met het hoofd van een politiedistrict. Dit overleg is bedoeld om het zogenoemde gezagsdualisme het hoofd te bieden. Dit gezagsdualisme ontstaat doordat het gezag over de politie deels in handen is van de officier van justitie (op het gebied van de strafrechtelijke rechtshandhaving, art. 12 Politiewet 2012) en deels van de burgemeester (op het gebied van de openbare orde en hulpverlening, art. 11 Politiewet 2012). Ordehandhaving en strafrechtelijke rechtshandhaving overlappen deels, waardoor afstemming nodig is tussen de twee gezagsdragers.

Op basis van de Politiewet wordt het OM gehoord met betrekking tot het beheer van de politie. De zogenoemde regionale *beheersdriehoek* (art. 41 Politiewet 2012)<sup>85</sup> is het overleg tussen de regioburgemeester,<sup>86</sup> de hoofdofficier van justitie en de politiechef van de regio.<sup>87</sup> Deze driehoek is vooral bedoeld om afstemming te bereiken over het beleid dat voor de politie-eenheid geldt. Het beheer over en beleid ten aanzien van de politie kwamen in de afgelopen jaren al steeds meer onder landelijke invloed.<sup>88</sup> Met de invoering van de Politiewet 2012 is het beheer in handen van de minister gekomen en is deze regionale beheersdriehoek in betekenis afgenomen.<sup>89</sup> Het feitelijke beheer wordt immers landelijk gevoerd en daartoe is ook een landelijke beheersdriehoek ingesteld

83 Uitgebreid hierover Van der Torre & Van der Torre-Eilert 2013.

84 Art. 14 Politiewet 1993. In verband met de leesbaarheid kies ik ervoor de relevante wetsartikelen en terminologie te hanteren van de Politiewet 2012. Mijn onderzoek vond plaats vóór de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 op 1 januari 2013. Waar nodig zal ik ingaan op verschillen. Overigens is met de inwerkingtreding van de nieuwe Politiewet geen wijziging beoogd met betrekking tot de gezagsverhouding tot de politie, wat betekent dat de rol van het OM ten opzichte van de politie op dat vlak ook niet is gewijzigd.

85 Art. 27 Politiewet 1993.

86 In de Politiewet 1993 nog de Korpsbeheerder.

87 Art. 27 Politiewet 1993 spreekt van een driehoeksoverleg tussen respectievelijk de korpsbeheerder, de hoofdofficier van justitie en de korpschef.

88 Van der Torre & Van der Torre-Eilert 2013, p. 38.

89 Sinds 1 januari 2013 is er nog maar één landelijk politiekorps en het beheer van dit korps is in handen van de landelijke korpschef. Er zijn echter nog steeds regionale doelstellingen ter verwezenlijking van de landelijke doelstellingen, art. 20 Politiewet 2012 (art. 43b Politiewet 1993).

(art. 19 Politiewet 2012). In de regionale driehoek wordt het landelijke regio-beleid zoveel mogelijk binnen de regionale kaders geïmplementeerd. Het OM heeft landelijk inspraak (via het College van procureurs-generaal, art. 18 en 20 Politiewet 2012) op het beleid van de politie. In de regionale beheersdriehoek bepalen dus de voornaamste vertegenwoordigers van het regionale bestuur, politie en justitie waar de accenten liggen en hoe de middelen worden verdeeld. De lokale beleidsvorming van het OM is dus in sterke mate afhankelijk van dit driehoeksoverleg en in steeds grotere mate onder invloed van landelijke beleidsvorming.

In het kader van dit onderzoek is relevant dat het lokale driehoeksoverleg door lokale officieren van justitie wordt gevoerd. Dit zijn dus overleggen waarin (binnen de landelijke kaders) directere invloed mogelijk is op beleidsvoering, waarbij mogelijk de belangen van de drie betrokken partijen uiteen kunnen lopen. De afspraken die in een driehoeksoverleg (of met andere externe organisaties) worden gemaakt, moeten vervolgens mede door alle andere officieren worden uitgevoerd, waarbij de in de voorgaande paragrafen genoemde spanningen weer kunnen optreden.

Naast de driehoeksoverleggen vindt er lokaal met verschillende andere instellingen overleg plaats en wordt beleid gemaakt. Daarbij denk ik aan de reclasseringsorganisaties, slachtofferhulp etc. De samenwerking is bijvoorbeeld zichtbaar als eind jaren 1990 wordt gestart met ‘Justitie in de Buurt’ (JIB): het OM opende kantoren in de wijken om dichterbij het publiek te kunnen opereren en hechter te kunnen samenwerken met lokaal bestuur en zorgpartners. Het JIB-beleid is gaandeweg ontwikkeld: de kantoren gingen ‘veiligheidshuizen’ heten waarin justitie, lokaal bestuur, politie en hulpverleningsorganisaties samen aan specifieke, complexe criminaliteitsproblemen werken, waarbij jeugd, veelplegers en huiselijk geweld vaak speerpunten zijn.<sup>90</sup> In 2012 waren er 45 veiligheidshuizen in Nederland. De veiligheidshuizen stellen zich ten doel problemen niet op beleidsniveau te benaderen, maar juist aan te pakken door overleg te voeren over concrete casus.<sup>91</sup> In het verlengde van de veiligheidshuizen is de ZSM-werkwijze ontwikkeld, waarin wordt getracht op zo kort mogelijke termijn een beslissing te nemen in strafzaken waarin de ketenpartners zo goed mogelijk complementair werken (zie over ZSM uitgebreid § 10.3.1).<sup>92</sup>

Landelijk zijn er voorts samenwerkingsverbanden met toezichthouders op allerlei terreinen (o.a. ACM, AFM, Belastingdienst) in het kader waarvan vaak convenanten zijn gesloten om de inzet van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavinginstrumenten af te stemmen. Met betrekking tot het bewaken van de financiële integriteit verdient bijvoorbeeld het Financieel Exper-

---

90 Van Vianen e.a. 2008, p. 5-12. Zie voor een voorbeeld Nouwt 2009, die een overzicht geeft van alle organisaties die in 2009 in het Veiligheidshuis Tilburg samenwerkten. Zie ook De Meijer & Simmelink 2014, p. 197-198. Zie ook <[www.veiligheidshuizen.nl](http://www.veiligheidshuizen.nl)>.

91 Van der Torre & Van der Torre-Eilert 2013, p. 89-90.

92 De Meijer & Simmelink 2014, p. 198.



tise Centrum (FEC) vermelding, een samenwerkingsverband tussen o.a. het OM, de politie, bijzondere opsporingsdiensten, de belastingdienst en financiële toezichthouders.<sup>93</sup> Ook met betrekking tot de bestrijding van georganiseerde misdaad wordt door het OM buiten de context van de strafrechtspleging samengewerkt. Onder de noemer van ‘Programmatische Aanpak’ wordt gebruikgemaakt van allerlei instrumenten buiten het strafrecht.<sup>94</sup> In het kader van het programma ‘Bestuurlijke aanpak van georganiseerde misdaad’<sup>95</sup> zijn Regionale Informatie en Expertise Centra (RIEC) opgericht: in deze centra moeten informatie en expertise samenkomen van gemeenten, provincies, OM en bijzondere opsporingsdiensten.<sup>96</sup> Het bij elkaar brengen van deze informatie kan er toe leiden dat activiteiten door criminele samenwerkingsverbanden eerder in beeld komen en langs verschillende wegen (bijvoorbeeld de Wet BIBOB) kunnen worden verhinderd.<sup>97</sup> Het ‘afpakken’ van vermogen wordt hierbij ook als een zeer belangrijk doel gezien.<sup>98</sup> Met name in het kader van dergelijke samenwerkingsverbanden wordt door het OM meer recent de opvatting gedebiteerd dat het strafrecht werkt als ‘optimum remedium’ en niet als ‘ultimum remedium’: met de inzet van strafrechtelijke bevoegdheden wordt beoogd een zo groot mogelijk effect te bereiken, ook als dat effect niet enkel met strafrechtelijke procedures wordt bereikt.<sup>99</sup>

Dergelijke samenwerking is op papier interessant en blijkt dat in de wat recentere praktijk ook te zijn. Daar staat tegenover dat vooral de officier als *werker* met nóg meer organisaties moet samenwerken en met hen informatie moet delen. Dit terwijl de *magistraat* in het kader van bijvoorbeeld de onschuldpresumptie misschien wil voorkomen dat door hem gedeelde informatie een eigen leven gaat leiden.

#### 4.6.2 Relatie tot de volksvertegenwoordiging: politisering van beleid

Politieke partijen krijgen steeds meer in de gaten dat veiligheid en criminaliteit thema’s zijn waarmee gescoord kan worden: er ontstaat een ‘strafwedloop’ waaraan ook de traditioneel wat meer gematigde partijen meedoen. Van Stokkom spreekt van een punitieve retoriek: ‘met de hete adem van de media

93 Luchtman 2007, p. 206 e.v.; Van den Broek 2011, p. 231. In het FEC zijn vertegenwoordigd: Autoriteit Financiële Markten (AFM), Belastingdienst, De Nederlandsche Bank (DNB), Financial Intelligence Unit – Nederland (FIU), Fiscale Opsporingsdienst (FIOD), Openbaar Ministerie (OM) en de Politie. Zie ook <[www.fec-partners.nl](http://www.fec-partners.nl)>.

94 De Meijer & Simmelink 2014, p. 239.

95 *Kamerstukken II* 1999/2000, 26883, nr. 3, p. 8.

96 Van der Vorm 2016, p. 124 e.v.

97 Uitgebreid hierover: Van der Vorm 2016. Zie ook Van der Torre & Van der Torre-Eilert 2013, p. 90. Zie ook <[www.riec.nl](http://www.riec.nl)>.

98 Van Duyne, Kristen & De Zanger 2015, p. 103-104.

99 Zie bijvoorbeeld de meest recente versie van de *Aanwijzing voor de opsporing* (Strc. 2013, 35757) of het tussen het OM en de Belastingdienst afgesloten *Protocol AAFD Strc.* 2015, 17271. Zie verder hierover § 10.3.

in de nek lijken veel politici vertolkers van populistische gevoelens te zijn geworden.’ Tegelijk bedrijven volgens hem de media een veroordelende retoriek waarin incidenten worden opgeblazen, terwijl ‘nuchtere cijfers’ weinig relativering kunnen bieden.<sup>100</sup>

De regering en het OM (de minister en het College vergaderen regelmatig) trachten met wetgeving en beleidsplannen tegemoet te komen aan een almaar complexer wordende ‘veiligheidsbehoefte’ van de samenleving. Van regeringswege worden in 2001 de Nota *Criminaliteitsbeheersing* (waarin nog steeds over een ‘handhavingstekort’ in het strafrecht wordt gesproken),<sup>101</sup> in 2002 het beleidsplan *Naar een veiliger samenleving*,<sup>102</sup> en in 2007 het plan *Veiligheid begint bij voorkomen* gepresenteerd.<sup>103</sup> Ook het regeer- en gedoogakkoord van het eerste kabinet-Rutte kende een veiligheidsparagraaf.<sup>104</sup> Thema’s die in vrijwel alle beleidsplannen terugkeren zijn, naast de aanpak van terrorisme, de aanpak van veelplegers, jeugdige delinquenten, georganiseerde misdaad, huiselijk geweld, meer zaken sneller en effectiever afdoen, een sterkere positie voor het slachtoffer in het strafproces en betere communicatie naar de burger. Daarnaast is op vele deelterreinen beleid ontwikkeld: dit is niet de plaats daar verder op in te gaan.

Dit beleid ligt aan de basis van de vergezichten (perspectiefdocumenten) die het OM publiceert. In die documenten benoemt het OM de speerpunten van zijn beleid waarbij het steeds ook aangeeft dat dit beleid aansluit bij het kabinetsbeleid. Tegelijk geeft het OM aan dat het kabinet bij het maken van beleid afhankelijk is van informatie die door het OM wordt aangedragen.<sup>105</sup> Dit levert het beeld op van een continue wisselwerking tussen het OM en het Ministerie van Veiligheid en Justitie, aan de hand waarvan uiteindelijk primair door de minister beleid wordt vastgesteld, dat door het OM dan weer wordt vertaald en concreetiseerd, bijvoorbeeld in het voor de onderzoeksperiode (2011) relevante perspectiefdocument *Perspectief op 2015*. Hiermee wordt voor politiek en buitenwacht een beeld geschetst van de wijze waarop het OM verwacht ‘overall’ aan zijn taak invulling te geven. Tevens worden de condities geschapen voor de organisatie van de werkzaamheden van officieren en hun ondersteuners. Beleid wordt ook gebruikt voor kwaliteitsverbetering. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het project PVOV – waarin het OM nadrukkelijk stil moest staan bij een werkwijze die erop is gericht om gerechtelijke dwalingen te voorkomen – en wederom aan de perspectiefdocumenten. De perspectiefdocumenten – en ook de jaarberichten die het OM nog steeds uitbrengt – hebben ook als functie om maatschappelijke acceptatie en inbedding van het justitieel optreden te bewerkstelligen.

---

100 Van Stokkom 2013, p. 371-372.

101 *Kamerstukken II* 2000/01, 27834, nr. 2.

102 *Kamerstukken II* 2002/03, 28684, nr. 1.

103 *Kamerstukken II* 2014/15, 28684, nr. 119.

104 Een uitgewerkt beleidsplan zag in 2014 het licht: ‘Veiligheidsagenda 2015–2018’. *Kamerstukken II* 2014/15, 28684, nr. 412.

105 Zie bijvoorbeeld de nota ‘Perspectief op 2015’, p. 3.

Om het beleid uit te voeren, zijn vaak veranderingen binnen verschillende organisaties nodig. Daartoe kan van overheidswege wetgeving worden uitgevaardigd. Het OM adviseert de regering bij het wetgevingsproces en overlegt met de politie, de Minister van Veiligheid en Justitie en een afvaardiging van burgemeesters over de taakuitvoering door en het beheer ten aanzien van de politie.<sup>106</sup> Dit ‘landelijke driehoeksoverleg’ is in de Politiewet 2012 geformaliseerd.

Om officieren en andere parketmedewerkers te binden, kan het College gebruikmaken van beleidsregels (in het bijzonder aanwijzingen en strafvorderingsrichtlijnen, zie § 4.4). In ieder geval geldt voor aanwijzingen en strafvorderingsrichtlijnen dat deze op grond van de Wet RO en het *Reglement van orde College van procureurs-generaal* in overleg met de minister tot stand moeten komen. Hoe voltrekt dit proces zich in de praktijk? Brouwer (voorzitter van het College van procureurs-generaal van 2005 t/m 2011), zegt dat er op grond van de Wet RO intensief contact moet zijn tussen het College en de minister en dat dit contact er ook daadwerkelijk is: iedere voorgenomen aanwijzing<sup>107</sup> wordt aan de minister voorgelegd opdat die daarover een standpunt kan innemen.<sup>108</sup> Dit lijkt te impliceren dat het initiatief tot het opstellen van aanwijzingen bij het College ligt. Brouwer stelt evenwel óók dat de wetgever kan beslissen dat in voorkomende situaties een Aanwijzing van het College van procureurs-generaal de voorkeur verdient boven wetgeving,<sup>109</sup> wat er weer op duidt dat wel degelijk vanuit de regering signalen naar het OM kunnen gaan dat aanwijzingen op een bepaald vlak worden gewenst.

Ook De Wijkerslooth (voorzitter van het College van procureurs-generaal van 1999 t/m 2005) geeft aan dat het college ‘hetzij autonoom, hetzij op grond van beleidsvoornemens van de Minister’ aanwijzingen voorstelt, die vervolgens aan de minister ‘voor akkoord’ worden voorgelegd. De minister heeft aldus ‘royaal een vinger in de pap’ bij de totstandkoming van aanwijzingen. Formeel lijkt nooit gebruik te zijn gemaakt van de aanwijzingsbevoegdheid die de Minister van Justitie op grond van artikel 127 RO heeft, terwijl er dus wel voorbeelden zijn van beleidsvoornemens van de minister, die het college hebben aangezet tot het initiëren van een conceptaanwijzing.<sup>110</sup> Vermoedelijk is, ondanks de toevoegingen in de Wet RO, de oude werkwijze gewoon doorgezet. Ook vóór de reorganisatie van 1999 werd in overleg strafvorderingsbeleid geformuleerd en uit die tijd zijn ook duidelijke voorbeelden bekend van strafvorderingsbeleid dat door de Minister van Justitie werd gedictieerd, bijvoorbeeld

---

106 Art. 19 Politiewet 2012.

107 Brouwer schrijft ‘beleidsregel’ maar uit de context lijkt te volgen dat hij bedoelt ‘aanwijzing’.

108 Brouwer 2010, p. 215.

109 Brouwer 2010, p. 210.

110 Zowel De Wijkerslooth als Brouwer maakt duidelijk dat hen van algemene aanwijzingen op grond van art. 127 RO niets bekend is; De Wijkerslooth 2007, p. 181; zie ook Brouwer 2010, p. 216.

in het geval van abortus of euthanasie.<sup>111</sup> Het is juist deze achterkamerpolitiek (door Schalken in de jaren 1990 als ‘knuffelsfeer’ getypeerd) die met de vernieuwde Wet RO tot het verleden had moeten gaan behoren. ’t Hart sprak in 2001 de vrees al uit dat de wettelijke regeling toch omzeild zou worden en de gewenste transparantie illusoir zou zijn: ‘Echte waarborgen dat juist de meest belangrijke zaken niet buiten de controleerbare procedures worden afgedaan of beïnvloed (...) zijn er niet’.<sup>112</sup>

Overigens eist het wettelijk stelsel alleen van *aanwijzingen* dat deze aan de Minister van Veiligheid en Justitie worden voorgelegd. Eerder vroeg ik mij in een voetnoot al af of Brouwer zich misschien vergiste toen hij schreef dat elke ‘beleidsregel’ aan de minister wordt voorgelegd. Of zou de praktijk zijn ontstaan dat ook de beleidsregels die volgens artikel 8 van het Reglement van orde College van procureurs-generaal niet aan de minister hoeven te worden voorgelegd (de instructies en de handleidingen) tóch ook steeds met diens instemming worden vastgesteld?

In de jaren 1970, 1980 en begin jaren 1990 kon nog een onderscheid worden gemaakt tussen ministeriële circulaire en beleid van de vergadering van procureurs-generaal en regionaal beleid.<sup>113</sup> Toen was niet altijd duidelijk wie nu het initiatief tot het vormen van beleid nam: er werd op zo’n regelmatige basis door het OM met het ministerie van (Veiligheid en) Justitie vergaderd dat zowel de landelijke OM-richtlijnen als de ministeriële circulaire vermoedelijk in nauw overleg het licht zagen.<sup>114</sup> Sinds de reorganisatie is duidelijk dat het monopolie op voor het OM bindende beleidsregels bij het College ligt.<sup>115</sup> Indien het in de praktijk gehanteerde overlegmodel niets oplevert, moet de minister de weg van artikel 127 RO volgen en het College opdragen een bepaalde beleidsregel te formuleren. In 2003 signaleerde Duker nog dat zowel bij het parlement als bij de minister de behoefte om zich actief met het strafvorderingsbeleid te bemoeien niet groot was.<sup>116</sup> Formele aanwijzingen tot het vaststellen van *algemene* beleidsregels lijkt de minister niet te geven. Brouwer en de Wijkerslooth geven beiden aan dat gedurende hun functioneren ook van formele *individuele* aanwijzingen tot vervolgen of niet-vervolgen geen sprake is geweest.<sup>117</sup>

111 De Doelder 1993, p. 36.

112 ’t Hart 2001, p. 93-95. Zie ook Van Daele 2003, p. 167 (met verwijzing naar veel andere literatuur).

113 Van de Bunt, Roording & Verpalen 1993, p. 1; Faber 1993, p. 5.

114 Uitgebreid hierover: Verburg 2005.

115 Ofschoon de Minister van Veiligheid en Justitie nu nog steeds voor de strafrechtspleging relevante circulaire doet uitgaan zijn deze in aantal gering en betreft het onderwerpen waarover het College van procureurs-generaal niet primair zeggenschap heeft. Een recent voorbeeld dat in dit verband kan worden genoemd is de *Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar*, *Stcr.* 2010, 5381, per 1 juli 2015: *Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar*, *Stcr.* 2015, 16504.

116 Duker 2003, p. 84.

117 Brouwer 2010, p. 216; De Wijkerslooth 2007, p. 181.

Op het informele vlak gebeurt echter wel het een en ander. In 2011 bericht *NRC Handelsblad* dat Brouwer en toenmalig minister Hirsch Ballin in 2008 een aanvaring hebben gehad over de vervolging van PVV-leider Wilders. Brouwer heeft Hirsch Ballin toen voor de keuze gesteld om een formele aanwijzing tot vervolging te geven. Daar is het echter nooit van gekomen.<sup>118</sup>

Een ander voorbeeld in deze context is de *Aanwijzing handelwijze bij beroep op noodweer*,<sup>119</sup> waarin wordt geregeld dat terughoudend moet worden omgegaan met het toepassen van vrijheidsbenemende dwangmiddelen tegen een burger die zich heeft verdedigd tegen bijvoorbeeld een inbreker of een overvaller. Deze aanwijzing wordt in de wandelgangen van het OM de ‘Teeven-richtlijn’ (sic) genoemd.<sup>120</sup>

Een heel concreet voorbeeld van strafvorderingsbeleid dat direct door de Minister van Veiligheid en Justitie is beïnvloed is te halen uit een interview met de dan net in het kabinet Rutte I benoemde minister Opstelten. Hij stelt dat personen die geweld begaan jegens politieagenten of ambulancepersoneel zwaarder gestraft gaan worden. Uit de context van het interview wordt duidelijk dat dit niet geschiedt aan de hand van wetgeving, maar aan de hand van beleid: richtlijnen. Opstelten:<sup>121</sup>

‘Intimideren, geweld plegen en bespuwen: nee. De spelregels moeten glashelder zijn. Iemand die aan onze autoriteiten komt, zal het weten. Concreet: de strafverzwaring gaat van 150 naar 200 procent. Dat betekent een veel zwaardere straf voor dit soort zaken. Dat is nogal wat, maar het is terecht. Lik op stuk. Dit is niet symbolisch. Dit is absoluut een maatregel die duidelijk aangeeft: kom niet aan de politie.

Het gezag van de politieman en -vrouw moet omhoog. Door dit soort maatregelen denk ik dat dit gaat gebeuren. De agent hoeft niet onvriendelijk te worden. Wel moet hij de ruimte krijgen om doortastend op te treden. Natuurlijk heeft het ook te maken met het vertrouwen dat de politie van de omgeving krijgt, van de bazen en het openbaar ministerie.’

Ook los van de politieke bemoeienis speelt centrale beleidsvoering een rol. Het is inmiddels zo gewoon dat alles centraal geregeld wordt, dat officieren dit eigenlijk als uitgangspunt nemen. De nasleep van het Salduz-arrest van het EHRM laat dat mooi zien: het hele OM zat te wachten op instructies van het parket-generaal: hoe nu te handelen? Het zou ondenkbaar zijn geweest dat de boodschap was geweest dat al deze hoogopgeleide magistraten zélf maar moes-

---

118 ‘Hirsch Ballin botste met OM over Fitna’, *NRC* 10 december 2011, <[www.nrc.nl/handelsblad/2011/12/10/hirsch-ballin-botste-met-om-over-fitna-12127987](http://www.nrc.nl/handelsblad/2011/12/10/hirsch-ballin-botste-met-om-over-fitna-12127987)>.

119 *Stcr.* 2010, 20474.

120 Naar de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie die, gezien zijn het wetsvoorstel dat hij eerder als lid van de Tweede Kamer indiende (*Kamerstukken* II 2007/08, 32 407, nrs. 1-3) als inspirator van de aanwijzing wordt gezien.

121 *De Volkskrant* 20 november 2010, p. 10-11.

ten zien hoe ze deze jurisprudentie van het EHRM zouden laten doorwerken in de dagelijkse praktijk. En het moet gezegd: zelfs de meest kritische buitenstaander zal vermoedelijk vinden dat centraal georganiseerde reacties binnen het OM in dit soort situaties passend zijn. Het OM wil geen ‘eilandenrijk’ meer zijn en dus moet alles zoveel mogelijk gecoördineerd worden. Dit duidt op een soms wat paradoxale houding: teveel beleid en ‘top-down management’ kan op weerstand stuiten, terwijl in andere gevallen alle ogen zijn gericht op het College in afwachting van coördinatie.

Het OM heeft door zijn institutionalisering in de strafrechtspleging een eigen rol die niet meer alleen wordt bepaald door zijn leden. Door de hechte verhouding tussen OM (vertegenwoordigd door het College) en de minister is het al lang de vraag in welke mate het OM zijn eigen beleidsagenda bepaalt en/of hoeveel invloed de minister heeft.<sup>122</sup> Uit het voorgaande wordt duidelijk dat het OM-beleid en het regeringsbeleid niet los van elkaar te zien zijn: in de stukken wordt over en weer naar elkaar verwezen. Deze verwevenheid van het beleid, waarbij (het niet gebruiken van) de aanwijzingsbevoegdheid van de minister een rol speelt, lijkt een toenemende politisering van het OM te laten zien: in het huidige politieke klimaat, waarin criminaliteit zo’n nadrukkelijk thema is, is van eigenstandige beleidsvorming door het OM geen sprake meer.<sup>123</sup> De plannen staan vooral in het teken van de implementatie van het regeringsbeleid.<sup>124</sup>

Zoveel beleid leidt tot verzadiging: waar in het verleden een plan als *Samenleving en criminaliteit* nog vele pennen in beweging bracht, lijkt de strafrechtswetenschap de belangstelling voor de beleidsplannen een beetje te hebben verloren. Slechts incidenteel wordt in de vaktijdschriften ingegaan op de vergezichten van het OM<sup>125</sup> of op nieuwe beleidsplannen van de overheid.<sup>126</sup> De niet aflatende stroom aan beleidsberichten is wellicht ook moeilijk bij te houden.<sup>127</sup>

Het is intussen de vraag of en in hoeverre de kwantiteit en de gesignaleerde politisering en de gebrekkige transparantie van de totstandkoming van beleid hun weerslag hebben op de taakinvulling en taakopvatting van officieren van justitie. De officier als ambtenaar kan in een rol terechtkomen die conflicteert met de opvattingen die hij als werker en/of als magistraat heeft.

---

122 Zie hierover verder De Doelder 1993, p. 36-39.

123 De Meijer & Simmelink 2014, p. 279-280.

124 Frielink & Haverkate 2011, p. 173.

125 Bijvoorbeeld Groenhuijsen 2007 over ‘Perspectief op 2010’.

126 Bijvoorbeeld De Haan 2008 over ‘Veiligheid begint bij Voorkomen’.

127 Zie voor een uitgebreide beschouwing over het justitiebeleid Frielink & Haverkate 2011, p. 71 e.v. en De Meijer & Simmelink 2014, p. 134-169.

### 4.6.3 Focus op de maatschappij

Ten opzichte van het beleid waarmee in de jaren 1970 werd begonnen is een kanteling te zien. Destijds was het beleid nog sterk ingestoken op het bewerkstelligen van een zekere acceptatiegraad van justitieel optreden ('t Hart: 'een weloverwogen, terughoudende hantering van het strafrecht die meer maatschappijgericht zou zijn, die beter zou inspelen op de maatschappelijke effecten van het strafrechtelijk optreden in een concrete situatie, zodat disfunctionele werkingen en dientengevolge onrust en onvrede voorkomen zouden kunnen worden').<sup>128</sup> Inmiddels is de maatschappelijke perceptie van de strafrechtspleging een wezenlijk andere. Het publiek ziet individuele verworvenheden graag beschermd tegen allerlei dreigende gevaren. Een paradoxale situatie ontstaat: een streng strafrechtelijk optredende overheid wordt door velen gezien als nastrevenswaardig, terwijl tegelijkertijd overheidsinmenging verfoeid wordt. De overheid trekt haar handen ook nadrukkelijk af van bepaalde zaken (privatisering). Deze paradox is beschreven in de literatuur over de risicosamenleving.<sup>129</sup> Men is zich (mede ook door de almaar voortschrijdende techniek) steeds beter bewust van alle mogelijke gevaren die gezondheid, welzijn en veiligheid kunnen bedreigen, terwijl de bereidheid om deze gevaren te accepteren afneemt. Daarbij wordt nadrukkelijk naar de overheid gekeken. Toenemende criminaliteit wordt duidelijk als dreiging gezien. Na de aanslagen in de VS in september 2001 komt het terrorisme ook duidelijk als bedreiging op de kaart te staan, wat leidt tot een sterk oplevende roep om maatregelen tegen het gevaar van terrorisme. Ook in Nederland worden maatregelen getroffen die in de rechtswetenschap kritisch worden ontvangen.<sup>130</sup> Aan het in de afgelopen decennia steeds toenemende populisme wordt in de politiek (en in navolging daarvan door het OM) tegemoetgekomen door in de hierboven genoemde beleidsprogramma's nadruk te leggen op meer preventie en repressie. In de literatuur worden deze ontwikkelingen met argusogen bekeken. De Jong spreekt bijvoorbeeld van een 'nerveuze, autoritaire veiligheidsideologie'.<sup>131</sup> De burger vindt het allemaal best en verwacht eigenlijk ook niet anders: hij wil immers dat de overheid hem beschermt tegen al het dreigende onheil.

In zijn meerjarenplannen en jaarberichten stelt het OM nadrukkelijk de relatie met de samenleving aan de orde. In het *Perspectief op 2010* presenteert het OM zich als een organisatie die 'verbinding met de samenleving' zoekt, aan de hand van bijvoorbeeld een duidelijker persbeleid en het consulteren van burgers over strafvorderingsrichtlijnen. In 2011 publiceert het OM het *Perspectief op 2015*, waarin het zich presenteert als een 'zichtbaar, merkbaar en herkenbaar

---

128 't Hart 1994, p. 83.

129 Zie Van der Woude & Van Sliedregt 2007; Rozemond 2006, allen verwijzend naar het werk van Ulrich Beck.

130 Zie voor een overzicht Franken 2008.

131 De Jong 2014, p. 600.

OM' dat de 'ambitie' heeft een 'effectieve bijdrage aan een veilige en rechtvaardige samenleving' te leveren, daarbij gebruikmakend van 'handhavingsbeleid dat (inter)nationaal en lokaal wordt bepaald'. Daarbij merkt het echter ook op dat het strafrecht alléén niet in staat is de veiligheidsproblemen in Nederland op te lossen en dat daarom met 'de betrokken partners' samengewerkt gaat worden om tot een 'gezamenlijke interventiestrategie' te komen. 'Effectiviteit, selectiviteit en doelmatigheid' zijn de sleutelwoorden die het OM hanteert, om enerzijds 'goed, snel en effectief' de strafzaken af te doen ('zaaksoriëntatie') en anderzijds, vanuit een 'omgevingsoriëntatie' de selectiviteit van het strafrecht te vergroten en de 'onderliggende maatschappelijke problemen' centraal te stellen. Samenwerking met anderen wordt daarbij essentieel gevonden. Een zeer belangrijke beleidswijziging, de ZSM-methode, wordt bijvoorbeeld in deze perspectiefnota geïntroduceerd. Met de uitwerking van deze methode was ten tijde van mijn veldwerk echter pas voorzichtig begonnen.

Het OM geeft aldus aan dat strafvorderlijk optreden pas maatschappelijke betekenis heeft als het 'zichtbaar, merkbaar en herkenbaar' is voor daders, slachtoffers en hun omgeving. Daarmee geeft het OM aan dat de perceptie door het publiek van een publieke institutie als het OM ook een bepalende factor is. Het beoordelen van taken als de 'strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde', en het 'gezag dragen over de opsporing' is onlosmakelijk verbonden met die perceptie. Als niet wordt gepercipieerd dat gezag wordt uitgestraald en als het publiek niet het gevoel heeft dat de strafrechtelijke rechtsorde daadwerkelijk wordt gehandhaafd zal datzelfde publiek zich afvragen of het OM zijn institutionele rol wel naar behoren speelt. Het vertrouwen van het publiek in de instituties die zich met de strafrechtspleging bezighouden (politie, rechterlijke macht, OM) is, zo is althans het algemene beeld, wisselend. Met name ten aanzien van de zittende magistratuur is het nodige onderzoek gedaan, waaruit dan vaak ook weer blijkt dat de 'kloof' tussen het volk en de rechter welbeschouwd niet altijd zo groot is als wij menen te kunnen opmaken uit de signalen op straat en/of in de media.<sup>132</sup>

#### 4.6.4 *Relatie tot de media*

Het OM is in enkele decennia veranderd van een besloten bolwerk in een meer transparante organisatie. Dat heeft veel te maken met maatschappelijke ontwikkelingen, gestart met de gezagscrisis in de jaren 1960. Door vasthoudende media, ontzuiling, versplintering van de politiek en de almaar mondiger burger (die steeds meer communicatiemogelijkheden tot zijn beschikking heeft) komen autoriteiten van allerlei kanten onder vuur te liggen. Voor wat betreft de strafrechtspleging spelen de zich steeds meer specialiserende advocatuur en de met steeds meer rechten toegeruste slachtoffers nog een rol. Het OM heeft op

---

132 Malsch 2013, p. 7-10.



een aantal punten derhalve de luiken moeten openzetten, terwijl het tegelijk belangen van verdachten en slachtoffers (privacy en veiligheid) en operationele belangen moet behartigen.

In de hedendaagse samenleving zijn de media alom aanwezig rondom de strafrechtspleging. Brants en Brants hebben de symbiotische verhouding tussen justitie, media en burger beschreven.<sup>133</sup> Zij stellen dat de media in de tijd van de verzuiling nog een paternalistische rol konden spelen waarin burgers blind vertrouwden op verslaglegging door de media en de media op hun beurt vertrouwden op de informatie die zij kregen van de autoriteiten. Toen eind jaren 1960 binnen deze constellatie de media zich kritischer tegen justitie gingen opstellen, werd daar in eerste instantie adequaat op gereageerd door het OM: sinds 1973 wordt met zogenoemde persofficieren van justitie gewerkt.<sup>134</sup> Dit wil overigens niet zeggen dat zaaksofficieren niet zelf ook met de pers praat-ten. In de jaren 1980 werd het tot dan bestaande relatieve evenwicht echter verstoord. De maatschappelijke verontwaardiging over criminaliteit (en in die tijd dan vooral over door de ‘maatschappelijke elite’ gepleegde fraudedelicten) maakten dat de media toch anders naar justitie gingen kijken, wat werd versterkt door onderlinge strubbelingen tussen het OM en de opsporingsdiensten en de roemloze wijze waarop het OM in een aantal gevoelige zaken ten onder ging. Brants en Brants: ‘de journalist is inmiddels geen gewillige boodschapper meer, die genoeg neemt met informatie die hem van de zijde van de justitiële overheid is verschaft. Hij heeft maar al te goed begrepen dat daarmee niet alleen de *free flow of information* in de democratische samenleving wordt gediend, maar ook de belangen van justitie in haar eigen legitimiteit, en dat hij niet meer te horen krijgt dan ter behartiging van die belangen noodzakelijk is.’<sup>135</sup> Inmiddels heeft ook de advocatuur het wapen van de media ontdekt en is het niet ongevoerd dat een advocaat in een grote strafzaak op TV of in de krant uitgebreid de gelegenheid krijgt tot ‘napleiten’, met daarbij niet zelden de nodige beschuldigingen aan het adres van het OM. Intussen is het ondenkbaar geworden dat de zaaksofficier van justitie de media te woord zou staan: alles gaat via de persvoorlichter. Het OM slaagt er toch minder goed in om zijn boodschap door middel van de media te verkondigen. Sensatie over een falend justitieapparaat krijgt de overhand.<sup>136</sup> Na de IRT-affaire (conflicten tussen politie en OM, tussen minister en OM én zelfs binnen het OM), waarbij ook de media als wapen worden ingezet, lijkt het voor het OM steeds lastiger de negatieve publieke beeldvorming het hoofd te bieden.

---

133 Brants & Brants 2002.

134 Brants & Brants 2002, p. 16.

135 Brants & Brants 2002, p. 19.

136 Dit lijkt voor de media soms belangrijker dan het op basis van feiten informeren en controleren. Brants en Brants geven hier het voorbeeld van de ‘vormfouten’, een in de media breed uitgemeten fenomeen dat aanleiding was voor veel borrelpraat, maar toen puntje bij paaltje kwam eigenlijk helemaal niet voor zo heel veel echte problemen heeft gezorgd; Brants & Brants 2002, p. 22.

Sensatiezucht (mede ook als gevolg van de opkomst van de commerciële omroepen) lijkt steeds vaker de boventoon te voeren boven de traditionele mediataken van informeren en controleren.<sup>137</sup> Rond de millenniumwende krijgt de burger steeds meer een stem. De emancipatie van het slachtoffer, mede dankzij ‘empathische journalistiek’ van verslaggevers als Pieter Storms en Peter R. de Vries, suggereert dat ‘de gewone burger’ zich vaak in de steek gelaten voelt (en – volgens de media – mag voelen) en dat zijn belangen soms beter worden behartigd door de media dan door het OM. Het wordt steeds normaler dat ‘gewone burgers’ een rol krijgen in de media. Er ontstaat een symbiotische driehoeksverhouding tussen media, publiek en OM, waarin alle drie partijen elkaar willen en kunnen gebruiken om hun boodschap bij een zo groot mogelijk publiek aan de man te brengen.<sup>138</sup>

De in 2002 onder toenmalig voorzitter van het College van procureurs-generaal De Wijkerslooth uitgevaardigde *Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging*<sup>139</sup> stuit op forse weerstand.<sup>140</sup> De aanhouding van een verdachte mocht bijvoorbeeld pas aan de pers gemeld worden indien de raadkamer de gevangenhouding van de verdachte had bevolen (dus na ca. veertien dagen). Het OM wil tegelijk de voorlichting zuiver houden en strenge regels met betrekking tot privacy in acht nemen en zijn eigen imago niet beschadigen. Dit leidt er in sommige gevallen zelfs toe dat officieren zaken die publiek geheim zijn ten overstaan van de pers moeten ontkennen. Beunders en Muller: ‘de vraag is of de kwaliteit van de reguliere voorlichting van het OM aan de media de toch al groeiende tendens van incidentenjournalistiek en mediahypes niet eerder structureel versterkt dan verzwakt.’<sup>141</sup> Zij constateren in 2005 dat de relatie tussen politie, OM en media behoorlijk is verziekt. Er heerst onderling wantrouwen en de autoriteiten verschuilen zich achter voorlichters en woordvoerders met schijnbaar als primair doel het bewaken van het eigen imago.<sup>142</sup> Bovendien is er een zeker conservatisme bij officieren als het gaat om het te woord staan van de meer populaire pers. De mede door de bovengenoemde Aanwijzing veroorzaakte ‘meer juridische, magistratelijke manier van opereren’ mondt uit in een zwijgcultuur waar men zelfs binnen het OM moeite mee heeft.

Een nieuwe loot aan de stam van de controlerende en informerende garde wordt intussen gevormd door (pseudo-)wetenschappers, die (vaak ook weer met steun van de media) het waarheidvindingsproces van de rechter *en plein public* ter discussie stellen en soms eigenhandig nieuwe verdachten aanwijzen.<sup>143</sup> De kloof tussen de televisiewerkelijkheid en de werkelijkheid op straat

137 Brants & Brants 2002, p. 24.

138 Brants & Brants 2002, p. 26-27.

139 *Stcr.* 2002, 140, p. 16.

140 Beunders & Muller 2005, p. 123-125, p. 136.

141 Beunders & Muller 2005, p. 138.

142 Klerks 2006, p. 30-31.

143 Zo wees Maurice de Hond bijvoorbeeld ‘de klusjesman’ aan als vermoedelijke dader in de Deventer Moordzaak.

blijft groeien, waardoor het OM steeds het onderspit delft als het gaat om de beeldvorming met betrekking tot criminaliteitsbestrijding.

Niet veel later menen Beunders en Muller echter toch een zekere verbetering te kunnen constateren, vermoedelijk niet in de laatste plaats door het aantreden van Harm Brouwer, de mediagenieke nieuwe voorzitter van het College van procureurs-generaal. Hij lijkt meer openheid en een grotere bereidheid de hand in eigen boezem te steken voor te staan. Een en ander vertaalt zich ook in een verruiming van het mediabeleid in een nieuwe *Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging*.<sup>144</sup> De koers van het OM is nadrukkelijk gewijzigd: er is minder terughoudendheid en er wordt eerder openheid van zaken gegeven. Het OM heeft getracht een nieuwe balans te zoeken tussen openbaarheid en transparantie enerzijds en de belangen van een eerlijke procesgang en privacy van de betrokkenen anderzijds, hetgeen zich uit in een actief, assertief en proactief voorlichtingsbeleid. Het wegnemen van onrust en het tegengaan van onjuiste beeldvorming zijn doelen die ook van belang kunnen zijn bij de voorlichting. Anderzijds moet natuurlijk wel gewaakt worden voor een ‘trial by media’, hetgeen betekent dat officieren in hun contacten met de pers terughoudend zullen moeten zijn.<sup>145</sup> Van Lent wijst in dit verband op de onschuldpresumptie, die overigens niet alleen het OM, maar ook de media tot terughoudende berichtgeving noopt.<sup>146</sup>

In 2012 is een nieuwe *Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging* gepubliceerd,<sup>147</sup> waarin meer aandacht wordt besteed aan de mogelijkheden om voorlichting in concrete zaken aan te grijpen om het OM-beleid in bredere zin onder de aandacht te brengen, om meer aandacht te geven aan slachtoffers en hun nabestaanden, om duidelijk te maken dat voorlichting ook afgestemd moet worden met eventuele partners waarmee in het kader van de opsporing wordt samengewerkt en om te benadrukken dat ook activiteiten op sociale media tot voorlichting gerekend moeten worden en dus onder de aanwijzing vallen. Deze nieuwe aanwijzing is dus meer een actualisering dan een koerswijziging in het voorlichtingsbeleid. Het is ook de vraag of een koerswijziging nodig zou zijn, aangezien de in 2007 ingezette koers in zijn algemeenheid niet tot significante onvrede lijkt te leiden.<sup>148</sup> Het OM (met de politie) gaat door met het gebruikmaken van de media als opsporingsmiddel. Het programma *Opsporing Verzocht* en een aantal lokale varianten als het Utrechtse *Bureau Hengeveld* zijn daarvan

---

144 Beunders & Muller 2006, p. 642-644. De hier bedoelde versie van de Aanwijzing is gepubliceerd in *Stcr.* 2006, 165, p. 9.

145 Zie Van de Pol 2007 voor een goeddeels positieve beschouwing op dit gewijzigde beleid. Kortmann neemt daarentegen met ‘afgrijzen’ kennis van de nieuwe aanwijzing: Kortmann 2007.

146 Van Lent 2008, p. 212-218.

147 *Stcr.* 2012, 8161.

148 Het onderzoek van Beunders en Muller uit 2005 is sindsdien niet meer op die schaal herhaald en zodanig kritische geluiden zijn ook niet meer waargenomen.

voorbeelden. Of en hoe op deze wijze van de media gebruik mag worden gemaakt is geregeld in de *Aanwijzing opsporingsberichtgeving*.<sup>149</sup>

De burger heeft door de opkomst van internet en sociale media een eigen kanaal om zijn boodschap naar buiten te brengen en ook steeds meer mogelijkheden om zelf onderzoek te doen en informatie te vergaren. Op deze wijze zijn de media verrijkt met zelfverklaarde journalisten, die, wars van alle traditionele normen en waarden van de media, soms als een olifant in een porseleinkast tekeergaan. Waar Brants en Brants nog constateerden dat verslaggeving vanaf de zitting er eigenlijk steeds minder toe ging doen, is vandaag de dag de aanwezigheid van twitterende rechtbankverslaggevers (al dan niet vertegenwoordigers van de traditionele media) in de zittingszaal heel gewoon en van de grotere zaken wordt in een van de late-night talkshows 's avonds nog uitgebreid verslag gedaan. Frielink stelt hierover dat verslaggeving vooral incidentgerelateerd is en dat zijn indruk is dat veel traditionele media als doorgeefluik fungeren van wat voorlichters en advocaten te melden hebben over een bepaalde strafzaak.<sup>150</sup> Het wordt steeds gewoner om camera's toe te laten in de zittingszaal en zowel de zittende magistratuur als het OM laat zichzelf ook achter de schermen filmen. De officier van justitie schuift intussen regelmatig aan bij RTL-Boulevard en heeft zélf ook een Twitter-account. Terpstra spreekt in dit verband van de 'mediatisering van het strafrecht'<sup>151</sup> en schetst een beeld waarin politie en OM in hun functioneren steeds afhankelijker worden van de media. Zij schakelen massamedia in om uitleg te geven over hun optreden en om aan 'verwachtingsmanagement' te doen, imagopolitiek te bedrijven en PR-campagnes te voeren. Ook is, volgens Terpstra, uiteindelijk het OM steeds meer de partij die afhankelijk is geworden van het beeld dat in de massamedia wordt geschetst.<sup>152</sup> In de 'gemediatiseerde arena' hebben uiteenlopende partijen er belang bij om te kunnen bepalen hoe, waar en wanneer in de massamedia aandacht wordt besteed aan de strafrechtspleging. Advocaten, politie, het OM en slachtoffers kunnen ieder eigen belangen hebben en worden soms gedwongen te reageren of te anticiperen op uitlatingen van 'de ander', wat volgens Terpstra in sommige gevallen alleen maar leidt tot meer hypes en incidentalisme.<sup>153</sup> Ook hij signaleert vervolgens dat de opkomst van de social media enerzijds instrumenten biedt om dichterbij de burger te komen, maar ook bijdraagt aan de kwetsbare positie van het OM en de politie en het voor hen nog moeilijker maakt de regie te houden. Bovendien maken social media het mogelijk dat burgers zich organiseren en als zodanig een schaduwjustitie gaan vormen. Terpstra noemt in dit verband het voorbeeld van de zogenoemde pedojagers.<sup>154</sup>

---

149 *Stcr.* 2009, 51.

150 Frielink 2010, p. 14.

151 Terpstra 2013, p. 362.

152 Terpstra 2013, p. 363.

153 Terpstra 2013, p. 365-366.

154 Terpstra 2013, p. 367-368. Zie in dit verband ook Groenouwe 2014.

De mediastroom is steeds minder makkelijk beheersbaar.<sup>155</sup> Gewone officieren hebben doorgaans een beperkte rol: de persofficier voert het woord. Tegelijk is het moeilijk voorstelbaar dat gevoelige zaken met veel media-aandacht niet nauwlettend door de parketleiding en/of het College en/of het ministerie worden gevolgd, waardoor de besluitvorming door de zaaksofficier afhankelijk kan worden van hun inmenging. Andersom zal de zaaksofficier zich kunnen afvragen of, en in welke mate, zijn zaak (reeds) geschikt is voor informatieverstrekking aan de media, waarbij ook de wens van de politie om succesvol optreden naar buiten te brengen (en minder geslaagde acties juist niet) een rol kan spelen. Ook hier zal de *werker* (die bijvoorbeeld verwacht naar aanleiding van berichtgeving bewijsmateriaal aangedragen te krijgen) andere afwegingen kunnen maken dan de *magistraat* (die bijvoorbeeld de onschuldpresumptie laat prevaleren), waarbij beide rollen ook afhankelijk kunnen zijn van de *ambtenaar* die zich moet blijven richten op het landelijk geldende mediabeleid.

#### 4.6.5 De officier en de relatie tot de verdachte en zijn advocaat

De verhouding tussen het OM en de verdediging wordt in eerste instantie beheerst door het Wetboek van Strafvordering: de verdachte staat in beginsel centraal. Praktische zaken zijn soms nader uitgewerkt in beleidsregels. De officier moet er binnen zijn magistratelijke taak actief op toezien dat de rechten en waarborgen voor de verdediging worden gerespecteerd. Daarbij hoort ook dat hij zorg draagt voor een zo volledig mogelijk waarheidvindingsproces. De officier mag zich hierdoor veel minder partijdig opstellen dan de verdachte en zijn advocaat. Binnen het kader van de wet moet hij tegemoetkomen aan onderzoekswensen van de verdediging en heeft hij ook verplichtingen. Desalniettemin is de verdachte een onderzoeksobject dat de opsporingshandelingen van de politie (onder gezag van het OM) moet dulden.

Door de centrale positie die de verdachte in het strafproces inneemt heeft vrijwel elke beslissing die de officier neemt consequenties voor hem. De belangenafwegingen die de officier moet maken hebben dan ook vrijwel altijd in belangrijke mate betrekking op de belangen van de verdachte. Door vele ontwikkelingen in de criminele politiek en in de organisatie van de rechtspraak en van het opsporingsonderzoek staat de positie van de verdachte en zijn verdediging in het strafproces onder druk.<sup>156</sup> Eerder is al gesignaleerd dat de instrumentaliteit van het strafrecht, die mede dient als waarborg tegen misbruik van bevoegdheden, kan omslaan in instrumentalisme, waarmee de rechtsbescherming geweld wordt aangedaan.<sup>157</sup> Als iemand de macht heeft om er zorg voor te dragen dat de verdachte niet te kort wordt gedaan, is het de officier van justitie. Dit veronderstelt dat de officier voldoende kennis heeft over de persoon

<sup>155</sup> Frielink & Haverkate 2011, p. 184.

<sup>156</sup> Franken 2004.

<sup>157</sup> Zie § 3.4.

van de verdachte en over de door hem gekozen verdedigingsrichting. Formeel is hier het stelsel van het samenstellen van de processtukken (artt. 126aa Sv, 149a, 149b Sv) en de toegang tot deze processtukken (art. 30 Sv e.v.) van belang, omdat op deze manier de officier verplicht wordt zijn informatie met de verdediging te delen zodat deze op haar beurt de officier kan wijzen op leemtes in zijn belangenafwegingen. De invulling van deze interne openbaarheid is in de praktijk moeizaam: advocaten hebben (zeker in het kader van de procedures rondom voorlopige hechtenis) voor hun gevoel niet altijd tijdig de beschikking over alle relevante processtukken.

In een feitelijke ontmoeting tussen de officier en de verdachte voorziet de regelgeving niet en zij zien elkaar doorgaans voor het eerst in levende lijve op de zitting. Al het overige contact loopt langs formele lijnen: officiële mededelingen worden betekend. Buiten dit formele kanaal kan er op informele basis contact zijn tussen de verdediging en de officier.

Het is in de context rondom het opsporingsonderzoek en het behandelen van de zaken op zitting dat strafrechtadvocaten zich veel nadrukkelijker zijn gaan profileren. Mede gezien ook de hiervoor besproken mediatisering van het strafrecht zijn advocaten meer zichtbaar en weten zij soms ook de media voor hun zaak te winnen. Officier en advocaat komen zo meer als partijen tegen over elkaar te staan en de verhoudingen verscherpen, hetgeen een debat op gang brengt over de polarisatie die hierdoor teweeg zou worden gebracht.<sup>158</sup>

Over de positie van de verdachte in strafzaken en over de rol van diens raadsman is bijzonder veel geschreven en dit is niet de plaats om daar iets aan toe te voegen. Ik wijs er hier slechts op dat de invulling van de verhouding tussen officier en verdachte en/of raadsman vooral aan de praktijk wordt overgelaten en dat de afwegingen die officieren in concrete strafzaken moeten maken steeds meer ook afhangen van andere belangen: het belang van voldoende transparantie (contact met de media) en het belang van het slachtoffer (zie hierna). De relatie tussen advocaat en officier in de meer alledaagse strafzaken komt in de hierboven genoemde discussie eigenlijk nauwelijks aan de orde: of en op welke wijze deze relatie implicaties had op de taakopvatting van de officieren van justitie was bij aanvang van het veldwerk een open vraag.

#### 4.6.6 *Het OM en slachtoffers*

Het slachtoffer heeft een steeds grotere rol gekregen in de strafrechtspleging. Hoewel het slachtoffer geen partij is in het strafproces, heeft het wel steeds meer rechten gekregen. Per 1 januari 2011 is op dit punt de wet (wederom) ingrijpend gewijzigd. In artikel 51a Sv e.v. is nu een definitie van het begrip ‘slachtoffer’ opgenomen en worden de rechten van het slachtoffer beschreven. Daarnaast is door het College de *Aanwijzing slachtofferzorg*<sup>159</sup> vastgesteld en

158 Frielink & Haverkate 2011, p. 180-182.

159 *Str.* 2010, 20476.

zijn er diverse andere aanwijzingen waarin ook aandacht is voor de bejegening van slachtoffers.<sup>160</sup> Het OM heeft in deze regelgeving een aantal nadrukkelijke zorgplichten: informatieverstrekking, schadebehandeling, het faciliteren van kennisneming van processtukken, het spreekrecht (al dan niet met tolk), de schriftelijke slachtofferverklaring en een slachtoffergesprek met de officier van justitie. Deze taken hoeven weliswaar niet allemaal door de officier van justitie zelf te worden uitgevoerd, maar hij houdt ze bij zijn besluitvorming wel steeds in het achterhoofd.

Het slachtoffer heeft per 1 januari 2011 een formele status: als slachtoffer wordt aangemerkt degene die als rechtstreeks gevolg van een strafbaar feit vermogensschade of ander nadeel heeft ondervonden (art. 51a Sv). Vóór die tijd had het slachtoffer in het Wetboek van Strafvordering enkel in een beperkt aantal gevallen een formele status, bijvoorbeeld als benadeelde partij, die als zodanig pas bepaalde rechten had als er een strafzaak was waarin hij zich kon voegen. Een belangrijke consequentie van de nieuwe definitie van artikel 51a Sv is dat de formele positie niet afhangt van het bestaan van een daadwerkelijke strafzaak. Het slachtoffer moet zelfs in het bijzonder worden geïnformeerd (op zijn minst door de politie) wanneer het feit waarvan hij slachtoffer is *niet* wordt vervolgd.

De emancipatie van het slachtoffer beïnvloedt het beleid van het OM: de schaarse opsporingscapaciteit wordt mede met inachtneming van de belangen van het slachtoffer verdeeld. Het gegeven dat een slachtoffer bekend is en heeft aangegeven een rol te willen spelen in een eventueel strafproces wordt in diverse aanwijzingen en richtlijnen genoemd als een factor die moet meewegen bij het nemen van de vervolgingsbeslissing.

Voor de officier kan dit leiden tot een wat tweeslachtige houding. Enerzijds is het slachtoffer wellicht een extra obstakel dat in de weg staat aan het snel en efficiënt verwerken van strafzaken, terwijl wetgeving en beleid (deels ook beïnvloed door Europese regelgeving) voorschrijven dat aandacht moet worden besteed aan het slachtoffer en hij bij een magistratelijke afweging eigenlijk niet om het slachtoffer heen kan. Tegelijk kan het slachtoffer misschien juist helpen bij het voor de rechter neerzetten van een sterke, aansprekende, strafzaak en kan het de acceptatiegraad van het handelen van de officier vergroten als blijkt dat de officier de ‘kant’ van het slachtoffer kiest. Een dergelijke benadering van het slachtoffer zou enerzijds op gespannen voet kunnen staan met de magistratelijke rol van de officier (die zich niet op effectbejag mag verlaten), terwijl anderzijds heel goed denkbaar is dat het juist de uitkomst van een magistratelijke afweging is die er toe leidt dat het slachtoffer nadrukkelijk aan bod komt in de strafzaak.

---

160 Cleiren/Verpalen 2013 (T&C Sv), Inleidende opmerkingen bij Boek I, Titel IIIA Sv, aant. 6.

#### 4.7 Afronding deel II

Van de Bunt constateerde in het begin van de jaren 1980 nog dat ‘achter het officieel gepresenteerde beeld van het OM als beleidsvoerend orgaan een organisatie schuilgaat van weerbarstige magistraten die zich niet zonder meer schikken in de rol van beleids(uit)voerend ambtenaar’. Niettemin sprak hij de vrees uit dat de mogelijkheden van magistratelijk handelen zouden afnemen onder invloed van bijvoorbeeld de (te verwachten) toenemende werkdruk. Bovendien vreesde hij voor een steeds verdergaande centrale ‘strafvorming’, beïnvloed door beleidsformuleringen en niet op lokaal niveau uitgekristalliseerd. Al met al zou op deze wijze de individuele, magistratelijke beslissing in het gedrang komen.<sup>161</sup>

In het voorgaande heb ik de ontwikkeling van het OM in de afgelopen decennia geschetst. Daarbij ben ik ingegaan op maatschappelijke en organisatorische ontwikkelingen die hun weerslag hebben gehad op het OM en die dus ook bepalend zijn geweest voor de omgeving en de omstandigheden waarin de officieren van justitie die ik heb geobserveerd hun werk doen.

De ontwikkelingen werden beïnvloed door in eerste instantie almaar toenemende criminaliteitscijfers en hoge verwachtingen van de burger ten opzichte van de overheid en het recht in het algemeen en het strafrecht in het bijzonder als het gaat om het oplossen en voorkomen van maatschappelijke problemen. De individuele burger wil vooral autonomie, maar naarmate de risicosamenleving gestalte krijgt verwacht hij ook veel van de overheid. Daarin blijkt hij overigens selectief als het gaat om de mate waarin hij voor overheidsinmenging in zijn leven plaats ziet: van betutteling moet hij niets hebben. Het OM worstelt met de capaciteitsproblemen en de maatschappelijke verwachtingen, wat blijkt uit het wisselende beleid met betrekking tot hantering van het opportuniteitsbeginsel. De enorme groei van beleidssepts uit de jaren 1970 moest medio jaren 1980 weer ongedaan worden gemaakt. Negatieve belangstelling voor politie en justitie bleef bestaan, mede aangewakkerd door breed in de pers uitgemeten organisatorische problemen: het OM mocht dan op papier met zijn tijd meegaan, de organisatie zelf was schijnbaar niet opgewassen tegen de dynamiek van dat tijdsgewricht. Enerzijds werd al aangestuurd op stroomlijning aan de hand van richtlijnen en mandaat, waardoor een strafrechtelijke reactie op veel meer overtredingen mogelijk werd. Anderzijds bleef de organisatie van het OM hangen in de structuur die al decennia bestond.

Ook de aandacht voor specifieke strafzaken nam toe, mede beïnvloed door steeds meer gespecialiseerde (en mediagenieke) strafrechtadvocaten. Zij ontdekten dat strafzaken het goed doen in de media en dat er in sommige gevallen een procesbelang kan zijn bij het betrekken van de media in een lopende strafzaak. Het OM wist minder makkelijk om te gaan met dit gegeven. De toename

---

161 Van de Bunt 1985, p. 347-348.



van het aantal te behandelen strafzaken, de toename van invloed van de jurisprudentie van het EHRM en de toename van expertise op het gebied van strafrecht onder advocaten maakten onder meer dat het OM soms moeite had stand te houden. Een andere factor was de problematische verhouding tot de politie.

Deze omstandigheden mondden, nadat enige jaren navelstaren niet heel veel had opgeleverd, uit in de door het rapport van de commissie-Donner in gang gezette reorganisatie. Zo'n beetje gelijktijdig sloeg de vlam in de pan met de IRT-affaire en leidde de parlementaire enquête van de commissie-Van Traa tot de invoering van de Wet BOB en een belangrijke wake-up call voor politie en justitie als het gaat om de gezagsverhoudingen.

Het OM van de 21e eeuw krijgt zo een wezenlijk ander gezicht. De officier heeft een veel meer nadrukkelijke rol als gezagsdrager van de opsporing. Een strakke hiërarchie, met een wettelijke verankering van beleidsvoering door het College van procureurs-generaal als centrale leiding, maakt mogelijk dat organisatie en inrichting van de taken landelijk worden aangestuurd. Het mandateren van bevoegdheden en de wens om veelvoorkomende, eenvoudige delicten door mandatarissen te laten afdoen, veroorzaakt een behoefte aan eenduidig te interpreteren strafvorderingsrichtlijnen (de Polaris-richtlijnen). Door deze richtlijnen, gecombineerd met automatisering en het mandateren van bevoegdheden is het aantal strafbare feiten waarop kan worden gereageerd gegroeid en de sepotcijfers zijn gedaald. Steeds meer overtredingen worden daadwerkelijk gehandhaafd (al dan niet strafrechtelijk en al dan niet buitengerechtelijk). Van een echt positieve interpretatie van het opportuniteitsbeginsel is daardoor niet op alle fronten nog sprake.<sup>162</sup> Door de grote vlucht die de buitengerechtelijke afdoening heeft genomen wordt de gang naar de rechter minder snel gemaakt, waardoor een deel van de activiteiten van politie en justitie zich aan rechterlijke controle en de openbaarheid onttrekt.

De voor gecoördineerde buitengerechtelijke afdoening noodzakelijke beleidsregels worden landelijk vastgesteld en dat geldt ook voor het meer algemene beleid inzake de criminele politiek. Beleidsplannen van het OM en de regering verwijzen nadrukkelijk naar elkaar waaruit blijkt dat dit beleid in nauw overleg tot stand komt. Zeker nadat de landelijke leiding van het OM in de reorganisatie van 1999 is gecodificeerd, leidt deze beleidsvorming tot centralisatie van de macht binnen het OM. 'Het OM' is dus niet meer een verzamelnaam voor een aantal magistraten met hun staf, maar een institutie op zich. Een institutie waarnaar in de risicosamenleving verwachtingsvol gekeken wordt, maar die het individu alleen als het hem uitkomt aan zijn zijde wil hebben.

Het OM heeft als taak de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, maar is bij de invulling en de uitvoering van die taak in grote mate afhankelijk van

---

162 Frielink 2013, p. 124.

de wijze waarop die ‘rechtsorde’ door de politiek wordt gedefinieerd, waarbij de (perceptie van de) maatschappelijke beleving van die rechtsorde een belangrijke rol speelt. Doordat die beleving van de maatschappij voor een deel weer wordt bepaald door de wijze waarop het OM en de politie zich van hun taken kwijten, is er een continue wisselwerking tussen het OM, de maatschappij en de politiek. Tegen deze achtergrond wordt door het OM, in samenspraak met het Ministerie van Veiligheid en Justitie, het beleid ontwikkeld met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, welk beleid door het OM nader wordt geconcretiseerd en geoperationaliseerd. De totstandkoming van dit beleid is niet altijd transparant, zodat het soms lastig is om te beoordelen in hoeverre het OM-beleid al dan niet wordt beïnvloed door de minister. Op lokaal niveau wordt in driehoeksoverleggen nadere invulling gegeven aan landelijk beleid en worden voorts daar waar mogelijk op basis van lokale behoeften verdere beleidsafspraken gemaakt. In die driehoeksoverleggen wordt het OM vertegenwoordigd door lokale officieren. Alle parketten hebben (mede daartoe) doorgaans ook een aantal beleidsofficieren met beleidsmedewerkers in dienst. Het meer operationele beleid en het strafvorderingsbeleid lijken door het OM meer zelfstandig te worden vormgegeven. Met name op het gebied van veelvoorkomende criminaliteit wordt de handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde ingekaderd door strafvorderingsrichtlijnen en enkele belangrijke aanwijzingen, waarmee enerzijds wordt beoogd bij te dragen aan de rechtszekerheid, maar anderzijds invulling wordt gegeven aan de prioriteiten die op grond van het beleid worden gesteld zodat de beperkte capaciteit aan de juiste zaken wordt besteed. Bovendien maken deze richtlijnen mogelijk dat mandatarissen vervolgings- en afdoeningsbeslissingen nemen. Het zijn vooral deze beleidsregels waarmee officieren op de werkvloer te maken krijgen en die significante invloed kunnen hebben op hun taakopvatting en taakinvulling, waardoor spanningen tussen de ideaaltypische rollen van de officier aan het licht kunnen komen.

Intussen moet niet uit het oog worden verloren dat het OM als beleidsvoerend orgaan een zeer grote stempel kan drukken op de inrichting van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, aangezien er geen rechtstreekse parlementaire controle is op deze beleidsvoering en de totstandkoming ervan. Weliswaar wordt de Tweede Kamer op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen binnen het OM, maar de Minister van Veiligheid en Justitie en het College van procureurs-generaal hebben een grote discretionaire ruimte.

De plaats die een individuele officier van justitie in alle hierboven beschreven ontwikkelingen inneemt is allerm minst eenduidig te beschrijven. Het OM wordt in de media vooral vertegenwoordigd door een beperkt aantal officieren in grote zaken en door persofficieren: de overige officieren blijven betrekkelijk anoniem. Over de wijze waarop zij hun werk doen is voor de buitenwacht niet veel duidelijk. Het adagium ‘Het OM is een en ondeelbaar’ blijft onverkort van toepassing en kan door de centralistische organisatiestructuur zelfs eenvoudiger

worden waargemaakt. Zelfs als grote gerechtelijke dwalingen aan het licht komen zijn het niet de individuele officieren die in beeld komen, maar treedt 'het OM' naar voren om verantwoording af te leggen en verbetermaatregelen aan te kondigen. Evaluatieonderzoek naar de inwerkingtreding van de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden en ook alle verslaglegging rondom het verwerken van het 'post-Schiedammer Parkmoord'-trauma laten zien dat officieren van justitie in grote(re) strafrechtelijke onderzoeken een intensieve rol spelen en dat het leiden van en/of gezag dragen over het politieonderzoek een uitermate belangrijk deel van de taakinvulling is. Officieren van justitie zijn dus nog steeds een *conditio sine qua non* voor de strafrechtelijke handhaving: zonder hen kunnen de taken en bevoegdheden van het OM niet worden uitgeoefend. Tegelijk laten verbeterprogramma's zien dat binnen de organisatie behoefte bestaat aan een beter zicht op het werk van de officieren, waartoe maatregelen worden genomen die tot meer intervisie en coördinatie moeten leiden.

Deze taken en bevoegdheden van officieren worden niet alleen maar bepaald door het kader van wetgeving, politieke invloed en beleid. Zij worden óók beïnvloed door (1) de wisselwerking met andere instituties, (2) door de perceptie van de institutie door de media en de maatschappij en (3) door de mensen die deel uitmaken van de institutie. De maatschappij heeft hoge verwachtingen van en veel belangstelling voor de strafrechtspleging in het algemeen en (dus) ook van/voor het OM. De media spelen een belangrijke rol bij de perceptie van het OM door het publiek. De politie is onmisbaar voor het OM. Hetzelfde geldt voor de rechterlijke macht. De rol van en de verhouding tot de politiek, de politie en de rechterlijke macht zijn enerzijds geformaliseerd in de wet maar de wisselwerking tussen deze instituties vindt (direct en indirect) op vele andere manieren plaats.

Nu is de wisselwerking tussen maatschappij en institutie niet nieuw: in de jaren 1960 hebben we bijvoorbeeld al gezien dat onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen het OM een ander vervolgingsbeleid heeft ontwikkeld (het opportuniteitsbeginsel werd voortaan positief toegepast). De wisselwerking was zelfs de voedingsbodem voor het plan *Samenleving en criminaliteit*. De emancipatie van het slachtoffer is ook een ontwikkeling die voor het OM, mede door maatschappelijke druk, tot aanpassing van zijn werkwijze en beoordeling heeft geleid. Met zijn institutionele beleidsvoerende rol is het OM tegelijkertijd continu bezig om veranderingen in de maatschappij te bewerkstelligen.

Op voorhand is duidelijk dat een institutie als het OM een weinig benijdenswaardige dubbelrol heeft te vervullen. Enerzijds heeft het publiek torenhoge verwachtingen van de criminaliteitsbestrijding. Elke gemaakte fout wordt breed uitgemeten. Anderzijds houdt het begrip voor het OM (en de rest van het justitiële apparaat) op zodra iemand het object van handelen wordt ('ga toch dieven vangen'). In die spagaat moet de institutie haar bestaansrecht behouden zonder door bijvoorbeeld populisme of instrumentalisme haar institutionele waarden te verloochenen.

Het zal de lezer na het voorgaande waarschijnlijk duizelen. Hij zal zich wellicht afvragen waarom hij dit allemaal moet weten om een beeld te kunnen krijgen van de dilemma's die een gewone officier van justitie bij zijn werk tegenkomt. Allereerst deelt de lezer dan het gevoel dat ik had toen ik begon met mijn veldwerk bij het OM. De hoeveelheid informatie die over deze organisatie beschikbaar is, is enorm. Bovenstaande is nog een zeer grove selectie. Belangrijker is echter dat van officieren wordt verlangd dat zij zich bewust zijn van al het bovenstaande, en meer! Het is zonder meer mogelijk om dagenlang op het OM-tranet te surfen en alleen maar instructies, nieuwsbrieven, beleidsregels en dergelijke te raadplegen. Lang niet alles is dagelijkse kost, maar als het er op aan komt wordt het wel bekend verondersteld. Maatschappelijke ontwikkelingen, berichtgeving in lokale media, politieke ontwikkelingen, organisatorische ontwikkelingen en, last but not least, juridische ontwikkelingen: de officier moet zijn sensoren altijd aan hebben staan en moet weten wat hem te doen staat als deze ontwikkelingen een rol kunnen spelen bij een van de belangenafwegingen die hij moet maken.

In het voorgaande heb ik steeds opnieuw aangegeven hoe de geschetste ontwikkelingen zouden kunnen leiden tot spanningen tussen de ideaaltypische rollen van de officier van justitie. In de navolgende delen van dit proefschrift zal ik aan de hand van mijn observaties onderzoeken of en in welke mate dergelijke spanningen ook waar te nemen zijn geweest.

DEEL III

OBSERVATIES: PROLOOG



## De officier van justitie aan het werk

### 5.1 Inleiding

In het navolgende schets ik aan de hand van mijn observaties op de verschillende parketten een beeld van de wijze waarop officieren van justitie invulling geven aan hun taken en welke factoren een rol lijken te spelen bij de beslissingen die ze daarbij nemen. Wie gedurende langere tijd een officier van justitie volgt kan al snel het spoor bijster zijn, zelfs indien hij meent de organisatie en inrichting op papier goed te kennen. De vele bi- of multilaterale overleggen en overlegjes, al dan niet op ad-hocbasis, al dan niet telefonisch, maken al snel duidelijk dat een officier een spin in het web is, een schaker op vele borden. Maar wie het web heeft gespannen, of met wie er nu allemaal geschaakt wordt, dat wil nog niet zo eenvoudig duidelijk worden. De complexe organisatie van en rond het OM maakt dat de officier van justitie vanuit vele windrichtingen aangevlogen kan worden. Een observator zal dus allereerst moeten trachten inzicht te krijgen in deze organisatie om zo de activiteiten van de officier te kunnen plaatsen. De interactie van officieren met personen om hem heen mondt vaak uit in een beslissing: een bevel, instemming (of juist niet), meedenken. Afhankelijk van de context is de beslissing van de officier wettelijk vereist, institutioneel vereist, of – domweg – vereist omdat niemand anders de knoop kan of wil doorhakken.

De toegevoegde waarde van het ambt van officier is zijn magistratelijheid, wat veronderstelt dat zijn beslissing in ieder geval een magistratelijke component moet hebben. De afwegingen van de officier van justitie hebben evenwel vrijwel altijd ook niet-magistratelijke aspecten. Hij neemt soms tientallen beslissingen op een dag en veel daarvan zijn onderdeel van een bepaalde routine. Routineus genomen beslissingen kunnen óók magistratelijk zijn, maar van buiten is de magistratelijke component van de afwegingen niet zo duidelijk zichtbaar. Pas als achteraf de balans wordt opgemaakt kan dan wellicht worden vastgesteld op welke wijze de officier bepaalde belangen wel of niet heeft meegewogen. De beslissing kan mondeling worden genomen (en moet misschien later schriftelijk worden bevestigd) of de beslissing moet slechts nog met een handtekening worden bekrachtigd. Bovendien zijn sommige beslissingen de uitkomst van een proces waarin is overlegd met politie, openbaar bestuur, col-

lega's of parketleiding. De afwegingen die bij de beslissing worden betrokken kunnen door die overleggen worden beïnvloed.

Mocht nog iemand het beeld hebben dat een officier van justitie plechtig achter zijn bureau machtswoorden uitspreekt: die tijden zijn echt lang vervlogen. Het is in deze dynamische constellatie moeilijk om te duiden welke factoren een rol spelen bij de beslissingen die de officier neemt en welke belangen hij daarbij tegen elkaar afweegt. Net zomin is altijd duidelijk of alle beslissingen hem *qualitate qua* worden voorgelegd. Daar waar de officier inderdaad in zijn hoedanigheid van officier van justitie wordt aangesproken, is het van belang of en in welke mate er een spanning te zien is tussen magistratelijke, ambtelijke en organisatorische afwegingen.

In deze korte proloog geef ik, om de sfeer te schetsen, een weergave van mijn eerste indruk van het OM tijdens mijn veldwerk (§ 5.2). Daarna zal ik de inrichting van de door mij geobserveerde parketten beschrijven (§ 5.3). Daarbij komt een aantal alledaagse overleggen voorbij: het zijn vaak deze alledaagse overleggen, waarbij officieren bij elkaar komen en ervaringen uitwisselen, die diepte kunnen geven aan de observaties.

## 5.2 Een eerste indruk: 11 januari 2011

De eerste dag van mijn veldwerk. Een dag die, naar later blijkt, veel elementen bevat van het werk van een doorsnee-officier van justitie in een zogenoemd Maatwerkteam.<sup>1</sup>

Een koude januariochtend, het is nog maar net licht. De kamer biedt uitzicht op de stad. Ik maak kennis met een van de officieren die mij in eerste instantie op sleeptouw zullen nemen. Lang duurt ons introductiegesprek niet, want meteen gaat de telefoon: het wordt een vrij lang onderhoud met een medewerker van het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP) over de behandelbehoefte van een verslaafde verdachte die later op de dag op zitting zal staan. De veelpleger zit sinds enige weken in voorlopige hechtenis wegens enkele winkeldiefstallen. Het NIFP wil behandelen en zoekt met de officier naar mogelijkheden om de behandeling zo snel mogelijk te starten; bijvoorbeeld door voorwaarden te stellen aan de schorsing van voorlopige hechtenis. De officier heeft de zaak later die dag op zitting: moest hem overnemen van een zieke collega en krijgt dit nu dus op het laatste moment op zijn bordje.

Er volgt nog een telefoontje van de politie over een zaak die in België zou moeten worden opgepakt, maar de Belgische autoriteiten zien het niet zo zitten. De officier ziet weinig heil in verder aandringen bij de Belgen op nader onderzoek.

---

1 Zie voor een uitleg over de onderverdeling in teams § 5.3.



Een derde telefoongesprek gaat over een onderzoek naar een sterfgeval dat wellicht aan medisch falen te wijten is. De officier hoort de politie uitgebreid aan (hoewel de informatie later ook nog gefaxt zal worden).

Door al die telefoongesprekken komt hij wel een beetje in de problemen: hij moet eigenlijk de invalzitting voorbereiden maar komt er nauwelijks meer aan toe om zich nog enigszins in te lezen.

Hij geeft mij de stukken van het driehoeksoverleg dat hij later die middag zal hebben met de burgemeesters van twee kleinere gemeenten uit de politieregio. Dat is een van de vele driehoeken (alleen in deze politieregio zijn er kennelijk al een stuk of tien). In de stukken gaat het over bepaalde prestatieafspraken. Kennelijk zijn er te weinig milieuzaken opgepakt door de betreffende afdeling. De officier stelt (later ook tijdens de driehoek) dat het publiek bij milieuvervuiling doorgaans aan hele andere dingen denkt dan die door de betreffende afdeling worden opgepakt.

In de stukken wordt herhaaldelijk gerept van ‘OM-verdachten’. Ik vraag de officier wat dat zijn. Dit zijn verdachten die door het OM in onderzoek worden genomen. Later zal hij me uitleggen dat het voorkomt dat aan de politie wordt gevraagd om de zaken te seponeren. Dan tellen de sepots niet mee voor het OM. We gaan naar de zittingszaal voor de invalzitting. De zaak vóór de onze loopt enorm uit. Het geeft de officier de gelegenheid om alsnog even het dossier te bestuderen.

Het wachten duurt lang. De officier vertelt: PR- en kantonzittingen worden doorgaans per zitting ingepland, met één officier. De bulk van die zittingen komt direct van de politie. De zaken worden, al naar gelang hun zwaarte, beoordeeld door een parketsecretaris of een AJM (administratief-juridisch medewerker). In beide gevallen worden, aldus de officier, alle beslissingen genomen door deze parketmedewerkers en krijgt de officier van justitie de zitting een week of twee van te voren te zien. De parketmedewerkers komen soms wel even ‘levellen’, maar vaak ook niet. De officier van justitie kan als hij wil nog wel wijzigingen aanbrengen maar dan moet hij wel op tijd werken! De officier vindt dat de medewerkers nog wel meer zouden kunnen doen. Het op een rij zetten van alle relevante bewijsmiddelen in een zaak moeten officieren volgens hem vaak zelf doen, maar dat zou prima uitbesteed kunnen worden. Hij zegt eigenlijk: de zittingen kan niemand overnemen dus die moet ik zelf doen; veel van het andere werk is vooral administratief van aard. Bijvoorbeeld ook gedoe met BOB-bevelen.

Eindelijk: de zitting kan beginnen. De politierechter vindt dat, gezien de problematiek van de verdachte, deze zaak beter naar de meervoudige kamer (MK) kan worden verwezen. Dit is door de politierechter niet van tevoren kortgesloten met het OM of met de advocaat, terwijl dit volgens de officier van justitie wel had gekund. Het blijkt echter dat alle betrokkenen de zaak op een laat moment hebben bekeken. De zaak wordt vandaag in ieder geval niet inhoudelijk behandeld.

Na het onderzoek ter terechtzitting neemt de officier me mee naar de driehoek. De deelnemers worden vandaag – bij wijze van uitzondering, om een kijkje in de keuken te kunnen nemen – ontvangen op het parket: normaal vindt

het driehoeksoverleg plaats bij de burgemeester. Een beleidsmedewerker van het parket heeft de driehoek voorbereid: hij heeft met beleidsmedewerkers van gemeente en politie al een keer vergaderd. Deze beleidsmedewerker is niet aanwezig bij de feitelijke driehoek. Daarbij zijn, voor zover ik begrijp, aanwezig: de burgemeesters van de twee gemeentes die in het gebied vallen (één van hen is ziek); hun beleidsmedewerkers en twee functionarissen van de politie. Na een lunch en een inleidend programma, waarbij ook de ‘weekdienst’<sup>2</sup> wordt bezocht, vindt de daadwerkelijke vergadering plaats.

De vergadering wordt ingeleid door de teamleider van het Maatwerkteam, die vertelt dat vanuit de parketleiding is besloten dat het met de driehoeken wel een tandje minder kan. Er zijn volgens de teamleider meer dan veertig driehoeksoverleggen (maar de officier vraagt zich af of dit wel klopt) en die vinden zeer geregeld plaats: kleine driehoeken eens in de zes weken, maar die met grote steden bijvoorbeeld elke veertien dagen. De parketleiding vindt officieren van justitie te duur om daar steeds bij te zijn en voor de toekomst wordt niet uitgesloten dat enkel nog een beleidsmedewerker komt. Hoe het precies zal gaan is nog niet helemaal duidelijk. De aanwezige burgemeester geeft aan dat hij niet blij is als hij niet met een officier maar met een ‘onderpaus’ te maken gaat krijgen en betwijfelt of er op deze manier nog wel voldoende binding is met de regio.

Tijd voor het daadwerkelijke driehoeksoverleg: de pagina’s lange notitie over milieuzaken wordt in een minuut afgedaan. Vervolgens wordt voornamelijk op basis van de stukken verder gesproken. De vertegenwoordigers van de gemeentes en de politie voeren voornamelijk het woord. De officier van justitie lijkt vooral afwachtend of constructief kritisch: ‘ik zie dat jullie een aantal aandachtsgebieden hebben vastgesteld. Dat zegt op zichzelf weinig. Formuleer welke problemen er zijn en welke doelstellingen je hebt!’.

Uit het overleg blijkt dat lokale politiek en landelijke politiek soms heel verschillende prioriteiten stellen en dat bestuurders, politie en OM een modus moeten vinden om die verschillende beleidsterreinen te combineren. De burgemeester geeft aan dat hij daarom toch tegemoet moet komen aan bijvoorbeeld de lokale wens om hondenpoepoverlast aan te pakken.

Het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC<sup>3</sup>) komt ter sprake. De aanwezigen blijken niet goed te weten wat het RIEC precies doet.

Er wordt vervolgens uitgebreid gesproken over de aanpak van woninginbraken. Deze vormen in de ‘donkere dagen’ een groot probleem. Er is vanuit gemeentes weinig preventiebeleid gevoerd. Door de politie is wel een speciaal woninginbraakteam ingesteld. Dit team kampt echter met het algemene probleem dat er veel onervaren krachten in werkzaam zijn. Deze klacht wordt ook door het OM op tafel gelegd. De officier vindt dat hij op dit vlak veel moet aansturen. De politie geeft ook aan dat op het vlak van buurtpreventie meer kan gebeuren. Mensen zien iets en bellen daar pas twee dagen later over: dat is ui-

---

2 Zie § 6.3.

3 Een samenwerkingsverband tussen verschillende overheidsinstanties om georganiseerde criminaliteit tegen te gaan. Zie <[www.riec.nl](http://www.riec.nl)>.

tervaard een gemiste kans. Er komt nog een andere opmerking op tafel: volgens het beleid moet de politie vooral investeren in zaken met een daderindicatie. Het probleem is juist dat veel inbraken géén daderindicatie hebben. Die bleven dus eerder links liggen. Veel concrete besluiten worden er niet genomen: het lijkt meer op het inventariseren van behoeftes en het bespreken van het verloop van bepaalde werkprocessen.

De balans aan het eind van de dag: overleggen over het lot van een verdachte, het overnemen van werk van een zieke collega, door allerlei telefoontjes nauwelijks aan het voorbereiden van de zaak toekomen, geruime tijd wachten alvorens ‘aan de beurt’ te komen bij de rechter, uiteindelijk de zitting in rook zien op gaan, het ontvangen van de partijen van de driehoek om hun een indruk te geven van de werkwijze van het parket, een driehoeksoverleg voeren dat grotendeels ambtelijk is voorgekookt en door de parketleiding niet zeer noodzakelijk wordt geacht, hondenpoep en kwakkelende politieteams voor woninginbraken. Zien alle dagen er zo uit? Nee, maar toch bood deze dag een aardige dwarsdoorsnede van de werkzaamheden waar een officier van justitie in een Maatwerkteam zich mee bezighoudt.

### 5.3 De inrichting van een arrondissementsparket ten tijde van mijn veldwerk

In deze paragraaf beschrijf ik de organisatie van het OM zoals ik dat aan het werk heb gezien tijdens mijn observaties op arrondissementsparketten en het Landelijk Parket. Het OM blijkt enerzijds vrij autonoom te zijn in de inrichting en organisatie van de parketten. Een strakke wettelijke regulering (zoals die voor de rechtbanken en gerechtshoven wel bestaat) wordt niet nodig geacht.<sup>4</sup> Desalniettemin wordt landelijk toch naar een zekere uniformiteit gestreefd. Het plan *Het OM verandert*<sup>5</sup> had vanaf 2005 al geleid tot het instellen van elf regioparketten: samenwerkingsverbanden tussen arrondissementsparketten. In verband met de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Politiewet 2012 is het aantal arrondissementsparketten verminderd tot tien en zijn de politiekorpsen opgegaan in één nationaal korps met tien politie-eenheden.<sup>6</sup> De processen rondom die veranderingen waren in 2011 in gang, maar bleken van gering belang voor de dagelijkse praktijk die ik beschrijf in dit onderzoek. Ik zal zoveel mogelijk in algemene termen schrijven die zowel onder de oude als de nieuwe situatie hanteerbaar zijn.

De inrichting van het OM is in grote lijnen als volgt: elk arrondissement heeft een eigen parket. Daarnaast is er een aantal landelijke onderdelen die

4 *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, nr. 3, p. 30.

5 Zie § 4.5.

6 Tijdens mijn veldwerk werd nog veel van ‘politieregio’s’ gesproken. Die term laat ik in citaten staan, voor het overige zal ik de term politie-eenheden hanteren.

strafzaken in eerste aanleg behandelen. De zogenoemde tweede lijn, waar de strafzaken in hoger beroep worden behandeld, is het ressortsparket. Het parket-generaal stuurt al deze parketten aan maar heeft zelf geen uitvoerende taak op het gebied van het behandelen van strafzaken.

Waar het in deze studie natuurlijk om gaat is de omgeving waarin de officier van justitie zijn werk moet doen: het arrondissementsparket. De inrichting van een parket is een symbiose van wettelijke eisen, praktische wensen, lokale behoeften en beleidskeuzen. In het kader van de uitvoering van de reorganisatie van 1999 is bedacht dat de parketten in regionale units moesten worden ingedeeld. Voorts werden de parketten ingedeeld in teams: elk team is een samenwerkingsverband tussen officieren, parketsecretarissen en administratieve ondersteuning, dat samen verantwoordelijk is voor de gehele zakenstroom (die bijvoorbeeld uit een bepaalde regio afkomstig is). Ten slotte moest het parket duidelijk inhoudelijk beleid voeren op basis waarvan, aan de hand van het opportuniteitsbeginsel, keuzes worden gemaakt met betrekking tot de rechtshandhaving. Dit beeld van een parket is destijds gegoten in het model van het *Ideaal-Typisch-Parket* (ITP).<sup>7</sup> Bij veel parketten zijn er naast regionale teams ook nog specialistische teams, onder meer gericht op grootschalige onderzoeken, verkeerszaken en jeugd.

Waar het *Ideaaltypisch Parket*, dat in het kader van de reorganisatie van 1999 werd 'bedacht', vooral was gericht op het verdelen van parketten in handzame, regionaal georiënteerde teams, werd in 2005 in het kader van 'Het OM verandert'<sup>8</sup> gekozen voor een indeling naar de aard van de te behandelen zaken: standaardzaken, maatwerkzaken en bijzondere zaken. Beide inrichtingsmodellen kennen overigens lokaal nog afwijkende invullingsvormen, waarbij bijvoorbeeld de Maatwerkteams ook weer regionaal verdeeld kunnen zijn. Tijdens mijn observaties was op beide parketten sprake van de verdeling in Standaardzakenteams, Maatwerkzakenteams en Bijzondere Zakenteams.

Het *Standaardzakenteam* is bedoeld om strafzaken af te doen die veel voorkomen en doorgaans eenvoudig kunnen worden opgelost en afgedaan. De vervolgings- en afdoeningsbeslissingen zijn in de meeste gevallen te baseren op beleidsregels en een flink deel van de strafzaken wordt buitengerechtelijk afgedaan. De wet voorziet in de mogelijkheid dat het nemen van die beslissingen en het uitvaardigen van dagvaardingen en strafbeschikkingen worden gemandateerd aan een van de medewerkers van het parket (art. 126 RO). Dit zijn in de regel parketsecretarissen of administratief-juridisch medewerkers. Veel officieren van justitie zijn op het Standaardzakenteam niet nodig omdat de meeste zaken door gemandateerden worden afgehandeld. De ontwikkeling binnen het OM (al veel eerder ingezet) dat steeds meer kleine, veelvoorkomende strafbare feiten (a) buitengerechtelijk en (b) door gemandateerden worden afgedaan heeft door het instellen van de Standaardzakenteams een grote vlucht

7 Fijnaut & Van Daele 1999, p. 318; Van Daele 2003, p. 174; 't Hart 2001, p. 71 e.v.

8 Zie § 4.5.

kunnen nemen. Daarmee heeft het OM een systeem op weten te zetten waarmee op grote schaal afdoeningsbeslissingen genomen worden.

Het *Maatwerkteam* behandelt zaken waarin behoefte is aan meer individualisering in plaats van de stroomlijning van de Standaardzakenteams. Deze behoefte aan maatwerk is afhankelijk van de ernst van het misdrijf, van de juridische complexiteit of andere specifieke kenmerken van een strafzaak.<sup>9</sup> Zwaardere gewelds-, verkeers- en vermogensdelicten, levensdelicten en drugszaken behoren tot de dossiers die naar het Maatwerkteam gaan. In deze zaken is ook in de opsporingsfase meestal actieve bemoeienis van de officier van justitie nodig. De vervolgingsbeslissing vergt vaak ook meer maatwerk maar kan nog steeds afhankelijk zijn van beleidsregels. De teams worden bemand door officieren van justitie en parketsecretarissen.

Het *Bijzondere Zakenteam* is belast met grootschalige onderzoeken en andere specifieke, meer tijdrovende of gevoelige zaken. Ook in dit soort strafzaken kunnen beleidsregels nog steeds een rol spelen. Bovendien geldt dat bijvoorbeeld georganiseerde criminaliteit een terrein is waarvoor landelijk en lokaal het nodige politieke beleid wordt gemaakt. Ook deze teams worden bemand door officieren, ondersteund door parketsecretarissen.

Naast deze operationele teams beschikken de meeste parketten nog over een staffbureau voor de hoofdofficier, over afdelingen als ‘bedrijfsvoering’ en ‘administratie’ en over een afdeling ‘beleid en strategie’. Ook in deze laatste afdeling zijn vaak officieren van justitie ondergebracht wier takenpakket dan niet bestaat uit ‘zaken doen’ maar meer uit het vormgeven aan de beleidstaak die elk parket heeft. De officieren bij deze teams worden ondersteund door beleidsmedewerkers en juridisch medewerkers.

In dit verband kom ik nog even terug op de al in § 4.2 genoemde functie van officier enkelvoudige zaken. Na vier jaar ervaring op het niveau van parketsecretaris, kan een secretaris als officier enkelvoudige zaken worden benoemd. Vervult hij of zij deze functie naar behoren, dan kan (na een selectieprocedure) de benoeming tot ‘volwaardig’ officier van justitie volgen, waarmee een loopbaanperspectief voor parketmedewerkers is geboden en bovendien een aantal meer eenvoudige strafzaken toch passende aandacht krijgt: deze officier doet in beginsel alleen strafzaken bij alleensprekende rechters (dus kanton-, politie-, en jeugdstrafrechterzaken). Tijdens mijn veldwerk bleken dergelijke officieren niet in grote getalen aanwezig. De figuur blijkt niet meer zo populair en er werd gewerkt met een nieuwe vorm: de assistent-officier van justitie. Wederom

---

9 In een intern document bij een van de parketten was de verdeling als volgt omschreven. Maatwerkkzaken: alle strafzaken waarin sprake is van toepassing van bijzondere opsporingsbevoegdheden (BOB en GVO); een voorgeleiding aan de rechter-commissaris; een misdrijf begaan door een minderjarige verdachte; een overtreding van de Leerplichtwet; expertiseczaken (cybercrime, medische zaken, discriminatie, terrorisme); veelplegers; persoonsgebonden aanpak; een zedendelict (met uitzondering van art. 239 Sr.); huiselijk geweld; geweld tegen ambtenaren; overtreding van art. 6 WVV. Standaardzaken: alle strafzaken, die niet vallen onder de definitie maatwerkkzaken.

wordt deze functie vervuld door parketsecretarissen: zij blijven deels het werk van parketsecretaris doen en deels gaan zij het meer eenvoudige zittingswerk van officieren doen.<sup>10</sup>

Het Landelijk Parket heeft – uiteraard – een heel andere indeling in een aantal teams die zich focussen op typen criminaliteit. De opsporingsonderzoeken van het LP zijn het best te vergelijken zijn met de onderzoeken die een Bijzondere Zakenteam van een arrondissementsparket doet. Het Landelijk Parket heeft zijn hoofdzetel in Rotterdam, maar heeft ook afdelingen in andere steden (Amsterdam, Den Bosch, Zwolle). De aandachtsgebieden van het LP zijn o.a. cocaïne en heroïne, mensenhandel en -smokkel, synthetische drugs, witwassen, Hollandse netwerken en internationale misdrijven. Het LP is ook gespecialiseerd in complexe rechtshulpverzoeken.

De verbeterprogramma's PVOV<sup>11</sup> en 'Permanent Professioneel'<sup>12</sup> hebben aanvullende eisen gesteld aan de inrichting van de parketten en aan de invulling van bepaalde functies. Een arrondissementsparket moet op basis van die verbeterprogramma's niet alleen een hoofdofficier en een plaatsvervangend hoofdofficier<sup>13</sup> hebben, maar ook een CI-officier,<sup>14</sup> een rechercheofficier, een forensisch officier, een informatieofficier en een kwaliteitsofficier. Er moeten bepaalde overlegvormen zijn (waaronder een 'Bureau Recherche', onder leiding van de rechercheofficier, dat de rol van operationele en inhoudelijke leiding op zich neemt) en een zicht op zaken-systeem waarmee een grotere transparantie van het werk van de officieren mogelijk wordt: in een periodiek zicht op zaken-overleg wordt de voortgang van gevoelige en/of complexe strafzaken besproken. Deze ontwikkelingen kunnen worden gezien als slechts organisatorisch van aard, maar daarmee wordt miskend dat zij een fundamentele herbezinning op de taakopvatting van het OM behelzen. Een van de doelen van het PVOV, het tegengaan van tunnelvisie, raakt bijvoorbeeld rechtstreeks aan een institutionele functie van het OM (die van waarheidsvinding).

Binnen de parketten is er op basis van de wet één hiërarchische verhouding: die tussen de hoofdofficier en de overige officieren en parketmedewerkers. In de praktijk is er een parketleiding, die in ieder geval bestaat uit een plaatsvervangend hoofdofficier en de teamleiders. Deze teamleiders staan in een hiërarchische verhouding tot de officieren uit hun team. Bovendien hebben functio-

---

10 Zie verder § 10.3.

11 Zie § 4.3

12 Zie § 6.6. Ook uitgebreid besproken in Lindeman 2012.

13 Ten tijde van mijn veldwerk werd deze functie nog 'fungerend hoofdofficier van justitie' genoemd.

14 Ten tijde van het veldwerk werd dit nog CIE-officier genoemd. De CIE's (Criminele Inlichtingen Eenheden) van de politie heten inmiddels TCI (Team Criminele Inlichtingen). De verantwoordelijke officier heet dientengevolge CI-officier, zie bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 2014/15, 29279, nr. 208.

narissen als de CI-officier en de rechercheofficier ook de nodige zeggenschap: hun instructies kunnen door officieren niet zomaar terzijde worden geschoven. In de dagelijkse praktijk kwamen de door mij geobserveerde officieren niet of nauwelijks in aanraking met rechtstreekse hiërarchische besluiten of opdrachten van de hoofdofficier. Een enkele keer moest voor de inzet van een arrestatieteam toestemming van de hoofdofficier gevraagd worden. Soms werden alle parketmedewerkers niet vrijblijvend uitgenodigd voor een groepsbijeenkomst. Symbiotische en/of complexe relaties tussen officieren en hun hoofdofficier, zoals die in de nasleep van de IRT-affaire wel zijn geschetst,<sup>15</sup> heb ik niet waargenomen.

Ontwikkelingen tijdens en na mijn onderzoek houden in dat, mede door het invoeren van de ZSM-procedure, het werk op parketten op weer een andere manier is ingedeeld met werkomgevingen als ‘Interventies’, ‘Onderzoek’ en ‘Ondermijning’. In § 10.3 ga ik uitgebreid in op de ZSM-afdoeningswijze en deze nieuwe werkomgevingen.

### 5.3.1 De officier aan het werk: belangrijkste dagelijkse bezigheden

Een officier van justitie in een Maatwerkteam heeft een zeer breed palet aan bezigheden. Een eerste algemene indruk van het dagelijks werk van officieren is dat zij vaak van hot naar her aan het rennen zijn en dat incidenten een gemaakte planning niet zelden in de war sturen. Daartegenover staan dagen waarin zij redelijk aan het bureau gekluisterd zijn. Het is dus hollen of stilstaan. De hoofdmoot van dat werk speelt zich af binnen de muren van het parket. Sommige taken zijn (lang) van tevoren ingeroosterd, zoals het bemannen van de weekdienst (zie § 6.3), beschikbaarheid in het kader van piket en het doen van zittingen. Daarnaast wordt het werk van de officier voor een deel bepaald door de dynamiek van de organisatie en moet hij reageren op allerlei incidenten. In de tijd die overblijft moet hij zittingen voorbereiden, toezien op de gang van opsporingsonderzoeken en zich met slachtoffers onderhouden. Een deel van dit werk heeft betrekking op eigen onderzoeken – zaken die de officier goed kent – maar de officier heeft ook veel beslissingen te nemen en zittingen te doen met betrekking tot zaken die hij niet eerder heeft gezien. Los van deze bezigheden in verband met individuele strafzaken is de officier, afhankelijk van de taakverdeling, betrokken in allerlei overleggen. Enerzijds met andere actoren in de strafrechtspleging zoals in het driehoeksoverleg, selectieoverleg met de politie en afstemmingsoverleg met ketenpartners. Anderzijds intern, met medeofficieren en/of overige parketmedewerkers.

---

15 Zie bijvoorbeeld het *post Fort*-onderzoek: Van de Bunt, Fijnaut & Nelen 2001.

### 5.3.2 Intern overleg

In het voorgaande is al een aantal keer naar voren gekomen dat officieren van justitie steeds minder individualistisch kunnen optreden dan enkele decennia geleden. Dit wordt deels veroorzaakt door de steeds strakkere (en complexere) organisatie van het OM (en de daarmee gepaard gaande automatisering). Ook is het voor een deel het gevolg van beleidskeuzes: officieren moeten transparantie betonen, bijvoorbeeld om ‘tunnelvisie’ en operationele blunders tegen te gaan: daartoe moeten hun onderzoeken worden besproken. Het gevolg van dit alles is dat er veel overlegd wordt. Een deel van deze overleggen biedt een mooie inkijk in de wijze waarop het OM de werkwijze van de officier tracht te sturen en wat daarvan in de praktijk terechtkomt.

Het contrast met de beschrijvingen van de formele parketvergaderingen door Van de Bunt is groot:<sup>16</sup> hij beschreef een praktijk van één parketvergadering in de maand, waarbij officieren, verkeersschouten en RAIO’s aanwezig waren. De vergaderingen werden gezien als een doorbreking van de dagelijkse sleur en hadden een speciale sfeer. De vergadering werd dan ook nog speciaal aangekleed: ‘Op het ene parket haalt de hoofdofficier speciaal voor deze gelegenheid koffiekopjes uit de kast (normaal wordt uit plastic bekertjes gedronken) en presenteert hij koekjes, op het andere parket mogen de officieren gratis een consumptie bestellen bij de kantinejuffrouw.’ De vergadercultuur bij het OM anno 2011 is, ruim dertig jaar later, een heel andere.

Op de arrondissementsparketten was er elke week wel een overleg met de officieren binnen het team, wisselend met en zonder de parketsecretarissen. Naast deze teamoverleggen was er op één parket structureel elke week een strafmaatoverleg voor alle officieren van het parket. Op het andere parket werd het strafmaatoverleg meer op ad-hocbasis georganiseerd. Ook vond op de twee arrondissementsparketten periodiek een zicht op zaken-overleg plaats (dat ik op één parket geregeld bijwoonde; zie § 6.6.4). Op een van de parketten woonde ik periodiek een vergadering van het Virtueel Bureau Recherche (meer hierover in § 6.6.2) bij.

Op teamoverleggen werden veel logistieke en organisatorische kwesties besproken, maar vaak brachten officieren ook wel kwesties uit lopende strafzaken ter sprake. Ook in de officierenoverleggen was dit het geval. De strafmaatoverleggen boden intervisie met betrekking tot een lopende strafzaak die bijna op zitting zou komen: zoals de naam al doet vermoeden kwam vaak in ieder geval de te eisen straf ter sprake.

De zicht op zaken-overleggen hadden betrekking op het overzicht dat het parket graag wil houden op lopende en aanstaande onderzoeken. Deze overleggen zijn een product van de verbeterprogramma’s PVOV en Permanent Professioneel en komen in Deel IV aan de orde. Hieronder ga ik in op de meer

---

16 Van de Bunt 1985, p. 175.



algemene overleggen, die vooral een beeld van de heersende cultuur en de onderlinge verhoudingen boden.

### *5.3.3 Teamoverleg, officierenoverleg, secretarissenoverleg, ad-hocbijeenkomsten*

Op een vast tijdstip komt het hele Maatwerkteam bij elkaar, in ieder geval met alle officieren, soms ook met de secretarissen erbij. Er wordt niet altijd een agenda rondgestuurd en er worden ook geen notulen bijgehouden. De opkomst is zeer wisselend. De urgentie van het overleg is niet elke week even groot. In veel gevallen is het een gelegenheid om zoveel mogelijk officieren bij elkaar te krijgen en te spreken over wat zich zoal aandient. Op het ene parket was de discipline met betrekking tot het bijwonen van het overleg een stuk beter dan op het andere (het is in dat verband nader onderzoek waard om te kijken of er een relatie is tussen vergaderdiscipline en een steevast goed gevulde snoeptrommel op de vergadertafel). Bij het minder gedisciplineerde parket maakte ik binnen één uitzonderlijke week de volgende aantekeningen:

Dinsdag: het officierenoverleg gaat niet door: er komen te weinig officieren opdagen. Dat komt waarschijnlijk weer omdat het teamhoofd er niet is. De andere officieren lijken van mening dat als de teamleider er niet is, een overleg ook geen zin heeft. Ook het strafmaatoverleg later op de dag valt in het water vanwege te weinig belangstelling. Aanvankelijk wordt toch overlegd, maar als puntje bij paaltje komt (en er al enige tijd over de zaak is gesproken), zegt een beleidsofficier ‘met zo weinig mensen kunnen we niet strafmaten’, waarna het overleg wordt afgebroken.

Donderdag: het teamoverleg valt enigszins in het water. Na het officierenoverleg van dinsdag en het strafmaatoverleg van dinsdag is dit het derde overleg dat sneeft. Het teamhoofd kan weer niet en heeft het voorzitterschap van de vergadering provisorisch gedelegeerd aan een andere officier. De voor de gelegenheid gereserveerde zaal is volledig aan de andere kant van het gebouw: een flinke wandeling voor iedereen (in potentie dertig mensen – die overigens niet in het zaaltje zouden hebben gepast). Uiteindelijk zijn er twaalf tot veertien mensen (meest officier van justitie of parketsecretaris).

Er is geen agenda. De ‘waarnemend voorzitter’ heeft twee lijstjes doorgereggen met opmerkingen die ter sprake zouden moeten komen. De helft van de dingen die op het lijstje staan kan hij niet plaatsen en de personen die ze ‘geagendeerd’ hebben zijn niet aanwezig, hetgeen weer tot discussie leidt over de vraag of de punten dan wel behandeld zouden moeten worden of niet.

De onderwerpen die wel worden besproken betreffen voornamelijk werkafspraken die niet worden nagekomen. Er wordt een hoop tijd gevuld met het praten hierover en tegelijk komen er frustraties boven.

Met name het periodieke officierenoverleg kon alle kanten op gaan, waardoor naast het bespreken van organisatorische kwesties ook zaakinhoudelijk overlegd kon worden: net als bij de later in § 8.8 nader te bespreken strafmaat-overleggen werd aan mede-officieren dan om hun mening gevraagd. Dat kon spontaan tot mooie discussies leiden en soms ook wat minder genuanceerde uitspraken.

Er wordt gesproken over het gebruik van artikel 151 Sv als grondslag voor een doorzoeking. Artikel 151 Sv<sup>17</sup> regelt de bevoegdheid om plaatsen te betreden om ‘enige plaatselijke toestand of enig voorwerp te schouwen’. Het is een zelfstandige bevoegdheid van de officier waarvoor (in tegenstelling tot de doorzoeking) geen toestemming van de rechter-commissaris is vereist. Een officier suggereert dat het bekijken van bijvoorbeeld een wietplantage op basis van een anonieme melding mogelijk makkelijker kan op grond van artikel 151 Sv, omdat de RC pas wil doorzoeken als er ‘plusjes’ zijn (d.w.z. dat er méér is dat de verdenking kan ondersteunen dan alleen een anonieme melding). Andere officieren van justitie geven echter aan dat ze ook zelf wel willen dat er plusjes zijn om te voorkomen dat wordt opgetreden op basis van enkel de melding van een boze buurvrouw. Veel aanwezigen prefereren de zekerheid van dekking door de RC boven het opzoeken van de grenzen van de wet (dit terwijl een van de aanwezigen zich nog goed kan herinneren hoe 151 Sv in het verleden werd gebruikt voor zogenoemde inijkoperaties<sup>18</sup>).

Er is in dit geval dus weinig animo om de grenzen van de wet op te zoeken. Een officier: ‘we zijn voorzichtiger geworden’.<sup>19</sup>

Een officier van justitie over de noodzaak van uitgebreid politieonderzoek in geval van een op heterdaad geconstateerd strafbaar feit: ‘In principe kunnen alle strafzaken die door een opsporingsambtenaar worden gezien op een snelrechtzitting.’<sup>20</sup>

‘Er wordt nergens zoveel gelogen als in een proces-verbaal van het onderzoek ter terechtzitting.’<sup>21</sup>

‘Bij GPS wil ik zo ver mogelijk uit de buurt blijven!’<sup>22</sup>

Bij het parket met minder goede vergaderdiscipline werd soms stilgestaan bij de zin of onzin van het overleg. Uiteindelijk is het (zoals in zoveel organisa-

17 NB: tot 1 januari 2010 was dit art. 150 Sv.

18 Sinds de inwerkingtreding van de Wet BOB geregeld in art. 126k Sv.

19 Nr. 25.

20 Nr. 23, hiermee impliceert de spreker dat de bewijswaarde van een PV van een opsporingsambtenaar die een strafbaar feit waarneemt zo groot is, dat de rechter daar maar minimaal aandacht aan hoeft te besteden.

21 Nr. 34.

22 Nr. 55.

ties) vooral belangrijk dat men elkaar geregeld spreekt teneinde niet volstrekt langs elkaar heen te werken. Officieren hebben in hun dagelijkse werk nu eenmaal niet vaak intensief met elkaar te maken. De mogelijkheid om tamelijk informeel over van alles en nog wat van gedachten te wisselen lijkt dan toch belangrijk. Slechte vergaderdiscipline bleek soms een fikse bron van frustratie: officieren leken als individu niet echt bij machte om hier verandering in aan te brengen. Deze overleggen droegen mijns inziens niet wezenlijk bij aan bijvoorbeeld het inscherpen van OM-beleid. Niet zelden waren het eerder gelegenheden die ruimte boden aan het uiten van frustratie over het beleid. Vermeldenswaard zijn enkele ad-hocbijeenkomsten die werden georganiseerd om namens de parketleiding voorlichting te geven over bijvoorbeeld de ZSM-werkwijze. Deze bijeenkomsten waren overduidelijk wél bedoeld om nieuw beleid en/of organisatorische verwickelingen aan de parketmedewerkers over te brengen. Tijdens een van deze bijeenkomsten werd zelfs een presentielijst bijgehouden en werden alle officieren gemaand hun telefoon uit te schakelen. Het moet gezegd: daarmee werd wel bewerkstelligd dat uiteindelijk iedereen de boodschap meekreeg. In de wandelgangen en tijdens de lunch werd natuurlijk ook informeel gesproken. Er was vooral een open-deurencultuur. Doordat veel officieren toch vaak niet op hun plek zaten, was voor informeel ad-hocoverleg lang niet altijd ruimte. Voor het overige vond een flink deel van de communicatie binnen het parket via de mail plaats. Omdat ik een mail-account kreeg en werd opgenomen in de groepen van de officieren, kon ik zo zien welke berichten over alle officieren werden verspreid. Dat betrof een flink aantal lokale en landelijke nieuwsbrieven en daarnaast nog de nodige ad-hoccommunicatie. Naast dit mailverkeer beschikten officieren allemaal over een mobiele telefoon, waarmee veel werd getelefoneerd en veel sms-berichten werden verstuurd.<sup>23</sup> Ten slotte was er nog ouderwetse circulatiepost, het OMtranet (OM-intranet) en een aantal met De Rechtspraak gedeelde juridische databanken. Op die manier werd zoveel informatie onder de officieren verspreid dat niemand ook maar pretendeerde 'bij' te zijn. Zo kreeg een van de officieren een klacht van een verdachte omdat hij het verkeerde transactiebedrag had aangeboden (de officier had de oude richtlijn gebruikt en had de verdachte eigenlijk een hoger bedrag moeten aanbieden...).

#### **5.4 Afronding deel III**

Hiermee is een eerste beeld geschetst van de werkomgeving van officieren van justitie in een Maatwerkteam. De belangrijkste taken worden uitgevoerd in een redelijk traditionele, herkenbare, hiërarchische organisatiestructuur waarin bepaalde officieren taakaccenten hebben en waarin sprake is van professionele ondersteuning (door parketsecretarissen) en administratieve ondersteuning. Al

---

23 WhatsApp en dergelijke waren anno 2011 nog niet zo in zwang.

deze activiteiten staan in het teken van een aantal kerntaken van het OM. Deze taken hebben betrekking op individuele strafzaken: het gezag voeren over de opsporing, het nemen van een vervolgingsbeslissing en het behandelen van de strafzaak op de zitting. Het zijn ook taken die verband houden met het handhaven van de strafrechtelijke rechtsorde in bredere zin: het meebepalen en uitvoeren van beleid. Daarnaast hebben de taken betrekking op het functioneren van de organisatie: interne afspraken en afstemming op en communiceren met andere organisaties. Omdat officieren door hun drukke dagelijkse bestaan niet altijd toekomen aan collegiaal overleg, zijn vermoedelijk ‘formele’ overleggen in getal toegenomen. De consequentie hiervan leek dan weer te zijn dat deze overleggen nogal eens een informeel karakter konden hebben.

De hierboven besproken, meer algemene overleggen en overige interacties tussen officieren en andere parketmedewerkers hebben betrekking op het werk van de officieren in de gehele breedte en boden vooral een inkijk in de binnen de parketten heersende cultuur en de ‘information-overload’ waarmee officieren (en de overige parketmedewerkers) werden geconfronteerd. De interne communicatie tussen officieren onderling en overleg met de politie zijn, zeker in het geval van het gezag over de opsporing, ook geïnstitutionaliseerd en niet (meer) vrijblijvend. Op deze overlegvormen kom ik in Deel IV (waarin het gezag over de opsporing centraal staat) en deel V (waarin de vervolgingsbeslissing en het onderzoek ter terechtzitting centraal staan) daarom terug.

DEEL IV

OBSERVATIES: GEZAG OVER DE OPSPORING



## De officier en de relatie tot het opsporingsonderzoek

### 6.1 Inleiding – Gezag: integriteit en waarheidsvinding

Tijdens mijn veldwerk bleek, als gezegd, al snel dat officieren van justitie in de Maatwerkteams zeker niet hoofdzakelijk bezig waren met het nemen van vervolgingsbeslissingen, maar een significant deel van hun tijd bezig waren met de gezagvoering over de opsporing. Dit was reden om deze taak van de officier nadrukkelijk in mijn onderzoek te betrekken. Het gezag over de opsporing door de officier van justitie krijgt op veel verschillende manieren vorm. Er kan heel concrete betrokkenheid zijn bij een specifiek onderzoek, maar officieren kunnen soms ook slechts een enkele beslissing nemen. Omdat de politie en het OM twee verschillende organisaties zijn en politiemedewerkers en officieren vaak een heel verschillende achtergrond hebben, verloopt de samenwerking soms moeizaam. In dit hoofdstuk ga ik in op een aantal aspecten van de samenwerking tussen de officier en de politie die betrekking hebben op de gezagvoering van de officier over het opsporingsonderzoek.

Het doel van het opsporingsonderzoek is het nemen van strafvorderlijke beslissingen (art. 132a Sv). Daarmee wordt ten eerste bedoeld het verzamelen van materiaal dat kan dienen ter beantwoording van de vragen die de zittingsrechter in het kader van de artikelen 348 en 350 Sv moet beantwoorden (afgezien van de formaliteiten concentreren deze vragen zich op de rechtmatigheid van de bewijsgaring, de waarheidsvinding en de straftoemeting). Daar blijft het echter niet bij: ook de vervolgingsbeslissing en beslissingen over het gebruiken van opsporingsbevoegdheden zijn strafvorderlijke beslissingen.<sup>1</sup>

Belangrijke redenen voor het gezag van de officier zijn het bewaken van de integriteit en beheersbaarheid van de opsporing en het (mede daardoor) optimaliseren van het proces van waarheidsvinding. De waarheidsvinding is dus een cruciaal element voor het opsporingsonderzoek (en de aanloop daar naartoe). Het wettelijke instrumentarium ter waarheidsvinding is omkleed met waarborgen. De officier anticipeert op de eisen die de wet stelt aan waarheidsvinding door de strafrechter: daarbij heeft hij oog voor het negatief-wettelijk bewijsstelsel dat wordt gehanteerd. Bovendien moet hij het waarheidsvindingsproces

---

1 Corstens/Borgers 2011, p. 244.

kunnen verantwoorden, zodat de rechter, de verdediging, de slachtoffers en het publiek kunnen beoordelen of sprake is geweest van rechtmatige, zuivere waarheidsvinding en van een eerlijk proces. De magistratelijkheid geldt hier als belangrijk element: waarheidsvinding veronderstelt een onderzoek naar de materiële waarheid zodat niet kan worden volstaan met het enkel verzamelen van voor de verdachte belastende informatie. Bovendien is voor het nemen van strafvorderlijke beslissingen (en ook voor de eventueel door de strafrechter te nemen beslissingen) méér nodig dan alleen waarheidsvinding met betrekking tot het gepleegde strafbare feit. Onder andere persoonlijke omstandigheden van de verdachte, van het slachtoffer of diens nabestaanden, maatschappelijke en/of culturele bijzonderheden kunnen van belang zijn. Ten slotte moet in voorkomende gevallen een afweging worden gemaakt tussen het belang van de samenleving bij het oplossen van strafbare feiten enerzijds en de bescherming van fundamentele rechten van o.a. verdachten, getuigen en slachtoffers anderzijds. De waarheidsvinding gaat dus om meer dan ‘whodunnit’ en de officier is verantwoordelijk voor deze waarheidsvinding en de uiteindelijke presentatie ten overstaan van de rechter. Omdat het leeuwendeel van de feitelijke waarheidsvinding wordt gedaan door politiemedewerkers (en andere functionarissen zoals getuigen-deskundigen etc.), is de officier de spin in het web bij wie alle informatie samenkomt. Zeker in zaken waarin voor buitengerechtelijke afdoening wordt gekozen, is van belang dat het waarheidsvindingsproces zorgvuldig heeft plaatsgehad.

Om zijn oordeel te kunnen vellen en effectief gezag te kunnen voeren heeft de officier relevante informatie nodig: hij moet kennis krijgen van hetgeen de politie in het kader van opsporing heeft gedaan. In § 6.2 bespreek ik hoe een strafzaak bij de officier van justitie terechtkomt en welke betrokkenheid van officieren kan worden gevraagd. Omdat contact en informatie-uitwisseling tussen de politie en het OM soms problematisch is, is er bij het OM altijd een beschikbaarheidsdienst die garandeert dat politiemedewerkers een officier aan de telefoon kunnen krijgen. Een van deze beschikbaarheidsdiensten, de weekdienst, bleek een spilfunctie te hebben in de besluitvorming rond veelvoorkomende strafzaken. Bovendien kan deze weekdienst in zekere zin worden gezien als een voorloper van de huidige ZSM-procedure. Mijn observaties met betrekking tot de weekdienst bespreek ik in § 6.3. In § 6.4 bespreek ik de gezagsrelatie tussen de officier en politiemedewerkers. Het bewaken van de integriteit van de opsporing wordt ook gewaarborgd door een aantal administratieve procedures. Ook in het tegemoetkomen aan deze bureaucratische eisen speelt de officier een belangrijke rol. Deze wordt in § 6.5 behandeld. Het falen van het gezag van het OM over de politie en het gebrek aan kwaliteit in de opsporing zijn in de jaren vóór mijn observaties herhaaldelijk punten van aandacht geweest. In dat verband zijn verbetermaatregelen genomen. Deze maatregelen en de impact ervan op de rol van de officier als gezagsdrager bespreek ik in § 6.6. In § 6.7 ga ik in op enige bijzonderheden met betrekking tot de gezagsvoering over de Nationale Recherche door officieren op het Landelijk



Parket. De rol van de advocatuur en rechtsprekende macht ten aanzien van het opsporingsonderzoek en hun verhouding tot officieren van justitie bespreek ik in § 6.8. In § 6.9 besteed ik ten slotte aandacht aan een bijzonder aspect van de gezagvoering over de politie: de rol die officieren spelen in het proces omtrent de selectie van strafzaken.

## **6.2 Gezag over de opsporing: leidinggeven aan het onderzoek**

De organisatie van zowel het politieapparaat als het OM is complex en ook nog regionaal bepaald. De politie kan op verschillende manieren kennisnemen van een strafbaar feit en vervolgens ook weer op verschillende manieren het OM in kennis stellen van haar bevindingen. Dit terwijl de officier van justitie in de uitoefening van zijn taak in grote mate afhankelijk is van de politie (en de andere opsporingsdiensten). Hij moet immers de resultaten van het onder zijn gezag gevoerde opsporingsonderzoek vertalen naar een beslissing die moet uitmonden in vervolging of een andere passende afdoeningsmodaliteit. Binnen al deze variaties is met betrekking tot de onderzoeksperiode van dit proefschrift een aantal hoofdscenario's te onderscheiden:

- De politie onderzoekt na een ontdekking op heterdaad of een aangifte zelfstandig de toedracht van een (doorgaans eenvoudig) strafbaar feit en maakt een PV op. Het OM neemt daarna een vervolgingsbeslissing. Gedurende het onderzoek kan incidenteel contact met het OM nodig zijn. Dergelijke zaken werden doorgaans door het Standaardzakenteam behandeld.
- De politie brengt de zaak in voor een gestroomlijnde procedure, bijvoorbeeld (super)snelrecht (of meer actueel: ZSM).
- Zwaardere zaken, doorgaans voor het Maatwerkteam, worden door de politie met meer intensief contact met de officier van justitie opgespoord en geverbaliseerd.
- In overleg en in samenwerking met het OM wordt door de politie informatie verzameld over vermoedelijk gepleegde of beraamde ernstige criminaliteit. Deze zaken kunnen uitmonden in een opsporingsonderzoek en worden ook wel 'haalzaken' genoemd: opsporingsonderzoeken die de politie en het OM naar zich toe halen in plaats van dat de zaak wordt 'gebracht' door heterdaadsituaties of aangiftes.
- Het OM krijgt kennis van een gepleegd strafbaar feit en geeft de politie de opdracht om hiernaar onderzoek te doen.

Ter zake van de opsporingstaak is de interne hiërarchie duidelijk: het College van procureurs-generaal 'waakt voor de richtige opsporing' (art. 140 Sv). De officier van justitie heeft als magistraat het gezag over de opsporing (art. 132a Sv jo art. 12 Politiewet 2012). Dit gezag komt soms uitdrukkelijk naar voren in wettelijke voorschriften waaruit blijkt dat de officier toestemming moet geven voor het gebruik van opsporingsbevoegdheden.

Om gezag uit te oefenen moet er interactie zijn met de politie en moet er controle mogelijk zijn. De officier geeft ‘de nodige aanwijzingen’ en ‘nadere bevelen’ (art. 12 lid 2 Politiewet 2012 resp. art. 159 Sv). Zwaardere opsporingsbevoegdheden vereisen een voorafgaand bevel van de officier van justitie. De politie moet de officier dus op de hoogte houden van de vorderingen van het opsporingsonderzoek. Dit gebeurt uiteindelijk formeel in de PV’s die door de politie worden opgemaakt (art. 152 Sv), maar vaak ook al mondeling. De schriftelijke verslaglegging is belangrijk. Uiteindelijk moet het voor de rechter en de verdediging mogelijk zijn om te toetsen of de officier van justitie tot zijn ‘nadere bevelen’ mocht overgaan. De inhoud en omvang van de verbali-seringsplicht is echter slechts summier geregeld en is in jurisprudentie nader uitgewerkt.<sup>2</sup> De precieze wijze waarop politie en OM zich verder tot elkaar verhouden wordt daarnaast voor een groot deel overgelaten aan de praktijk. Ten tijde van mijn onderzoek was de verhouding van de politieorganisatie en die van het OM zo op elkaar afgestemd dat de districtteams van de politie (het ‘blauw’ op straat) doorgaans de standaardzaken afleverden, de districtsrecherche leverde de maatwerkzaken af en de regionale recherche de bijzondere zaken. Gezag en leiding over concrete opsporingsonderzoeken vond dan ook plaats vanuit deze teams.

In veel specifieke bevoegdheidstoedelende bepalingen is opgenomen in welke gevallen een bevel moet worden gegeven en welke ‘elementen’ een specifiek bevel dient te bevatten. De door middel van de Wet BOB aan de wet toegevoegde bevoegdheden zijn hiervan een goed voorbeeld. Uit deze wetgeving volgt dat de officier op de hoogte moet zijn van allerlei feiten en omstandigheden, dat hij daartoe door de politie op de hoogte moet worden gesteld en dat de toepassing van de bevoegdheden ook weer geadministreerd moet worden. De besluitvorming over de inzet van bepaalde opsporingsbevoegdheden is binnen de organisatie van het OM in bepaalde gevallen nog gebonden aan afspraken, al dan niet onder invloed van beleidsregels.<sup>3</sup> Tevens zijn er modelformulieren (die ook zijn verwerkt in de automatiseringssystemen) die dienen te worden gebruikt om bepaalde bevelen te geven.<sup>4</sup>

Officieren hebben gezag, maar geen beheer over de politie: het OM kan niet aangeven hoe de politie haar organisatie moet inrichten, welke politie-ambtenaren wel of niet bij de recherche mogen werken etc. Artikel 19 Politiewet 1993 bepaalde nog dat het College van procureurs-generaal toezicht houdt over de taakuitoefening van de politie met betrekking tot de strafrechtelijke rechtshandhaving. Een vergelijkbare bepaling is in de Politiewet 2012 echter

---

2 In HR 19 december 1995, *NJ* 1996, 249 m.nt. Schalken (Zwolsman-arrest) geeft de HR nadere instructies.

3 Bijvoorbeeld in de *Aanwijzing opsporingsbevoegdheden*, waarin in bepaalde gevallen een advies van de CTC en/of van de Hoofdofficier van justitie wordt voorgeschreven.

4 Zie bijvoorbeeld Hoofdstuk 6 van het *Handboek voor de opsporingspraktijk deel 2*, Den Haag: SDU 2007.

niet meer terug te vinden. Aangezien het niet de bedoeling is geweest om de bestaande verhouding tussen de instituties politie en OM te wijzigen en in de oude Politiewet 1993 overigens geen handen en voeten gegeven was aan het in artikel 19 bedoelde toezicht, is het (mede gezien het hierboven al aangehaalde art. 140 Sv) veilig te veronderstellen dat op dit punt de facto niet veel is gewijzigd. Bovendien is in de Politiewet 2012 op verschillende punten nadrukkelijk voorzien in inspraak door het College.

Desalniettemin blijkt in een aantal gevallen dat de institutionele rol van het OM bewerkstelligt dat de politie op een bepaalde wijze opereert, wat ook de verhouding tussen individuele officieren van justitie en de politie kan beheersen. Institutionele instrumenten als aanwijzingen en richtlijnen van het College kunnen ook bindend zijn voor de politie.<sup>5</sup> Zo wordt in de *Aanwijzing voor de opsporing*<sup>6</sup> beschreven hoe moet worden omgegaan met afzonderlijke strafbare feiten die ter kennis komen van de politie. Een tweede voorbeeld is de invoering van de Wet BOB en de uitwerking daarvan in de *Aanwijzing opsporingsbevoegdheden*.<sup>7</sup> De uit die regelgeving voortvloeiende toedeling van opsporingsbevoegdheden en de eisen die op technisch en administratief vlak aan de opsporingsambtenaren werden gesteld, hebben ook grote betekenis gehad voor de politie.<sup>8</sup> Zeker de bevoegdheden waarbij de toestemming van de officier van justitie afhangt van het oordeel van de CTC,<sup>9</sup> laten zien dat het gezag zowel individueel als institutioneel speelt. De implementatie van wetgeving en de wijze waarop uiteindelijk de politie geacht wordt aan de wet uitvoering te geven zijn aspecten waarop het OM zijn stempel drukt. Zo ontstaat het beeld dat niet alleen tussen officieren en politiemedewerkers, maar ook op institutioneel niveau tussen politie en OM een gezagsverhouding aanwezig is. Dit beeld wordt versterkt door het gegeven dat het OM ook bij het vormen van beleid invloed heeft en uiteindelijk zowel op lokaal als nationaal niveau in driehoeksoverleggen een stem heeft in de beslissing over de inzet van politiecapaciteit. Daar staat tegenover dat het OM niet de enige institutie is die inspraak heeft en dat de andere partijen (vooral landelijke en lokale overheid) ook veel invloed kunnen uitoefenen. Van een effectieve gezagsrelatie tussen de instituties OM en politie is daardoor maar in beperkte mate sprake. De officier heeft in individuele strafzaken het gezag wel, maar heeft niet de leiding over de politieorganisatie als zodanig en kan niet of slechts in beperkte mate direct invloed uitoefenen op de

5 De Wijkerslooth 2007, p. 181.

6 *Stcr.* 2003, 41, p. 10. Op 1 januari 2014 is de nieuwe *Aanwijzing voor de opsporing* in werking getreden (*Stcr.* 2013, 35757).

7 *Stcr.* 2011, 3240, laatstelijk gewijzigd door *Stcr.* 2012, 10486.

8 Zie in dat verband ook de conclusies van Beijer e.a. 2004.

9 Centrale Toetsingscommissie, door het College van procureurs-generaal ingestelde commissie die dient te adviseren over de toelaatbaarheid van sommige bijzondere opsporingsbevoegdheden; zie o.a. artikel 1g Regeling financieel beheer infiltratie en Hoofdstuk 5 van de *Aanwijzing opsporingsbevoegdheden*.

samenstelling van een politieteam of de beschikbaarheid van bijvoorbeeld een observatieteam of forensische rechercheurs.

In de praktijk is er zeker in de langer lopende opsporingsonderzoeken een vaste ‘zaaksofficier’ die rechtstreeks contact onderhoudt met een vast onderzoeksteam aan de politiezijde. Deze situatie past vermoedelijk het beste bij het beeld dat buitenstaanders hebben van het OM: een officier die in een strafzaak met een vast politieteam overlegt en opdrachten geeft.<sup>10</sup> Dit gebeurt verhoudingsgewijs in maar weinig strafzaken. In de praktijk komt het om allerlei praktische redenen veel voor dat in één zaak op verschillende momenten door verschillende officieren beslissingen worden genomen: dit betreft doorgaans de kleinere onderzoeken.

Grotere onderzoeken vinden in de regel dus redelijk gestructureerd plaats, met geregeld voortgangsoverleg tussen politie en OM. Bij onderzoeken die met een vliegende start beginnen (de vondst van een lijk, een schietpartij, een ramkraak e.d.) kan het in het begin behoorlijk hectisch toegaan. Een van de geobserveerde officieren was met een dergelijk onderzoek bezig.

Hij kondigt aan dat hij naar een politiebureau buiten de stad moet om met de recherche te overleggen over de voortgang van het onderzoek. Een collega-officier is verbaasd: ‘waarom laat je ze niet hier naartoe komen?’. De officier is pragmatisch: uit hiërarchisch oogpunt gezien kan hij de politie wel naar het parket laten komen maar nu hoeft maar één persoon te reizen terwijl anders een heel stel rechercheurs onderweg moet om met de officier te praten. We gaan met de trein en zijn van deur tot deur 45 minuten onderweg. Al snel blijkt dat het maar goed is dat de rechercheurs op het bureau zijn gebleven. Er zijn ontwikkelingen in het lopende onderzoek, waardoor zij keer op keer gebeld worden en dingen moeten uitzoeken. Er moet een verdachte aangehouden worden en hij wordt vermoed zich in een bepaald pand op te houden. De politie zou het pand wel willen betreden maar de officier vindt dat niet goed, ze zullen moeten wachten tot de verdachte eventueel naar buiten komt. Kennelijk heeft de politie reden om te vermoeden dat de verdachte wel naar buiten zal komen want er is een observatieteam ingezet rondom het pand en een aanhoudingsteam is ook paraat. Ook kan op basis van een aantal telefoontaps, die live worden uitge luisterd, informatie worden verkregen. De officier is inmiddels in de tapkamer aangeland en als in een politiefilm kan hij met behulp van verschillende verbindingen live volgen of de verdachte uiteindelijk kan worden aangehouden. Een van de medewerkers, duidelijk opgewonden over de situatie: ‘als we hem vandaag te pakken krijgen, maak ik weer wat lekkers, net als de vorige keer!’ Het AT geeft door dat de aanhouding een feit is. Maar: is het hem wel? Gelukkig, er zit inderdaad een bepaalde tatoeage op zijn arm.

---

10 Een voorbeeld van deze werkwijze is heel fraai te zien in een documentaire over officieren van justitie van Mischa Pekel: <[http://www.npo.nl/2doc/19-05-2014/VPWON\\_1174868](http://www.npo.nl/2doc/19-05-2014/VPWON_1174868)>.

In de tussentijd worden door de officier nog wat operationele beslissingen genomen in het onderzoek. Een van de rechercheurs vertelt mij dat, in vergelijking met 25 jaar geleden, officieren een veel actievere rol spelen in de opsporingsonderzoeken en dat er ook op het vlak van de hiërarchie bijzonder veel is veranderd: de afstand is kleiner geworden. Het is inmiddels donker buiten en ‘buiten kantooruren’. De officier blijft tóch nog even om te zien of zich bijzonderheden zullen voordoen.<sup>11</sup>

Dergelijke overleggen met de politie vinden dus met enige regelmaat plaats. In echt grote onderzoeken (TGO's<sup>12</sup>) zijn hiervoor protocollen, in veel maatwerkzaken hangt de frequentie en de vormgeving van het overleg af van de wensen van de officier en/of het politieteam. Veel van die kleinere opsporingsonderzoeken verlopen niet volgens een strakke structuur. De voortgang van het onderzoek en het controleren van die voortgang worden bepaald door allerlei factoren en afhankelijk van de stand van het onderzoek heeft een officier verscheidene malen per dag (telefonisch) contact met de politie of juist bijna nooit (bij wijze van spreken een keer per maand). Contacten zijn op ad-hoc-basis (weekdienst of een telefoontje met de gebiedsofficier) of juist nadat een afspraak is gemaakt om elkaar weer eens bij te praten. De overleggen tussen politie en officier van justitie over de voortgang van een opsporingsonderzoek gaan vaak over de tactiek van de opsporing, de verslaglegging ervan en het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het zijn deze contacten die voor een officier behoorlijk de veelgenoemde ‘waan van de dag’ bepalen: alle officieren zijn voor de politie per mobiele telefoon bereikbaar en als de telefoon gaat wordt hij opgenomen. Een officier grapt hierover:

‘Een officier is eraan te herkennen dat hij een vergaderruimte – eerder te laat dan te vroeg – al bellend betreedt en deze voortijdig, wederom bellend, weer verlaat.’

Officieren laten zich makkelijk verleiden om incidentgestuurd op te treden en daardoor hun planning in de war te laten sturen. Voor een deel kan dit worden ondervangen door de contacten tussen politie en officieren te structureren in bijvoorbeeld een weekdienst (zie de volgende paragraaf). Voor een deel moet de officier goed afwegen in welke gevallen zijn gezag *qualitate qua* vereist is of niet en in welke mate (intensief) contact met de politie noodzakelijk is (zie § 6.4 en verder).

---

11 Nr. 4.

12 Team Grootschalige Onderzoeken.

### 6.3 Beschikbaarheidsdiensten: o.a. weekdienst

Het OM heeft zich in de afgelopen decennia ontwikkeld tot een organisatie die letterlijk en figuurlijk steeds beter bereikbaar is geworden voor andere actoren in de strafrechtspleging, en dan vooral voor de politie. Zoals in § 4.3 al is besproken werd met het invoeren van de Wet BOB in 1999 voor meer bevoegdheden nadrukkelijke toestemming van de officier van justitie vereist. Bovendien werd benadrukt dat de officier meer als gezagsdrager en leider van het onderzoek moet functioneren. In samenhang met de almaar toenemende mogelijkheden van communicatie is zo – ook los van de Wet BOB – de behoefte aan intensiever contact tussen politiemedewerkers en officieren groter geworden en het is normaler geworden om in die behoefte te voorzien. Hoewel iedere officier van justitie een mobiele telefoon heeft, is daarmee de bereikbaarheid van het OM natuurlijk niet gewaarborgd. Er zijn verschillende manieren waarop parketten dit probleem oplossen. Ik gebruik hiervoor de verzamelterm beschikbaarheidsdiensten: in 2011 waren voor de Maatwerkteams de weekdienst (tijdens kantooruren) en de piketdienst (daarbuiten) de belangrijkste. Beide diensten zijn bedoeld voor het behandelen van alles wat ad hoc opkomt, waarin spoed geboden is en waarin het OM gekend moet worden. Hoewel op veel parketten de weekdienst inmiddels in een andere vorm bestaat, is er nog altijd op de een of andere manier een beschikbaarheidsdienst.<sup>13</sup>

Het bestaan van de beschikbaarheidsdienst heeft eerst en vooral een praktische reden: goede bereikbaarheid van het parket voor onder meer politie, reclassering en slachtofferhulp om op die manier snel en adequaat te kunnen communiceren over strafzaken die doorgaans aan het begin van de ‘strafrechtstketen’ staan. De weekdienst kenmerkt zich door dynamiek: de officier en de parketsecretaris(sen) zijn veel aan het telefoneren en nemen aan de lopende band beslissingen. Het hebben van één centraal aanspreekpunt is evenwel niet alleen nuttig voor de externe partijen die het parket willen bereiken. Met de weekdienst wordt ook bereikt dat het parket met één mond spreekt, zoveel mogelijk op uniforme wijze reageert en dat men gedurende de week zoveel mogelijk dezelfde officier aan de telefoon krijgt. Zo wordt gefaciliteerd dat de officieren van justitie hun gezagvoerende rol kunnen spelen en niet tegen elkaar worden uitgespeeld.

Al met al is – zonder dat dat met zoveel woorden wordt benoemd – aanneemelijk dat het *werkers*-aspect (efficiënt werken), het *ambtenaren*-aspect (OM is als één en ondeelbaar bereikbaar en beslist ook als zodanig) en het *magistraten*-aspect (officier is – al dan niet vanwege wettelijk voorschrift – degene die laatste woord moet hebben in een zaak die zorgvuldige belangenafweging

---

13 Inmiddels is op veel parketten de weekdienst opgeheven omdat veel van de activiteiten zijn geïntegreerd in de ZSM-werkwijze (zie § 10.3). Die strafzaken die niet in de ZSM-werkwijze passen worden verwezen naar een bureaudienst – een uitgekledde variant van de weekdienst.

vergt) aanwezig zijn als een officier van justitie een beschikbaarheidsdienst ‘draait’. De vraag is hoe de aspecten zich tot elkaar verhouden.

### *6.3.1 De weekdienst in de praktijk*

Politieoptreden waarvoor bemoeienis van het OM noodzakelijk is (bijvoorbeeld vanwege vrijheidsbenemende dwangmiddelen of de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden) of gewenst wordt geacht, wordt in eerste instantie vaak door de weekdienstofficier of -parketsecretaris gecoördineerd. De door mij geobserveerde weekdienstkamers werden (per regionaal team) bemenst door een officier van justitie, een of twee parketsecretarissen en soms een secretaresse. De weekdienst vindt plaats in een kantoortuin. Mensen zijn aan het bellen en raadplegen tegelijkertijd informatie op hun scherm. Op een groot bord is een schema te zien waarop in de loop van de dag steeds meer nummers en namen verschijnen. De aanwezige officier hakt vooral veel knopen door. Met een headset op zit hij achter de computer te bellen met de politie, hoort hun verhaal aan en geeft bijvoorbeeld operationele instructies of neemt een beslissing.

De officier besluit de rechter-commissaris te vragen een doorzoeking te doen op een afgelegen boerderij, waar een gestolen navigatiesysteem zou liggen. De dief had pech: het systeem is bedrijfsmatig in gebruik en daarom voorzien van een traceersysteem waardoor het gelokaliseerd kon worden.<sup>14</sup>

Zo gaat het de hele dag door: de officier neemt beslissingen om een verdachte buiten heterdaad te laten aanhouden, om een aangehouden verdachte voor te geleiden aan de rechter-commissaris of om bijzondere opsporingsbevoegdheden te gebruiken. Hij geeft dus leiding aan allerlei opsporingsonderzoeken en moet steeds belangenafwegingen maken die aan officieren zijn voorbehouden. De diverse partijen weten de weekdienst goed te vinden. De dienst lijkt het zenuwcentrum van het parket. Als het druk is zitten alle aanwezigen te bellen. Officieren en parketsecretarissen zijn goed op elkaar ingewerkt. Een secretaresse probeert in te schatten door wie de beller (vaak politie) het best te woord kan worden gestaan. Dat lukt niet altijd even goed wat ertoe kan leiden dat een parketsecretaris een zojuist aangehoord verhaal weer moet overbrengen aan de officier van justitie, die vervolgens weer met de politie belt. Hoewel parketsecretarissen formeel niet bevoegd zijn om namens de officier van justitie een bevel tot aanhouding buiten heterdaad te geven, zijn er officieren die dat tijdens de weekdienst toch toestaan: de parketsecretaris zit op dat moment immers tegenover hem en kan meteen met de officier van justitie overleggen en terugkoppelen. Officieren of de parketsecretarissen houden tijdens de weekdienst niet op een geüniformeerde wijze een logboek of verslag bij van de kwesties

---

14 Nr. 2.

die aan hen werden voorgelegd en welke beslissingen ze namen. Zo kan het gebeuren dat op een later moment moeizaam is terug te halen wie welke beslissing heeft genomen.<sup>15</sup>

Een flink deel van de werkzaamheden op de weekdienst bestaat verder uit het voorbereiden en verwerken van administratie die nodig is voor onder meer de voorgeleiding van verdachten aan de rechter-commissaris of het bevelen van bijzondere opsporingsbevoegdheden. De weekdienst wordt daarbij ondersteund door een administratie en de zogenoemde BOB-kamer (de afdeling waar alle bevelen o.g.v. de Wet BOB worden voorbereid en verwerkt).

De bereikbaarheid en een slimme taakverdeling zijn niet de enige doelen van de weekdienst. De meerwaarde van de beschikbaarheid van een officier van justitie zit ook in diens wettelijke bevoegdheden om bepaalde, ingrijpende, beslissingen te nemen waarvoor ook een magistratelijke toets nodig is. De vordering tot inbewaringstelling (doorgaans: de voorgeleiding<sup>16</sup> genoemd) is bij uitstek zo'n bevoegdheid. Beslissingen omtrent de voorgeleiding zijn tijdens de weekdienst aan de orde van de dag.

In het weekend is een verdachte in een moordzaak aangehouden. Het onderzoek loopt door via de weekdienst (nadat de piketofficier in het weekend een aantal beslissingen heeft genomen). De weekdienstofficier vindt dat de verdachte in voorlopige hechtenis genomen moet worden en besluit hem voor te geleiden aan de rechter-commissaris. Ook moeten allerhande andere beslissingen worden genomen in het onderzoek (sporenonderzoek en dergelijke). De officier is hier – tijdens de toch al drukke weekdienst – veel tijd mee kwijt. Hij beslist ook om, kort voor de voorgeleiding, de verdachte (die vanwege de voorgeleiding in het cellenblok van het gerechtshuis wordt opgehouden), op te zoeken. Ik ga met hem mee. De officier van justitie voert een kort gesprek met hem, maar de verdachte wil niets zeggen: 'Jullie weten toch allang hoe het zit, dus....' – een opmerking die de officier later nog in een PV zal vastleggen.

De beslissing om voor te geleiden luidt een omvangrijk administratief werkproces in, dat hieronder beschreven zal worden. De meeste van deze werkzaamheden worden verricht nadat de officier van justitie mondeling heeft besloten dat de verdachte moet worden voorgeleid. Deze beslissing wordt vaak genomen op basis van eveneens vaak mondeling door de politie verstrekte informatie. Niet zelden neemt de officier de beslissing terwijl de politie nog aan de telefoon is of – na overleg met bijvoorbeeld een parketsecretaris – heel kort daarna. Met de voorgeleiding wordt in feite impliciet de beslissing genomen

---

15 Nr. 7.3.

16 Een officier die vindt dat een verdachte in voorlopige hechtenis moet worden genomen, dient ten aanzien van die verdachte een vordering ter zake aan de RC te doen. Een belangrijk onderdeel van de te volgen procedure is de daadwerkelijke voorgeleiding van de verdachte aan de RC. Dit verklaart de op dit punt doorgaans gehanteerde terminologie.



dat het opsporingsonderzoek terecht is gestart en dat het voorlopig opportuun is het voort te laten duren. Meer expliciet wordt besloten dat wordt afgeweken van het uitgangspunt dat een verdachte in vrijheid het verloop van het opsporingsonderzoek mag afwachten.

In dit kader moet de officier – onder meer – afwegen of de informatie van de politie objectief beschouwd voldoende gewicht biedt voor een verdenking,<sup>17</sup> of er wettelijke gronden zijn voor de voorlopige hechtenis, of de ernst van het vermoedelijk gepleegde delict het gebruik van dit vrijheidsbenemende dwangmiddel rechtvaardigt en of het opportuun is het strafbare feit te vervolgen. Immers: als op voorhand vaststaat dat het niet opportuun is het strafbare feit te vervolgen, zal voorlopige hechtenis ook niet aan de orde mogen zijn. Dit zijn magistratelijke afwegingen die de officier moet baseren op de informatie die op dat moment voorhanden is – vaak mondeling medegedeeld door de politie. De officier doet dit soms in een ‘split-second’. Hij neemt vele vergelijkbare beslissingen per dag en het lijken dus routinematige beslissingen te zijn. Dat beeld wordt versterkt door het feit dat de politie goed weet in welke gevallen een voorgeleiding in de regel aan de orde zal zijn: bij zeer ernstige delicten is de voorgeleiding eerder regel dan uitzondering. Slechts een enkele keer is aan de buitenkant iets van de afwegingen van de officier zichtbaar:

‘Als ik zo zit te twijfelen, dan moet ik hem maar voorgeleiden.’<sup>18</sup>

De magistratelijke, juridische beoordeling is niet de enige component aan de voorgeleidingsbeslissing. De symbolische waarde van een voorgeleiding is, niet alleen naar de buitenwereld maar ook naar de politie, groot: met de voorgeleiding wordt een krachtig signaal gegeven – er wordt opgetreden!<sup>19</sup> Dientengevolge is de voorgeleiding object van beleid: sommige beleidsregels schrijven in bepaalde situaties de voorgeleiding voor<sup>20</sup> en er zijn ook nog wat lokale afspraken, bijvoorbeeld dat verdachten van geweld tegen gezagsdragers in de regel zullen worden voorgeleid. De politie ziet de voorgeleiding en de daarop-

17 En voor de door artikel 67 Sv vereiste ‘ernstige bezwaren’.

18 Nr. 71.

19 Misschien wel mede daarom is het aantal voorlopige gehechten in Nederland relatief groot, zie ook Janssen, Van den Emster & Trotman 2013. Zie ook, meer recent, Crijns, Leeuw & Wermink 2016.

20 Bijvoorbeeld: *Aanwijzing bestrijding van voetbalvandalisme en -geweld* (relevante versie *Stcr.* 2010, 16600; nieuwste versie: *Stcr.* 2015, 41059); *Aanwijzing huiselijk geweld en eergeleerde geweld* (relevante versie *Stcr.* 2010, 6462, nieuwste versie *Aanwijzing huiselijk geweld en kindermishandeling*, *Stcr.* 2016, 19416); *Richtlijn wet wapens en munitie* (nieuwste versie: *Richtlijn voor strafvordering wapens en munitie*, *Stcr.* 2015, 4242). *Richtlijn voor strafvordering jeugd* (nieuwste versie: *Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt*, *Stcr.* 2016, 48815). Recent zijn nog in werking getreden de *Richtlijn voor strafvordering onwettig verblijf* (*Stcr.* 2015, 4407) en de *Richtlijn voor strafvordering inbraak/insluiping in woning* (*Stcr.* 2015, 4403), waarin ook situaties worden benoemd waarin voorgeleiding plaats moet vinden.

volgende voorlopige hechtenis dan als een eerste passende, stevige, reactie op geweld tegen politie. Nu een zichtbare reactie op geweld tegen gezagsdragers goed aansluit op het beleid dat door de overheid op dit punt wordt gevoerd, heeft dit beleid dus invloed op de beslissing die wordt genomen. Deze afspraak kan, afhankelijk van de capaciteit, niet altijd worden nagekomen. Dat kan – zo wordt tijdens een officieren-overleg besproken – bij de politie de nodige emoties teweegbrengen: als er géén voorgeleiding komt leidt dat tot verontwaardiging.<sup>21</sup> In het overleg wordt de mogelijkheid besproken om in voorkomende gevallen deze verdachten dan aan een officier van justitie voor te geleiden. Dat zou dan nog enige symbolische waarde hebben.<sup>22</sup> De feitelijke invloed van het beleid is in daarvoor in aanmerking komende gevallen niet altijd even duidelijk waar te nemen. Zaken met betrekking tot huiselijk geweld kwamen tijdens de wekdienst ook voorbij en dan zag ik dat officieren inderdaad tot voorgeleiding besloten, maar hierbij werd dan niet nadrukkelijk vermeld dat die keuze was gebaseerd op het voorschrift van de *Aanwijzing huiselijk geweld en eengerelateerd geweld*. Officieren weten vaak uit hun hoofd wat de ‘speerpunten’ van het beleid zijn en laten dit automatisch meewegen in de beslissing die ze nemen. Het hoort bij de routine en het ‘fingerspitzengefühl’.

De beslissing om (niet) voor te geleiden kan ook worden beïnvloed door organisatorische aspecten. De *Aanwijzing inverzekeringstelling*<sup>23</sup> regelt in algemene zin een aantal kwesties rondom het proces dat aan de voorgeleiding voorafgaat. Daarnaast zijn lokaal afspraken gemaakt. Bij het kabinet van de rechter-commissaris is bijvoorbeeld altijd een aantal plaatsen gereserveerd voor de voorgeleidingen. Overstijgt het aantal voorgeleidingen de gereserveerde plaatsen, dan kan dat logistieke problemen opleveren.

Een officier die ziet dat het rooster van het kabinet van de rechter-commissaris al goed is volgelopen: ‘Dan merk je toch dat je wat kritischer de voorgeleidingen gaat beoordelen.’<sup>24</sup>

Een voorgeleiding vereist de nodige formaliteiten die zowel voor de politie als het OM papierwerk meebrengen. Om een voorgeleiding op woensdagmiddag mogelijk te maken, moet bijvoorbeeld op dinsdag uiterlijk om 14:00 uur door de politie alle vereiste informatie worden aangeleverd, aan de hand waarvan het parket dan vóór woensdagochtend 10:00 uur het hele dossier moet aanleveren bij het kabinet van de rechter-commissaris. De politie moet PV’s aanleveren waaruit blijkt dat sprake is van een verdenking, ernstige bezwaren en gronden voor voorlopige hechtenis (art. 67 en 67a Sv). De officier van justitie maakt een vordering bewaring waarin hij tot uitdrukking brengt aan de hand

21 Zie hierover ook Kort, Fedorova & Terpstra 2014, p. 53.

22 Nr. 5.

23 Laatstelijk vastgesteld bij *Stc.* 2013, 30117.

24 Nr. 71.

van welke feiten en omstandigheden hij op dit moment meent dat sprake is van een geval dat in aanmerking komt voor voorlopige hechtenis. In de praktijk wordt gekozen voor een op een tenlastelegging lijkende formulering waarin, zo goed en zo kwaad als dat op dat moment kan, wordt omschreven waarvan de verdachte precies wordt verdacht. Dit moet allemaal op korte termijn gebeuren, aan de hand van soms spaarzaam beschikbare informatie. Deze procedure is voor een groot deel gestandaardiseerd: de politie levert informatie in een bepaald format aan, op het parket worden door een speciale afdeling (met behulp van een automatiseringssysteem) vervolgens de vereiste documenten aangemaakt, die dan door de officier ondertekend kunnen worden. Al met al voorzien de weekdienst en de logistiek daaromheen dus in een soepel lopend systeem voor deze voorgeleidingen.

Een enkele officier maakt er een gewoonte van de voor te geleiden verdachte zelf nog even te zien in het cellenblok van de rechtbank. De meesten doen dat niet. Ook bij de uiteindelijke voorgeleiding is de aanwezigheid van de officier niet gebruikelijk: de rechter-commissaris, de verdachte en zijn raadsman doen de zaak alleen af. Wordt voorlopige hechtenis bevolen door de rechter-commissaris dan moet door de betrokkene korte duur van de bewaring (14 dagen) het OM snel aan de slag om aan te kunnen tonen dat vorderingen worden gemaakt in het opsporingsonderzoek. In geval van snelrechtzaken<sup>25</sup> moet het complete opsporingsonderzoek dan zelfs afgerond zijn.

De voorgeleiding is hier als voorbeeld gekozen van een veelvoorkomende beslissing die officieren nemen tijdens de weekdienst. Andersoortige weekdienstbeslissingen waarvoor nadrukkelijk toestemming en handelingen van de officier van justitie zijn vereist, hebben betrekking op het toepassen van bepaalde dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden. Denk hierbij aan de telefoontap, vorderingen met betrekking tot informatie (beelden van beveiligingscamera's, bellijsten van telecomproviders) en dergelijke. Ook hier is het patroon zichtbaar dat na mondeling overleg met de politie door de officier van justitie wordt ingestemd met het toepassen van een bevoegdheid, waarna de daarbij behorende formaliteiten weer in orde moeten worden gemaakt. De politie levert op gestandaardiseerde wijze de informatie aan, aan de hand waarvan op het parket bijvoorbeeld een BOB-bevel wordt aangemaakt, welk bevel uiteindelijk door de officier van justitie wordt ondertekend, waarna de politie de bevoegdheid daadwerkelijk mag gaan gebruiken.<sup>26</sup> De weekdienstofficier wordt vaak gevraagd om bevelen te ondertekenen die in opdracht van andere officieren zijn opgesteld. De volledige toedracht van die bevelen kent hij niet, maar hij gaat er, op basis van bijvoorbeeld een korte oplegnotitie van de betrokken officier, van uit dat het bevel conform de instructies is opgemaakt. Ik kom hier in § 6.5 uitgebreider op terug.

---

25 Meer daarover in § 8.3.1 en § 8.3.3.

26 Zie hierover ook Lindeman 2012, p. 216-217.

Naast deze beslissingen die aan belangrijke wettelijke vereisten moeten voldoen krijgen officieren nog oneindig veel andere zaken te behandelen tijdens een weekdienst. Dan valt vooral zijn rol als ‘spin in het web’ op. Bijvoorbeeld als er met betrekking tot een ‘moeilijke’ verdachte contacten zijn met politie, reclassering, een potentiële behandelinstelling en een advocaat met het doel voorlopige hechtenis te vorderen die dan meteen wordt geschorst op de voorwaarde dat de verdachte zich bij de behandelinstelling zal melden. De werkbaarheid van een dergelijke constructie moet van tevoren worden nagegaan: heeft de behandelinstelling plaats? Is de verdachte gemotiveerd? Gaat de advocaat akkoord? Is de verdachte bekend bij de reclassering en hoe schatten zij het ‘succes’ in? En los van dit alles: is dit een aanpak die ook te rijmen is met andere belangen (bijvoorbeeld die van een eventueel slachtoffer)?

De weekdienst maakt het gezag en de daarbij behorende magistratelijke rol van de officier op eenvoudige wijze beschikbaar voor de politie. Hiermee wordt de officier als *magistraat* dus gefaciliteerd. Tegelijk is het een organisatorisch vehikel waarmee een efficiënte werkwijze wordt beoogd: een voorportaal van een aantal duidelijk gerouteerde infrastructuren. Hiermee kan de officier als *werker* weer zijn voordeel doen. Voor het parket maakt de weekdienst het mogelijk om de begeleiding en bejegening van de politie (en anderen) te kanaliseren en uniformeren. Voor het OM als institutie is de weekdienst hiermee een instrument, waarmee de officier als *ambtenaar* moet werken. Dat instrument heeft niet enkel betrekking op het gezag over de politie en/of op een poortwachtersfunctie voor de voorgeleiding. De weekdienst is ook een belangrijk station op de weg die een strafzaak aflegt. De eerste toets door de officier van justitie is gedaan en – zeker indien tot een voorgeleiding wordt besloten – de vervolgingsbeslissing die het OM uiteindelijk in een zaak moet nemen, is voorlopig in positieve zin genomen: ja, er zal worden vervolgd.

### 6.3 2 Na de weekdienst

Stel dat de strafzaak een trein is die van A naar B rijdt. Als de weekdienst door de politie gebeld wordt, is het doorgaans zo dat de trein al rijdt. Er is een strafbaar feit gepleegd en een verdachte is meestal op de een of andere manier al in beeld, al dan niet aangehouden. Dit is inherent aan de organisatie van de opsporing in Nederland: de politie opereert weliswaar onder het gezag van de officier van justitie, maar kan ook zelfstandig handelingen ter opsporing verrichten. De officier denkt mee en beslist over het vervolg van het reeds ingezette opsporingsonderzoek. De trein rijdt vervolgens verder zonder dat de officier van justitie per se is ingestapt: hij is niet altijd blijvend betrokken. Soms kan de politie de zaak (voorlopig weer) zelf af of de zaak blijkt zo omvangrijk dat er alsnog specifiek een zaakofficier wordt aangewezen, vóór de trein bij B aankomt.

Bij voorgeleidingszaken wordt impliciet besloten dat het opsporingsonderzoek tegen de verdachte geprioriteerd moet worden en zo voortvarend moge-

lijk moet worden opgepakt. Maar de officier wordt wel gemaand goed na te denken, want een voorgeleide verdachte moet in de regel gedagvaard worden:

Tijdens een officierenoverleg wordt medegedeeld dat goed moet worden afgewogen wat de meerwaarde is van de voorlopige hechtenis: gaat de verdachte in voorlopige hechtenis dan betekent dat dus ook dat er aanspraak moet worden gemaakt op (schaarse) zittingscapaciteit van de rechtbank.<sup>27</sup>

In dit verband worden in de praktijk de zogenoemde ‘loopzaken’ onderscheiden van de rest van de zaken die na de weekdienst verder worden opgepakt. Loopzaken zijn de zaken die voor nader onderzoek of het afronden van het dossier aan de politie worden teruggegeven zonder dat sprake is van voorlopige hechtenis of van een reeds genomen vervolgingsbeslissing. Deze zaken liggen in veel opzichten onder op de stapel. Ze genieten weinig prioriteit en er moet nog wel tijd en energie in worden gestoken. De politie heeft zelf in beginsel de regie over het onderzoek en levert pas als het onderzoek is afgerond het proces-verbaal aan bij het parket. Loopzaken worden vaak als ongewenst beschouwd: het duurt lang voordat in de zaak een vervolgingsbeslissing wordt genomen en het duurt daarna ook weer lang voor de zaak op zitting staat.<sup>28</sup> Op de weekdienst kan daarom besloten worden de zaak in aanmerking te laten komen voor een van de (super)snelrechtprocedures.<sup>29</sup> Op dergelijke vervolgingsbeslissingen ga ik verder in in Deel V, § 8.7. Voor nu is van belang dat het de ervaring is dat officieren geen tijd hebben om actief toe te zien op de voortgang van het onderzoek in deze loopzaken en ook dat bij de politie te weinig aandacht aan de zaken besteed kan worden, waarmee de opsporing (en daarmee de vervolging) als het ware in rook opgaat.

#### **6.4 De gezagsrelatie**

In het verleden is gebleken dat effectief gezag voeren over de politie en leidinggeven aan opsporingsonderzoeken niet altijd zonder problemen verliepen. Na de IRT-affaire werd de Wet BOB ingevoerd die ten doel had gezag over de opsporing en de normering en organisatie van de opsporing te waarborgen.<sup>30</sup> Deze wetgeving en het daaruit voortvloeiende beleid hebben weer geleid tot wezenlijk andere werkverhoudingen. Aldus ook twee officieren:

‘Het gaat er nu echt niet meer aan toe zoals vroeger. Er is veel meer contact en er wordt veel nadrukkelijker gestuurd. Hoewel ik die BOB-vorderingen wel

---

27 Nr. 52.

28 Het terugdringen van de loopzaken is dan ook één van de doelstellingen van het ZSM-project (zie § 8.7).

29 Zie § 8.3.1

30 Zie hoofdstuk 4.

krankjorum vindt. Zo houdt de officier van justitie sowieso een vinger aan de pols, maar ook los daarvan stuurt een officier van justitie per definitie meer.<sup>31</sup>

‘Uiteindelijk moet de politie gewoon doen wat wij zeggen. We kunnen dat voorzichtig brengen of heel directief, maar uiteindelijk is dat gewoon zo.’<sup>32</sup>

In de aldus vormgegeven relatie met de politie heeft de officier bij uitstek te maken met de tegenstellingen die uit de in dit onderzoek gehanteerde typologie naar voren kunnen komen. De officier dient de rechtmatigheid, integriteit en objectiviteit van het onderzoek te bewaken: een *magistratelijke* taak. Deze taak wordt mede ingevuld aan de hand van wetgeving, beleidsregels en werk-instructies: de officier als *ambtenaar* heeft zich hieraan te houden. Als *werker* heeft hij belang bij een voortvarend verloop van het onderzoek en moet hij telkens op zoek naar een verhouding met de politie die ‘werkbaar’ is.

In de wat grotere onderzoeken overlegt de officier geregeld met leden van het voor het onderzoek verantwoordelijke politieteam. Het organiseren van dergelijke overleggen kan al de nodige voeten in de aarde hebben: laat de officier de politiemedewerkers naar het parket komen of gaat hij juist naar hen toe? Als observator vond ik het telkens toch weer curieus om met een officier van justitie op een perron te staan kleumen, in een auto van het parket te stappen waarin de officier het knopje voor de handrem niet kon vinden of met de bus in een buitenwijk te worden afgezet, op weg naar een buitendienst van de politie. Ik was soms ambivalent over de meerwaarde van de overleggen. Enerzijds waren ze nuttig in het kader van informatie-uitwisseling, het bespreken van organisatie en logistiek en, niet onbelangrijk, het onderhouden van een goede relatie. Anderzijds leken niet alle aanwezigen even goed voorbereid en was het soms ook niet duidelijk ten behoeve van wie het overleg nu plaatsvond.

Officieren vinden nogal eens dat bij de politie de antenne ontbreekt voor de selectie van vragen die wel of juist niet aan een officier van justitie moeten worden voorgelegd. Enerzijds geven ze aan dat de politie niet al te gauw moet bellen met vragen over bevoegdheden die ze zelfstandig mogen gebruiken. In dat verband vertelde een officier me dat bij een ander parket waar hij werkte alleen politiemedewerkers met de rang hulpofficier van justitie naar het parket mochten bellen, om zo het kaf van het koren te kunnen scheiden. Maar het is een dunne lijn, want al te eigengereid optreden wordt ook niet op prijs gesteld: de officier is immers de eindverantwoordelijke. De politie lijkt op haar beurt ook tactisch om te kunnen gaan met het benaderen van de officier van justitie: de ene officier is de andere niet en dat kan tot enig opportunisme bij de politie leiden. De politie weet bijvoorbeeld dat de wekdienstofficier waarschijnlijk niet degene is die de leiding over het onderzoek zal houden. Dus wordt soms

---

31 Interview 1.

32 Interview 2.

niet (alleen) de weekdienstofficier maar (ook) de gebiedsofficier (die ze vaak wat beter kennen) gebeld.

Een officier wordt gebeld door een politiemedewerker uit zijn gebied. De medewerker is ontstemd over een sepotbeslissing van een officier op de weekdienst en belt kennelijk met het idee dat deze officier daar iets aan zou kunnen veranderen. De officier deelt hem echter mee dat hij niet zomaar beslissingen van andere officieren terugdraait.<sup>33</sup>

Dergelijk gedrag hoeft niet te verbazen: onderzoek wijst uit dat de politie beslissingen die in het kader van bijvoorbeeld voorgeleidingen of sepoten worden genomen vaak als nogal willekeurig ervaart.<sup>34</sup> De ene officier is inderdaad de andere niet:

Het blijkt dat de piketofficier het in het weekend goed heeft gevonden dat de verdachte door de politie werd gehoord in het bijzijn van zijn advocaat.<sup>35</sup> Tijdens de weekdienst vraagt men zich af waarom dat zo is gegaan. De weekdienst-officier: ‘Dat is de magistratelijke van officier X’.<sup>36</sup>

Omdat de politie verschillende aanspreekpunten (weekdienst, gebiedsofficier, portefeuillehouder) kan hebben is voor de politie in zekere zin ‘forumshopping’ mogelijk. Zo vertelde een officier dat ook in een driehoeksoverleg een ‘second opinion’ werd gevraagd over een onwelgevallige beslissing van een gebiedsofficier.<sup>37</sup> En een officier met een meer beleidsmatige functie vertelde:

‘De politie klaagt wel als ze het niet eens is met een beslissing van een officier. Toen ik districts-officier was werd ik ook wel gebeld, maar ik ben geen beroepsinstantie! Heel veel burgemeesters denken dat ik een hiërarchische relatie heb met officieren van justitie die zaken doen in hun gebied en dat ik die officieren dan wel een dienstopdracht kan geven. Maar dat kan ik helemaal niet.’<sup>38</sup>

Een andere officier:

‘In individuele strafzaken heb ik het wel voor het zeggen. En dan zijn we het ook niet altijd met elkaar eens. En dan valt me wel op dat ze verdomd eigenwijs zijn. En als ze het niet met je eens zijn, dan kan het zomaar zijn dat er een ander over belt, of een leidinggevende of wat dan ook. Ze zullen het niet zomaar

---

33 Nr. 30.

34 Kort, Fedorova & Terpstra, p. 33, p. 135.

35 Dat was ten tijde van mijn onderzoek uitzondering op de regel dat advocaten niet welkom waren bij politieverhoren van volwassen verdachten.

36 Nr. 13.

37 Nr. 10.

38 Interview 8.

accepteren. Maar het fijne van deze organisatie is dat dan wel gezegd wordt: als het jouw beslissing is staan wij erachter.<sup>39</sup>

Naast de poging officieren tegen elkaar 'uit te spelen' kan de politie nog een belangrijk tactisch voordeel gebruiken: een sterkere informatiepositie dan de officier. Om leiding te geven en/of gezag te voeren en om de juiste belangen tegen elkaar af te kunnen wegen is het voor de officier nodig om kennis te hebben van wat er speelt. Op basis van de gezagsverhouding zou de officier door de politie tijdig op de hoogte moeten worden gesteld van alles wat voor hem relevant is. Maar op de vraag wat relevant is, en wat het juiste moment is, zijn verschillende antwoorden mogelijk. De politie heeft, zeker in beginnende strafzaken, alle informatie, terwijl de officier helemaal niets weet.

'Het zal zeker gebeuren dat je op die manier wordt gemanipuleerd, daaraan twijfel ik geen moment. Je wordt op de hoogte gesteld van wat er speelt wanneer het hen het beste uitkomt, dat proberen ze. Ze hoeven me echt niet midden in de nacht voor elk dingetje te bellen. Maar als er iets belangrijks is, kunnen ze dat met een sms'je ofzo laten weten en dan kun je daarop reageren. (...) Ik heb weleens het idee dat ze je alleen maar bellen omdat ze je nodig hebben. Je weet ook niet waar alle districten mee bezig zijn. Ik ben blij dat ik het van mijn eigen district weet. Alles hangt heel erg samen met de relatie die je met zo'n team hebt. Bij een goede relatie hoor je gewoon veel meer. Je bent afhankelijk van wat zij je willen vertellen. Zij zijn daar en jij niet.

(...) Ik heb weleens in het weekend piket gehad dat ik op maandag op het internet zag dat er een moord was gepleegd: ik wist van niets. Gelukkig hebben ze dan wel de rechercheofficier van justitie gebeld ofzo, maar mij dus niet. Of als er ergens een overval is geweest en ze hebben de mannen meteen gepakt. Dan bellen ze ook vaak later pas, als ze geen BOB nodig hadden ofzo. Ik snap dat ook wel, waarom zouden ze de officier van justitie dan nog bellen?'<sup>40</sup>

Soms veroorzaakt het uitblijven van tijdig contact echte problemen, waarna aan 'damage control' moet worden gedaan, zoals in onderstaand voorbeeld van de 'leeggelopen getuige':

Tijdens een zicht op zaken-overleg komt een probleem op tafel. Een man heeft zich bij de politie gemeld met informatie over een strafbaar feit. Hij wil anoniem blijven. Tijdens het eerste gesprek met de politie loopt de man compleet leeg,<sup>41</sup> wat een PV oplevert met een verklaring die zo gedetailleerd is, dat ze niet meer als verklaring van een anonieme getuige kan gelden. Deze waardevolle informatie is nu niet meer bruikbaar, terwijl ze de basis zou kunnen zijn voor een grootschalig onderzoek dat prioriteit zou moeten hebben binnen het parket.

---

39 Interview 5.

40 Interview 10.

41 D.w.z. dat hij alles wat hij weet in een keer vertelt.



De consensus in het overleg is dat de politie hier heeft geblunderd en dat er nu noodmaatregelen genomen moeten worden: de verklaring van de getuige moet worden ‘opgeknipt’, zodat er een verklaring overblijft die wél als anonieme verklaring kan worden gebruikt. Op naam blijft dan een verklaring van de getuige over die geen belastende elementen voor de verdachten bevat. Het opknippen van getuigenverklaringen<sup>42</sup> is echter wel een probleem.<sup>43</sup>

Voor de officier als *magistraat* is de toelaatbaarheid van dergelijke acties discutabel als het ten koste zou gaan van een transparant en eerlijk proces, maar de officier als *werker* ziet zijn zaak potentieel in rook opgaan. De officier als *ambtenaar* ziet dat hij een zaak die binnen een zogenoemd speerpunt valt wellicht niet kan waarmaken.<sup>44</sup> Het zijn dit soort voorbeelden die maken dat officieren graag wél gebeld worden als de politie ergens aan twijfelt. Maar ook als de officier wel wordt geconsulteerd vóór de politie tot bepaalde handelingen overgaat is niet gezegd dat het daarna altijd goed gaat.

Een officier had opdracht gegeven om een meervoudige fotoconfrontatie te verrichten. De politie heeft echter een enkelvoudige fotoconfrontatie gedaan. De resultaten van een dergelijke confrontatie worden veel minder betrouwbaar geacht en in het ergste geval oordeelt de rechter dat de resultaten van de confrontatie geen bewijswaarde hebben. De officier neemt de betrokken politiemedewerker telefonisch flink onder handen. Deze is daarvan zo onder de indruk dat een kwartiertje later zijn leidinggevende belt om te vragen wat er nu precies aan de hand is en of het niet een onsje minder had gekund. De officier blijft op zijn strepen staan en zet de telefoon op de speaker om iedereen in de weekdienst-ruimte mee te laten luisteren.<sup>45</sup>

---

42 Om toch bruikbaar bewijsmateriaal over te houden moeten soms maatregelen genomen worden die zich moeilijk verhouden met een transparante procedure, zoals het ‘opknippen’ van het verhoor van een getuige, zodat van de op naam bekende getuige een ‘onschuldige’ verklaring overblijft en de belastende verklaringen vervolgens kunnen worden opgenomen van dezelfde getuige maar ditmaal als ‘anonieme bedreigde’ getuige. Dit moet dan wel zo gebeuren dat (a) de twee verklaringen op geen enkele wijze iets met elkaar te maken lijken te hebben (dit om de belangen van de getuige te beschermen en (b) niet het risico van dubbeltelling bestaat (hiermee bedoel ik het fenomeen dat persoon x als geïdentificeerde en als anonieme getuige heeft verklaard over hetzelfde strafbare feit en die twee verklaringen samen genomen als wettig bewijs voor het strafbare feit zouden kunnen gelden. Dat zou immers kunnen betekenen dat de rechter (die ook niet op de hoogte is van het feit dat getuige x en de anonieme getuige één en dezelfde persoon zijn) op basis van één getuige een verdachte veroordeelt).

43 Nr. 67.

44 De officier als ambtenaar heeft hier te maken met een overlegorgaan dat hem instrueert hoe verder te handelen. Het zijn inderdaad dit soort omstandigheden waarin een officier kan kiezen – of zelfs verplicht is – een en ander binnen de organisatie voor te leggen (zoals in dit geval in het zicht op zaken-overleg). Meer hierover in § 5.3.2.

45 Nr. 14.

Officieren zijn echter niet altijd heel directief: zij geven regelmatig aan dat zij eigenlijk blind moeten varen op wat de politie hen aanlevert en beslissingen vaak moeten nemen op basis van heel recente informatie en zonder dat er al gelegenheid is geweest voor uitgebreid onderzoek.<sup>46</sup> Het is de vraag of alle relevante belangen op zo'n moment kunnen worden afgewogen. Is er een slachtoffer met wiens belangen rekening moet worden gehouden? Zijn er bijzondere omstandigheden met betrekking tot de verdachte? (Is hij bijvoorbeeld minderjarig?). Wat voor soort delict is het? (Behoort het wellicht tot een van de speerpunten van het OM-beleid?). Het gaat om beslissingen die vaker worden genomen en die daarom een zeker routinematig karakter kunnen hebben. Net als voor de weekdienstofficier geldt voor de zaakofficier dat hij geregeld binnen een mum van tijd op basis van beperkte informatie een beslissing moet nemen. Er wordt in de regel goed doorgevraagd naar eventuele extra informatie, met name op het moment dat op basis van mondelinge informatie en met spoed gehandeld moet worden. Toch kan het gebeuren dat het verhaal niet volledig is.

Zo komt tijdens een overleg ter sprake dat de RC's hebben geklaagd over het feit dat mondelinge informatie die ten grondslag ligt aan een vordering tot een machtiging van een spoedtap niet overeenkomt met de achteraf verstrekte schriftelijke onderbouwing.<sup>47</sup>

Bovenstaande voorbeelden laten zien dat er een bijzondere wederzijdse chemie is tussen officier en politie waarbij beide partijen over machtsmiddelen beschikken om de ander een bepaalde richting op te laten bewegen. De kwaliteit van en de relatie met de politie is dan ook regelmatig onderwerp van gesprek.

Een officier windt zich op over de politie die iets doms heeft gedaan en roept uit 'Ze zijn daar toch niet achterlijk?'. Een andere officier reageert ironisch: 'Mwah, sommige dingen moet je niet al te vanzelfsprekend vinden.'<sup>48</sup>

Tijdens een teamoverleg komt de kwaliteit van het werk van de politie aan de orde. De aanvragen voor BOB-bevelen zijn kennelijk van slechte kwaliteit. Dit kost de parketsecretarissen en officieren van justitie veel tijd. Ook blijkt dat er verschil is tussen de werkwijze van de twee voormalige (nu samengevoegde) politieteams.<sup>49</sup>

---

46 Het is een onderzoek op zich waard om te beoordelen hoe een officier dat soort beslissingen neemt en te trachten in kaart te brengen welke factoren hij daarbij meeweegt. Zie in dit verband Pakes 2001, die onderzocht hoe de officieren zich gedragen waar het gaat om bewijsgaring en bewijsweging.

47 Nr. 9.

48 Nr. 4.

49 Nr. 22.

‘Het geldt dat we bezuinigen aan de ingang wordt aan de andere kant (zittingen) weer opgemaakt. Dat heeft te maken met de selectie van zaken en de kwaliteit van het onderzoek: de politie hoort bijvoorbeeld lang niet alle relevante getuigen, dan kan je een advocaat geen ongelijk geven als hij (inmiddels een jaar na dato) op de zitting alsnog vraagt om die getuigen te horen. Eigenlijk zou je de zaak moeten teruggeven aan de politie maar dat gebeurt ook niet.’<sup>50</sup>

‘Dat is juist ook jouw rol in de weging... oppassen dat je geen mensen voorgeleidt zonder grond en zo. Dat moet je de politie soms wel uitleggen.’<sup>51</sup>

Een advocaat verzoekt de officier in een telefoongesprek om de schorsing van de voorlopige hechtenis van zijn cliënt. De officier vindt het eigenlijk ook wel mooi geweest. De zaak wordt behandeld door ‘blauwe’ politie en daarom duurt het allemaal wat langer.<sup>52</sup>

Dat de kwaliteit van het politiewerk voor verbetering vatbaar is, is in de afgelopen jaren vaker aan de orde gesteld. In september 2015 bleek dat een in 2011 gepubliceerd rapport dat door onderzoekers van de Politieacademie was gemaakt en dat 160 knelpunten bevatte, niet openbaar is gemaakt.<sup>53</sup> Een van de auteurs van het rapport, Kop, zegt hierover in 2015 tegen *NRC Handelsblad*: ‘We vonden dat het beter was eerst intern de boel op de rails te krijgen’. Om daar later aan toe te voegen: ‘Het rapport is nog niet achterhaald. De problemen zijn alleen maar erger geworden’. *NRC Handelsblad* schrijft onder meer dat uit het rapport blijkt dat sprake is van gebrekkige samenwerking tussen OM en politie, dat beide organisaties er bedreven in zijn elkaar hiervan de schuld te geven en dat verantwoordelijkheden worden afgeschoven. Officieren en politie-medewerkers zouden, mede door een verschil in opleidingsniveau, elkaars taal niet spreken. In het rapport zou staan dat magistraten klagen over de juridische kennis van agenten en dat de recherche vindt dat officieren geen verstand hebben van opsporingsmethodes.<sup>54</sup> Het boek *De gekooide recherche* van Princen<sup>55</sup> brengt e.e.a. ook naar voren en ook een in het voorjaar van 2016 gepubliceerd rapport (onder meer van de hand van voornoemde Kop en Princen) laat zien dat met name ontbrekend vakmanschap, gebrek aan betrokkenheid en inefficiënte

---

50 Nr. 26.

51 Interview 9.

52 Nr. 23.

53 Het rapport zou ‘Recherchetoestanden’ heten, zie: M. Haenen, ‘160 “geheime” knelpunten’, *NRC Handelsblad* 5 september 2015, p. 2. Digitaal te raadplegen via <[www.nrc.nl/nieuws/2015/09/05/recherchewerk-politie-gehinderd-door-te-weinig-kennis-en-ervaring](http://www.nrc.nl/nieuws/2015/09/05/recherchewerk-politie-gehinderd-door-te-weinig-kennis-en-ervaring)>.

54 M. Haenen, ‘Angstcultuur verlamt recherche’, *NRC Handelsblad* 5 september 2015, p. 13. Digitaal te raadplegen via <[www.nrc.nl/handelsblad/van/2015/september/05/angstcultuur-verlamt-recherche-1532547](http://www.nrc.nl/handelsblad/van/2015/september/05/angstcultuur-verlamt-recherche-1532547)>.

55 Princen 2015.

toerusting en onvermogen om vernieuwingen goed te implementeren al lange tijd belangrijke zwaktes van de recherche zijn.<sup>56</sup>

Een van de oorzaken van de wederzijdse bedenkingen ligt vermoedelijk in het feit dat het twee verschillende organisaties betreft en dat officieren ook een volstrekt andere achtergrond en opleiding hebben dan veel politiemedewerkers. Daarnaast kan een rol spelen dat de politie en het OM grote en complexe organisaties zijn en er een grote diversiteit is aan strafzaken en de wijze waarop deze via de politie bij het OM terecht kunnen komen. Officieren komen met veel verschillende politiemedewerkers in aanraking. Daardoor is niet altijd sprake van een bestendige werkrelatie op het individuele vlak.

Zo blijkt in de aanloop naar een groot overleg met de politie over de selectie van strafzaken dat de nodige plooiën moeten worden recht gestreken in de relatie tussen bepaalde officieren (en zelfs leden van de parketleiding) en de politie.<sup>57</sup>

Een officier beklagt zich: ‘Ik krijg steeds weer een nieuwe hulpofficier van justitie aan de lijn’.<sup>58</sup>

Weliswaar was in grote lijnen de organisatie van het OM zo dat bij bepaalde teams (Bijzondere Zaken, Maatwerk, Standaardzaken) bepaalde politieafdelingen horen, maar zeker bij de Maatwerkteams en de Standaardzakenteams waren de daarbij horende politieafdelingen erg omvangrijk. Door te werken met gebiedsofficieren wilde men in een Maatwerkteam de communicatie tussen de politie uit een bepaald gebied en het OM wel beter beheersbaar houden: hierdoor kunnen officieren op meer regelmatige basis samenwerken met bepaalde rechercheurs en de omgang is dan uiteraard anders dan wanneer zij elkaar helemaal niet kennen. Er werden daartoe inspanningen geleverd om elkaar beter te leren kennen, maar een afspraak om nieuwe gebiedsofficieren en parketsecretarissen kennis te laten maken met de politiemedewerkers binnen ‘hun’ gebied werd op het laatste moment net zo makkelijk weer door de parketsecretarissen afgezegd.<sup>59</sup>

De twee organisaties leken aldus rondjes om elkaar heen draaien. Veel hangt uiteindelijk toch af van persoonlijke verhoudingen.

‘Je merkt soms wel dat er niet echt een concrete gezagsverhouding is maar het heeft denk ik alles te maken met de personen in kwestie waar je mee moet werken, zowel van de politie richting OM als andersom en daarom zeg ik dat het zo belangrijk is als je elkaar ook ziet en kent, dus als je een gebied hebt of een recherchecluster: ga er eens naartoe!’<sup>60</sup>

---

56 Huisman e.a. 2016, p. 87.

57 Nr. 76 en 77.

58 Nr. 23.

59 Nr. 32.

60 Interview 1.

Dat roept de vraag op of het niet handiger zou zijn als het OM meer zeggenschap zou hebben over de wijze waarop de politie werkt en, bijvoorbeeld, over de samenstelling van het team waarmee ze moeten werken. Officieren denken daar wisselend over.

‘Ik zou niet een organisatie willen waarin de politie direct onder mij valt zodat ik zou kunnen bepalen wie in welk team zit en wie er voor mij werkt. Ik vind dat de politie scherp moet zijn op wie ze waar neerzet. (...) Bij de recherche moeten mensen worden neergezet die daarvoor de bagage hebben (...). Ik vind het de verantwoordelijkheid van de organisatie zelf dat die ervoor zorgt dat de mensen goed zijn toegerust.’<sup>61</sup>

‘Ik heb in ieder geval geen invloed, tot mijn spijt, op de manier waarop de politieorganisatie in elkaar zit. Dat vind ik heel vervelend. Ik heb daar ook wel een concreet voorbeeld bij. Ik heb een portefeuille met betrekking tot specifieke strafzaken. In de ene politieregio is het zo dat we een heel cluster van gespecialiseerde rechercheurs hebben met een hulpofficier erboven en alle zaken komen in het overleg van mij met hem aan de orde en dan bepalen we wat we doen en wat niet. In de andere politieregio is het zo dat iedere gewone recherche-eenheid een specialist heeft. Dus dat is veel moeilijker overleggen en ik krijg het niet voor elkaar om er gewoon één club van te maken. Dat zal het op termijn echt wel worden, zeker als de nationale politie er komt, maar ik krijg het niet in beweging. Ik heb daar last van. Ik zit ook in het vaarwater van de verwerkingsofficier bij het prioriteren van zaken. Dat is niet handig.’<sup>62</sup>

Een laatste concreet voorbeeld dat de soms moeizame relatie tussen OM en politie laat zien: bij de politie kunnen teams ‘geormerkt’ worden, bijvoorbeeld om woninginbraken op te lossen. De woninginbraak wordt door het OM beschouwd als veelvoorkomende criminaliteit en de impact op de slachtoffers is doorgaans groot. Het oplossingspercentage is daarentegen meestal heel laag. In veel (driehoeks)overleggen wordt daarom gesproken over de aanpak van woninginbraken. Daarbij komt ook regelmatig ter sprake dat er een opmerkelijk verwachtingspatroon is van de mensen: zij zijn vaak niet of slechts in beperkte mate bereid om op adequate wijze preventieve maatregelen te nemen (verlichting rondom het huis, goed hang- en sluitwerk, buurtpreventie), maar verwachten wel dat de politie in vol ornaat uitrukt als zij slachtoffer zijn geworden van een inbraak. Een officier vermoedt dat deze houding wellicht is te wijten aan het feit dat de politie zich in het verleden heel actief heeft beziggehouden met inbraakpreventie. Dat doet de politie vandaag de dag niet meer, waardoor de burger meer zijn eigen verantwoordelijkheid zou moeten nemen. Dat gebeurt dus lang niet altijd.

---

61 Interview 1.

62 Interview 5. Het begrip ‘verwerkingsofficier’ wordt nader toegelicht in hoofdstuk 6.9.

Hoe dan ook: om de woninginbraken tegen te gaan, vormen veel politiedistricten een woninginbraakteam dat specifiek is gefocust op het oplossen van inbraken. De ervaringen van de officieren is dat deze teams vervolgens hun kennis en ervaringen niet delen en allemaal hun eigen wiel aan het uitvinden zijn. Het verloop in de teams is daarnaast groot en elke keer als iets gebeurt waardoor ad-hoc teams samengesteld moeten worden (een TGO etc.) worden rechercheurs uit het woninginbraakteam gehaald. Als de teams al op volle sterkte opereren, leggen zij zich dus enkel en alleen maar toe op woninginbraken, waardoor researchcapaciteit gebruikt wordt voor relatief kleine feiten. Na een uitgebreid onderzoek bleef er bijvoorbeeld niet meer over dan een fietsendiefstal. Daar zit dan ook heel wat werk van de officier van justitie in (tussentijdse overleggen en dergelijke).<sup>63</sup>

Vergelijkbaar is het geval waarin een officier van justitie op het Landelijk Parket zich opwond over het feit dat hij voor een drugszaak moest werken met een team dat eigenlijk was opgezet voor onderzoek naar witwassen. Dat team werd ‘afgerekend’ op het aantal witwaszaken dat werd opgelost en wilde dus koste wat kost ook een witwascomponent in het drugsonderzoek hebben, waar de officier helemaal geen zin in had. Deze officier vond daarnaast dat de politiemedewerkers helemaal niet goed geoutilleerd waren voor onderzoek in drugszaken: toch weer een andere sport dan witwassen.<sup>64</sup>

Uit het voorgaande blijkt dat een effectieve gezagsrelatie staat of valt bij een goed georganiseerde samenwerking, waarbij de individuele verhoudingen én organisatorische verhoudingen een rol spelen. In mijn observaties is het bij uitstek een terrein waarin spanning zichtbaar is tussen de officier als *werker* en als *magistraat*. Hij moet een modus vinden waarbinnen hij op efficiënte wijze aansturing kan geven aan politiemedewerkers, waarbinnen hij adequaat geïnformeerd wordt en waarin de beslissingen die hij neemt door de politie worden geaccepteerd. Hij moet de integriteit van de opsporing bewaken en de belangen van de verdachte (zeker met betrekking tot dwangmiddelen) en slachtoffers kennen en meewegen. Dat de informatievoorziening op de korte termijn door de politie soms gekleurd of onvolledig is, en dat daarmee zekere risico's verbonden zijn aan het nemen van beslissingen op grond van mondeling verstrekte informatie, lijken de meeste officieren desalniettemin te accepteren.

Op het meer alledaagse contact met de politie zijn verder weinig concrete beleidsregels van toepassing en officieren lijken ook weinig behoefte te hebben aan meer mogelijkheden om bijvoorbeeld de politieorganisatie effectief te kunnen sturen. Dat laat onverlet dat de wettelijke systematiek vaak wel de nodige eisen stelt aan de verslaglegging omtrent het gebruik van bepaalde bevoegdheden (zie § 6.5) en dat in bijzondere gevallen de verbeterprogramma's van politie en OM voorschriften bevatten over de wijze waarop officieren en

---

63 Nr. 1 en nr. 51.

64 Nr. 104.

politie-medewerkers met elkaar omgaan. (zie bijvoorbeeld § 6.6). In die zin wordt de gezagsrelatie wel beheerst door (beleids)voorschriften en is er ook een rol voor de officier als *ambtenaar*. Deze komt hierna in de zojuist genoemde subparagrafen nader tot uitdrukking.

### 6.5 Administratieve kant van het politiewerk

Gezag door de officier en controle door verdediging en rechter wordt mede mogelijk gemaakt door verslaglegging door de politie en het OM. Los van het aanleveren van materiaal voor het dossier ten behoeve van het onderzoek ter terechtzitting, wordt van de politie verwacht dat zij ten behoeve van het opsporingsonderzoek aan verslaglegging doet. Als zij tijdens het onderzoek een opsporingsbevoegdheid wil gebruiken waarvoor een schriftelijk bevel of vordering van de officier en/of toestemming van de rechter-commissaris nodig is, moet daartoe in de regel een schriftelijk onderbouwde aanvraag worden gedaan: de officier moet immers kunnen beoordelen of de gewenste bevoegdheid in dit concrete geval ook daadwerkelijk kan worden gebruikt. Politie en officieren van justitie moeten de feitelijke informatie en waarnemingen vertalen naar het dossier en de daarbij behorende (elektronische) formulieren. Deze administratie faciliteert een door de wet verlangde beslissing van een officier van justitie. De plicht om de administratie te voeren is vaak juist in de wet opgenomen om de officier als magistraat (en later andere procesdeelnemers) een sterkere positie te geven. De verslagleggingsverplichtingen en de daarmee samenhangende administratie zijn dus vaak beoogd dienstig te zijn aan de magistratelijke rol van de officier: alleen op basis van juiste en volledige informatie kan hij de integriteit van de opsporing en de kwaliteit van de materiële waarheidsvinding waarborgen en de diverse in het geding zijnde belangen tegen elkaar afwegen.

Waar mogelijk neemt de politie het grootste deel van de voor deze administratie noodzakelijke verslaglegging voor haar rekening. Indien de officier (of een parketsecretaris) niet tevreden is met de verslaglegging door politie-medewerkers vraagt hij hen de geconstateerde omissies te herstellen. De door de politie te hanteren werkwijze kan per arrondissement verschillen. De politie moet bijvoorbeeld een aanvraagformulier invullen waarin wordt onderbouwd waarom de opsporingsbevoegdheid gebruikt moet worden. Aan de hand van dit formulier wordt op het parket het bevel aangemaakt. Dit gebeurt in een geautomatiseerd systeem (COMPAS): in een standaardbevel/-vordering worden de variabelen en de door de politie aangeleverde onderbouwing ingevuld, waarna het bevel of de vordering door een officier wordt ondertekend en kan worden uitgevoerd. De daadwerkelijke betrokkenheid van een officier van justitie bij de totstandkoming van zo'n vordering of bevel is dus vaak niet zo groot: veel werk wordt door de politie gedaan en door de administratieve ondersteuning van het parket. De tekst van vorderingen/bevelen is doorgaans ook standaard, waardoor alleen nog een aantal variabelen hoeft te worden ingevuld. Vaak komt het bevel of de vordering (en het PV van de politie ter onderbouwing ervan)

als processtuk in het dossier terecht. De officier is verantwoordelijk voor de samenstelling van het dossier, maar vindt dat de politie hierin een belangrijke taak heeft:

Tijdens de zitting gelast de rechter dat de verdediging inzage moet krijgen in bepaalde stukken. De officier hoopt dat er niets tussen zit dat de verdediging eigenlijk al lang had moeten hebben. Tegen een van de politiemedewerkers van het onderzoeksteam: ‘anders heb jij een probleem’.<sup>65</sup>

Als er veel van afhangt, let de officier scherp op of het PV ter onderbouwing van een bevel en het bevel wel goed op elkaar aansluiten.

De officier van justitie stuurt een PV ter onderbouwing van een vordering inbewaringstelling in een groot onderzoek verscheidene malen terug naar de politie: de bewoording is niet naar zijn zin. Hij instrueert de politie heel nadrukkelijk wat de feiten zijn op grond waarvan moet worden voorgeleid en HOE deze feiten in het PV moeten worden opgenomen. De officier van justitie wordt er moedeloos van dat deze ervaren rechercheurs niet weten hoe een dergelijk PV eruit moet zien. Het moet helemaal worden afgestemd op de rechter-commissaris: deze moet er zo snel mogelijk uit kunnen halen wat relevant is. Allerlei aspecten van de zaak die niet meespelen voor de voorgeleiding van deze verdachten kunnen er dus uit blijven. Verder vindt hij dat de politie vermoeiend en heel formeel taalgebruik hanteert en dat er teveel naar wetgeving wordt verwezen. De officier snapt niet dat de politie niet snapt dat de rechter-commissaris heus wel weet wat er in de wet staat en dat dat dus allemaal niet nodig is, terwijl het in zijn ogen voor de politie vast heel tijdrovend is om dergelijke ronkende volzinnen te produceren. Kortom: tijd voor een goed gesprek met de teamleider. De officier gaat er speciaal voor naar het politiebureau. De officier verwijt de teamleider niet goed te kunnen inschatten wat belangrijk is voor zo’n PV en heeft het concept meegenomen en daarin alles aangestreept wat volgens hem niet goed is/anders moet etc. De teamleider stelt op zijn beurt dat de officier in het team ook wel de ‘boekhouder’ wordt genoemd en dat hij wel heel perfectionistisch is.<sup>66</sup>

Dat een officier zich zo intensief bemoeide met de inhoud van een PV was uitzonderlijk, maar de observatie laat wel heel mooi de werkwijze zien: hoewel de officier de vordering doet, moet de onderliggende inhoud in detail door de politie worden aangeleverd.

Officieren laten hun BOB-bevelen geregeld ondertekenen door de officier van justitie op de weekdienst. Dat is heel efficiënt omdat dan, als na het administratief proces het uiteindelijke bevel door de ‘BOB-kamer’ is uitgeprint, niet hoeft te worden gewacht op de officier die het heeft uitgevaardigd (die officier

---

<sup>65</sup> Nr. 103.

<sup>66</sup> Nr. 104/105.



is misschien die dag vrij, heeft zitting, is elders). Omdat op de weekdienst altijd een officier aanwezig is, tekent deze de bevelen.

Hiervoor was bij een parket de volgende procedure bedacht: de bevelende officier stuurt de relevante materialen naar de BOB-kamer met daarbij een geparafeerd formulier waarop hij aangeeft wat de bedoeling is. Als de BOB-kamer aan de hand van dit formulier het bevel uitwerkt, kan de weekdienstofficier vervolgens ‘blind’ tekenen. Uit het geparafeerde formulier blijkt immers wie het bevel gaf en dat het inderdaad de bedoeling was dat er een bevel zou komen. Over deze gang van zaken werd op een gegeven moment wel opgemerkt dat het formulier door de bevelende officier niet of niet volledig was ingevuld en dat dan voor de tekenende officier eigenlijk niet kon worden ingeschat of het bevel wel conform de wens van de bevelende officier was opgemaakt. Wat mij vervolgens opviel is dat – als het formulier wél volledig was ingevuld – de officieren kennelijk aannamen dat de BOB-kamer het bevel precies goed had uitgewerkt.<sup>67</sup>

Er zijn natuurlijk nog veel andere administratieve aspecten aan de gezagsrelatie tussen de politie en het OM. Ook het afwikkelen van beslagzaken en de samenstelling van de processtukken kunnen in dit verband nog worden genoemd, al dan niet in combinatie met de digitalisering van bepaalde processen, zodat politiestukken alleen nog maar digitaal aangeleverd worden. Een terugkerend kenmerk van de werkwijze is dat bij het OM uit naam van de officier van justitie uiteindelijk een ‘boekhouding’ gevoerd moet worden over de door de politie aangeleverde informatie, waarna op basis hiervan een beslissing geformaliseerd kan worden. Deze beslissingen, in de vorm van bevelen of vorderingen, zijn doorgaans behoorlijk gestandaardiseerd. Het leeuwendeel van het onderliggende werk wordt door de politie gedaan. Om het proces niet te gecompliceerd en langdurig te maken, kan vervolgens door de ene officier voor het bevel/de vordering van een ander worden getekend.

Bij deze administratieve verantwoording van de gezagsrelatie tussen politie en OM zijn aspecten van alle drie de ideaaltypische rollen van de officier herkenbaar. Aan de officier, gezagsdrager en ‘juridisch geweten’ van de opsporing,<sup>68</sup> zijn exclusieve bevoegdheden voorbehouden. Zijn magistratelijke toets met betrekking tot bevoegdheden die diep kunnen ingrijpen in fundamentele rechten van burgers wordt daar nodig geacht. Door de strenge wetgeving en de beleidsmatig afgedwongen werkwijze is ten eerste spanning waar te nemen tussen de *werker* en de *ambtenaar*: hoe de politie zo ver te krijgen dat de aangeleverde PV’s in overeenstemming zijn met de procedurele vereisten? Vervolgens is spanning zichtbaar ten opzichte van de officier als *magistraat*. Bepaalde

---

67 Nr. 14.

68 Zie § 6.6.1.

beslissingen worden zo ingrijpend geacht dat zij exclusief aan de officier zijn voorbehouden. Deze heeft daartoe informatie van de politie nodig. Officieren zullen daarbij moeten vertrouwen op de verslaglegging door de politie en de selectie en waardering die door de politie is gedaan (die dit werk soms als stomvervelende letterknechterij ziet). Om zijn beslissingen makkelijk en snel te kunnen nemen, wil de officier die informatie in een bepaald format aangeleverd hebben. Om de beslissing makkelijk te kunnen verantwoorden, bedient de officier zich van gestandaardiseerde modelbeslissingen, zodat hij zeker weet dat de beslissing aan alle wettelijke vereisten voldoet. De beschreven werkwijze heeft het risico in zich dat de politie naar de beslissing toe werkt en dat de officier onvoldoende kritisch kijkt naar het door de politie aangeleverde materiaal. Voorts blijkt dat de officier die wél een vinger aan de pols wil houden veel moeite moet doen om patronen te doorbreken.

## 6.6 Kwaliteit van de opsporing: verbeterprogramma's

In § 4.3 ben ik al ingegaan op de IRT-affaire en de crisis in de opsporing die daardoor werd geconstateerd. De normering van de opsporing, de leiding erover en de organisatie ervan zijn sindsdien, aan de hand van de Wet BOB, danig veranderd, zodat ook de integriteit van de opsporing veel meer geborgd en controleerbaar zou worden. Die Wet BOB regelde veel over de relatie tussen OM en politie en de verslaglegging, maar eigenlijk bijna niets over de actieve interne kwaliteitsborging binnen het OM. De affaire rondom de Schiedammer Parkmoord maakte duidelijk dat de verhouding tussen OM en politie nog meer aandacht behoeft, maar dat ook binnen het OM (en binnen de politie) verbetering nodig was. Sinds de bevindingen van de commissie-Posthumus en het daaropvolgende PVOV, is uitgangspunt dat bij zwaardere strafzaken betere monitoring van de gang van het opsporingsonderzoek de norm is. Het beeld van een autonome officier die op eigen gezag een opsporingsonderzoek kan leiden moet dus met relativering worden bekeken. Op het PVOV ga ik in de navolgende paragraaf in. Daarnaast heb ik tijdens mijn observaties kennisgemaakt met het verbeterprogramma 'Permanent Professioneel', waarin voor alle parketten in bredere zin maatregelen zijn genomen, bijvoorbeeld met betrekking tot het 'Bureau Recherche' en het zicht op zaken-overleg. Daarvan zal ik in § 6.6.2 en verder verslag doen.<sup>69</sup>

### 6.6.1 PVOV

In het Programma Versterking Opsporing en Vervolgging zijn maatregelen uitgewerkt die nodig werden geacht om (na de Schiedammer Parkmoord) het vertrouwen in de opsporing (en de daarbij betrokken instanties) te herstellen, de

---

<sup>69</sup> Zie ook § 4.3 en Lindeman 2012, p. 220 e.v.

kwaliteit en professionaliteit te versterken teneinde daadkrachtige en effectieve criminaliteitsbestrijding te bewerkstelligen en een zichtbaar transparante en integere werkwijze te creëren.<sup>70</sup> Kanttekening hierbij is dat het programma zich vooral richt op grootschalige en complexe onderzoeken, die doorgaans in de Bijzondere Zakenteams worden behandeld. Ook Maatwerkofficieren kunnen echter met PVOV-maatregelen in aanraking komen.<sup>71</sup>

Met het programma wordt allereerst beoogd het *gezag* van officieren in de opsporing te verbeteren. Officieren worden allemaal opgeleid en getraind om magistratelijk leiding te blijven geven aan opsporingsonderzoeken. In dit verband wordt gesproken over ‘betrokken distantie’ tot de politie<sup>72</sup> en over de gedragscode van het OM,<sup>73</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>74</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>75</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 rapporteren. Het zogenoemde ‘kennisgat’ wordt dus vanaf twee zijden gedicht.

---

70 PVOV, eindrapportage OM (2010), p. 1. Zie over het PVOV ook Lindeman 2012, p. 220 e.v. (deze paragraaf is in belangrijke mate op die publicatie gebaseerd).

71 Frielink & Haverkate 2011, p. 164-168 bieden een wat breder perspectief op de hier besproken ontwikkelingen.

72 PVOV 2005, p. 5.

73 Zie § 2.3.

74 PVOV 2005, p. 12.

75 PVOV 2005, p. 15.

TGO-officieren moeten van al hun activiteiten tijdens 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 waarop 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>76</sup> Tegenspraak wordt gedefinieerd als het ‘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 opsporing- 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 rechercheofficier 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>77</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>78</sup> In de *Aanwijzing review (tweede beoordeling)*<sup>79</sup> wordt benadrukt dat het moet gaan om zaken waarin nog geen rechterlijke uitspraak is gedaan.

Ten slotte 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

---

76 PVOV 2005, p. 18.

77 PVOV 2005, p. 19-20.

78 PVOV 2005, p. 21-22.

79 *Str.* 2012, 24713. Deze aanwijzing, die al in 2006 is vastgesteld is officieel pas op 1 januari 2013 in werking getreden.

‘vignetten’ op. Voor bepaalde ‘portefeuilles’ zijn specifieke vignetten vereist. In verband met vakmanschap en professionele standaard wordt ook aangestuurd op regelmatig overleg tussen bijvoorbeeld FO-officieren en kwaliteitsofficieren en op het instellen van ‘kwaliteitskringen’ die zicht op de zaken houden.<sup>80</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. Niet alleen TGO-onderzoeken maar ook overige betekenisvolle 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. Deze aspecten van het PVOV bleken, ter implementatie van de ‘ketenbrede kwaliteitsontwikkeling’, in enigszins gewijzigde vorm breder ingevoerd in het kader van het project ‘Permanent Professioneel’, waaraan ik in de volgende paragraaf aandacht besteed.

### 6.6.2 *Permanent Professioneel*

‘Nu moet je aan allerlei vignetten en vereisten voldoen om TGO’s te doen, maar toen ik als officier begon had ik op mijn eerste werkdag al een RBT<sup>81</sup> te pakken en ik had geen idee hoe je dat moest aanpakken. Daar heb ik natuurlijk wel begeleiding bij gevraagd en gekregen dus het is uiteindelijk goed gegaan.’<sup>82</sup>

De kwaliteit van het werk van het OM en van het werk van individuele officieren van justitie staat, zoals ik ook eerder al vermeldde, flink in de belangstelling. Dit heeft geleid tot kwaliteitseisen die aan officieren worden gesteld: niet alle officieren mogen zomaar alles doen. Maar het heeft ook geleid tot overlegstructuren binnen de parketten die de kwaliteit van het werk dat op die parketten wordt gedaan monitoren. Tijdens mijn observaties was binnen het OM net landelijk het project ‘Permanent Professioneel’ gestart<sup>83</sup> dat ertoe moest leiden dat op alle parketten op eenzelfde manier door een vast team zicht werd gehouden op ‘gevoelige of betekenisvolle’ zaken en op de officieren en secretarissen binnen het parket. Binnen enkele parketten was met een dergelijk systeem goede ervaring opgedaan en de wens bestond – mede naar aanleiding

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

81 RBT stond voor Recherche Bijstand Team, de voorlopers van TGO (Team Grootchalige Opsporing).

82 Interview 9.

83 Zie ook § 4.3 en Lindeman 2012, p. 220 e.v.

van een aantal strafzaken die niet goed waren afgelopen (zoals reeds besproken in § 4.3) – om dit landelijk te gaan doen. De aanbevelingen van het daartoe ingestelde Landelijk Team Verankering Kwaliteitsinstrumenten (LTVK)<sup>84</sup> kwamen erop neer dat ieder parket moest beschikken over een ‘Virtueel’<sup>85</sup> Bureau Recherche bestaand uit de rechercheofficier, CI-officier,<sup>86</sup> informatieofficier, forensisch officier en de kwaliteitsofficier, alsmede enkele beleidsmedewerkers. De rechercheofficier wordt een belangrijke functie toebedeeld: hij is ‘met mandaat van de hoofdofficier eindverantwoordelijk voor de professionaliteit en de kwaliteit van opsporing en vervolging’.<sup>87</sup> Anders gezegd: in de uitvoering van de opsporing en vervolging is de rechercheofficier binnen een parket impliciet de hoogste in hiërarchie. De andere officieren hebben ieder een portefeuille die een expertise veronderstelt die essentieel is voor het proces rondom de opsporing en vervolging. Dit bureau wordt geacht periodiek te overleggen en het moet het zicht op zaken-systeem beheren. Aldus wordt het bureau verondersteld zicht te hebben op de strafzaken en op de officieren die deze strafzaken doen. Zaakofficieren kunnen bij het bureau terecht met vragen en het bureau kan ook ongevraagd adviezen en coaching geven aan de zaakofficier. Het zicht op zaken-systeem moet een overzicht bevatten van ‘gevoelige of betekenisvolle’ zaken. Met een goed overzicht van de zaken kan er zorg voor worden gedragen dat de juiste officier zich met de juiste strafzaak bezighoudt (‘zicht op mensen’) en kan vervolgens worden toegezien op het verloop van het onderzoek. Dit toezicht vindt plaats in het zaakoverleg, ook wel het zicht op zaken-overleg of het gevoelige zaken overleg genoemd. Uit de Notitie ‘Permanent Professioneel’:

Doel van het zaakoverleg is te komen tot een permanente methode en werkwijze om in lopende onderzoeken/strafzaken actief kwetsbaarheden [professionele risico’s/afbreukrisico’s/fouten] op te zoeken en daarop te reflecteren en acteren. Tevens wordt op dit overleg vastgesteld of de juiste persoon de juiste zaak doet.

In het zaakoverleg worden ingebracht de gevoelige of betekenisvolle zaken dan wel incidenten met een strafrechtelijk/politiek of bestuurlijk facet, waarin – gelet op de strafrechtelijk/politieke/bestuurlijke/publicitaire implicatie – een afbreukrisico voor het OM schuilt dan wel zich reeds heeft voorgedaan.

Deelnemers aan het overleg zijn:

- rechercheofficier (voorzitter)
- (regio)hoofdofficier of diens plaatsvervanger
- maatwerkteamleiders (of bij één teamleider tevens de sectiechefs)

84 Notitie ‘Permanent Professioneel’, Openbaar Ministerie, versie 1.8, augustus 2010.

85 Hiermee wordt bedoeld dat het niet een fysiek bureau hoeft te zijn maar dat de leden van dit bureau in ieder geval regelmatig onder deze vlag bijeenkomen.

86 Voorheen: CIE-officier.

87 Notitie ‘Permanent Professioneel’, p. 3.

- kwaliteitsofficier(en)
- gebieds-AG

De rechercheofficier zal samen met de hoofdofficier bepalen welke onderzoeken in ieder geval in het in te richten zaakoverleg besproken zullen worden. De zaaksofficier kan ook zelf zijn zaak via de teamleider inbrengen.

De teamleider brengt de zaken bij het Bureau Recherche in ten behoeve van het zaakoverleg en zorgt daarna tijdig voor actualisering van de informatie bij het Bureau Recherche met het oog op de agendavoering. Dit zaakoverleg wordt elke week gehouden.

Op het zaaksoverleg wordt de voortgang van de gevoelige of betekenisvolle zaken besproken. De inbreng over de zaken komt primair van de teamleiders, uiteraard aangevuld door de andere deelnemers voor zover hun kennis strekt. De focus van het overleg ligt op de kwetsbaarheid in onderzoeks- en zittingsfase, bijvoorbeeld ten aanzien van dossiervorming, tenlastelegging, regie op zitting en professionele standaard ten aanzien van requisitoir [waaronder strafeis]. Het zaaksoverleg vormt een eenvoudige vorm van intercollegiale evaluatie en visitatie ineen. Uiteraard zal hiermee ook een beter zicht komen op de werklastverdeling in en over de teams. Afhankelijk van het soort zaak of toebedeling aan zaaksofficier wordt bepaald hoe vaak en binnen welk tijdsbestek een zaak moet terugkomen op het zaaksoverleg. Bij het Bureau Recherche wordt het beheer van de zakenlijst neergelegd.

De functie van kwaliteitsofficier is in dit verbeterplan belangrijk: deze officier (waarvan elk parket er een moet hebben) wordt geacht zowel op individueel niveau (d.m.v. coaching) als op organisatieniveau de kwaliteit van de werkzaamheden te monitoren en te verbeteren. Bovendien moet hij reflectie bevorderen en het lerend vermogen van de organisatie versterken.<sup>88</sup>

Ook voorziet Permanent Professioneel in een reflectiekamer op elk parket. Deze kamers hebben niet per se een vaste samenstelling. Doorgaans maken de (plv.) hoofdofficier, de rechercheofficier en de kwaliteitsofficier deel uit 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). Het zicht op zaken-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

<sup>88</sup> Bijlage 3 bij de Notitie 'Permanent Professioneel', Openbaar Ministerie, versie 1.8, augustus 2010.

is aangehouden met opdrachten voor het OM, wat nu doen?), na behandeling in eerste aanleg (wel of geen appel instellen na vrijspraak en/of lage straf?) en/of na het onherroepelijk worden van een oordeel (wat is er goed/niet goed gegaan?).<sup>89</sup> Ik heb één keer zo'n reflectiekamer bijgewoond:

Een doodgelopen onderzoek inzake een overval op een bejaarde man. Er zijn flink wat officieren van justitie aanwezig die allemaal meedenken met de zaaksofficier van justitie. Het betreft hier vooral de vraag welke onderzoekshandelingen nog verricht zouden kunnen worden. Wat opvalt is dat veel officieren het dossier van tevoren niet heel grondig hebben bestudeerd. Er wordt in mijn beleving dus vrij veel 'geroepen'. Uiteindelijk komt het wel tot een aantal aanbevelingen. Achteraf vraag ik de zaaksofficier van justitie wat hij met deze aanbevelingen gaat doen. Hij serveert een aantal net zo hard weer af omdat ze volgens hem toch echt niets zullen uithalen.<sup>90</sup>

De arrondissementsparketten waar ik mijn observaties heb gedaan werkten allebei volgens het 'Permanent Professioneel'-model. Dat leverde (dus) de nodige overleggen op en situaties waarin officieren inderdaad uitgenodigd werden om de voortgang van hun onderzoek te bespreken. In de navolgende paragrafen doe ik verslag.

### 6.6.3 (Virtueel) Bureau Recherche

Ieder parket wordt op grond van het plan Permanent Professioneel geacht over een Bureau Recherche te beschikken. Dat was op beide parketten ook het geval.<sup>91</sup> Deze bureaus verspreiden regelmatig nieuwsbrieven met allerlei informatie (bijvoorbeeld over gewijzigde regelgeving) en organiseren bijeenkomsten. Uiteraard zijn er ook vergaderingen. Op een van de parketten heb ik een beperkt aantal van de vergaderingen van het Bureau Recherche bijgewoond. Tijdens deze vergaderingen worden geen concrete strafzaken besproken maar bijvoorbeeld de praktische implicaties van nieuwe/gewijzigde regelgeving of jurisprudentie en de wijze waarop dit binnen het parket gecommuniceerd zou moeten worden. De notulen van veel landelijke overleggen worden besproken (bijvoorbeeld van de Forensisch Officieren, de CI-officieren, de kwaliteitsofficieren, de rechercheofficieren, de beleidsmedewerkers van de rechercheofficieren etc.). In een van de vergaderingen wordt bijvoorbeeld gesproken over het programma 'Permanent Professioneel': het moet worden gebruikt om officieren van justitie ervan te doordringen dat ze niet solistisch moeten optreden, dat ze moeten sparren met collega's. De jongere officieren zijn niet anders gewend,

---

<sup>89</sup> Lindeman 2012, p. 230.

<sup>90</sup> Nr. 64.

<sup>91</sup> Een van de parketten gebruikte een andere naam: Bureau kwaliteit opsporing en vervolging: KOV.



maar de ouderen zullen er ook aan moeten geloven. In verband hiermee laat een oudere officier van justitie zich ontvallen:<sup>92</sup>

‘de functie wordt uitgehold, waar gaat het nog over?’

In dezelfde vergadering brengt een officier ook aan de orde dat de persvoorlichters van het parket bij wel heel veel overleggen (ook operationele) aanwezig waren in een groot onderzoek. Het standpunt van de hoofdofficier lijkt te zijn dat er naar de afdeling voorlichting veel transparantie moet zijn. Onduidelijk is ook wie de voorlichters aanstuurt. De aanwezige officieren denken er het hunne van:<sup>93</sup>

‘De persofficier van justitie wordt op deze manier ook buiten spel gezet, ik heb bijna niets meer met hem te maken, alleen met de voorlichters.’

‘Als de hogere legerleiding het zo wil, dan ben je snel uitgepraat.’

‘Wat de persvoorlichters niet weten, kunnen ze ook niet per ongeluk aan de pers vertellen.’

‘OM is enorm veranderd, transparant geworden. Het lijkt wel of we soms meer voor de pers werken dan voor iets anders.’

Het Bureau Recherche bleek duidelijk aan het hoofd van de opsporingspraktijk op het parket te staan en kon zo (in combinatie met het zicht op zaken-overleg; zie volgende paragraaf) zorgen voor een vinger aan de pols bij lopende opsporingsonderzoeken.

#### *6.6.4 Zicht op zaken / gevoelige zaken*

Deze overleggen vonden op het ene parket op wekelijkse basis plaats, op het andere parket elke twee weken. Het bijwonen van deze overleggen hing voor mij af van de officieren die bij de overleggen aanwezig waren en of ik op dat moment in hun ‘schaduw’ verkeerde of niet (zie § 2.6). Daardoor was ik op één parket zeer regelmatig bij het overleg en bij het andere vrijwel nooit. Een beleidsmedewerker beheert het zicht op zaken-systeem en kort voor elke vergadering wordt bepaald welke concrete zaken deze keer geagendeerd moeten worden. De betreffende zaaksofficieren worden dan door hun teamhoofd benaderd omtrent de stand van zaken van het onderzoek. De zaaksofficier is zelf in de regel niet aanwezig bij het overleg. Doordat de communicatie op korte termijn over verschillende schakels loopt, komt het nogal eens voor dat de zaaksofficier niet tijdig om relevante gegevens kon worden gevraagd. Het overleg biedt naast het spreken over concrete strafzaken ook ruimte om allerlei andere kwesties die spelen op het parket te bespreken. Ook wordt nog wel-

---

92 Nr. 61.

93 Nr. 61.

eens stilgestaan bij het functioneren van bepaalde officieren. Dit lijken dan wel steeds onderwerpen die toevallig ter sprake komen. Het project Permanent Professioneel gaat uit van aanwezigheid van de hoofdofficier van justitie maar in de praktijk bleek de vergaderfrequentie daarvoor soms te hoog.<sup>94</sup>

In een van de vergaderingen wordt besproken dat de criteria voor de zaken die in het zicht op zaken-overleg zouden moeten komen niet helemaal helder zijn. Zijn dat enkel zaken die ‘gevoelig’ zijn (media-aandacht, complexe dossiers) of ook zaken die worden gedaan door minder ervaren officieren die daarbij coaching kunnen gebruiken? Er wordt opgemerkt dat het in feite niet alleen zicht op zaken is maar ook zicht op mensen. Veel van de wijzigingen die in de werkwijze van het parket worden doorgevoerd gaan volgens het adagium ‘learning by doing’. Er wordt, met o.a. ‘Permanent Professioneel’, GPS en ZSM veel uitgestort over de OM-ers: dat is bijna niet te behappen. Daar ligt dus ook een rol voor het zicht op zaken-overleg.<sup>95</sup>

In het overleg komen allerlei dilemma’s voorbij waar een officier van justitie in het opsporingsonderzoek mee te maken kan krijgen:

- Hoe lang laat het OM de voorlopige hechtenis voortduren in een niet zo heel sterke zaak?  
In een onderzoek wordt het vermoedelijk een probleem om doodslag (wat de grondslag is voor de voorlopige hechtenis van de verdachte) bewezen te krijgen. Er zijn nog enkele onderzoeken nodig, maar het blijkt dat de zaaksofficier van justitie deze pas heel laat heeft aangevraagd en dat de resultaten nog wel even op zich kunnen laten wachten terwijl de verdachte al die tijd in voorlopige hechtenis zit. Men vraagt zich af hoe lang dit nog kan voortduren. Tevens was al in een vorig overleg besloten dat de zaak in een reflectiekamer zou komen, maar de daarvoor benodigde actie is door de officier van justitie niet genomen. Er wordt nu met spoed een reflectiekamer voor belegd.<sup>96</sup>
- Welke informatie uit een strafzaak mag met wie gedeeld worden? En wie neemt die beslissing eigenlijk?  
‘Je hebt toch ook niets meer te vertellen. Vroeger hakte je gewoon zelf de knoop door maar nu moet je naar een of andere info desk van het PaG.’ [‘Schrijf op!’, sist een andere officier me toe. -JL].<sup>97</sup>

94 In een van de vergaderingen wordt opgemerkt dat het voor de hoofdofficier en zijn plaatsvervanger ondoenlijk is om steeds bij het zicht op zaken-overleg aanwezig te zijn. Voorgesteld wordt (door de HOvJ) om het overleg één keer per maand (in plaats van eens per veertien dagen) te organiseren (nr. 56).

95 Nr. 61.

96 Nr. 61.

97 Nr. 61.

- Kunnen – in geval van een aanhouding waarbij is geschoten en waarbij zowel de schietende agent als de aangehouden verdachte worden vervolgd – deze zaken door een en dezelfde officier worden gedaan?<sup>98</sup>

De aanwezigen vinden overal wel wat van, maar als de voortgang van een onderzoek besproken wordt, blijkt dat een al te gedetailleerde kennis van de zaken niet altijd noodzakelijk wordt gevonden:

‘We zijn met het requisitoir bezig en daar zitten een paar juridische pijnpunten in, maar die zouden geen problemen moeten geven.’

Een andere officier: ‘En wij snappen dat waarschijnlijk toch niet.’<sup>99</sup>

In het overleg komt – in het kader van het ‘zicht op mensen’ – ook de meer personele kant van de opsporingsonderzoeken naar voren, zoals in de in § 6.4 al besproken zaak van de ‘leeggelopen getuige’:

In deze zaak waarin de politie had geblunderd moet het nodige ‘reparatiewerk’ worden gedaan. Het onderzoek blijkt tot nu te zijn gedaan door een officier enkelvoudige zittingen. De hoofdofficier vraagt zich af of dat nu wel zo handig is. De zaak zou wellicht van het Maatwerkteam naar het BZT moeten, maar die hebben vermoedelijk geen tijd. Dan moet het onderzoek maar door de enkelvoudige officier gedaan blijven worden maar dan moet wel een BZ-officier of de kwaliteitsofficier meekijken. Het gezelschap vraagt zich af hoe het kan dat de zaak niet eerder in het zicht op zaken-overleg terecht is gekomen. De enkelvoudige officier blijkt, tot veler verrassing, niet op de hoogte van het bestaan van het zicht op zaken-systeem.<sup>100</sup>

Hoewel het vaak over de opsporing gaat, komt soms ook de vraag of de vervolging moet worden doorgezet aan de orde.

Bij wijze van uitzondering is een zaaksofficier op het overleg aanwezig. Er wordt volgens de aanwezigen, een ‘light-reflectie’ gedaan. Heeft een vrouw een aandeel gehad in de dood van haar kindje? Een natuurlijke dood is ook mogelijk. Er was geen enkele getuige bij en er is veel expertise nodig om na te gaan of de verklaring van de vrouw aannemelijk is of niet. Er spelen bij de vrouw veel emoties. De discussie gaat over de vraag of het onderzoek moet worden doorgezet of dat er beter geseponneerd kan worden. Er wordt geen knoop doorgehakt.<sup>101</sup>

Moet appel worden ingesteld in een zaak waarin veel lagere straffen zijn uitgedeeld dan verwacht? De zaaksofficier is op vakantie en zou net op tijd terug zijn

---

98 Nr. 67.

99 Nr. 97.

100 Nr. 67.

101 Nr. 72.

om zelf appel in te stellen, maar in het zicht op zaken-overleg wordt besloten dat er nu al appel wordt ingesteld en er zal ook al een verkorte appel-memorie worden gemaakt.

‘Ik vind het nooit zo sterk om op dag 13 in appel te gaan.’

In het onderzoek is nog een verdachte over die nog door de rechtbank moet worden berecht: moet dezelfde officier die zaak nog doen?<sup>102</sup>

Zaken die in het overleg naar voren komen worden soms dus indringend besproken en er worden, zonder dat de zaaksofficier erbij is, keuzes gemaakt over het verdere verloop van een onderzoek. Niet altijd is duidelijk in hoeverre de deelnemers aan het overleg de ins en outs van het onderzoek kennen en het blijkt soms dat de ‘besluiten’ van het overleg niet duidelijk zijn gecommuniceerd aan de betrokken officier van justitie. De deelnemers realiseren zich wel dat zij in beginsel marginaal moeten toetsen.

In een zicht op zaken-overleg wordt opgemerkt dat het niet de bedoeling is dat het overleg de regie van het onderzoek bepaalt.<sup>103</sup>

Vaak wordt echter vervolgens toch besproken welke tactiek in een bepaald onderzoek het beste zou zijn. Officieren zijn nu eenmaal gewend om knopen door te hakken en ‘door te pakken’, niet om goedbedoelde adviezen te geven.

#### 6.6.5 Betrokken distantie

Daar waar in de vorige paragraaf vooral de nadruk werd gelegd op officieren die juist niet van alle ins en outs van een onderzoek op de hoogte zijn, kan het ook andersom: de officier is zo intensief betrokken bij het onderzoek dat hij wellicht ook niet meer helemaal de afstand heeft die nodig is om zich nog magistratelijk op te stellen. De officier van justitie wordt geacht zich met ‘betrokken distantie’ tot het opsporingsonderzoek te verhouden. Bijvoorbeeld om ‘tunnelvisie’ te vermijden. De term betrokken distantie komt sinds de ‘Schiedammer Parkmoord’ weer regelmatig voorbij. Met de term wordt beoogd aan te geven dat een officier als leider van het onderzoek betrokken is bij het politiewerk, maar tevens voldoende afstand houdt om óók tegengas te kunnen geven en te voorkomen dat eenzijdig wordt gerechercheerd. In het PVOV en het project Permanent Professioneel is op deze ‘betrokken distantie’ flink gehamerd. Het is een term waarmee in feite wordt beoogd te benadrukken dat de officier als *werker* niet de rol van de officier als *magistraat* moet overvleugelen. Officieren worden er nadrukkelijk toe aangezet om aan dit ideaalbeeld te voldoen en ook naar buiten wordt uitgedragen dat ‘betrokken distantie’ de norm is.

---

102 Nr. 90.

103 Nr. 97.

Zo wordt bijvoorbeeld in *Opportuun*, het 'relatiemagazine' van het OM, een kritische uitlating van de toenmalig voorzitter van de Nederlandse Vereniging van Strafrechtadvocaten (Annelies Röttgering) aangegrepen om dit nog eens te benadrukken. Zij stelde dat officieren die in een belangrijk onderzoek zitten begrijpelijkerwijs willen scoren, maar dat bij het nemen van bepaalde beslissingen distantie nodig is. Daarop riposteert officier van justitie Hans Pieters:<sup>104</sup>

'Het OM zit bovenop de politie en wil scoren? Mevrouw Röttgering heeft kennelijk de ontwikkelingen van de afgelopen jaren binnen het OM niet echt gevolgd. De officier van justitie is een onpartijdige waarheidszoeker, een magistraat, die opereert vanuit een betrokken distantie in relatie tot de politie, slachtoffers, verdachten en andere deelnemers van het strafproces. De officier wordt veel meer dan in het verleden geleerd te denken in verschillende scenario's en gaat steeds minder uit van die "ene waarheid". Ik merk in alle cursussen die ik geef en alle gesprekken die ik met officieren heb, dat deze "jas" de meeste officieren veel beter past dan die van de vroegere crimefighter, die precies wist wat goed en kwaad in een strafzaak was. Officieren durven en mogen twifelen en dat is een goede voedingsbodem voor effectieve tegenspraak, maar ook voor effectieve coaching en intervisie. De moderne officier denkt "out of the box" en durft beslissingen te nemen die ingaan tegen het "gesundes Volksempfinden", maar soms ook tegen de wensen van deelnemers aan het strafproces, inclusief de politie.'

In gesprekken die ik voerde met officieren is duidelijk dat zij doordrongen zijn van de noodzaak van de betrokken distantie. Regelmatig wordt echter gesuggered dat niet alle collega's hierover in gelijke mate beschikken.

Een RAIO zegt hierover:<sup>105</sup>

'Als de veronderstelling is dat het ideaalbeeld zou zijn dat een officier van justitie een partij is die vanuit het algemeen belang aan zo eerlijk mogelijke waarheidsvinding doet, denk ik dat de meeste officieren van justitie dat misschien wel een beetje anders zien, dat die leider onderzoek zijn en zich daar zo actief mogelijk voor inzetten, dat dat meer op de voorgrond staat dan het vervolgens genuanceerd afdoen op zitting. (...) Ik denk dat heel veel officieren op het moment echte crimefighters zijn. Dat is in ieder geval wel mijn... Ik heb nog nooit zo vaak gehoord dat ik zo genuanceerd over dingen denk als sinds ik hier bij het parket terecht ben gekomen.'

Een officier (oud-politie-agent):<sup>106</sup>

'Ik ben wel geëquipeerd om de politie te sturen, maar een groot aantal mensen niet. Het is balanceren op het koord, afstand houden, objectief kijken. Dan is

---

104 *Opportuun* (december 2010, p. 9).

105 Interview 4.

106 Interview 1.

het niet goed dat je er dagelijks mee aan tafel zit, maar het is wel waardevol als je weet hoe de hazen lopen. We krijgen er veel jonge collega's bij, die uit de schoolbanken rollen en de RAIO afronden (...). Dat zijn dan de mensen die met de recherche aan de slag moeten om de grote zaken op te lossen. (...) Het is wel een gemis binnen de RAIO opleiding dat het externe deel wordt gevuld met advocatenstages en dat wordt volstaan met twee weken bij de politie in de keuken kijken. Ik vind vervolgens de begeleiding binnen het OM minimaal. (...) Als je binnenkomt heb je vaak een heel mooi programma wat je de eerste maand of zo door een aantal stappen heen leidt. Daarna word je in het diepe gegooid. (...) Officieren van justitie zijn ook heel eigenwijs en zullen niet gauw toegeven dat ze het niet kunnen (lacht). Zo is het nu eenmaal.  
(...)

Ik denk dat je als officier de mogelijkheid hebt een temperende rol te spelen en vanuit een meer magistratelijke hoek naar de politie te kijken en ik denk dat je daar zelf ook altijd alert op moet blijven. Ook bij de recherche is sprake van een stukje beroepsdeformatie. Dus daar is het risico op tunnelen aanwezig. Ik denk dat wij bij het OM het risico op tunnelvisie ook wel lopen maar of dat komt doordat we te dicht op de politie zouden zitten weet ik niet. Ik denk dat we sinds de Schiedammer Parkmoord allemaal wel zijn wakker geschud. Dat merk je ook wel hier in de organisatie. Je bent er toch meer mee bezig dat je in scenario's denkt. De meer doorgewinterde politiemensen in de researcheteams doen daar ook wel hun best voor. Maar het risico blijft en kan je volgens mij ook niet uitbannen, ook al maak je nog zoveel kaders of verplichte scenario's waar je doorheen moet. Op enig moment gaat zoiets rollen en dan doe je het met wat je hebt. Daarom vind ik het wel goed dat wij hier in huis de zaken die ertoe doen in ieder geval strafmaten. Misschien zouden we zelfs in de wat grotere zaken ook wat vaker rond de tafel moeten om te zeggen: zitten we nog op de goede koers?'

Een officier met ook beleidstaken in de portefeuille:

'Wij geven als officier van justitie leiding aan het onderzoek en als er dingen gebeuren die niet conform de regels zijn moet een opsporingsambtenaar dat toch opschrijven. Wij leggen dan verantwoording af voor de rechter (...). Soms is er een grijs gebied: tot welke prijs wil je iemand achter de tralies krijgen? Sommige mensen hebben een drive om daarin dan heel ver te gaan en die drive heb ik zelf niet. Dus misschien ben ik helemaal niet geschikt om die grote zaken te doen.'<sup>107</sup>

In de dagelijkse praktijk van een Maatwerkteam kwamen echt grote dilemma's eigenlijk amper voor. Dat wil niet zeggen dat er niet toch situaties kunnen zijn waarin de officier afstand moet nemen en af en toe 'op de rem' moet trappen.

---

107 Interview 8.

De politie overlegt met de officier over de wijze waarop in een onderzoek naar een mogelijk misdrijf verder gerechercheerd zou kunnen worden. Zij willen eigenlijk al een hele route uitstippelen met allerlei ‘als-dan’ scenario’s, maar de officier houdt de boot af: hij wil één stap tegelijk nemen en elke keer opnieuw beoordelen hoe het verder moet.<sup>108</sup>

Tijdens een overleg met de recherche over een net opgestart opsporingsonderzoek blijkt dat de informatiepositie nog wankel is. De politiemedewerkers suggereren de toepassing van een aantal (bijzondere) opsporingsbevoegdheden. De officier neemt echter niet direct concrete beslissingen en wijst ook een door de politie gevraagde spoedtap af: de politie heeft de informatie waarop de tap zou moeten worden gebaseerd al te lang binnen en er kan nu niet meer gezegd worden dat er sprake is van spoed.<sup>109</sup>

Beslissingen in het onderzoek gaan niet altijd over de vraag of en in welke mate de politie de ruimte krijgt bepaald onderzoek te doen. In sommige gevallen zal al heel concreet moeten worden nagedacht over de rol die de verdediging moet kunnen spelen in het onderzoek en op welke wijze bijzondere onderzoeksmiddelen moeten worden ingezet.

In een zicht op zaken-overleg wordt hierover uitgebreid gediscussieerd. In een onderzoek zal een zogenoemde 3D-reconstructie worden gemaakt. De verdediging weet dit nog niet. Officieren discussiëren over de vraag in welk stadium de verdediging hierin moet worden betrokken. Er is een verschil met gewone reconstructies die echt op de plaats delict worden gedaan en waar de wensen van de verdediging op het moment van de reconstructie bekend moeten zijn. In een 3D-reconstructie kunnen de wensen van de verdediging achteraf nog worden ingepast. De rechercheofficier van justitie vraagt zich af waarom de reconstructie niet via de rechter-commissaris wordt gedaan. Omdat er geen ‘descente’ nodig is, is de RC niet nodig. De rechercheofficier van justitie merkt op dat de betrokkenheid van de RC wel een ‘extra kwaliteitsstempel’ betekent.

De meerderheid van de officieren in het overleg lijkt het belangrijk te vinden dat er voldoende input is van de verdediging met betrekking tot de 3D-reconstructie en dat er in ieder geval alle relevante (dus ook potentieel ontlastende informatie) uit het dossier bij het maken van de reconstructie wordt betrokken. Er wordt voorgesteld om een parketsecretaris goed te laten meekijken met het vertalen van de informatie uit het dossier naar de reconstructie.<sup>110</sup>

Als de politie de reconstructie eenmaal af heeft, gaat de zaakofficier kijken op het politiebureau. De verdediging heeft de reconstructie dan nog niet gezien. Politie en officier verschillen van mening over de wijze waarop de reconstructie aan de verdediging getoond zou moeten worden.

---

108 Nr. 22.

109 Nr. 9.

110 Nr. 61.

Door de politie wordt gesuggereerd om bepaalde vaststaande gegevens (zoals waar een plas bloed lag of waar glas lag) in de versie die op voorhand aan de verdediging zal worden getoond niet te laten zien, zodat zij achteraf op inconsistenties in haar verhaal zou kunnen worden gewezen. De zaaksofficier ziet hier een bezwaar in het kader van equality of arms. Dat is volgens hem de keerzijde van alle reconstructies: de verdediging weet al op voorhand op welke manier het OM de feiten kan presenteren en kan haar lezing daar weer op proberen af te stemmen.<sup>111</sup>

#### 6.6.6 Hoe gaan officieren om met deze 'kwaliteitsinstrumenten'?

Met name het zicht op zaken-systeem faciliteert meer dan voorheen dat de parketleiding (lees: het Bureau Recherche) zicht heeft op de zaken die individuele officieren draaien. Daarmee verkrijgen bepaalde personen (bijvoorbeeld de hoofdofficier, de rechercheofficier of de teamleider) de mogelijkheid om iets van die zaken te vinden en officieren gevraagd of ongevraagd advies te geven. Nu is dat natuurlijk niet iets dat daarvoor niet gebeurde.<sup>112</sup> Met een geüniformeerde werkwijze is nu getracht te bewerkstelligen dat het stelselmatig gebeurt. Een officier geeft aan dat nu wel heel duidelijk is welke zaken de aandacht krijgen die ze verdienen en welke zaken duidelijk niet en dat de kwaliteitslag die is gemaakt ten koste gaat van de kwaliteit van andere strafzaken.

'Ik zeg het gechargeerd: waar het lijkt dat we door al die commissies op kwaliteit zouden gaan werken is dat naar mijn idee niet echt zo. Er is wel een aantal dingen in het leven geroepen als tegenspraak. Vooral in grotere zaken. Om daar tijd voor te genereren moesten de eenvoudige zaken gecentraliseerd worden. De CVOM is daar een voorbeeld van en al die Standaardzakenteams. Met ons GPS systeem wat de lucht in moest. En de strafbeschikking. Daar zie ik aan kwaliteit eigenlijk niet veel meer terug. Er is daar echt een knip gemaakt in de organisatie. Wij houden ons nu bezig met de zaken die er echt toe doen. (...) Ik denk dat daar op een andere manier mee wordt omgegaan: betrokkenheid van de rechercheofficier, strafmaatoverleg, tegenspraak; dat soort dingen. De keerzijde daarvan is dat alles wat onder de streep hangt behoorlijk is afgewaardeerd.'<sup>113</sup>

Gevraagd naar het belang van aanwijzingen die vanuit een zicht op zaken-overleg of een strafmaatoverleg worden gedaan zegt een officier:

'Ja maar zelf ben je toch degene die de zitting moet doen en jij bent dan toch degene die er vanaf kan wijken. Als je echt significant wil afwijken kan ik me

111 Nr. 73.

112 In het PVOV werd bijvoorbeeld als uitgangspunt genomen dat reflectie iets was dat in het reguliere werkproces geborgd was en geen specifieke voorziening behoeft. PVOV 2005, p. 19.

113 Interview 1.



wel voorstellen dat je het nog even bespreekt met iemand. Ik vind niet dat een collega verplicht is om bij een naderhand veranderd inzicht in een strafzaak dit weer in de groep te gooien. Je ziet immers in de groep ook heel afwijkende adviezen dus het is allemaal betrekkelijk.<sup>114</sup>

Een andere officier vindt dat met fenomenen als het gevoelige zaken overleg verantwoordelijkheden worden weggespeeld. Hij is van mening dat het overleggen zijn waarin de officieren door collega's met een specialisatie worden geadviseerd. Maar wat nu als er, nadat dat advies is opgevolgd, toch iets fout gaat? Moet je dan als officier van justitie zeggen: ik heb adviezen opgevolgd; het was niet mijn keuze. En wat als je het niet met het advies eens bent? Staat het je dan vrij om het advies niet op te volgen? En wat als het dan toch misgaat?<sup>115</sup> Deze overpeinzing vindt bijval van een andere officier, maar deze vindt tegelijk de transparantie wel belangrijk:

‘Het gevaar van al die hulpconstructies die we hebben gemaakt, is dat een officier van justitie zich ook niet meer verantwoordelijk gaat voelen voor zijn eigen zaak. Jij blijft de magistraat die die zaak behandelt. Wat moet je nou met al die adviezen? Is het een goed bedoeld advies en heb je de vrijheid om het naast je neer te leggen? Die discussie is naar de achtergrond verdwenen: wat is nog de positie van een officier van justitie, ook stiekem kijkend naar het gegeven dat er “goedkopere” officieren van justitie gaan komen.<sup>116</sup> Moet dat nog allemaal schaal 15 zijn? Wordt je niet echt een stempelambtenaar? Er moet bij ZSM een bepaald format worden afgelopen en wat is dan nog je individuele vrijheid als magistraat?

(...)

Ik zou het echt het einde vinden van het magistratelijke als ik het advies van een reflectiekamer o.i.d. zou moeten opvolgen. Ik vind dat je de afweging uiteindelijk echt zelf moet maken. Als ik toch vind dat het niet nodig is om bepaald voorgesteld nader onderzoek te doen, doe ik dat ook niet. Daar moet je dan wel transparant in zijn, dat je het advies niet opvolgt. Ik denk dat die ruimte er wel moet zijn. (...)

De voorzitter van het College van procureurs-generaal zegt dat hij officieren met lef zoekt, maar ik voel dat niet in de organisatie als er zaken misgaan. Dan moet er op stel en sprong een ambtsbericht worden geschreven. Dus ik vind dat een lege frase. De leiding moet laten zien dat ze vertrouwen heeft. Als je lef toont moet dat dus wel weer blijven binnen de kaders van de organisatie. En juist als je lef toont ga je natuurlijk grenzen zoeken en dat moet je dan dus afdekken; dat moet je dan melden dat je dat doet.<sup>117</sup>

---

114 Interview 9.

115 Nr. 21.

116 Gedoeld wordt op de assistent-officier van justitie, zie § 10.3.

117 Interview 8.

Weer een andere officier ervaart dat de soep niet altijd erg heet gegeten wordt:

‘Soms bij een redelijk heftige zaak waar je ook wel een aantal jaren gaat eisen dan wordt het op prijs gesteld dat je die in het strafmaatoverleg brengt. Maar als je dat niet doet, dan wordt je daar ook niet zo op terechtgewezen. Zolang een zaak niet voortdurend in de publiciteit is, zie je dat de bemoeienis ook niet zo groot is.’<sup>118</sup>

Een kwaliteitsofficier is duidelijk enthousiast:

‘Ik denk dat het toch wel anders gaat sinds de kwaliteitsofficieren en het hele proces van permanent professioneel er zijn. Met name die collegiale toetsing en het waken over kwaliteit, nabespreken van de weekdienst, zicht op zaken, reflectie. Dat was heel ad hoc. Sommigen deden het wel; anderen niet. Dat voegt echt wel iets toe.’<sup>119</sup>

Los van mijn eigen observaties zijn er ook andere bronnen waaruit blijkt hoe officieren de nieuwe kwaliteitsinstrumenten hebben ervaren. Eerder schreef ik hierover al dat officieren in de evaluatie van het PVOV hadden aangegeven dat instrumenten als reflectie en tegenspraak nog niet volmaakt waren en dat men het gebruik ervan soms ook zag als ‘windowdressing’, en dat niet alle betrokkenen even goed voorbereid waren, waardoor het soms als wat plichtmatig werd ervaren.<sup>120</sup> De implementatie van het PVOV en Permanent Professioneel zijn – specifiek met het oog op het voorkomen van de ‘tunnelvisie’ – inmiddels ook geëvalueerd in opdracht van het WODC.

Uit dit onderzoek, *Focus in de opsporing*, volgt dat de programma’s volgens officieren hebben geleid tot o.a. kwaliteitsverbetering en professionalisering, betere bewustwording van het risico op tunnelvisie, het beter bespreekbaar maken van dilemma’s en het creëren van een gezamenlijke verantwoordelijkheid.<sup>121</sup> Er is op een aantal punten een cultuuromslag aan de gang, waarbinnen het melden van dilemma’s gewoon moet worden in plaats van een cultuur van ‘macho’-officieren die het allemaal zelf wel weten. Nadrukkelijk wordt de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de strafzaak als voordeel genoemd: ‘De zaaksofficier blijft verantwoordelijk voor een zaak, maar staat er in die zin niet meer alleen voor. Er is ondersteuning van een kwaliteitsofficier, forensisch officieren, informatieofficieren etc. En daarmee ontstaat een cultuur waarin een zaak gezien wordt als “onze” zaak.’<sup>122</sup> In het onderzoek wordt een flink aantal ‘neveneffecten’ van de verbeterprogramma’s genoemd dat vooral merkbaar is in

---

118 Interview 6.

119 Interview 9.

120 Lindeman 2012, p. 233.

121 Liedenbaum e.a. 2015, p. 343 e.v.

122 Liedenbaum e.a. 2015, p. 348.

de efficiency van grote onderzoeken (TGO's).<sup>123</sup> Er wordt echter ook gewezen op het moeten afleggen van verantwoording en de daarmee gepaard gaande 'bureaucratisering' van de opsporing, waarbij ook de term 'invuloefening' voorbij komt.<sup>124</sup> Officieren worden (wederom vooral in TGO's) geacht veel mensen op de hoogte te houden van de stand van het onderzoek en dat gaat gepaard met formulieren die (elektronisch) moeten worden ingevoerd, hetgeen een tijdrovende exercitie is. Gevraagd of de verbeterprogramma's specifiek helpen om tunnelvisie tegen te gaan, stellen respondenten in het onderzoek dat dat in beginsel wel zo is, zolang de verbeterprogramma's echt worden toegepast zoals ze zijn bedoeld. Toch lijken de meningen op sommige punten verdeeld: waar de ene officier aangeeft dat er nu voldoende *checks and balances* zijn, geeft een rechercheofficier nog aan dat er met PVOV en Permanent Professioneel een goede structuur is neergezet maar dat de officieren zelf de mogelijkheden die de structuur biedt moeten invullen. Een andere respondent in het WODC-onderzoek waarschuwt voor het risico van 'papieren' waarborgen versus echte waarborgen. Ook wordt signaleerd dat de TGO's nu wel heel veel aandacht krijgen maar dat daarbuiten in de net wat minder omvangrijke zaken nog steeds een risico bestaat van tunnelvisie.<sup>125</sup> Zo wordt bijvoorbeeld aangegeven dat het lange tijd erg moeizaam is geweest om officieren het zicht op zaken-systeem te laten gebruiken.<sup>126</sup> Eveneens blijkt dat officieren nog steeds terughoudend zijn als het gaat om het aanroepen van een reflectiekamer.<sup>127</sup> Als een van de uitdagingen wordt dan ook genoemd dat nog steeds beter gekeken moet worden op de maatregelen wel goed genoeg 'doorsijpelen' naar kleinere onderzoeken. Ook wordt aangegeven dat na de eerste 'vette jaren' waarin in het kader van de kwaliteitsverbetering van alles mogelijk was, nu in de 'magere' jaren gewaakt moet worden voor kentering in het gedachtegoed rond de kwaliteitsverbetering: door de forse bezuinigingen die het kabinet Rutte-II bij het OM doorvoerde komt de kwaliteit indirect wellicht toch weer op de tocht te staan.<sup>128</sup>

## 6.7 Gezag over opsporing: Landelijk Parket

Het gezag over de opsporing bij het Landelijk Parket vindt niet langs wezenlijk andere lijnen plaats. De officieren hebben veel minder opsporingsonderzoeken onder zich. Daardoor kunnen zij in vrijwel elk onderzoek tijd besteden aan het beoordelen van de dossiers die de politie aanlevert, om zo te bepalen hoe de voortgang van het onderzoek ervoor staat. In dat kader was het bijzonder om

---

123 Zoals de vermindering van de flexibiliteit van de onderzoeksopzet, stroperige besluitvorming, het krampachtig te lang 'breed' houden van een opsporingsonderzoek en cultuurverschillen tussen traditionele rechercheurs en de nieuw ingezette recherchekundigen.

124 Liedenbaum e.a. 2015, p. 356 e.v.

125 Liedenbaum e.a. 2015, p. 363-365.

126 Liedenbaum e.a. 2015, p. 398-399.

127 Liedenbaum e.a. 2015, p. 402.

128 Liedenbaum e.a. 2015, p. 366-376.

te zien hoe na een langdurig onderzoek dat niet het verwachte resultaat opleverde uiteindelijk de balans moest worden opgemaakt: heeft het nog zin met het onderzoek door te gaan, zal de stekker eruit worden getrokken of is er net genoeg om de verdachte toch nog ergens voor te dagvaarden (dan maar niet die criminele organisatie op de tenlastelegging)?<sup>129</sup> In een ander geval leek de politie tijdens een overleg niet erg gemotiveerd om een zaak op te pakken als niet van te voren al duidelijk was dat er een flinke veroordeling gescoord zou kunnen worden.<sup>130</sup> Ook LP-officieren krijgen overigens te maken met steeds weer andere politieteams waardoor het niet altijd makkelijk is een bestendige relatie op te bouwen.

Een officier legde mij uit dat de Nationale Recherche op dat moment intern een hiërarchie had die soms niet goed verenigbaar was met het feit dat de officier van justitie de leider van het onderzoek is: interne bazen konden zich hierdoor gepasseerd voelen.<sup>131</sup> Er was bijvoorbeeld een keer sprake van een meningsverschil over de vraag of een terreuronderzoek niet eerder op de weg van de AIVD zou liggen, terwijl op het Landelijk Parket het standpunt was: ‘wij zijn er niet om een veroordeling te krijgen, maar voor de veiligheid’.<sup>132</sup>

Door de getalsmatig veel minder grote zakenstroom, is de rol van de officier als *werker* op het Landelijk Parket een wezenlijk andere. Hij is gefocust op het potentiële succes van een eenmaal opgepakte zaak (zie ook hierna in § 6.9). De *ambtenaar* is erg afhankelijk van de afdeling waar hij werkt: terrorisme ligt een stuk gevoeliger dan cocaïnehandel.<sup>133</sup> De *magistraat* heeft hierdoor vermoedelijk minder spanningen met de andere rollen, met name ook omdat de meeste zaken op voorhand worden geselecteerd en het bijna een gegeven is dat het ernstige criminaliteit betreft.

## 6.8 Rol van de advocatuur en rechtsprekende macht

Het OM als institutie opereert binnen de strafrechtelijke handhaving grotendeels onafhankelijk van de rechtspraak. Dat is, gezien de scheiding der machten, ook logisch. Dat deze instituties van elkaar onafhankelijk zijn wordt bijvoorbeeld gesymboliseerd door het feit dat officieren en rechters in de rechtszaal nooit aan dezelfde tafel zitten. Het OM kan niet kiezen voor bepaalde rechters en de rechtbank kan ook niet kiezen voor een bepaalde officier of invloed uitoefenen op de zaken die bij haar worden aangebracht. Op een aantal punten is er echter wel degelijk een verbondenheid tussen beide instituties. Sommige opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen kunnen enkel worden gebruikt door een lid van de zittende magistratuur of nadat daarin door een lid van de zittende

---

129 Nr. 101.

130 Nr. 102.

131 Nr. 107.

132 Nr. 106.

133 Interview 13.

magistratuur bewilligd is (bijvoorbeeld de doorzoeking van een woning, de telefoontap of voorlopige hechtenis). Over de toepassing van sommige dwangmiddelen en/of het achterwege blijven van bepaalde activiteiten kan soms ook bij de rechter worden geklaagd (bijvoorbeeld over beslaglegging of over het achterwege blijven van inzage in processtukken).

De rolverdeling wordt anders waar de rechter op het onderzoek ter terechtzitting de rechtmatigheid van het handelen van het OM controleert. De *uitvoering* van de taken van het OM (het opsporingsonderzoek, de vervolging) wordt uiteindelijk door de rechter ten volle getoetst aan de wet en aan de beginselen van een goede procesorde (zie bijvoorbeeld art. 359a Sv). Deze controlerende functie van de zittingsrechter is bijvoorbeeld nadrukkelijk benoemd bij de invoering van de Wet BOB: de integriteit van de opsporing moest door rechter en verdediging te toetsen zijn. Een en ander is nog bevestigd ten tijde van de totstandkoming van de Wet processtukken in strafzaken, die echter pas na mijn observaties in werking is getreden.<sup>134</sup> De jurisprudentie van de HR over de consequenties die aan aldus geconstateerde vormverzuimen moeten worden verbonden is echter zeer restrictief<sup>135</sup> en de zittingsrechter moet terughoudendheid betrachten bij het toetsen van de toestemming om bijzondere opsporingsbevoegdheden toe te passen en het toetsen van de daadwerkelijke toepassing van de bevoegdheden.<sup>136</sup> Bij deze marginale toetsingsruimte zijn in de literatuur vraagtekens gezet.<sup>137</sup>

Voor zover er dus formele interactie is tussen beide instituties, is dat vooral in het kader van controle door de rechter op het handelen van de officier van justitie tijdens het opsporingsonderzoek en vooral tijdens het onderzoek ter terechtzitting. De controle op de ‘magistratelikheden’ van de officier is echter summier en terughoudend: de rechter treedt daar amper in en zal ook niet snel uitspreken dat de officier (en dus het OM) niet magistratelijk zou zijn opgetreden.<sup>138</sup>

Treffende voorbeelden van ingrijpen door de rechter ben ik tijdens mijn observaties niet tegengekomen. De rechter was vooral ten aanzien van de voorlopige hechtenis in beeld. De voorgeleiding voor de rechter-commissaris vond in de regel echter plaats zonder dat de officier daarbij aanwezig was. Officieren vertrouwden kennelijk zodanig op de afloop dat zij aanwezigheid bij de behandeling van de vordering tot inbewaringstelling niet nodig achtten. Dit leidde soms tot verontwaardigde reacties als de RC onverwacht de verdachte had vrijgela-

---

134 Stb. 2011, 601.

135 HR 30 maart 2004, *NJ* 2004, 376 m.nt. Y. Buruma, HR 19 februari 2013, *NJ* 2013/308 m.nt. Keulen.

136 De zittingsrechter mag alleen toetsen of de rechter-commissaris ‘in redelijkheid’ tot het afgeven van een machtiging heeft kunnen komen en of de officier van justitie in overeenstemming met de machtiging en ook overigens rechtmatig heeft gehandeld (zie HR 11 oktober 2005, *NJ* 2006, 625 en HR 21 november 2011, *NJ* 2007, 233 m.nt. Mevis).

137 Franken 2009.

138 Crijns 2010, p. 333.

ten. Bij de raadkamerzittingen omtrent de gevangenneming/gevangenhouding waren officieren wel aanwezig, maar dan was het weer zo dat één officier alle zaken behandelde en dat waren dan vaak niet zijn eigen zaken. Discrepanties tussen de vordering van de officier en de beslissingen door de rechter kwamen niet vaak voor.

De raadsman van de verdachte is niet iemand waar de officier zich in het kader van de gezagvoering over de opsporing regelmatig mee hoeft te verhouden. Ik heb ervoor gekozen mijn observaties op dit punt niet nadrukkelijk bij de uiteindelijke verslaglegging te betrekken, omdat deze vooral incidenteel van aard waren. Maatwerkzaken waren vaak niet van dien aard dat regelmatig overleg tussen advocaat en officier aan de orde was. Officieren worden natuurlijk verondersteld te allen tijde het verdedigingsbelang mee te wegen in hun beslissingen. Treffende voorbeelden van afwegingen waarin heel concreet werd geanticipeerd op de eventuele rol van een advocaat later in de procedure heb ik vrijwel niet gezien.<sup>139</sup>

## 6.9 Gezag over politie: selectieoverleg

### 6.9.1 Inleiding

In de vorige paragrafen ben ik ingegaan op de rol van de officier van justitie in lopende opsporingsonderzoeken. Het gezag over de opsporing door het OM heeft echter ook betrekking op de *selectie* van strafzaken. Politie en justitie hebben niet voldoende capaciteit om alle strafbare feiten aan te pakken. Waar bij veelvoorkomende, eenvoudige strafbare feiten door verbestuurlijking en buitengerechtelijke afdoening nog relatief veel strafzaken kunnen worden aangepakt, zijn er categorieën strafbare feiten die voor dergelijke afdoening niet in aanmerking komen en die veel capaciteit vergen. Of het nu gaat om terrorisme, georganiseerde criminaliteit of de aanwezigheid van een hennepkwekerij: niet alle informatie op basis waarvan een opsporingsonderzoek gerechtvaardigd zou kunnen zijn leidt ook daadwerkelijk tot een dergelijk onderzoek. Verdachte personen en samenwerkingsverbanden worden in kaart gebracht en vervolgens wordt op basis van overleg besloten waar de capaciteit aan wordt besteed. Het selectieproces wordt beïnvloed door landelijke en lokale beleidskeuzes, prestatieafspraken die zijn gemaakt en – niet in de laatste plaats – door inschattingen met betrekking tot de haalbaarheid van de strafzaken. Officieren vervullen in deze overleggen als vertegenwoordiger van het OM een rol. De officier tracht bij te dragen aan een proces waarin de zaken die er echt toe doen worden aangepakt en waarin de politiecapaciteit optimaal wordt benut. Ook hier komen de tegenstellingen binnen de typologie die in dit onderzoek centraal staat naar

---

<sup>139</sup> Zie voor een voorbeeld de afwegingen met betrekking tot de 3D-reconstructie in § 6.6.5.

voren: het is immers denkbaar dat prioriteiten vanuit de verschillende rollen anders gelegd worden.

### *6.9.2 Selectieoverleg met de politie*

In verschillende organisatorische lagen van de politie en van het OM wordt overlegd over de selectie die uit het aanbod van strafzaken moet worden gemaakt. De officier van justitie vertegenwoordigt het OM, bijvoorbeeld als een van de ‘gebiedsofficieren’ (die in dit verband ook wel verwervingsofficier wordt genoemd) of als een beleidsofficier. Dergelijke officieren zijn ook wel in Maatwerkteams ingedeeld en de selectie van strafzaken kwam tijdens mijn veldwerk herhaaldelijk direct of indirect aan de orde. Het werk van deze officieren was dus bepalend voor een deel van de onderzoeken waaraan de Maatwerkofficieren leiding moesten geven. Het idee is dat de politiecapaciteit op een goede manier wordt verdeeld en dat politie en justitie zich niet enkel laten leiden door de waan van de dag. De pogingen daartoe worden niet altijd als even succesvol gewaardeerd:

‘Er is op dit moment geen enkele plaats voor planmatig onderzoek; het hele apparaat is de facto aangifte-georganiseerd.’<sup>140</sup>

Officieren bleken uiteenlopende meningen te hebben over het antwoord op de vraag waar de prioriteiten in de opsporing zouden moeten liggen. De ene officier legde mij uit dat hij vond dat te veel werd gefocust op relatief makkelijk en snel op te lossen strafbare feiten en dat bijvoorbeeld fraude en (ambtelijke) corruptie wel wat meer aandacht zouden mogen krijgen:

‘Ik vind het jammer dat we heel weinig doen aan fraudezaken en corruptiezaken. Die zijn heel erg ingewikkeld, dat weet ik ook wel, kosten veel capaciteit. Die spelen heel veel. Dat valt me in onze politieregio erg op. Er zijn hier mogelijk corrupte politici, wethouders die allerlei dingen regelen etc. Ik vind dat we daaraan ook iets zouden moeten doen, om de politiek betrouwbaar te houden. Dat gebeurt niet omdat het te veel tijd kost en ook omdat het natuurlijk gewoon in de gemeentelijke veiligheidsplannen helemaal niet voorkomt. (...) Er wordt genoeg aangifte gedaan. Daar ligt het niet aan. Het zijn heel arbeidsintensieve onderzoeken. We zijn veel meer van de korte klap onderzoeken en de politie ook. En wat makkelijk en snel op te lossen is wordt natuurlijk het eerste opgepakt.’<sup>141</sup>

Een andere officier (op een ander parket) denkt daar toch anders over. Hij gebruikt het voorbeeld van onderzoek naar ambtelijke corruptie juist om aan te

---

140 Een officier tijdens een officierenoverleg.

141 Interview 10.

geven dat aan dergelijke zaken geen capaciteit besteed zou moeten worden zolang er nog teveel zaken in de kast liggen die volgens hem prioriteit verdienen.

‘Zolang je dat soort dingen tegenkomt moet je je afvragen of het onze taak moet zijn om onderzoek te doen naar uitgelekte notulen van de gemeenteraad over de vertrouwenscommissie voor de benoeming van de burgemeester. Maar ja, die burgemeester zit in de driehoek en dan voelen mensen zich uit de aard van de verhoudingen verplicht om dat te gaan doen. Terwijl er overvallen en zedenfeiten in de kast liggen. Wij zouden moeten zeggen: zolang dat er ligt, gaan we geen onderzoek doen naar die notulen. Ik vind dat we daar nog veel consequenter onze keuzes zouden moeten maken. Drugsbeleid gaat natuurlijk ook op en neer. Wat is de indicatie voor aanhouding en dat soort zaken? Dat is de waan van de dag en wat de politiek bepaalt.’<sup>142</sup>

Een ‘verwervingsofficier’ legde mij uit wat zijn functie in een bepaalde regio binnen het arrondissement inhoudt: bij de recherche moeten in de grotere onderzoeken keuzes gemaakt worden. Registratie van de zakenvoorraad vindt landelijk niet goed plaats en ook lokaal zijn er verschillende systemen. Naast aangiftes die zijn gedaan is de informatiepositie van de politie van belang: aan de hand van TCI-informatie<sup>143</sup> kan bijvoorbeeld een beeld ontstaan van een crimineel samenwerkingsverband. Echter, niet in alle regio’s is in de voorgaande jaren een duidelijke rol gespeeld door het OM in dat selectieproces en nu moet de officier er weer voor zorgen dat het OM niet voor voldongen feiten komt te staan. Een officier kan beter inschatten op welke wijze een afgerond onderzoek uiteindelijk bij de rechter aan de man gebracht kan worden.

‘Het waren altijd de incidenten die wonnen: de overvallen en de verkrachtingen. De “haal-zaken” dat deden we op dat niveau eigenlijk heel weinig. De gedachte is nu dat we inzichtelijk gaan krijgen wat er is in die buffer. En dan dus eerder keuzes maken. Verschillende recherches registreren ook weer anders. Blauw en de afdelingen die hebben kleine zaakjes zoals inbraakjes. Wij hebben het over de districtsrecherches maar daarboven heb je nog de divisie-recherches en daar zit weer iemand anders op te sturen, vanuit het BZT. Maar de hoofdofficier heeft gezegd dat we daar meer helderheid in moeten krijgen en dat we minder tafels moeten gaan sturen. Er zijn drie Districtsrecherches in [naam regio] en drie in [naam andere regio] en dat is gewoon onoverzichtelijk. Ik zit bij [district 1] en [district 2], en die van [naam district 3] doet weer iemand anders.  
(...)

Als jij aan de tafel zit en je zegt: we gaan het onderzoek doen, dan gebeurt dat. Dan passen ze zich.... ja jij hebt het gezag. Dat hoeft je niet aan die tafel uit te spreken, dat weten zij ook wel. Als wij er belang aan hechten, dan pakken ze het op. Alleen moet dan wel de keuze worden gemaakt. (...) Dan zeggen ze: “Zeg

142 Interview 12.

143 Team Centrale Informatie (destijds nog CIE – Centrale Informatie Eenheid – geheten).



jij maar wat we *niet* gaan doen”. (...) Zij kunnen altijd de capaciteitskaart spelen. Ik heb gewoon geen inzicht in hun bedrijfsvoering. Ze moeten twee bazen dienen en dat is ook lastig. Zij kunnen ook altijd zeggen dat de burgemeester het blauw op straat wil hebben voor een evenement. Wanneer het zo uitkomt kunnen ze kiezen welke baas ze het liefst willen dienen.

(...)

Het heeft wel meerwaarde dat je heel snel kan aanvoelen wat de kans van sla-gen is bij een onderzoek. Wat voor dingen op zitting van belang zijn.<sup>144</sup>

De gebiedsofficier van een ander gebied nam mij een keer naar ‘zijn’ politie. Ik noteerde:

Het is niet zo’n groot district. We spreken vooral met de recherche maar ook met enkele ‘blauwe’ medewerkers. Er wordt onder meer gesproken over de manier waarop de zakenstroom in de gaten wordt gehouden. Ze laten mij een heel schema zien.<sup>145</sup> Het wordt mij duidelijk dat er bij de politie al een behoorlijke filter-actie plaatsvindt voordat het OM wordt gevraagd een zaak te beoordelen. Een van de aanwezige politiemedewerkers merkt op: ‘De autonomie van de gemiddelde diender is veel te groot’.

Een snelle blik in de overzichten laat zien dat de voorraad bij de politie best groot is. De gebiedsofficier laat zich op een gegeven moment ontvallen dat het OM in het hele proces de onderkant van een soort trechter is: eenmaal onder in de trechter uitgekomen is er niet veel meer weg te halen.

Een andere officier:

‘Iedere zaak waarbij een daderindicatie is moet je eigenlijk oppakken. Dat kan niet, want er zijn heel veel zaken, ook met CIE-informatie, waarin een daderindicatie zit. Heterdaad gaat natuurlijk altijd voor. Dan heeft zo’n verdachte gewoon pech, dan is het altijd een zaak, hoe licht hij ook is. Zaken die op de plank komen dat zijn in ieder geval zaken die geen heterdaad-situaties betreffen. Wij als OM beslissen dat niet, maar de politie en dan vaak ook nog eens op lokaal niveau, per district of per afdeling. Zij zeggen wij hebben zaken liggen en deze wel en deze niet. Daar hebben wij ook gewoon geen zicht op. In de stuurgroepen ook, dan komen ze met drie zaken en dan zien wij niet welke 12 zaken blijven liggen. Als wij de illusie hebben dat wij kiezen welke zaken worden gedaan, dan is dat echt een illusie. De politie beslist voor ons.’

(...)

‘Ik werk nu al 12 jaar bij het OM en ook in de vorm van andere functies heb ik ook wel bij die stuurgroepen gezeten. Het was bij de andere parketten niet anders dan op dit parket. De politie legde ons de zaken voor die ze wilden gaan

144 Interview 2.

145 De politie hanteert hiervoor ook de term ‘zicht op zaken’, maar dat is dus iets anders dan het zicht op zaken-systeem van het OM.

doen en de rest daar had niemand zicht op. In 12 jaar tijd... vandaar dat ik sceptisch ben ja.<sup>146</sup>

Bovenstaande laat zien dat de officieren ervan uitgaan dat er geen volledig beeld is van de zakenvoorraad bij de politiedistricten. Er wordt gesteld dat er wel een overzicht is van wat de politie wel doet, maar niet van wat ze niet doen.<sup>147</sup> Ook blijken er veel selectieprocessen naast elkaar te bestaan. Deze selectietafels ten spijt lijken politiemedewerkers en officieren van mening dat er nog steeds een grote toevalsfactor is als het gaat om de verwerving en selectie van strafzaken. Bovendien heeft de politie veel macht doordat zij beschikt over alle informatie en zij deze dus selectief kan doorspelen aan het OM.

Ook bij een selectieoverleg van een gehele politie-eenheid ben ik aanwezig geweest (een zogenoemde Regionale Stuurploeg Opsporing<sup>148</sup>). Afgezien van de feitelijke selectie van strafzaken stond hier ook nog iets heel anders centraal: de relatie tussen politie en OM. Tijdens de voorbereiding van het overleg bleek dat de gemoederen tijdens het overleg regelmatig behoorlijk oplopen en dat over en weer allerhande verwijten worden gemaakt.<sup>149</sup> Tijdens het overleg bleken er inderdaad over en weer frustraties te zijn. Ook bleek dat het proces voor alle aanwezigen soms tamelijk ongrijpbaar was.

De politie vindt dat te veel tijd en capaciteit moet worden vrijgemaakt voor ontnemingsmaatregelen, wat ten koste gaat van het effectief aanpakken van criminele organisaties. Een van de officieren merkt op dat de eisen die het BOOM stelt aan financiële onderzoeken vaak erg hoog zijn en dat het BOOM<sup>150</sup> zo dus indirect beslag legt op de beschikbare politiecapaciteit. Van het BOOM zit niemand aan tafel.<sup>151</sup>

Ook na dit overleg merkte een beleidsmedewerker van het OM op dat de invloed van het OM op het proces beperkt is, aangezien alles uiteindelijk toch afhankelijk is van de capaciteit van de politie.<sup>152</sup>

Enige tijd later was ik aanwezig bij een ander overleg tussen belangrijke functionarissen van de politie-eenheid en het OM. Door het hoofd van de regionale recherche werd opgemerkt dat het regionale selectieoverleg lijdt onder zogenoemde 'systeemlogica': deze overleggen vergen veel voorbereiding, er moet informatie op tafel komen over de voortgang van lopende onderzoeken

---

146 Interview 6.

147 Nr. 23.

148 Overleg tussen OM en politie over de vraag hoe de politiecapaciteit wordt ingezet. Enerzijds verstrekt de politie een overzicht van (vooral) criminele samenwerkingsverbanden en andere strafrechtelijke onderzoeken waaraan capaciteit besteed zou kunnen worden. In overleg met het OM wordt dan gekeken welke zaken het best aangepakt kunnen worden.

149 Nr. 77.

150 Het Bureau Ontnemingszaken van het OM.

151 Nr. 76.

152 Nr. 77 en 78.

(die moet worden aangeleverd door de zaakofficier en het verantwoordelijke politieteam). Bovendien moet de informatie over (nog) niet opgepakte onderzoeken up to date gehouden worden. Een week na het selectieoverleg wordt alweer begonnen met de papieren voorbereiding van het volgende overleg. Tegelijk vinden alle partijen het heel normaal dat er tientallen criminele samenwerkingsverbanden niet worden aangepakt, terwijl áls er dan is besloten een van de vele verbanden aan te pakken, deze beslissing in steen gebeiteld lijkt te zijn. Een aanwezige politiemedewerker liet zich op enig moment ontvallen dat soms creatief kan worden omgegaan met bepaalde terminologie. Hij had een aantal winkeldieven in het vizier maar kreeg niet de manschappen om ze aan te pakken. Toen bleek dat de winkeldieven deel uitmaakten van een crimineel samenwerkingsverband was er ineens wél capaciteit om ze aan te pakken.<sup>153</sup>

Uit deze informatie rijst vooral het beeld dat politie en OM verwickeld zijn in een soort ritueel: een vormelijk proces waarvan bijna iedereen van tevoren weet dat de waarde betrekkelijk is. Het is in ieder geval een constructie waarvan individuele officieren van justitie zeggen dat ze weinig tot niets in de melk te brokkelen hebben. Daar waar een officier zegt dat hij vindt dat een bepaalde zaak moet worden opgepakt, krijgt hij meteen de wedervraag welke zaak dan zou moeten blijven liggen. Het selectieproces op dit niveau lijkt zowel bij de politie als bij het OM volledig geïnstitutionaliseerd: het moet plaatsvinden en men gaat ‘through the motions’. Beleid, capaciteit en de te verwachten succesfactor lijken leidend.

Ik had met een van de beleidsofficieren een uitgebreid gesprek over de rol die hij speelde in deze overleggen en in welke mate de ‘gewone’ officieren hiermee bezig waren. De officier gaf aan dat het veel inspanning kost om te voorkomen dat die gewone officieren lak hebben aan de afspraken die worden gemaakt.

‘Dat is een wereld die voor een gewone zaakofficier niet zo te bevatten is. Die heeft er geen idee van hoe die processen gaan. (...) Wij zitten om de week op het gemeentehuis te vergaderen en dan zou zo’n individuele zaakofficier van justitie zeggen: “bekijk het maar”. Dat kan dus helemaal niet. Dat is ook waarom de afdeling Beleid en Strategie zo groot en belangrijk wordt gemaakt: we moeten ook de vertaalslag intern kunnen maken. Je kunt niet een onbetrouwbare partner blijken omdat individuele officieren van justitie niet thuis geven.’<sup>154</sup>

Officieren laten in de tussentijd geregeld doorschemeren de indruk te hebben dat zij de verkeerde zaken behandelen. Nu kan natuurlijk niet elke officier zich bemoeien met de selectie van strafzaken. In de officierenoverleggen werd echter niet duidelijk door de verwervingsofficieren teruggekoppeld hoe het selectieproces verliep, zodat de officieren hierin geen inspraak konden hebben. Voor

---

153 Nr. 84.

154 Interview 8.

de ideaaltypische rollen van de officier heeft dit wellicht niet direct consequenties: er is immers werk genoeg. Een beter selectieproces zou echter kunnen betekenen dat er minder strafzaken bij de officieren op hun bureau zouden komen en dat de zaken die er komen, de zaken zijn die daadwerkelijk kans van slagen hebben (goed voor de *werker*), die daadwerkelijk recht doen aan de handhaving van de rechtsorde (een *magistraal* doel) of die goed passen in het beleid (waarmee de *ambtenaar* in de kaart wordt gespeeld).

### 6.9.3 Prioriteiten/driehoeksoverleg

Bij het selectieproces speelt natuurlijk een rol dat het OM lokaal en/landelijk afspraken heeft gemaakt over de wijze waarop politiecapaciteit wordt ingezet. Op het lokale vlak heeft het OM invloed op de wijze waarop die afspraken worden gemaakt. Dit gebeurt doorgaans in het driehoeksoverleg. Die driehoeksoverleggen worden vaak bijgewoond door officieren die geheel of gedeeltelijk ‘beleid’ in hun portefeuille hebben. De driehoeken met de grote steden worden doorgaans door de hoofdofficier gedaan, maar kleinere driehoeken werden door maatwerkofficieren bijgewoond. Ik heb incidenteel dergelijke driehoeksoverleggen bijgewoond. Dit bleken overleggen die door beleidsmedewerkers al uitgebreid waren voorbereid.<sup>155</sup>

Een beleidsofficier geeft aan dat officieren niet noodzakelijkerwijs goed geëquipeerd zijn om zich in de deze lokale politieke slangenkul te begeven.

‘Bestuurders zijn daar veel handiger in en politiemensen nóg handiger. Ik word links en rechts ingehaald door de districtchefs. Ik moet dat zo enorm in de gaten houden. Een districtchef gaat met de burgemeester lunchen, even een hapje eten, even dingetjes regelen. Gelukkig heb ik met beleidsmedewerkers van die gemeente een hechte relatie en die melden mij alles wat er wordt besproken want ik hoor het niet van de burgemeester en ook niet van de districtschef.’<sup>156</sup>

Vaak zijn de overleggen met politie en openbaar bestuur vooral handig om de goede relaties te onderhouden. Het OM heeft, zeker op het lokale vlak, doorgaans geen eigen ‘verlanglijst’ en profileert zich vooral als betrouwbare partner.

‘In vreedetijd bouw je aan relaties. In strafrechtelijke crises heb je elkaar onwijs nodig. In crisistijd is het te laat om aan je relaties te werken.’<sup>157</sup>

---

155 Zie het in § 5.2 gegeven voorbeeld.

156 Interview 8.

157 Interview 8.

Hij vraagt zich wel af of het OM zich af en toe niet verliest in de blik naar buiten en vergeet dat de buitenwereld veel kan afleiden uit de kerntaken van het OM:

‘We zitten heel extern gericht maar we vergeten dat we vorm en inhoud kunnen geven aan die externe gerichtheid door onze strafzaken. Dat is het enige wat we kunnen aanbieden. Het College van procureurs-generaal heeft het over “Betekenisvolle interventies”. Dat moet dan wel goed gebeuren. We kunnen de afdeling Beleid wel optuigen als een kerstboom, maar hebben we vervolgens de juiste mensen ingezet op dat primaire proces? Ga maar eens kijken hoeveel mensen er nog echt in het zakendoen zitten.’<sup>158</sup>

Een andere officier die veel ervaring heeft met selectieprocessen en driehoeks-overleggen bevestigt het beeld dat er veel van het OM wordt verwacht en dat het OM soms moeite heeft een betrouwbare partner te blijven. Anderzijds stelt hij dat het bestuur (vooral de gemeente) zelf nog weleens mogelijkheden laat liggen. In die zin hebben de driehoeksoverleggen volgens hem dus zeker meerwaarde:

‘De officier van justitie wordt als een machtig wezen gezien dat heel veel kan en mag. (...) Bij elk juridisch ding wordt naar de officier van justitie gekeken. (...) Wij zijn praktische mensen, doeners, die de neiging hebben om dingen gewoon op te pakken. (...) Toch blijken we vaak een onbetrouwbare ketenpartner omdat wij na bezuinigingen of andere reorganisaties snel een terugtrekkende beweging maken. (...)

De driehoeken gaan heel vaak over geneuzel, zeker in de dorpen. (...) Dan staat er “drankgebruik tijdens de optocht” op de agenda: nuttig voor dat dorp misschien maar ja.... (...) Het is ook lastig dat de burgemeesters ook niet altijd weten hoe het werkt. Moet je weer discussiëren over wie waar over gaat. Grote gemeenten hebben echte beroepsbestuurders, professioneler. Die proberen ook weleens machtsspelletjes te spelen maar je weet dat ze weten hoe het werkt. In de kleine gemeenten kan je zo drie kwartier praten over wie de leiding heeft over de opsporing.’<sup>159</sup>

Het vertalen naar de werkvloer van het lokale beleid kan dus soms lastig zijn. Op een parket was een werkgroep ingesteld die moest proberen om alle prioriteiten die via landelijk en lokaal beleid gelegd werden te kanaliseren: wat te doen als een zaak onder verschillende prioriteiten valt (een jeugdige die een woninginbraak pleegt bijvoorbeeld)? Zijn de toezeggingen die het OM doet naar alle verschillende ‘ketenpartners’ wel waar te maken? Kort gezegd: hier werd ‘beleidsuitvoerend beleid’ gemaakt. En ook in deze werkgroep bleek al

---

158 Interview 8.

159 Interview 2.

snel dat de vertegenwoordigers van de verschillende OM-afdelingen moeite hadden de afspraken terug te koppelen aan hun ‘achterban’.

Beleidsfunctionarissen hebben dus soms hun twijfels bij nut en noodzaak van hun inbreng bij (o.a.) de driehoeksoverleggen. Deze beleving wordt ondersteund door onderzoek naar de driehoeksoverleggen, waarin wordt gesteld dat het OM de driehoekspartner is met de minste capaciteit en (volgens politie en bestuur) de minste politieke affiniteit.<sup>160</sup> De overleggen lijken een zekere rituele betekenis te hebben: een platform van contacten waarop in ‘crisistijd’ een beroep kan worden gedaan. Het OM lijkt in deze context vaak een faciliterende rol te hebben: het bestuur signaleert, al dan niet samen met de politie, problemen die het graag strafrechtelijk zou laten aanpakken. Het OM kan vervolgens aangeven welke mogelijkheden er zijn en bijvoorbeeld afspreken dat in het verwerkingsproces bepaalde prioriteiten kunnen worden gelegd. Maar het ‘vertalen’ van dit lokale beleid naar de werkvloer is niet altijd eenvoudig.

Meer dan bij andere taken functioneert de officier van justitie hier als een ‘vertegenwoordiger’ van het OM: de overleggen hebben doorgaans geen betrekking op individuele strafzaken en vergen geen concrete beslissingen. Voor de officieren die deelnemen aan dergelijke overleggen kunnen toch weer spanningen ontstaan tussen de ideaaltypische rollen: de *werker* moet afspraken maken die vervolgens draagvlak moeten hebben bij de andere officieren. De *magistraat* moet ervoor waken dat hij het OM niet te instrumentalistisch laat inzetten, terwijl de *ambtenaar* de samenwerking met het lokale bestuur belangrijk vindt en wellicht nog landelijke afspraken moet vertalen naar de lokale driehoek.

#### 6.9.4 Landelijk Parket

Ook op het Landelijk Parket wordt uiteraard aan selectieoverleg gedaan. Ik woonde één overleg bij waarin werd gesproken over de feitelijke inzet van het aantal uren dat door ‘de stuurploeg’ voor een bepaald aandachtsgebied was gereserveerd.<sup>161</sup> Ook bij dit overleg bleek dat er onvoldoende capaciteit was om alle criminele samenwerkingsverbanden die men in het vizier had te kunnen aanpakken. Net als bij de arrondissementsparketten wordt er door de politie op gewezen dat het aanpakken van het ene verband betekent dat het andere moet blijven liggen. Eveneens speelde hier de discussie of de politiecapaciteit beter incidentgerelateerd of projectgerelateerd kon worden ingezet.

De officier: ‘het moet meer project-gerelateerd’. De politie: ‘dan moeten we ook echt afspreken dat we incidenten niet meer oppakken’.

---

160 Van der Torre & Van der Torre-Eilert 2013, p. 83.

161 Nr. 100.

Bovendien werd aandacht besteed aan de vraag of voor de beslissing over de vraag hoe de politiecapaciteit moest worden ingezet relevant was of sprake was van zogenoemde ‘fenomeengerichte bestrijding’ (m.a.w.: niet alleen het concrete strafbare feit wordt aangepakt, maar er wordt ook een bijdrage geleverd aan het bestrijden van het fenomeen waarvan het strafbare feit deel uitmaakt).

De officier: ‘Laten we nou gewoon een goede boef gaan vangen!’ De politie: ‘is dat dan de doelstelling?’ Officier van justitie: ‘Ja, maar daarboven hangt dan de doelstelling om Nederland een minder interessant land te maken. Het effect op die doelstelling is niet meetbaar met het vangen van één boef. Maar het is wel een signaal.’

Dezelfde officier, later: ‘Het gaat om “kilo’s, kerels en knaken”, maar dat mag je eigenlijk niet meer zeggen...’

Binnen het Landelijk Parket viel op dat men in beginsel geen belangstelling heeft voor ‘kleinschalige’ criminaliteit waarvoor bijvoorbeeld een weekdienst-officier in een Maatwerkteam zeker tijd vrij zou maken. Dat verwondert niet, aangezien de aard van de onderzoeken die door het Landelijk Parket worden uitgevoerd een wezenlijk andere is. Veel onderzoeken vergen veel capaciteit, zowel van het OM als van de politie en de rechtbank. Ik vroeg een officier hoe hij tegen de capaciteitsverdeling aankeek in verband met de zeer arbeidsintensieve opsporing en vervolging van internationale misdrijven:

‘Een zaak met een verdachte die kinderen van 6-7 jaar en hun moeder heeft doodgehakt, en verkrachtingen en massale moordpartijen. Die man komt naar Nederland en die woont hier en is conciërge op de school van je kinderen en die woont naast je. Dan zeggen weinig mensen meer: “dat moet je niet doen”. Maar zelfs als ze dat zouden zeggen dan zou ik dat wel begrijpen. Overvallen in winkels, inbraken in je huis en er vindt bijna geen opsporingsonderzoek plaats dan snap ik wel dat je je twijfels hebt bij de verdeling van de middelen. (...)’

Ik heb daarover een theorie: de grotere hoeveelheid aan drugszaken verpest de opsporing omdat het ideale zaken zijn; ze zijn niet ingewikkeld: tappen, observeren, infiltreren. Er is een onuitputtelijke bron aan nieuwe zendingen drugs. Als het onderzoek mislukt kraait er geen haan naar. Als het lukt heb je een relatief makkelijk dossier, relatief makkelijke verhoren en relatief hoge straffen.

Je moet de politie met een stok richting moeilijkere onderzoeken slaan; afpersing, terrorisme, internationale misdrijven, mensenhandel. Omdat dat gewoon op een heleboel aanvullende vaardigheden een beroep doet die ze niet standaard in huis hebben en waarvan ze ook niet heel veel zin hebben om ze in huis te halen. En daar vind ik wel dat wij er makkelijk in meegaan.<sup>162</sup>

---

162 Interview 12.

Een officier bij het Landelijk Parket heeft wel het idee dat hij bij het selectieproces bij de politie meer in de melk te brokkelen heeft dan officieren op de regioparketten.

‘Wij hebben themaverantwoordelijke officieren die zich meteen bij de voorkeur al bemoeien met wat voor soort zaken we gaan doen en wie we selecteren om een onderzoek op te draaien. (...) Ik heb inmiddels ook zoveel contacten met buitenlandse opsporingsdiensten of mensen in het land zelf, ik kom ook wel met zaken aanzetten waar de politie nog nooit van had gehoord. Het is hun werk maar wij bemoeien ons er heel erg tegenaan en zijn er ook kritisch in. Toen ik hier begon als themaverantwoordelijke stonden er allemaal mensen bovenaan de top 10 waarvan we al jaren niets gehoord hadden. Die zijn er nu allemaal af en nu staan er mensen op waarvan ook wij vinden: die verdienen het. Als je die invloed pakt, dan kun je die invloed wel hebben. (...)

De regioparketten hebben een heleboel breng-zaken. Die TGO's daar heb je weinig in te kiezen. Die moet je gewoon doen. Maar wij hebben de luxe dat we zelf onze zaken kunnen halen. En ja, als je een beetje thema-verantwoordelijke bent dan bemoei je je graag met het soort zaken die je wilt doen.<sup>163</sup>

#### 6.9.5 Afronding

De complexiteit van het selectieproces en de vele vormen ervan hebben mij verbaasd. De overleggen hebben verschillende gedaantes en worden ook op verschillende niveaus gevoerd. Dat is op zich niet vreemd: zowel de politie als het OM hebben verschillende niveaus waarop de strafzaken worden behandeld. Dat de overleggen binnen eenzelfde arrondissement op hetzelfde niveau op verschillende manieren gevoerd worden ligt wat minder voor de hand. Bij beide arrondissementsparketten bleek dat de aandacht van het OM voor het selectieproces weleens tijdelijk verslapt is geweest en de politie de facto zelfstandig opereerde.<sup>164</sup>

De selectieoverleggen worden door een aantal factoren beïnvloed. Ten eerste door afspraken die lokaal of landelijk zijn gemaakt over de wijze waarop de politiecapaciteit moet worden verdeeld. Daarnaast speelt – uiteraard – de informatie die de politie heeft over de criminaliteit binnen een bepaalde regio een rol. Ten slotte is de feitelijk beschikbare politiecapaciteit van belang. Het OM leek in de overleggen meestal een tamelijk lijdzame rol te hebben: de informatie werd beheerd en aangeleverd door de politie, waardoor zij de mogelijkheid had te bepalen of en hoe deze informatie bij het OM terecht kwam. Officieren erkenden dit ook door op te merken dat zij afhankelijk zijn van wat de politie aanlevert. Weliswaar weten officieren dat zij formeel het laatste woord hebben, dit gezag wordt gerelativeerd door het informatiegat en de capaciteit.

---

163 Interview 13.

164 Zie ook nr. 83.



De selectieprocessen en de toedeling van budget aan bepaalde vormen van criminaliteit bewerkstelligden af en toe wat ‘creatief boekhouden’: de winkeldief die ineens wél aangepakt kan worden als blijkt dat hij deel uitmaakt van een crimineel samenwerkingsverband. Maar officieren bekreunen zich er ook over dat soms inzet gevraagd wordt voor onbenulligheden. Desalniettemin lijkt het overleg toch vooral te gaan over de capaciteit van de politie en niet over de ruimte die het OM heeft.

In de overleggen nemen de driehoeksoverleggen een bijzondere positie in. Deze overleggen worden in het land op heel verschillende manieren georganiseerd en gevoerd. Het zijn al lang niet meer de enige overleggen waarin het OM met vertegenwoordigers van het lokale bestuur en de politie spreekt. De driehoeken lijken enerzijds vaak gebruikt te worden als een manier om wat bij te praten. Daar waar het om concrete besluitvorming gaat, worden ze vaak ambtelijk voorbereid. In veel situaties lijkt het daarom lastig om te bepalen of er nog zoiets is als ‘het’ driehoeksoverleg. De driehoek lijkt ingevuld te worden door verschillende gremia. Daarin kunnen officieren van justitie zich soms wat verloren voelen: vanuit het OM lijkt de houding vooral een volgzame te zijn: ‘vraag maar wat we kunnen doen en dan kijken wij of het mogelijk is’. Alleen in concrete crisissituaties kan het belangrijk zijn dat de contacten in de driehoek goed zijn zodat men elkaar snel kan vinden. Het komt voor als een complex samenstel van overlegstructuren en officieren geven dan ook hardop aan dat het soms lastig is daarin een rol te vervullen. Een beleidsofficier gaf bijvoorbeeld heel nadrukkelijk aan dat het soms lastig was de gemaakte afspraken te laten oppikken door de rest van de organisatie.<sup>165</sup> Het kan zo zijn dat officieren door de afspraken in de driehoek te maken krijgen met strafzaken die ze zelf nooit zouden hebben uitgekozen en dan de afspraken niet (goed genoeg) nakomen. Treffende voorbeelden daarvan heb ik echter niet gezien.

Een en ander brengt mij tot de slotsom dat de vele selectiemomenten en -modaliteiten weinig efficiëntie bieden en dat in veel gevallen vooral gekeken wordt naar die zaken die het meest succesvol lijken, waarbij de politie als zij wil het keuzeproces behoorlijk kan beïnvloeden. Officieren op de werkvloer van een Maatwerkteam zijn verder niet erg bezig met dit keuzeproces en spreken ook uit dat de waan van de dag vaak de overhand heeft. De meeste officieren die ik bezig zag, waren inderdaad druk met ad-hoconderzoeken en niet met projectmatige zaken. Nu gebiedt de eerlijkheid te zeggen dat het karakter van de meeste projectmatige onderzoeken zodanig is dat je deze eerder bij een Bijzondere Zaken Team of het Landelijk Parket zou verwachten. Maar dan is de vraag waarom er dan toch keuzetafels zijn waarbij officieren uit Maatwerkteams een rol moeten spelen. Misschien dat officieren dit zelf ook niet als iets heel noodzakelijks zien, waardoor het kan gebeuren dat een bepaald politieteam een hele tijd zelfstandig kan opereren.

---

165 Zie § 6.9.3.

De kwaliteitsofficier van een van de parketten zag voor zichzelf in ieder geval geen rol weggelegd bij de selectieprocessen:

‘Ik ben daar nog nooit bij geweest. Dat is voor mij ook... wat daar precies gebeurt.... nou het openbaar ministerie is daar goed vertegenwoordigd door de recherche officier van justitie en het teamhoofd etc. (...) Je bent afhankelijk van wat de politie je daarover vertelt en hoe die capaciteit is: daar heb ik geen zicht op.’<sup>166</sup>

---

166 Interview 9.

## Afronding Deel IV

De taak van de officier van justitie met betrekking tot het gezag over de politie is compleet anders dan ten tijde van het onderzoek van Van de Bunt: het is een wezenlijk deel van de werkzaamheden geworden, waar veruit de meeste tijd in gaat zitten.

De samenwerking tussen politiemedewerkers en officieren van justitie is de verbinding tussen twee grote, bureaucratische instituties. De betrokken individuen hebben weinig tot geen directe invloed op hun werkomgeving en hun handelen wordt voor een belangrijk deel bepaald door de organisaties waarin zij werken. Aan de OM-zijde is dit duidelijk te zien aan bijvoorbeeld het inrichten van de beschikbaarheidsdiensten: een middel om vraag en aanbod tussen politie en OM te kanaliseren en om altijd een magistratelijke vinger aan de pols van het werk van de politie (en andere organisaties uit de strafrechtsketen) te houden. Communicatie wordt zoveel mogelijk gecentraliseerd, waarmee óók bewerkstelligd kan worden dat beleidsregels adequaat worden nageleefd. Het is dus bij uitstek een plaats waar een officier geconfronteerd kan worden met botsende belangen: als *werker* moet hij rekening houden met verwachtingen van de politie, de hoeveelheid werk die een bepaalde beslissing mee kan brengen, de kans op een succesvol einde van de strafzaak of de capaciteit bij de rechter-commissaris. Als *ambtenaar* heeft hij de ‘missie’ van het OM en het beleid van het College van procureurs-generaal in zijn achterhoofd, die juist kunnen voorschrijven dat er móet worden voorgeleid, dat sprake moet zijn van een ‘betekenisvolle’ interventie, dat ‘loopzaken’ zoveel mogelijk voorkomen moeten worden. En dat allemaal binnen het kader van een uiteindelijk *magistratelijke* beoordeling van de persoon van de verdachte, het slachtoffer en het belang van de samenleving. De officier neemt aldus ingrijpende beslissingen. Deze beslissingen zijn *qualitate qua* magistratelijk, maar door het routinematige karakter ervan is deze magistratelijkheid aan de buitenkant vaak niet expliciet waarneembaar. Beleid en organisatorische processen (al dan niet als gevolg van beleid) kunnen de door de officier van justitie te nemen beslissingen in belangrijke mate beïnvloeden. De rollen van werker en ambtenaar kunnen dan op gespannen voet staan met de magistratelijkheid. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het beleid om in bepaalde gevallen altijd voor te geleiden, of de afspraken met het kabinet van de rechter-commissaris over de logistiek rondom de voorgeleidingen.

Als organisatorische processen het rechtstreekse gevolg zijn van beleid lopen de rollen van de ambtenaar en de werker hier als het ware in elkaar over. Daar komt nog bij dat de beleidskeuzes die worden gemaakt op hun beurt weer worden ingegeven door wensen die ook een magistratelijke component hebben: zo kan bijvoorbeeld het beleid om zo min mogelijk loopzaken te hebben goed verklaard worden vanuit magistratelijke overwegingen: het is immers in niemands belang dat een zaak lang op de plank blijft liggen. Aan de andere kant is het ‘aanbod’ van strafzaken zo wel wat eenzijdig. Het besteden van capaciteit aan minder toegankelijke strafzaken wordt minder vanzelfsprekend en in die zin zou misschien ook wel kunnen worden gesproken van ‘hinderlijke heterdaadjes’ die de weg naar complexere en minder zekerheid biedende onderzoeken afsnijden. Hoewel op de beschikbaarheidsdienst vooral (operationele) beslissingen worden genomen in een heel vroeg stadium van het opsporingsonderzoek, blijft uiteindelijk wel de indruk bestaan dat een zaak die eenmaal met vliegende vaart van start is gegaan in de weekdienst niet zo heel gauw meer tot stilstand komt.

De politie speelt een cruciale rol in het strafproces en de geschiedenis heeft laten zien dat de relatie tussen OM en politie onder hoge spanning kan staan. Het gezag over de opsporing door de officier van justitie wordt enerzijds een zeer vanzelfsprekend gegeven gevonden terwijl anderzijds de wijze waarop de officier invulling moet geven aan dit gezag allerminst eenduidig is vastgesteld. Daar waar bijvoorbeeld in het leger een duidelijke en starre hiërarchie aanwezig is, is dat in het geval van de opsporing in veel mindere mate zo. Officieren staan niet in een rechtstreekse hiërarchische verhouding tot de politie, hebben geen directe zeggenschap over de samenstelling van de teams waarmee zij werken en/of over de capaciteitsverdeling. Daarvoor zijn allerlei praktische en meer rechtsstatelijke verklaringen te geven, maar daar gaat het nu niet om. Wat helder moet zijn is dat de relatie tussen officier en politiemedewerker symbiotisch kan zijn, dat hun culturen behoorlijk kunnen botsen en dat dit nadrukkelijke effecten kan hebben op vele aspecten van de opsporing. Ook tijdens mijn veldwerk en daarna bleef dit een heikel punt. Het boek *De gekooide recherche* van Princen<sup>1</sup> deed veel stof opwaaien, terwijl ook andere onderzoeken uitwezen dat begrip vanuit de politie voor het werk van het OM soms ver te zoeken is<sup>2</sup> en dat de kwaliteit van de recherche soms sterk te wensen overlaat.<sup>3</sup> Het onderzoek *Focus in de opsporing*, waarin de implementatie van verbeterprogramma's als PVOV is onderzocht, laat zien dat de kwaliteit van politiemedewerkers in bijvoorbeeld TGO-teams nog niet altijd gegarandeerd kan worden en dat officieren het lastig blijven vinden om ‘betrokken

---

1 Princen 2015.

2 Kort, Fedorova & Terpstra 2014.

3 Huisman e.a. 2016.

distantie' te behouden.<sup>4</sup> Dit suggereert vooral spanning tussen de *werker* en de *magistraat*: het zo snel mogelijk 'rond' krijgen van de zaak versus zorgvuldige, onpartijdige materiële waarheidsvinding.

Het aantal zaken waarin de officier nadrukkelijk bij het opsporingsonderzoek is betrokken is verhoudingsgewijs klein: daarvoor zijn er gewoon te weinig officieren. Het is logisch te veronderstellen dat de zaken die er écht toe doen de individuele belangstelling van een officier krijgen maar in de praktijk blijkt dat de toedeling van zaken aan officieren niet altijd gebaseerd is op een heel uitgedacht systeem en dat toeval ook een rol speelt. Niet zelden gebeurt het dat gedurende de loop van het onderzoek verschillende officieren tijdelijk betrokken zijn. Organisatorische aspecten staan er dan niet alleen aan in de weg dat een strafzaak efficiënt wordt aangepakt, maar ook spelen ze in de kaart dat geen van de betrokken officieren zich echt 'zaaksofficier' voelt, waardoor van 'maatwerk' eigenlijk geen sprake is. Omdat er toch een zekere toevalsfactor is met betrekking tot het toedelen van de onderzoeken en bovendien het verloop aan de kant van de officieren vrij groot is, kan het gebeuren dat officieren en politiemedewerkers vaak niet echt op elkaar ingewerkt raken. Ook hier kunnen vooral de werker en de magistraat met elkaar in conflict zijn. Investeren in een goede relatie met de politie levert een synergie op die het de officier als magistraat makkelijker maakt om informatie op waarde te kunnen schatten. Voor de werker is een dergelijke investering echter minder interessant (hoewel ook de werker belang kan hebben bij goede verhoudingen).

Vooraf voor de officier als werker levert dit uitdagingen op: hij moet steeds opnieuw weer zoeken naar werkbare verhoudingen. Dat onder deze omstandigheden de informatiepositie van de officier niet gegarandeerd is, lijkt voor lief genomen te worden. Hierdoor loopt de magistratelijke rol van de officier echter wel gevaar: hij is immers niet in alle gevallen voldoende geïnformeerd. Door de afhankelijkheid van selectie en waardering van informatie door de politie is het soms de vraag of van een echte gezagsverhouding wel sprake kan zijn. Vrijwel alle informatie die de officier nodig heeft voor het nemen van beslissingen is afkomstig van de politie, die op haar beurt vaak een belang heeft bij een bepaalde uitkomst van de beslissingen. Officieren verwachten daarnaast van de politie dat zij de benodigde informatie zodanig gestructureerd aanlevert dat het uiteindelijk op papier zetten van de beslissing een min of meer geautomatiseerde administratieve handeling wordt. Hoewel dit in heel veel gevallen een werkwijze is die efficiënt is en geen problemen oplevert, laat zij wel ruimte voor een situatie waarin het formele proces (een middel om controle, verantwoording en transparantie mogelijk te maken) wellicht belangrijker wordt dan het materiële, inhoudelijke proces (met als doel: waarheidsvinding in de context van een eerlijk proces).

---

4 Liedenaum e.a. 2016, p. 388, 390.

De interactie tussen politie en officier die betrekking heeft op de totstandkoming van een bevel of een vordering biedt een goed voorbeeld. Het gaat om (zeer) regelmatig terugkerende beslissingen die daarom een zeker routinematig karakter kunnen hebben. De toestemming om de bevoegdheid te gebruiken wordt vaak schijnbaar makkelijk gegeven, waarna deze toestemming nog geformaliseerd moet worden. Dat kan leiden tot moeizame communicatie tussen politie en officier, want de officier wil dat de aangeleverde informatie precies past als onderbouwing van het bevel. De officier lijkt de politie te instrueren hoe de informatie eruit moet zien op basis waarvan hij zijn formele bevel gaat geven. Is dit nog wel te verenigen met betrokken distantie? Puur kijkend naar de controlerende taak die de officier van justitie heeft zou het beter passen dat hij enkel afgaat op wat de politie op eigen houtje aanlevert: past daarbij geen bevel of vordering tot een bevoegdheid of dwangmiddel, dan loopt daarmee het politieonderzoek op dat punt spaak. En dat strookt natuurlijk niet met de rol die een officier als onderzoeksleider heeft: die wil juist een onderzoek dat soepel voortgaat. De *werker* fluistert hier de politie als het ware in wat zij moet doen om de *magistraat* straks tevreden te stellen.

Dan volgt daarna nog de praktijk waarin de besluitvorming en de uitwerking van het bevel over verschillende schijven lopen, waardoor daadwerkelijke controle of wel echt wordt bevolen wat werd bedoeld (of echt wordt gedaan wat werd bevolen) mogelijk achterwege kan blijven. Ook kan hierdoor wellicht moeilijk te achterhalen zijn welke officier nu de facto de materiële beslissing heeft genomen, hoewel de procedure wel voorschreef dat de naam van de bevelende officier vermeld moest worden indien een andere officier namens hem tekende.

De magistratelijke rol van de officier als leider van het opsporingsonderzoek is dus niet altijd even duidelijk zichtbaar, maar wordt wel door alle officieren aanwezig geacht. Het beleid en de daarmee gepaard gaande bureaucrativering bewerkstelligen echter dat de magistratelijke rol soms op de tocht komt te staan. Efficiënte werkprocessen die vooral op papier verantwoord moeten worden en versnipperde aandacht voor strafzaken leveren het beeld op dat verantwoordelijkheden van officieren soms in het luchtledige kunnen komen te hangen.

Het zijn dergelijke situaties die in het verleden hebben geleid tot problemen die men binnen het OM met de verbeterprogramma's beoogt op te lossen. Een systeem waarbinnen door een operationele leiding (het Bureau Recherche) zicht op zaken en zicht op mensen wordt gehouden. Officieren hebben waardering voor een dergelijk systeem maar waarschuwen er voor dat de bulkzaken in de kwaliteitsslag niet worden meegenomen en dat het risico bestaat dat verantwoordelijkheden worden weggespeeld en dat het middel niet tot doel verheven moet worden. Wat in de verbeterprogramma's opvalt is dat het OM zelf stilstaat bij hoe officieren enerzijds magistratelijk kunnen blijven en anderzijds zoveel mogelijk op een manier kunnen werken die 'bedrijfsongevallen' tegengaat en die het mogelijk maakt om achteraf adequaat te kunnen verantwoorden. Het

beleid bepaalt hier derhalve hoe de magistraat en de werker zich het beste kunnen gedragen.

Kortom: de officier is dus als *magistraat* een onmisbare schakel in de gezagsrelatie ten opzichte van het opsporingsonderzoek. Wat precies het magistratelijke karakter is van deze rol van de officier blijft echter vaag. De verplichte betrokkenheid van de officier bij bepaalde situaties en de soms omslachtige administratieve verslaglegging die moet worden gedaan kan als een factor genoemd worden die de rol van de officier als *ambtenaar* definieert vanwege de institutionele wens om de officier betrokken te laten zijn en diens betrokkenheid zichtbaar te laten zijn. De routineuze benadering van veelvoorkomende beslissingen, zeker als deze gepaard gaan met administratieve verplichtingen, kan voor de officier als *werker* het gevaar opleveren dat het voldoen aan de verplichtingen een doel op zich wordt. Het werkelijke doel (magistratelijke toetsing en verantwoording) wordt dan secundair. Los van de magistratelijke afwegingen ziet de officier zich vaak nog geconfronteerd met allerlei andere omstandigheden die van belang kunnen zijn voor het nemen van een beslissing. Is er capaciteit voor de gewenste acties van de politie? Is de rechter-commissaris beschikbaar (bijvoorbeeld voor een spoeddoorzoeking)? Bovendien is de officier in deze werkersrol druk met het onderhouden van een gezonde relatie met de politie. Hoe beter die relatie is, hoe beter de informatiepositie van de officier is en hoe beter hij uiteindelijk zijn magistratelijke rol kan vervullen. Maar té dicht op de politie zitten is ook weer niet de bedoeling. Om het 'juridisch geweten'<sup>5</sup> van het opsporingsonderzoek te kunnen zijn moet sprake zijn van voldoende afstand. De officier wordt hier dus geacht op een koord te balanceren en 'betrokken distantie' te bewaren. Wederom is hier een spanning zichtbaar: de *ambtenaar* moet afstand houden (of juist toenadering zoeken) teneinde de *magistratelijkheid* niet uit het oog te verliezen terwijl de *werker* dichter bij het vuur wil zitten (of juist meer afstand wil bewaren). Een complicerende factor hierin is dat de ambtenaar niet alleen de instructie krijgt om 'betrokken gedistantieerd' te zijn, maar daarnaast weer de verantwoordelijkheid heeft om een en ander transparant te maken en te verantwoorden: hij wordt geacht collega's te raadplegen en het zicht op zaken-systeem te voeden: exercities die door een officier als werker gemist kunnen worden.

Gezag over de opsporing veronderstelt dat invloed wordt uitgeoefend op wát er wordt opgespoord. Selectie en waardering van strafzaken in het kader van de politiecapaciteit is een van de hete hangijzers in de discussie die al jaren speelt over de wijze waarop de 'strafrechtsketen' zou moeten functioneren. Als gezegd zijn er vele factoren die het proces beïnvloeden en het lijkt erop dat het een zo complex proces is, dat de meeste officieren zich er graag van afzijdig

---

5 PVOV 2005, p. 14.

houden. De politie heeft het OM nodig om de keuzes te legitimeren, maar voor het OM is er in het keuzeprocess niet veel te halen. Ook zonder complex keuzeprocess komen er genoeg strafzaken op de bureaus terecht. Anders gezegd: voor veel officieren is het verloop van het keuzeprocess nauwelijks van invloed op hun werklust.

De vertegenwoordiging vanuit het OM bij de selectieoverleggen en driehoeksoverleggen vindt steeds meer plaats door officieren die vooral beleid in hun portefeuille hebben. Zij hebben vervolgens de taak om hetgeen in de overleggen is afgesproken af te stemmen met de officieren die de strafzaken doen. Dat kan een ondankbare taak zijn en het is de vraag of deze vertaalslag altijd adequaat wordt gemaakt. Daardoor kan het weer gebeuren dat de politie of een burgemeester in de praktijk aanloopt tegen een officier die niet bekend is met de gemaakte afspraken of die zich er niets aan gelegen wenst te laten liggen.

Voor individuele officieren is er, kortom, weinig te halen uit deze overleggen. Zij hebben een vertegenwoordigende functie in een politieke context waarin het concrete werkproces waar zij doorgaans mee te maken hebben, een beperkte rol speelt. Tegenstellingen tussen bijvoorbeeld magistratelijksheid en beleid kunnen in de overleggen uiteraard spelen, maar op een heel ander niveau dan in individuele strafzaken. Met name vanuit de rol van officier als werker verbaast de passieve houding ten aanzien van deze overleggen: een betere selectie zou het werk van officieren makkelijker maken. En van de officier als magistraat zou je verwachten dat hij tracht te bewerkstelligen dat de afspraken zo worden gemaakt dat de juiste zaken worden opgepakt.



DEEL V

OBSERVATIES: DE VERVOLGINGSBESLISSING



## De belangrijkste taak van het OM: de vervolgings- of afdoeningsbeslissing

### 8.1 Enkele inleidende opmerkingen

Ofschoon veel tijd van de officieren in de gezagvoering over de opsporing zit, is het nemen van de vervolgingsbeslissing nog steeds de fundamentele taak van het OM. Het was op het terrein van de vervolgingsbeslissingen waar Van de Bunt de magistratelijheid van de officier situeerde en zijn zorgen uitsprak: zou er in de taakinfilling van de officieren nog wel voldoende ruimte zijn voor magistratelijke afwegingen als beleidsregels en mandaat steeds meer gemeengoed zouden worden? Hij stond daarin overigens niet alleen: zoals in § 3.4 naar voren kwam, waren er in de jaren 1990 in de aanloop naar de reorganisatie de nodige zorgen over een te grote afwaardering van de taak van de officier van justitie op dit vlak. In dit hoofdstuk zal ik op deze thematiek ingaan.

Het vervolgingsmonopolie en het daarbij horende opportuniteitsbeginsel zijn belangrijke kenmerken van het OM als institutie. Een van de voornaamste institutionele verantwoordelijkheden die het OM immers heeft, is het nemen van de vervolgingsbeslissing (art. 167 en 242 Sv). Het begrip ‘vervolging’ is echter niet eenduidig en wordt in de wet niet altijd consequent gebruikt. De grondgedachte lijkt te zijn dat met ‘vervolging’ wordt bedoeld dat op de een of andere manier een rechter (of RC) wordt geadieerd, maar dat is met de beperkte rol die de rechter-commissaris nog speelt lastig vol te houden.<sup>1</sup> Bovendien heeft de wetgever het uitvaardigen van een strafbeschikking, een vorm van buitengerechtelijke afdoening, ook als daad van vervolging aangemerkt. In het kader van dit onderzoek is die buitengerechtelijke afdoening van belang. De transactie, tot voor kort de meest voorkomende buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit, is naar de letter van de wet een figuur waarmee vervolging juist wordt voorkomen. Buitengerechtelijke afdoening is dus niet in alle gevallen als ver-

---

1 Uitgebreid hierover Borgers 2013. In de concept-MvT bij het voorstel voor het nieuwe Boek 1 Sv wordt op het diffuse vervolgingsbegrip ingegaan: ‘Uit de literatuur blijkt dat in ieder geval tussen Borgers en Mevis overeenstemming bestaat over wat onder het vervolgingsbegrip kan vallen. Dat is: het voorleggen van de zaak aan de strafrechter met het oog op het geven van een oordeel – op grond van wat tijdens het onderzoek op de terechtzitting blijkt – over de gegrondheid van een tegen de verdachte uitgebrachte beschuldiging. Daaraan is toe te voegen de categorie sui generis van de strafbeschikking’ (p. 34) <[www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/modernisering-wetboek-van-strafvordering/documenten/publicaties](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/modernisering-wetboek-van-strafvordering/documenten/publicaties)>.

volging te kwalificeren.<sup>2</sup> Het begrip ‘vervolgingsbeslissing’ is daarom eigenlijk niet geschikt als overkoepelende term voor de beslissing die een officier neemt als hij het lot van een strafzaak bezegelt. Een andere veel gehoorde term, de ‘afdoeningsbeslissing’ leent zich daarvoor evenmin, omdat deze eerder duidt op de afdoening buiten de rechter om, bijvoorbeeld aan de hand van een (voorwaardelijk) sepot of een transactie. De beslissing door (of namens) een lid van het OM of en op welke wijze aan een geconstateerd strafbaar feit gevolg wordt gegeven noem ik daarom de vervolgings- of afdoeningsbeslissing.

Het is niet de bedoeling om hier een diepgaande uiteenzetting over de werking van het opportuniteitsbeginsel te geven.<sup>3</sup> Ik wil vooral bespreken binnen welke kaders vervolgings- en afdoeningsbeslissingen worden genomen. Het College van procureurs-generaal heeft de opdracht om te waken voor de ‘richtige’ vervolging (art. 8 Sv). Wat daaronder moet worden verstaan wordt in de wet niet toegelicht, maar het zou zoveel betekenen als ‘rechtens en feitelijk behoorlijk of juist’.<sup>4</sup> Met het begrip ‘vervolging’ wordt in artikel 8 Sv vermoedelijk ook bedoeld op de buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten. Het OM is in de afgelopen decennia een institutie geworden waarin het beleidsmatig denken over vervolging de norm is geworden. Het College, als hoofd van het OM, heeft hierin met het ontwikkelen van vervolgingsbeleid een sleutelrol. Het ‘waken voor een richtige vervolging’ doet het college dus niet enkel passief, maar ook actief. Een belangrijke constatering is dat de vervolgings- of afdoeningsbeslissing in veel gevallen niet door een officier van justitie wordt genomen: op grond van artikel 126 RO vindt het mandateren van deze beslissingen binnen het OM op grote schaal plaats. In § 8.5 zal blijken dat deze – in de literatuur verrassend weinig belichte – mandaatconstructie van grote betekenis is voor de spanningen tussen de ideaaltypische rollen van de officier van justitie.

De officier van justitie neemt, alle belangen afwegend, de vervolgings- of afdoeningsbeslissing. Het is het moment waaruit blijkt of de officier van mening is dat in een bepaalde zaak voldoende bewijs voorhanden is en dat vervolging of buitengerechtelijke afdoening opportuun is. In dat verband wordt wel gesproken van de haalbaarheidscomponent en de opportuniteitscomponent van de vervolgingsbeslissing. De beslissing is niet per se zwart-wit: het beoordelen van de feiten en het in ogenschouw nemen van het maatschappelijk belang kunnen betekenen dat wordt besloten slechts een deel van het (voor het OM) vaststaand feitencomplex uiteindelijk in de vervolging of afdoening te betrekken. De officier heeft zo de macht om de omvang van de vervolging te bepalen.

Naast de klassieke variant van de dagvaarding kan de officier voor buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten kiezen: het voorwaardelijk seponeren van een zaak, het doen van een transactieaanbod of het uitvaardigen van een

2 Zie hierover ook Reijntjes, aant. 4 bij art. 167 Sv, in: Melai/Groenhuijsen.

3 Zeer uitgebreid hierover: Went 2012 en het commentaar van Reijntjes op art. 167 Sv in Melai/Groenhuijsen.

4 Minkenhof/Reijntjes 2009, p. 48.

strafbeschikking.<sup>5</sup> Buiten deze juridische afdoeningsmodaliteiten kan ook aan mediation, een zogenoemd ‘onderhoud ten parkette’<sup>6</sup> of (bij jeugdigen) een HALT-afdoening<sup>7</sup> gedacht worden. Als hij besluit niet te vervolgen moet de officier dat in bepaalde gevallen kenbaar maken door de verdachte een kennisgeving van niet-verdere vervolging (KNVV) te betekenen.<sup>8</sup> Daarnaast wordt ook wel van zogenoemde informele sepots gesproken.<sup>9</sup>

Binnen het OM als institutie is het in de afgelopen decennia normaal geworden om de vervolgings- of afdoeningsbeslissing niet alleen maar te laten beheersen door individuele magistratelijke afwegingen maar ook door beleidsafwegingen. Dat beleid kan allerlei doelstellingen hebben (zoals landelijke eenheid ten aanzien van strafrechtelijke afdoening, het optimaal benutten van schaarse capaciteit of het benadrukken van in de politiek benoemde speerpunten). Daardoor zijn er zelfs situaties waarin de officier van justitie – niettegenstaande het opportuniteitsbeginsel – bij een vaststaand feitencomplex in beginsel moet kiezen voor vervolging of een andere afdoening.<sup>10</sup>

In de laatste decennia zijn de mogelijkheden voor buitengerechtelijke afdoening fors toegenomen. Daarbij wordt op grote schaal gebruikgemaakt van de mogelijkheid om het nemen van de vervolgings- of afdoeningsbeslissing te mandateren (zie § 8.5.1). Op die wijze is bij het OM de capaciteit om strafba-

5 In de praktijk worden ook nog wel varianten van de genoemde mogelijkheden gehanteerd, die ik hier buiten beschouwing laat. Eveneens buiten beschouwing laat ik het fenomeen van het voegen ad informandum en de beslissingen die betrekking hebben op het overdragen van de vervolging aan een ander parket of aan de autoriteiten van een ander land.

6 Een voorgeleiding aan de officier van justitie of een parketsecretaris, die in de regel een ‘goed gesprek’ zal voeren met de verdachte.

7 HALT staat voor Het ALternatief en is een specifiek voor het jeugdstrafrecht bedoelde buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit, zonder registratie in de justitiële documentatie. Zie *Aanwijzing Halt-afdoening* (Stcr. 2009, 19365, ingetrokken per 1 april 2014) welke inmiddels is vervangen door de *Richtlijn en kader voor strafvordering jeugd en adolescenten, inclusief strafmaten Halt* (meest recente versie Stcr. 2016, 48815).

8 Een KNVV hoeft echter in lang niet alle gevallen te worden verstuurd. Tot 1 januari 2013 gold dat zij alleen na een GVO aan de verdachte hoefde te worden betekend (art. 243 Sv oud). De inwerkingtreding van de Wet versterking positie rechter-commissaris (Stb. 2011, 600) heeft dat regime echter veranderd. Het is evenwel niet duidelijk in welke gevallen sindsdien een KNVV vereist is. Enerzijds: De Bruijn-Lückers e.a. (Sv), aant. C1 bij art. 242 Sv (bijgewerkt tot 1-1-2013), waarin wordt gesteld dat nu ook van het zogenoemde informele sepot aan de verdachte melding moet worden gedaan. Anderzijds: Borgers 2013, die aangeeft dat alleen in de gevallen waarin onderzoek is gedaan door de RC een KNVV aan de orde is.

9 Zie ook Reijntjes, aant. 4 bij art. 167 Sv, in: Melai/Groenhuijsen.

10 Zie bijvoorbeeld de *Aanwijzing discriminatie* (Stcr. 2007, 233, vervangen door Stcr. 2011, 19256). Ten tijde van het veldwerk was ook in andere aanwijzingen het uitgangspunt dat vervolgd moest worden opgenomen, bijvoorbeeld in de *Aanwijzing sociale zekerheidsfraude* (Stcr. 2008, 249. In de laatste versie, Stcr. 2016, 12609, lijkt het uitgangspunt te zijn verlaten) en de *Aanwijzing bestrijding van voetbalvandalisme en -geweld* (Stcr. 2010, 16600. Ook hier lijkt in de meest recente versie, Stcr. 2015, 41059, het uitgangspunt niet meer met zoveel woorden te worden genoemd, hoewel de gesuggereerde aanpak weinig ruimte laat voor beleidssepots).

re feiten af te doen toegenomen. Zeker als daarbij ook de automatisering van bepaalde processen in ogenschouw wordt genomen is het verleidelijk om te veronderstellen dat met name buitengerechtelijke afdoening laagdrempeliger is geworden. Daar staat echter tegenover dat juist ten aanzien van deze vervolgings- en afdoeningsbeslissingen het strafvorderingsbeleid van groot gewicht is: ook in geval van mandaat is het belang van een ‘richtige’ beslissing groot. Het OM wil als institutie blijven uitstralen dat de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde adequaat en op rechtsstatelijke wijze gebeurt.

De vervolgings- of afdoeningsbeslissing wordt genomen op een moment in het vooronderzoek dat de officier zich voldoende ingelicht acht om tot een dergelijke beslissing te komen. De beslissing zegt primair iets over de waarheidsvinding in het tot dan toe uitgevoerde onderzoek: er moet voldoende bewijs aanwezig zijn om de vervolging of afdoening te rechtvaardigen. De officier moet concreet maken van welk(e) feiten hij de verdachte verdenkt. In dit verband wordt, als gezegd, vaak gesproken over de haalbaarheid van de beslissing. De beslissing om de zaak te seponeren wegens bijvoorbeeld gebrek aan bewijs wordt ook wel aangeduid als een technisch sepot: een beslissing waarbij de niet-haalbaarheid van de vervolging de doorslag heeft gegeven.

Naast de haalbaarheid moet ook de opportuniteit van de vervolging of afdoening worden betrokken in de beslissing: het OM kan immers in het algemeen belang afzien van een op zich haalbare vervolging of afdoening. Het afzien van vervolging in de vorm van een onvoorwaardelijk sepot wordt in zo’n geval een beleidssepot genoemd. Waar het beleidssepot in de jaren 1970 nog een uitermate populair middel was om de capaciteit te verdelen, is het in de jaren daarna steeds minder gebruikt. De forse toename in verwerkingscapaciteit van het OM maakt dat de meeste strafzaken wel kunnen worden vervolgd of op de een of andere manier kunnen worden afgedaan. Er is ook een andere verklaring voor de afname van beleidssepots: enerzijds konden tot voor kort veel sepotbeslissingen aan de politie gelaten worden door middel van het zogenoemde politiesepot. Anderzijds kan een technisch sepot zeer wel een verhuisd beleidssepot zijn: een officier die van oordeel is dat er te weinig bewijs is verzameld voor een haalbare vervolging, kan – omdat het om een zaak met geringe impact gaat – beslissen dat hij de politie niet zal belasten met het doen van nog meer onderzoek om de waarheid boven tafel te krijgen. In de regel volgt dan een zogenoemd sepot 02 (onvoldoende bewijs<sup>11</sup>), terwijl de onderliggende afweging (‘hier gaan we onze capaciteit niet verder voor gebruiken’) eerder in de richting van een beleidssepot wijst.

Het opportuniteitsbeginsel geeft het OM veel macht. Er staan de verdachte en/of het slachtoffer of andere belanghebbenden weinig concrete middelen ter beschikking om op te komen tegen een genomen vervolgings- of afdoeningsbeslissing. De rechter speelt hier maar een marginale rol (zie § 8.10). Er zijn

---

11 Zie voor de sepotcodes, onderverdeeld in technische sepots en beleidssepots, de *Aanwijzing gebruik sepotgronden* (meest recente versie *Stcr.* 2014, 23614).

wat informele wegen waarmee kan worden geprobeerd de officier op andere gedachten te brengen. De officier kan een eenmaal uitgevaardigde strafbeschikking intrekken (art. 257e lid 8 Sv) en hoewel deze beslissing verder niet procedureel ingebed is, staat het de verdachte natuurlijk vrij om, geschraagd door argumenten, te pogen de officier hiertoe te bewegen. In geval van een transactie kan de verdachte ook trachten de officier ertoe te bewegen om, hoewel voldoening van de voorwaarden uitblijft, vervolging achterwege te laten. De ‘onderhandelingsruimte’ die er op dit punt is wordt, zeker in zaken van zogenoemde witteboordencriminaliteit, nog wel eens geduid in de sfeer van klassenjustitie: de transactie wordt dan gezien als een schikking tussen de vermogende verdachte en justitie. Beide partijen hebben er vaak belang bij om de zaak niet voor de rechter te hoeven uitvechten (o.a. complexe, tijdrovende procedures, risico van imagoschade voor de verdachte, risico van gezichtsverlies voor het OM) en de vermogende verdachte kan dan vervolging afkopen. Kijkend naar de ideaaltypische rollen van de officier van justitie kan er bij deze praktijk spanning ontstaan tussen de rollen van magistraat enerzijds en de werker (en wellicht ambtenaar) anderzijds: de officier laat wellicht te makkelijk een particulier belang (van zowel hemzelf als de verdachte) prevaleren boven het algemeen belang.<sup>12</sup> In de tussentijd staat voor de gemiddelde verdachte in een strafzaak een dergelijke onderhandelingsruimte helemaal niet open. In de door mij geobserveerde praktijk heb ik geen voorbeelden voorbij zien komen waarin van dergelijke onderhandelingen sprake was, net zo min heb ik situaties gezien waarin een officier het verzoek kreeg van de verdachte om een aangeboden transactie of een uitgevaardigde strafbeschikking in te trekken.<sup>13</sup>

In 2011, het jaar van mijn veldwerk, werden landelijk ten aanzien van 228.286 misdrijven vervolgings- of afdoeningsbeslissingen genomen. In 54,2% van de gevallen werd de verdachte gedagvaard. Bijna de helft van de misdrijven werd dus buitengerechtelijk afgedaan.<sup>14</sup> Het aantal beleidssepots, zaken die *zonder* enige justitiële reactie blijven, terwijl een gebrek aan bewijs niet primair de reden is om te seponeren, is sinds de jaren 1970/1980 tamelijk spectaculair afgenomen. Met betrekking tot misdrijven lag het percentage in 2004 en 2005 op slechts 3,4%, om daarna t/m 2010 rond de 4% te schommelen, waarna vanaf 2011 een wat forsere stijging is te zien. Ligt het percentage in 2011 nog op 5,7%, in 2015 wordt 10,5% van de misdrijven met een beleidssepot afgedaan.<sup>15</sup> Daarbij dient te worden opgemerkt dat dit enkel de sepotbeslissingen betreft die door (of namens) de officier van justitie worden genomen. De zogenoemde politiesepts tellen niet mee.

12 Kristen & Sikkema 2012, p. 182; Beckers 2017, p. 274 e.v.

13 Waarmee niet is gezegd dat dergelijke situaties niet voorkomen, zie het voorbeeld in § 8.10.

14 Zie bijlage I. Van de overtredingen zijn over deze periode helaas geen cijfers beschikbaar in de jaarberichten van het OM en/of de statistieken van het CBS. Zie over deze ontwikkeling verder nog § 10.3.2.

15 Zie bijlage I.

Een laatste inleidende opmerking is hier op zijn plaats. De lezer van dit hoofdstuk dient voor ogen te houden dat de beschreven praktijk sinds het afronden van het veldwerk op een aantal punten drastisch is gewijzigd, hetgeen in § 10.3 uitgebreid nader wordt besproken. Ik benoem hier als belangrijkste factoren de landelijke invoering van de ZSM-werkwijze en het afschaffen van het BOS/Polaris-systeem, alsmede het aanpassen en terugdringen van de werkzaamheden die door lager geschoolde parketmedewerkers worden verricht.

## 8.2 Beleidsregels: strafvorderingsrichtlijnen

Zoals in § 4.4 is besproken, worden door het College van procureurs-generaal veel beleidsregels uitgevaardigd die betrekking hebben op stroomlijning en organisatie van de vervolgingspraktijk. De beleidsregels vertalen enerzijds de criminele politiek naar een bepaalde, passend geachte, strafmaat. Daarnaast geven zij de burger (en de rechter) duidelijkheid over de te verwachten reactie van het OM op een bepaald strafbaar feit.<sup>16</sup> Mede ten behoeve van de steeds verdergaande mandatering (zie § 8.5) zag in 1999 het Kader voor Strafvordering voor het eerst het licht.<sup>17</sup> Dit was ten tijde van mijn veldwerk een kader voor een samenhangend stelsel van richtlijnen. Deze zogenoemde Polaris-richtlijnen waren vastgesteld voor veelvoorkomende of maatschappelijk gevoelige delicten waarvoor een grote behoefte aan uniformiteit bestond.<sup>18</sup> De Polaris-richtlijnen waren volgens een vaste standaard opgemaakt en moesten uniformiteit in de strafvordering bewerkstelligen. De toepassing werd vervolgens geautomatiseerd in het BOS/Polaris-systeem (zie § 4.4.3). Hierdoor was een consequente toepassing van de richtlijnen gegarandeerd. Het fijnmazige stelsel van richtlijnen en de mandaatconstructie maakten het mogelijk dat de beoordeling door basaal geschoold personeel werd gedaan. Historisch gezien zou dit stelsel kunnen worden bestempeld als de uiteindelijke verwerkelijking van wat Van

16 Duker 2003, p. 83.

17 *Stcr.* 1999, 62, p. 28, sindsdien verscheidene malen gewijzigd, ook voor wat betreft de naam. In 2008 kreeg deze beleidsregel voor het eerst de naam *Aanwijzing Kader voor strafvordering* (*Stcr.* 2008, 19, p. 20). Ten tijde van mijn observaties was de versie uit *Stcr.* 2010, 20475 van kracht. De meest recente versie is als *Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen* gepubliceerd in *Stcr.* 2015, 4952.

18 Volgens het OM hadden de Polaris-richtlijnen betrekking op ongeveer 80% van de veelvoorkomende criminaliteit ([http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/bos\\_polaris/](http://www.om.nl/organisatie/beleidsregels/bos_polaris/)). Het gaat om de strafbare feiten ambtswang; bedreiging; belediging; beletten, belemmeren of vrijedelen van een ambtshandeling; bromfiets(en)diefstal; diefstal (motor-)voertuigen; discriminatie; eenvoudige diefstal; fiets(en)diefstal; heling; huisvrede-/lokaalvredebreuk; inbraak, verbreking; lasterlijke aanklacht; mishandeling; niet voldoen aan ambtelijk bevel; openlijke geweldpleging; opruiing; schennis der eerbaarheid; smaad(-schrift); valse aangifte; valsheid in geschrift; verduistering; vernieling; verzet bij aanhouding; winkeldiefstal; kinderpornografie; motorrijtuigen besturen tijdens ontzegging; rijden onder invloed; verlaten plaats ongeval; vliegen onder invloed; opiumwetdelicten en delicten uit de wet wapens en munitie (peildatum: november 2010).



de Bunt ‘verwerkingsprogramma’s’ heeft genoemd. De beoordeling en selectie van zaken en het nemen van vervolgings- en afdoeningsbeslissingen vonden hier dus niet door officieren plaats. Getalsmatig werden op deze wijze echter wel veel strafzaken afgedaan. Tezamen met de politietransactie (art. 74c Sr) en de strafbeschikking (die ook in sommige gevallen door de politie kan worden opgelegd), leverde dit – zoals hierna in § 8.5 zal blijken – een praktijk op die het beoordelen van strafzaken en het nemen van een vervolgsbeslissing op een behoorlijke afstand (zowel letterlijk als figuurlijk) van de officier van justitie liet plaatsvinden.

### 8.3 Vervolgings- en afdoeningsmodaliteiten

Een van de aspecten van de vervolgings- of afdoeningsbeslissing is de modaliteit die wordt gekozen. Vervolging aan de hand van een dagvaarding of een van de modaliteiten van de strafbeschikking lijkt uitputtend geregeld in de wet. Hetzelfde geldt voor de transactie en de daarin beschikbare afdoeningsmodaliteiten. In de praktijk blijkt dat de invulling die aan deze regelgeving wordt gegeven een breder palet aan modaliteiten bevat, waarvan sommige al zo gewoon worden gevonden dat kan worden gezegd dat ze zijn geïnstitutionaliseerd. In het navolgende ga ik nader in op afdoening door de rechter en op buitengerechtelijke afdoening. Vervolgens besteed ik aandacht aan vervolgings- en afdoeningsbeslissingen door mandatarissen. Bovendien zal ik ingaan op een ontwikkeling die tijdens en na mijn veldwerk volop in gang was: de ZSM-afdoening.

#### 8.3.1 Dagvaardingen: MK, PR, (super)snelrecht

Het onderzoek ter terechtzitting is een sleutelmoment als het gaat om de perceptie van het OM door de buitenwereld. Deze taak is exclusief aan de officier voorbehouden: zijn magistratelijheid speelt hier dus een rol, maar beleidsregels en de hiërarchie die voorziet in de mogelijkheid van concrete aanwijzingen kunnen de vrijheid van de officier beperken. Het onderzoek ter terechtzitting is het enige moment dat het OM in de openbaarheid *moet* treden om te laten zien hoe het zijn institutionele rol vervult. De openbaarheid onderscheidt de vervolging voor de strafrechter ook van de overige afdoeningsmodaliteiten, die naar hun aard ‘buitengerechtelijk’ zijn en daardoor in beginsel juist *niet* openbaar – hoewel soms ook publiekelijk verantwoording wordt afgelegd over een gekozen vervolgings- of afdoeningsbeslissing.<sup>19</sup>

De officier houdt tijdens de feitelijke vervolging oog voor alle relevante belangen. Een dagvaarding kan weer worden ingetrokken, een tenlastelegging kan worden gewijzigd, een strafeis wordt pas definitief geformuleerd nadat de zaak inhoudelijk op zitting is behandeld, nader onderzoek kan noodzakelijk

---

19 Aanwijzing hoge transacties en bijzondere transacties, *Strc.* 2008, 209.

zijn, het slachtoffer moet worden voorbereid op het onderzoek ter terechtzitting en/of er moet nader gerapporteerd worden over de persoon van de verdachte.

De keuze om de verdachte wel of niet voor de rechter te brengen ligt overigens niet alleen bij de officier: de verdachte kan, door bijvoorbeeld de transactie niet te betalen, of door in verzet te gaan tegen een strafbeschikking, zelf bewerkstelligen dat zijn zaak door een rechter wordt beoordeeld. Hoe dan ook: als de gang naar de rechter een feit is, moet vervolgens een keuze worden gemaakt over het precieze forum waaraan de zaak zal worden voorgelegd. De wettelijke regeling met betrekking tot de absolute en relatieve competentie is hier uiteraard van belang (wel of niet naar de kantonrechter, is het economisch strafrecht of gewoon strafrecht), maar er blijft op een aantal punten discretionaire ruimte voor de officier. Een eerste keuze waarin de wet voorziet is die tussen dagvaarding voor de kantontrechter, de politierechter (PR) of de meervoudige kamer (MK). Voor het dagvaarden voor de kantonrechter biedt de wet een sluitende regeling. Voor de vraag wanneer een misdrijf aan de politierechter moet worden voorgelegd biedt de wet een op het oog slechts oppervlakkig criterium (art. 368 Sv: de zaak moet eenvoudig van aard zijn en er mag niet meer dan een jaar gevangenisstraf worden geëist), maar dat verhult dat er jarenlang veel te doen is geweest over de afgrenzing van het zakenaanbod dat aan de politierechter mag worden voorgelegd. Sinds jaar en dag was de hoogste straf die mocht worden opgelegd een vrijheidsstraf van zes maanden. De druk op de rechtspraak met betrekking tot drugskoeriers op Schiphol leidde tot de wens om voor die specifieke gevallen de Haarlemse rechtbank meer ruimte te geven: deze politierechters zouden voor de koeriers ook straffen tot een jaar moeten kunnen opleggen. De wet werd echter generiek gewijzigd, zonder dat de beperking tot de Haarlemse rechtbank daarin genoemd werd. Deze beperking moest dan weer gevonden worden in een beleidsregel van het College van procureurs-generaal. Een poging om deze beperking alsnog in de wet te verwerken strandde echter omdat de inmiddels in Haarlem opgedane ervaring met de ruimere armslag van de politierechter zodanig positief was, dat werd ingezien dat men er landelijk profijt van zou kunnen hebben.<sup>20</sup> Ik sta hier wat uitgebreider bij stil omdat het een fraai voorbeeld is van een dialectische ontwikkeling: een situatie die primair wordt geboren uit een zekere praktische nood, leidt al doende vrij snel tot een algemeen geldende praktijk.

De officier kiest dus of hij de zaak aan de PR of een MK voorlegt, welke keuze overigens door de rechter in een later stadium nog teruggedraaid kan worden (art. 369 Sv en art. 282a Sv). De op vele fronten efficiënte afdoening bij de politierechter maakt dit op het oog een aantrekkelijke route. Iedereen die weleens een zitting van de politierechter heeft bijgewoond weet echter dat dit forum zich er niet in alle gevallen goed voor leent om recht te doen aan de

---

20 De Doelder, aant. 3 op art. 369 Sv, in: Melai/Groenhuijsen.

achterliggende problematiek van de strafzaak. De officier moet hiermee vanuit zijn magistratelijke rol bij zijn afwegingen dus rekening mee houden.

Binnen de berechting door de politierechter is er voor de officier (afhankelijk van het parket) nog een aantal versnelde afdoeningstrajecten te kiezen (zie hierover uitgebreid § 8.3.3). Naast deze snelrechtzittingen zijn er ook nog gewone PR-zittingen, waarin ook weer diverse categorieën mogelijk zijn (zoals de PR-plus voor de zwaardere zaken waarvoor wat meer tijd wordt uitgetrokken, de PR-W voor zaken die uit een weekdienst komen of de PR-G voor de voorlopig gehechte verdachten). Ten slotte kan de officier de zaak natuurlijk nog aan de meervoudige strafkamer voorleggen, waar naast reguliere zittingen ook bijzondere zittingen mogelijk zijn (bijvoorbeeld meerdaagse zittingen voor complexe zaken).

Door het bestaan van alle verschillende opties gaat het afstemmen van de zittingsruimte van de rechtbank op het zaaksaanbod van het OM niet altijd heel eenvoudig. Sterker nog: de soms gebrekkige aansluiting tussen de werkprocessen van het OM en de rechtbank wordt als oorzaak genoemd van een door de Algemene Rekenkamer geconstateerde gebrekkige strafrechtsketen.<sup>21</sup> Een eerste relevant instrument in dit verband is het *Landelijk Strafprocesreglement*,<sup>22</sup> waarin afspraken zijn opgenomen over het aanbrengen en appointeren van strafzaken. Daarnaast is er bij alle rechtbanken in de afgelopen jaren een zogenoemde verkeerstoren gekomen, waarin het inkomend en uitgaand ‘zittingsverkeer’ wordt gemonitord. Veel leed op dit vlak wordt echter ook veroorzaakt door omstandigheden die buiten de invloed en macht van OM of rechtspraak liggen: als bijvoorbeeld verdachten of getuigen niet komen opdagen moet de zaak vaak worden aangehouden met vertraging als gevolg.<sup>23</sup> Door alle verschillende soorten zittingen die een rechtbank moet organiseren, is er een risico dat de zitting met gewone, niet gedetineerde verdachten (de zogenoemde loopzaken) soms lang op zich kan laten wachten. De wetenschap dat dergelijke zaken soms na twee jaar nog niet op zitting staan, speelt bij officieren een rol bij de vervolgings- of afdoeningsbeslissing: loopzaken willen zij voorkomen.

De beslissing om te dagvaarden brengt ook met zich dat een dossier moet worden samengesteld en dat de officier de behandeling ter terechtzitting moet voorbereiden. Het mandaat van artikel 126 RO strekt zich niet uit tot het zittingswerk: dit is exclusief aan officieren voorbehouden. Het is een feit van algemene bekendheid dat officieren vaak de zitting op gaan met zaken waarbij zij inhoudelijk in het geheel niet betrokken zijn geweest en waarvoor zij maar

21 Algemene Rekenkamer 2012, zie ook § 10.3 en hoofdstuk 4.

22 *Stcr.* 2010, 20926, laatstelijk gewijzigd bij *Stcr.* 2011, 23155. Op <<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Strafprocesreglement.pdf>> is een versie gepubliceerd die laatstelijk gewijzigd zou zijn op 1 oktober 2014, maar deze wijziging is niet gepubliceerd in de Staatscourant. Kritisch over het strafprocesreglement: Brouwer 2011 en Borgers 2011.

23 Van den Braak e.a. 2015, p. 71.

beperkte voorbereidingstijd hebben gehad. In dit hoofdstuk zal dit geregeld naar voren komen.

Komt de rechter uiteindelijk aan inhoudelijke beoordeling van de zaak toe, dan ziet de officier zich op de zitting andermaal geconfronteerd met beleidsregels van het OM die in bepaalde gevallen de door hem te formuleren strafeis kunnen dicteren, waarbij een rol kan spelen dat in een eerder stadium door een mandataris bijvoorbeeld een strafbeschikking van een bepaald bedrag is aangeboden: de officier kan niet zomaar een hele andere keuze maken. In wat zwaardere zaken wordt door de officier voorafgaand aan de zitting soms nog intensief overlegd, bijvoorbeeld in een reflectiekamer, in een zicht op zaken-overleg of in een strafmaatoverleg. In feite hebben deze overleggen steeds nog betrekking op aspecten van de vervolgingsbeslissing. Zij komen later in dit hoofdstuk uitgebreid aan de orde.

In § 8.4 en verder zal blijken dat de beslissing om te dagvaarden en de vervolgbeslissingen die daaraan vastzitten raken aan de ideaaltypische rollen van de officier van justitie: organisatorische en beleidsmatige aspecten spelen een rol, waardoor de magistratelijke afweging beïnvloed kan worden door de ambtenaar of de werker. Bovendien krijgt de officier te maken met dagvaardingen van collega-officieren en/of mandatarissen, welke hij op de zitting, als vertegenwoordiger van een ‘een en ondeelbaar’ OM, in beginsel zal moeten volgen.

### 8.3.2 *Buitengerechtelijke afdoening*

Wordt vervolging haalbaar en opportuun geacht, dan kan ook gekozen worden voor buitengerechtelijke afdoening. De term ‘haalbaar’ is in dit verband wat ongelukkig. Denkbaar is immers dat de haalbaarheid van een veroordeling door de rechter allerm minst zeker is, terwijl de verwachting is dat een eventuele strafbeschikking door de verdachte wel zal worden betaald omdat hij dan van al het gedoe af is. Een dergelijke opportunistische benadering van het begrip ‘haalbaarheid’ past echter niet in de eerder besproken waarden die het OM en zijn officieren dienen na te streven. De term ‘haalbaarheid’ moet mijns inziens zo worden begrepen dat een veroordeling door de rechter haalbaar moet zijn: de officier van justitie mag niet op een buitengerechtelijke afdoening aansturen als hij er niet van overtuigd is dat een dergelijke afdoening recht doet aan de materiële waarheid. In twijfelgevallen ligt het eerder voor de hand de zaak te seponeren of voor een finaal oordeel aan de rechter voor te leggen, hoewel ook verdedigd kan worden dat zelfs de beslissing om te dagvaarden alleen dan mag worden genomen als het OM overtuigd is dat een veroordeling kan volgen.<sup>24</sup>

De belangrijkste buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten zijn de strafbeschikking (art. 257a Sv e.v.), de transactie (art. 74 Sr) en het voorwaardelijk

---

24 Zie hierover ook Reijntjes, aant. 6 bij art. 167 Sv, in: Melai/Groenhuijsen.

sepot (art. 167 lid 2, tweede volzin Sv).<sup>25</sup> Hoewel het voorwaardelijk sepot pas formeel in de wet is opgenomen sinds de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening, bestaat deze vorm van buitengerechtelijke afdoening al veel langer.<sup>26</sup> De meest gebruikte vorm van buitengerechtelijke afdoening was tot voor kort de transactie. Sinds de inwerkingtreding van de Wet Vermogenssancties in 1983 was de transactie voor zeer veel strafbare feiten te gebruiken. Door op grote schaal gebruik te maken van de mandaatconstructie van artikel 126 RO en van een fijnmazig stelsel van strafvorderingsrichtlijnen, zijn het beoordelen van strafzaken en het aanbieden van transacties een zeer gestroomlijnd deel van het werkproces van het OM geworden. Het feit dat het proces-initiatief bij het OM ligt als de verdachte de transactie niet betaalt, maakte dat er behoefte ontstond aan een nog efficiëntere buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteit: de strafbeschikking. Ook hier is artikel 126 RO van toepassing en wordt met richtlijnen gewerkt, dus zowel de officier van justitie als parketsecretarissen en administratief-juridisch medewerkers mogen strafbeschikkingen uitvoeren. Anders dan bij de transactie is de strafbeschikking executabel tenzij de verdachte verzet aantekent. Hierdoor is het procesinitiatief bij de verdachte komen te liggen, waarmee men verwacht een aanzienlijke efficiencyslag te hebben gemaakt. Na een wat slome start in 2008 is vanaf 2011 de toepassing van de strafbeschikking in een stroomversnelling geraakt, een ontwikkeling die samenhangt met de invoering van de hieronder te bespreken ZSM-werkwijze. Het is vooralsnog de bedoeling van de wetgever dat de transactie uiteindelijk zal worden afgeschaft, maar een en ander hangt af van een eerste grondige evaluatie van de OM-afdoening. Aanvankelijk bleef, tot de invoering van de ZSM-werkwijze, veel bij het oude: de werkwijze op de parketten bij het beoordelen van de strafzaken bleef gelijk. Tussen transacties en strafbeschikkingen die neerkomen op de plicht om een bepaald geldbedrag te betalen is nauwelijks een verschil te zien: de verdachte krijgt van het CJIB een brief met acceptgiro in de brievenbus.

Buitengerechtelijke afdoeningen die andere sancties behelzen dan enkel een geldboete kunnen ook in een zitting op het parket worden afgehandeld. De officier (of mandataris) ontvangt de verdachte op het parket, neemt met hem de zaak door en maakt bekend welke beslissing hij neemt. Deze zittingen moeten in ieder geval plaatsvinden indien buitengerechtelijke afdoening bestaat uit het opleggen van een taakstraf: men spreekt dan van TOM-zittingen.<sup>27</sup> Dergelijke

25 De voeging ad informandum laat ik hier verder buiten beschouwing: ofschoon ze nog regelmatig lijkt te worden toegepast speelt ze geen wezenlijke rol in de door mij onderzochte en te beschrijven praktijk.

26 Cleiren & Verpalen 2013 (T&C Sv), aant. 7a bij art. 167 Sv.

27 TOM staat voor Taakstraf OM, zie verder de *Aanwijzing Taakstraffen 2009*, *Stcr.* 2008, 253. Deze aanwijzing was geldig tot 1 november 2011, sindsdien geldt een nieuwe *Aanwijzing Taakstraffen*, *Stcr.* 2011, 19453, laatste versie *Stcr.* 2011, 22857. De afkorting OTP (onderhoud ten parkette) wordt ook gebruikt.

sessies kunnen ook worden belegd in een van de Veiligheidshuizen, waarmee justitie ‘in de buurt’ actief kan zijn.

De keuzemogelijkheden binnen de verschillende buitengerechtelijke afdoeningsmodaliteiten zijn groot en ook de mate van inspanning kan aanzienlijk variëren: tegenover de reeds genoemde acceptgiro van het CJIB kan een intensief mediation-traject staan dat uitmondt in een sepot op voorwaarde dat de verdachte allerlei inspanningen verricht, waardoor de politie en/of de reclassering nog gedurende lange tijd de vinger aan de pols kunnen houden. Een zorgvuldige beslissing waarin alle belangen zijn afgewogen is van belang: is aan de transactievoorwaarden voldaan of is de strafbeschikking betaald, dan is het andermaal in procedure betrekken van de verdachte in beginsel niet meer mogelijk. Met name slachtoffers kunnen, als de buitengerechtelijke afdoening al te voortvarend is toegepast, aldus nog weleens met lege handen blijven staan en hoewel voor hen dan soms nog de mogelijkheid van een artikel 12 Sv-procedure openstaat, is het natuurlijk onwenselijk om het daarop aan te laten komen.

Voor de gemiddelde buitenstaander is de buitengerechtelijke afdoeningspraktijk van het OM ondoorzichtig en het onderscheid met andere punitieve buitengerechtelijke sancties (o.a. bestuurlijke boete, WAHV-afdoening) is onduidelijk. Zelfs voor de beter ingevoerde strafrechtsdeskundige is het lastig om van buitenaf een adequaat beeld te krijgen van de wijze waarop in het gros van de gevallen de buitengerechtelijke afdoening bij het OM haar beslag krijgt.

Een ding is gedurende mijn observaties duidelijk: officieren in een Maatwerkteam waren niet vaak bezig met vervolgings- of afdoeningsbeslissingen die uitmondde in buitengerechtelijke afdoening. Tijdens de weekdienst kwam het wel voor dat een officier oordeelde dat een transactie moest worden aangeboden (waarna de parketsecretaris dit proces later – na afloop van de weekdienst – afrondde). Maar voor het overige bleek toch dat de grootste stroom van strafzaken die voor buitengerechtelijke afdoening in aanmerking kwam werd behandeld door mandatarissen in het Standaardzakenteam: de selectie van strafzaken zat dus zo in elkaar dat strafzaken die in de regel buitengerechtelijk kunnen worden afgedaan niet primair bij een officier van justitie terecht kwamen. Deze op het eerste gezicht efficiënte werkverdeling bleek een aantal, voor officieren ook duidelijk merkbare, neveneffecten te hebben. Deze komen in § 8.5 en § 8.6 aan de orde.

### 8.3.3 (Super)snelrecht

Een bijzondere categorie vervolgingsbeslissingen heeft betrekking op de snelrechttrajecten. Deze leiden in de regel tot een (zeer) snelle berechting. Omdat de dagvaarding doorgaans in persoon is uitgereikt kan vertraging in de berechting en tenuitvoerlegging worden voorkomen.<sup>28</sup> Het gebruik van snel-

<sup>28</sup> Zie voor een uitgebreide uiteenzetting van deze mogelijkheden Kwakman 2012 en Van Weerden e.a. 2016.

recht wordt gezien als een maatregel om de ongewenste loopzaken (§ 6.3.2) te voorkomen: een zittingsdatum op korte termijn betekent immers dat de zaak niet kan blijven liggen. De rechtspraak kort na de jaarwisseling, waarbij vuurwerkvandalen en dergelijke zéér snel voor de rechter moeten verschijnen, is een bekend voorbeeld van supersnelrecht. De terminologie verraadt al dat er in ieder geval één belangrijke doelstelling is: de zitting moet snel plaatsvinden. Snelrecht is daarmee een instrument waarmee aan de buitenwereld een slagvaardige strafrechtsrechtspleging kan worden getoond. Met de term is ook gegeven dat spanningen ontstaan tussen de officier als magistraat enerzijds en de officier als ambtenaar en/of werker anderzijds.

De vervolgingsbeslissingen werden in dit verband vaak genomen door de weekdienstofficier, door officieren tijdens speciale evenementen (bijvoorbeeld voetbalwedstrijden) en/of door politieparketsecretarissen. Er is een aantal varianten: de AU-procedure,<sup>29</sup> snelrecht,<sup>30</sup> supersnelrecht,<sup>31</sup> en turbosnelrecht.<sup>32</sup> Ook in dit verband zijn er afspraken met de rechtbank: de snelrechtzittingen zijn bij wijze van spreken al gepland vóór de strafbare feiten zijn gepleegd. Soms wordt in beleidsregels al de instructie gegeven dat van een vorm van snelrecht gebruikgemaakt moet worden.<sup>33</sup> Snelrechtprocedures kunnen op ad-hocbasis worden ingesteld (nieuwjaar, voetbalwedstrijden, evenementen), maar ook op structurele basis bestaan. Of een strafzaak in aanmerking komt voor een vorm van snelrecht, is in hoge mate afhankelijk van veel praktische aspecten, die in 2009 zijn uitgewerkt door het College van procureurs-generaal.<sup>34</sup> Een wettelijke grondslag voor de snelrechtprocedure ontbreekt goeddeels.<sup>35</sup>

29 AU staat voor Aanhouden en Uitreiken: als inverzekeringstelling niet mogelijk of niet nodig is, kan al wel in persoon aan de verdachte een verkorte dagvaarding worden uitgereikt (art. 370a Sv) voor een reeds geplande (thema)zitting.

30 Berechting binnen de termijn van de inbewaringstelling. Het voordeel is dat de verdachte in aanwezigheid wordt berecht en dat door een bevel gevangenneming de executie van een eventuele vrijheidsstraf direct kan aanvangen.

31 Berechting binnen de termijn van de inverzekeringstelling: daar waar normaal gesproken de RC de rechtmatigheid van de inverzekeringstelling moet beoordelen en eventueel de inbewaringstelling beveelt, kan hij nu als politierechter direct een vonnis wijzen.

32 Berechting op de dag van aanhouding (art. 375 Sv).

33 *Aanwijzing bestrijding van voetbalvandalisme en -geweld*, (nieuwste versie: *Stcr.* 2012, 5378).

34 Zie de 'Menukaart (super)snelrecht' uit 2009 van het College van procureurs-generaal.

35 Van Weerden e.a. 2016, p. 9. Uit het evaluatierapport van Van Weerden e.a. blijkt niet dat er een noodzaak gevoeld wordt voor een concrete wettelijke grondslag. Op 1 januari 2015 is een wijziging van artikel 67a Sv in werking getreden waarmee, kort gezegd, de gronden voor voorlopige hechtenis zijn uitgebreid tot situaties waarin een verdachte tijdens een evenement een eenvoudig geweldsdelict begaat jegens een ambtsdrager, dat in een snelrechtprocedure berecht zou kunnen worden: *Stb.* 2014, 176, inwtr. *Stb.* 2014, 316. Voor feiten als eenvoudige mishandeling of openlijke geweldpleging waren de gebruikelijke gronden voor voorlopige hechtenis vaak niet van toepassing. De termijn van de inverzekeringstelling is te kort om de zaak op zitting te krijgen, terwijl de voordelen van een 'lik op stuk'-reactie volgens de regering zwaar wegen. Deze wet maakt mogelijk dat deze verdachten in afwachting van een snelrechtprocedure in voorlopige hechtenis blijven.

‘Confectieprocedures’ als (super)snelrecht kunnen praktisch zijn en logistieke voordelen meebrengen. Daar staat het risico van haastige spoed en lopende band-werk tegenover. Wederom omstandigheden die, zoals hierna zal blijken, voor spanningen tussen de ideaaltypische rollen van de officier kunnen zorgen.

## **8.4 Concrete vervolgings- of afdoeningsbeslissingen door officieren van justitie**

### *8.4.1 Inleiding*

In de dagelijkse praktijk van de Maatwerkteams kwamen spanningen tussen de ideaaltypische rollen van de officier van justitie op het vlak van de vervolgings- of afdoeningsbeslissing niet veel voor. De officieren in het Maatwerkteam hielden zich veel bezig met gezagvoering over de opsporing en het voorbereiden van de reeds op zitting geappointeerde strafzaken. Een groot deel van de vervolgingsbeslissingen in de zaken die deze officieren op zitting behandelden werd genomen door mandatarissen (parketsecretarissen en administratief-juridisch medewerkers) in het Standaardzakenteam. Impliciet volgt uit deze constatering dat op organisatorisch niveau is beoogd de werklast voor officieren hier flink te verminderen, zodat zij zich kunnen concentreren op de gezagvoering over de politie, de voorbereiding van zittingen en de meer complexe vervolgingsbeslissingen.

Daarmee is niet gezegd dat officieren niet vaak nadenken over de haalbaarheid of opportuniteit van vervolging. Tijdens de weekdienst werden concrete vervolgings- of afdoeningsbeslissingen genomen (bijvoorbeeld over snelrechtzaken). Bovendien hielden, zoals ik in § 6.3 al aangaf, weekdienstbeslissingen met betrekking tot het voorgeleiden van een verdachte impliciet ook een voorlopige vervolgingsbeslissing in: een officier die vervolging op voorhand niet haalbaar of opportuun acht zal een verdachte niet voorgeleiden. Uit zijn beslissing om *wel* voor te geleiden kan dus worden afgeleid dat hij vervolging in ieder geval voorlopig wel opportuun acht (de haalbaarheid hangt natuurlijk af van de resultaten van het af te ronden opsporingsonderzoek). De primaire focus op de vraag of aan de voorwaarden van voorlopige hechtenis werd voldaan (waarvoor vaak de justitiële documentatie en eventueel voorhanden reclasseringsinformatie doorslaggevend waren), maakte hier wel dat opportuniteitsafwegingen niet heel nadrukkelijk leken te worden gemaakt.

Omdat de weekdienst bij toerbeurt werd bezet en een officier maar enkele keren per jaar ‘aan de beurt’ was, bleven er dus vele dagen over waarop de Maatwerkofficier niet of nauwelijks bezig was met het nemen van concrete vervolgings- of afdoeningsbeslissingen. Het met het oog op die beslissingen beoordelen van grote hoeveelheden afgeronde dossiers was dus geen taak voor de officieren in de Maatwerkteams – een wezenlijk verschil met de praktijk van vergelijkbare officieren enkele decennia geleden.



#### 8.4.2 *Wel of niet vervolgen?*

De onder leiding van Maatwerkofficieren lopende opsporingsonderzoeken betroffen veelal ernstigere misdrijven waarvoor langdurig onderzoek nodig was. De zuiver juridische beslissing of vervolging haalbaar is of niet, is een beslissing die vaak heel geleidelijk tot stand komt: in een lopend onderzoek wordt gaandeweg bewijsmateriaal verzameld en op enig moment is dat genoeg om de zaak op zitting te zetten. Als de officier na afronding van het onderzoek voor de definitieve vervolgings- of afdoeningsbeslissing stond, was de opportuniteit van de vervolging doorgaans ook niet vaak nadrukkelijk aan de orde: dit aspect van de beslissing lag enerzijds al besloten in het feit dat opsporingscapaciteit aan het onderzoek was besteed. Echt wikken en wegen over de vervolgingsbeslissing, bijvoorbeeld op basis van antecedenten van de verdachte of op basis van overige informatie (bijvoorbeeld van de reclassering) gebeurde niet zo heel vaak. Beleidssepots liggen bij ernstige misdrijven nu eenmaal niet of nauwelijks voor de hand. Van zuivere beleidssepots (dus sepots op grond van het opportuniteitsbeginsel) heb ik in dat soort zaken eigenlijk geen treffend voorbeeld voorbij zien komen. Deze waren dus beslist niet aan de orde van de dag. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat het helemaal niet gebeurt, zei een officier mij:

‘We seponeren nog steeds wel. Jij ziet het denk ik niet maar dat gebeurt echt wel. Ik heb er toevallig vandaag nog 5 geseponeerd in één zaak. Het is niet zo dat dat niet aan de orde is.’<sup>36</sup>

Desgevraagd komen wel anekdotes op tafel, zoals die van de officier die te elfder ure een strafzaak van de zitting haalt en alsnog seponeert:

‘Dan moet ik denken aan een jongen die 17 was en met 3 pillen werd gepakt op een of ander feest. Die wordt dan gedagvaard, netjes volgens de richtlijnen. Dan zit er een brief in met hoe vervelend dat allemaal is voor hem en dan krijg je die op zitting en ik heb die eraf gehaald en geseponeerd, maar er zijn collega’s die dat niet doen. Aan de ene kant is het menselijke gezicht belangrijk maar aan de andere kant is de rechtseenheid belangrijk. Dat zijn vriendje in een andere regio wel moet voorkomen terwijl ik hem gewoon seponeer omdat ik het disproportioneel vind en omdat mijn opvattingen over het nut en de noodzaak van het criminaliseren – in ieder geval van dat soort hoeveelheden – afwijkt van wat veel van mijn collega’s...’ [maakt zin niet af –JL]<sup>37</sup>

In sommige gevallen, als onderzoeken naar geweldsgebruik door politiemedewerkers of naar medische fouten door artsen, was wel duidelijk zichtbaar dat eerst nadrukkelijk aan het verzamelen van feiten werd gedaan alvorens te

---

36 Interview 5.

37 Interview 12.

besluiten of er sprake van vervolging zou moeten zijn. Ik zag bijvoorbeeld een uitzonderlijk geval waarin een officier van justitie een ambtsbericht moest uitbrengen aan de hoofdofficier om toe te lichten waarom de vervolging van een verdachte niet haalbaar en/of opportuun zou zijn.<sup>38</sup> Lastige vervolgingsbeslissingen konden ook worden voorgelegd aan een reflectiekamer: daar werd dan al het bewijs nog eens op een rij gezet en kon besloten worden of er genoeg in zat om te vervolgen en/of welke feiten uiteindelijk haalbaar waren.

Een bijzondere categorie zaken is voorts die van de zogenoemde ‘haalzaken’: onderzoeken die in overleg met de politie zijn geselecteerd (meestal ernstige georganiseerde criminaliteit). In dat soort zaken vielen de opportuniteitsbeslissing en de haalbaarheidsinschatting (in een selectieoverleg) vaak samen. Er wordt geen politiecapaciteit besteed aan zaken waarvan op voorhand te voorspellen is dat er een grote kans is op een beleidssepot. Op het Landelijk Parket was dat heel duidelijk zichtbaar.

‘Ja dat is een duidelijk verschil met de regioparketten. We stellen alleen geen vervolging in als we het bewijs niet rond krijgen.’<sup>39</sup>

In dergelijke onderzoeken wordt er op voorhand rekening mee gehouden dat eventuele ‘bijvangst’ uiteindelijk *niet* wordt meegenomen en/of dat lang niet iedereen ook voor de rechter gebracht gaat worden.

In een groot onderzoek dat gaat ‘klappen’<sup>40</sup> vindt vooroverleg met de politie plaats. De politie wil weten welke personen allemaal aangehouden zullen worden. De officier zegt dat aanvankelijk wel meer verdachten zullen worden aangehouden dan uiteindelijk worden vervolgd. De rest van de opgepakte personen zullen weer vrijgelaten worden, maar niet nadat ze een parketnummer hebben gekregen (is productie voor de politie). ‘En dan later seponeren ofzo.’<sup>41</sup>

Ik vraag deze officier later nog wat hij daarmee nou bedoelt. ‘(...) Ja die laat ik soms echt lopen. Dan hebben ze een tijdje in voorlopige hechtenis gezeten, dan kan je zeggen dan hebben ze er toch een beetje last van gehad, dan komen ze er niet zonder kleerscheuren vanaf. Je moet de belangrijkste mensen veroordeeld krijgen en als je met 30 man op de zitting zit, dat is nauwelijks te behappen. Maar daar moet je ook een beetje creatief in zijn. De ene geef je weg aan de belastingdienst. Wat witwassers doe je op een TOM zitting die dan een maximaal aantal uren taakstraf opgelegd krijgen.’

Hij vertelt dat bijvoorbeeld een koerier een voorwaardelijk sepot krijgt: ‘die doen dan afstand van het geld, dat is dan de voorwaarde voor een voorwaardelijk sepot. Dan hebben we toch weer wat geld binnen. (...) Op zo’n actiedag kan

38 Nr. 64.

39 Interview 13.

40 D.w.z. dat verdachten zullen worden aangehouden, doorzoekingen zullen worden gedaan etc.

41 Nr. 107.

je niet elke potentiële verdachte aanhouden. Zij die wél worden aangehouden zitten dan wel in het systeem, en dan moet het OM er wat mee. Iedereen voor de rechter brengen is echter ook geen optie.<sup>42</sup>

Dit voorbeeld laat zien dat daar het werkersaspect een rol speelde: logistiek gezien is het niet mogelijk om alle verdachten in één onderzoek voor de rechter te brengen. De creatieve oplossingen die worden aangedragen om deze verdachten niet zonder meer heen te zenden geven er blijk van dat de officier zich bewust is van de spanning die een dergelijke pragmatische besluitvorming met zich kan brengen ten opzichte van meer generieke criminele politiek en een magistratelijke attitude: vanuit beide perspectieven is het moeilijk te verkopen dat je bijvoorbeeld witwassers zomaar laat lopen, maar de toch wat instrumentalistische benadering staat ook op gespannen voet met de magistratelijke rol.

Situaties waarin officieren ten aanzien van door henzelf te nemen vervolgings- of afdoeningsbeslissingen concreet worstelden met vervolgingsbeleid deden zich in de Maatwerkteams niet regelmatig voor. Een voor de hand liggende verklaring is dat officieren in een Maatwerkteam juist ook geacht worden werk op maat te leveren, waardoor zij de strafzaken te behandelen krijgen die minder makkelijk in beleidsregels zijn te vangen. Een officier liet zich op een gegeven moment desalniettemin ontvallen dat hij het jammer vond dat hij zich in een zaak niet op een strafvorderingsrichtlijn kon verlaten. Wat ook niet uit het oog moet worden verloren is dat officieren veelvuldig toegepaste beleidsregels domweg in hun ‘systeem’ hebben zitten. Zij passen ze voor een buitenstaander ongemerkt toe. Een officier zie je tenslotte ook niet heel vaak in een wetboek bladeren: hij *weet* het gewoon. Het bestaan van de beleidsregels en het gebruiken ervan zijn zo gewoon geworden dat het tot de dagelijkse routine is gaan horen en dus zelfs af en toe tot de verbaasde constatering kan leiden dat ergens géén beleidsregel voor beschikbaar is. Mocht een officier toch een richtlijn willen raadplegen, dan is de kans groot dat hij een parketsecretaris vraagt dit voor hem te doen. Bijna zonder uitzondering gaven officieren aan dat zij eigenlijk niet goed weten hoe BOS/Polaris werkt.

Bij het Landelijk Parket speelden hele andere afwegingen een rol bij de vervolgingsbeslissing: in een grote, gevoelige zaak, die niet heel sterk is, staat de officier voor een dilemma. Als hij wel vervolgt zal hij aangewreven krijgen dat het Landelijk Parket dit soort zaken niet aan kan. Als hij niet vervolgt zal het criminele gilde denken dat het in Nederland weg komt met zijn praktijken.<sup>43</sup>

---

42 Interview 13.

43 Nr. 106.

### 8.4.3 Het vervolg van de beslissing

Elke vervolgings- of afdoeningsbeslissing die door een officier (of een gemandateerde) wordt genomen kan leiden tot nadere beslissingen, waarbij belangen, organisatorische mogelijkheden en beleidsmatige afwegingen een rol spelen. Als de transactie niet wordt betaald, moet alsnog worden vervolgd. Indien een strafbeschikking is uitgevaardigd en er is geen verzet ingesteld, moet een executietraject worden ingesteld. Ik sta hier vooral stil bij de situatie dat een vervolgingsbeslissing wordt genomen die inhoudt dat de verdachte moet worden gedagvaard. Na die initiële beslissing dienen zich nieuwe vragen aan die ook als onderdeel van de vervolgingsbeslissing gezien kunnen worden. Ten eerste speelt de vraag voor welke rechter de verdachte gedagvaard moet worden. Daarnaast speelt de vraag welk feitencomplex nu precies aan de rechter wordt voorgelegd en – uiteindelijk – welke straf voor de rechter moet worden geëist.

In § 8.3.1 is uiteengezet dat officieren voor verschillende soorten zittingen kunnen kiezen: kanton, PR, PR-plus, PR-G, PR-W, PR-snelrecht, MK etc. Daarnaast zijn er ook nog de gespecialiseerde rechters (jeugdzaken, economische zaken) en zijn er allerlei verschillende raadkamers (bijvoorbeeld over voorlopige hechtenis of over het behandelen van klaagschriften over beslag). Daar waar Van de Bunt nog heel duidelijk een werkersaspect waarnam bij individuele officieren ten aanzien van het plannen van het onderzoek ter terechtzitting, was daarvan in mijn observaties nauwelijks meer sprake. De meeste zittingen werden geheel buiten de officier om gepland: de officier werd ingeroosterd en de zitting werd later gevuld met zaken die bijvoorbeeld van het Standaardzakenteam kwamen. Alleen in de eigen onderzoeken had een officier van justitie meer ruimte om zelf voor geschikte zittingsdata te kiezen, maar ook hier was hij afhankelijk van de administratie (de al genoemde ‘verkeerstoren’). Door het *Landelijk Strafprocesreglement*, in combinatie met lokaal gemaakte afspraken, is het appointeren van zittingen veel meer een bureaucratisch proces geworden. Officieren hadden hier naar eigen zeggen zelf nauwelijks nog invloed op, hoewel een officier tijdens een officierenoverleg wel zei dat hij, als het echt moest, met zijn dossier onder de arm bij een bepaald bureau bleef dralen in de hoop dat de zittingsruimte er kwam.<sup>44</sup> Hier leek voor een individuele benadering van een officier van justitie nog maar weinig plaats te zijn.

Een door diverse officieren benoemd probleem dat dilemma’s voor de officier als magistraat zichtbaar maakte: de rechtbank krijgt voor een MK-vonnis meer geld dan voor een PR-vonnis. Daarom werd in een arrondissement het OM door de rechtbank aangemoedigd om zaken bij de MK aan te brengen. Op een gegeven moment konden er nog maar weinig PR-zittingen worden geappointeerd, maar waren MK-zittingen nog ruimschoots beschikbaar. Het gevolg was dat zaken die het OM eigenlijk op de PR-zitting wilde hebben (in de regel

---

44 Nr. 43.

bijvoorbeeld alle gedagvaarde misdrijven uit het Standaardzakenteam), op een MK-zitting zouden moeten worden gepland. Een officier maakte in dit verband een onderscheid tussen ‘echte’ MK-zaken en zaken die op de MK staan omdat de rechtbank te weinig ruimte voor PR-zittingen heeft.<sup>45</sup> Officieren vonden dit problematisch. Ten eerste ligt in de aard van de samenstelling besloten dat een behandeling door een MK meer tijd in beslag kan nemen: minder zaken per zitting. Daarnaast wijst de PR in de regel direct vonnis (en kunnen officier en verdachte ter plekke afstand doen van het recht om in hoger beroep te gaan) en moet op een MK-uitspraak veertien dagen worden gewacht. Bovendien heeft een vonnis van een MK in de justitiële documentatie een andere ‘uitstraling’ dan een vonnis van de PR. Kortom: door de schaarste van PR-zittingen kwamen zaken sneller op de MK te staan dan de officier lief was. Dit kwam echter niet alleen maar door discrepantie tussen vraag en aanbod van zittingsruimte. Op een parket gaf een officier ook aan dat sommige zaken naar de aard van de zaak op grond van lokaal beleid bij de MK geappointeerd moesten worden.

‘Wat te vaak gebeurt wat mij betreft, dat zaken die eigenlijk op een PR kunnen worden afgedaan op een MK worden gezet. Omdat het zeden betreft, schennis ofzo, dat is volgens mij volslagen flauwekul voor een MK. Of simpele ontuchtzaken, dan vraag je een werkstraf en dat is ook niet zo ingewikkeld. Dan is het argument dat het NIFP naar iemand heeft gekeken en dat dat ineens ingewikkeld is. Dat is niet zo. Dat bij ons parket alle artikel 6 WWV zaken op een MK moeten, dat vind ik ook heel raar. Mensen die nog nooit van hun leven iets hebben gedaan of een ongeluk hebben veroorzaakt ofzo. Laatst nog een man op de MK, die man zit te huilen en te trillen want die wist niet wat hem gebeurde. Die zaak wordt op zitting ook onmiddellijk afgewaardeerd naar een artikel 5 WWV zaak: die had dan net zo goed op de kanton kunnen zitten. Die mensen begrijpen vaak ook helemaal niet waarom ze verdachte zijn: de schade is via de verzekering allang afgehandeld. Dan denk je echt: wat doet die man hier met drie rechters en een advocaat? Dat gaat ook niet in alle arrondissementen hetzelfde.’<sup>46</sup>

Als onderdeel van de vervolgingsbeslissing geldt de beslissing welke vordering uiteindelijk ter terechtzitting wordt gedaan. Kort voor de zitting verkregen inzichten konden er bijvoorbeeld toe leiden dat niet meer een veroordeling voor moord, maar voor doodslag werd geëist. Ook de beslissing over de hoogte en de modaliteit van de te eisen straf wordt pas zeer kort voor (en soms pas tijdens) de zitting genomen. Met name in zaken waarin belangen van slachtoffers, maatschappelijke impact en/of persoonlijke problematiek van het slachtoffer meewegen, ziet de officier zich op dat vlak geconfronteerd met een beslissing die vele aspecten kent: de beslissing moet passen binnen eventueel geldend

---

45 Interview 1.

46 Interview 10.

beleid, tegemoetkomen aan de in het geding zijnde belangen en bij voorkeur leiden tot een rechterlijke uitspraak die bij de eis aansluit. Een officier in dit verband over het toepassen van strafvorderingsrichtlijnen:

‘Er zijn delicten waarbij de richtlijnen wel heel hoog zijn. Bij kinderporno bijvoorbeeld. Moet je 18 maanden eisen gemiddeld. Lastig want wij zijn een hiërarchische organisatie en de zittende magistratuur is dat niet. De rechter legt die straffen gewoon niet op. Ik moet me aan de richtlijnen houden maar je moet nooit iets doen wat echt tegen je gevoel ingaat, dus dan kom je altijd bij een beetje een laf compromis.’<sup>47</sup>

Dergelijke dilemma’s ervoeren officieren ook in strafzaken die zij na voorbereiding door een administratief-juridisch medewerker of parketsecretaris op de zitting behandelden: zie § 8.6.

Een vervolgingsbeslissing in grotere strafzaken kent dus diverse componenten en de precieze invulling van de beslissing was vaak de uitkomst van een geleidelijk proces, waarover ook wel tijdens de zitting op zaken-overleggen (zie § 6.6.4) of de hierna nog te bespreken strafmaatoverleggen (§ 8.8) werd gediscussieerd.

## 8.5 Vervolgings- of afdoeningsbeslissingen genomen door mandatarissen

### 8.5.1 Mandaat

De officier kan bevoegdheden mandateren (art. 126 RO). Van een rechtstreeks mandaat van een officier naar een parketsecretaris is geen sprake. Alle parketten werken met generieke, door de hoofdofficier van justitie uitgevaardigde, mandaten die betrekking hebben op alle parketsecretarissen en administratief-juridisch medewerkers: de wetgever heeft uitdrukkelijk aangegeven dat het niet wenselijk is dat iedere officier van justitie zelf kan bepalen of en in hoeverre een bevoegdheid namens hem door een ander wordt uitgeoefend.<sup>48</sup> Het mandaat strekt zich niet uit tot zittingswerk of het toepassen van strafvorderlijke dwangmiddelen (art. 126 lid 3 RO), hetgeen op het eerste gezicht wellicht de indruk doet ontstaan dat hiermee een flink deel van het werk van de officier *niet* onder het bereik van het mandaat zou vallen. Maar daarbij moet men niet uit het oog verliezen dat het nemen van de vervolgings- of afdoeningsbeslissing (inclusief dus de beslissing om te dagvaarden of een transactie aan te bieden of een strafbeschikking uit te vaardigen) wél binnen het mandaat kan vallen. Daarmee is de weg gebaad voor een praktijk waarin op grote schaal door parketsecretarissen en administratief-juridisch medewerkers beslissingen worden

<sup>47</sup> Interview 2.

<sup>48</sup> *Kamerstukken II 1996/97*, 25392, nr. 3, p. 41.

genomen. In de jaren 1990 kwamen de hopper (op politiebureau te werk gestelde parketsecretaris) en de politieparketsecretaris (aan het parket gedetacheerde politiemedewerker) op: het voordeel van deze figuren is dat op het politiebureau binnen de mandaatconstructie van artikel 126 RO vervolgingsbeslissingen kunnen worden genomen en dagvaardingen kunnen worden uitgereikt.<sup>49</sup> Deze bevoegdheid komt bijvoorbeeld de praktijk van (super)snelrecht ten goede, tijdens evenementen (voetbalwedstrijden) of – meer recent – in het kader van ZSM). Buitengerechtelijke afdoeningen die zien op een taakstraf worden op een zogenoemde TOM-zitting behandeld en ook die taak kan door een mandataris worden vervuld.

Deze mandatarissen werden in het verleden wel ‘ongegradueerden’ genoemd, wat veronderstelt dat sprake is van personen die géén juridische scholing hebben gehad. Het is langzaamaan echter gewoon geworden dat een deel van de mandatarissen juridisch geschoold is: de term ‘ongegradueerden’ is in onbruik geraakt.<sup>50</sup> De meeste parketsecretarissen hadden gedurende mijn veldwerk ten minste HBO- of universitair werk- en denkniveau. Eenmaal als parketsecretaris aangesteld is ook voor deze functionarissen een scala aan aanvullende opleidingen beschikbaar. Er is dus niet altijd meer een groot verschil tussen de scholing en de maatschappelijke achtergrond van officieren enerzijds en parketsecretarissen anderzijds. Het beoordelingsvermogen van beide functionarissen is daardoor wellicht ook niet wezenlijk anders. Naast de parketsecretarissen werken op de parketten ook al enige tijd administratief-juridisch medewerkers. Zij werken vooral in de Standaardzakenteams en voor hen gelden wat lagere opleidingseisen (MBO-niveau).<sup>51</sup> Ook zij kunnen op basis van de mandaatconstructie namens de officier beslissingen nemen.

De grenzen van de mandaatregeling zijn wettelijk bepaald (art. 126 RO en AMvB<sup>52</sup>) maar de parkethoofden stellen voor ieder parket (op basis van een modelmandaatregeling van het College<sup>53</sup>) apart vast welke bevoegdheden wel en niet gemandateerd mogen worden. Aan de kennis en vaardigheden van de mandataris worden in deze regelgeving geen eisen gesteld.<sup>54</sup>

49 Reijntjes & De Meijer, aant. 20 bij artt. 7-11 Sv, in: Melai/Groenhuijsen.

50 Voor de niet-juridisch geschoolde medewerkers bestond tot enige tijd geleden intern de mogelijkheid om ‘door te groeien’: na met succes de zogenoemde S-opleiding te hebben gevolgd konden ook zij als parketsecretaris worden aangesteld. Toen ik bij het OM werkte (1999-2002), was dit staande praktijk.

51 Zie ook Knigge & De Jonge Van Ellemeet 2014, p. 41.

52 Aanvankelijk was dat art. 2 van het Besluit reorganisatie openbaar ministerie *Stb.* 1999, 197, laatstelijk gewijzigd bij *Stb.* 2012, 615, welk besluit is ingetrokken en vervangen door het Besluit regels landelijk parket en functioneel parket, alsmede ten aanzien van mandateren bevoegdheden officier van justitie, *Stb.* 2013, 170. De omvang en strekking van het mandaat (art. 3 van dit besluit) zijn door deze wijziging vrijwel onveranderd gebleven.

53 Zie Franssen, Hartmann & Mein 2007, p. 39.

54 Bij gelegenheid van de laatste wijziging van de op art. 126 RO gebaseerde AMvB heeft de Raad voor de Rechtspraak de Minister van Veiligheid en Justitie geadviseerd om het mandaat beperkter te maken dan het sinds 1999 is geweest: bij nader inzien vindt de Raad dat de

Aan de constructie van mandaat is inherent dat de mandans verantwoordelijk blijft. Formeel gesproken is de (plv.) hoofdofficier van justitie de mandans<sup>55</sup> en hij is er dus voor verantwoordelijk dat van elke vervolgings- of afdoeningsbeslissing gezegd kan worden dat deze magistraatelijk, met inachtneming van het in artikel 167 en 242 Sv opgenomen opportuniteitsbeginsel, is genomen. En gezien het strakke beleidsmatige kader dat rondom de beslissingen heerst, is artikel 8 Sv ('College van procureurs-generaal waakt voor richtige vervolging') hier ook relevant.

Veel vervolgings- en afdoeningsbeslissingen worden door de mandataris genomen aan de hand van de *Aanwijzing kader voor strafvordering*.<sup>56</sup> Dit kader heeft betrekking op een groot aantal strafvorderingsrichtlijnen (waaronder, ten tijde van mijn veldwerk, de Polaris-richtlijnen, zie § 8.2). Het kader gaat uit van een beoordeling in twee fasen: in eerste instantie wordt bepaald welke sanctie het meest passend zou zijn in soortgelijke strafzaken. In de tweede fase wordt dan gekeken of in dit concrete geval een dergelijke sanctie daadwerkelijk zou passen; gemotiveerd afwijken van de richtlijnen is mogelijk. Alle richtlijnen zijn op dezelfde wijze ingericht. Als uitgangspunt wordt altijd de meest eenvoudige verschijningsvorm van een strafbaar feit (bijvoorbeeld: mishandeling) genomen. Vervolgens wordt aan de hand van geobjectiveerde beoordelingsnormen gekeken of er strafverzwarende of strafverlichtende factoren zijn. De Polaris-richtlijnen werden gebruikt in combinatie met het Beslissings Ondersteunend Systeem (BOS). Dit BOS/Polaris-systeem was een computerprogramma aan de hand waarvan de hiervoor vermelde factoren automatisch werden verwerkt. De beoordelaar kon het basisdelict aangeven en werd vervolgens door het programma door een aantal stappen geleid, gelijk de elektronische belastingaangifte. Aan de hand van het op die manier door het programma toegewezen aantal straf- en sanctiepunten werd de passende sanctie aangegeven.<sup>57</sup> De aldus door een mandataris genomen vervolgings- of

---

bevoegdheid om strafbeschikkingen in de vorm van geldboeten, taakstraffen en ontzegging van de rijbevoegdheid uit te vaardigen voorbehouden moet blijven aan rechterlijke ambtenaren. De minister geeft in de toelichting bij het nieuwe besluit echter aan dat het College van procureurs-generaal van oordeel is dat de bestaande praktijk niet tot problemen leidt. De minister geeft aan op een later moment op dit punt in te willen gaan, waarmee voorlopig een eind is gekomen aan deze discussie. Zie *Stb.* 2013, 170, p. 5 en het Advies ontwerp Besluit landelijk en functioneel parket (2012/40), p. 2, <<http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak/Wetgevingsadvisering/Pages/Wetgevingsadvies-2012.aspx>>.

55 Franssen, Hartmann & Mein 2007, p. 17-18.

56 Laatste versie *Str.* 2013, 35394, daarna vervangen door *Aanwijzing kader voor strafvordering en OM-afdoeningen*, *Str.* 2015, 4952, waarin ook het beëindigen van het BOS/Polaris-systeem is aangekondigd. Zie ook § 8.2.

57 Hoewel het BOS/Polaris-systeem inmiddels niet meer wordt gehanteerd (zie § 10.3.1), hebben de nieuwe richtlijnen een vergelijkbare opzet: uiteindelijk wordt aan de hand van een aantal strafverzwarende / strafverlichtende factoren bepaald welke vervolgings- of afdoeningsbeslissing is geïndiceerd: de uitkomst kan grofweg zijn dat een transactie/strafbeschikking van een bepaalde aard en hoogte moet worden aangeboden of uitgevaardigd of dat de verdachte moet worden gedagvaard en dat ter zitting een bepaalde eis moet volgen.



afdoeningsbeslissing werd in veel gevallen zonder tussenkomst van de officier van justitie uitgevoerd, bijvoorbeeld doordat het CJIB het transactievoorstel of de strafbeschikking aan de verdachte opstuurt met een acceptgiro erbij.

Voor de verdachte die het met de vervolgings- of afdoeningsbeslissing niet eens is, maakt het niet uit dat de beslissing door een mandataris is genomen: alleen de in § 8.1 al genoemde middelen staan open om tegen deze beslissing op te komen. Artikel 126 RO sluit overigens niet uit dat de mandataris een strafbeschikking intrekt op grond van artikel 257e lid 8 Sv (of dat hij besluit om *niet* te dagvaarden als de transactie niet is betaald).

Een specifieke vorm van delegatie betreft de eerder al genoemde politie-strafbeschikking (art. 257b Sv):<sup>58</sup> net als bij de politietransactie van artikel 74c Sr kunnen opsporingsambtenaren ten aanzien van een aantal veelvoorkomende strafbare feiten (vooral overtredingen maar ook bepaalde verschijningsvormen van enkele misdrijven, zoals winkeldiefstal) zelfstandig een strafbeschikking uitvaardigen. In het besluit OM-afdoening is dit nader uitgewerkt.<sup>59</sup> Deze praktijk is strak gereguleerd: de opsporingsambtenaren kunnen enkel geldboetes opleggen en moeten met gefixeerde bedragen werken. In de praktijk doet de opsporingsambtenaar vaak een zogenoemde aankondiging als bedoeld in artikel 257c lid 4 Sv en wordt de strafbeschikking later door het parket CVOM uitgevaardigd.<sup>60</sup> Artikel 257e lid 8 Sv is hier van toepassing: een officier van het parket CVOM kan eventueel beslissen de strafbeschikking in te trekken.<sup>61</sup>

In deze context verdient de niet in de wet geregelde praktijk van het politiesept aandacht. Door geen proces-verbaal op te maken of geen aangifte op te nemen zorgt de politie er effectief voor dat er geen vervolgingsbeslissing wordt genomen in een strafzaak. Ofschoon het politiesept niet wettelijk is geregeld en het bestaan ervan soms wel is bestreden, is tot voor kort in de literatuur en in de praktijk in het algemeen wel aangenomen dat deze figuur in de straf-

---

58 Daarnaast kunnen ook lichamen of personen met een publieke taak worden aangewezen om strafbeschikkingen uit te vaardigen (art. 257ba Sv). Vóór de invoering van deze politie-strafbeschikkingen bestond de politietransactie: de politie mocht de verdachte in bepaalde zaken een transactie aanbieden (art. 74c Sr).

59 Een en ander is uitgewerkt in Hoofdstuk III van het Besluit OM-afdoening: ten aanzien van winkeldiefstal mag de waarde van het gestolen goed bijvoorbeeld niet meer zijn dan €120 en moet de verdachte ten minste 18 jaar oud zijn. Een uitputtend overzicht van de feiten die met een politiestrafbeschikking kunnen worden afgedaan is te vinden in bijlage I van het Besluit OM-afdoening. Deze feiten moeten niet worden verward met de feiten waarvoor op grond van de WAHV een zogenoemde Mulderbeschikking (administratieve boete) kan worden gegeven. In het zogenoemde Feitenboekje dat het OM elk jaar uitgeeft wordt een uitputtend overzicht gegeven van feiten die voor de ene of de andere afdoening in aanmerking komen.

60 Cleiren/Crijns/Verpalen 2015 (T&C Sv), aant. 8 bij art. 257c Sv.

61 De praktijk lijkt uit te wijzen dat deze mogelijkheid niet vaak wordt gebruikt en dat een brief met het verzoek de zaak te heroverwegen als 'verzet' in de zin van art. 257e Sv wordt opgevat waarna de verdachte dus voor de rechter wordt gedagvaard, zie Lindeman 2013, p. 292.

rechtspleging placht te worden aanvaard.<sup>62</sup> De *Aanwijzing voor de opsporing* kon in zekere zin als een legitimatie van het politiesepot worden gezien.<sup>63</sup> In de op 1 januari 2014 in werking getreden nieuwe versie van deze aanwijzing (*Stcr.* 2013, 35757), wordt echter duidelijk gesteld dat van een ‘sepot’ door de politie geen sprake kan zijn, waarmee nadrukkelijk afstand is genomen van het politiesepot.<sup>64</sup> Het onderop de stapel laten liggen van een strafzaak is volgens de aanwijzing geen vervolgings- of afdoeningsbeslissing, maar een beslissing met betrekking tot de opsporing. *De facto* is de consequentie natuurlijk nog steeds dat niet strafrechtelijk wordt opgetreden. De hamvraag is of en hoe deze ‘beslissingen’ gekwalificeerd moeten worden.<sup>65</sup> Intussen is wel gesteld dat door het ‘afschaffen’ van het politiesepot het aantal OM-sepots flink is gestegen.<sup>66</sup>

Door al deze mogelijkheden om zonder directe tussenkomst van een officier van justitie (al dan niet impliciet) vervolgings- of afdoeningsbeslissingen te nemen is de efficiency van het werkproces uiteraard fors toegenomen. Desalniettemin is een keerzijde gesignaleerd: de magistratelijke vinger aan de pols kan ontbreken waardoor sommige zaken wel erg makkelijk bij de rechter terechtkomen (of juist niet). Deze problematiek is in 2006 door Buruma aansprekend op de kaart gezet met zijn pleidooi om de rechterlijke toetsing ten aanzien van de vervolgingsbeslissing in ‘flutzaken’ te verruimen: daar waar de magistratelijke toets bij het OM achterwege blijft, moet de rechter er meer ruimte voor krijgen.<sup>67</sup> ‘Flutzaken’ is sindsdien een gevleugelde term geworden. Vooralnog is het niet gekomen tot de door Buruma gewenste verruiming van de rechterlijke toetsing: ik kom hier in § 8.10 op terug.

### 8.5.2 *Vervolgings- of afdoeningsbeslissingen in de Standaardzakenteams en CVOM*

Er is in de loop der jaren een steeds groter scala aan ‘mandaatfuncties’ bij het OM gekomen.<sup>68</sup> Door de tussentijdse ontwikkelingen op het gebied van ver-

62 Gonzales 2010.

63 Went 2012, p. 275. Zie ook De Bruijn-Lückers e.a. (Sv), aant. C3 bij art. 149 Sv (bijgewerkt tot 1-1-2013).

64 Er wordt in de aanwijzing echter wel ruimte gelaten voor het ‘opleggen’ van strafzaken en het vroegtijdig beëindigen van bulk-strafzaken indien geen dader te identificeren is.

65 Daarover wordt gediscussieerd; zie bijvoorbeeld het discussiestuk over de vervolgingsbeslissing t.b.v. congres Strafvordering 2020. In het conceptvoorstel voor het nieuwe Boek 2 Sv is in art. 2.1.4.3 toch weer een wettelijke basis voor het politiesepot opgenomen. Zie ook de MvT bij het conceptvoorstel voor het nieuwe Boek 1 Sv, p. 58. Alle genoemde documenten zijn te raadplegen via <[www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/modernisering-wetboek-van-strafvordering/documenten/publicaties](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/modernisering-wetboek-van-strafvordering/documenten/publicaties)>.

66 Berghuis 2016, p. 12.

67 Buruma 2006.

68 Ik noem (in oplopende lijn van rang en opleidingseisen) de administratief-juridisch medewerker, de junior-parketsecretaris, de parketsecretaris, de senior-parketsecretaris en de (senior) beleidsmedewerker.

volgingsrichtlijnen en de vergaande automatisering daarvan, is het mogelijk geworden om personen met basale kennis van het strafrecht beslissingen te laten nemen in strafzaken. Van deze mogelijkheid werd in 2011 veel gebruikgemaakt. Dat gebeurde in het Standaardzakenteam, en de in dat team werkzame functionarissen stonden op afstand van de officieren van justitie. De Standaardzakenteams zijn rond 2007 opgericht omdat men de eenvoudigste zaken op een lager niveau wilde kunnen afdoen. De teams zijn daarna fors gegroeid. In 2011 was het uitgangspunt dat alle zaken standaard waren, ‘tenzij’: naast de echt grote zaken die door het Bijzondere Zaken Team werden gedaan, werden de strafzaken op het vlak van veelplegers, huiselijk geweld, zedendelicten en voorlopige hechtenis-zaken door het Maatwerkteam behandeld. De rest was dus voor het Standaardzakenteam. Er werd bij een van de Standaardzakenteams gesproken van een zakenvoorraad van 6000 zaken, wat een aanzienlijke ontlasting betekent voor de officieren en parketsecretarissen van het Maatwerkteam. In de standaardteams werkten vooral parketsecretarissen en administratief-juridisch medewerkers. Een vooropleiding op MBO-niveau was voor deze administratief-juridisch medewerkers voldoende, waarna zij intern nog een opleiding van negen dagen volgden.

Een parketmedewerker met een leidinggevende functie vertelde mij dat hij eigenlijk vond dat het werk dat aan administratief-juridisch medewerkers werd uitbesteed te veel was geworden. Zij kregen soms toch behoorlijk gecompliceerde zaken te verwerken. Hij vond dat het team teveel was los gedreven van het Maatwerkteam. Dit had enerzijds te maken met de ligging in een heel ander deel van het gebouw. Daarnaast noemde hij het automatiseringssysteem GPS als oorzaak: onder Compas was het nog mogelijk dat een zitting voor een politierechter of kantonrechter werd gevuld met zaken die door één of twee medewerkers waren behandeld, in GPS bleek dat niet (of veel minder makkelijk) mogelijk. De officier kon dus een zitting hebben waarvan elke zaak door een andere medewerker was voorbereid. Dit maakte zinvolle terugkoppeling heel erg lastig. Daar kwam nog de ‘waan van de dag’ bij die maakte dat de tijd voor terugkoppeling vaak beperkt was. Ook zei hij dat een lager opgeleide administratief-juridisch medewerker minder snel geneigd zal zijn om af te wijken van de richtlijnen.

Dit wordt bevestigd tijdens een bijeenkomst voor officieren en parketsecretarissen van het Maatwerkteam waarin de komst van de ZSM-pilot wordt toegelicht.<sup>69</sup> Officieren merken daar op dat rechters vaak lager straffen dan de richtlijnen. Zij vonden het een lastige boodschap om meer aan te sturen op buitengerechtelijke afdoening aan de hand van richtlijnen. Een vertegenwoordiger van de parketleiding merkt op dat in dat kader ‘gerust van BOS/Polaris mag worden afgeweken’. Waarop de reactie volgt dat de meeste administratief-juridisch medewerkers dat niet durven.

---

69 Nr. 7.1.

Door de politie ingestuurde processen-verbaal die in aanmerking kwamen voor het Standaardzakenteam werden gescreend bij een front-office. Die screening was niet heel inhoudelijk: is het een jeugdzaak of niet en van welk strafbaar feit wordt de verdachte verdacht? De zaak kreeg in de screening het label licht, middel of zwaar. Lichte zaken betroffen vooral de kantonfeiten (doorgaans overtredingen) en nog enkele misdrijven. Deze zaken werden beoordeeld door administratief-juridisch medewerkers. Middelzware zaken betroffen middelzware misdrijven. Deze werden beoordeeld door senior-administratief-juridisch medewerkers. De zwaarste misdrijven binnen het Standaardzakenteam werden beoordeeld door parketsecretarissen. Daarnaast functioneerde er nog een senior-parketsecretaris in het team. In een van de arrondissementen werd gewerkt met politieparketsecretarissen. Slechts een enkele keer (in het kader van de ZSM-pilot) ben ik tegen deze figuur aangelopen.

De meeste dossiers binnen het Standaardzakenteam waren digitaal en werden in het systeem GPS beoordeeld. In elke zaak moest door de behandelende mandataris eerst een hele trits administratieve handelingen worden verricht alvorens tot enige inhoudelijke beoordeling kon worden overgegaan. Pas als de zaak in GPS was geordend (dan zijn alle bescheiden dus al ingescand) kwam het moment dat deze inhoudelijk werd beoordeeld. Geschat werd dat daarna nog 25 tot 35 procent van de zaken weer werd teruggestuurd naar de politie. De politie werd dan geacht de zaak te seponeren omdat het onderzoek onvoldoende was en daardoor geen vervolging kon plaatsvinden. Een dergelijk politiesepot werd gunstiger geacht voor de OM-cijfers (omdat de zaak dan niet officieel bij het OM werd ingeboekt en dus ook niet officieel door het OM hoefde te worden geseponerd).

Als de mandataris na het bestuderen van het dossier vervolging haalbaar achtte, werd het proces met betrekking tot de aanloop naar de vervolgings- of afdoeningsbeslissing verder gestuurd door het systeem van BOS/Polaris. De mandataris moest aangeven om welk strafbaar feit het ging en werd dan door een vragenlijst geleid waarin relevante beoordelingsfactoren voorbijkwamen (zie het voorbeeld hieronder). Uiteindelijk kon op die wijze worden vastgesteld dat bij een bepaalde verschijningsvorm van een delict door de richtlijn een bepaalde vervolgings- of afdoeningsbeslissing werd voorgeschreven.

Als binnen GPS door een administratief-juridisch medewerker of parketsecretaris werd afgeweken van BOS/Polaris, moest dat door een tweede beoordelaar (een directe collega) worden geaccordeerd. Ook werd één op de tien zaken per medewerker steekproefsgewijs geaccordeerd door een senior-parketsecretaris. In geen van de door mij geobserveerde Standaardzakenteams waren officieren van justitie ingedeeld. In het ene team gebeurde dit korte tijd later wel (door twee RAIO's in het team te plaatsen; de hoop was dat hiermee de aansluiting met het Maatwerkteam weer wat beter zou worden). In het andere team werd de kwaliteitsofficier van justitie geacht een vinger aan de pols te houden. De leidinggevende senior-parketsecretaris functioneerde ook als vraagbaak en kwaliteitsbewaker.

Naast de steekproeven was dus toestemming van een tweede beoordelaar vereist als in de uiteindelijke beslissing werd afgeweken van de van toepassing zijnde beleidsregels. Hoewel in de praktijk vaak simpelweg een kamergenoot werd gevraagd om te accorderen, werd dit toch wel gezien als extra drempel: reden voor de mandataris om op zoek te gaan naar een manier om binnen de reikwijdte van de richtlijn te blijven. Er bleken mogelijkheden te zijn om de strafmaat toch te beïnvloeden zonder formeel van de richtlijn af te wijken.

Stel dat in geval van een mishandeling naar het oordeel van de beoordelaar een te hoge straf uit de richtlijn rolde. De beoordelaar kon deze straf dan verlagen, maar dat leidde dan dus wel tot een extra controle. De straf kon óók lager uitvallen als een aantal variabelen binnen de beoordeling werd aangepast. Afhankelijk van de aard en zwaarte van het letsel, het al dan niet gebruikmaken van een wapen, de ‘kwaliteit’ van de persoon van het slachtoffer etc. kon de straf die moest volgen op een mishandeling zwaarder uitvallen. Dit zijn criteria die grijze gebieden vertonen. Door deze parameters ‘creatief’ in te vullen kon de beoordelaar het systeem dus op een lagere (of hogere) straf laten uitkomen. Deze straf leek op het eerste gezicht in overeenstemming met de richtlijn. Een tweede beoordeling was dan (afgezien van de steekproeven) niet nodig, wat voor de beoordelaar een drempel minder betekende in het proces: hij kon sneller door naar de volgende zaak. Bij eventuele steekproeven achteraf was dan overigens wel zichtbaar dat de medewerker verschillende scenario’s van het delict had ingevuld.

Een voorbeeld betrof een burenruzie, waarbij de ene buurman de ander met deodorant in zijn gezicht had gespoten. Het slachtoffer deed aangifte van mishandeling: hij had flinke pijn in zijn ogen gehad en moest zijn ogen grondig uitspoelen, maar had geen blijvende last.

Mishandeling pleegde te worden beoordeeld aan de hand van het BOS/Polaris-systeem (Richtlijn strafvordering mishandeling<sup>70</sup>). Het basisdelict mishandeling kreeg 12 punten. Indien sprake was van licht letsel<sup>71</sup> kwamen er 3 punten bij. Indien gebruik werd gemaakt van een ‘licht’ wapen<sup>72</sup> kwamen er 7 punten bij. Uit het systeem GPS bleek dat de mandataris die de zaak had beoordeeld verschillende ‘delictscenario’s’ had uitgewerkt:<sup>73</sup>

70 Kenmerk 1999R012, *Stcr.* 1999, 62, p. 33; sindsdien meermaals gewijzigd en verlengd; van belang is de wijziging in *Stcr.* 2006, 221, p. 10, waarbij het aantal basispunten voor het basisdelict ‘mishandeling’ is gewijzigd van 7 naar 12. Deze wijziging lijkt niet te zijn verwerkt in de zogenoemde ‘geconsolideerde’ versies van de richtlijn die met identificatienummer BWBR0021445 via <http://wetten.overheid.nl> zijn te raadplegen.

71 Volgens de richtlijn: blauw oog, bloedneus, tand door de lip, lichte kneuzingen of lichte ontvellingen; letsel waarvoor in de regel geen medische hulp hoeft te worden ingeroepen.

72 Volgens de richtlijn: Slag- of stootwapen of een als zodanig aan te merken voorwerp. Overig voor bedreiging/mishandeling geschikt voorwerp/wapen.

73 Uitgerekend a.d.h.v. de toen geldende *Aanwijzing Kader voor Strafvordering*, *Stcr.* 2010, 20475: 1 strafpunt = €29, totalen op €10 afronden naar beneden. NB: in de nieuwste *Richtlijn*

- alleen het basisdelict (totaal: 12 punten = transactie van €340)
  - basisdelict met licht letsel (totaal: 15 punten = transactie van €430)
  - basisdelict met wapen (totaal 19 punten = transactie van €550)
  - basisdelict met licht letsel en wapen (totaal: 22 punten = transactie van €600)
- Uiteraard kon in deze zaak gediscussieerd worden over de vraag of er sprake was van licht letsel en/of van gebruik van een wapen. De omschrijvingen in de richtlijn waren zodanig dat deze mandataris in ieder geval meende dat van deze strafverzwarende omstandigheden sprake had *kunnen* zijn. Het voorbeeld laat zien dat binnen één gebeurtenis scenario's kunnen worden uitgewerkt die tot (veel) hogere geldboetes kunnen leiden. In alle gevallen is de uiteindelijke beslissing op papier echter conform de richtlijn.

Contact tussen officieren en parketsecretarissen van de Maatwerkteams en de administratief-juridisch medewerkers en parketsecretarissen van de Standaardzakenteams kwam tijdens de onderzoeksperiode zéér sporadisch voor. Maatwerkofficieren en parketsecretarissen wisten vaak niet wie er op die afdeling werkten en hadden ook geen hoge pet op van de kwaliteit van de afdeling.

‘Die naam ken ik niet, dus dat zal wel iemand van het Standaardzakenteam zijn’ (officier)<sup>74</sup>

‘Tja, dat de helft van de mensen die daar zitten niet gekwalificeerd zijn....’ (parketsecretaris)<sup>75</sup>

Voor strafzaken die door de CVOM waren voorbereikt gold dit in nog sterkere mate omdat dit een aparte, landelijke afdeling is.

Officieren kwamen in de regel alleen in aanraking met CVOM- of standaardzaken als zij de zaak op zitting kregen. Dat was het geval als de mandataris had besloten dat de zaak gedagvaard moest worden of als de verdachte het had laten aankomen op een zitting door een transactie niet te betalen of door in verzet te gaan tegen een strafbeschikking. De kritiek op de kwaliteit van de voorbereiding door het Standaardzakenteam was vaak niet van de lucht. Terugkoppelen deden niet alle officieren, want daar ontbrak hen, naar eigen zeggen, de tijd voor. Enkele officieren gaven daarentegen aan juist wél aandacht te besteden aan het terugkoppelen.

Officier van justitie bereidt zitting voor en windt zich op over wel heel gemakkelijke aannames die in de voorbereiding door een medewerker van het team Standaardzaken zijn gedaan met betrekking tot een ontnemingszaak. Doordat

---

*voor strafvordering mishandeling*, waarin het Polaris-systeem dus niet meer wordt gebruikt, (Stcr. 2015, 4232) is de geldboete voor een ‘droge klap’ €400.

74 Nr. 57.

75 Nr. 22.

het werkelijk te vorderen bedrag een stuk lager uitvalt, zou de zaak eigenlijk op een PR hebben moeten staan i.p.v. op een MK. Zonde van de zittingscapaciteit.<sup>76</sup>

Officier van justitie: ‘ik heb vanmiddag een PPS-PR<sup>77</sup> zitting en het is echt weer verschrikkelijk.’<sup>78</sup>

‘Overtredingen<sup>79</sup> heb ik wel op zitting maar die voelen niet als mijn zaak.’<sup>80</sup>

‘Ik zie regelmatig door het Standaardzakenteam voorbereide zaken die ik intrek omdat ik vind dat er onvoldoende bewijs inzit of waarbij ik zelf voor een andere afdoeningsmodaliteit had gekozen.’<sup>81</sup>

‘Wat ik echt vaak heb is dat ik vrijspraak vraag in WID-zaken<sup>82</sup> omdat er heel vaak maar een heel summier pv<sup>7</sup>tje is waar onvoldoende in staat over de aanleiding om te vragen naar een identiteitsbewijs. Als je de beleidsregel goed kent dan weet je dat er een grondslag moet zijn.’<sup>83</sup> Beoordelaars houden daar geen rekening mee. Als ik dan tien keer op een zitting vrijspraak moet vragen, vraag ik me natuurlijk af waarom we een zitting vullen met zulke zaken.

En dan de mensen die gewoon de transactie van 60 euro hebben betaald terwijl dat dus eigenlijk niet had hoeven; ik durf me bijna niet af te vragen hoeveel dat er zijn.

Het is een nobel streven om terug te koppelen en zittingslijsten in te vullen of die evaluatieformulieren die we krijgen. Dat schiet er vaak bij in door de waan van de dag. Bij individuele zaken heb ik dat weleens gedaan naar een beoordelaar of administratief-juridisch medewerker, maar hele reeksen van die WID-feiten, als je dat moet gaan terugkoppelen dan moet je dat eigenlijk afdelingsbreed doen want als je moet gaan uitvinden wie wat beoordeeld heeft kost dat onevenredig veel tijd.’<sup>84</sup>

‘Unus-zaken. Dat is toch waar we de meeste mensen in de samenleving tegenkomen. Als je ziet hoe die zittingen eruitzien, hoe de zaken beoordeeld worden. Tranen in mijn ogen. (...) Ik heb wel gedagvaarde zaken laten intrekken en geseponneerd omdat ik er geen strafbaar feit in zag. Dat is triest natuurlijk. Dat is de lijn

---

76 Nr. 67

77 Een politierechterzitting met door politieparketsecretarissen aangeleverde strafzaken.

78 Nr. 86.

79 Overtredingen zijn standaardzaken.

80 Interview 7.

81 Interview 6.

82 Dit zijn zaken over de Wet op de identificatieplicht (WID). Het niet tonen van een ID-bewijs nadat daartoe door de politie is gevorderd is een strafbaar feit.

83 In de *Aanwijzing uitbreiding identificatieplicht* (Stcr. 2009, 19481) is aangegeven dat de politie de vorderingsbevoegdheid niet willekeurig mag gebruiken. Dat betekent dat bij het vervolgen van een verdachte wegens het niet tonen van zijn ID-bewijs vast zal moeten staan dat de vordering terecht is gedaan.

84 Interview 7.

die is ingezet met centraliseren en lager inzetten. Misschien ben je wel goedkoper uit. Maar voor de mensen die voor eenvoudige dingen met ons in aanraking komen vind ik dat slecht. Ons imago kan verbrokkelen. We kunnen een onvoldoende krijgen. De verdachte kan ook voor zulke zaken even hebben vastgezet. (...)

Het zou zonder meer kunnen dat er transacties worden aangeboden in zaken die ik meteen zou dagvaarden of juist andersom. Of dat er getransigeerd wordt terwijl er helemaal niet genoeg bewijs is. Dat zijn de meest kwalijke gevallen want daar heeft niemand zicht op. De verdachte denkt: "Laat ik maar betalen dan ben ik ervan af." Terwijl je misschien had moeten seponeren. Zo'n bedrijfsrisico is er, omdat er geen controle op is. Ja met steekproeven ofzo.<sup>85</sup>

Vaak bleek het niet meer mogelijk om (vóór het onderzoek ter terechtzitting) omissies en fouten te herstellen en/of was vervolging naar de mening van de officier echt niet haalbaar. De officier kon er dan voor kiezen de dagvaarding in te trekken. Dat moest dan op grond van het *Landelijk Strafprocesreglement* wel uiterlijk drie weken voor de zitting.<sup>86</sup> De meeste officieren begonnen echter pas korter voor de zitting met de voorbereiding en konden de dagvaarding dan dus niet meer intrekken, waarna hen weinig anders restte dan het vragen van vrijspraak (ook indien bij een beter dossier een veroordeling mogelijk was geweest) of het vragen van schuldigverklaring zonder oplegging van straf<sup>87</sup> (in zaken waarin zij een beleidssepot of buitengerechtigke afdoening op hun plaats hadden geacht).<sup>88</sup> De rechtbank zou in theorie de officier van justitie vervolgens niet-ontvankelijk hebben kunnen verklaren omdat 'geen redelijk handelend officier heeft kunnen oordelen dat met (voortzetting van) de vervolging enig door strafrechtelijke handhaving beschermd belang gediend kan zijn'.<sup>89</sup> Omdat de Hoge Raad de rechter echter maar heel beperkt de ruimte geeft om op deze wijze in de opportuniteit van vervolgingsbeslissingen van de officier van justitie te treden, komt een dergelijke niet-ontvankelijkverklaring maar zelden voor.<sup>90</sup> Strafzaken die dus eigenlijk niet op de zitting hadden moeten komen, draaiden dan toch uit op een veroordelend vonnis, met alle gevolgen voor de veroordeelde van dien: de veroordeling komt in de Justitiële Documentatie wat consequenties kan hebben voor de aanvraag van een VOG.<sup>91</sup> Advocaat Dian Brouwer spreekt in dit verband van 'gênante zittingstaferelen'.<sup>92</sup>

85 Interview 1.

86 Of vier weken voor een MK-zitting, zie § 7 en § 8 van het *Landelijk Strafprocesreglement*, *Stcr.* 2010, 20926, laatstelijk gewijzigd bij *Stcr.* 2011, 23155. Op <<https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/Strafprocesreglement.pdf>> is een versie gepubliceerd die laatstelijk gewijzigd zou zijn op 1 oktober 2014, maar deze wijziging is niet gepubliceerd in de *Staatscourant*.

87 Art. 9a Sr. Zie hierover ook Brouwer 2011 en Borgers 2011, p. 765 e.v.

88 Nr. 37.

89 HR 6 november 2012, *NJ* 2013, 109 m.nt. Schalken.

90 Zie hierover § 8.1 en Lindeman 2013.

91 Verklaring Omtrent Gedrag. Zie over deze problematiek Kurtovic & Boone 2015.

92 Brouwer 2011, p. 25.



De officier zag zich hier voor het dilemma geplaatst dat hij enerzijds in de problemen komt als hij de zaak te laat intrekt, en anderzijds een ongewenst gevolg krijgt als hij de zaak toch door laat gaan.

Een officier bereidt een zitting voor met een jeugdige verdachte die een groot aantal fietsendiefstallen zou hebben begaan. De zaak blijkt echter heel slecht te zijn voorbereid en de officier vreest dat in veel gevallen de tenlastelegging nietig zal worden verklaard. Hij wil de dagvaarding intrekken, maar daarvoor is het te kort dag. Na overleg met zijn teamleider probeert hij bij de kinderrechter te polsen hoe die er tegenaan kijkt. Deze kinderrechter weigert echter met de officier over de zaak te praten (de officier: ‘heel zuiver’), waarop de laatste besluit de dagvaarding dan toch maar in te trekken. De kinderrechter belt vervolgens met de officier om hem te waarschuwen dat hij zich, om de leiding van de rechtbank tevreden te houden, wel formeel zal beklagen bij de parketleiding wegens het niet-naleven van het strafprocesreglement. Tussen de regels door is inmiddels duidelijk dat de rechter zich op zich goed kan vinden in de beslissing van de officier.<sup>93</sup>

Officieren verklaren desgevraagd niet te weten hoe bij het Standaardzakenteam het selectieproces van strafzaken in zijn werk gaat, wat de opleidingseisen zijn die aan de medewerkers worden gesteld en wat de reikwijdte van het mandaat is waarmee de administratief-juridisch medewerkers en parketsecretarissen werken.

‘Dat is mij toen ik hier kwam werken niet overhandigd ofzo. Ik weet het in grote lijnen. Als je me en detail gaat vragen weet ik het niet. Daar loop je ook niet tegenaan.’<sup>94</sup>

Naast de hierboven beschreven kritiek zijn er positieve geluiden te horen over het werk dat door mandatarissen wordt gedaan:

‘En ik moet heel eerlijk zeggen dat het niveau van de politie-parketsecretarissen mij heel erg meevalt. Ik hoor daar hele vreselijke verhalen over van collega’s maar ik vind het wel meevallen. Ik vind dat ze heel goed kunnen beoordelen of er voldoende bewijs in zit. En als het niet zo is dan krijgen ze het terug. Als je nagaat in hoeveel zaken er wordt vrijgesproken of in hoeveel zaken wordt gezegd dat er nog nader onderzoek moet worden gedaan dan is dat echt een fractie. Ik denk dat over het algemeen het niveau best goed is. (...) Ja nu met GPS is het anders maar eerst kreeg je ook die zittingen te zien. Nu kan dat in GPS ook maar dat doet natuurlijk niemand. (...) Als je zo’n stapel dossiers op

93 Nr. 54.

94 Interview 8.

je bureaus kreeg dan ging je daar wel naar kijken en dan haalde ik daar niet zo heel veel uit moet ik zeggen dus dat zit wel snor.<sup>95</sup>

‘Er zitten hele goede tussen en minder goede. Soms denk ik: “het is echt zonde: had er maar iemand anders naar gekeken”. Bij politie-parketsecretarissen wisselt de kwaliteit nog wat meer. Soms denk ik dan bij kantonzaken: “we hebben het niet goed gedaan; jammer dan: laat maar, dan maar niet die 90 euro boete”. Maar voor die mensen is het wel de *day in court*. Zij hebben er wel last van als wij het niet goed doen. Daar heb ik soms wel moeite mee. Maar het moeilijkste vind ik dat de zaken op mijn bordje liggen. De beleving van wat op je bordje ligt is ook verschillend. Sommige officieren zeggen: je doet die zitting en als er voorafgaand fouten zijn gemaakt jammer dan, maar ik denk: “ik sta daar namens het OM en ik heb de verantwoordelijkheid”.<sup>96</sup>

### 8.5.3 Vervolgings- of afdoeningsbeslissingen in Maatwerkteams

Waar de mandatarissen in het Standaardzakenteam in grote zelfstandigheid hun werk doen, gaat het er in het Maatwerkteam toch anders aan toe. Bij de Maatwerkteams hadden alle mandatarissen ten minste de functie van parketsecretaris. Deze parketsecretarissen werkten vaak veel samen met officieren van justitie, met name rond opsporingsonderzoeken en het voorbereiden van strafzaken voor de zitting. Het op grote schaal nemen van vervolgings- of afdoeningsbeslissingen was – net als voor officieren – geen taak voor hen. Bij de beslissingen die ze wel namen, was toezicht door de officier niet ongewoon.

‘Dat we binnen het Maatwerkteam transacties aanbieden komt best wel voor, of een voorwaardelijk sepot. Vooral bij de loopzaken worden ze op een TOM-zitting gezet. (...)

Over opportuiniteitsbeslissingen wordt altijd overlegd, echt altijd. Ook in de loopzaken. De secretarissen komen altijd bij een officier en dan kijk je er ook naar. (...) Ik lees zelden het dossier, maar laat me informeren door de parketsecretaris. Maar er wordt niet zonder slag of stoot ja of nee gezegd. Er is altijd wel discussie over. Uiteindelijk komt jouw naam eronder en jij moet eventueel het sepot-gesprek voeren, maar het is wel een gelijkwaardige discussie. Nee, ik denk niet dat hier zaken de deur uit gaan waar geen officier van justitie bij betrokken is geweest.<sup>97</sup>

Zelfstandige taken van parketsecretarissen waarin vervolgings- of afdoeningsbeslissingen werden genomen waren bijvoorbeeld het houden van zogenoem-

95 Interview 10. NB: deze opmerkingen hadden betrekking op politieparketsecretarissen van een parket waar de geïnterviewde officier eerder had gewerkt.

96 Interview 11.

97 Interview 10.

de TOM-zittingen, of namens de jeugdofficier participeren in het zogenoemde Jeugd Casus Overleg.

Het Jeugd Casus Overleg (JCO) vindt wekelijks plaats. In het overleg worden besluiten genomen over vervolging wegens schoolverzuim en strafzaken tegen jeugdigen. In het overleg, waarbij vertegenwoordigers van OM, politie, jeugd-reclassering en de Raad voor de Kinderbescherming aanwezig zijn, wordt nagedacht over de beste vervolgings- of afdoeningsbeslissing in een jeugdstrafzaak. Deze strafzaken kennen een eigen zakenstroom: een parketsecretaris beoordeelt de haalbaarheid van de strafzaken en brengt deze vervolgens in het JCO.<sup>98</sup> In het JCO dat ik bijwoonde werd het OM vertegenwoordigd door een parketsecretaris en werden ook de uiteindelijke vervolgings- of afdoeningsbeslissingen door deze parketsecretaris genomen. Wat opvalt is dat in dit overleg de opportuniteit van de vervolging regelmatig ter discussie staat: wordt het probleem (bijvoorbeeld van schoolverzuim) opgelost met strafrechtelijke vervolging? In een andere zaak wordt overwogen om de gedraging ‘moonen’<sup>99</sup> niet als schennis van de eerbaarheid (een zedendelict) te kwalificeren: daar zou de betrokken jeugdige later flink last van kunnen krijgen, bijvoorbeeld bij het aanvragen van een VOG: er wordt gekozen voor een transactie wegens ‘balorigheid’.<sup>100</sup>

De nadrukkelijke, zelfstandige afwegingen door deze parketsecretaris in jeugdstrafzaken toonden het contrast aan met de dagelijkse praktijk van de meeste officieren en secretarissen, waarin dergelijke afwegingen dus niet vaak aan de orde leken te zijn. Binnen een Maatwerkteam was slechts incidenteel dergelijke interactie waar te nemen tussen officieren en parketsecretarissen met betrekking tot vervolgings- of afdoeningsbeslissingen. Het voorbeeld laat ook zien dat ook met betrekking tot een bijzondere groep verdachten als jeugdigen het beoordelen van de dossiers aan een parketsecretaris wordt overgelaten.

## **8.6 Officieren over toepassing richtlijnen (al dan niet door mandatarissen)**

Maatwerkofficieren werden in hun werk ontlast doordat een flink deel van de strafzaken die zij op zitting behandelden werd voorbereid door medewerkers van het Standaardzakenteam. In dat zelfde Standaardzakenteam werden ook veel zaken buitengerechtelijk afgedaan. Officieren hadden geen invloed op de omvang van het mandaat en de selectie van zaken die naar het Standaardzakenteam gingen. De faciliterende ondersteuning bleek voor hen een ondoorgrondeijk fenomeen. Tegelijk moesten zij wel uit de voeten kunnen met het door die ondersteuning geleverde werk. Ook op dit punt werden conflicten tussen de ideaaltypische rollen van de officieren zichtbaar.

98 Met uitzondering van de voorgeleidingszaken.

99 Het tonen van ontbloot achterwerk.

100 Nr. 13.1.

Zoals in § 8.5.2 naar voren kwam, werden in het Standaardzakenteam op grote schaal vervolgings- of afdoeningsbeslissingen op basis van richtlijnen genomen. De medewerkers van het Standaardzakenteam waren terughoudend met het afwijken van de richtlijnen. Een voorval tijdens een dienst van een officier in het kader van de ZSM-pilot bevestigde dat:

De officier van justitie is op het politiebureau bij een ZSM-pilot: een voor dat moment bijzondere situatie waarin hij rechtstreeks betrokken is bij de vervolgings- of afdoeningsbeslissing over veelvoorkomende, minder ernstige strafbare feiten (die normaal in een Standaardzakenteam of door een politieparketsecretaris zouden worden beoordeeld). De officier van justitie wijkt af van de richtlijnen. Zo roept een verdachte bijvoorbeeld ‘Pinocchio’ en ‘leugenaar’ naar de politie. De officier biedt een lik-op-stuktransactie van 400 euro aan (richtlijn zegt: 750 euro) en voegt eraan toe: anders gaan we een strafbeschikking uitvaardigen en dat wordt dan wel duurder. De parketsecretaris zit erbij en zegt: ‘zo kunnen wij niet zomaar van de richtlijn afwijken. Ja het kan wel, maar ik heb gewoon niet het gevoel dat dat de bedoeling is. Ik doe dat dus niet zo snel. Bovendien kunnen wij, als wij in GPS de zaken invullen, ook niet zomaar afwijken van de richtlijn.’<sup>101</sup>

Officieren realiseerden zich terdege dat de door mandatarissen genomen vervolgings- of afdoeningsbeslissingen konden leiden tot onwenselijke situaties en voelden zich niet altijd op hun gemak bij de soms forse straffen die zij in het verlengde van die vervolgingsbeslissingen moesten eisen op de zitting.

‘Het zou het meest ideaal zijn als we alle zaken zouden beoordelen. Dat hebben we losgelaten, mede om financiële redenen. Dat brengt wel risico’s met zich mee, het is niet ideaal. Het kan nadelig zijn: een brave burger zal de aangeboden transactie wel betalen terwijl een door de wol geveerde persoon het eerder op een zitting zal laten aankomen: daar gaat de straf bijna nooit omhoog maar wel vaak omlaag. Ik durf wel te stellen dat brave burgers in ons systeem harder aangepakt worden dan de meer berekenende types.’<sup>102</sup>

‘Als ik van de richtlijnen zo’n hoge boete moet eisen bij belediging van een politieagent zeg ik er altijd maar bij dat ik anders een functioneringsgesprek aan mijn broek heb!’<sup>103</sup>

‘Onze richtlijnen zijn soms ook wel tamelijk draconisch, bijvoorbeeld als het gaat om het inleveren van je rijbewijs. Dat terwijl je ter zitting bijna eerst de rechter geslagen moet hebben wil je je rijbewijs kwijt zijn.’<sup>104</sup>

---

101 Nr. 81.

102 Interview 6.

103 Nr. 57.

104 Nr. 7.1

‘Met evenementen, zoals oud en nieuw en zo, dan sta ik er totaal niet achter dat ik het zo moet eisen. Dat is dan ook heel casuïstisch.’<sup>105</sup>

Officieren gaven dus aan dat zij op de zitting regelmatig zagen dat de rechter, in verband met de omstandigheden van het individuele geval, de conform de richtlijn geëiste straf matigden. Zij wisten dat veel mensen ‘om ervan af te zijn’ zonder meer de buitengerechtelijke weg zouden volgen en daarmee dus een zwaardere straf zouden krijgen dan wanneer de zaak op zitting zou komen.

Uit onderzoek dat toevallig met data over het jaar 2011 is gedaan, blijkt ten aanzien van de strenge richtlijnen met betrekking tot zogenoemde kwalificerende slachtoffers (bijvoorbeeld richtlijnen met betrekking tot geweld tegen ambtsdragers, waarin de straf 200% hoger is, zie § 8.2), dat officieren op zitting al lager eisten dan de richtlijn voorschreef (en dat die eis dan doorgaans door de rechter werd gevolgd).<sup>106</sup> Uit een ander, min of meer gelijktijdig uitgevoerd onderzoek naar opsporing en vervolging van geweld e.d. tegen ambtsdragers, volgt eveneens het beeld dat er regelmatig discrepantie is tussen de eis en de door de rechter opgelegde straf: op een deel van de parketten worden de hogere eisen wel gehanteerd en gevolgd, maar op een aantal parketten volgt de rechter de eisen niet en wordt door officieren dientengevolge soms lager geëist.<sup>107</sup>

In dit verband heb ik aan een aantal officieren de situatie voorgelegd die ik in § 8.5.2 heb besproken: de ‘mishandeling met de deodorantspuitbus’. Ik was primair benieuwd naar de keuzes die officieren zouden maken: vonden zij het wel of geen letsel, wel of geen wapen? Daarnaast was ik benieuwd naar de sanctie die zij uiteindelijk passend zouden vinden. De meningen liepen daarover wel uiteen. Ook verschilden de officieren van mening of deze zaak wel met een transactie had moeten worden afgedaan of dat wellicht een interventie van een wijkagent een beter idee was geweest. Een aantal officieren vond de boetes die uit de richtlijnen naar voren kwamen wel echt hoog en/of gaf aan eigenlijk niet goed op de hoogte te zijn van de richtlijnen.

JL: ‘Als je het gebruik van de deodorantbus als gebruik van een wapen aanmerkt wordt de boete 600 euro.’

OvJ: ‘Wordt het dan 600 euro? Niet met mij als officier.’<sup>108</sup>

‘Ik zie eigenlijk niet vaak dat ze meer scenario’s uitwerken. Wel goed dat ze dat doen. Dan kun je op zitting ook wel weerwoord aan de advocaat bieden. Mocht

---

105 Interview 10.

106 Bosmans & Pemberton 2012, dit betreft een replicastudie van een onderzoek dat – door Intervict – in 2010 is gedaan. Dat onderzoek sloot weer aan op een onderzoek van Intervict in 2008.

107 Flight 2012, p. 50.

108 Interview 1.

zo'n zaak toch op zitting komen, dan houd ik me wel aan de eis die in BOS/ Polaris is gegeven, ook al had ik zelf een lagere transactie opgelegd. Rechters volgen dan de eis wel.<sup>109</sup>

Het voldongen feit waarvoor een officier door een combinatie van wetgeving en richtlijnen kan komen te staan bleek tijdens de 'zitting' die plaatsvindt als bij wijze van strafbeschikking aan een verdachte een ontzegging van de rijbevoegdheid wordt uitgevaardigd wegens het rijden onder invloed van alcohol. Het uitvaardigen van die strafbeschikking kan alleen als de verdachte eerst door de officier van justitie is gehoord. Daartoe wordt op het parket eens in de zoveel tijd een 'zitting' gepland waarvoor een aantal verdachten wordt uitgenodigd. De officier van justitie staat de verdachten één voor één te woord en neemt daarna een besluit over de uit te vaardigen strafbeschikking. Nu was de concrete vervolgingsbeslissing natuurlijk al veel eerder genomen (in de regel door een medewerker van het Standaardzakenteam en in sommige gevallen ook door de CVOM). Maar de wet schrijft het verhoor voor, dus moet de officier van justitie erbij betrokken worden. Die ziet zich vervolgens voor een dilemma geplaatst. Hij weet dat de rechter in dit soort zaken gebruik kan maken (en dat in de praktijk ook doet) van een *voorwaardelijke* ontzegging van de rijbevoegdheid. Dat geeft ruimte om rekening te houden met bijvoorbeeld zogenoemde 'broodrijders'. Binnen de regeling van de strafbeschikking bestaat de voorwaardelijke straf niet. De richtlijnen schrijven dan ook onvoorwaardelijke ontzegging voor. De officier weet dus dat hij strenger (want onvoorwaardelijk) straft dan de rechter. In het geheel geen ontzegging aanbieden gaat hem echter weer te ver. De verdachte zal intussen vaak niet het besef hebben dat hij bij een rechter misschien nog kans maakt om de straf om te laten zetten in een voorwaardelijke straf.<sup>110</sup>

Uit het voorstaande wordt duidelijk dat de officier als *magistraat* soms met lede ogen moest toezien dat de kwaliteit van het werk dat hem door middel van de mandaatconstructie uit handen was genomen soms te wensen overliet, waardoor hij – mede ook door beleidsmatige afspraken met de rechtbank – voor het voldongen feit kwam te staan dat hij met zaken op zitting stond die hij daar eigenlijk niet vond thuishoren. Het beleid rondom de buitengerechtelijke afdoening zorgde er ook voor dat in sommige gevallen verdachten die de zaak wél door de rechter lieten behandelen een minder zware straf kregen. Tegelijk gaf niet een van de officieren te kennen heel graag nauwer betrokken te zijn bij deze vervolgings- of afdoeningsbeslissingen. De meesten gaven aan dat hun eigen rol in de kwaliteitsbewaking op dit vlak gering was. Voor de *werker* was het niet aantrekkelijk om hier tijd aan te besteden, terwijl de officier als *amb-*

---

109 Interview 2.

110 Nr. 12.

*tenaar* eigenlijk niet anders kon dan zich neerleggen bij de consequenties van deze beleidsmatig gekozen werkwijze.

### **8.7 (Super)snelrecht en ZSM**

Zowel vervolgingsbeslissingen van mandatarissen als van officieren konden uiteindelijk uitmonden in (super)snelrechtzittingen. Beide onderzochte arrondissementsparketten kenden snelrechtprocedures. Eén parket had ook de supersnelrechtprocedure. Of een strafzaak in aanmerking komt voor een vorm van snelrecht, is in hoge mate afhankelijk van veel praktische aspecten.<sup>111</sup> De officier of mandataris moet dus een inschatting maken of het toepassen van (super)snelrecht in dit geval haalbaar en opportuun is. Deze besluitvorming moet plaatsvinden in een krachtenveld van organisatie, beleid en magistratelijheid. Officieren leken, ondanks het besef dat loopzaken ongewenst zijn, niet altijd heel erg bezig met het vullen van de voor (super)snelrecht beschikbaar gemaakte zittingsruimte.<sup>112</sup> Daarnaast bleek dat de rechtbank kieskeurig kon zijn voor wat betreft de inhoud van de zaken die op een snelrechtzitting konden worden gezet.<sup>113</sup>

Of de officier die de keuze voor snelrecht heeft gemaakt, de zaak ooit nog terugziet is niet zeker: het aanbrengen van een zaak op een snelrechtzitting betekent niet per definitie dat de officier die zaak zelf zal behandelen.<sup>114</sup> Als de officier beslist dat het een loopzaak wordt, is de kans dat hij de zaak ooit nog terugziet zo nodig nog kleiner. Voor de officier als werker zitten er kort na het nemen van de beslissing dus eigenlijk niet per se veel consequenties aan het wel of niet laten ‘lopen’ van een verdachte. Daar staat tegenover dat officieren van justitie zelf regelmatig zaken op zitting moeten behandelen die voor problemen zorgen omdat ze te snel of juist veel te laat op zitting staan. In snelrechtzaken moet de politie het dossier immers snel afronden en op zitting zal dan blijken of de zaak daadwerkelijk kan worden afgedaan. De officier als werker heeft er dus wel belang bij dat door anderen in de organisatie de juiste beslissingen worden genomen.

De officier als ambtenaar weet dat loopzaken binnen het OM als ongewenst worden beschouwd en dat snelrecht een van de oplossingen is. De officier als magistraat zal het belang van verdachte en slachtoffer bij enerzijds een snelle afdoening en anderzijds een zorgvuldige afdoening willen afwegen, maar voor

---

111 Uitgewerkt in de ‘Menukaart (super)snelrecht’ uit 2009 van het College van procureurs-generaal.

112 Volledigheidshalve vermeld ik dat de genoemde ‘supersnelrecht-grond’ voor voorlopige hechtenis (art. 67a lid 2, aanhef en onder 4<sup>o</sup> Sv) ten tijde van mijn onderzoek nog niet in werking was getreden.

113 Nr. 23.

114 En andersom: de officier op de zitting zal lang niet alle zaken zelf eerder hebben gezien, al was het maar omdat een deel van de zaken rechtstreeks via een mandataris op zitting is gekomen, zie hiervoor § 8.5.

de beoordeling of snel en zorgvuldig in een concreet geval kunnen samengaan, ontbreekt vaak voldoende informatie. De mogelijkheid om een verdachte in een bepaald therapietraject te krijgen en hem daarvoor (door middel van voorlopige hechtenis) beschikbaar te houden kan bijvoorbeeld een afweging zijn bij het besluit om een snelrechtprocedure te kiezen. In heel veel gevallen is van dergelijke omstandigheden geen sprake en wordt routineus gewerkt. Significante bezwaren van officieren tegen (super)snelrechtprocedures heb ik tijdens het onderzoek niet gehoord. In zijn algemeenheid werd onderkend dat een nadeel van de procedures kan zijn dat een zaak al op zitting komt als hij daar nog niet rijp voor is of dat door een te voortvarende aanpak niet voldoende aan de belangen van bijvoorbeeld een slachtoffer/benadeelde partij tegemoet is gekomen.<sup>115</sup>

Een senior-parketsecretaris vertelt mij dat de AU-procedure in het verleden heeft geleid tot problemen: alleen ‘ronde’ zaken lenen zich voor snelrecht en soms bleek een zaak toch niet zo rond te zijn als het puntje bij paaltje kwam.<sup>116</sup>

Een zaak die bij de supersnelrechter wordt behandeld: verdachte zou een fietswiel hebben gestolen van een op straat geparkeerde fiets. Hij is van Poolse komaf en aangenomen werd dat hij geen geld bij zich had en derhalve niet direct een transactie zou kunnen afrekenen, waarna hij is gedagvaard voor de supersnelrechtzitting. Op zitting is een tolk aanwezig (die was er op het bureau niet) en al snel wordt duidelijk dat de Pool prima had kunnen afrekenen en dat de zaak al afgedaan had kunnen zijn.<sup>117</sup>

De *organisatorische* wens om strafzaken snel af te doen kwam tot uitdrukking in het brede pallet aan afdoeningstrajecten en vervolgingsmodaliteiten: als er iets is wat het OM niet wil, is het dat een strafzaak voor nader onderzoek bij de politie op de plank komt te liggen terwijl de verdachte in vrijheid mag afwachten hoe het afloopt. Voor deze ‘loopzaken’ geldt: uit het oog, uit het hart. Deze werkwijze leidt, zoals in § 6.9.2 al is opgemerkt, volgens sommige officieren wel tot een strafrechtsketen waarin op heterdaad ontdekte, relatief makkelijk op te lossen strafzaken voor lijken te gaan, in een organisatie die ook overigens vooral aangiftegestuurd functioneert.

Onder andere om de lange doorlooptijden van met name de zogenoemde loopzaken tegen te gaan, en om beter en sneller te reageren op veelvoorkomende en hinderlijke criminaliteit is door de politie en het OM begin 2011 gestart met

---

115 Uit onderzoek dat in 2016 naar supersnelrecht is gedaan, blijkt dat supersnelrecht vooral in de randstad voorkomt. Tussen 2009 en 2013 wordt een stijging van het aantal supersnelrechtzaken gesignaleerd, welke daarna stagneert (Van Weerden e.a. 2016, p. 125). Zie verder § 10.3.1.

116 Nr. 17.

117 Nr. 57.



de pilot ZSM: Zo Snel (maar ook Selectief, Simpel, Slim en Samen) Mogelijk strafzaken afdoen. De officier van justitie moet, als ervaren professional, weer helemaal aan het begin van het OM-proces bij de zaak betrokken zijn en in samenwerking met ketenpartners als de politie, de reclasseringsorganisaties, de kinderbescherming en slachtofferhulp bij iedere strafzaak die op het parket binnenkomt beoordelen wat de beste wijze is om de zaak af te doen. Daar waar mogelijk zal bij een aangehouden verdachte binnen de termijn van het ophouden voor verhoor (6 uur, middernacht tot 9:00 uur niet meegeteld) of anderszins toch binnen de termijn van de in verzekeringstelling (3 dagen) een passende beslissing worden genomen: ‘betekenisvolle interventies, waarbij verdachten een passende reactie krijgen, recht wordt gedaan aan de positie van het slachtoffer, en de buurt merkt hoe snel daders worden gecorrigeerd’.<sup>118</sup>

ZSM is als zodanig dus een nieuwe loot aan de stam van het ‘lik op stuk’-beleid dat met de (super)snelrechtprocedures ook wordt nagestreefd. En in feite is de werkwijze een afgeleide van de reeds langer bestaande speciale OM-diensten die vaak aanwezig zijn in bijvoorbeeld de catacomben van een voetbalstadion. Ook daar is het niet ongewoon dat gedurende de risicowedstrijden een officier van justitie met een (politie-)parketsecretaris aanwezig is om verdachten direct een transactie aan te bieden, een strafbeschikking uit te vaardigen dan wel een dagvaarding in de handen te drukken.

Met de invoering van de ZSM-afdoeningswijze is de weekdienst voor een groot deel verleden tijd geworden, hoewel op veel parketten naast de ZSM-afdeling nog wel een (veel minder drukke) beschikbaarheidsdienst is voor de overige zaken. De ZSM-pilot begon in de periode van mijn veldwerk, maar werd toen op het parket in één politie-eenheid naast de weekdienst gedraaid. Ik heb dus geen observaties kunnen doen van de volledig in werking getreden ZSM-praktijk. Het project is gestart omdat nog te veel strafzaken uiteindelijk op de verkeerde plek in de strafrechtssketen terecht kwamen: zo zou het aantal zogenoemde loopzaken moeten verminderen.<sup>119</sup> Waar de weekdienst nog een soort virtueel ‘loket’ van het parket was, gaan in de ZSM-werkwijze officier en parketsecretaris naar de politie toe om daar gedurende een belangrijk deel van de dag actief bij de besluitvorming betrokken te zijn: een groot verschil met de afstand tussen politie en officieren enkele decennia geleden.

Officieren waren sceptisch over de invoering van ZSM. Er speelden praktische bezwaren, bijvoorbeeld met betrekking tot de locatie (op het politiebureau, soms in een andere stad) en het ruime tijdsframe waarin de officieren beschikbaar zouden moeten zijn (ook in de avonduren en in het weekend). Inhoudelijk maakten officieren zich zorgen dat de focus wel heel erg op eenvoudige zaken zou komen te liggen, waarvoor wellicht niet per se officieren nodig zouden zijn. Men was bang dat de politie ‘lui’ zou worden: met een officier (en parketsecretaris) zo dichtbij, zou elk wisselstukje worden voorgelegd en

---

118 Factsheet ZSM, via <[www.om.nl](http://www.om.nl)>.

119 Nr. 80.

zou een belangrijk deel van de administratieve afhandeling op het bord van het OM terechtkomen. De ervaringen met de reeds bestaande beschikbaarheidsdiensten waren op dat punt niet positief. Officieren vertelden dat de politie soms zomaar even belt om eens de mening van iemand van het OM over een bepaalde kwestie te vragen. Dit zou bij een van de onderzochte parketten zelfs de reden zijn geweest om niet langer met politie-parketsecretarissen te werken: de OM-medewerkers zouden de politie alles moeten voorkauwen en in feite al het werk doen. In hoofdstuk 6 gaf ik al aan dat officieren soms vonden dat de politie wel heel makkelijk belde met irrelevante vragen. Gezien die ervaringen waren sommige officieren matig enthousiast over het perspectief om de hele dag op het politiebureau te zitten: dat leek de kat op het spek binden.

Ten tijde van mijn observaties stond ZSM nog zo in de kinderschoenen dat wat ik waarnam niet representatief is voor de sindsdien ontstane ZSM-praktijk. De ZSM-werkwijze is namelijk in slechts enkele jaren tijd de nieuwe werkwijze binnen alle parketten geworden en heeft geleid tot een flinke wijziging in de inrichting van de meeste parketten. Die praktijk is sinds de start van het project uiteraard wel uitgebreid beschreven en deels ook onderzocht. De uitkomst van die onderzoeken laat zien dat de wens om zo min mogelijk loopzaken over te houden nog sterker de vader van de gedachte is geworden. Er zijn vraagtekens geplaatst bij de toegankelijkheid van rechtsbijstand en bij de zorgvuldigheid van dossieropbouw en de kwaliteit van de genomen vervolgings- of afdoeningsbeslissingen. Ik ga hier in § 10.3 nader op in, waar ik zal aangeven dat mijn observaties ook voor deze nieuwe werkwijze nog relevant kunnen zijn.

### 8.8 Strafmaatoverleg

Als de vervolgingsbeslissing inhoudt dat de verdachte gedagvaard moet worden is een van de taken van de officier uiteindelijk om een straf te eisen. Daarbij zijn de al vaak genoemde richtlijnen voor strafvordering relevant, maar die zijn er lang niet voor alle strafbare feiten. Bovendien zijn de richtlijnen soms voor verschillende interpretaties vatbaar of onvoldoende toegesneden op het voorliggende geval. In de praktijk bestaat voor officieren dan soms de behoefte om over de te eisen straf van gedachten te wisselen met collega's. Daartoe wordt dan een strafmaatoverleg gevoerd. Dit kan op informele basis en ad hoc gebeuren ('even strafmaten') met één of twee collega's, maar ook in een wat formelere setting. Deze formele strafmaatoverleggen passen goed in het 'reflectie'-concept van de verbeterprogramma's: een representatief geachte groep van officieren reflecteert op de strafmaat in een individuele strafzaak. Het strafmaatoverleg bleek aldus een instrument te zijn om besluitvorming door officieren te institutionaliseren: de keuze om een zaak in het strafmaatoverleg te brengen was niet altijd vrijblijvend voor de zaakofficier.

Een formeel strafmaatoverleg was bij een van de parketten een wekelijks terugkerend fenomeen, terwijl het op het andere parket op ad-hocbasis en veel

minder regelmatig voorkwam. Het structurele, wekelijkse overleg was bedoeld voor alle officieren (ongeacht het team waarin zij werkten) en werd in de regel bijgewoond door de officieren uit de parketleiding. Officieren konden zelf zaken aandragen voor overleg, maar in sommige gevallen werd aangestuurd op strafmaatoverleggen: zeker in gevoelige zaken was een strafmaatoverleg voor de zaakofficier dus niet vrijblijvend. De officier wiens zaak in het overleg werd ingebracht moest tevoren een samenvatting van de zaak rondsturen zodat de aanwezigen zich konden voorbereiden. Ook de bij de te behandelen zaak betrokken parketsecretarissen schoven soms aan. Meestal hield de officier nog een korte inleiding tijdens het overleg zelf, daarmee de aanwezigen faciliterend die zich niet hadden voorbereid. De aanwezigen konden vervolgens vragen stellen over eventuele onduidelijkheden, waarna eenieder op een briefje de door hem voorgestelde strafmaat schreef. Deze briefjes werden ingezameld en vervolgens op een rijtje gelegd. De adviezen waren in beginsel anoniem, maar vaak werden de uitschieters (hoge dan wel lage straffen) gevraagd hun keuze nader toe te lichten. Wie een goede indruk wil krijgen van de gang van zaken tijdens zo'n strafmaatoverleg kan de documentaire 'Officier van justitie – Dossier van een moordzaak' of aflevering 3 uit de documentairereeks 'De aanklagers' bekijken, waarin beelden van een daadwerkelijk strafmaatoverleg zijn te zien.<sup>120</sup>

Op het parket waar vaker ad hoc aan strafmaatoverleggen werd gedaan was ook het gezelschap meer ad hoc: in de teamvergadering werd dan bijvoorbeeld even een 'strafmaatje' gedaan. Slecht een enkele keer werd er echt van tevoren een overleg gepland waarbij dan de kwaliteitsofficier, het teamhoofd, de zaakofficier en een RAO werden gevraagd aanwezig te zijn.

Lang niet alle aanwezigen leken zich op het overleg voor te bereiden. De zaakofficier hield dus eigenlijk altijd nog een presentatie over de – zijns inziens – belangrijkste ins en outs van de zaak. Daardoor was het moeilijk vast te stellen of hetgeen de officieren inbrachten nu was gebaseerd op voorafgaande bestudering van de zaak of op de presentatie van de officier van justitie. Een officier die een keer trachtte hier wat meer discipline in te krijgen, werd een beetje lacherig weggezet. Ook viel op dat doorgaans niemand een wetboek bij zich had, terwijl de overleggen lang niet altijd alleen maar over strafmaten gingen: vaak werd ook nog gediscussieerd over de haalbaarheid van de veroordeling (bijvoorbeeld als kon worden gekozen tussen doodslag of moord) of over de mogelijkheden van bijzondere strafmodaliteiten. Met name de mogelijkheid om een voorwaardelijke straf op te leggen in combinatie met heel specifieke voorwaarden werd tijdens de overleggen vaak besproken. Weinig aandacht was

---

120 De documentaire is te zien via <[www.npo.nl/2doc/19-05-2014/VPWON\\_1174868](http://www.npo.nl/2doc/19-05-2014/VPWON_1174868)>. De documentaire is ook overigens zeer de moeite waard om te bekijken. De kijker moet zich wel realiseren dat het hier een bijzondere zaak betreft die dus niet echt een beeld geeft van het alledaagse werk van officieren van justitie. De serie 'De Aanklagers' is te zien via <[www.npo.nl/2doc/11-04-2016/VARA\\_101378667](http://www.npo.nl/2doc/11-04-2016/VARA_101378667)>. Beide sites laatst bezocht op 3 januari 2017.

er in de regel voor de vraag hoe de eis bij het publiek en/of bij eventuele slachtoffers zou overkomen. Meestal was er wel een gemene deler in de voorgestelde strafmaten en -modaliteiten, maar soms waren de verschillen in eisen die tijdens zo'n overleg ter tafel kwamen aanzienlijk, waardoor de zaaksofficier per saldo niet veel wijzer werd van het overleg. Achteraf werd niet – althans, niet formeel – teruggekoppeld wat uiteindelijk op zitting was geëist en wat (in geval van veroordeling) de straf was die de rechtbank had opgelegd.

Een strafmaatoverleg gaat over een man die wordt verdacht van twee verkrachtingen en nog een poging tot verkrachting. De verdachte zit nu bijna een jaar in voorlopige hechtenis. De aanwezigen stellen kritische vragen t.a.v. de bewijsbaarheid van de ten laste gelegde feiten. De zaaksofficier overweegt tbs te eisen maar de verdachte is een notoire 'niet-meewerker'. Observatie door het PBC zou daarom geen zin hebben. Er wordt gepraat over de vraag of de officier zich daar dan bij zou moeten neerleggen: zonder PBC-rapportage zal hij de rechtbank sowieso niet zo ver krijgen om tbs op te leggen, terwijl mét rapportage er (a) nog een kans is op medewerking en/of (b) de status van weigerachtige observandus de rechtbank misschien toch iets zegt. De consensus tussen de aanwezige officieren is in ieder geval dat de verdachte heel lang van de straat moet.<sup>121</sup>

Strafmaatoverleg over een vrouw die bij een winkel iets steelt en daarop door een beveiligingsmedewerker wordt aangesproken. Met de auto rijdt zij hem aan. De zaak is een jaar oud en komt op een zogenoemde GPS-zitting (is dus voorbereid door een mandataris). Er is verbazing over de ouderdom van de zaak. Een achterstand van 8 maanden voor GPS zittingen schijnt op dit moment normaal te zijn.

Factoren die de officieren van belang vinden voor de strafmaat:

- zaak is jaar oud;
- verdachte is destijds niet voorgeleid.

Dat zijn beide indicaties voor het niet eisen van een gevangenisstraf. Dit terwijl het blote feit, mede gezien de 30 pagina's Justitiële Documentatie van de verdachte, een onvoorwaardelijke gevangenisstraf rechtvaardigt van misschien wel een jaar (langer kan niet bij PR).<sup>122</sup>

Een 'enge man' is ingereden op een agent. Het blijkt dat in eerdere instantie een beperkte tenlastelegging is gemaakt: de man heeft in de achtervolging die speelde nog meer strafbare feiten begaan, maar die zijn niet ten laste gelegd. Dit terwijl de poging doodslag die wel ten laste is gelegd toch niet zo sterk is (aldus de zaaksofficier). Het alsnog ten laste leggen van die feiten zou formeel gezien wel kunnen maar dan zou de verdachte afstand moeten doen van de termijn (de zaak staat al snel op zitting) of de zaak zou opnieuw moeten worden aange-

121 Nr. 6.

122 Nr. 23.

bracht. Alle aanwezigen vinden dit laatste geen echte optie: ervan uitgaande dat de verdachte geen afstand zal doen van de termijn kunnen de feiten wel worden meegenomen in de strafmaat.

Over de te eisen straf wordt lang gedelibereerd: enerzijds heeft de verdachte zijn kansen wel gehad en wordt het (gezien zijn antecedenten) tijd voor een langere straf, anderzijds zou een strakke begeleiding door de reclassering en misschien klinische opname een effect bewerkstelligen dat voor de lange termijn een stuk beter is. Men twijfelt echter of een voorwaardelijke straf bij deze verdachte gaat helpen. Omdat de zaak al bijna op zitting staat, is de samenstelling van de rechtbank al bekend. Gezegd wordt dat deze samenstelling niet zulke hoge straffen oplegt. Dit gegeven wordt meegenomen: het eisen van een lange onvoorwaardelijke straf, waarvan je weet dat je die toch niet gaat krijgen, wordt gezien als een onjuist signaal naar de verdachte.<sup>123</sup>

Een RAIO: 'Soms in het strafmaatoverleg merk ik wel dat er een soort effect is van tegen elkaar opbieden en dat de meeste mensen meer de nadruk leggen op de strafverzwarende omstandigheden dan de mitigerende omstandigheden.'<sup>124</sup>

'Ik ga niet hoger eisen omdat er camera's zijn. Zeker niet.'<sup>125</sup>

De meeste officieren zijn positief over het strafmaatoverleg en lijken er graag aan mee te doen. Het is een concreet overleg waarin een duidelijk zichtbare bijdrage geleverd kan worden en dat duidelijk afgerond kan worden. Gek genoeg is bij het parket met de slechte discipline met betrekking tot het team- en officierenoverleg de discipline met betrekking tot het strafmaatoverleg juist heel goed (en bij het andere parket is het andersom: daar zijn bijna alleen ad hoc strafmaatoverleggen).

Net als met andere 'intervisie'-achtige overlegvormen kan een officier naderhand voor de vraag komen staan wat hij nu moet doen met de 'vrijblijvende' adviezen. Hoe vrijblijvend is een advies van de hoofdofficier van justitie? Of als het een advies is dat gedeeld wordt door de meerderheid van de aanwezigen? En hoe verhoudt het advies van personen die het dossier amper kennen (omdat ze zich niet hebben voorbereid op het overleg) tot het weloverwogen standpunt van de zaaksofficier? Het uitblijven van actieve controle alsmede de formeel toch onafhankelijke positie van de officier van justitie veronderstelt dat de uitkomst van een strafmaatoverleg niet bindend is. Gevoelsmatig kan dit toch anders liggen. Hoe dit conflict dan te duiden? Het lijkt primair een conflict tussen magistraat en ambtenaar, maar het kan ook zijn dat de officier als werker in een geval als dit eigenlijk aan de slag zou moeten om zijn collega's te overtuigen. Doet hij dat niet, dan is het niet het ambtelijke aspect maar het werkers-aspect dat hem belet om zijn magistratelijke rol naar behoren te vervullen.

123 Nr. 17.

124 Interview 4.

125 Interview 3.

### **8.9 Contact met verdachten en/of slachtoffers in het kader van de vervolgings- of afdoeningsbeslissing**

Contact met verdachten hebben officieren in de aanloop naar de zitting in de regel niet, afgezien van het bezoekje dat zij soms brengen in het kader van de voorgeleiding. Daar staat tegenover dat officieren zich soms uitgebreid laten voorlichten over de (persoon van de) verdachte. Dergelijke voorlichting is van belang in zaken waarin de eventuele (gedeeltelijke) ontoerekenbaarheid van de verdachte een rol kan spelen. Daarnaast kan het zijn dat de officier juist naar wegen zoekt om de verdachte niet in het reguliere detentietraject terecht te laten komen, omdat dat voor de spelende persoonlijkheidsproblematiek alleen maar een averechts effect zou kunnen hebben. Zo zag ik bijvoorbeeld op de weekdienst officieren proberen zo snel mogelijk een plaats voor een verdachte te vinden in een hulpverleningsinrichting, zodat bijvoorbeeld de voorlopige hechtenis geschorst kon worden onder de voorwaarde dat de verdachte zich daar zou laten behandelen (of dat op een snelrechtzitting een voorwaardelijke straf met die strekking zou kunnen worden opgelegd). Dergelijke interventies waren arbeidsintensief want alleen als alle puzzelstukjes op tijd op hun plaats vielen en de verdachte uiteindelijk instemde kon het scenario worden toegepast. Bovendien leek het nog van toeval afhankelijk te kunnen zijn of van een dergelijk arrangement ‘op maat’ sprake kon zijn. Ik zag bijvoorbeeld dat de officier die een bepaalde verdachte kort daarvoor op zitting had gehad in de weekdienst wederom met die verdachte werd geconfronteerd, waardoor hij toevallig beter maatwerk kon leveren dan anders het geval was geweest. Overigens bleek dat de rapportages over de verdachte – die in de regel worden opgesteld door een van de reclasseringsorganisaties of door (of in opdracht van) het NIFP – een obstakel konden zijn in de voortvarende afdoening van de strafzaak: de rapportages kwamen vaak (te) laat en voor de rechter kon het ontbreken van dergelijke rapportages een reden zijn om de zitting aan te houden.

In de situaties dat een officier echt aan de slag ging om op een voor de verdachte zinvol arrangement aan te sturen was mijns inziens echt de magistraat aan het werk. Voor de werker maakt het immers niet uit of de verdachte/veroordeelde in de gevangenis zit of ergens anders. Concreet beleid met betrekking tot dergelijke arrangementen is niet erg dwingend<sup>126</sup> en het is daarmee dus afhankelijk van de motivatie van de officier van justitie om zich in te zetten. Hooguit zou je kunnen oordelen dat het beleid (en misschien ook de motivatie voor de officier van justitie om zich in te zetten) niet vanuit het belang van de verdachte maar meer vanuit het belang van slachtoffers en veiligheid is geformuleerd.

---

126 *Aanwijzing advies, toezicht en naleving van voorwaardelijke sancties* (Str. 2010, 8767. M.i.v. 2013: *Aanwijzing voorwaardelijke vrijheidsstraffen en schorsing van voorlopige hechtenis onder voorwaarden*, Str. 2013, 5108).

Het ontbreken van persoonlijk contact met de verdachte staat in contrast met het feit dat contact met slachtoffers of nabestaanden in bepaalde zaken (zeden-, verkeersdelicten, de meer ernstige geweldsdelicten) gebruikelijk is. Door officieren gevoerde slachtoffergesprekken kwamen in de Maatwerkteams niet zo vaak voor. Er werd in voorkomende gevallen wel behoorlijk wat tijd voor uitgetrokken. Ik heb slechts enkele gesprekken bijgewoond. Ook hier gold weer dat het slachtoffergesprek in sommige gevallen op grond van beleidsregels moest plaatsvinden, terwijl een dergelijke tijdsinvestering voor een officier als werker in de regel niet te verantwoorden is. De officier als magistraat leek hier een beetje ambivalent: enerzijds werd het belangrijk gevonden maar anderzijds meende ik soms wat tegenzin waar te nemen. Van een directe relatie tussen deze individuele contacten en het nemen van vervolgings- of afdoeningsbeslissingen is mij niet gebleken.

Meer in algemene zin heeft het slachtoffer invloed op de vervolgingsbeslissing door zich te voegen als benadeelde partij, waardoor de officier in de regel een schadevergoedingsmaatregel aan zijn eis zal toevoegen.

Een officier van het Landelijk Parket vertelde mij dat in geval van internationale misdrijven de rol van slachtoffers op de zitting heel significant kan zijn.

‘Anders moeten we zelf vertellen hoe het is. Niemand kan dat beter doen dan het slachtoffer. Bij een eenvoudige mishandeling telt het wat minder zwaar omdat veel mensen zich er iets bij kunnen voorstellen en het rechttoe rechtaan is. Maar als je bezig bent met een onderzoek naar bijvoorbeeld hoe het is dat je vader wordt afgevoerd en nooit meer terugkomt, of als kleinkinderen worden weggenomen en je weet dat ze vermoedelijk zijn doodgehakt. We kunnen ons er veel bij voorstellen en als wij dat moeten zeggen kom je nooit verder dan clichés. En als het slachtoffer het zelf vertelt is dat wel heel anders en heel emotioneel. We hebben ook wel hele emotionele momenten gehad in de rechtszaal.’<sup>127</sup>

## **8.10 Rol van de rechtsprekende macht**

Zowel de verdachte als andere belanghebbenden (met name natuurlijk de slachtoffers) kunnen hun twijfels hebben bij de onderbouwing van de vervolgings- of afdoeningsbeslissing. In § 8.1 is aangegeven dat voor hen maar beperkt ruimte bestaat om hierover met de officier van justitie in dialoog te gaan. Dat voedt soms de discussie over de vraag of en hoe de vervolgings- of afdoeningsbeslissing aan een zekere controle onderhevig zou moeten zijn. De wet voorziet op een aantal punten in instrumenten om de vervolgings- of afdoeningsbeslissing door de rechter te laten toetsen: enerzijds door de mogelijkheid een klacht tegen niet-vervolgving in te dienen (art. 12 Sv), anderzijds door de verdachte de mogelijkheid te geven bezwaar te maken tegen de dagvaarding (art. 262 Sv). Met name de laatstgenoemde procedure laat slechts een zeer marginale, sum-

---

127 Interview 12.

miere toetsing door de rechter toe: de rechter in de bezwaarschriftprocedure tegen de dagvaarding wordt in beginsel niet geacht zich uit te laten over de opportuniteit van de vervolging.<sup>128</sup> Maar ook in artikel 12 Sv-procedures wordt terughoudend getoetst. Als argument wordt daar voor aangevoerd dat met name de opportuniteitscomponent van de vervolgings- of afdoeningsbeslissing zich niet leent voor rechterlijke toetsing omdat deze opportuniteit kenmerkend is voor de rol van het OM en dus onder de verantwoordelijkheid van het OM en daarmee onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Veiligheid en Justitie valt. Het is niet de bedoeling dat de politiek volledig onafhankelijke rechtsprekende macht het vervolgingsbeleid van het OM doorkruist.<sup>129</sup> Ook de inrichting van de procedure rondom de strafbeschikking laat dat zien. In de aanvankelijk door o.a. Knigge voorgestane inrichting van de strafbeschikking zou de rechter de rechtmatigheid van de beschikking beoordelen (wat met name toetsingsruimte ten aanzien van de vervolgingsbeslissing suggereert) en niet – zoals in de uiteindelijke regeling het geval is – overgaan tot een ‘gewone’ beoordeling van de strafzaak in zijn geheel.<sup>130</sup>

In de jurisprudentie wordt enige ruimte gelaten om de zittingsrechter de vervolgingsbeslissing te laten toetsen. Vervolgt het OM in strijd met zijn eigen strafvorderingsrichtlijnen, dan spreekt de rechter de niet-ontvankelijkheid van de officier van justitie uit. Er is wel betoogd dat de zittingsrechter daarnaast wellicht meer ruimte heeft dan hij zich realiseert.<sup>131</sup> In recente jurisprudentie heeft de HR echter aangegeven dat hier maar een beperkte ruimte ligt. Alleen zaken waarin een ‘apert onevenredige vervolgingsbeslissing’ is genomen horen niet thuis op de zitting.<sup>132</sup>

‘[I]n art. 167, eerste lid, Sv [is] aan het OM de bevoegdheid [...] toegekend zelfstandig te beslissen of naar aanleiding van een ingesteld opsporingsonderzoek vervolging moet plaatsvinden. De beslissing van het OM om tot vervolging over te gaan leent zich slechts in zeer beperkte mate voor een inhoudelijke rechterlijke toetsing in die zin dat slechts in uitzonderlijke gevallen plaats is voor een niet-ontvankelijkverklaring van het OM in de vervolging op de grond dat het instellen of voortzetten van die vervolging onverenigbaar is met beginselen van een goede procesorde (...). Een uitzonderlijk geval als zojuist bedoeld doet zich (...) voor wanneer de vervolging wordt ingesteld of voortgezet terwijl geen redelijk handelend lid van het OM heeft kunnen oordelen dat met (voort-

128 Zie bijvoorbeeld HR 21 januari 1986, *NJ* 1987, 663.

129 Corstens/Borgers 2014, p. 625-626.

130 Sikkema & Kristen 2012, p. 181-183.

131 Duker 2010.

132 HR 3 juli 2013, HR 2 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:7, *NJ* 2013, 563, m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen (Checkpoint). In dit arrest geeft de HR enige aanvulling op het criterium zoals eerder verwoord in HR 6 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX4280, *NJ* 2013/109, m.nt. T.M. Schalken. Zie ook Lindeman 2013.



zetting van) de vervolging enig door strafrechtelijke handhaving beschermd belang gediend kan zijn. In het geval van een zodanige, aperte onevenredigheid van de vervolgingsbeslissing is de (verdere) vervolging onverenigbaar met het verbod van willekeur (dat in de strafrechtspraak in dit verband ook wel wordt omschreven als het beginsel van een redelijke en billijke belangenafweging) [...]. [A]an het oordeel dat het OM om deze reden in de vervolging van een verdachte niet-ontvankelijk moet worden verklaard [dienen] zware motiverings-eisen te worden gesteld.’

Elders heb ik al eens een aantal voorbeelden gegeven van vervolgingsbeslissingen die aan de hand van dit criterium werden beoordeeld.<sup>133</sup> Ter illustratie haal ik hier het voorbeeld aan waarin een verdachte steeds opnieuw werd gedagvaard wegens het overtreden van de WAM (onverzekerd rijden) terwijl elke keer vast kwam te staan dat het op zijn naam gestelde voertuig feitelijk niet meer onder zijn beschikking was en daardoor van bestraffing geen sprake kon zijn. Correspondentie met de officier van justitie bleek niet mogelijk. De kantonrechter verklaarde de officier van justitie niet ontvankelijk in de vervolging:

‘De ervaring van deze kantonrechter is dat (...) onderzoek niet geschiedt en dat [de] burger (...) geen enkele inhoudelijke reactie krijgt. Wat hij krijgt, en dat vaak ook pas twee jaar later, is een dagvaarding van de officier van justitie bij het CVOM. Kennelijk interesseert het de officier van justitie bij het CVOM dus helemaal niets wat de goedwillende burger hem schrijft en de beschaving om behoorlijk te reageren kent hij ook niet. (...) De kantonrechter kan uit de eis van de officier van justitie (...) niet anders concluderen dan dat ook het OM zelf in deze zaak van mening is dat de vervolging van verdachte geen enkel doel diende. In elk geval heeft de officier van justitie niet aangegeven welk nut zijn vervolging heeft gediend. (...) Het gedrag van het CVOM, in deze zaak gelijk als in soortgelijke zaken, is niet rechtsstatelijk, drijft sommige goedwillende burgers tot wanhoop en kost de samenleving veel geld. Het is tijd dat er wat aan gedaan wordt.’<sup>134</sup>

De hierboven besproken jurisprudentie heeft betrekking op het complete spectrum van vervolgingsbeslissingen. Enerzijds gaat het om de uitermate moeizame problematiek rondom het gedoogbeleid ten aanzien van coffeeshops<sup>135</sup> en anderzijds om kleine, veelvoorkomende delicten.<sup>136</sup> De Hoge Raad heeft een generiek criterium willen formuleren. Of daarmee recht wordt gedaan aan de

133 Lindeman 2013, p. 292.

134 Kantonrechter Almelo 25 juni 2012 ECLI:NL:RBALM:2012:BW9600.

135 HR 3 juli 2013, HR 2 juli 2013, ECLI:NL:HR:2013:7, NJ 2013, 563, m.nt. P.H.P.H.M.C. van Kempen (Checkpoint).

136 HR 6 november 2012, ECLI:NL:HR:2012:BX4280, NJ 2013/109, m.nt. T.M. Schalken: het ging om een uit de hand gelopen ruzie tussen wandelaars in het bos waarin de verdachte een tak tegen het slachtoffer had aangegooid. Zie voor meer voorbeelden uit lagere rechtspraak Lindeman 2013, p. 290 e.v.

hedendaagse praktijk van het OM, en wat nu beoogd wordt met het criterium van de ‘redelijk handelende officier’ is echter voer voor discussie.<sup>137</sup> Vast staat inmiddels dat een ‘slechte’ vervolgingsbeslissing, zo zij al door de rechter kan worden beoordeeld, niet snel afgestraft wordt: de magistratelijkheid van de officier wordt zeer marginaal getoetst. De Hoge Raad blijft ook ten aanzien van mandatarissen consequent: mandaat is mandaat en het feit dat een beslissing is genomen door een mandataris maakt niet zonder meer dat de (zeer beperkte) toetsingsruimte van de rechter ruimer wordt.<sup>138</sup>

De autonomie van het OM is, als het gaat om het nemen van vervolgings- of afdoeningsbeslissingen, dus groot. Het is niet altijd zo geweest dat het OM zo’n grote autonomie had: in het verre verleden was het recht om te vervolgen afhankelijk van ‘rechtsingang’ waarover de rechter besliste. In de loop der tijd is de controle van de rechter op het werk van het OM echter sterk afgenomen. De rechter-commissaris heeft steeds meer aan bevoegdheid moeten inboeten. De Wet versterking positie rechter-commissaris<sup>139</sup> heeft hierin enige verandering gebracht, waardoor de rechter-commissaris, met name als het gaat om de voortgang van het onderzoek, weer wat meer macht heeft gekregen. Zo kan hij bijvoorbeeld nu aan de rechtbank vragen een verklaring dat de zaak beëindigd is uit te spreken (art. 36 Sv). Dit kan, zo is de theorie, voor de officier een goede stok achter de deur zijn om haast te maken met de zaak en op die manier kan dus een vervolgingsbeslissing geforceerd worden.

---

137 Buruma 2006; Lindeman 2013; Buruma 2015; Knigge 2016.

138 HR 15 oktober 2013, ECLI:NLHR:2013:947, *NJ* 2014, 145 m.nt. Schalken.

139 *Stb.* 2011, 600.

## Afronding Deel V

Het nemen van een vervolgings- of afdoeningsbeslissing is een van de primaire taken van het OM: is vervolging haalbaar en opportuun en, zo ja: welke vervolgingsmodaliteit wordt gekozen en welke strafmaat is passend? De gekozen vervolgingsmodaliteit heeft – als wordt gekozen voor buitengerechtelijke afdoening – consequenties voor de toegang van de verdachte tot de rechter, voor de mogelijkheden voor slachtoffers om zich als benadeelde partij te voegen en voor de mogelijkheid van het publiek om recht gedaan te zien worden. Officieren in een Maatwerkteam namen zelf minder regelmatig en minder nadrukkelijk concrete vervolgings- of afdoeningsbeslissingen dan ik van tevoren had verwacht. Vervolgingsbeslissingen werden door hen vaker in een eerder stadium (bijvoorbeeld tijdens de weekdienst) impliciet genomen en stonden alleen bij contra-indicaties nog ter discussie.

De Maatwerkofficieren hadden, zeker in de zaken waarin geen beleidsregels voorhanden waren, nog steeds een behoorlijk ruime beslissingsmarge. De optie om te kiezen voor een buitengerechtelijke afdoening leek door Maatwerkofficieren niet vaak gekozen te worden als richtlijnen daar niet specifiek op aanstuurden: de Maatwerkzaken leenden zich daar ook minder vaak voor. Tijdens de weekdienst of tijdens de ZSM-pilot werden dergelijke beslissingen wel genomen en lieten officieren soms zien ruim buiten de kaders van de richtlijnen te treden. Zij waren van oordeel dat de voorgeschreven eisen in sommige gevallen echt te hoog waren. Ten aanzien van de ter zitting te eisen strafmodaliteiten waren soms complexe belangenafwegingen te zien, waarin behandel-mogelijkheden, genoegdoening aan slachtoffers en een zekere mate van vergelding bij elkaar moesten komen. Net als bij het gezag over de opsporing, bleek ten aanzien van de vervolgingsbeslissing de officier niet meer altijd volledig als individu aan zet: in strafmaatoverleggen vond intervisie plaats over de te eisen strafmaat en/of -modaliteit en soms ook nog wel over de omvang van de vervolging.

Hoe verder het OM zijn posten naar voren schuift, hoe sneller zijn functionarissen de informatie over een strafzaak zodanig op een rij kunnen hebben dat zij daar beslissingen over kunnen nemen. Door de inrichting en organisatie van de opsporing wordt de vervolgingsbeslissing als zodanig vaak reeds genomen op het moment dat wordt besloten dat het ‘een zaak’ is. De beschikbaarheidsdiensten bieden vooral de mogelijkheid om snel en efficiënt te kunnen reageren

op de aangeboden zaken. Voorgeleiding of een dagvaarding voor een snelrechtzitting wordt snel geregeld. Informatie over de persoon van de verdachte is echter op die momenten vaak slechts beperkt voorhanden, waardoor de aan de beslissing ten grondslag liggende afwegingen in de regel toch vooral een formeel karakter lijken te hebben.

In de laatste decennia zijn beleidsregels een grote rol gaan spelen bij de beoordeling van strafzaken. Mede door deze beleidsregels worden steeds meer strafzaken door mandatarissen beoordeeld. De meeste vervolgings- of afdoeningsbeslissingen op een parket werden tijdens de onderzoeksperiode genomen door parketsecretarissen en administratief-juridisch medewerkers van het Standaardzakenteam, binnen een fijnmazig, geautomatiseerd stelsel van richtlijnen. Het afwijken van richtlijnen was mogelijk, maar dit betekende een extra controle. Het bleek dat veel mandatarissen liever conform de richtlijnen oordeelden. Soms kon het beoordelingssysteem enigszins worden gestuurd, door strafverhogende of strafverlagende variabelen binnen het ‘delictscenario’ te veranderen.

Uit de gehanteerde, door beleid gedomineerde, mandaatconstructie bleek dat de officieren werkten in een organisatie waarin hen in Standaardzaken de beslissing uit handen was genomen. Officieren hielden geen actief toezicht op deze mandatarissen in de Standaardzakenteams en het terugkoppelen van achteraf geconstateerde fouten of vergissingen gebeurde niet op structurele basis. Door het generieke karakter van het door de hoofdofficier gegeven mandaat was er geen directe relatie tussen de officieren en de mandatarissen. Officieren konden last hebben van beoordelingsfouten van mandatarissen doordat zij met een slecht voorbereide zaak op zitting kwamen te staan. Zij hadden niet altijd voldoende mogelijkheden om fouten in de voorbereiding nog te herstellen: een eenmaal genomen vervolgingsbeslissing die bijvoorbeeld uitdraait op een dagvaarding kan kort voor de zitting niet zonder problemen worden teruggedraaid. Dat zou in strijd zijn met de afspraken met de rechtbank. Dergelijke fouten werden de officieren niet individueel aangerekend wat – gezien de werkwijze – niet onterecht is want zij zouden vaak niet de mogelijkheid hebben gehad de fout te verhinderen. Officieren voelden zich dus niet zo verantwoordelijk voor het werk van de mandatarissen. Dit werd versterkt doordat de kwaliteitsbewaking van de Standaardzakenteams niet primair op officiersniveau plaatsvond. Het was onder officieren en parketsecretarissen in het Maatwerkteam bekend dat er veel te verbeteren viel aan de kwaliteit van het werk van de Standaardzakenteams. Concrete actie op dit punt werd door hen niet genomen. Officieren realiseerden zich dat daardoor verdachten met de verkeerde beslissing geconfronteerd kunnen worden: een bekeuring in een zaak die eigenlijk niet te bewijzen is, een dagvaarding waar volstaan had kunnen worden met een transactie of een strafbeschikking (of vice versa). Bovendien wisten officieren dat de buitengerechtelijke afdoening soms hogere straffen opleverde dan vervolging bij de rechter. Van beleidssepots is bijna geen sprake meer. De vele afdoenings-

modaliteiten en de gestroomlijnde beslissingsprocessen maken dat er op bijna elk potje wel een dekseltje past en dat in veel eenvoudige zaken de vervolging een min of meer administratief proces is.

In dit deel van het onderzoek is al veel gezegd over de verhouding tussen de rollen van officier als magistraat, werker en ambtenaar in deze context. Daar waar de officier een vervolgings- of afdoeningsbeslissing moet nemen, weegt, zeker als de opportuniteit van de vervolging ter discussie staat, zijn magistratelijke oordeel mee. Daar staat tegenover dat de vervolgingsbeslissing in bepaalde categorieën zaken een voldongen feit kan lijken: door de voor geleiding of (in zogenoemde haalzaken) de reeds geleverde onderzoeksinspanningen is de vervolgingsbeslissing in een vroeg stadium al impliciet genomen.

Het bepalen van de strafeis/strafmaat – zeker in het kader van de buitengerechtelijke afdoening een aspect van de afdoeningsbeslissing – wordt bij officieren deels beïnvloed door richtlijnen, maar de officier gebruikt zijn vrijheid om van de richtlijnen af te wijken. Dit wordt soms anders als het gaat om de eisen ter zitting, zeker indien al een transactie of een strafbeschikking is aangeboden. De officier zal hier dan in beginsel in meegaan omdat het OM met één mond moet praten. Maar ook hier gebruiken officieren de vrijheid om hun eis aan te passen aan de bijzondere omstandigheden van het geval, waardoor die lager kan uitvallen. Bovendien weten zij dat de rechter uiteindelijk het laatste woord heeft en hun eis niet altijd volgt.

De vervolgings- of afdoeningsbeslissingen worden dus aan alle kanten beïnvloed door beleidsregels. Deze invloed is wellicht wel anders dan Van de Bunt destijds vermoedde. Het feit dat het opportuniteitsbeginsel in de tussenliggende jaren toch weer een stuk stringenter lijkt te worden geïnterpreteerd en toegepast, maakt dat van beleidssepots in vergelijking tot de jaren 1970 en 1980 veel minder sprake is. Dat is niet alleen toe te schrijven aan beleidskeuzes en ook niet aan de beleidsregels. Deze schrijven zelden voor dat vervolgd *moet* worden: de officier van justitie behoudt de vrijheid een zaak te seponeren. Echter: de hele cultuur en organisatie van de strafrechtspleging is in 2011 zodanig, dat beleidssepots minder in het systeem zitten. Dit komt ook doordat de meeste beslissingen door mandatarissen genomen worden: zij hebben (althans zo ervaren zij het) de ruimte niet om zaken ‘zomaar’ te seponeren. Vervolgen is met een druk op de knop gebeurd en met het vervolg van het proces hebben de mandatarissen in de regel nauwelijks meer iets te maken. De officier als ambtenaar weet dat het gebeurt maar heeft geen rechtstreekse invloed of verantwoordelijkheid: de hoofdofficier is, als mandans, de formele verantwoordelijke. De gemandateerde vervolgings- of afdoeningsbeslissing, beheerst door beleidsregels, is institutioneel ingebed. De officier hoeft er eigenlijk geen actieve rol in te spelen: het proces onttrekt zich geheel aan zijn blikveld. Deze afstand tot de ‘ongegradueerden’ is echter niet meer te karakteriseren als één van de door Van de Bunt geformuleerde ‘sociaal gevestigde handelingspatro-

nen binnen de magistratuur om onafhankelijkheid in stand te houden'.<sup>1</sup> Eerder is de afstand een gevolg van de organisatiestructuur en als zodanig juist geen relevante factor meer voor het in stand houden van de magistratelijkheid van de officier van justitie.

De praktijk laat zien dat de mandatarissen zichzelf in (veel) mindere mate de ruimte toemeten om rekening te houden met specifieke omstandigheden van het individuele geval. De opportuniteit van de vervolging en/of de redelijkheid van de strafmaat zijn in veel mindere mate factoren die door hen bij de besluitvorming worden betrokken. De magistratelijkheid die bij de vervolgings- of afdoeningsbeslissing mag worden verwacht lijkt niet in alle gevallen aanwezig: officieren geven aan soms zaken op zitting te krijgen waarin onvoldoende bewijs zit, waarin fouten in de tenlastelegging zijn gemaakt of waarin de aangeboden transactie hoger is dan de straf die de rechter in de regel pleegt op te leggen. De officier heeft soms de mogelijkheid om te corrigeren, maar deze mogelijkheden kan hij niet proactief opzoeken. Pas als de zaak op zijn bureau komt, kan hij er 'magistraal eigenaar' van worden. En zelfs dan zijn er organisatorische en institutionele beletselen die hem ervan weerhouden om te doen wat hem als meest juist voorkomt. Kortom: de mogelijkheden voor de individuele officier om zorg te dragen voor magistraal maatwerk in *alle* zaken zijn uitermate beperkt. Niet omdat hij als ambtenaar en/of als werker gedwongen wordt om zaken 'onmagistraal' te beoordelen, maar omdat deze beoordeling zijn taak niet meer is, terwijl hij over degene wiens taak het wel is niet rechtstreeks zeggenschap heeft.

De ideaaltypische rollen magistraat, werker en ambtenaar zijn nog overduidelijk aanwezig in de vervolgings- of afdoeningsbeslissing. Zij lijken op dit vlak echter niet meer bij uitsluiting verenigd in de functionaris officier van justitie. De inrichting en organisatie van de opsporing, de automatisering en de invulling die in de praktijk aan de mandaatconstructie is gegeven creëren een wisselwerking tussen het OM en zijn functionarissen. Sommige processen zijn daardoor feitelijk aan de invloed van de individuele officier onttrokken, terwijl ook deze processen op hun beurt weer worden beïnvloed door opportuniteitsoverwegingen, praktische overwegingen en beleidsmatige overwegingen.

Het gevolg hiervan is dat er een 'afdoeningsmachine' is gaan draaien die steeds verder af is komen te staan van individuele betrokkenheid van officieren. De beoordeling van strafzaken werd aan steeds minder hooggeschoold personeel overgelaten, in sommige gevallen zelfs niet eens meer op het parket zelf. Er werd primair gekeken naar de delict-sanctie-combinatie die het best past. Voor de medewerkers van het Standaardzakenteam was vervolging of buitengerechtelijke afdoening min of meer het uitgangspunt. Dit terwijl juist in die lichte, veelvoorkomende strafzaken de vraag of het vervolgings-

---

1 Zie hoofdstuk 1.

belang opweegt tegen andere belangen nog regelmatig kan spelen.<sup>2</sup> Door de vervolgings- of afdoeningsbeslissing daar in een confectieprocedure te laten plaatsvinden werd het opportuniteitsbeginsel eigenlijk buitenspel gezet. Op dit punt is de angst van Van de Bunt werkelijkheid geworden. Officieren kwamen situaties tegen waarin de door de politie aangeleverde onderbouwing van het dossier onvoldoende kritisch was beoordeeld. Niemand was in feite ‘eigenaar’ van deze strafzaken, die in veel gevallen toch de nodige impact kunnen hebben op de verdachte en/of de slachtoffers. Frustratie over deze gang van zaken was bij officieren duidelijk aanwezig, maar niemand achtte zich geroepen of bij machte er concreet iets aan te doen. De rechter kan hier niet corrigeren, omdat deze van de Hoge Raad slechts zeer terughoudend mag toetsen.

Als ik deze ‘bulkzakenstroom’ buiten beschouwing laat, zie ik in de Maatwerkteams een hele andere officier aan het werk. Officieren en parketsecretarissen in de Maatwerkteams konden in hun eigen zaken maatwerk leveren. Zij namen niet op dagelijkse basis op grote schaal vervolgingsbeslissingen en hoefden dus ook geen arrangementen te bedenken om deze werklast controleerbaar te houden. Logistieke obstakels in de organisatie, bijvoorbeeld met betrekking tot het plannen van de zittingen, konden zij echter niet zo makkelijk op individuele basis oplossen. Maatwerkofficieren konden wel degelijk zeer zorgvuldige afwegingen maken in moeilijke strafzaken waarin veel belangen spelen. Hoewel ook voor deze officieren vervolging het uitgangspunt lijkt te zijn (al dan niet doordat op de weekdienst in een vroeg stadium door de beslissing om voor te geleiden al een voorschot op de vervolgingsbeslissing was genomen), wordt er – zeker in de aanloop naar de zitting – op verschillende momenten goed nagedacht over de invulling en de omvang van de vervolging. Deze officieren hebben nog steeds met beleidsregels te maken en werken soms met zaken waarvoor ook vanuit de parketleiding (en soms zelfs bij het College en de minister) belangstelling is. Vervolgingsbeslissingen kunnen dan aan de orde komen tijdens een zicht op zaken-overleg of een reflectiekamer, waarin de officier zijn bevindingen afstemt met het Bureau Recherche en/of collega-officieren. Ook tijdens het strafmaatoverleg kan een officier nog een keer met zijn collega’s van gedachten wisselen over de te vorderen strafmodaliteit en –maat. Deze overleggen zijn inmiddels geïnstitutionaliseerd en maken de officier enerzijds minder kwetsbaar, terwijl hij anderzijds een deel van zijn autonomie inlevert. Dit lijken de officieren er, gezien de doorgaans (zeer) positieve grondhouding ten opzichte van vooral de strafmaatoverleggen, graag voor over te hebben.

---

2 Knigge 2016, p. 226.





DEEL VI

AFRONDING, ANALYSE EN CONCLUSIES



## Afronding en analyse

### **10.1 De geobserveerde officieren: werkers, ambtenaren en magistraten binnen een institutie**

Met uitermate veel belangstelling en plezier heb ik gedurende een jaar officieren van justitie geobserveerd. De ongelooflijke veelzijdigheid van hun werkzaamheden, de dynamiek van de organisatie en de flexibiliteit en het improvisatievermogen waarover officieren dienen te beschikken hebben mij verrast en verbaasd. Officieren vervullen een sleutelrol in de strafrechtspleging en vervullen hun taken vol overgave: zoals voor zoveel functionarissen in de publieke sector is het werk voor hen niet zomaar een baan. De focus van mijn onderzoek lag op gewone officieren die meer alledaagse strafzaken behandelen. Dit zijn niet de officieren die zich maanden- of zelfs jarenlang vastbijten in één onderzoek. Zij hebben elke week zittingen, leiden verschillende opsporingsonderzoeken en hebben daarnaast nog een waaier aan andere taken. Zij voldoen niet aan het clichématige beeld van de verbeterde crimefighter of de verheven magistraat in de ivoren toren. De officieren werken hard, maken lange dagen, en zijn vaak ook 's avonds en in het weekend nog bezig. Maar: het werk is nooit af en het kan altijd beter.

Een onderzoek naar bepaalde spanningen die officieren in hun werk ervaren, levert uiteindelijk naar zijn aard verslaglegging op die vooral inzoomt op die spanningen, op dilemma's, op discussie over de wenselijkheid of aanvaardbaarheid van bepaalde gevolgen en op beschouwingen op de toekomst. Daarmee doe ik dan geen recht aan alle dingen die wél goed gaan. Er waren tijdens mijn veldwerk dagen waarop er – in mijn beleving – eigenlijk niets gebeurde. Dat waren dan de dagen waarop officieren in volledige harmonie met zichzelf en hun omgeving hun werk hadden gedaan, dat er geen vuiltje aan de lucht was. Natuurlijk waren die dagen er. De lezer wordt aangemoedigd dit in het achterhoofd te houden bij het lezen van de navolgende afrondende en concluderende beschouwingen.

De taken van het OM worden uitgevoerd door de 'leden van het OM': vooral officieren van justitie. Deze officieren worden aangestuurd door hoofdofficieren, die op hun beurt weer worden aangestuurd door de procureurs-generaal. Rechtstreekse, individuele, aanwijzingen vanuit het College van procureurs-

generaal aan een officier van justitie zijn echter zeldzaam: het ‘top-down’ management vindt plaats aan de hand van beslissingen omtrent de inrichting van de organisatie en aan de hand van beleidsregels, die invulling geven aan de wettelijke taak van het OM. Deze beleidsregels komen tot stand in nauw overleg met enerzijds het Ministerie van Veiligheid en Justitie en anderzijds een vertegenwoordiging binnen het OM. Het OM is aldus in de afgelopen decennia een institutie geworden die niet alleen staat voor de taak van ‘handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde’, maar, in ieder geval in de woorden van de Minister van Veiligheid en Justitie, tevens verantwoordelijk is ‘voor het realiseren van de door het kabinet gestelde doelstellingen op het gebied van opsporing en vervolging’.<sup>1</sup> Dit onderzoek heeft niet als doel gehad om het proces tussen overheid (en dan vooral het Ministerie van Veiligheid en Justitie) en het OM in kaart te brengen en te duiden. Ik volsta hier met de opmerking dat dit een dialectisch proces is, waarbij volksvertegenwoordiging, regering en OM elkaar continu van informatie, wensen en ervaringen voorzien op basis waarvan dan verwachtingen worden uitgesproken en eisen worden gesteld. Het product van dat proces bepaalt de werkomgeving van de officieren van justitie die ik heb geobserveerd.

Officieren zijn in ieder geval gebonden aan wetgeving en aan de beleidsregels van het OM. Zij zijn ook afhankelijk van de (on)mogelijkheden van de organisatie van het OM. Bovendien moet worden samengewerkt met organisaties als politie en rechtspraak, die ieder ook weer hun eigen (on)mogelijkheden hebben. De wet is met betrekking tot een aantal elementaire taken van de officier echter vaag. Het opportuniteitsbeginsel, de vervolgings- of afdoeningsbeslissing, het gezag over de politie: het zijn wezenlijke begrippen voor de taken van de officier, die nauwelijks afgebakend zijn. De beleidsregels geven aan sommige zaken nadere invulling, maar stipuleren vaak ook dat de officier discretionaire ruimte behoudt. Bovendien zijn de precieze functie en reikwijdte van deze beleidsregels niet altijd duidelijk vastgelegd. De op papier toch grote discretionaire ruimte van officieren van justitie ademt een vertrouwen in hen uit dat kan worden verklaard uit de waarden die de officier vertegenwoordigt. Magistratelijkheid is daarin nog steeds een sleutelbegrip: onafhankelijkheid, transparantie, integriteit, kwaliteit, focus op materiële waarheidsvinding, objectiviteit en het in acht nemen van (en dus kennis hebben van) zowel het algemene als het individuele belang, dit alles steeds binnen de grenzen van het recht en de beginselen van een goede procesorde. Iemand die zulke waarden nastreeft, behoeft daarnaast geen strak keurslijf. Toch heeft een officier in zijn dagelijkse werk te maken met beleidsmatige en organisatorische invloeden op

---

1 MvT bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met de samenstelling van het College van procureurs-generaal, *Kamerstukken II* 2015/2016, 34404, nr. 3 (MvT), p. 1-2 (de wet is inmiddels aangenomen: *Stb.* 2016, 361), zie verder § 10.3.5.

zijn magistratelijke besluitvorming. Van de Bunt heeft enkele decennia geleden de spanningen die officieren ervaren geduid door drie ideaaltypische rollen van officieren van justitie te benoemen: de werker, de ambtenaar en de magistraat. Mijn observaties wijzen uit dat deze rollen nog steeds herkenbaar zijn en dat officieren bij de invulling van hun taken nog steeds aanlopen tegen spanningen tussen de drie rollen. De invulling van de rollen is echter in de afgelopen decennia wel veranderd. Bovendien is er door de institutionalisering van het OM een dimensie bijgekomen die ook van invloed is op de invulling van de rollen en de spanningen ertussen.

De *officier als ambtenaar* werkt voor een geïnstitutionaliseerd OM, waarin beleid vrijwel allesbepalend is. Dit beleid heeft vele gezichten en vrijwel geen enkel aspect van het werk van officieren kan er los van gezien worden. Naarmate het OM meer en meer in een symbiotische verhouding met politiek en maatschappij verwickeld raakt, wordt op meer terreinen beleid geformuleerd waarin steeds weer doorklinkt dat de afweging die een officier in concrete gevallen moet maken in ieder geval betrekking moet hebben op een aantal in het beleid genoemde belangen. Daarbij gaat het overigens niet altijd om rücksichtslos over de organisatie uitgestort beleid waarnaar iedereen zich maar te voegen heeft. Het tegenovergestelde komt ook voor: officieren die zo gewend zijn aan (of gesteld zijn op) een beleidsmatig kader, dat zij vinden dat bepaalde zaken juist (sneller) beleidsmatig zouden moeten worden aangepakt. De generatie door mij geobserveerde officieren laat daarmee zien dat beleidsmatige verwezenlijking van waarden en doelen in zekere zin vanzelfsprekend is geworden: onbegrensde autonomie is ook niet zaligmakend.<sup>2</sup> Paradoxaal genoeg wordt het uitblijven van beleid soms dus óók afgekeurd.

Dit onderzoek focust onder meer op door beleid beïnvloede beslissingen die officieren *qualitate qua* moeten nemen. Primair zijn dan de beleidsregels van het College van procureurs-generaal in de vorm van aanwijzingen en richtlijnen relevant. Het bestaansrecht van deze beleidsregels staat doorgaans buiten discussie. Dat een vervolgings- of afdoeningsbeslissing of de beslissing om bepaalde opsporingsbevoegdheden te gebruiken mede aan de hand van een beleidsregel moet worden genomen, wordt als gegeven geaccepteerd. Daar moet dan wel meteen bij geconstateerd worden dat – met name in het geval van de strafvorderingsrichtlijnen – het streven naar eenheid en rechtsgelijkheid op zichzelf óók als een magistratelijk streven is te karakteriseren.

---

2 Hoogleraar sociologie Christien Brinkgreve zegt dat de ‘veertigers van nu’ de drang naar vrijheid en autonomie uit de jaren 1960/1970 afzetten tegen een roep naar ‘grenzen en regels’: ‘Mensen zeggen tegelijk: wie denk jij dat je bent om iets over mij te zeggen te hebben, en in dezelfde adem: zeg me wat ik moet doen’: Hans Steketee, ‘De pragmatische generatie’, *NRC Handelsblad* 2 februari 2013, Z&Z, p. 16-17. Brinkgreve is hier aan het woord over haar boek *Het verlangen naar gezag* (Atlas Contact Uitgeverij 2012).

In een wat minder rechtstreekse context speelt beleid een rol bij de genoemde verwerving van strafzaken. Landelijk en lokaal gemaakte afspraken zijn bepalend bij het selectieproces met betrekking tot het verdelen van politiecapaciteit. Dit selectieproces is weliswaar lang niet voor alle officieren dagelijkse kost, maar het bepaalt toch voor een deel waaraan zij hun tijd besteden. Daar staat echter tegenover dat veel officieren ervaren dat het zaaksaanbod nog erg wordt bepaald door de waan van dag.

Nu kan de vergaande beleidsvorming, zeker op het terrein van strafvorderingsrichtlijnen, niet los gezien worden van de ontwikkeling dat bepaalde taken en bevoegdheden van de magistraten gemandateerd zijn aan niet-magistratelijke parketmedewerkers. Deze mandatarissen, die een zeer verschillend opleidingsniveau kunnen hebben, moeten snel en efficiënt werken en een beperkte beoordelingsruimte hebben. Met name de Polaris-richtlijnen leken, zeker in combinatie met het BOS-systeem, dit werkproces te faciliteren. Maar intussen golden de richtlijnen ook voor de officieren. Deze officieren lijken het heel normaal te zijn gaan vinden dat zij met deze richtlijnen moeten werken en dat de vrije beslissingsruimte die zij als individuen hebben op dit punt beperkt is. De officieren laten echter ook zien (de een meer dan de andere) dat zij bereid zijn af te wijken van de beleidsregels. Bepaalde richtlijnen worden ‘draconisch’ gevonden.

Het beleid ziet ook steeds meer op verantwoording afleggen. In de verbeterprogramma's zijn maatregelen genomen die een klimaat moeten bewerkstelligen waarin officieren leiding geven aan de opsporing met ‘betrokken distantie’ tot de politie. In gevoelige zaken is er bijvoorbeeld intervisiebeleid en ook op het vlak van de operationele besluitvorming is er een vinger aan de pols. Officieren spelen niet meer een eigenstandige, individuele rol. Dit beleid is van een heel andere orde dan de hiervoor genoemde aanwijzingen en richtlijnen: het beïnvloedt niet primair de inhoud van de beslissing, maar het proces van de totstandkoming van de beslissing. Dat proces was lange tijd nog vormvrij, maar wordt inmiddels dus steeds meer in dwingende structuren gegoten.

Voor wat betreft de *officier als werker* geldt dat deze vrijwel altijd afhankelijk is van ondersteuning door o.a. politie, administratie en parketsecretarissen. Om opsporingsbeslissingen (met name BOB-bevelen of vorderingen bij een voorgeleiding) snel aan de administratieve eisen te kunnen laten voldoen, werken de officieren met modelbeslissingen. In het administratieve proces is de officier dan afhankelijk van de door de politie aangeleverde informatie. De officier heeft zelf geen tijd om processen-verbaal ter onderbouwing van bevelen te schrijven en heeft er belang bij dat de politie de informatie zo aanlevert dat deze in het ‘format’ past en de beslissing snel formeel genomen kan worden: sturing vindt soms meer plaats op de vorm dan op de inhoud. Daarbij geven officieren regelmatig aan dat de kwaliteit van de politie soms tekortschiet. De politie heeft op haar beurt ook het nodige aan te merken op het OM. Ondanks de bezwaren over het functioneren van de politie geven verschillende officieren echter aan niet méér zeggenschap te willen hebben over de organisatie en

samenstelling van de politie. Daarbij speelt mee dat zij in hun huidige werkproces geen ruimte zien voor uitgebreidere aansturing van de politie. Verder wordt de ‘betrokken distantie’ als argument opgevoerd. Daarnaast lijkt het feit dat verantwoordelijkheden op afstand kunnen worden gehouden een rol te spelen. De officier schikt zich er aldus in dat de kwaliteit van zijn werk afhangt van de input van de politie, hetgeen bijvoorbeeld blijkt uit het feit dat het selectieproces van strafzaken in belangrijke mate afhangt van door de politie aangeleverde gegevens.

De verbeterprogramma’s met betrekking tot de strafrechtspleging hebben er intussen toe geleid dat officieren binnen een duidelijker gestructureerde organisatie moeten werken, waarbinnen hun handelen transparanter is en waarbinnen vaker – gevraagd en ongevraagd – verantwoording moet worden afgelegd over bijvoorbeeld de voortgang van een opsporingsonderzoek.

Vanuit de organisatie worden meer maatregelen genomen om het werkproces van officieren zoveel mogelijk te stroomlijnen. Goede voorbeelden hiervan zijn de weekdienst, de ‘BOB-kamer’ ter administratieve verwerking van (opsporings)bevelen, de zogenoemde verkeerstoren voor het appointeren van strafzaken of het mandaat aan parketsecretarissen en administratief-juridisch medewerkers. Deze infrastructuur kan wel leiden tot automatismen.

Met betrekking tot de weekdienst kan dan worden gewezen op het feit dat officieren vaak wordt gevraagd om een voorgeleidingsbeslissing te nemen. De beslissing om voor te geleiden is vaak een ‘alles-of-niets’ keuze tussen voorgeleiden of heenzenden (wat een ‘loopzaak’ zou betekenen). De beslissing om voor te geleiden is organisatorisch gezien een laagdrempelige beslissing: er wordt een goed geoliede machine in werking gezet. Hetzelfde geldt voor het gebruik van (super)snelrecht: ook hier kunnen officieren makkelijk kiezen voor een georganiseerd traject, waarmee loopzaken worden voorkomen. Alternatieven voor de voorgeleiding of snelrecht waren vaak minder makkelijk toegankelijk en (dus) bewerklijker en daar leek derhalve minder vaak voor te worden gekozen.

De door de BOB-kamers gefaciliteerde praktijk met betrekking tot de administratieve verwerking van door de officier gegeven bevelen, die op een centraal punt worden aangemaakt en op de weekdienst konden worden ondertekend, bracht het risico met zich dat de controle die de officier verondersteld werd te houden op de opsporing, in de lucht bleef hangen.

De verkeerstoren (zeker in samenhang met landelijk en lokaal geldende afspraken) kan weer bewerkstelligen dat zaken op zitting worden geappointeerd die daar in feite (nog) niet rijp voor zijn, terwijl de afspraken die met de rechtbank zijn gemaakt om efficiënt met zittingsruimte om te gaan weer betekenen dat te elfder ure intrekken van de dagvaarding geen mogelijkheid behoort te zijn.

In het Standaardzakenteam werden zonder toezicht van officieren van justitie op grote schaal vervolgings- of afdoeningsbeslissingen genomen. Het gebruiken van een mandaatconstructie lijkt bij uitstek een instrument waarmee

de officier als werker gefaciliteerd wordt. Als individu kan de officier de mandaatconstructie echter niet gebruiken: het mandaat is generiek en loopt via de hoofdofficier. De selectie en toedeling van werk aan mandatarissen geschieden geheel buiten officieren om. De door mij geobserveerde praktijk liet zien dat het meestal pas in een heel laat stadium was dat een officier alsnog in dergelijke strafzaken betrokken kon worden. In dat stadium bleek dan geregeld dat de kwaliteit van de voorbereiding van de zaken door het Standaardzakenteam te wensen overliet. De mogelijkheden die er dan nog waren om de zaak naar zijn hand te zetten waren beperkt en veel officieren ervoeren deze zakenstroom als een werklast die zij zouden kunnen missen als kiespijn. Daarbij waren zij zich er dan wel van bewust dat de *buitengerechtelijke* afdoeningen via het Standaardzakenteam kwalitatief wellicht ook niet aan de maat zouden zijn en/of zwaardere straffen opleverden dan de rechter zou opleggen.

De officier als werker maakt, kortom, keuzes die het hem mogelijk maken snel door te kunnen gaan. Veel van die keuzes hebben betrekking op voorgesorteerde procedures die een voorspelbaar verloop hebben. Het afwijken van deze gebaande paden brengt het risico met zich dat er veel meer tijd besteed moet worden aan een klus. In sommige gevallen ligt de keuze niet eens meer bij de officier zelf maar bepaalt de organisatie welke werkzaamheden op welke wijze aan wie worden uitbesteed. Toch kan de officier bijna niet anders dan deze status quo voor lief nemen. Opsporingsonderzoeken spelen zich af in hectiek: beslissingen moeten snel worden genomen. De opsporing is zo ingericht dat de politie de informatie zó aandient dat zij moeiteloos verwerkt kan worden in het administratieve proces. De officier fiatteert en formaliseert. Daarnaast wordt door automatisering en schaalvergroting het werkproces steeds complexer: niet alleen bij de parketten maar ook bij de politie en bij de rechtbanken. Daardoor wordt het voor individuen steeds minder makkelijk om op eigen houtje iets ‘anders’ te doen. De rol van werker, de rol waarin de officier binnen zijn handelsruimte probeert werkprocessen zo efficiënt mogelijk in te richten, lijkt steeds kleiner te worden: de waan van de dag en de bureaucratie regeren.

Officieren zijn nog steeds *magistraten*. De ‘verheven’ magistraat zien we vandaag de dag niet meer zo terug in de parketten. De officieren zijn vaak vlotte, moderne mensen die niet snel het stempel van ‘stoffige jurist’ zullen krijgen. Zij omringen zich op de parketten met parketsecretarissen die vaak van een vergelijkbare sociale klasse zijn en ook hoger onderwijs hebben genoten. De magistratelijkheid van officieren wordt in deze context dus niet meer gefaciliteerd door hun positie ten opzichte van ‘ongegradueerden’ of hun wezenlijk andere sociale achtergrond. Dat zijn factoren die in onze hedendaagse maatschappij op heel veel vlakken aan betekenis hebben ingeboet. Inhoudelijke en normatieve discussie met parketsecretarissen was niet ongewoon. De wettelijke verankering van hun gezag, de hiërarchie en de intervisie met andere officieren waren wel factoren die de magistratelijkheid faciliteerden en die de officieren onderscheidde van de overige parketmedewerkers.



Deze magistraten richten zich al lang niet meer vooral op het proces voor de rechter. Sterker nog: de stelling kan zelfs verdedigd worden dat hun magistratelijke rol vooral naar voren komt in de relatie tot de opsporing. De officier wordt in het PVOV het juridisch geweten van de opsporing genoemd, die met betrokken distantie leiding geeft aan het onderzoek. Tezamen met zijn wettelijk verankerde gezag, geïnstrumentaliseerd in een bevelen- en vorderingenstructuur, kenmerkt dit ten aanzien van het opsporingsonderzoek de meerwaarde van zijn ambt. Dit terwijl ten aanzien van de vervolgings- of afdoeningsbeslissing de rol van de officier in sommige gevallen juist zeer ver uit het zicht is verdwenen.

‘Ontzag’ vanuit de politie voor de, doorgaans hoger opgeleide en uit een andere sociale klasse afkomstige, officier is niet vanzelfsprekend: net als in veel andere branches is de politie zich meer bewust van de macht van het werkvolk met de ‘poten in de modder’. In het verleden hebben we gezien dat daardoor de greep van het OM (en dus van de officieren) op de politie verslaptte: de gezags-, normerings- en organisatiecrisis die in de jaren 1990 naar boven kwam moest worden opgelost met regelgeving die – veel meer dan voorheen – in detail vaststelde wat de politie wel en niet zelfstandig mag doen. Het gezag van de officier moest worden afgedwongen: zijn vanzelfsprekende, verheven gezag, voortvloeiend uit zijn magistratelijkheid, was niet voldoende meer. In de door mij geobserveerde dagelijkse praktijk spelen indringende gezagsconflicten inmiddels nauwelijks een rol: mede door de wettelijke en beleidsmatige inbedding van de officier van justitie in veel besluitvormingsprocessen in het kader van het opsporingsonderzoek kan de politie domweg niet om hem heen. Het is echter een illusie om te denken dat officieren te allen tijde gezag hebben over de opsporing, waarbij dan ook nog de vraag kan spelen of gezag gelijk staat aan ‘leiding’ en/of ‘macht’ over de opsporing. De officier is namelijk nog steeds sterk afhankelijk van de politie: als hij niet de juiste of volledige informatie krijgt, beïnvloedt dit uiteraard zijn beslissingen. Dit speelt zowel bij beslissingen die in het kader van concrete opsporingsonderzoeken moeten worden genomen als bij beslissingen die in het kader van selectie en verwerving van strafzaken moeten worden genomen. Dit ‘informatiegat’ levert het risico op dat een officier niet alle relevante belangen in zijn beslissing kan afwegen waardoor de magistratelijkheid van die beslissingen in gevaar kan komen.

Door gerechtelijke dwalingen en een aantal andere minder geslaagd verlopen onderzoeken zijn binnen het OM verbetermaatregelen genomen om de magistratelijke ‘betrokken distantie’ van de officier tot het opsporingsonderzoek te waarborgen. In de door mij geobserveerde praktijk was sprake van een vaak nadrukkelijk geventileerd besef van het risico van zogenoemde ‘tunnelvisie’. Overigens was de rol van de officier in de meeste (kleinere) opsporingsonderzoeken, mede door de veelheid aan andere werkzaamheden, niet zodanig dat van een concreet risico van verlies van distantie sprake leek te zijn.

De officieren in de door mij geobserveerde Maatwerkteams krijgen idealiter te maken met strafzaken die ‘maatwerk’ behoeven en waarin de magistratelijke rol dus nodig is. Daarmee – en met de naam ‘Standaardzaken’ voor het andere

team – wordt gesuggereerd dat er zaken zijn die eigenlijk geen maatwerk behoeven. Ook de organisatie, die de standaardzaken in beginsel daadwerkelijk buiten de directe invloedssfeer van de officieren houdt, draagt bij aan dit onderscheid. Daarmee wordt wel bewerkstelligd dat een groot aantal zaken eigenlijk in het geheel niet door officieren wordt gezien. Van de mandatarissen die de zaken wel zien kan betwijfeld worden of zij wel een magistratelijke component in hun beoordelingen betrekken. Zij geven bijvoorbeeld aan zich minder dan officieren in staat te voelen om af te wijken van strafvorderingsrichtlijnen.

Met betrekking tot door officieren zelf te nemen vervolgingsbeslissingen valt op dat deze geregeld impliciet al min of meer in het kader van de voorleiding worden genomen. Daarmee is de strafzaak in beweging. In een later stadium kunnen zich een of meer andere officieren met die strafzaak gaan bezighouden waardoor het risico bestaat dat de echte opportunitetsafweging – die aan de beslissing ten grondslag zou moeten liggen – verwatert. Tegen de achtergrond van de primair dus impliciet genomen vervolgingsbeslissing denken officieren vervolgens op verschillende momenten na over de invulling en omvang van de vervolging, waarbij in ‘echte’ Maatwerkzaken ook lastige belangenafwegingen worden gemaakt. Een volledige opportunitetsafweging vindt dan echter doorgaans niet meer plaats.

## 10.2 Spanningen tussen de ideaaltypische rollen

Uit de vorige paragraaf blijkt dat in allerlei aspecten van het werk van officieren van justitie de ideaaltypische rollen van werker, ambtenaar en magistraat nog zijn te herkennen. In de hoofdstukken waarin ik verslag heb gedaan van observaties heb ik ook verschillende spanningen benoemd die tussen deze rollen zijn waar te nemen. Het blijkt soms moeilijk om te duiden waar beslissingen nu door gedomineerd worden. Als de officier niet kort voor de zitting de dagvaarding intrekt vanwege het strafprocesreglement: is dat de *ambtenaar* die de magistraat in de weg zit omdat hij de regels na moet leven? Of is het de *werker*, die weet dat hij met ‘ambtelijke ongehoorzaamheid’ uiteindelijk wellicht wel weg zal komen, maar pas na de nodige tijdrovende gesprekken en/of correspondentie? En hoe valt het oordeel uit ten aanzien van de consequenties waarmee de officier wordt geconfronteerd omdat zaken door mandatarissen worden voorbereid? Het delegeren van werkzaamheden aan ongegradueerden werd in het verleden gezien als de officier als werker die de magistratelijkheid van zijn beslissingen uit handen moest geven. De mandatarissen in een Standaardzakenteam hadden op individueel niveau echter geen enkele relatie met officieren en de mandaatconstructie werd volledig beheerst door beleid. Veel dilemma’s van de officier als magistraat lijken aldus veroorzaakt te worden door de wijze waarop de werker en de ambtenaar in de door beleid beheerste organisatie functioneren. Alvorens de focus te leggen op de magistratelijke rol van officieren richt ik mij daarom eerst op de spanningen tussen de werkers- en de ambtenarenrol.

Een gemeenschappelijke noemer waaronder een aantal van deze spanningen gebracht kan worden is die van ‘vormelijkheid’. De beleidsmatig, wettelijk en/of organisatorisch voorgeschreven handelwijzen leiden in bepaalde gevallen tot faciliterende, gestroomlijnde procedures. Een kenmerk van deze faciliterende voorzieningen is dat zij weer gepaard gaan met bepaalde ‘spelregels’ die kunnen leiden tot een routineuze werkwijze, die mede is afgestemd op het tegemoet komen aan de spelregels. Met betrekking tot de vervolgingsbeslissing viel in dit verband op dat deze soms materieel al in een vroeg stadium van de procedure werd genomen, met name als tot voorgeleiding van de verdachte wordt bevolen. Werkelijk wikken en wegen door officieren leek hierbij in dit stadium niet vaak aan de orde, waarna in het verdere verloop van de zaak de opportuniteitsafweging ook niet per se meer terug leek te komen. Omdat voorts voor bijna alle mogelijke vervolgings- of afdoeningsbeslissingen een duidelijke infrastructuur beschikbaar is, zijn beleidssepts uit capaciteitsoogpunt eigenlijk niet meer nodig. De landelijke cijfers ten tijde van mijn onderzoek wijzen uit dat ten aanzien van misdrijven in 2011 maar in 6% van de gevallen van beleidssepts sprake was. Vormelijk gedrag kwam ook voor bij de administratie rondom opsporingsbevelen of bijvoorbeeld bij gebruikers van BOS/Polaris zodat een vervolgings- of afdoeningsbeslissing 100% richtlijnconform lijkt. Daarnaast kan het voeren van een selectieoverleg met de politie of het hanteren van bepaalde kwaliteitsinstrumenten (reflectie, strafmaatoverleg, zicht op zaken-overleg) uitnodigen tot een vormelijke werkwijze. De voorgeschreven kwaliteitsinstrumenten moeten ook worden gebruikt in gevallen waarin de meerwaarde als beperkt wordt ingeschat, waardoor het eerder voor de vorm dan voor de inhoud geschiedt. Reflectie-overleggen kunnen daardoor bijvoorbeeld in meer of mindere mate een wat plichtmatig karakter hebben. Primair heeft dergelijk gedrag zijn oorsprong in de wens van de ‘werker’ om met zo min mogelijk weerstand tegemoet te komen aan de eisen die aan hem als ‘ambtenaar’ worden gesteld, terwijl het beleidsmatige doel op deze manier ver weg kan blijven.

Een tweede gemeenschappelijk noemer in deze context is ‘inschikkelijkheid’. Officieren weten dat zaken niet gaan zoals het eigenlijk zou moeten, maar achten zich niet bij machte om hier iets tegen te doen. De kennisvoorsprong van de politie, kwalitatieve tekortkomingen van de politie, de gebrekkige inhoudelijke kwaliteit van de voorbereiding van strafzaken door medewerkers van het Standaardzaketeam, ‘draconische’ richtlijnen, het niet passende aanbod van zittingsruimte door de rechtbanken, het besluit om over te gaan op de ZSM-werkwijze: het zijn voorbeelden van situaties waar officieren soms met lede ogen naar kijken, maar waarin zij zich schikken omdat er geen beginnen aan is om te trachten deze vaak vanuit het beleid gestuurde processen naar hun hand te zetten. Ook het tegenovergestelde kan voorkomen: het blijkt arbeidsintensief om tegemoet te komen aan de beleidsmatig gestelde eisen: bijvoorbeeld om echt inzicht te krijgen in de zakenvoorraad van de politie en daardoor de juiste zaken te selecteren.

Waar de hierboven genoemde vormelijkheid van officieren toch vooral een fenomeen is om een evenwicht te vinden tussen de rollen van ambtenaar en werker, kan het met de inschikkelijkheid van officieren wat gecompliceerder liggen. De officier die zicht neerlegt bij een status quo – met in zijn achterhoofd de gedachte: ‘het is wel goed zo’ – maakt daarbij niet alleen een afweging die betrekking heeft op de relatie tussen een te leveren werkinspanning en de acceptatie van een beslissing in het kader van het gevoerde beleid. Hij zal óók meewegen of hij een bijdrage levert aan een procedure die voor hem nog voldoet aan zijn professionele, magistratelijke standaard. Daarbij kan het er op uitkomen dat hij berust in het gegeven dat de procedure eigenlijk níet voldoet aan die standaard, maar dat hij niet degene is die daar op wordt aangesproken en/of dat hij kan aantonen dat hij binnen de mogelijkheden en de grenzen van het redelijke heeft gehandeld. Daarbij speelt dan wel weer de cultuur van de omgeving waarin de officier zijn werk doet een rol.

In het verleden is al gebleken dat hierdoor de kwaliteit van het proces van waarheidsvinding in het gedrang kan komen: officieren konden genoeg nemen met een onvoldoende kritisch en onpartijdig opsporingsonderzoek. Hun beoordeling was niet meer magistratelijk. In de verbetermaatregelen wordt de magistratelijke rol van de officier weer benadrukt: hij moet ‘betrokken distantie’ tonen. Hoe dat precies moet blijft voor een deel onduidelijk, terwijl voor een deel is getracht deze magistratelijkheid te ‘operationaliseren’. Voor het eerst sinds het bestaan van het OM wordt gewerkt aan een interne organisatiestructuur waarbinnen door het Bureau Recherche – de operationele leiding van het parket – actief toezicht wordt gehouden op de officieren en op de zaken die zij doen. Dit leidt tot verplichte interne transparantie door middel van kwaliteitsinstrumenten als reflectie of review. Het individuele gezag van de officier over de opsporing wordt daarmee steeds meer een gedeelde verantwoordelijkheid. Het OM gaat dus op een steeds breder terrein voor de officieren bepalen welke weg zij moeten volgen alvorens tot een beslissing te komen. Daarmee kan echter weer de situatie ontstaan dat de officier zich aan vormelijkheid overgeeft.

Ook na de verbeterprogramma’s zijn er terreinen waar een te inschikkelijke houding van officieren gevaren kan opleveren. De magistratelijke, individuele beslissing in strafzaken, komt hierdoor op de tocht te staan. Ten aanzien van de zogenoemde ‘bulkzaken’ lijken officieren zich er bijvoorbeeld bij neer te leggen dat zij geen magistraat meer kunnen zijn. Informatieachterstand, tijdrovende werkwijzen, kwalitatieve tekortkomingen van politie en ondersteuning, door beleid gestuurde zakenstromen en werkafspraken met de politie of met de rechtbank staan er aan in de weg dat officieren op de juiste plaats met het juiste werktuig staan. Zij weten dat, maar hebben niet de macht om er iets aan te doen. En het is vanuit die optiek ook weinig realistisch om te veronderstellen dat individuele officieren zich in allerlei bochten zouden moeten wringen om verbeteringen aan te brengen.

De institutionalisering van het OM heeft een niet te onderschatten impact op de gesignaleerde spanningen tussen de rollen van de officier en voegt daar nog een dimensie aan toe. Het OM hanteert beleid en bedrijfsprocessen om zijn institutionele waarden na te streven. De mandaatconstructie, de automatisering van richtlijntoepassing, het administratieve proces rondom de BOB-bevelen en de implementatie van de verbeterplannen zijn goede voorbeelden van instrumenten die daartoe dienen. Zo zijn mechanismen ontstaan waarin de individuele beslissingen dusdanig zijn ingebed in het proces, en soms zo ver afstaan van de officier van justitie, dat een rechtstreeks, concrete verantwoordelijke bijna niet meer aan te wijzen is. En het lijkt ook niet erg noodzakelijk gevonden te worden dat deze verantwoordelijke nog aangewezen kán worden. Zowel het OM als institutie als de officier als individu kan zich achter deze processen verschuilen. Bovendien kunnen officieren zich er in sommige gevallen op beroepen dat zij helemaal niet weten hoe de werkprocessen elders in de organisatie in elkaar zitten. Ik had tijdens mijn observaties op dit punt soms het idee dat officieren in het oog van de storm zaten. Een OM dat in grote mate zelfstandig strafzaken afdoet en daarbij gebruikmaakt van generieke mandaten, loopt het risico dat de magistratelijke waarden die het voor zichzelf heeft geformuleerd erbij in schieten. Met name bij veelvoorkomende strafzaken die door de Standaardzakenteams werden voorbereid leek in de door mij geobserveerde praktijk dit risico reëel te zijn. Daarbij werd opvallend weinig gesproken over de afgeleide magistratelijkheid van de mandatarissen: hoe wordt deze geformuleerd en gewaarborgd?

Bij de politie en de rechterlijke macht zijn vergelijkbare processen waar te nemen. Buruma noemt dit ‘institutionele preoccupatie’ van de ‘handhavingsketen’ (politie, OM en rechtspraak):<sup>3</sup> ‘Het lijkt wel of de organen van de rechtsstaat zo bezig zijn te proberen kritiek vóór te zijn en zichzelf te verdedigen tegen een mogelijke vertrouwenscrisis dat ze vergeten dat het recht uiteindelijk niet gaat om het wel en wee van instituties maar om de juiste behandeling van zaken.’ Het formalisme dat institutionele en procedurele verplichtingen meenemen staat daardoor tegenover het redelijke oordeel in een individuele zaak. Hij vermoedt dat het stelsel van *checks and balances* aan belang heeft ingeboet doordat instituties vooral nog worden beoordeeld op interne regelgeving en interne controle. ‘Niet de uitkomst van de zaak maar de vraag of men zich aan de voorschriften van de eigen organisatie heeft gehouden is bepalend’.<sup>4</sup> Met betrekking tot het OM merkt hij dan op dat de grootschalige en deels geautomatiseerde afdoening van strafzaken, waarbij simpele zaken door mandatarissen worden afgedaan, op zich logisch is, maar dat het dan ook logisch is dat er een echte check moet zijn, een check die er nu niet is omdat de rechter niet meer aan de zaak te pas komt en officieren onmogelijk in al die zaken de checks kunnen doen. Rechters worden bij de zaken die zij nog wel te zien

---

3 Buruma 2014.

4 Buruma 2014, p. 1835.

krijgen geconfronteerd met ‘vreemde vervolgingsbeslissingen’ en ‘ongelukkelijke tenlasteleggingen’.<sup>5</sup> De zelfbewuste, moreel hoogstaande jurist heeft in de strafrechtspleging volgens Buruma plaatsgemaakt voor een ‘werknemer van een dienstverlenende organisatie’.<sup>6</sup> Hij waarschuwt ervoor dat de voordelen van standaardisering en computerisering (voorkómen van ‘barre ongelijkheid’ en vergissingen) ook een keerzijde hebben in de vorm van ongewenste gevolgen van standaardisering en doofheid voor kritiek. Buruma pleit ervoor dat juridische dienstverleners (en daaronder schaaft hij ook officieren van justitie) moeten ‘geloven in hun vermogen om op grond van de verschillende mogelijkheden die het recht eigenlijk altijd biedt een redelijk oordeel over de voorgelegde zaak te kunnen geven.’<sup>7</sup> Het is dit geloof dat mijns inziens bij alle officieren op zich aanwezig is, maar dat zich niet altijd even duidelijk manifesteert. Het is ook het geloof dat bijvoorbeeld zo duidelijk wordt beleden in de ten tijde van mijn observaties geldende Gedragscode 2006 (zie § 2.3). Aan deze code werd door officieren echter niet een keer rechtstreeks gerefereerd.

In dit verband is een onderzoek dat Van der Schaaf, Klijn en Elffers in 2015 deden vermeldenswaard.<sup>8</sup> Zij onderzochten het onderlinge vertrouwen tussen OM en ZM. Er is, voor de millenniumwende, een periode geweest waarin rechters vonden dat officieren teveel ondergeschikt waren geworden aan de minister en daarom in feite niet echt magistratelijk meer waren. Onderzoek wees destijds een duidelijke kloof uit. Uit het in 2015 uitgevoerde onderzoek komt naar voren dat rechters en officieren minder afstand tot elkaar voelen dan voorheen. Maar de onderzoekers stellen ook dat met name de jongere magistraten er gewoon aan gewend zijn geraakt ‘dat het openbaar ministerie de facto niet meer in de puur magistratelijke hoek zit’.<sup>9</sup> Jonge rechters beoordelen de *normatief gewenste onafhankelijkheid* van officieren (op een schaal van 10) met een 7,8. Ervaren, oudere rechters vinden dat dat een 8,9 zou moeten zijn. Jonge rechters beoordelen de *feitelijk ervaren onafhankelijkheid* met een 6,7. De ervaren rechters geven officieren hiervoor een 7,4. De kloof tussen de normatief gewenste onafhankelijkheid en de feitelijk gepercipieerde onafhankelijkheid is bij jonge rechters dus iets kleiner dan bij meer ervaren rechters, maar het is ook duidelijk dat de verwachting op dit vlak minder hoog is bij de jonge rechters. Dergelijke grote verschillen zijn er bij de officieren niet. De normatief gewenste onafhankelijkheid wordt door officieren beoordeeld met 8,5/8,6 (jong/oud) en de feitelijk ervaren onafhankelijkheid met 7,6/7,6. Deze laatste cijfers laten wel zien dat officieren dus vinden dat ze minder onafhankelijk kunnen zijn dan ze eigenlijk zouden willen.

---

5 Buruma 2014, p. 1836.

6 Buruma 2014, p. 1838.

7 Buruma 2014, p. 1840.

8 Van der Schaaf, Klijn & Elffers 2016.

9 Van der Schaaf, Klijn & Elffers 2016, p. 27.

Het OM wil als institutie bepaalde waarden uitdragen. Officieren moeten concrete invulling geven aan deze waarden. Recente ontwikkelingen binnen het OM laten de tendens zien dat van officieren van justitie meer en meer wordt verwacht dat zij elkaar consulteren en informeren. Door zijn functionarissen te dwingen verantwoording af te leggen en transparantie te betrachten (en dus controleerbaar te zijn) wil het OM zijn verantwoordelijkheid waarborgen door individuele fouten en/of tekortkomingen te voorkomen. Het OM streeft dus naar een (nog duidelijker) systeem van ‘accountability’<sup>10</sup> en transparantie. Om dit streven te verwerkelijken blijft het OM schaven aan de inrichting van de parketten en de interacties en verhoudingen tussen officieren (onderling en met andere parketmedewerkers, de politie etc.). Dit getuigt van een wisselwerking tussen het institutionele kader, de beoogde doelen, de behaalde resultaten, de functionarissen en de organisatie. De officier dreigt dan steeds meer ambtenaar te worden. En de paradox lijkt: dit gebeurt juist mede omdat het OM het magistratelijke karakter van zijn officieren wil bewaken. Enerzijds kan gesteld worden dat daarmee de magistratelijke van het OM als instituut toeneemt. Anderzijds kan ook gesteld worden dat het OM nu probeert de magistratelijke van zijn officieren te ‘operationaliseren’, waardoor het risico van een vormelijke magistratelijke ontstaat.

Een rol van de officier die wat minder makkelijk binnen de ideaaltypische driedeling is te brengen is die van de officier als procesbewaker (of ‘ketenregisseur’). Officieren in een Maatwerkteam moeten veel ballen tegelijk in de lucht houden: het aansturen van de politie in een opsporingsonderzoek waar haast achter zit omdat de verdachte in voorlopige hechtenis zit, tegelijk een getuigdeskundige achter de broek zitten omdat er op tijd een rapport over de verdachte moet komen, mogelijkheden aftasten van een eventuele behandeling bij een GZ-instelling, het appointeren van de zaak bij de rechtbank, het plannen en afnemen van getuigenverhoren bij de rechter-commissaris (een potentieel zeer tijdrovend facet van het werk van officieren waarin ik in dit observatieverslag geen aandacht heb besteed), het samenstellen van de processtukken, het onderhouden van contact met het slachtoffer en het in behandeling nemen van diens vordering tot schadevergoeding, het bewaken van de BOB-termijnen en het bijhouden van de BOB-administratie: het zijn allemaal taken die bij een opsporingsonderzoek kunnen komen kijken en die tussen de Standaardzaken-PR-zittingen, wekdienst, vergaderingen en dergelijke door gepland moeten worden. Dit zijn vaak vooral logistieke taken, waarvan in eerste instantie gedacht kan worden dat vooral de werkersrol erdoor wordt geraakt, maar veel hangt toch weer af van beleid en van het in acht nemen van allerlei belangen. De officier staat voor het hierboven besproken *fait accompli* van de symbiotische band tussen geïnstitutionaliseerde waarden en procedures en zijn eigen dagelijkse

---

10 Deze term is lastig te vertalen in het Nederlands, zie Brants, Mevis & Prakken 2001, p. 1-22.

realiteit. Tegelijk wordt hij verantwoordelijk gemaakt voor het slechten van alle hindernissen die door deze soms Gordiaanse knoop worden veroorzaakt.

### 10.3 Ontwikkelingen na afronding van de observaties

#### 10.3.1 Vastlopende strafrechtsketen: ZSM

Tijdens en na mijn observaties hebben de ontwikkelingen binnen het OM natuurlijk niet stilgestaan. Een aantal van die ontwikkelingen vormt relevante context voor het duiden van de observaties. Het OM bleef bezig met ingrijpende organisatorische veranderingen. Ondanks de ingenieuze systemen om aan bulkverwerking te doen (CVOM, GPS, BOS/Polaris), belandden toch nog veel zaken vanwege bijzonderheden buiten de gestroomlijnde systemen. Bovendien bleek dat de grootschalige automatisering die een deel van de werklust zou moeten verlichten, beslist niet zonder slag of stoot tot stand kwam. Tel daarbij op de soms beperkte capaciteit van de rechtbanken en de vele prioriteringen die er binnen het OM zijn, en het wekt geen verbazing dat een flinke ‘restcategorie’ overbleef. De feitelijke invoering van de strafbeschikking, die hierin enige verlichting moest bieden, heeft echter lang op zich laten wachten. Pas vanaf 2011 is, mede door het hierna nog te bespreken ZSM-project, de daadwerkelijke toepassing van de Wet OM-afdoening echt van de grond gekomen. De voordelen op het vlak van efficiency – korte doorlooptijden en minder zaken die ter terechtzitting hoeven te worden behandeld – zijn evident.<sup>11</sup>

Terwijl al was begonnen met de uitvoering van deze maatregelen, kwamen de Algemene Rekenkamer en het WODC met verontrustende rapporten over de prestaties in de strafrechtsketen.<sup>12</sup> De doorstroom van strafzaken bleek sterk te wensen over te laten en er was sprake van teveel ‘ongewenste uitstroom’: strafzaken die het eind van de keten niet bereikten terwijl dat eigenlijk wel zou moeten. Hoewel dit nu eens niet breed werd uitgemeten in de pers,<sup>13</sup> is zowel op politiek vlak als binnen het OM (en de rechtbanken) veel aandacht besteed aan het oplossen van deze problemen. Door de regering werd het programma Versterking Prestaties Strafrechtsketen (VPS) gestart: een overkoepelend programma waarmee wordt beoogd een hoeveelheid initiatieven te integreren en

11 Tegenover de genoemde, veelal praktische, voordelen staan ook nadelen, met name in de sfeer van verdedigingsrechten. Zie Sikkema & Kristen 2012 en Van der Kruijs 2013 voor een kritische bespreking van de werkwijze kort na de invoering. Zie Haverkate 2015 voor een samenvatting van de totstandkoming van de werkwijze. Zie Simon Thomas e.a. 2016 voor een (hierna nader te bespreken) uitgebreide tussenevaluatie.

12 *Kamerstukken II* 2011/12, 33 173, nr. 2 (*Prestaties in de strafrechtsketen*, Algemene Rekenkamer 29 februari 2012) resp. Van den Braak e.a. 2015.

13 Groenhuijsen verbaasde zich hierover: Groenhuijsen 2012. Ook journalist Bart de Koning toont zich jaren later nog steeds verbaasd: ‘Als deze rapporten over de politie nu eens niet in een la waren beland’ op ‘De Correspondent’. <<https://decorrespondent.nl/3470/Als-deze-rapporten-over-de-politie-nu-eens-niet-in-een-la-waren-beland>>.



te stroomlijnen.<sup>14</sup> In dit verband is begin 2014 bijvoorbeeld door een speciaal daartoe in het leven geroepen Taskforce OM-ZM het rapport *Recht doen – Samenwerken loont*<sup>15</sup> uitgebracht waarin maatregelen worden aangekondigd om de samenwerking tussen het OM en de Rechtspraak te versterken om zo de kwaliteit van de strafrechtsketen te verbeteren. Het zogenoemde programma BOSZ (betere opsporing door sturing op zaken) dat onder de paraplu van VPS is uitgebracht heeft geleid tot een systeem dat niet alleen het OM maar ook de politie gebruikt. Het systeem beoogt verbetering aan te brengen in de sturing door het OM op de politie met betrekking op de actuele werkvoorraad, wil de kwaliteit van dossiers verbeteren en een betere terugkoppeling en verantwoording van de aangeleverde zaken bewerkstelligen.<sup>16</sup>

Het OM ging intussen door met het ZSM-project, het project waarop in de afgelopen jaren in feite vrijwel alle ogen gericht zijn geweest. Die belangstelling werd mede veroorzaakt door de turbulente ontwikkelingen rondom het recht op consultatie- en verhoorsbijstand door advocaten in strafzaken.<sup>17</sup> Zo kwam bijvoorbeeld de ZSM-werkwijze tijdens het Lowlands-festival in 2014 in opspraak doordat verdachten ertoe zouden zijn verleid om, zonder rechtsbijstand, direct de strafbeschikking te voldoen middels een pinbetaling, hetgeen voor het jaar 2015 heeft geleid tot de aanwezigheid van een advocaat op het festivalterrein. Bovendien is afstand gedaan van de mogelijkheid de strafbeschikking direct te voldoen.

Nadat het rapport *Beschikt en gewogen*<sup>18</sup> kritische noten had gekraakt over de magere kwaliteit van de onderbouwing van strafbeschikkingen in het algemeen en ZSM-beslissingen in het bijzonder, stelde Spronken dat zichtbaar was geworden ‘wat er kan gebeuren als strafoplegging buiten het stramien van de controlerende ogen van de advocaat en de rechter in een setting zonder georganiseerde tegenspraak gebeurt.’<sup>19</sup> Ook Reijntjes toont zich zeer kritisch en vraagt zich af hoe ver het OM wil gaan om snelle en efficiënte afdoening van zaken te faciliteren: ‘Wie kan tot wat worden gemandateerd? Kunnen we werkelijk rustig gaan slapen, zo lang aan het eind van de lijn maar een magistraat zit die de burger zijn recht geeft?’<sup>20</sup>

14 *Kamerstukken II* 2012/13, 29279, nr. 147, 156, 165, 186, 204, 215, 274, 295, 333.

15 <<https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@32659/openbaar-ministerie/>>.

16 *Kamerstukken II* 2011/2012, 29279, nr. 147, p. 9-10; nr. 156 p. 5 en nr. 165, p. 3. Zie ook <<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/versterking-prestaties-strafrechtketen/documenten/brochures/2014/05/16/programma-bosz>>.

17 Over deze ontwikkelingen is zeer veel geschreven. Een overzicht van de laatste stand van zaken bieden Demandt & Klaasse 2016. Een verdere greep uit relevante publicaties: Hermans 2010; Boksem 2013; Van der Kruijs 2013; Grijzen 2015; Van Kampen & Van der Meij 2016 en Haverkate 2016.

18 Knigge & De Jonge Van Ellemeet 2014.

19 Spronken 2015, p. 295.

20 Reijntjes 2015, p. 434.

De zorgen worden bevestigd door recent onderzoek van Van Tulder. Hij onderzocht 45.000 verzetprocedures die waren ingesteld naar aanleiding van een opgelegde strafbeschikking. Het onderzoek wijst uit dat de rechter in een behoorlijk aantal zaken (20-25%) alsnog vrijspreekt en dat bij veroordeling lagere straffen worden opgelegd dan aanvankelijk in de strafbeschikking.<sup>21</sup>

Het OM heeft inmiddels ‘extra beoordelingscapaciteit’ ingezet ‘om de strafvorderlijke kwaliteit van strafoplegging te verhogen’.<sup>22</sup> Het OM heeft dus hoge verwachtingen van de ZSM-werkwijze en voert bij geconstateerde knelpunten veranderingen door.

Ook de inmiddels uitgevoerde eerste tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze<sup>23</sup> laat zien dat het OM als institutie worstelt met de tegenstelling tussen beleidsmatige, organisatorische en magistratelijke afwegingen. De ZSM-afdoening wordt geacht ‘Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig’ te zijn.<sup>24</sup> De tussenevaluatie laat zien dat het operationaliseren van deze begrippen voor problemen heeft gezorgd: Snel kan niet los worden gezien van Betekenisvol en Zorgvuldig en de drie doelstellingen veroorzaken de nodige spanningen.<sup>25</sup> Uiteraard zijn deze doelstellingen heel makkelijk te vertalen naar de drie rollen van de officier binnen de door mij gehanteerde typologie: de werker wil snel beslissen, de ambtenaar wil dat de beslissing betekenisvol is en de magistraat wil dat de beslissing op een zorgvuldige wijze tot stand komt. Ook binnen de ZSM-procedure zien we dat het OM de drie doelstellingen (en dus óók de zorgvuldigheid/magistratelijkheid) wil ‘operationaliseren’: er *moet* snel, betekenisvol en zorgvuldig worden besloten, waardoor de individuele officier niet of maar beperkt nog zelf ruimte heeft om de noodzakelijke balans te zoeken en te vinden. Zelfs de zorgvuldige, magistratelijke besluitvorming is onderwerp van beleid geworden. Dit wordt alleen nog maar lastiger omdat in de ZSM-procedure een nog grotere afhankelijkheid bestaat van politie en rechtspraak. Door de onderzoekers die de tussenevaluatie hebben uitgevoerd wordt geconstateerd dat zó hoog werd ingezet dat de toestroom aan zaken al snel in de weg stond aan zorgvuldige besluitvorming. Daarnaast stellen de onderzoekers vast dat, indien de nadruk op *Snel* te groot is, automatisch wordt gekeken naar de eenvoudige zaken die ook daadwerkelijk snel kunnen worden afgerond. Te veel nadruk op *Betekenisvol* kan weer leiden tot bovenmatige aandacht voor eenvoudige zaken en/of focus op complexere zaken ten koste van eenvoudiger zaken. Ten slotte kan de behoefte aan het *Zorgvuldig* en *Betekenisvol* afdoen van zaken ertoe leiden dat zaken die voorheen in het ‘sociale domein’ terecht kwamen, nu via de ZSM-procedure juist het strafrecht worden ‘ingetrokken’ (waarbij ook het

---

21 Van Tulder 2016.

22 Openbaar Ministerie jaarbericht 2015, p. 61.

23 Simon Thomas e.a. 2016.

24 In deze context wordt meer recent de afkorting ZSM ook wel geduid als: Zorgvuldig, Snel en op Maat. De ‘S’ in de afkorting heeft overigens vele invullingen gehad. Zie Haverkate 2015, p. 231.

25 Simon Thomas e.a. 2016, p. 125.

afschaffen van het politiesepot een rol speelt).<sup>26</sup> Daarnaast worden problemen gesignaleerd met betrekking tot de definitie en selectie van de voor ZSM in aanmerking komende zaken,<sup>27</sup> suboptimale informatievoorziening<sup>28</sup> en afstemming van bedrijfsprocessen.<sup>29</sup> Belangrijk is ook dat zogenoemde ‘niet vast’-zaken (door mij de ‘loopzaken’ genoemd) nog steeds als een probleem worden gezien en dat met betrekking tot die zaken gevreesd wordt dat *Betekenisvol* afdoen niet altijd haalbaar zal blijken te zijn.<sup>30</sup> Het onderzoek geeft helaas weinig inzicht in de uiteindelijke werkverdeling tussen officieren en de mandatarissen (parketsecretarissen en/of administratief juridisch medewerkers). Het rapport vermeldt dat alle dossiers uiteindelijk bij een officier van justitie terechtkomen, maar wat deze daar precies mee doet blijft een beetje in het midden. Belangrijk is voorts dat het rapport de bevindingen uit het rapport *Beschikt en Gewogen* bevestigt: zaken worden onzorgvuldig beoordeeld waardoor de rechter uiteindelijk moet corrigeren. Een deel van de onderzoekers schrijft daarover: ‘Respondenten uiten zorgen over de combinatie van snelheid, hoge druk en het gebrek aan ervaring van de ZSM-officieren van justitie en parketsecretarissen, die bovendien veel rouleren en een beperkt dossiereigenaarschap hebben. De rechtsstatelijkheid van hun rol komt volgens sommige respondenten daardoor in het gedrang: er wordt te gemakkelijk meegegaan met de politie die geen nader onderzoek wil (of door tijdsdruk kan) verrichten of geen nadere uitwerking wil geven. Aldus wordt geregeld beslist op basis van mondelinge informatie, *hetgeen de officier van justitie de gelegenheid ontnemt tot distantie en reflectie* (mijn curs. – JL).’<sup>31</sup> En: ‘de verantwoordelijkheid van het OM ter zake kan niet op de raadsman worden afgeschoven’.<sup>32</sup> Ook uit onderzoek dat in opdracht van de NVvR is uitgevoerd blijkt dat de magistratelijkheid door ZSM onder druk komt te staan. Bovendien volgt er uit dat officieren vinden dat voor het ZSM-werk een ‘ander type officier’ nodig is met andere competenties. Weliswaar kan ook in ZSM zeer magistratelijk werk worden verricht maar niet alle officieren ervaren werken in ZSM als ‘de magistratelijke job waarvoor zij zijn opgeleid’.<sup>33</sup>

Deze bevindingen laten zien dat het zeer complexe en resultaatgerichte werkproces rondom ZSM bijdraagt aan een werkwijze waarin de officier dichtert op de dagelijkse praktijk van de vervolgings- of afdoeningsbeslissing zit. De werkwijze is echter zodanig dat de officier als magistraat nog steeds in een krachtenveld opereert waarin zijn magistratelijke attitude kan worden beknut door organisatorische en/of beleidsmatige factoren. Daarbij is het eigen-

---

26 Simon Thomas e.a. 2016, p. 128-130, p. 137.

27 Simon Thomas e.a. 2016, p. 131.

28 Simon Thomas e.a. 2016, p. 133.

29 Simon Thomas e.a. 2016, p. 134.

30 Simon Thomas e.a. 2016, p. 91.

31 Van Lent, Simon Thomas & Van Kampen 2016, p. 2757.

32 Van Lent, Simon Thomas & Van Kampen 2016, p. 2758.

33 NVvR 2015, p. 18.

lijk steeds moeilijker om te duiden waar het beleid ophoudt en de werkdruk begint. Ook dringt zich bij het lezen van deze tussenevaluatie de vraag op wat nu eigenlijk nog de concrete individualiseerbare rol is die de officier heeft in de ZSM-werkwijze en of hij, letterlijk en figuurlijk als spin in het web, nog bij machte is om de magistratelijkheid van de beslissingen te borgen. Kan hij nog verantwoordelijk worden gehouden? Sterker nog: is het – gezien het feit dat snel, betekenisvol en zorgvuldig beslissen drie volstrekt geïnstitutionaliseerde begrippen zijn geworden – nog nodig dat één officier van justitie als magistraat ter plaatse is?

De tussenevaluatie en het eerder al verschenen rapport *Beschikt en gewogen*<sup>34</sup> laten zien dat de kwaliteit van de beslissingen in het kader van de ZSM-werkwijze nog te wensen overlaat. Daarbij moet worden opgemerkt dat de ZSM-werkwijze niet synoniem staat voor alle vervolgings- of afdoeningsbeslissingen die leiden tot buitengerechtelijke afdoening. Ook buiten de context van ZSM worden strafbeschikkingen uitgevaardigd, transacties aangeboden etc.<sup>35</sup> Uit het rapport *Beschikt en gewogen* volgt dat in de onderzochte zaken het aantal ten onrechte uitgevaardigde strafbeschikkingen binnen de ZSM-werkwijze en bij het CVOM significant hoger is dan de strafbeschikkingen die binnen de arrondissementen voor de ‘loopzaken’ werden opgelegd.<sup>36</sup>

Kijkend naar mijn eigen observaties vraag ik mij af hoe deze constatering zich verhouden tot de werkwijze vóór de invoering van ZSM. De Standaardzakenteams op de parketten hebben gedurende lange tijd aan de hand van het BOS/Polaris-systeem vervolgings- of afdoeningsbeslissingen genomen zonder noemenswaarde ‘georganiseerde tegenspraak’. Deze beslissingen mondden in veel gevallen uit in het aanbieden van een transactie die door het CJIB werd geïncasseerd en die in veel gevallen door de verdachte werd betaald. Alleen als door de mandataris werd gedagvaard, of als de verdachte zijn transactie niet betaalde, kwam de zaak voor de rechter. Mijn observaties laten zien dat officieren met dergelijke zaken vaak niet goed uit de voeten konden maar zich vanwege allerlei organisatorische en ambtelijke belemmeringen regelmatig gehouden voelden het proces toch doorgang te laten vinden. Deze officieren wisten daarnaast goed dat een verdachte die een transactie gewoon had betaald bij de rechter misschien een lagere straf of zelfs een vrijspraak had kunnen krijgen.

Alle kritiek op de ZSM-procedure ten spijt, denk ik dat voor een groep verdachten de rechtsbescherming eerder is toegenomen dan afgenomen. Ontegengesteld worden advocaten door de ZSM-werkwijze en de consultatie- en verhoorbijstand meer dan voorheen in een vroeg stadium betrokken bij strafzaken. De toegevoegde waarde van de rechtsbijstand in de ZSM-werkwijze kan, zeker volgens critici, niet worden overschat. Natuurlijk moeten bij die constatering

34 Knigge & De Jonge Van Ellemeet 2014.

35 Zie ook Haverkate 2015, p. 236-237.

36 Knigge & De Jonge Van Ellemeet 2014, p. 59-60.

de ogen niet worden gesloten voor het feit dat bepaalde aspecten van de procedure pas na het nodige kabaal zijn aangepast (zoals de praktijk om verdachten ertoe te bewegen de boete direct af te rekenen, waarmee zij – vaak onbewust – het recht op verzet prijsgaven). Het blijft een feit dat een verdachte die in het verleden zonder enige tekst en uitleg maanden later een acceptgiro van het OM (op briefpapier van het CJIB) op de deurmat kreeg (en deze dan maar betaalde, want dat doe je immers als je een acceptgiro van het CJIB krijgt), vandaag de dag een grotere kans heeft dat hij direct toegang heeft tot een advocaat en dat ergens in het traject een officier van justitie met eigen ogen naar de zaak gekeken heeft. Ik realiseer mij dat ik deels appels met peren vergelijk, want het aanbieden van een transactie is formeel gezien iets wezenlijk anders dan het uitvaardigen van een strafbeschikking, maar materieel gezien kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat de besluitvorming in de afgelopen jaren meer aan de oppervlakte is gekomen en vaker door officieren van justitie beïnvloed of zelfs uitgevoerd wordt dan ten tijde van mijn observaties.

In de loop der jaren is op aanzienlijke schaal aan (politie)parketsecretarissen de bevoegdheid gemandateerd om vervolgings- of afdoeningsbeslissingen te nemen. Nu krijgt het OM in de gaten dat op het gebruik van deze bevoegdheden beter toezicht moet worden gehouden. Anders gezegd: het OM wil de officier weer meer werk laten maken van zijn verantwoordelijkheden in deze fase van ‘de strafrechtsketen’. Daartoe is het OM ingedeeld in een aantal werkomgevingen.<sup>37</sup> De inrichting van de parketten is ten behoeve van deze nieuwe werkwijze opnieuw gewijzigd. Hoewel niet alle werkomgevingen op gelijke wijze op alle parketten zijn vertegenwoordigd, beschikken de meeste parketten over een team waarin de ZSM-werkwijze is ondergebracht (deze teams hebben namen als ‘VVC’ of ‘Interventies’) en een team dat zich met zwaardere criminaliteit bezighoudt (zo’n team heet dan bijvoorbeeld ‘HIC/Ondermijning’). De inzet van parketsecretarissen en (vooral) administratief-juridisch medewerkers voor de individuele, zelfstandige beoordeling van strafzaken wordt teruggedrongen. Bovendien wordt het systeem BOS/Polaris sinds 2015 niet meer gebruikt: de nieuw ingevoerde ZSM-werkwijze vraagt volgens het OM ‘om strafvorderingsbeleid met heldere en herkenbare uitgangspunten per strafbaar feit (kader) maar nadrukkelijk ook (professionele) ruimte voor de officier van justitie om maatwerk toe te passen. (...) Van het gedateerde bos/Polaris systeem is afscheid genomen. Daarvoor zijn korte, transparante richtlijnen in de plaats gekomen die enerzijds normerend zijn en anderzijds de professional de benodigde ruimte geven om te komen tot een afdoening, die gericht is op de bijzondere omstandigheden van de zaak. De algemene uitgangspunten die van toepassing zijn bij het vorderen van straffen en straftoemeting door het OM zijn in deze aanwijzing opgenomen en zijn van toepassing op de richtlijnen.’<sup>38</sup>

37 Productie, Interventie, Onderzoek, Ondermijning en Hoger Beroep, zie verder § 10.3.4.

38 *Str.* 2015, 4952. Zie ook Schuyt 2015.

Een positief effect van de ZSM-werkwijze en de daarmee gepaard gaande herinrichting van de parketten is wellicht dat de meer ernstige/meer gecompliceerde strafbare feiten nu niet meer bij de weekdienst oude stijl of ZSM terechtkomen, maar bij een officier die ‘bureaudienst’ heeft en die vermoedelijk in een veel minder hectische werkomgeving zijn rol kan vervullen: voor die zaken is er dan op korte termijn wellicht meer aandacht dan op een weekdienst mogelijk was geweest.

Naast onderzoek naar ZSM is in 2016 ook evaluatieonderzoek gedaan naar supersnelrecht.<sup>39</sup> Uit dat onderzoek blijkt dat supersnelrecht vooral in de randstad voorkomt. Tussen 2009 en 2013 wordt een stijging van het aantal supersnelrechtzakenesignaleerd, welke daarna stagneert. Niet alle arrondissementen lijken voldoende geschikte zaken te hebben om structureel supersnelrecht te gebruiken. Verder blijkt dat in de snelheid soms problemen rijzen ten aanzien van de vraag of de verdachte wel in een voldoende met waarborgen omklede procedure afstand heeft gedaan van de dagvaardingstermijn. Ervaringen zijn vaak toch positief, maar ook hier wordt de aanbeveling gedaan om de advocatuur nadrukkelijker te betrekken in het selectieproces, terwijl ten aanzien van het selectieproces voorts de aanbeveling wordt gedaan om dit scherper te maken: enerzijds komen ongeschikte zaken op de supersnelrechtzitting terwijl anderzijds geschikte zaken er juist niet terecht komen. Deze bevindingen komen overeen met mijn observaties (zie § 8.7).

### 10.3.2 Zorgen over de rechtsstaat en over de staat van de strafrechtspleging

Het vertrouwen in de rechtspraak is, na een aantal gerechtelijke dwalingen, geen vanzelfsprekendheid meer.<sup>40</sup> Ook de werkdruk neemt toe. Bij de zittende magistratuur is een dusdanig grote onvrede ontstaan dat een aantal raadsheren een manifest opstelt: de volledige verbestuurlijking van de rechtspraak gaat hen te ver.<sup>41</sup> Ook president van de Hoge Raad Corstens doet kort daarna een duit in het zakje.<sup>42</sup> Otte, dan raadsheer bij het Hof Arnhem Leeuwarden en hoogleraar organisatie van de rechtspleging in Groningen, had in 2010 al een kritisch boek geschreven, waarin hij de bureaucratie en de organisatorische en personele problemen hekelt.<sup>43</sup> Hij vindt echter dat de raadsheren in het manifest te makkelijk naar anderen wijzen. In een interview met het tijdschrift *Mr.* zegt hij daarover:<sup>44</sup>

39 Van Weerden e.a. 2016.

40 Zie bijvoorbeeld Buruma 2011.

41 *NJB* 2013 (1), 45, p. 56.

42 *NJB* 2013 (6), 325, p. 395.

43 Otte 2010.

44 *Mr.* 2013 (3), p. 18.

‘Er ontstaat onbehagen, omdat mensen het werk niet afkrijgen op de manier waarop ze het zouden willen doen. (...) Ze zitten niet meer op de bok en zijn afhankelijker geworden van de manier waarop anderen het werk vóór hen organiseren. Die frustratie begrijp ik heel goed. Alleen, met de vinger wijzen naar de ander heeft geen zin (...).’

Over het grote aantal aanhoudingen, die zoveel werkdruk veroorzaken omdat een rechter per vonnis wordt afgerekend en niet per zitting:<sup>45</sup>

‘Hoogbetaalde, hoogontwikkelde professionals moeten er zelf voor zorgen dat de zaken niet zo veel uitvallen, daar gaat het om. Het probleem ligt niet aan het financieringsstelsel, want aan elk systeem zitten voor- en nadelen. Het komt aan op slimmer organiseren (...).’

Veel van de klachten van de rechters zijn herkenbaar voor officieren. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een in 2013 door *Vrij Nederland* onder rechters en officieren afgenomen enquête.<sup>46</sup> 45% van de leden van het OM die de enquête invulden, gaf aan recent wel eens te hebben overwogen ermee op te houden, mede vanwege de hoge werkdruk (tegenover 25% van de rechters). Een ‘officierenmanifest’ is vooralsnog evenwel uitgebleven, hoewel de ‘winstwaarschuwing’ van voorzitter van het College Bolhaar (zie hieronder) in dit verband wel relevant is. Het wordt minder ongebruikelijk voor magistraten om zich af en toe kritisch te roeren. Op het (mede door Otte opgerichte) weblog ‘Ivoren Toga’<sup>47</sup> komen wetenschappers, rechters en advocaten om beurten aan het woord om een soms minder voor de hand liggende blik op de (straf)rechtspleging te werpen. OM-ers doen sporadisch ook een duit in het zakje.<sup>48</sup> Een van de regelmatige bloggers is voormalig PG Steenhuis, die bijvoorbeeld aangeeft van zijn stoel te zijn gevallen toen hij las dat het BOS/Polaris-systeem zou worden afgeschaft teneinde de professionele beoordelaar beter maatwerk te kunnen laten leveren: volgens hem beschikken ‘juridische beslissers’ helemaal niet over meer professionaliteit dan gewone mensen die zaken zouden beoordelen.<sup>49</sup>

De zorgen die leven omtrent de rechtspleging zijn aanleiding voor een bijzonder debat in de Eerste Kamer op 11 maart 2014 over de ‘Staat van de rechtsstaat’.<sup>50</sup> Tijdens een bijeenkomst met experts ter voorbereiding van dit debat<sup>51</sup> werden diverse kritische noten gekraakt over de strafrechtspleging. Gecombi-

45 *Mr.* 2013 (3), p. 21.

46 Zie Husken & Lensink 2013 en Lensink & Husken 2013.

47 <[www.ivorentoga.nl](http://www.ivorentoga.nl)>.

48 Zie bijvoorbeeld <<http://ivorentoga.nl/archieven/3789>>, <<http://ivorentoga.nl/archieven/3239>>, <<http://ivorentoga.nl/archieven/3617>>.

49 <<http://ivorentoga.nl/archieven/3045>>.

50 *Handelingen I* 2013/14, 22, item 5.

51 *Kamerstukken I* 2013/14, 33750 VI, nr. O (Verslag deskundigenbijeenkomst).

neerd met de forse bezuinigingen die rond die tijd werden aangekondigd, vond men het beeld van de rechtsstaat er niet rooskleurig uitzien. Brenninkmeijer<sup>52</sup> spreekt over systeemfalen in de democratische rechtsstaat: er is te veel eenheid in het systeem en te weinig ruimte voor een tegenstem. Hij wijt dit aan een disfunctionele democratie, waarin populisme een te grote rol zou spelen.

Corstens<sup>53</sup> vraagt zich tijdens de bijeenkomst af of de toegang tot de rechter nog wel voldoende is gewaarborgd nu alternatieve afdoeningsvormen steeds meer zaken van de rechter wegleden. Hij krijgt daarin bijval van de deken van de NOvA, Hendriksen. Corstens wijst naar onderzoek van de NVvR waaruit blijkt dat veel rechters en officieren van justitie ervaren dat de kwaliteit van hun werk te lijden heeft onder een (te) hoge werkdruk.<sup>54</sup>

Tjeenk Willink<sup>55</sup> stelt tijdens de bijeenkomst onder meer dat het OM een, internationaal gezien unieke, hybride positie heeft gekregen waarin het opsporen en vervolgen van strafbare feiten bestaat naast een bestuurlijke, beleidsmatige taak en (steeds meer) een rechterlijke taak. Hij vraagt zich af of er binnen het OM, dat steeds meer één, centraal aangestuurde, organisatie is, onder leiding van één minister, nog wel sprake is van *checks and balances* en de blinddoek van de rechter.

Buruma stelt de enorme uitbreiding van de ondersteuning van officieren, rechters en advocaten aan de orde: rechtspraak is een systeem geworden en het eerder genoemde systeemfalen bestaat eruit dat de individuele verantwoordelijkheid wegzakt. Nadrukkelijk wijst hij op de mandaatconstructie waarbij zaken op zitting komen waar een officier niet mee uit de voeten kan: ‘Het systeem is alleen zo geworden dat men nauwelijks meer ziet wat er binnen dat systeem allemaal gebeurt.’

Namens het OM wordt in de bijeenkomst door PG Penn-te Strake gesproken over de steeds maar veranderende omgeving waarbinnen het OM zijn werk moet doen. Zij erkent dat officieren moeten balanceren omdat zij magistraten zijn en tegelijk ook ambtenaren voor wie de minister verantwoordelijkheid draagt. Daarbij vindt zij het van belang dat die balans ook echt wordt gevonden, zeker daar waar bevoegdheden verschuiven en de rechter er minder aan te pas komt: de magistraat moet ‘op het schild’ blijven. Nadrukkelijk benoemt zij de officier als magistraat en als ‘professional’: hij moet als zodanig ruimte hebben. Zij bestrijdt dat er steeds maar meer ondersteuning komt en officieren steeds minder doen: er zullen juist méér officieren aangesteld worden. En de ondersteuning zal worden afgeslankt (zie § 10.3.4). Officieren moeten individuele beslissingen kunnen nemen.

52 Voormalig Nationaal Ombudsman.

53 Toentertijd President van de Hoge Raad.

54 Fruytier e.a. 2013. Uit dit onderzoek blijkt bijvoorbeeld ook dat officieren hoog scoren op de zogenoemde ‘self efficacy’-schaal: een werkdruk-dempende taakopvatting. Anderzijds scoren officieren juist weer hoog op de ‘pieken/frustratie’-schaal: een werkdruk verhogende taakopvatting (p. 84).

55 Voormalig vicepresident van de Raad van State.



‘Ook bij geweld tegen bijvoorbeeld mensen met een publieke taak kan het niet zo zijn dat de officier van justitie maar klakkeloos 200% erbovenop doet. Zo werkt het niet in het recht. Strafvordering en straftoemeting is maatwerk. Onze professionals moeten de professionele ruimte kunnen houden om die afwegingen op deze manier magistratelijk te maken. Natuurlijk gelden daar kwaliteit-normen bij, alleen al met het oog op de rechtsgelijkheid. Het mag echter niet leiden tot verstikkende richtlijnen.’

Terloops meldt zij nog dat het College van procureurs-generaal het strafrecht liever ziet als ‘optimum remedium’ dan als ‘ultimum remedium’: strafrecht moet worden ingezet waar het maximaal effect kan sorteren. Wat precies het beoogde effect is, blijft echter in het midden, evenals de rechtsstatelijke positionering van dit ‘optimum remedium’-strafrecht.

In dit verband grijp ik nog even terug op het hiervoor al genoemde rapport *Beschikt en gewogen*. Dit rapport is het eerste dat ooit door de procureur-generaal bij de Hoge Raad is uitgebracht in het kader van het in artikel 122 lid 1 Wet RO bedoelde toezicht. Artikel 122 RO bepaalt dat de PG bij de Hoge Raad de minister in kennis kan stellen van het feit dat naar zijn oordeel het OM bij de uitoefening van zijn taak de wettelijke voorschriften niet naar behoren handhaaft of uitvoert. In 2011 heeft het College van procureurs-generaal de PG bij de Hoge Raad verzocht om meer inhoud te geven aan de uit artikel 122 RO voortvloeiende toezichthoudende functie.<sup>56</sup> Pas in 2016 wordt door Fokkens (tot 1 september 2016 PG bij de Hoge Raad) in een afscheidsinterview de toedracht van het verzoek van het College toegelicht:<sup>57</sup>

‘Harm Brouwer, die toentertijd voorzitter was van het college van P-G’s, heeft aan mij gevraagd of er een mogelijkheid was om systematischer te kijken naar de waarborging van kwaliteit binnen het OM. Brouwer en ik zagen een enorme druk van buiten- en bovenaf op het OM om te presteren en efficiënter te werken. Dit terwijl voortdurend veranderingen plaatsvonden in de organisatie. Als ergens ‘de Hollandse ziekte’<sup>58</sup> heeft geheerst, dan is het wel bij het OM. Onder deze omstandigheden is het moeilijk om systematisch prioriteit te geven aan de kwaliteit. Wij kwamen tot de conclusie dat het goed zou zijn als iemand met een onafhankelijke positie daarvoor de aandacht zou hebben. Bij voorkeur iemand wiens adviezen ook zouden worden opgevolgd. Art. 122 lid 1 Wet RO geeft de P-G bij de Hoge Raad die bevoegdheid. Wij hebben daar invulling aan gegeven door te kiezen voor algemeen, thematisch onderzoek. Wij wilden dat langzaam ontwikkelen, ook afhankelijk van de reacties.’

56 Fokkens & Kirkels-Vrijman 2011, p. 192.

57 Van der Pijl & Van Binnebeke 2016, p. 233.

58 Fokkens bedoelt hiermee de drang om voortdurend te reorganiseren (Van der Pijl & Van Binnebeke 2016, p. 232).

Het verzoek van het College heeft, zo blijkt uit de inleiding van het rapport *Beschikt en gewogen*, geleid tot een (niet openbaar gemaakt) onderzoek in opdracht van de PG bij de Hoge Raad, waaruit volgt dat de PG bij de Hoge Raad zijn toezichthoudende taak ‘behoedzaam’ wil oppakken, waarbij wordt gekozen voor ‘probleem gericht toezicht’.<sup>59</sup> Naast het uiteindelijk dus als eerste uitgevoerde onderzoek naar de toepassing van de strafbeschikking, zijn door Fokkens in 2013 als potentiële onderzoeksterreinen genoemd: onderzoek naar de naleving van de wettelijke voorschriften bij de toepassing van de strafbeschikking, de voorbereiding van zaken (tenlasteleggingen), de uitvoering van de voorlichtende taak van het OM aan de zittingsrechter of de executie van vonnissen. Hij benadrukt dat het moet gaan om zaakoverschrijdend toezicht met als doel het signaleren en het aan de orde stellen van eventuele tekorten in de naleving en uitvoering van wetten.<sup>60</sup>

Het toezicht in het kader van artikel 122 RO is aanvullend op het reeds bestaande toezicht (door de rechter, de ombudsman en – in politieke zin – de minister).<sup>61</sup> Het wekt toch enige verwondering dat pas in 2011 (dus twaalf jaar na inwerkingtreding van artikel 122 RO) op verzoek van het College enige invulling wordt gegeven aan deze bepaling. Fokkens geeft dus aan dat er bij het OM behoefte was aan onafhankelijk en gezaghebbend advies ten behoeve van de kwaliteit van het werk. Het is gissen naar de precieze toedracht van het verzoek van Brouwers aan Fokkens, maar de behoefte aan onafhankelijk en gezaghebbend kwaliteitstoezicht is, als tegenwicht tegen de reorganisaties en bezuinigingen, begrijpelijk.

In het jaarbericht over 2014 luidt voorzitter Bolhaar van het College van procureurs-generaal intussen de noodklok:<sup>62</sup>

Een winstwaarschuwing is in dit jaarbericht ook op zijn plaats. De maatschappelijke opdracht en veranderopgaven van het OM zijn complex en leggen een grote druk op onze medewerkers. De OM-medewerkers dragen een zware verantwoordelijkheid en de organisatie zit aan de grenzen van zijn prestatievermogen. Twee jaar geleden heeft het adviesbureau De Galan Groep onderzocht of en onder welke voorwaarden het OM in staat is de prestaties te (blijven) leveren in relatie tot het krimpende budgettaire kader en het functioneren van de strafrechtketen als geheel. Inmiddels is het OM twee jaar verder met de nodige turbulentie binnen het OM, in de strafrechtketen en in de maatschappij. Het OM levert de afgesproken prestaties en blijft binnen de financiële kaders,

---

59 Knigge & De Jonge Van Ellemeet 2014, p. 7.

60 Fokkens 2013, p. 232. In het hierboven al aangehaalde interview geeft Fokkens aan dat in 2016 wordt gewerkt aan vervolgonderzoek op *Beschikt en gewogen*, waarin wordt gekeken naar de zaken waarin verzet is aangetekend tegen een strafbeschikking, alsmede aan onderzoek naar de wijze waarop het OM omgaat met de aanbevelingen van de commissie-Hoekstra (zie voetnoot 65 in dit hoofdstuk).

61 Fokkens 2013, p. 233.

62 Openbaar Ministerie Jaarbericht 2014, p. 3.

maar functioneert in alle opzichten aan de randen van zijn kunnen. Het OM heeft daarom opdracht gegeven tot een actualisering van het Galan-onderzoek. Het realiseren van de afgesproken randvoorwaarden is noodzakelijk om duurzaam de maatschappelijk vereiste kwaliteit en prestaties te kunnen leveren en te borgen.

De door Bolhaar genoemde actualisering van het De Galan-onderzoek heeft inmiddels plaatsgevonden. De uitkomst is nu dat het OM inderdaad eigenlijk meer financiële ruimte nodig heeft. Na een hoop geharrewar, krijgt het OM een deel van die middelen ook.<sup>63</sup>

Begin 2017 luidt Bolhaar opnieuw de financiële noodklok, ditmaal samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, vertegenwoordigd door burgemeester Van Aartsen van Den Haag: zij schatten in dat er een miljard euro nodig is om niet op achterstand van criminelen te raken.<sup>64</sup> De beheersbaarheid van het opsporingsapparaat en de strafrechtspleging door het grote Ministerie van Veiligheid en Justitie staat inmiddels zwaar ter discussie, wat met de almaar voortslappende ‘bonnetjesaffaire’ pijnlijk duidelijk wordt.

Enige jaren eerder werd oud-D’66 politica Els Borst in haar huis gedood. Als later Bart van U. als verdachte in beeld komt, blijkt andermaal hoe moeizaam communicatie en afstemming in de strafrechtsketen kunnen zijn. Hoewel het altijd speculatie zal blijven, wordt het aannemelijk geacht dat bij een goed functionerend apparaat de levensdelicten op Borst en op de zus van Van U. niet zouden zijn gepleegd. Het vanwege deze kwestie door de commissie-Hoekstra uitgebrachte rapport leidde tot wederom een verbeterprogramma: Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid.<sup>65</sup> Ook op dit thema is door de PG bij de Hoge Raad een onderzoek in het kader van artikel 122 RO aangekondigd.<sup>66</sup>

Door de Minister van Veiligheid en Justitie wordt intussen, naast het hierboven al genoemde VPS-programma, gewerkt aan een omvangrijke operatie

---

63 De minister wilde eerst geen extra middelen vrijmaken. Later bleek dat een onafhankelijke deskundige de beide uiteenlopende conclusies van de De Galan-rapporten nog onder de loep heeft genomen en dat ook deze deskundige van mening was dat meer financiële ruimte niet direct nodig is, wat onverlet heeft gelaten dat de minister uiteindelijk toch nog extra middelen vrijmaakt. *Kamerstukken II*, 29279, nr. 275, met bijlage (blg-583743): ‘Actualisatie validatie-onderzoek haalbaarheid budgettair kader Openbaar Ministerie’; *Kamerstukken II*, 2015/16, 34300VI, nr. 23 met bijlage (blg-627574): ‘Haalbaarheid van het budgettair kader van het Openbaar Ministerie voor de periode 2015-2018’.

64 Christiaan Pilgrim, ‘OM en burgemeesters: ‘Politie raakt achterop bij criminelen’ <[www.nrc.nl/nieuws/2017/01/31/politie-raakt-achterop-bij-criminelen-6492002-a1543907](http://www.nrc.nl/nieuws/2017/01/31/politie-raakt-achterop-bij-criminelen-6492002-a1543907)>. Zie ook het rapport ‘Naar een robuuste en toekomstgerichte politie’, via <[www.vng.nl](http://www.vng.nl)> en de bijlage ‘Handhavingstekort opsporing en openbare orde’.

65 Rapport commissie-Hoekstra: *Kamerstukken II* 2014/15, 29279, 247 met bijlage (blg-538215) en Verbeterprogramma Maatschappelijke Veiligheid (*Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 286 met bijlage (blg-625436).

66 Van der Pijl & Van Binnebeke 2016, p. 233-234.

ter modernisering van het Wetboek van Strafvordering. In de contourennota waarin deze moderniseringsoperatie wordt aangekondigd geeft de minister aan enerzijds geen grote veranderingen te willen aanbrengen in de verhouding van de officieren van justitie ten opzichte van de rechter of de opsporingsdiensten. Ook het vervolgingsmonopolie en het opportuniteitsbeginsel blijven onveranderd van toepassing. Wel merkt de minister op dat het huidige Wetboek van Strafvordering slechts ten dele de wijzigingen in het strafvorderingsbeleid van de afgelopen decennia reflecteert. Om die reden is hij voornemens te onderzoeken of in een nieuw wetboek de bijzondere verantwoordelijkheid van het College van procureurs-generaal inzake de richtige opsporing en vervolging nader uitgewerkt zou kunnen worden. De minister: ‘Daarbij beschouw ik de “poortwachtersfunctie” van het OM (bereikt een zaak de rechter en, zo ja, op welke wijze?) als een wezenlijk onderdeel van de positie van het OM’.<sup>67</sup> Kennelijk ziet de minister op dit fundamentele punt een potentiële leemte in de wet. In de begin 2017 in consultatie gebrachte Memorie van Toelichting bij het conceptwetsvoorstel voor het Eerste Boek van het nieuwe Wetboek van Strafvordering lijkt echter vooralsnog nog niet veel verandering op stapel te staan. Voorgesteld wordt het College te laten waken voor ‘behoorlijke opsporing en vervolging’. Daarnaast wordt het volgende gesteld: ‘De officier van justitie heeft in het kader van de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde als taak een – onpartijdige en niet vooringenomen – bijdrage te leveren aan de waarheidsvinding en behoort in te staan voor de rechtmatigheid en de behoorlijkheid van de opsporing en vervolging. De rechter moet erop kunnen vertrouwen dat de officier van justitie zich ook daadwerkelijk als zodanig opstelt en ook zijn “poortwachtersfunctie” tot de rechter vanuit die attitude vervult.’<sup>68</sup> Het is verheugend dat de onpartijdigheid en niet-vooringenomenheid en de zuivere waarheidsvinding nog steeds nadrukkelijk worden genoemd, maar nadere gedachtevorming over de rol van de officier als ‘poortwachter’ blijft vooralsnog dus uit.<sup>69</sup>

Een laatste ontwikkeling die ik hier nog kort wil benoemen is het aantal beleidssepots, dat na een getalsmatig dieptepunt in 2005 (3,4% van de misdrijfzaken eindigde in een beleidssepot), verhoudingsgewijs weer aan het toenemen is. Cijfers van het CBS laten zien dat in 2015 10,5% van de misdrijfzaken waarin het OM een beslissing heeft genomen eindigt in een beleidssepot.<sup>70</sup> Ten aanzien van overtredingen zijn vergelijkbare cijfers helaas pas vanaf 2013 voorhanden: uit het jaarbericht over 2015<sup>71</sup> van het OM blijkt dat in 2015 in

67 *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 278 (Contourennota Modernisering Strafvordering), p. 36.

68 Concept-MvT Boek 1 Sv, p. 113-114, <<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/modernisering-wetboek-van-strafvordering/documenten>>.

69 Waarbij wel opgemerkt moet worden dat de wetgeving met betrekking tot de vervolgingsbeslissing pas in een later stadium in consultatie zal gaan.

70 Zie bijlage I.

71 Hierin worden voor het eerst wel ook beleidssepot-cijfers m.b.t. overtredingen genoemd over 2013-2015.

18,4% van de uitgestroomde overtredingszaken sprake was van een beleidssepot (in 2013 was dit nog 10,3%). Ten aanzien van de misdrijven is daarbij opmerkelijk dat het aandeel van de *technische sepots* ten opzichte van alle onvoorwaardelijke sepots juist significant is afgenomen.<sup>72</sup> Ik kan op basis van mijn onderzoek geen uitspraken doen waarmee deze cijfers zijn te verklaren.

### 10.3.3 Een bestuurlijk OM met individuele magistraten: kan dat?

Advocaat-generaal Joep Simmelink, benoemd als Bijzonder Hoogleraar Openbaar Ministerie in Maastricht, constateert in zijn oratie langdurige onvrede over de kwaliteit van het werk van het OM: falende administratie, ongelukkig opgestelde tenlasteleggingen en discutabele vervolgingsbeslissingen worden als voorbeeld genoemd.<sup>73</sup> Hij ziet twee hoofdoorzaken: de nauwe band tussen politiek en strafrechtspleging en de reorganisatie van het OM in samenhang met de bezuinigingen waarmee deze organisatie kampt. De invloed van de politiek op het OM is ook door mij eerder in dit boek al benoemd. Simmelink constateert dat meer dan ooit een integrale hervorming van de strafrechtspleging wordt voorgestaan waarin ketensamenwerking en efficiëntie voorop staan. Daarbij wordt gebruikgemaakt van steeds complexere gezags- en verantwoordingsstructuren binnen het OM. Registratieverplichtingen en ‘prestatie-meter-tjes’ zouden voer zijn voor de stelling dat ‘het functioneren van het Openbaar Ministerie meer wordt beheerst door interne controle en kwantitatieve output dan door kwaliteit van de strafrechtsbedeling.’<sup>74</sup> Het criminaliteitsbeleid van het OM borduurt intussen voort op de prioriteiten van de politiek: het beleid van het OM is uitvoerend geworden in plaats van bepalend.<sup>75</sup> Met betrekking tot de aangekondigde bezuinigingen en het daaraan door het OM gekoppelde plan OM 2020<sup>76</sup> signaleert Simmelink dat deze voor veel onrust zorgen en de kwaliteit van het werk van het OM hierdoor op onaantvaardbare wijze onder druk zou kunnen komen te staan. De door Buruma (zie § 10.3.2) al benoemde ‘institutionele preoccupatie’ leidt, aldus Simmelink, tot ‘lastige vragen over de rechtsstatelijke kwaliteit van het werk van het Openbaar Ministerie’.<sup>77</sup> Simmelink benadrukt vervolgens dat het OM, met zijn tweeledige positie als bestuursorgaan én als magistraat zich moet inspannen om ‘in zijn taakuitoefening op alle niveaus beide elementen te verenigen’.<sup>78</sup>

72 Zie bijlage I.

73 Simmelink 2015.

74 Simmelink 2015, p. 13-14

75 Simmelink 2015, p. 15. Uit de eerder in dit hoofdstuk in voetnoot 1 genoemde memorie van toelichting blijkt ook dat de minister het OM inmiddels onomwonden bestempelt als ‘verantwoordelijk voor het realiseren van de door het kabinet gestelde doelstellingen op het gebied van opsporing en vervolging’.

76 Zie § 10.3.4.

77 Simmelink 2015, p. 19.

78 Simmelink 2015, p. 21, verwijzend naar 't Hart 1994.

Met betrekking tot het begrip ‘magistraat’ en de wijze waarop dit begrip bepalend zou zijn voor zowel de officier als individu als voor het OM als institutie is meer recent ook door een aantal leden van het OM het nodige gezegd. De Meijer heeft met Simmelink betoogd dat van een zelfstandige beleidsvoering door het OM eigenlijk niet meer kan worden gesproken doordat het veiligheidsbeleid van de regering en het strafrechtelijk beleid van het OM steeds meer vervlochten zijn geraakt. Een van de consequenties hiervan is dat de officier een ‘netwerkspeler’ is geworden die ook belangen en prioriteiten van ketenpartners meeneemt in zijn beslissingen en dat het OM op dit punt in feite een ‘gewoon’ bestuursorgaan is.<sup>79</sup> Hierdoor is de magistratelijke functie van het OM ‘ernstig vervaagd’. Tegelijk stellen zij dat dit beslist *niet* het geval is voor de magistratelijke rol van de individuele officier van justitie: deze moet in zijn werk een bijzondere attitude hebben. Voor de invulling van die attitude zoeken zij weer aansluiting bij het project Strafvordering 2001 en bij de Gedragscode OM,<sup>80</sup> nadrukkelijk vermeldend dat het begrip ‘magistratelijk’ wat hen betreft niet per se de benaming van deze attitude hoeft te zijn: ‘De inhoud houden wij voor belangrijker dan de betiteling’.<sup>81</sup> Het gaat erom dat de officier bij de uitvoering van zijn rechtshandhavende taak tot uitdrukking brengt ‘dat het OM zich in het kader van een behoorlijke taakvervulling uitsluitend en alleen mag oriënteren op de abstracte idealen die aan het concept van de rechtsstaat zijn verbonden’.<sup>82</sup>

In latere publicaties neemt De Meijer (advocaat-generaal en onlangs benoemd als Bijzonder Hoogleraar Openbaar Ministerie in Amsterdam (UvA)) het begrip ‘integriteit’ als uitgangspunt voor het handelen van officieren en het OM. In dat verband noemt zij, in navolging van Schuyt, objectiviteit, onafhankelijkheid, autonomie, waarheidsvinding, scepticisme, openheid en eerlijkheid als belangrijke principes die aan het begrip integriteit ten grondslag liggen.<sup>83</sup> Met betrekking tot het OM onderscheidt zij verschillende integriteitsniveaus, waartussen volgens haar een wisselwerking bestaat: (1) de persoonlijke integriteit van de OM’er, (2) diens functionele integriteit, waaronder ook de intellectuele integriteit valt en (3) de organisatorische integriteit van het OM als organisatie. De Meijer voegt daaraan ook nog toe: (4) de rechtsstatelijke integriteit van het OM ten opzichte van de uitvoerende en de rechtsprekende macht.<sup>84</sup> In haar oratie noemt De Meijer integriteit een ‘alles overstijgend concept’ aan de hand waarvan zij een hanteerbare maatstaf van het begrip ‘magistratelijkheid’ tracht te formuleren.<sup>85</sup>

---

79 De Meijer & Simmelink 2014, p. 279-280.

80 Zie § 2.3.

81 De Meijer & Simmelink 2014, p. 280.

82 De Meijer & Simmelink 2014, p. 282, verwijzend naar Groenhuijsen & Knigge 2004, p. 100.

83 De Meijer 2015, § 3.1.

84 De Meijer 2015, § 3.1.

85 De Meijer 2016.

Het laatstgenoemde begrip is volgens haar slecht hanteerbaar ten aanzien van organisaties als het OM, met bestuurlijke taken en doelen. Zij refereert daarbij ook aan voorzitter van het College van procureurs-generaal Bolhaar, die eerder<sup>86</sup> al had aangegeven dat het begrip magistratelijkheid te beperkt is om vandaag de dag als kernwaarde voor het OM te kunnen dienen. Bolhaar fantaseerde over de wijze waarop De Doelder in 1988 als officier in de beruchte *Slavenburg*-zaak moet hebben gefunctioneerd: ‘Ongetwijfeld kon hij rekenen op de nodige collegiale meedenkbereidheid. Maar hij moest het stellen zonder gespecialiseerd parket, zonder intranet, zonder toegang tot OM-expertise op financieel gebied, zonder reflectiekamer, zonder wetenschappelijk bureau, zonder politiek-bestuurlijke ruggensteun van een landelijke leiding, zonder de ondersteuning van een communicatieafdeling, et cetera, et cetera.’ De uitgebreide verantwoordelijkheden die het OM heden ten dage heeft, vergen volgens Bolhaar een professionele organisatie: ‘Het eilandenrijk van weleer is geëvolueerd tot een echte organisatie. Er is een landelijke leiding, we hebben gespecialiseerde diensten, landelijke ondersteuningsfaciliteiten en de officieren van justitie en advocaten-generaal werken voor hét OM en niet voor een parket, laat staan voor zichzelf als individu.’ Bolhaar komt hierna tot de conclusie dat in de huidige constellatie, waarin van officieren regelmatig wordt verwacht dat ze nauw samenwerken met allerlei andere organisaties, het begrip magistratelijkheid niet meer synoniem is aan distantie. ‘Ook het idee dat de officier van justitie zich in een één-dimensionaal universum beweegt, langs een as met aan de ene kant het bestuur en aan de andere kant de rechter, klopt niet. Dit is een binaire werkelijkheid die – als-ie al ooit heeft bestaan – steeds verder afstaat van de realiteit.’

#### 10.3.4 *Ambities: OM 2020*

Veel van het bovenstaande komt samen in het programma OM 2020. Dit programma is voor het eerst genoemd in het jaarbericht over 2013<sup>87</sup> en bestaat uit ‘initiatieven, projecten en programma’s die bijdragen aan een toekomstbestendig OM met hoog maatschappelijk rendement tegen verantwoorde kosten.’ Het OM ziet zich geconfronteerd met een veeleisend publiek terwijl er fors bezuinigd moet worden. De capaciteit moet optimaal worden benut om met beperkte middelen tegemoet te komen aan de wens van het publiek dat strafzaken efficiënt en doeltreffend worden afgedaan. Het programma voorziet in (1) vijf nieuwe werkomgevingen,<sup>88</sup> (2) versterking van de operatie, (3) professionalisering van de staf- en ondersteunende functies en (4) personele transitie. In de meest recente *Aanwijzing voor de opsporing* en het jaarbericht over 2015

86 Bolhaar 2013.

87 Openbaar Ministerie jaarbericht 2013, p. 7, p. 61.

88 Productie, Interventie, Onderzoek, Ondernijning en Hoger Beroep.

worden de vijf nieuwe werkomgevingen nader toegelicht.<sup>89</sup> In het kader van dit onderzoek zijn de werkomgevingen *Interventies*, *Onderzoek* en *Ondermijning* van belang.<sup>90</sup> De werkomgeving *Interventies* heeft vooral betrekking op de ZSM-afdoening. Binnen die werkomgeving zijn door het OM competentieprofielen vastgesteld voor de functies van o.a. officier van justitie en assistent-officier van justitie.<sup>91</sup> Bovendien wordt gewerkt aan het ontwikkelen van een ‘professionele standaard op basis waarvan kan worden gestuurd op kwaliteit en resultaat’. Deze nieuwe werkomgeving sluit voor wat betreft de te behandelen strafzaken aan bij de oude Standaardzakenteams, hoewel ook de eenvoudigste zaken die bij de Maatwerkteams werden behandeld hier terecht kunnen komen.

De werkomgeving *Onderzoek* ziet op de zwaardere strafzaken, ook wel *high impact crime* (HIC) genoemd. Hierbij is te denken aan veel van de zaken waar officieren in het Maatwerkteam in het kader van zowel de opsporing als de vervolging mee bezig waren. Hier speelt volgens het OM (net als bij ZSM) selectiviteit een rol: de beperkte capaciteit moet optimaal benut worden. Vervolgens wordt getracht zo goed mogelijk het verloop van het onderzoek naar de uiteindelijke zitting te plannen, waarbij de officier niet alleen verantwoordelijk is voor de vakinhoudelijke kwaliteit, maar óók voor het logistiek-administratieve proces: ‘De officier moet daarbij kunnen rekenen op een gestroomlijnd werkproces, een goede informatievoorziening en voldoende toegerust ondersteunend personeel.’ Ook in deze werkomgeving wordt gewerkt aan de ‘competenties’ van de betrokken medewerkers:

‘In de ontwikkeling van *Onderzoek* heeft de kwaliteit van de professional de volle aandacht. In 2015 benoemde het OM de kernwaarden voor vakmanschap: “excelleren in de klassieke rol van opsporen en vervolgen”; “slachtoffergericht handelen”; “gericht sturen op instroom en inzet”; “betekenisvolle interventies”; “streven naar optimale kwaliteit”; “samenwerking zoeken”; “resultaatgerichtheid”; “eigenaarschap” en “denken en handelen vanuit de strafrechtketen als geheel”. Met het oog hierop vindt een herziening plaats van de functie- en competentieprofielen, waarbij een experiment plaatsvindt bij verschillende parketten met de nieuwe functie van adjunct-officier.’<sup>92</sup>

Over het slachtoffergericht handelen merk ik hier nog op dat per 1 juni 2016 het spreekrecht voor het slachtoffer op de zitting is uitgebreid<sup>93</sup> en dat het wets-

89 Alle onderstaande citaten zijn afkomstig uit Openbaar Ministerie jaarbericht 2015, p. 64-67. Zie voorts Haverkate 2015, p. 239.

90 De werkomgeving *Productie* ziet op de behandeling van grote hoeveelheden zaken in het kader van de verkeershandhaving, welke vrijwel allemaal door het parket CVOM worden afgedaan. De werkomgeving *Hoger Beroep* ziet op behandeling van strafzaken in hoger beroep. Deze twee werkomgevingen laat ik hier verder buiten beschouwing.

91 En daarnaast nog een aantal voor mij nieuwe functies als ‘commissiesecretaris’, ‘ketenprocescoördinator’ en ‘administratief medewerker’.

92 Openbaar Ministerie jaarbericht 2015, p. 65.

93 *Stb.* 2016, 160 en *Stb.* 2016/210.



voorstel ter implementatie van de Richtlijn minimumnormen slachtoffers binnenkort in de Eerste Kamer in stemming zal worden gebracht.<sup>94</sup> Het in het kader van deze richtlijn uitgevaardigde *Besluit slachtoffers van strafbare feiten* is al gepubliceerd.<sup>95</sup> Deze regelgeving heeft de nodige impact op de bejegening van slachtoffers binnen en buiten de zittingszaal en (dus) ook op de werkwijze van officieren van justitie.<sup>96</sup>

De werkomgeving *Ondermijning* zal zich vooral focussen op een geïntegreerde aanpak van ondermijnende criminaliteit. Daarbij zal vanuit een ‘maatschappelijke en bestuurlijke oriëntatie’ worden gewerkt en zijn ‘kwaliteit, focus en benodigde expertise, voldoende beschikbare capaciteit en samenwerking’ belangrijke uitgangspunten. In deze werkomgeving zal veel van het werk van de vroegere Bijzondere Zaken Teams, alsmede delen van het werk van het Landelijk Parket terug te vinden zijn.

Intussen, en wel heel terloops, lijken het College van procureurs-generaal en de Minister van Veiligheid en Justitie inmiddels de opvatting te zijn toegedaan dat het ‘ultimum remedium’-karakter van het strafrecht heeft plaatsgemaakt voor een strafrecht met een ‘optimum remedium’-karakter. In de meest recente *Aanwijzing voor de opsporing*<sup>97</sup> wordt hierover bijvoorbeeld gesteld dat ‘het opsporingsonderzoek (...) – als optimum remedium – een onderdeel [is] van de interventiestrategie en kan worden ingezet ten behoeve van een strafrechtelijke interventie, maar ook om andere ketenpartners, zoals het bestuur of de belastingdienst – op basis van de resultaten van het strafrechtelijk onderzoek – in staat te stellen te interveniëren’. Hiervoor werd PG Penn-te Strake al aangehaald die stelde dat het in de ‘optimum remedium’-gedachte draait om het sorteren van maximaal effect. Voorzitter van het College Bolhaar stelde in 2013 in een toespraak dat strafrecht als ‘optimum remedium’ ook een gedragsinterventie, mediation of ‘gewoon een bloemetje en een excuus’ kan inhouden.<sup>98</sup> In de *Voorjaarsnota 2016*<sup>99</sup> wordt door het OM gesteld dat het in concrete strafzaken ‘investeert in de informatiepositie, de relatie met de partners, en de interventiestrategie. Zo is strafrecht ‘optimum remedium’ dat wordt ingezet op het juiste moment, op de juiste plek en met de juiste kracht.’

In zijn reactie op de eveneens hiervoor al besproken tussenevaluatie van de ZSM-procedure geeft de Minister van Veiligheid en Justitie nadere uitleg aan de gedachte achter strafrecht als ‘optimum remedium’:<sup>100</sup>

94 *Kamerstukken I* 2016/17, 34236.

95 *Stb.* 2016, 310.

96 Zie o.a. Van Beek 2016; Kool e.a. 2016 (bijv. p. 180) en Van der Aa 2015.

97 *Str.* 2013, 35757.

98 Bolhaar 2013.

99 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 327 (blg-764418).

100 *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, nr. 334, p. 11-12.

‘In de “optimum remediumgedachte” is van belang dat voor een reactie op ongewenst gedrag de werkzame, werkbare en passende middelen beschikbaar zijn en dat van geval tot geval voor een bepaald middel of een mix van middelen wordt gekozen. (...) In sommige gevallen zal door het opleggen van een voorwaardelijke sanctie het strafrecht slechts op de achtergrond werkzaam zijn om de dader te prikkelen een zorgtraject in te slaan. In weer andere gevallen zal zelfs deze beperkte inzet van het strafrecht niet nodig zijn. Terwijl in weer andere gevallen een snel opgelegde en geïncasseerde geldboete de meest passende sanctie vormt. Beslissingen daarover zijn aan de samenwerkende professionals met ieder hun specifieke bevoegdheid, verantwoordelijkheid en professionaliteit.’

Uit een en ander<sup>101</sup> blijkt enerzijds dat belang wordt gehecht aan goede onderlinge afstemming en effectieve, niet noodzakelijkerwijs strafrechtelijke, handhaving. Eveneens blijkt echter dat inzet van het strafrechtelijke instrumentarium zeer wel mogelijk wordt geacht als de uiteindelijke ‘interventie’ in het geheel niet strafrechtelijk hoeft te zijn, laat staan dat de strafrechter er aan te pas hoeft te komen. Beckers spreekt in dit verband over een ‘revolutie’.<sup>102</sup>

De RAO-opleiding, de leerschool voor jong afgestudeerde juristen die rechter of officier van justitie wilden worden, is opgehouden te bestaan. Het OM is nu geheel zelfstandig verantwoordelijk voor de opleiding van officieren van justitie. Daarbij is gekozen voor een ‘modulair’ opleidingsstelsel: alleen die onderdelen van de opleiding die nog nodig zijn dienen te worden gevolgd. Het uitgangspunt is dat deze nieuwe OIO-opleiding niet zonder voortraject kan worden aangevangen. Relevante werkervaring, extern opgedaan of binnen het OM (bijvoorbeeld als assistent-officier, beoordelaar of beleidsmedewerker), zijn vereist. In 2014 is officieel met de opleiding begonnen. Op 1 januari 2017 is de wetgeving die een en ander bekrachtigt in werking getreden.<sup>103</sup>

De nieuwe figuur van assistent-officier van justitie ben ik tijdens mijn observaties een paar keer tegengekomen. Op dat moment leek de figuur niet erg duidelijk ingevuld of afgebakend en daar is eigenlijk niet veel verandering in gekomen. In wet- of regelgeving is (nog) niet uitgewerkt wat de formele posi-

101 Zie ook Olierook & Nagy 2016 (interview met Peter Hennephof (hoofd directeur DJI) en Albert van Wijk (lid van het College van procureurs-generaal)) en de toespraak van Voorzitter van het College Bolhaar voor de Reclassering (Bolhaar 2016).

102 Beckers 2017, p. 57-59.

103 Wet van 2 december 2015 tot wijziging van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en enkele andere wetten in verband met een herziening van de opleiding van rechters en officieren van justitie, *Stb.* 2015, 456 samen met het Besluit opleiding rechters en officieren van justitie, *Stb.* 2016, 502, in werking getreden per 1 januari 2017 (*Stb.* 2016, 503). In de MvT bij de wetwijziging (*Kamerstukken II* 2014/15, 34162, nr. 3) en in de NvT bij het Besluit wordt ook ingegaan op de wijze waarop de opleidingen voor nieuwe officieren en rechters er voorheen uitzagen. Zie ook <<https://www.om.nl/werk-stage/word-officier/>> en de begin 2017 verschenen special van *Opportuum* over werken bij het OM: <[www.om.nl/publish/pages/52558/opportuum\\_hrm\\_special-interacties.pdf](http://www.om.nl/publish/pages/52558/opportuum_hrm_special-interacties.pdf)>.

tie van deze assistent-officier van justitie is en welke taken/bevoegdheden hij precies heeft en hoe deze zich verhouden tot de bevoegdheden van gewone officieren. Van het Wetenschappelijk Bureau van het OM heb ik begrepen dat alle assistent-officieren zijn benoemd als ‘plaatsvervangend officier enkelvoudige zittingen’. In het jaarbericht 2014 van het OM wordt over de functie wel het een en ander gezegd, waarbij tevens het ‘Virtueel Parket’ wordt geïntroduceerd:

De assistent-officiersfunctie bestaat voor een deel uit het beoordelen van strafzaken en voor een deel uit het doen van zittingen. Het idee is dat de assistent-officier zaken met focus en eigenaarschap afdoet; hij of zij beoordeelt niet alleen de strafzaken, maar behandelt die ook zelf ter zitting. Het OM heeft in 2014 gerichte stappen gezet in de opleiding en introductie van de assistent-officier van justitie in de interventieomgeving.

De introductie van de assistent-officier is sterk bevorderd in 2014 door het succesvolle programma Virtueel Parket. Het Virtueel Parket is een tijdelijke voorziening binnen het OM, waar ervaren en onervaren beoordelaars (concern breed) op basis van hun kennis en ervaring samenwerken. Het programma is niet alleen gericht op terugdringen van voorraden (zie ook Productie) maar het biedt tevens een leer- en werkomgeving aan 40 jonge juristen die worden opgeleid tot ervaren en kwalitatief goede beoordelaars en assistent-officieren. De samenwerking tussen ervaren beoordelaars en jonge juristen zorgt voor een continue uitwisseling van kennis en ervaring. Naast het bieden van een opleidingsfaciliteit voor jonge juristen biedt het Virtueel Parket ook een mogelijkheid voor de huidige beoordelaars bij de parketten om te werken aan hun mobiliteit. Binnen de periode waarin beoordelaars werken voor het Virtueel Parket worden zij ondersteund in het vergroten van hun aantrekkelijkheid voor de arbeidsmarkt en het vinden van ander werk, binnen of buiten het OM. Het Virtueel Parket speelt hiermee een belangrijke rol bij de transitie van de beoordelaarsfunctie die het OM wil doorvoeren. In 2014 zijn 38 ervaren beoordelaars afkomstig van de parketten bij het Virtueel Parket werkzaam geweest. Medio 2014 is gestart met de opleiding van 40 jonge juristen, die begin 2015 als parketsecretaris/assistent officier zullen doorstromen naar de parketten.

Na een initiële opleiding bij de SSR, die uiteindelijk leidt tot het behalen van het zogenoemde zittingsvaardigheidsbewijs, oefenen deze officieren gedurende bepaalde tijd zowel de functie van parketsecretaris als die van enkelvoudig officier uit.<sup>104</sup> De dertiende opleiding bij de SSR is in april 2016 gestart: in relatief korte tijd is dus een aanzienlijk aantal van deze functionarissen aangesteld.<sup>105</sup> Uit het hiervoor al genoemde tweede De Galan-onderzoek<sup>106</sup> blijkt dat

104 Van Wermeskerken 2013, p. 63.

105 <[www.ssr.nl](http://www.ssr.nl)>, ‘Nieuwe lichten initiele opleidingen OM van start’, 18 april 2016, <[https://ssr.nl/index.php?mact=ItemAdmin,cntnt01,FE\\_showitemdetails,0&cntnt01itemid=543&cntnt01categoryid=1&cntnt01pagealias=656&cntnt01returnid=656&hl=nl\\_NL](https://ssr.nl/index.php?mact=ItemAdmin,cntnt01,FE_showitemdetails,0&cntnt01itemid=543&cntnt01categoryid=1&cntnt01pagealias=656&cntnt01returnid=656&hl=nl_NL)>.

106 Zie § 10.3.2.

fors is geïnvesteerd in assistent-officieren: er zouden in het kader van de ZSM werkwijze 70 assistent-officieren zijn aangetrokken, waardoor maar liefst 75 ‘gewone’ officieren zich weer met het ‘echte’ werk zouden kunnen gaan bezig houden.<sup>107</sup>

De website van de SSR en het OM-jaarbericht 2015 vermelden inmiddels dat er in 2016 als experiment ook is begonnen met de opleiding van ‘adjunct-officieren van justitie’, een functie die is bedoeld als een aanvulling op die van de assistent-officier met het oog op inzet in de omgevingen *Onderzoek* en *Ondermijning*.<sup>108</sup> Een officier van justitie die ik in september 2016 hoorde spreken voor onze studenten vertelde dat zij had begrepen dat administratief-juridisch medewerkers en parketsecretarissen vrijwel geen plaats meer hebben in de organisatie: het werk moet zoveel mogelijk worden gedaan door assistent-officieren, adjunct-officieren en de traditionele officieren. De opleiding van officieren is aldus rigoureuus gewijzigd, wat gezien de enorme verbreding van de taken die zij hebben uit te voeren niet verbaast.

### 10.3.5 Afronding: een nieuwe samenstelling van het College van procureurs-generaal

In maart 2016 is Rinus Otte togetreden tot het College van procureurs-generaal. Hij zal zich in ieder geval gaan toeleggen op ‘een veranderingsproject dat ziet op het borgen van de juridische kwaliteit in relatie tot processen, de bedrijfsvoering en de ICT’.<sup>109</sup> Op 1 januari 2017 is een wijziging van de Wet RO van kracht geworden: het College van procureurs-generaal mag voortaan één lid hebben dat geen rechterlijke ambtenaar is: artikel 130 lid 4 RO (nieuw).<sup>110</sup> In de Memorie van Toelichting stelt de Minister van Veiligheid en Justitie dat het OM vanuit zijn wettelijke taak verantwoordelijk is ‘voor het realiseren van de door het kabinet gestelde doelstellingen op het gebied van opsporing en vervolging’ en dat het deze taken binnen een beperkt budget dient uit te voeren. Het gaat niet alleen maar om het behandelen van strafzaken maar ook om bedrijfsvoering, digitalisering en huisvesting. De minister acht het daarom wenselijk dat in het College een bestuurder benoemd kan worden die beschikt over specialistische kennis en ervaring op het gebied van financiën en bedrijfsvoering (inclusief ICT).<sup>111</sup>

107 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 34300VI, nr. 23 (blg-627574): ‘Haalbaarheid van het budgettair kader van het Openbaar Ministerie voor de periode 2015-2018’, p. 5.

108 Het PaG heeft mij te kennen gegeven dat dit opleidingstraject nog nauwgezet gevolgd wordt en het niet vaststaat of de functie daadwerkelijk wordt ingevoerd.

109 Persbericht OM <<https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@92931/benoeming-nieuwe/>>.

110 Wet van 5 oktober 2016, houdende wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met de samenstelling van het College van procureurs-generaal, *Stb.* 2016, 361, iwtr. *Stb.* 2016, 497.

111 *Kamerstukken II* 2015/2016, 34404, nr. 3 (MvT), p. 1-2.

Voorgaande ontwikkelingen en beschouwingen uit verschillende hoeken laten zien dat er steeds oog is voor het feit dat er binnen het OM véél is veranderd en nog veel gaat veranderen en dat bij veel betrokkenen het idee leeft dat er een wezenlijke verschuiving heeft plaatsgevonden waarin in het OM veel meer is dan een verzameling van magistraten. Het OM is een institutie die bepaalde waarden voorstaat en die waarden moeten in ieder geval uitgedragen worden door de leden van het OM. Een punt van zorg blijft dat de unieke, ‘hybride’ rol van het OM zowel de institutie als haar leden steeds opnieuw weer voor dilemma’s plaatst en vragen oproept met betrekking tot de mate waarin de taakopvatting en taakinvulling van het OM wel stroken met de rechtsstatelijke waarborgen van de rechtsstaat die het mede geacht wordt te waarborgen. Tegelijk is te zien dat het College van procureurs-generaal de blik ferm op de toekomst heeft gericht en dat de implementatie van de ZSM-werkwijze lijkt te zijn aangegrepen om de organisatie van de parketten op de schop te nemen en de kwaliteit en vaardigheden van de medewerkers kritisch tegen het licht te houden.

#### 10.4 Professionaliseren: de remedie?

Volgens het blad *Opportuun* werken er 5000 professionals bij het OM, waarvan ca 800 officieren van justitie.<sup>112</sup> In het jaarbericht over 2015 vallen de termen ‘magistraat’ en ‘magistratelijk’ ieder precies één keer, terwijl de term ‘professional’, of afgeleiden daarvan meer dan tien keer wordt gebruikt. Ook in het kader van het programma OM 2020 komt het begrip ‘professionaliseren’ zeer regelmatig naar voren. ‘Professionaliteit’ is ook één van de kernwaarden uit de Gedragscode OM. Dit roept de vraag op wat bij het OM wordt verstaan onder het begrip ‘professional’ en hoe dit begrip zich verhoudt tot het begrip ‘magistraat’.

In § 2.2 ben ik al kort ingegaan op de betekenis die in de organisatiewetenschappelijke literatuur aan het begrip ‘professional’ wordt gegeven: het lid van een beroepsgroep met een min of meer exclusief werkteerrein, waarvoor abstracte kennis en specialistische vaardigheden zijn vereist. Dientengevolge hebben zij relatief veel autonomie.<sup>113</sup> Van oudsher gelden bijvoorbeeld medici, juristen en wetenschappers als professionals.<sup>114</sup> In die zin is ook de officier van justitie als professional te kenschetsen. Hij is immers de hoog opgeleide functionaris, die met een autonome, magistratelijke attitude rechtvaardige oordelen velt.

In het bovenstaande heb ik uiteengezet dat met name in de laatste twintig jaar op grote schaal lager geschoold personeel werd ingezet om het eenvoudige werk te doen, waardoor de magistratelijke standaard in de beoordeling van eenvoudige strafzaken in het luchtledige kon komen te hangen. Daarnaast werd

112 <[www.om.nl/publish/pages/52558/opportuun\\_hrm\\_special-interacties.pdf](http://www.om.nl/publish/pages/52558/opportuun_hrm_special-interacties.pdf)>.

113 Kruijthof 2005, p. 14, p 272.

114 Noordegraaf 2007, p. 761-762.

zichtbaar dat ook in het werk dat officieren nog wel zelf deden, steeds meer capaciteiten van belang werden: het met betrokken distantie leiden van opsporingsonderzoeken, het zijn van een spin in het web – met alle vaardigheden van een procesbewaker die daarvoor nodig zijn. Bovendien wordt heel veel beslissruimte van de officieren ingeperkt door centraal vormgegeven beleid.

Deze ontwikkeling past in de trend dat ook op professionals drijvende instituties (ziekenhuizen, universiteiten, rechtbanken, het OM) onder politieke en bedrijfseconomische invloeden komen te staan. Waar het management van de instituties voorheen in handen was van één van de professionals, doet meer recent de ‘professionele manager’ zijn intrede<sup>115</sup> en komen er steeds meer professionele functies binnen de instituties die niet zien op de primaire taken (patiëntenzorg, waarheidsvinding, handhaving, wetenschappelijk onderzoek). Het bestuur van het OM is zo deels in handen gekomen van professionele managers. Van de PG’s die eind jaren 1990 toetraden tot het nieuw op te richten College van procureurs-generaal werd destijds al gezegd dat zij hun toga’s op de ressortsparketten hadden laten hangen. Nu zal in het College van procureurs-generaal binnenkort zelfs een ‘new professional’<sup>116</sup> (die geen rechterlijk ambtenaar is) zitting nemen. Het besturen van het OM gaat inmiddels gepaard met het vinden van een middenweg tussen ‘politics’ (aan de hand van bijvoorbeeld beleid tegemoetkomen aan maatschappelijke en/of politieke verwachtingen), ‘performance’ (efficiënt, kostenbesparend en effectief werken) en ‘professionalism’ (hoogwaardige kwaliteit van het geboden product, afhankelijk van vakkundigheid van medewerkers).<sup>117</sup> Daarbij is relevant dat traditionele professionals, mede onder prestatiedruk, delen van hun werk hebben uitbesteed aan lager geschoolden.<sup>118</sup> In de publieke dienstverlening is het zo uitermate lastig om te duiden welke invloed professionaliteit heeft: enerzijds is er een beweging waarin een zekere deprofessionalisering plaatsvindt, terwijl anderzijds de druk om te professionaliseren juist lijkt toe te nemen.<sup>119</sup>

De door mij beschreven ontwikkelingen sluiten hier bij aan. Het OM heeft zich ontwikkeld tot een organisatie waarin de officieren delen van hun werk hebben uitbesteed aan lager geplaatste ‘professionals’. Sommige officieren worden beleidsofficier of afdelingshoofd en houden zich daardoor (veel) minder bezig met het behandelen van strafzaken. Andere officieren specialiseren zich juist en kunnen dat ook doen door de ondersteuning van bijvoorbeeld paraketsecretarissen. De organisatie wordt niet alleen maar geleid door officieren, er zijn ook andere professionals bijgekomen: beleidsmedewerkers, ‘ketenprocesbeheerders’, financiële beheerders etc. De politieke invloed op de organisatie is

---

115 Van der Meulen 2009, p. 1.

116 Noordegraaf 2007, p. 762.

117 Noordegraaf 2015b.

118 Zie § 2.2. Zie voor een uitgebreide uiteenzetting over deze problematiek, met zeer veel literatuurverwijzingen, Noordegraaf 2007 p. 772-779.

119 Noordegraaf 2007, p. 262.

evident. Het is onwaarschijnlijk dat er nog een tijd komt waarin het alleenrecht op professionaliteit bij officieren ligt. Binnen het OM ligt het proces niet meer in de hand van één professional die één individuele zaak per keer afhandelt. Bij deze processen zijn andere organisaties betrokken en binnen het OM hebben managers een vinger in de pap. Zij vertegenwoordigen een centrale leiding die er voor moet zorgen dat de middelen die publieke lichamen ter beschikking staan worden gebruikt om de gezamenlijke inspanning zodanig te coördineren dat de doelstellingen worden bereikt en de maatschappelijke verwachtingen worden waargemaakt.<sup>120</sup> Ondanks de vaak gevoelde weerstand bij professionals in allerlei organisaties, is dergelijk organisatiebestuur niet meer weg te denken. Een zekere ambivalentie is daarbij onontkoombaar, want er moet immers oog zijn voor zowel de institutionele waarden die worden gewaarborgd, als het belang van een efficiënte organisatie en de beleidsmatige doelstellingen.<sup>121</sup> Officieren hebben wellicht moeite om de omvang en reikwijdte te bepalen van datgene dat hen tot professional maakt en wat hen onderscheidt van de andere professionals. In hoeverre heeft de officier nog steeds een exclusief afgebakend werkteerrein waarin hij autonomie heeft, waarvoor zijn abstracte, diepgaande juridische kennis noodzakelijk is, waardoor het gerechtvaardigd is dat zijn professionaliteit een *conditio sine qua non* is? Vermoedelijk zal veel meer dan voorheen de officier oog moeten hebben voor de andere, ‘nieuwe’ professionals in zijn werkomgeving en voor de relaties van het OM met de buitenwereld en de regering.

Uit het plan OM2020, de introductie van de ‘optimum remedium’-gedachte, het aantrekken van PG Otte en de wetswijziging die het mogelijk maakt een specialist op het gebied van de bedrijfsvoering als PG te benoemen blijkt dat het College van procureurs-generaal grote veranderingen wil doorvoeren binnen de organisatie van het OM. In dat kader wordt de term professionaliteit vaak genoemd. Dat klinkt op het eerste gezicht mooi, maar het roept als gezegd ook vragen op. Wat wordt met die professionaliteit nu bedoeld? Gaat het inderdaad om kwalitatief hoogstaand werk door specifiek opgeleide, autonome functionarissen? Als het OM stelt dat er 5000 professionals werken, waarvan er zo’n 800 officier van justitie zijn, lijkt het met de professionalisering eerder te doelen op een ontwikkeling waarin iedereen de juiste werkwijze leert hanteren voor zijn aandeel in het proces. Dat lijkt dan een wel erg brede opvatting van het begrip. Wat oneerbiedig gezegd: een lopende bandwerker kan zeer gespecialiseerd werk moeten doen, zonder als ‘professional’ te kunnen worden aangemerkt: hij mist immers de autonomie.

Van officieren wordt verlangd dat zij oog hebben voor de organisatie rondom hun strafzaken: zij worden ook verantwoordelijk voor het logistiek-administratieve proces. Onduidelijk is in hoeverre de zeggenschap over de faciliteiten die dat proces biedt (en derhalve de autonomie met betrekking tot dat proces) bij de

---

120 Noordegraaf 2015b, p. 5.

121 Noordegraaf 2015b, p. 237.

officieren ligt of bij een ‘public manager’, die meer het OM als institutie vertegenwoordigt. En als dat laatste het geval is: is die dan voldoende geëquipeerd om het proces voldoende af te stemmen op de magistratelijke behoefte van de officier? Blijft er voldoende mogelijkheid tot distantie? Een andere vraag is op welke wijze officieren worden begeleid in deze nieuwe rol. Hoe wordt voorkomen dat zij niet ervaren dat hun autonome rol wordt gemarginaliseerd (en dat zij hierin uiteindelijk berusten: het zogenoemde Calimero-effect)?

Intussen is het verleidelijk om de magistratelijkheid van de officier deels te vereenzelvigen met zijn professionaliteit. Het lijkt er echter op dat binnen het OM het gebruik van het begrip magistratelijkheid moeizaam wordt gevonden. De Meijer pleit ervoor om de kernwaarde ‘Integriteit’ te gebruiken voor het deel van de taakinving van de officier dat in het verleden vaak magistratelijkheid werd genoemd.<sup>122</sup> Nu ‘professionaliteit’ náást deze ‘integriteit’ in de Gedragscode 2012 als aparte kernwaarde wordt genoemd, zou gesteld kunnen worden dat magistratelijkheid niets te maken heeft met ‘professionaliteit’. Ook hier wordt duidelijk dat de betekenis van het begrip ‘professionaliteit’ zoals het door het OM wordt gehanteerd wellicht ver afstaat van de betekenis die er in de sociologie en organisatiewetenschap aan wordt gegeven.

Er kan dus nogal wat terminologische verwarring ontstaan en daaruit komt wellicht naar voren dat het voor officieren momenteel lastig is te bepalen waar zij staan. Officieren zijn, gezien de eisen die aan hun opleiding worden gesteld, nog steeds als jurist geschoold en krijgen tijdens hun opleiding dus maar een deel van de vaardigheden die zij geacht worden te hebben bijgebracht. De rest leren zij ‘on the job’, in een opleiding die het OM sinds kort helemaal zelf verzorgt. Het is een feit dat nergens het voornemen is uitgesproken om iets af te halen van de traditionele taakopvatting en taakinving van de officier: een functionaris die als rechterlijk ambtenaar *qualitate qua* magistratelijk optreedt. Toen collegevoorzitter Bolhaar in 2013 de eerstejaarsstudenten van de Universiteit Utrecht toesprak in de Janskerk heb ik ook met zoveel woorden uit zijn mond opgetekend dat officieren magistraten zijn met waarheidsvinding en rechtsstatelijkheid als hoogste doel. In de Nota van Toelichting bij het begin 2017 in werking getreden Besluit opleiding rechters en officieren van justitie wordt de magistratelijkheid nog steeds als eigenschap van de officier genoemd, net als in de Memorie van Toelichting bij de consultatieversie van het conceptwetsvoorstel voor het Eerste Boek van het nieuwe Wetboek van Strafvordering.<sup>123</sup> Ofschoon de laatste versie van de Gedragscode 2012 vlakker is geformuleerd dan de daaraan voorafgaande versie, stel ik mij op het standpunt dat het OM op geen enkele manier heeft aangegeven ineens een sterk gewijzigde opvatting te hebben over de te vertegenwoordigen waarden, zoals die in

---

<sup>122</sup> De Meijer 2016.

<sup>123</sup> *Stb.* 2016, 502, p. 6; concept-MvT Boek 1 Sv, p. 55, <<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/modernisering-wetboek-van-strafvordering/documenten>>.



Gedragscode 2006 nog waren neergelegd. In § 2.3 heb ik betoogd dat de in die Gedragscode 2006 neergelegde waarden goed aansluiten bij de magistratelijke rol van de officier. Ik zie dus geen reden om af te stappen van het gebruik van het begrip ‘magistratelijk’. Dat veronderstelt een organisatie die zodanig is ingericht dat het in ieder geval draait om die magistratelijkheid. Dat veronderstelt ook een opleiding die zich daar nog steeds op focust. Daarmee kan de institutie die het OM nu is ook echt de waarden vertegenwoordigen waar het zich op laat voorstaan. Dat betekent bijvoorbeeld dat, zolang de mandaatconstructie leidend is bij het uitbesteden van werkzaamheden aan niet-rechterlijke ambtenaren, de magistratelijkheid van officieren verondersteld wordt door te werken op de mandataris. Daartoe moet dan wel, veel meer dan nu het geval is, binnen het OM worden toegezien op het magistratelijke karakter van gemandateerde beslissingen. Dit klemmt te meer, omdat een aanzienlijk deel van de strafzaken door het OM middels buitengerechtelijke afdoening wordt afgedaan. Ook als de ‘optimum remedium-gedachte’ wordt doorgezet, zal een magistratelijke afweging nodig zijn indien – in het kader van een ‘interventiestrategie’ – door een van de ‘ketenpartners’ inzet van het strafrechtelijke instrumentarium wordt gevraagd in zaken waarvan het maar de vraag is of zij uiteindelijk strafrechtelijk zullen worden afgedaan. Dit is bij uitstek een terrein waar door het OM de ‘professional’ wordt gepositioneerd die tot een effectieve, zichtbare en merkbare ‘interventie’ moet komen, terwijl een groot risico bestaat dat de magistratelijkheid in het luchtledige blijft hangen: het gaat immers niet meer om een standaard strafzaak, maar om een zaak die uiteindelijk óók (of misschien alleen maar) langs civiel- of bestuursrechtelijke weg wordt afgehandeld. Het OM heeft hier een belangrijke taak om de rechtsbeschermende functie van het strafprocesrecht te bewaken. Staat de ‘professional’ – die precies weet welke ‘ketenpartners’ hij voor een bepaalde ‘interventiestrategie’ nodig heeft – ook stil bij de rechtsbeschermende dimensie van het strafprocesrecht? Een dilemma is hier de afstemming tussen de steeds sterker (beleidsmatig) georkestreerde werkomgeving voor officieren en het waarborgen van zijn magistratelijkheid. Uit mijn observaties blijkt dat magistratelijkheid steeds meer is geïnstitutionaliseerd en dat soms getracht wordt om magistratelijkheid te zien als een bureaucratisch, beleidsmatig te operationaliseren doel in plaats van als rechtsstatelijke kernwaarde. Het kan verworden tot een ‘target’. Een af te vinken hokje op een formulier.

Moet het OM dan stoppen met het institutionaliseren van magistratelijkheid en er gewoon op vertrouwen dat officieren het uit zichzelf goed doen? Dat is een benadering die toch ook niet meer van deze tijd is. Het nastreven van een rechtsstatelijke, efficiënte criminaliteitsbestrijding op basis van maatschappelijke en politieke idealen zal altijd tot dilemma’s leiden. Bij het inrichten van het ‘OM 2020’ en het vormgeven van werkprocessen is het wellicht vruchtbaarder om niet enkel te kijken naar de spanningen die de ambtenaar, de werker en de magistraat onderling ervaren maar om juist te kijken naar de wijze waarop deze rollen ook complementair kunnen zijn bij het bewaken van de waarden

---

van het OM. Voor wat betreft de officier van justitie heeft die professionaliteit dan betrekking op alle ideaaltypische rollen. Een systeem waarin individuele verantwoordelijkheid samengaat met reflectie en collectieve verantwoordelijkheid, waardoor de collectieve waarden en de individuele waarden samenvallen. De officier is een professional en hij moet die professionaliteit gewoon aan de dag blijven leggen. Maar hij moet altijd de ruimte hebben om zijn magistratelijkheid onderscheidend te laten zijn. Het is de voor deze magistratelijkheid noodzakelijke autonomie die hem tot een ware ‘professional’ maakt. Anders is de intrinsieke meerwaarde van zijn ambt en het OM weg. Het OM moet de officieren die ruimte durven geven en tegelijk een vinger aan de pols houden. Officieren moeten deze ruimte altijd blijven bewaken.

## Conclusies en afsluiting

In § 2.5 heb ik als uitwerking van de vraagstelling naar de taakopvatting en taakin-vulling van officieren van justitie een viertal deelvragen geformuleerd. Deze vragen zijn in het voorgaande hoofdstuk beantwoord. Vervolgens heb ik deze bevindingen geplaatst in het perspectief van veranderingen binnen het OM na mijn veldwerk en toekomstige ontwikkelingen. In het onderstaande vat ik de antwoorden op de deelvragen nog eens samen, waarna enkele concluderende beschouwingen volgen.

### 11.1 Conclusies

*(1) Zijn er veranderingen in de drie ideaaltypische rollen van de officier van justitie?*

De taken van de officier van justitie zijn ingrijpend veranderd. In vergelijking met enige decennia geleden, zijn er veel meer situaties waarin een oordeel van de officier van justitie is vereist. Dit is met name zichtbaar op het gebied van de gezagvoering over de opsporing, die een groot deel van het werk van de officieren is gaan uitmaken. Binnen die gezagvoering is het optreden van de officieren vaak gebaseerd op regelgeving die discretionaire ruimte laat en die belangenafwegingen veronderstelt. De officier als *magistraat* heeft in deze ruimte en ten aanzien van die belangenafwegingen een grote rol. Tegelijk is op het terrein van de vervolgings- of afdoeningsbeslissing – toch de beslissing waar de officier van justitie als lid van het OM en dus als vertegenwoordiger van het vervolgingsmonopolie bij uitstek toe geroepen is – juist een flinke hoeveelheid werk bij de officier weggehaald. Dit is mogelijk geworden omdat het OM als centraal gestuurd, beleidsvoerend orgaan steeds meer namens de officieren is gaan bepalen in welke zaken hun oordeel nog nodig is. In het kader van de vervolgings- of afdoeningsbeslissing in bepaalde strafzaken (de Standaardzaken) is de rol van de officier van justitie hierdoor gemarginaliseerd. Intussen is over het antwoord op de vraag wat ‘magistratelijkheid’ vermog in de laatste decennia de nodige discussie geweest, maar een duidelijk ‘mission statement’ is er op dit punt nog steeds niet. De voor de magistratelijkheid zo belangrijke autonomie is in veel opzichten nog waarneembaar, maar wordt ook vaak beknot. De verheven magistraat, die mede vanwege zijn afstand ten opzichte van de ‘ongegraduateerden’ binnen en buiten het OM zijn gezag kon laten gelden,

is in veel mindere mate zichtbaar. Zeker ten opzichte van parketsecretarissen is van klassenverschil en/of intellectuele superioriteit nauwelijks meer sprake. Daarvoor in de plaats is, mede aan de hand van bureaucratische voorschriften, een duidelijk hiërarchisch kader gekomen.

Het hele OM is doorregen van beleid. Concrete ‘beleidsregels’<sup>1</sup> hebben impact op beslissingen en werkprocessen met betrekking tot het vooronderzoek, het verdelen van capaciteit, op vervolgings- of afdoeningsbeslissingen, op de wijze van communiceren met de buitenwereld en op het aanbrengen van strafzaken bij de rechter. Meer in de brede zin van het woord bepaalt beleid hele belangrijke, generieke werkprocessen, zoals bijvoorbeeld de invulling van de mandaatconstructie. De rol van de officier als *ambtenaar* is daarmee veel groter geworden: zowel binnen de hiërarchie van het OM als ten overstaan van de rechter wordt hij aan het door het OM gevoerde beleid gehouden en moet hij verantwoorden wanneer hij er van afwijkt. Dit is vooral heel direct zichtbaar ten aanzien van vervolgingsbeslissingen, waarbij officieren op zitting in beginsel ook gebonden zijn aan door mandatarissen genomen vervolgingsbeslissingen. Tegelijk lijkt beleidsvorming binnen het OM niet meer weg te denken en wordt het uitblijven van beleid soms als problematisch gezien.

De officier als *werker*, op zoek naar een hoge acceptatiegraad van zijn beslissingen en naar een efficiënte werkwijze, heeft inmiddels een vrij eclectisch arsenaal aan hulp- en ondersteuningsmiddelen tot zijn beschikking. De invloed van de spectaculaire vooruitgang die in de afgelopen decennia is geboekt op het gebied van automatisering en mobiele telecommunicatie kan moeilijk overschat worden. Ook forensische expertise (op het technische en gedragskundige vlak) heeft een grote vlucht genomen en officieren worden verondersteld met deze nieuwe onderzoeksvormen (en de resultaten ervan) uit de voeten te kunnen. Ook de organisatorische veranderingen binnen het OM zijn significant geweest. Duidelijk ingerichte infrastructures rondom de weekdienst, de zogenoemde BOB-bevelen, voorgeleidingen, (super)snelrecht en, niet in de laatste plaats, de (gemandateerde) buitengerechtelijke afdoening maken het voor de officier in sommige gevallen heel makkelijk bepaalde beslissingen te nemen. In bepaalde gevallen wordt hem zelfs al het werk uit handen genomen. Tegelijk was zichtbaar dat de gestroomlijnde werkprocessen niet altijd het meest efficiënte resultaat opleverden en dat het niet makkelijk was om erbuiten te treden. Zaken die buiten de gestroomlijnde werkprocessen vielen, konden tussen de wal en het schip terecht komen. Organisatorische belemmeringen konden een efficiënte werkwijze ook in de weg zitten.

(2) *Hoe verhouden de drie rollen zich nu tot elkaar? Welke spanningen zijn waarneembaar?*

en

---

1 Zoals bedoeld in de *Instructie Beleidsregels openbaar ministerie*, zie § 4.4.2.

*(3) Welke rol speelt de institutionalisering van het OM bij bovengenoemde vragen?*

Het veld waarin officieren functioneren laat spanningen zien tussen de ideaaltypische rollen. De door beleid gestuurde organisatie heeft zijn weerslag op de rol van de officier als werker: enerzijds zijn creatieve sluiproutes niet (meer) goed mogelijk, terwijl anderzijds een verwijzing naar 'staand beleid' kan volstaan om een beslissing geaccepteerd te krijgen. Spanningen tussen de werker en de ambtenaar leveren vormelijk gedrag op. Dit vormelijke gedrag is weer lastig te rijmen met de rol van de magistraat. Toch schikken officieren zich daar soms uiteindelijk in. Officieren berustten er voorts ook in dat zij op sommige momenten geen of weinig ruimte hadden om in een concrete strafzaak een magistratelijk oordeel te vellen, omdat deze zaak binnen de organisatie een route aflegt die voor een belangrijk deel buiten hun invloedssfeer ligt. Soms was er voor de magistratelijke rol alle ruimte en werd die ook genomen, maar er waren ook situaties waarin die ruimte (deels) werd prijsgegeven vanwege beleidsregels, organisatorische besommeringen, hiërarchie of een combinatie van die factoren.

Deze spanningen zijn echter niet meer te karakteriseren als een traditionele, tweedimensionale driehoeksverhouding. De driehoeksverhouding heeft een extra dimensie gekregen door de alsmatig verdergaande institutionalisering van het OM. De impact van deze extra dimensie is aanzienlijk. Het OM vervult als institutie óók rollen die onderlinge spanningen kunnen opleveren: een politieke rol, een organisatorische rol en een magistratelijke rol. Beleid dat door het College wordt uitgevaardigd heeft niet alleen een politieke lading maar kan ook de officier als werker of de officier als magistraat in de kaart spelen. Daarmee is echter niet gezegd dat deze institutionele rollen synoniem zijn aan die van individuele officieren. Dat levert voor officieren een dilemma op: schikken zij zich naar het geïnstitutionaliseerde beeld van hun ambt – hetgeen een vormelijke magistratelijkheid impliceert – of blijven zij 'weerbarstig' magistraat? Mijn observaties laten zien dat de meeste officieren het weerbarstige wel in zich hebben, maar dat het zich niet bij iedereen even nadrukkelijk manifesteert. De Gedragscode OM 2006 bleek, ondanks de tamelijk voorbeeldige totstandkomingsgeschiedenis (zie § 2.3), geen levend instrument te zijn. Een specifieke duiding van het begrip 'magistratelijk' leek niet bij alle officieren aanwezig. Officieren leken het tot op zeker hoogte vanzelfsprekend te vinden dat het nastreven van bepaalde waarden en doelen geïnstitutionaliseerd is en dat hun autonomie daardoor begrensd wordt.

*(4) Is de voorspelling van Van de Bunt dat de magistratelijke rol van de officier van justitie in de verdrukking zou komen door efficiency-denken en beleidsmatig denken uitgekomen?*

Het efficiency-denken heeft, vooral tijdens het gebruik van het BOS/Polaris-systeem, een zodanig grote vlucht genomen dat de officier van justitie bleek te zijn losgeweekt van het proces tot het nemen van vervolgings- of afdoenings-

beslissingen in standaardzaken. Daarmee is een deel van de destijds door Van de Bunt uitgesproken angst bewaarheid, met dien verstande dat het niet de officier zelf is die ondervindt dat zijn magistratelijkheid in door hem zelf te nemen beslissingen in de verdrukking komt. De beslissingen zijn in het geheel bij de officier weggenomen. Ook ten aanzien van de ZSM-praktijk is in recent uitgevoerd onderzoek op een aantal punten geconstateerd dat er (te) weinig oog was voor de magistratelijke rol van officieren.

In andere gevallen is waar te nemen dat gestroomlijnde procedures als effect kunnen hebben dat soms snel wordt voorgesorteerd (bijvoorbeeld in voorleidendzaken, of als mondeling toestemming wordt gegeven voor gebruik van bepaalde opsporingsmethoden), waarna een weg terug niet snel meer gekozen wordt. Vaak is er dan sprake van een combinatie van organisatorische en beleidsmatige processen. Het ontbreken van eigenaarschap en de bureaucratische machinaties (en de mogelijkheid zich daarachter te verschuilen) maakten officieren inschikkelijk ten aanzien van dat dilemma.

Bovenstaande wekt wellicht ten onrechte de suggestie dat officieren van justitie lijden aan het Calimero-effect of zich gedragen als burgemeester in oorlogstijd. Mijn observaties hebben mij vooral in contact gebracht met zeer bevlogen officieren die daar waar mogelijk een grote inzet toonden om het doel dat zij in een bepaalde strafzaak voor ogen hadden te bereiken. Officieren die het aspect van de 'waan van de dag' juist de grote uitdaging vinden van het werk en die er eer in stellen om binnen zekere beperkingen toch resultaten te bereiken die recht doen aan alle belangen. Officieren die aangeven dat het bij dit schaken op verschillende borden tegelijk soms lastig is te bepalen welke kant voorrang heeft. Officieren die daarbij wel tegen de grenzen van het mogelijke aanlopen en die er dan voor kiezen om primair datgene dat in hun directe invloedssfeer ligt op te pakken. Sinds mijn observaties is er natuurlijk alweer veel veranderd binnen het OM en veel van die veranderingen hebben betrekking op de vraag met welke zaken officieren zich bezig moeten houden en hoe en in welke mate dat dan moet. Het kan niet anders dan dat officieren dus nog steeds regelmatig worstelen met de vraag welk schaakspel primair de aandacht verdient.

Het OM is met een ambitieus en ingrijpend proces gestart, dat voor een deel moet leiden tot een meer efficiënte werkwijze, maar waarbij de kwaliteit van de zaakbehandeling ook een nadrukkelijk punt van aandacht is. Ten aanzien van de vervolgings- of afdoeningsbeslissing lijkt het OM inmiddels te onderkennen dat (te) laag geschoold personeel de kwaliteit en integriteit van het proces onvoldoende kan waarborgen. Met een nadrukkelijke inzet op professionalisering tracht het OM een passend antwoord te geven op het ook door mij geconstateerde vacuüm bij standaardzaken. Er komen, in het kader van de professionalisering, meer officieren bij, waaronder ook assistent-officieren. De gedachte dat niet voor elke strafzaak een magistratelijk zwaargewicht ingezet hoeft te worden lijkt enerzijds aansprekend. De ingezette weg naar een praktijk

met assistent- (en wellicht adjunct-)officieren van justitie roept anderzijds in dit verband wel vragen op. Net als bij de ZSM-werkwijze wordt hier buiten enig wettelijk kader een werkwijze gehanteerd die het risico in zich heeft dat er verantwoordelijkheden in het luchtledige blijven hangen. Op welke wijze worden zij opgeleid en welk mandaat hebben zij? In wat voor relatie staan zij tot de ‘gewone’ officieren van justitie? Worden zij inderdaad ook ‘magistraten’? Gezien de naam van hun functie lijkt dit voor de hand te liggen.

Hoe dan ook: een zekere differentiatie in taakstelling, ervaring en bevoegdheden onder verschillende categorieën medewerkers van het OM kan bevorderen dat elke medewerker (zij het een mandataris of een van de categorieën van officier) op een niveau opereert en presteert dat zowel voor hem als voor de te behandelen strafzaak passend is. Magistratelijkheid is dan echter niet meer een abstract, afgebakend concept, maar een hybride begrip. Daarmee komt het gevaar om de hoek kijken dat er een hellend vlak ontstaat waarbij de magistratelijkheid in sommige gevallen zo weinig om het lijf heeft, dat de intrinsieke meerwaarde die de magistratelijkheid moet hebben met betrekking tot het ambt van officier van justitie niet meer tot zijn recht komt. Iedereen als professional aanwijzen maakt nog niet dat iedereen ook magistratelijk is. Hoe wordt er bijvoorbeeld in de ZSM-procedure voor gewaakt dat de assistent-officier voldoende distantie blijft behouden? Komt de (assistent-)officier die vooral binnen de werkomgevingen Productie (CVOM) en Interventies (ZSM) grote hoeveelheden strafzaken beoordeelt, niet alsnog in de valkuil van routine en confectie-procedures terecht? Hoeveel autonomie hebben deze officieren? Officieren die als gedresseerde aapjes<sup>2</sup> een kunstje opvoeren hebben geen enkele functie en zijn, ondanks hun benoeming, geen magistraat.

Van een grondige bezinning op de werking van het opportuniteitsbeginsel en op een sluitend stelsel van *checks and balances* rondom het nemen van de vervolgings- of afdoeningsbeslissing is nog steeds niet gebleken. Het onlangs geïntroduceerde, maar nog niet erg inzichtelijk uitgewerkte concept van strafrecht als ‘optimum remedium’ is hiervoor exemplarisch. Toegespitst op de ZSM-werkwijze wordt in dat concept een op de persoon van de verdachte toegesneden, zorgvuldige samenwerking met organisaties als reclassering, politie, belastingdienst en DJI voorgestaan. Dit is op zich niet verkeerd, maar juist als de zaak uitmondt in een buitengerechtelijke ‘mix’ van interventies waarbij al die verschillende organisaties zijn betrokken, dreigt de verdachte met zijn verdedigingsrechten tussen de wal en het schip terecht te komen: waar moet hij bijvoorbeeld zijn als op basis van materiaal dat is vergaard door onrechtmatig ingezette strafvorderlijke bevoegdheden uiteindelijk een bestuursrechtelijke interventie volgt? Wie houdt in de gaten dat deze ‘mix’ niet leidt tot een uit-

---

2 De metafoer komt uit dit essay over vergelijkbare dilemma’s in de geneeskunde: <<http://www.volkskrant.nl/opinie/willen-we-een-feilbare-arts-of-liever-een-robot~a4354013/>>.

eindelijk disproportioneel pakket aan ‘interventies’?<sup>3</sup> Het kan niet zo zijn dat de advocatuur steeds wordt aangewezen om deze verdedigingsrechten te waarborgen. Hier is bij uitstek een functie voor officieren van justitie weggelegd.

Het is in deze context te betreuren dat de in 2012 nieuw opgestelde Gedragscode OM een stuk minder expliciet ziet op echt magistratelijke waarden dan de daarvoor geldende Gedragscode 2006. In § 2.3 haalde ik in een voetnoot al de kritiek van Mackor aan, die mijns inziens terecht opmerkt dat de huidige gedragscode zich onvoldoende onderscheidt.<sup>4</sup> Nu constateerde ik echter ook al dat de Gedragscode 2006 niet bepaald een springlevend instrument was. Ik zou ervoor willen pleiten dat (a) het OM een aantal echt op de magistratelijke rol van de officier van justitie toegesneden waarden uit de Gedragscode 2006 weer nadrukkelijk benoemt en (b) dat deze gedragscode veel meer een levend instrument binnen het OM wordt, dat ten dienste kan staan aan de tussen het College en de officieren te voeren dialoog over autonomie, oriëntatie op de idealen van de rechtsstaat, beleid en organisatie.

Zolang voor de verdachte geen mogelijkheid bestaat om een gemotiveerde, interne heroverweging van bijvoorbeeld de strafbeschikking af te dwingen, zolang externe rechterlijke toetsing van de toepassing van het opportunitiebeginsel niet mogelijk is en zolang het verbinden van rechtsgevolgen aan vormverzuimen in buitengerechtelijke procedures de facto een illusie is, blijft grootschalige buitengerechtelijke afdoening een risico. Nogmaals: een nadrukkelijke bezinning op de werking van het opportunitiebeginsel lijkt mij in deze onontbeerlijk. Dit zou kunnen geschieden door de rechterlijke toetsing van de vervolgings- of afdoeningsbeslissing in ruimere mate mogelijk te maken.<sup>5</sup> Maar ook een zorgvuldige en met zogenoemde ‘Chinese walls’ afgeschermd interne procedure behoort tot de mogelijkheden. De in § 10.3.2 aangehaalde opmerkingen van de minister in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, waarin hij aangeeft dat de ‘poortwachtersfunctie’ van het OM op dit punt aandacht behoeft, zal hopelijk tot nadere gedachtevorming op dit punt leiden.

Ten aanzien van het gezag over de politie laten de meer recente ontwikkelingen en onderzoeken zien dat er tussen politie en OM nog de nodige spanningen zijn. De vorming van de Nationale Politie en al eerder geconstateerde tekorten ten aanzien van de kwaliteit van het politiewerk hebben ertoe geleid dat het OM werkt aan kwaliteitsverbetering van de politie.<sup>6</sup> Uit mijn observaties

---

3 Luchtman 2007 waarschuwde hier al voor ten aanzien van de internationale samenwerking tussen strafrechtelijke en niet-strafrechtelijke autoriteiten.

4 Mackor 2014, p. 7.

5 Knigge 2016; Buruma 2006; Buruma 2015; Lindeman 2013.

6 Openbaar Ministerie Jaarbericht 2015, p. 4: ‘Het programma Kwaliteit Opsporing (2016 - 2017) dat politie en OM in 2015 hebben opgezet, is van groot belang voor de effectiviteit en geloofwaardigheid van de opsporing.’ Dit programma richt zich op specialistische kennis en kunde, kwaliteit van processen verbaal, parate kennis van bevoegdheden en het oplossingsgericht (zaak in context plaatsen) optreden en beslissen door politie en OM.’



blijkt dat officieren ondanks het formele gezag weinig tot geen invloed kunnen uitoefenen op de organisatie van de politie en de kwaliteit van de politiemedewerkers waarmee zij te maken hebben. De functie van het externe toezicht op de kwaliteit en rechtsstatelijkheid van het optreden van de politie en het OM staat tegelijkertijd al geruime tijd ter discussie. De rechter mag maar marginaal treden in de besluitvorming rond het gebruik van opsporingsbevoegdheden. Vormverzuimen worden door de rechter ruimhartig beoordeeld. Plannen met betrekking tot de modernisering van het Wetboek van Strafvordering leggen nog meer nadruk op het vooronderzoek. De formalistische, soms ronduit bureaucratische werkwijze die ik heb waargenomen met betrekking tot de totstandkoming van schriftelijke bevelen suggereert geen proces van uitgebreide belangenafweging en voorziet in ieder geval niet in een systeem dat een dergelijke afweging inzichtelijk maakt. Daar staat tegenover dat met de verbetermaatregelen is voorzien in meer vinger aan de pols van het opsporingsproces. Zowel mijn observaties als bijvoorbeeld het onderzoek *Focus in de opsporing*<sup>7</sup> laten echter zien dat ook hier het risico van vormelijkheid bestaat. Nieuwe maatregelen kunnen weer voor vergelijkbare dilemma's zorgen.

De relatie met de politie speelt niet enkel een rol bij de dagelijkse leiding over de opsporing, zij speelt – gezien de nadruk die steeds meer op 'selectiviteit' wordt gelegd – ook een grote rol op het gebied van het selectieproces. Zolang voor het OM de transparantie van het werkproces en de zakenvoorraad van de politie onvoldoende transparant is en het dus afhankelijk is van wellicht eenzijdig samengestelde informatie, kan de rol van de officier in het selectieproces niet volwaardig zijn en kan hij de magistratelijke ambities van het OM op dat vlak niet waarmaken. Een inschikkelijke houding van de officier bij een dergelijke stand van zaken leidt tot een gebrekkig selectieproces met het risico dat de verkeerde belangen worden afgewogen.

In dit verband heb ik de nodige zorg bij het sinds kort door het OM geïntroduceerde concept van strafrecht als 'optimum remedium'. Hier lijken behoeften van politie, bijzondere opsporingsdiensten, toezichthouders en allerlei andere autoriteiten relevant te kunnen zijn voor de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden om zoveel mogelijk informatie bij elkaar te 'harken', ook als de uiteindelijke handhaving niet (alleen) langs strafrechtelijke weg zal plaatsvinden. De officier van justitie zal in dergelijke situaties goed moeten kunnen nagaan welke rol het onder zijn gezag, op strafvorderlijke titel, te vergaren materiaal zal gaan spelen in de 'integrale handhaving'. Al te loyaal 'schouder aan schouder' optrekken met de 'ketenpartners' brengt het risico van instrumentalisme en *détournement de pouvoir* met zich. Een magistratelijke toets is hier van groot belang.

---

7 Liedenaum e.a. 2015.

## 11.2 Tot slot

Het bovenstaande brengt mij tot een aantal afsluitende opmerkingen. Het ambt van officier van justitie is in de afgelopen decennia aan ingrijpende veranderingen onderhevig geweest. Er is niet meer één prototypische officier van justitie: zij hebben in de verschillende werkomgevingen zeer uiteenlopende taken. Dat is, zeker na de introductie van de assistent-officier van justitie, ook zichtbaar door de grote verscheidenheid aan functies. Een gemeenschappelijk kenmerk van die officieren van justitie is dat zij in de driehoek magistraat-werker-ambtenaar een balans moeten vinden: uiteindelijk zijn dilemma's waarvoor een officier komt te staan terug te voeren op spanningen tussen die drie rollen. Dit geldt voor beslissingen in individuele zaken, maar ook voor beslissingen die de individuele zaken overstijgen.

Beslissingen in individuele strafzaken vergen keer op keer weer afwegingen, waarbij maatschappelijke, rechtsstatelijke, beleidsmatige en organisatorische belangen meetellen. De meerwaarde van het ambt van officier van justitie ligt hier naar mijn overtuiging nog steeds bij de magistratelijke houding van de officier, een eigenschap die ook in de meest recente wetsgeschiedenis met betrekking tot de aan officieren te stellen opleidingseisen nog door de regering naar voren wordt gebracht. Ik heb laten zien dat officieren in de door hun behandelde zaken de ruimte om magistratelijk te beslissen ook namen. Ik heb echter ook laten zien dat de organisatie in sommige gevallen zo in elkaar zit dat de individuele magistratelijkheid van een officier niet meer bij de daarvoor in aanmerking komende zaak terecht kon komen. Op basis van mijn onderzoek constateer ik – in het verlengde van het onderzoek van Van de Bunt – dat een organisatie die te veel is gebouwd op gestroomlijnde werkprocessen (hij noemde dat: 'verwerkingsprogramma's') het risico loopt dat de werkprocessen een doel op zich worden en dat de magistratelijke rol van de officier daardoor in het gedrang komt. Het geautomatiseerde, met richtlijnen afgebakende, proces waarin mandatarissen vervolgings- en afdoeningsbeslissingen namen heeft dit laten zien. Het OM heeft van deze werkwijze afstand genomen maar met ZSM een nieuwe werkwijze geïntroduceerd die, afgaande op eerste ervaringen, vergelijkbare risico's met zich brengt. De onwenselijke effecten van gestroomlijnde procedures manifesteren zich ook in de gezagsverhouding tot de politie, bijvoorbeeld rondom de bevelenstructuur van de bijzondere opsporingsbevoegdheden of de selectieoverleggen met de politie. Verantwoordelijkheden komen aldus in het luchtledige terecht.

Ook bij beslissingen op zaaksoverstijgend niveau (bijvoorbeeld het vaststellen van een beleidsregel of het maken van afspraken in een driehoeksoverleg) spelen de eerder genoemde maatschappelijke, rechtsstatelijke, beleidsmatige en organisatorische belangen. Door de institutionalisering van het OM worden veel taken niet enkel meer ingevuld op basis van individuele beslissingen door officieren, maar ook door institutionele verwachtingspatronen, die bijvoorbeeld zijn vertaald in beleidsregels of verbeterprogramma's. Beleidsvorming

door het OM, op landelijk en lokaal niveau, ligt in de regel ook in handen van een magistraat die het OM vertegenwoordigt, of dit nu een portefeuillehouder voetbalzaken of de voorzitter van het College van procureurs-generaal is. De door mij geobserveerde officieren die bij dergelijke besluitvorming betrokken waren, geven aan dat de verbinding tussen (beleids)afspraken en de concrete beslissingen op de werkvloer soms lastig is te maken. Officieren op de werkvloer zien soms door de bomen het bos niet meer.

Wat mijn onderzoek met name heeft laten zien is de dreigende verlamdende werking die de institutionalisering van het OM ten opzichte van de taakinvulling van officieren kan hebben. Binnen de huidige en toekomstige organisatiestructuur zal een officier ook bovengemiddeld vaardig moeten zijn in het organiseren van zijn werk, het beheren van werkprocessen, het communiceren met andere organisaties en het implementeren van beleid. Beslissingen moeten snel worden genomen, op basis van beperkt beschikbare informatie. Processen zijn soms zo complex dat officieren geregeld niet meer de mogelijkheid hebben de gang van zaken naar hun hand te zetten. Het magistratelijke wikken en wegen lijkt er in veel gestroomlijnde werkprocessen of in breed uitwaaiende ‘interventiestrategieën’ dan wel bij in te schieten. De aanhoudende organisatorische veranderingen binnen het OM – wat daarvoor ook de aanleiding moge zijn – en de introductie van functies als assistent-officier van justitie veroorzaken mijns inziens een werkomgeving waarin zowel voor de officier als magistraat als voor de officier als ambtenaar een identiteitscrisis op de loer ligt. Waar in de ene zaak de officier bij wijze van spreken vrij spel heeft, zijn in de andere zaak zijn handen gebonden door beleid en protocol, terwijl weer een andere zaak pas helemaal aan het eind van de rit op zijn tafel terechtkomt. Maatregelen op basis van criminele politiek, incidenten en bezuinigingen volgen elkaar in steeds hoger tempo op, terwijl wet- en regelgeving op vele terreinen uitdijt en de samenwerking steeds vaker en intensiever buiten de strafrechtspleging moet worden gezocht. Is het reëel van een officier van justitie te verwachten dat hij van dit alles op de hoogte is en blijft? Het College van procureurs-generaal lijkt te onderkennen dat hier een punt van aandacht ligt en legt de nadruk op het streven naar een werkomgeving waarin ‘professionals’ hun werk naar behoren kunnen doen. De wijze waarop het begrip ‘professional’ wordt gehanteerd roept echter de vraag op wat daarmee nu wordt bedoeld. Niet elke ‘professional’ is ook magistraat (of hoeft dat te zijn). Bovendien is niet op voorhand duidelijk op welke wijze nu differentiatie plaatsvindt ten aanzien van de verschillende varianten van officieren van justitie. Het is een illusie te denken dat het gros van de officieren nog op gelijksoortige wijze hun taak vervult. De ene officier zal meer ambtenaar zijn dan magistraat en vice versa. Zij zijn allemaal ook werker en zullen dagelijks tegen spanningen tussen hun verschillende rollen aanlopen.

Intussen is het, zelfs voor een – al zeg ik het zelf – toch behoorlijk goed ingevoerde buitenstaander, zeer moeilijk een beeld te verkrijgen van de wijze waarop het OM zijn taken organiseert. Dat is, gezien het uitgangspunt dat offi-

cieren allemaal nog een magistratelijke rol vervullen, problematisch. Die magistratelijkheid is immers alleen maar kenbaar als er voldoende transparantie is. En die transparantie is daardoor een van de factoren die de machtige positie van de officier legitimeert. Ook *binnen* het OM lijken officieren soms maar in beperkte mate duidelijk voor ogen te hebben wat het nu is dat van hen wordt verwacht: er is in de afgelopen jaren in het kader van al die organisatorische wendingen heel vaak heel veel gezegd over hoe zij invulling moeten geven aan hun taak: duidelijker is het er echter niet op geworden.

Het OM heeft, al dan niet in samenspraak met het Ministerie van Veiligheid en Justitie, in de afgelopen periode buitengewoon veel vrijheid gehad om zich te organiseren. Kort na de ingrijpende wettelijke reorganisatie en de invoering van de Wet BOB leefde even de indruk dat het nu voorlopig allemaal wel in orde was. Al snel werd de boel weer in de stijgers gezet. Na ruim vijftien jaar is er van de destijds beoogde werkwijzen op de parketten bijna niets meer over. Dat het zonder enige wettelijke context en zonder noemenswaardige inbreng van het parlement mogelijk is gebleken om landelijk een ZSM-werkwijze in te voeren vind ik alles behalve vanzelfsprekend. Hetzelfde geldt voor het invoeren van de ‘assistent-officier van justitie’. Ook de ‘integrale aanpak’ van criminaliteit met ‘strafrecht als optimum remedium’ als uitgangspunt staat ineens op de kaart, terwijl dergelijke gedachtevorming mijns inziens plaats dient te hebben op grond van een breed gevoerd wetenschappelijk en parlementair debat. Het wekt verwondering dat het bestuderen van de relevante wet- en regelgeving nog geen begin van begrip kan opleveren van de wijze waarop de strafrechtspleging in Nederland is georganiseerd. Een procedure die alleen voor zeer goed ingevoerde specialisten inzichtelijk is, is vanuit het oogpunt van rechtsbescherming voor verdachte en slachtoffers problematisch. Intussen had een grondig evaluatieonderzoek naar de werking van de mandaatconstructie van artikel 126 RO mijns inziens niet misstaan, zeker niet nu met de ZSM-werkwijze, het laten afvloeien van veel mandatarissen en het aanstellen van assistent-officieren de indruk wordt gewekt dat het OM toch terug wil komen van de brede inzet van het mandaat.

Beleid speelt vandaag de dag een grote rol bij publieke organisaties als het OM. Het beeld dat het OM een eenzijdige beleidsmachine is verdient nuancering. Officieren verwachten dat beleid wordt gemaakt en dat op die wijze invulling wordt gegeven aan doelen en waarden die het OM nastreeft. In die zin wordt soms ook verwachtingsvol ‘naar boven’ gekeken en zelfs geklaagd dat er geen (of niet snel genoeg) keuzes worden gemaakt. De totstandkoming van het beleid behoeft evenwel transparantie. De vaak (ook door mij) gesuggererde almaar toenemende verstrengeling tussen het Ministerie van Veiligheid en Justitie en het OM dient nader onderzocht te worden opdat duidelijk kan worden hoe de verhoudingen precies liggen. Stel dat vast komt te staan dat het OM (en daarmee soms ook de individuele officier) onder zeer grote invloed van de landelijke politiek verkeert en als zodanig ten aanzien van de beleids-

taak vooral een uitvoerend orgaan is: in een tijdsgewricht waarin ‘fact-free’ politics hand over hand het pleit dreigen te beslechten, zou een OM als uitvoerende buitendienst van het Ministerie van Veiligheid en Justitie een uitermate problematisch concept zijn. Zolang het OM echter een actieve en significante inbreng kan hebben in de door de regering te formuleren criminele politiek, hoeft het feit dat het OM niet (meer) het voortouw neemt bij het vormen van dit beleid niet een groot probleem te zijn. Daarbij is relevant in hoeverre in individuele strafzaken officieren nog de ruimte hebben om eigen afwegingen te maken en of deze officieren inspraak hebben in de beleidsvorming door het OM. Bovendien is relevant in hoeverre de beleidsmakers van het ministerie en de volksvertegenwoordiging op hun beurt luisteren naar de feiten die het OM, als expert op het gebied van de strafrechtelijke rechtshandhaving, aandraagt.

In weerwil van hetgeen enkele prominente leden van het OM hier zelf over hebben gezegd, blijf ik van mening dat het de magistratelijheid is die de officier van justitie onderscheidt van alle andere medewerkers van het OM. Die magistratelijheid moet te allen tijde teruggevoerd kunnen worden op het concept dat een lid van het OM de ruimte moet hebben om in een concreet geval een autonome, rechtsstatelijke belangenafweging te maken, dat hij oog moet hebben voor de positie van verdachten en slachtoffers: niet alleen nu, maar ook straks – als bijvoorbeeld andere ketenpartners met de zaak verder gaan. Hij moet anticiperen op beslissingen die de rechter gaat nemen. En hij moet erop anticiperen dat de rechter zich wellicht in het geheel niet over de zaak gaat buigen en dat hij dus het laatste magistratelijke oordeel velst. In die gevallen zou (ook voor de verdachte) ruimte moeten kunnen zijn voor reflectie op de opportuniteit van de vervolgingsbeslissing. Transparantie is hiervoor een voorwaarde. Officieren of PG’s die beleid maken moeten altijd als uitgangspunt hebben dat het door officieren magistratelijk is toe te passen. Bevoegdheden die worden gemandateerd, moeten zo gemandateerd worden dat de mandataris waakt voor magistratelijke besluitvorming (en dat daar vervolgens door of namens de mandans weer op wordt toegezien).

Dat officieren daarnaast nog van vele andere markten thuis moeten zijn hoeft daar niet aan af te doen. Desalniettemin lijkt het mij niet onverstandig om veel duidelijker te differentiëren dan nu het geval is. Wellicht moet het bouwen en onderhouden van bepaalde infrastructuren juist níet aan officieren worden overgelaten, zodat het uiteindelijke gebruik van die infrastructuren met de nodige distantie kan plaatsvinden. Officieren moeten geen takenpakket krijgen (of accepteren!) waarvan op voorhand al duidelijk is dat daarin de magistratelijke rol nog maar ternauwernood naar voren komt. Waar buitengerechtelijke afdoening en intensieve samenwerking met andere autoriteiten op steeds grotere schaal plaatsvindt, moeten *checks and balances* worden ingebouwd en zichtbaar worden gemaakt. Interne controle of intervisie is het OM niet vreemd (bijvoorbeeld door de CTC, door een reflectiekamer, door een zicht op zaken-overleg of strafmaatoverleg). Dit speelt in de regel echter op zaaksniveau. Waarom bijvoor-

beeld geen vergelijkbare overleggen over de wijze waarop binnen een parket wordt omgegaan met de mandaatconstructie? Dit alles steeds met de hamvraag in het achterhoofd: kunnen onze officieren daar waar nodig is nog als magistraat beslissingen nemen en zijn er voldoende waarborgen binnen de organisatie om een magistratelijk tekort te onderkennen en weer aan te vullen?

Kortom: wil het ambt van officier van justitie zijn intrinsieke meerwaarde behouden, dan is het nodig dat een pas op de plaats wordt gemaakt teneinde na te denken over de wijze waarop de leden van het OM als magistraten invulling aan hun ambt kunnen geven. Deze magistratelijkheid is uiteindelijk immers het enige dat hen onderscheidt van andere ‘professionals’ op het terrein van de opsporing en vervolging van strafbare feiten. Een grotere mate van organisatorische transparantie is volgens mij onontbeerlijk voor zowel de medewerkers van het OM als voor de buitenwacht. Zo wordt de gelegenheid gecreëerd om zwakke plekken in de organisatie aan te wijzen en, waar nodig, *checks and balances* in te bouwen. De werking en toepassing van het opportuniteitsbeginsel moet tegen het licht gehouden worden. Het door de minister als mogelijkheid genoemde onderzoek naar de functie van het OM bij de toegang tot de rechter moet zonder meer plaatsvinden. Daar waar het OM het samenwerken met ‘ketenpartners’ tot zelfstandig doel heeft verheven, waarbinnen het strafrecht de functie van ‘optimum remedium’ heeft, is extra omzichtigheid geboden ten aanzien van de rol van officieren van justitie. Ook hier moet ‘betrokken distantie’ het uitgangspunt blijven.

Boven alles is de notie van belang dat magistraten best op allerlei vlakken ‘professional’ kunnen zijn, maar dat nooit van hen mag worden verlangd dat zij daarvoor hun magistratelijkheid prijsgeven en daarmee hun functie laten uithollen. Dat de Gedragscode OM 2006 in 2012 plaats heeft moeten maken voor een nogal nietszeggende nieuwe gedragscode is in dit verband te betreuren. Niets wijst erop dat het OM daadwerkelijk afstand heeft willen doen van een aantal essentiële waarden die in de Gedragscode 2006 nog nadrukkelijk werden benoemd. Daarover zou echter geen misverstand moeten kunnen bestaan. Er is niets op tegen deze waarden zonder enige reserve te benoemen. Juist in een tijd waarin toepassing van het strafrecht alsmaar meer uitwaaiert terwijl rechterlijke toetsing in steeds minder gevallen aan de orde is, is de officier van justitie als magistraat harder nodig dan ooit. De bal ligt trouwens niet alleen maar bij de bestuurders van het OM. Ook de officieren zelf moeten de waarden die bij hun ambt horen nadrukkelijk op de voorgrond plaatsen. Aspecten van een taakstelling die niet passen bij het zijn van magistraat moeten stevig ter discussie worden gesteld.

De ‘verheven magistraat’ lijkt binnen het OM eigenlijk min of meer verdwenen. Daar zitten positieve en minder positieve kanten aan. Laat hem misschien toch maar een beetje terugkomen: enige magistratelijke verhevenheid van officieren ten opzichte van hun werkomgeving kan node worden gemist. Adel verplicht.

## Summary

*Dutch public prosecutors in the 21st century; An account of participant observation on how public prosecutors conceive of and fulfil their duties*

Dutch prosecutors have always enjoyed a special position. Though public servants, they are part of the judicial organization, indeed, they are members of the judiciary, charged with executing the tasks of the Public Prosecution Service (PPS). As such, they have authority over police investigations and they decide whether or not to prosecute in a criminal case on the grounds of the principle of expediency (also known as opportunity principle). They can choose to settle the case out of court and issue penal orders. They are therefore gatekeepers of the courts. Because they are members of the judiciary, it is expected that their decisions will be taken with an independent eye to the interests of all concerned and the public interest, to the legality of police investigations and prosecution, and the guarantees of a fair trial. In that sense, their role is quasi-judicial, like that of a *magistrate*.

However, the Public Prosecution Service is not independent of the Minister of Security and Justice, who can issue directives on prosecution-matters in general, but also in concrete cases. Consequently, prosecutors do not enjoy the same independence as judges, even though the Minister rarely uses the authority to issue directives. As the activities of the Prosecution Service and of individual prosecutors are partly determined by government policy, prosecutors therefore also have a role as *public servants*. At the same time, the PPS has too little capacity to be able to deal with all crime, so that it, and its prosecutors, must make choices and find methods to enable them to work as efficiently as possible. Moreover, law, policy, the courts and the other participants in a criminal case make their own demands on how a prosecutor does his/her job. Prosecutors must meet those demands in order to have their decisions accepted easily (and thus in order to work efficiently). This aspect of a prosecutor's work can be seen as that of a *frontline worker*.

In 1985, after participant observation, Van de Bunt conceptualized these prosecutorial roles (magistrate, public servant and frontline worker) and examined the tensions to which they give rise. Increasing crime led to problems of capacity. A need arose to deal with frequently committed crimes in the same way.

This led to an increase in policy-making on the part of the Prosecution Service. Prosecutors were also expected to hand over part of their work to subordinates. This led Van de Bunt to the conclusion that on the one hand many prosecutors were still 'exalted' magistrates attempting to maintain their special position on the basis of different arrangements. On the other hand however, he noted that their quasi-judicial role was in jeopardy because of the increasing policy orientation of both PPS and Ministry, which left prosecutors increasingly less scope for autonomous, individual decisions in criminal cases.

Much has happened since Van de Bunt conducted this research. PPS and ministerial policy-making has continued, threatening to degenerate into pure instrumentalist criminal justice. It became clear that the internal organization of the PPS had many defects and that this, among other things, was frustrating effective crime control. It also became apparent that the PPS lacked authority over the police and that this was putting the integrity of police investigations at risk. These problems were addressed through large scale reorganization. A board of procurators-general was installed to lead the PPS centrally and the Service was reorganized along strict hierarchical lines. The Code of Criminal Procedure was amended drastically and extended with, among other things, a Law on Special Methods of Investigation. Invasive investigatory methods were founded on a (better) legal basis and made dependent on permission by a prosecutor. The prosecutor's authority over the police was re-emphasized as was the old adage 'one and indivisible' as the motto of the Public Prosecution Service.

The law now also regulated mandating tasks and duties to subordinates, a possibility that became widely used and was based on a new system of policy rules in the form of sentencing guidelines that could be applied digitally (so-called BOS/Polaris system). This made it easier for clerks, for example, to judge the merits of standardized criminal cases. Such clerks, who are not public prosecutors and are not even always legally trained, were also issued the mandate to take prosecutorial decisions, including decisions to settle the case out of court and issue penal orders. In this way it was possible to relieve prosecutors of part of their work.

These developments took place around the turn of the Millennium and were expected to allow things to calm down at the Public Prosecution Service. However, it soon became apparent both that more organizational improvements were needed if the PPS were to operate efficiently and that the quality of police investigations was still not always sufficiently guaranteed. A number of wrongful convictions (in particular in the so-called Schiedam Park Murder case) led to extensive programmes of improvement that made more stringent quality demands on both the police and the PPS and provided protocols for peer assessment (through subjecting cases to scrutiny and review). Internal measures at the PPS aimed to control the large degree of autonomy that prosecutors still enjoyed, not only in large scale investigations but also with regard to regular



police investigative action. The leaders of the different PPS divisions were expected to keep a closer watch on cases and people.

The out of court settlement of frequent criminality on the basis of policy directives and sentencing guidelines and the carrying out of mandates regarding tasks and decisions increased, as did cooperation with other government agencies in the fight against organized crime and frequently committed crimes. The centralized direction and policy-making by the board of procurators-general institutionalized the maintenance of law and order by the PPS. The Service became much more than the collective activities of a group of public prosecutors: an institution, also formed by a Code of Behaviour setting out its core values, by ever more stringent protocols governing investigations and by the dialectical relationship with society, media, politics and criminal justice in practice.

This book reports new research into the ideas that public prosecutors have of their role and tasks, and the way they fulfil them in practice. It is based on participant observation (conducted in 2011), interviews and literature study. The first important task of public prosecutors that this research focuses on, is exercising authority over the police. In the case of frequently occurring crimes, that exercise takes place on an ad hoc basis. Nevertheless important and far-reaching decisions, such as demanding a judge to order pre-trial detention, are frequently made. Both the public servant and the frontline worker are likely to demand pre-trial detention. The procedure is streamlined and the outcome is often predictable. From a policy point of view, pretrial-detention may be indicated (for example to satisfy social unease). Moreover, such cases can be brought before a judge relatively quickly, while allowing a suspect to walk free can lead to undesirably long procedures: his/her case will end up at the bottom of the pile, which is contrary to policy directives. The magistrate, however, is faced with the fundamental principle that pretrial detention should be applied with great reserve. Also, his decision has to be made quickly and on the basis of limited information. There is also a very real chance that this prosecutor may no longer be involved in the case at a later stage, while other prosecutors are not likely to undo decisions that have already been made. There is thus an obvious tension between the ideal-typical roles of magistrate, frontline worker and public servant.

This tension is also apparent in other situations I described. In summary: a public prosecutor takes far-reaching decisions in criminal cases, that are, by their nature, quasi-judicial. However, because they are often also routine decisions this quasi-judicial aspect is not always explicit on the outside. Public prosecutors acknowledge that the police have a knowledge advantage, which means that adequate selection of criminal cases is difficult. Prosecutors warn that the great bulk of cases are not addressed through the quality-enhancing programmes of improvement. Decisions are influenced by bureaucratic processes that are no longer seen as a means, but as end in themselves. These are all situations in which decisions can be characterized as lacking the quasi-judicial aspect.

Notably, at the same time, prosecutors involved in one specific, more prolonged investigation which provides the scope to take deliberate and careful decisions, immediately use the room to make quasi-judicial judgements.

The second important task of public prosecutors is to decide on whether or not to prosecute. The principle of expediency provides room to decide not to prosecute, on 'grounds of public interest'. For this reason the prosecutor, representing the monopoly of prosecution of the PPS, has a key role to play. In principle, he is bound by sentencing guidelines, from which he alone may deviate in a reasoned decision. My observations showed that generally these guidelines were accepted, but that prosecutors often found the obligatory penalties far too severe. They were also not afraid of deviating from them if that seemed expedient in the light of the case (for example because of a defendant's personal situation).

In many cases of frequent crime, the decision on prosecution was mandated to subordinates, who also have to work according to the guidelines. Because of this, prosecutors were no longer involved in a great many decisions on prosecution. They knew, however, that the quality of such decisions often left a lot to be desired and that mandataries are unlikely to dare deviate from a directive. Prosecutors accept that these decisions are much less quasi-judicial in nature, simply because they, the prosecutors are unable to intervene: the organization and their busy daily routine do not allow it. The *public servant* is expected to accept the mandate construction, but the *magistrate* has doubts about the quality of the decisions it produces. The *frontline worker* has no opportunity to act.

These examples, results of my research, illustrate how public prosecutors still experience tension between the three ideal-typical roles. The institutionalization of the Public Prosecution Service adds a new dimension: the role of public servant is not only governed by policies that prosecutors must execute, but also by how the PPS must be represented as an institution. This also partly determines the quasi-judicial role of prosecutors. It can lead to the paradoxical situation that directives force a prosecutor to follow certain protocols or bureaucratic procedures in order to guarantee the quasi-judicial nature of his actions.

Meanwhile, as frontline workers, prosecutors must find a way of dealing with a large workload and at the same time achieving a high degree of acceptability. This leads to formal behaviour and the belief that, as long as procedural requirements are met, there is a good chance that the desired consequences will follow. Decisions to use drastic methods of investigation are sometimes taken in a split second; afterwards, a bureaucratic process governs their implementation and the presentation of information is geared to the demands of that process. This behaviour is primarily indicative of tension between frontline worker and public servant, but preoccupation with procedural demands can stand in the way of quasi-judicial considerations. Prosecutors also sometimes demonstrate compliant behaviour: they acquiesce in (overly) high organizational thresholds

that prevent them from acting in a quasi-judicial manner. They accept, for example, that mandararies take decisions on prosecution that lack quality.

These findings are based on fieldwork in 2011. Since then, much has (again) changed in the Prosecution Service. In addition, there has been a large scale reorganization of the Dutch police. Concerns have been voiced about the ‘institutional preoccupation’ of the PPS, which could hinder autonomous, quasi-judicial decision-making by prosecutors in individual cases. The PPS is attempting, for example, to improve the quality of decisions on prosecution by having prosecutors work together with (among others) the police and parole workers while deciding on cases of frequently committed crimes immediately at the police station (so called ZSM procedure). Autonomous decisions by mandararies are being phased out and the PPS is introducing assistant prosecutors. However, in such new procedures procedural structures still threaten to determine how decisions are taken. Moreover, the quality of such decisions is still not guaranteed. Research into the ZSM-procedure, conducted after my fieldwork was completed, bears this out: formal or compliant behavior remains a potential risk.

In addition to ZSM (which is concerned with frequent criminality), the PPS is also developing so-called working-environments to tackle e.g. High Impact Crime (such as robbery, drugs, human trafficking). To this end, the PPS cooperates with other agencies such as the tax authorities. In this context, the PPS no longer sees criminal law as *ultimum remedium* (the last resort), but as *optimum remedium*. If cooperation produces the best effect by e.g. administrative means, then completing a criminal case is no longer a goal in itself. This pragmatic train of thought gives rise to a number of questions: the instruments of criminal law are not designed to collect information for (again, e.g.) the tax authorities. Quasi-judicial considerations in the decision-making on these cases, is highly desirable.

These new working-environments imply an organization in which, according to the top of the PPS, the ‘professional’ is the central figure. Certain leading members of the PPS openly doubt the usefulness of the concept of the prosecutor as a magistrate. Moreover, non-legal specialists are also involved in streamlining certain processes. That raises the question as to the expectations regarding public prosecutors. They are supposed to be all-rounders, with knowledge in many fields, not only that of criminal law but also other fields of law. They are also expected to be proficient in (process) management. The professionalization of the PPS and its prosecutors is emphatically mooted, but the big question remains whether there will be enough room for the quasi-judicial role of the prosecutor. My fieldwork showed that this role is already under pressure in certain situations. The ongoing institutionalization of the PPS is not an improvement in that regard.

In the end, prosecutors will always be faced with tensions between their three ideal-typical roles. The high and also diffuse expectations could lead to an

---

identity crisis for both the public servant and the magistrate, while the frontline worker may eventually resort to working as formally and compliantly as possible. Given the inequality of the playing field, this would enhance the position of the public servant. And that in its turn is worrying. There is nothing wrong with aspiring to an organization of professionals, but the PPS must acknowledge that a 'professional' is not always the same as a 'magistrate', while the intrinsic added value of public prosecutors lies in their qualities as magistrates and their autonomous judgements based on values of 'Rechtsstaat'. Prosecutors must therefore retain the scope for this and the PPS must guarantee the transparency that makes autonomy and quasi-judicial considerations visible. On the other hand, prosecutors must also demand their own autonomy and should not accept working conditions that obscure the quasi-judicial nature of their job.

# Literatuur

## **Van der Aa 2015**

S. van der Aa, 'Enkele kanttekeningen bij het conceptwetsvoorstel ter implementatie van de EU Richtlijn minimumnormen voor slachtoffers van strafbare feiten', *Delikt en Delinkwent* 2015 (3), 16, p. 156-169.

## **Algemene Rekenkamer 2012**

Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de strafrechtketen*, 29 februari 2012 (*Kamerstukken II* 2011/12, 33 173, nr. 2).

## **Beckers 2017**

J.J.H. Beckers, *Tussen ideaal en werkelijkheid. Een empirische studie naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland* (diss. Rotterdam), Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2017.

## **Van Beek 2016**

S.M. van Beek, 'De bezwaren tegen het onbeperkte spreekrecht, terecht of onterecht?', *Tijdschrift praktijkwijzer strafrecht* 2017/4.

## **Beijer e.a. 2004**

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.

## **Berghuis 2016**

A.C. Berghuis, 'Nederland erg punitief geworden? Welnee!', *Trema* 2016, p. 7-13.

## **Beunders & Muller 2005**

H.J.G. Beunders en E.R. Muller, *Politie en media. Feiten fictie en imagopolitiek*, Zeist: Kerckebosch bv 2005.

## **Beunders & Muller 2006**

H.J.G. Beunders en E.R. Muller, 'Het Openbaar Ministerie en de media', in: E.R. Muller en C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke Macht. Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006, p. 593-644.

## **Van den Biggelaar 1994**

G.J.M. van den Biggelaar, *De buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten door het openbaar ministerie* (diss. Maastricht), Arnhem: Gouda Quint 1994.

## **Blankenburg & Van de Bunt 1986**

E. Blankenburg en H.G. van de Bunt, 'Over de maakbaarheid van "criminaliteit" tot beleidsprobleem', *Tijdschrift voor Criminologie* 1986, p. 215-218.

**Blom & Hartmann 1999**

T. Blom en A.R. Hartmann, 'Verdediging in strafzaken', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interim-rapport Onderzoeksproject strafvordering 2001*, Groningen: Drukkerij Rijksuniversiteit Groningen 1999, p. 197-234.

**Bokhorst, Kogel & Van der Meij 2002**

R.J. Bokhorst, C.H. de Kogel en C.F.M. van der Meij, *Evaluatie van de Wet BOB – fase 1. De eerste praktijkervaringen met de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheden*, Den Haag: WODC 2002.

**Boksem 2013**

J. Boksem, 'Recht in ontwikkeling: het recht op rechtsbijstand', *Strafblad* 2013 (1), p. 35-46.

**Bolhaar 2013**

H. Bolhaar, *Het OM na 25 jaar – nog steeds in positie? Toespraak ter gelegenheid van het afscheidssymposium van hoogleraar Hans de Doelder*, <<https://www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@32834/toespraak-herman-1/>>.

**Bolhaar 2016**

H. Bolhaar, *Speech t.g.v. Congres Vakmanschap van de reclasseringsmedewerker; Utrecht, 24 november 2016*, <<https://www.hu.nl/~media/III/docs/verslagen/24112016%20herman%20reclassering.pdf>>.

**Borgers 2011**

M.J. Borgers, 'Het landelijk strafprocesreglement', *Delikt en Delinkwent* 2011 (7), 52, p. 753-773.

**Borgers 2013**

M.J. Borgers, 'Het vervolgingsbegrip anno 2013', *Delikt en Delinkwent* 2013 (3), 20, p. 210-228.

**Bosch 1992**

A.G. Bosch, 'De ontwikkeling van het openbaar ministerie in de 19<sup>e</sup> en 20<sup>e</sup> eeuw', in: T.M. Schalken e.a. (red.), *Magistraat met beleid. De officier van justitie en zijn omgeving* (Van Steenderen-bundel), Arnhem: Gouda Quint 1992, p. 15-31.

**Bosch 2011a**

A.G. Bosch, 'De eerste schreden van het Openbaar Ministerie in Nederland. Eén en ondeelbaar', in: A.G. Bosch, P.M. Frielink, G.C. Haverkate, M.E. de Meijer en L. Plas (red.), *Twee eeuwen openbaar ministerie; 1811-2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers/openbaar ministerie 2011, p. 1-31.

**Bosch 2011b**

A.G. Bosch, *De ontwikkeling van het strafrecht in Nederland van 1795 tot heden*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011.

**Bosch e.a. 2011**

A.G. Bosch, P.M. Frielink, G.C. Haverkate, M.E. de Meijer en L. Plas (red.), *Twee eeuwen openbaar ministerie; 1811-2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers/openbaar ministerie 2011.

**Bosmans & Pemberton 2012**

M. Bosmans en A. Pemberton, *Straftoemeting bij geweld tegen kwalificerende slachtoffers: een replicastudie*, Tilburg: Intervict 2012.

**Bovend'Eert & Kortmann 2008**

P.P.T. Bovend'Eert en C.A.J.M. Kortmann, *Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak*, Deventer: Kluwer 2008.

**Van den Braak e.a. 2015**

S. van den Braak, J.J.G. Hartmann, M.E. Vink en E.C. Leertouwer, *Uitstroom van strafzaken* (WODC cahiers 2015-04), Den Haag: WODC 2015.

**Brants 1993**

C.H. Brants-Langeraar, 'Mickey Mouse in de lage landen: sociale controle en verzuilingsideologie', in: J.A. Nijboer (vz.) e.a. (red.), *Criminaliteit als politiek probleem* (congresbundel NVK). Arnhem: Gouda Quint 1993, p. 325-338.

**Brants 2010**

C.H. Brants, 'Legal culture and legal transplants', *Electronic Journal of Comparative Law* 2010 (vol. 14.3), <<http://www.ejcl.org/143/art143-5.pdf>>.

**Brants & Brants 2002**

C. Brants en K. Brants, 'Vertrouwen en achterdocht. De driehoeksverhouding justitie-media-burger', *Justitiële Verkenningen* 2002 (6), p. 8-28.

**Brants, Mevis & Prakken 2001**

C.H. Brants, P.A.M. Mevis en E. Prakken, 'Inleiding', in: C.H. Brants, P.A.M. Mevis en E. Prakken (red.), *Legitieme strafvordering; Rechten van de mens als inspiratiebron in de 21<sup>e</sup> eeuw*, Antwerpen/Groningen: Intersentia Rechtswetenschappen 2001, p. 1-22.

**Brants, Van de Bunt & Kommer 1994**

C.H. Brants, H.G. van de Bunt en M.M. Kommer, 'Van vormfout tot blunder. Beeldvorming rond het openbaar ministerie. Een analyse van 43 geselecteerde "geruchtmakende zaken"', *Proces* 1994, p. 203-214.

**Van den Broek 2011**

M. van den Broek, 'Effectiviteit, publieke verantwoording en transparantie van het Financieel Expertise Centrum', *Tijdschrift voor Compliance* 2011 (4/5), p. 230-238.

**Bröring e.a. 2012**

H.E. Bröring e.a., *Referentiekader geldboetes. Verslag van een onderzoek naar de hoogte en wijze van berekening van geldboetes in het bestuursrecht en het strafrecht*, Den Haag/Groningen: WODC/Vakgroep Bestuursrecht & Bestuurskunde 2012.

**Brouwer 2007**

H.N. Brouwer, 'Over de aanpassing van OM-richtlijnen en wat burgers daar zoal mee te maken hebben', *Trema* 2007, bulletin 2, p. 14-17.

**Brouwer 2010**

H.N. Brouwer, 'Met inachtneming van het opportuniteitsbeginsel', *Strafblad* 2010, p. 207-216.

**Brouwer 2011**

D. Brouwer, 'Nieuw landelijk strafprocesreglement werkt als fuik. Intrekkingsverbod dagvaardingen leidt tot gênante zittingstaferelen en vrijspraken', *Advocatenblad* 2011 (4), p. 24-27.

**De Bruijn-Lückers e.a. 2011**

M.L.C.C. de Bruijn-Lückers e.a. (red.), *Sdu Commentaar Strafvordering*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2011 (wordt online geüpdatet: <<http://sducommentaarstrafvordering.sdu.nl>>).

**Van den Brûle 2014**

I. van den Brûle, 'Gezocht: rol voor de advocatuur bij ZSM', *Proces* 2014 (1), p. 89-96.

**Van de Bunt 1983**

H.G. van de Bunt, 'De macht van het O.M.', in: H.G. van de Bunt e.a. (red.), *De macht van het O.M.*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1983, p. 1-45.

**Van de Bunt 1985**

H.G. van de Bunt, *Officieren van justitie. Verslag van een participierend observatieonderzoek* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1985.

**Van de Bunt 1986**

H.G. van de Bunt, 'Drift en koers', *Tijdschrift voor Criminologie* 1986, p. 286-302.

**Van de Bunt 2000**

H.G. van de Bunt, 'Aan het eind van de keten; de strafexecutie stiefmoederlijk bedeed', *Justitiële Verkenningen* 2000 (4), p. 5-18.

**Van de Bunt, Fijnaut & Nelen 2001**

H.G. van de Bunt, C. Fijnaut en J.M. Nelen, *Post-Fort. Evaluatie van het strafrechtelijk onderzoek (1996-1999)*, Den Haag: SDU Uitgevers 2001.

**Van de Bunt, Roording & Verpalen 1993**

H.G. van de Bunt, J.F.L. Roording en M.J.M. Verpalen (red.), *Richtlijnen van het openbaar ministerie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1993.

**Buruma 2006**

Y. Buruma, 'Flutzaken: een pleidooi voor rechterlijke toetsing van vervolgingsbeslissingen', *Delikt en Delinkwent* 2006 (3), 22, p. 364-375.

**Buruma 2011**

Y. Buruma, 'Vertrouwen in de strafrechtspraak. Een essay na een onrustbarend jaar', *Delikt en Delinkwent* 2011 (1), 1, p. 1-20.

**Buruma 2014**

Y. Buruma, 'Rapport morale', *NJB* 2014 (27), 1340, p. 1834-1838.

**Buruma 2015**

Y. Buruma, 'Rechterlijke controle op de vervolgingsbeslissing', *Strafblad* 2015, 45.

**Christie 1977**

N. Christie, 'Conflict as property', *British Journal of Criminology* 1977 (1), p. 1-15.

**Cleiren & Nijboer 2008 (T&C Sr)**

C.P.M. Cleiren en J.F. Nijboer, *Tekst & Commentaar Strafrecht*, Deventer: Kluwer 2008.

**Cleiren & Verpalen 2013 (T&C Sv)**

C.P.M. Cleiren en M.J.M. Verpalen, *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2013.



**Corstens/Borgers 2011**

G.J.M. Corstens, *Het Nederlands strafprocesrecht* (bewerkt door M.J. Borgers), Deventer: Kluwer 2011.

**Corstens & Tak 1982**

G.J.M. Corstens en P.J.P. Tak, *Het openbaar ministerie*, Zwolle: Tjeenk Willink 1982.

**Crijns 2010**

J.H. Crijns, *De strafrechtelijke overeenkomst. De rechtsbetrekking met het openbaar ministerie op het grensvlak van publiek- en privaatrecht* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2010.

**Crijns, Leeuw & Wermink 2016**

J.H. Crijns, B.J.G. Leeuw en H.T. Wermink, *Pre-trial detention in the Netherlands: legal principles versus practical reality*, Den Haag: Eleven International Publishing 2016.

**Crijns, Ölcer & Schoep 2013**

J.H. Crijns, F.P. Ölcer & G.K. Schoep, 'De officier van justitie van de 21e eeuw. Taak en positie van de officier van justitie na de herijking van het Wetboek van Strafvordering', in: M. Groenhuijsen, T. Kooijmans en J. Ouwerkerk (red.), *Roosachtig strafrecht* (De Roos-bundel), Deventer: Kluwer 2013, p. 141-177.

**Van Daele 2003**

D. van Daele, *Het openbaar ministerie en de afhandeling van strafzaken in Nederland* (diss. Leuven), Leuven: Universitaire Pers Leuven 2003.

**Demandt & Klaasse 2016**

K.M.G. Demandt en A.C.M. Klaasse, 'Bijstand van de advocaat bij het verhoor: loopt Nederland in de pas met Europa?', *Strafblad* 2016 (5), 51.

**De Doelder 1988**

H. de Doelder, *Het OM in positie* (oratie Rotterdam), Arnhem: Gouda Quint 1988.

**De Doelder 1993**

H. de Doelder, 'Richtlijnen, justitie en rechter', in: H.G. van de Bunt, J.F.L. Roording en M.J.M. Verpalen (red.), *Richtlijnen van het openbaar ministerie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1993, p. 36-44.

**De Doelder 1996**

H. de Doelder, 'De vereiste afstand tussen het OM en de politiek', in: T.M. Schalken, S.A.M. Stolwijk, A.C. 't Hart en H. de Doelder, *De inhoud van het gezag. Vier preadviezen*, Den Haag: OM Publicatiereeks 1996, p. 113-125.

**De Doelder & De Meijer 2006**

H. de Doelder en M.E. de Meijer, 'Het openbaar ministerie als magistraat', in: E.R. Muller en C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke Macht. Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006, p. 265-284.

**Duisterwinkel 1968**

G. Duisterwinkel, 'Vereisen de functies van het openbaar ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen?', in: *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging 1968-I*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1968, p. 197-256.

**Duker 2003**

M.J.A. Duker, *Legitieme straftoemeting. Een onderzoek naar de legitimiteit van de straftoemeting in het licht van het gelijkheidsbeginsel, het democratiebeginsel en het beginsel van een eerlijke procesvoering* (diss. Amsterdam/VU), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2003.

**Duker 2010**

M.J.A. Duker, 'Toetsing van de opportuniteit van vervolging door de zittingsrechter', *Trema* 2010, p. 238-243.

**Van Duyne, Kristen & De Zanger 2015**

P.C. van Duyne, F.G.H. Kristen en W.S. de Zanger, 'Belust op misdaadgeld: de werkelijkheid van voordeelsontneming', *Justitiële Verkenningen* 2015 (1), p. 103-119.

**Duyvendak & Otto 2007**

J.W. Duyvendak en M. Otto (red.), *Sociale kaart van Nederland. Over maatschappelijke instituties*, Amsterdam: Boom onderwijs 2007.

**Duyvendak e.a. 2013**

J.W. Duyvendak, C. Bouw, K. Gërkhani en O. Velthuis, *Sociale kaart van Nederland. Over instituties en organisaties*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.

**Faber 1993**

S. Faber, 'OM-richtlijnen: geen nieuw verschijnsel', in: H.G. van de Bunt, J.F.L. Roording en M.J.M. Verpalen (red.), *Richtlijnen van het openbaar ministerie*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1993, p. 5-23.

**Fijnaut & Van Daele 1999**

C. Fijnaut en D. van Daele (red.), *De hervorming van het openbaar ministerie*, Leuven: Universitaire Pers Leuven 1999.

**Flight 2012**

S. Flight, *Evaluatie Eenduidige Landelijke Afspraken. Naleving van de ELA door politie en Openbaar Ministerie*, Amsterdam: DSP-groep BV 2012.

**Fokkens 2013**

J.W. Fokkens, 'Veranderingen in taak en positie van de Procureur-Generaal en het parket bij de Hoge Raad tussen 1988 en 2013', in: M. Groenhuijsen, T. Kooijmans en J. Ouwerkerk (red.), *Roosachtig strafrecht* (De Roos-bundel), Deventer: Kluwer 2013, p. 219-234.

**Fokkens & Kirkels-Vrijman 2011**

J.W. Fokkens en N.N. Kirkels-Vrijman, 'De procureur-generaal bij de Hoge Raad en het Openbaar Ministerie. Van hoogste functionaris naar toezichhouder? De relatie van de procureur-generaal met het Openbaar Ministerie in verleden, heden en toekomst', in: A.G. Bosch e.a. (red.), *Twee eeuwen openbaar ministerie 1811-2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers/openbaar ministerie 2011, p. 191-212.

**Foqué & 't Hart 1990**

R. Foqué en A.C. 't Hart, *Instrumentaliteit en rechtsbescherming. Grondslagen van een strafrechtelijke waardendiscussie*, Arnhem/Antwerpen: Gouda Quint 1990.

**Franken 2004**

A.A. Franken, *Voor de vorm* (oratie Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2004.

**Franken 2008**

A.A. Franken, 'Strafrechtwetenschappen en terrorismebestrijding', *Delikt en Delinkwent* 2008 (1), 1, p. 1-14.

**Franken 2009**

A.A. Franken, 'Proportionaliteit en subsidiariteit in de opsporing', *Delikt en Delinkwent* 2009 (2), 8, p. 79-92.

**Franssen, Hartmann & Mein 2007**

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: B&A consulting bv 2007.

**Frielink 2010**

P.M. Frielink, *Het OM: schakel in een geloofwaardige strafrechtspleging* (oratie Maastricht), Den Haag: SDU Uitgevers 2010.

**Frielink 2013**

P.M. Frielink: 'Organisatie en taken van het Openbaar Ministerie', in: E.R. Muller & C.P.M. Cleiren, *Rechterlijke macht: Studies voor rechtspraak en rechtshandelingen in Nederland*, tweede druk, Deventer: Kluwer 2013, p. 109-126.

**Frielink & Haverkate 2011**

P.M. Frielink en G.C. Haverkate, 'Het openbaar ministerie in de periode van 1999-2011. Met beide benen in de samenleving', in: A.G. Bosch e.a. (red.), *Twee eeuwen openbaar ministerie 1811-2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers/openbaar ministerie 2011, p. 147-189.

**Frielink & Pols 2011**

P. Frielink en E. Pols, 'OM in ontwikkeling', *Trema Special: OM in ontwikkeling*, 2011, p. 2-4.

**Frissen, 't Hart & Sieckelinck 2012**

P. Frissen, P. 't Hart en S. Sieckelinck, *Reputaties gewogen. Beelden over de rechtspraak bij beslissers en publieke opinieleiders*, Den Haag: SDU uitgevers 2012. Zie ook [www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak](http://www.rechtspraak.nl/Organisatie/Raad-Voor-De-Rechtspraak). Rubriek: wetenschappelijk onderzoek.

**Fruytier e.a. 2013**

B. Fruytier e.a., *Werkdruk bewezen. Eindrapport werkdrukonderzoek rechterlijke macht*, Utrecht/Nijmegen: Hogeschool Utrecht/Radboud Universiteit Nijmegen 2013.

**Geelhoed 2008**

W. Geelhoed, 'Europeesrechtelijke eisen aan de beslissing omtrent de omvang van de vervolging', in: J.H. Crijns, P.P.J. van der Meij en J.M. ten Voorde (red.), *De waarde van waarheid: opstellen over waarheid en waarheidsvinding in het strafrecht*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers, p. 139-161.

**Gerding 2011**

R.A.F. Gerding, 'Het Openbaar Ministerie in de periode 1950-1999. Turbulentie', in: A.G. Bosch e.a. (red.), *Twee eeuwen openbaar ministerie 1811-2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers/openbaar ministerie 2011, p. 115-146.

**Gonzales 2010**

I.E.W. Gonzales, 'Opportuniteit: niet het exclusieve domein van het Openbaar Ministerie', *Strafblad* 2010, p. 232-238.

**Grijsen 2015**

C. Grijsen, 'De pilot voorbij. Pleidooi voor een permanente rol voor de advocatuur binnen de ZSM-werkwijze', *Strafblad* 2015 (5), 57.

**Groenhuijsen 2002**

M.S. Groenhuijsen, 'De dreigende verdachtmaking van het opportuniteitsbeginsel'. *Delikt en Delinkwent* 2002 (5), p. 437-445.

**Groenhuijsen 2007**

M.S. Groenhuijsen, 'Het nieuwe beleidsplan van het openbaar ministerie: perspectief op 2010', *Delikt en Delinkwent* 2007 (1), 1, p. 1-12.

**Groenhuijsen 2012**

M.S. Groenhuijsen, 'Consistentie en differentiatie: ondermaatse prestaties in de strafrechtsketen', *Delikt en Delinkwent* 2012 (6), 44, p. 461-469.

**Groenhuijsen & Knigge 1999a**

M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interim-rapport Onderzoeksproject strafvordering 2001*, Groningen: Drukkerij Rijksuniversiteit Groningen 1999.

**Groenhuijsen & Knigge 1999b**

M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, 'Algemeen Deel', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het onderzoek ter zitting. Eerste interim-rapport Onderzoeksproject strafvordering 2001*, Groningen: Drukkerij Rijksuniversiteit Groningen 1999, p. 1-58.

**Groenhuijsen & Knigge 2001**

M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Het vooronderzoek in strafzaken. Tweede interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001.

**Groenhuijsen & Knigge 2002**

M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*. Deventer: Kluwer 2002.

**Groenhuijsen & Knigge 2004**

M.S. Groenhuijsen en G. Knigge (red.), *Afronding en verantwoording. (Onderzoeksproject strafvordering 2001: Eindrapport)*. Deventer: Kluwer 2004.

**Groenhuijsen & Kooijmans 2010**

M.S. Groenhuijsen en T. Kooijmans, 'Probleemoplossing door voortschrijdende wetgeving in het strafrecht?', *Delikt en Delinkwent* 2010 (4), 25, p. 419-457.

**Groenouwe 2014**

M. Groenouwe, 'Een pleidooi voor terughoudendheid: over hoe Youtube, Facebook en Pownews leiden tot strafvermindering', *Delikt en Delinkwent* 2014 (2), 14, p. 157-169.

**De Haan 2008**

W.J.M. de Haan, 'In het verleden behaalde resultaten bieden geen garantie voor de toekomst. Kanttekeningen bij het beleidsplan Veiligheid begint bij Voorkomen', *Delikt en Delinkwent* 2008 (4), 24, p. 315-326.

**Handboek Strafzaken**

J. Boksem e.a. (red.), *Handboek Strafzaken*, Deventer: Kluwer (losbladig).

**'t Hart 1994**

A.C. 't Hart, *Openbaar Ministerie en rechtshandhaving. Een verkenning*, Deventer: Gouda Quint 1994.

**'t Hart 2001**

A.C. 't Hart, *Hier gelden wetten! Over strafrecht, openbaar ministerie en multiculturalisme*, Arnhem: Gouda Quint 2001.

**Haverkate 2015**

G.C. Haverkate, 'ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM-perspectief', *Delikt en Delinkwent* 2015 (4), p. 228-241.

**Haverkate 2016**

G.C. Haverkate, 'Het decemberarrest over de verhoorbijstand. Enkele opmerkingen van OM-zijde', *NJB* 2016 (11), 555, p. 745-748.

**Hermans 2010**

K. Hermans, 'Enkele misvattingen aangaande het recht op toegang tot een raadsman. Salduz, twee jaar na dato', *Trema* 2010 (8), p. 339-344.

**Hoogenboom 1995**

A.B. Hoogenboom, 'Pandora's doos. Tien jaar SeC en particuliere beveiliging', *Justitiële Verkenningen* 1995 (3), p. 88-101.

**Hornman 2016**

M.J.H. Hornman, *De strafrechtelijke aansprakelijkheid van leidinggevenden van ondernemingen. Een beschouwing vanuit multidimensionaal perspectief* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2016.

**Van der Horst & Plaisier 2009**

M. van der Horst en M.J.A. Plaisier, 'OM en rechter', *Delikt en Delinkwent* 2009 (2), 12, p. 141-155.

**Huisman e.a. 2016**

S. Huisman, M. Princen, P. Klerks en N. Kop, *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*, Amsterdam 2016.

**Husken & Lensink 2013**

M. Husken en H. Lensink, 'De rechter geeft zich bloot; het grote VN-onderzoek', *Vrij Nederland* 10 december 2013, p. 28 e.v.

**Janssen, Van den Emster & Trotman 2013**

H. Janssen, F.W.H. van den Emster en T.B. Trotman, 'Strafrechters over de praktijk van de voorlopige hechtenis', *Strafblad* 2013 (6), p. 430-444.

**De Jong 2014**

F. de Jong, 'Victima sacra? Over cynisme, ideologie en kritiek in het strafrecht', *Ars Aequi* 2014, p. 598-600.

**Van Kampen & Van der Meij 2016**

P.T.C. van Kampen en P.P.J. van der Meij, 'Verhoorbijstand in een rechtsstaat', *NJB* 2016 (11), 554, p. 738-744.

**Kelk 1990**

C. Kelk, 'De implicaties van "Samenleving en Criminaliteit" voor de verhouding tussen staat en burgers (de marginaliteit van de verbetering)', in: C. Fijnaut en P. Spierenburg (red.), *Scherp toezicht. Van 'Boeventucht' tot 'Samenleving en Criminaliteit'*, Arnhem: Gouda Quint 1990, p. 47-76.

**Kelk/De Jong 2013**

C. Kelk, *Studieboek materieel strafrecht* (bewerkt door F. de Jong), Deventer: Kluwer 2013.

**Keulen & Knigge 2010**

B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Kluwer 2010.

**Kleemans, Korf & Staring 2008**

E.R. Kleemans, D.J. Korf, R. Staring, 'Mensen van vlees en bloed. Kwalitatief onderzoek in de criminologie', *Tijdschrift voor Criminologie* 2008 (4), p. 323-337.

**Klerks 2006**

P.P.H.M. Klerks, *In het belang van het onderzoek* (Lectorale rede politieacademie), Apeldoorn: Politieacademie 2006.

**Knigge & De Jonge Van Ellemeet 2014**

G. Knigge en C.H. de Jonge van Ellemeet, *Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvoeren van strafbeschikkingen*, Den Haag: Procureur-generaal bij de Hoge Raad 2014.

**Knigge 2016**

G. Knigge, 'Van vervolging en willekeur', *Themis* 2016 (5), p. 225-226.

**Kool e.a. 2016**

R.S.B. Kool, P. Backers, J.M. Emaus, F.G.H. Kristen, O.S. Pluijmer, D.P. van Uhm en E.M. van Gelder, *Civiel schadeverhaal via het strafproces. Een verkenning van de rechtspraktijk en regelgeving betreffende de voeging benadeelde partij*, Utrecht: Ucall 2016.

**Kort, Fedorova & Terpstra 2014**

J. Kort, M.I. Fedorova en J.B. Terpstra, *Politiemensen over het strafrecht*, Amsterdam: Reed Business 2014.

**Kortmann 2007**

C.A.J.M. Kortmann, 'Het OM: proactief de mist in?', *Themis* 2007, p. 49-50.

**Korvinus 2011**

H.C.D. Korvinus, 'De positie van het openbaar ministerie; Regio Rotterdam: op weg naar 2020', *Trema Special: OM in ontwikkeling*, 2011, p. 24-27.

**Van der Kruijs 2013**

P.W. van der Kruijs, 'ZSM is niet Zo Secuur Mogelijk, maar TV, Totale Verromming', *Strafblad* 2013 (4), p. 297-308.

**Kurtovic & Boone 2015**

E.G. Kurtovic, & M.M. Boone, 'Collateral Consequences and the Principle of Proportional Punishment', in: F. de Jong, J.A.E. Vervaele, M.M. Boone, C. Kelk, F.A.M.M. Koenraadt, F.G.H. Kristen, D. Rozenblit & E. Sikkema (red.), *Overarching Views of Crime and Deviancy – Rethinking the Legacy of the Utrecht School*. Den Haag: Eleven International Publishers 2015, p. 401-418.

**Kwakman 2012**

N.J.M. Kwakman, 'Snelrecht en de ZSM-aanpak', *Delikt en Delinkwent* 2012 (3), 17, p. 188-205.

**Langbroek 2006**

P.M. Langbroek, 'Organisatieontwikkeling en kwaliteitszorg in de rechterlijke organisatie', in: E.R. Muller en C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke Macht. Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006, p. 115-142.

**Van der Lee 2003**

P.P. van der Lee, *Legitimiteit en onpartijdigheid bij vervolging. Een vergelijking van de verhouding tussen het openbaar ministerie en de minister van Justitie in Frankrijk, Italië en Nederland* (diss. Maastricht), Den Haag: Sdu Uitgevers 2003.

**Lensink en Husken 2013**

H. Lensink en M. Husken, 'De rechter is het zat', vn.nl, 10 december 2013 <[www.vn.nl/Archief/Justitie/Artikel-Justitie/De-rechter-is-het-zat.htm](http://www.vn.nl/Archief/Justitie/Artikel-Justitie/De-rechter-is-het-zat.htm)>.

**Van Lent 2008**

L. van Lent, *Externe openbaarheid in het strafproces* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008.

**Van Lent, Simon Thomas & Van Kampen 2016.**

L. van Lent, M.A. Simon Thomas, P.T.C. van Kampen, 'De ZSM-werkwijze in praktijk. Op zoek naar balans', *NJB* 2016 (37), 1884, p. 2753-2758.

**Lewis & Ritchie 2003**

J. Lewis en J. Ritchie, 'Generalising from qualitative research', in: J. Ritchie and J. Lewis (red.), *Qualitative research practice. A Guide for Social Science Students and Researchers*, London: Sage Publications 2003, p. 263-286.

**Liedenbaum e.a. 2015**

C.M.B. Liedenbaum, C.J. de Poot, E.K. van Straalen en R.F. Kouwenberg, *Focus in de opsporing. Een onderzoek naar de implementatie van de maatregelen uit het Programma Versterking Opsporing en Vervolging en het Programma Permanent Professioneel tegen de achtergrond van het voorkomen van tunnelvisie*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers/WODC 2015.

**Lindeman 2012**

J.M.W. Lindeman, 'Verschuivende verantwoordelijkheden bij officieren van justitie', in: F. de Jong en R.S.B. Kool, *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 207-242.

**Lindeman 2013**

J.M.W. Lindeman, 'Redelijk handelende officieren en de vervolgingsbeslissing', in: C. Kelk, F.G.H. Kristen en F.A.M.M. Koenraadt (red.), *Veelzijdige gedachten* (Brants-bundel), p. 283-295.

**Lindemann 2014**

B.D. Lindemann, *Lost in translation. How public professional services reconfigure professional practices* (diss. Utrecht), Utrecht: Universiteit Utrecht 2014.

**Luchtman 2007**

M.J.J.P. Luchtman, *Grensoverschrijdende sfeercumulatie – Over de handhavingssamenwerking tussen financiële toezichhouders, fiscale autoriteiten en justitiële autoriteiten in EU-verband* (diss. Utrecht), Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2007.

**Lünnemann 2013**

K. Lünnemann, 'Burgerpanels en het strafvorderingsbeleid van het OM: het experiment in 2007', *Trema* 2013, bulletin 2, p. 18-22.

**Lünnemann, Moll & Ter Woerds 2008**

K. Lünnemann, M. Moll en S. ter Woerds, *Burgers geraadpleegd. Experiment: burgers over straftoematingsrichtlijnen*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut 2008.

**Mackor 2014**

A.R. Mackor, 'Rechterlijke macht, geschraagd of ondermijnd door kernwaarden?', *Themis* 2014, p. 6-9.

**Malsch 2013**

M. Malsch, 'De afstand tussen burger en rechter', *Recht der werkelijkheid* 2013 (2), p. 6-20.

**Meershoek & Hoogenboom 2012**

A.J.J. Meershoek en A.B. Hoogenboom, 'Drieënvijftig tinten grijs. Afnemende verantwoording van en controle op hybride politiewerk', *Justitiële Verkenningen* 2012, nr. 5, p. 10-23.

**De Meijer 2011**

M.E. de Meijer, 'De bouw van een nieuwe organisatie', in: A.G. Bosch, P.M. Frielink, G.C. Haverkate, M.E. de Meijer en L. Plas, *Twee eeuwen openbaar ministerie; 1811-2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers/openbaar ministerie 2011, p. 33-74.

**De Meijer 2015**

M.E. de Meijer, 'Een integer Openbaar Ministerie', *Strafblad* 2015, 51.

**De Meijer 2016**

M.E. de Meijer, *Integriteit als maatstaf voor het Openbaar Ministerie* (oratie Amsterdam/UvA), Amsterdam: UvA 2016.

**De Meijer & Reijntjes**

M.E. de Meijer en J.M. Reijntjes, commentaar op art. 7-11 Sv, in: A.L. Melai, M.S. Groenhuijsen e.a. (red.), *Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Kluwer (losbladig).

**De Meijer & Simmelink 2014**

M.E. de Meijer en J.B.H.M. Simmelink, 'Het OM in de strafrechtsketen' (preadvies), in: M.E. de Meijer, J.B.H.M. Simmelink en D. Van Daele, *Het OM verandert. Preadviezen NVVS*, Oosterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 127-290.

**Melai/Groenhuijsen**

A.L. Melai, M.S. Groenhuijsen e.a. (red.), *Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Kluwer (losbladig).

**Mevis 2011**

P.A.M. Mevis, 'Enige gedachten, verkenningen en discussiepunten betreffende het werk van het OM in de toekomst', *Trema Special: OM in ontwikkeling*, 2011, p. 4-18.



**Minkenhof/Reijntjes 2009**

A. Minkenhof, *De Nederlandse strafvordering* (bewerkt door J.M. Reijntjes), Deventer: Kluwer 2009.

**Mostert 1968**

P. Mostert, 'Vereisen de functies van het openbaar ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen?', in: *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging 1968-I*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1968, p. 257-348.

**Muller & Cleiren 2006**

E.R. Muller en C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke Macht. Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006.

**Noordegraaf 2007**

M. Noordegraaf, 'From "Pure" to "Hybrid" Professionalism. Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains', *Administration & Society* 2007 (6), p. 761-785.

**Noordegraaf 2015a**

M. Noordegraaf, 'Hybrid professionalism and beyond: (New) Forms of public professionalism in changing organizational and societal contexts', *Journal of Profession and Organization* 2015 (2), p. 187-206.

**Noordegraaf 2015b**

M. Noordegraaf, *Public Management. Performance, professionalism and politics*, London: Palgrave 2015.

**Nooteboom 2013**

M. Nooteboom, 'De invloed van burgers op de richtlijnen van het OM', *Trema* 2013, bulletin 2, p. 23-26.

**Nouwt 2009**

J. Nouwt, 'Interview: het veiligheidshuis Tilburg', *P&I* 2009 (4), p. 179-183.

**Noyon/Langemeijer/Remmelink**

T.J. Noyon, G.E. Langemeijer en J. Remmelink, *Het Wetboek van Strafrecht*, voortgezet door J.W. Fokkens en A.J.M. Machielse, Deventer: Kluwer (losbladig).

**NVvR 2016**

*ZSM in de praktijk. Evaluatie t.b.v. NVvR*, via [www.nvvr.org](http://www.nvvr.org).

**Olieroock & Nagy 2016**

J. Olieroock en L. Nagy, 'Strafrechtketen: van ultimum remedium naar optimum remedium' (interview met P. Hennephof en A. van Wijk), *Audit Magazine* 2016 (3), p. 27-30.

**Osinga 1992**

P. Osinga, *Transactie in strafzaken: een onderzoek naar de positie van de transactie in het strafrechtelijk systeem* (diss. Tilburg), Arnhem: Gouda Quint 1992.

**Otte 2010**

R. Otte, *De nieuwe kleren van de rechter. Achter de schermen van de rechtspraak*, Amsterdam: Boom 2010.

**Pakes 2001**

F.J. Pakes, *Spiders in the Web: Public Prosecutors at Work* (diss. Leiden), Leiden: Universiteit Leiden 2001.

**Pakes 2010**

F. Pakes, 'Beslissen door officieren van Justitie', in: P.J. van Koppen e.a. (red.), *Reizen met mijn Rechter. Psychologie van het Recht*, Deventer: Kluwer 2010, p. 821-833.

**Pieterman 1990**

R. Pieterman, *De plaats van de rechter in Nederland 1813-1920* (diss. Utrecht), Arnhem: Gouda Quint 1990.

**Van der Pijl & Van Binnebeke 2016**

R.B. van der Pijl en E.J.H.G. van Binnebeke, 'Interview met scheidend P-G mr. Jan Watse Fokkens. "Het was een groot voorrecht procureur-generaal te zijn"', *Trema* 2016 (7), p. 228-235.

**Van de Pol 2007**

U. van de Pol, 'OM in de publiciteit: magistraat, geen straatvechter', *Themis* 2007, p. 47-49.

**Princen 2015**

Michiel Princen, *De gekooide recherche*, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2015.

**PVOV 2005**

Programma Verbetering Opsporing en Vervolgning van openbaar ministerie, Politie en NFI, bijlage bij *Kamerstukken II* 2005/06, 30300 VI, nr. 32.

**PVOV 2007**

*Voortgangsrapportage 2007 openbaar ministerie. Implementatie Programma Versterking Opsporing en Vervolgning*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2006/07, 30800 VI, nr. 86.

**PVOV 2008**

*Voortgangsrapportage 2008 openbaar ministerie. Implementatie Programma Versterking Opsporing en Vervolgning, mei 2008*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2007/08, 31200 VI, nr. 180.

**PVOV 2009**

*Voortgangsrapportage OM programma Versterking opsporing en vervolging, mei 2009*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2008/09, 31700 VI, 152.

**PVOV 2010**

*Eindrapportage OM-programma Versterking Opsporing en Vervolgning, mei 2010*, bijlage bij *Kamerstukken II*, 2009/10, 32123 VI, nr. 117.

**Rapport Commissie-Donner 1994**

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

**Rapport Commissie-Kalsbeek 1999**

*Opsporing in Uitvoering*, Den Haag: SDU 1996.

**Rapport Commissie-Korthals Altes 1995**

Commissie heroverweging instrumentarium rechtshandhaving (commissie-Korthals Altes), *Het recht ten uitvoer gelegd*, Den Haag: 1995.

**Rapport Commissie-Michiels 1998**

Commissie bestuursrechtelijke en privaatrechtelijke handhaving (commissie-Michiels), *Handhaven op niveau*, Den Haag: WODC 1998.

**Rapport Commissie-Oosting 2015**

*Het rapport van de onderzoekscommissie ontnemingsschikking*, bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 34362, nr. 1

**Rapport Commissie-Posthumus 2005**

*Evaluatieonderzoek in de Schiedammer parkmoord* (rapport in opdracht van het College van procureurs-generaal), openbaar ministerie 2005, bijlage bij *Kamerstukken II* 2004/05, 29800 VI, nr. 168.

**Rapport Commissie-Van Traa 1996**

*Inzake opsporing; eindrapport*. Den Haag: SDU 1996 (*Kamerstukken II* 1995/96, 24072, nr. 11).

**Reijntjes**

J.M. Reijntjes, commentaar op art. 167 Sv, in: A.L. Melai, M.S. Groenhuijsen e.a. (red.), *Wetboek van Strafvordering*, Deventer: Kluwer (losbladig).

**Reijntjes 2015**

J.M. Reijntjes, 'De strafbeschikking. Kinderziekten of structurele fouten?', *NJB* 2015 (7), 350, p. 429-434.

**Rozemond 2006**

N. Rozemond, 'Strafrechtelijke belangenafweging in de risicosamenleving', *Themis* 2006 (4), p. 160-168.

**Van Ruller 1999,**

S. van Ruller (red.), *Rapporten voor justitie. De belangrijkste beleidsnota's van de jaren tachtig en negentig samengevat*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 1999.

**Van Ruth e.a. 1994**

A.G.P. van Ruth e.a., 'Samenvatting en conclusies', in: A.G.P. van Ruth, L.G.H. Gunther Moor en P.C. Stal (red.), *Vormfouten in de strafvervolgning* (Achtergrondstudie uitgevoerd t.b.v. van de commissie-Donner), Nijmegen: Instituut voor Toegepaste Sociale wetenschappen (ITS), Sectie Straf- en strafprocesrecht, Katholieke Universiteit Nijmegen, WODC 1994.

**Van der Schaaf, Klijn & Elffers 2016**

J. van de Schaaf, A. Klijn en H. Elffers, 'Kijken naar jezelf en naar elkaar. Strafrechter en officier van justitie in de ogen van de jonge magistratuur', *Trema* 2016 (1), p. 21-27.

**Schalken, Stolwijk, 't Hart & De Doelder 1996**

T.M. Schalken, S.A.M. Stolwijk, A.C. 't Hart en H. de Doelder, *De inhoud van het gezag. Vier preadviezen*, Den Haag: OM Publicatiereeks 1996.

**Schalken e.a. 1992**

T.M. Schalken e.a. (red.), *Magistraat met beleid; de officier van justitie en zijn omgeving* (Van Steenderen-bundel), Arnhem: Gouda Quint 1992.

**Schmidt, Prins & Devroe 2015**

A. Schmidt, R. Prins en E. Devroe, 'Integraal veiligheidsbeleid in België en Nederland. Eenzelfde beleidsconcept voor een totaal andere realiteit', in: E. Devroe e.a. (red.), *Zicht op first responders. Handboek bij het beheer van evenementen en noodsituaties in Nederland en België*, Antwerpen: Maklu 2015, p. 35-55.

**Schuyt 2010**

P.M. Schuyt, *Verantwoorde straftoemeting* (diss. Nijmegen). Deventer: Kluwer 2010.

**Schuyt 2015**

P.M. Schuyt, 'Nieuwe strafvorderingsrichtlijnen voor het Openbaar Ministerie', *Sancties* 2015, 10, p. 55-58.

**Siegel 2008**

D. Siegel, 'Veldwerk online. Mobiele multi-site methodologie in de criminologie', *Tijdschrift voor Criminologie* 2008 (4), p. 406-412.

**Sikkema & Kristen 2012**

E. Sikkema en F.G.H. Kristen, 'Strafbeschikking en ZSM: verschuivingen binnen de strafrechtshandhaving', in: F. de Jong en R.S.B. Kool, *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 179-205.

**Simmelink 2015**

J.B.H.M. Simmelink, *Officier van justitie: magistraat in een bestuursorgaan* (oratie Maastricht), Maastricht: Maastricht University/Openbaar Ministerie 2015.

**Simon Thomas e.a. 2016**

M. Simon Thomas, P. van Kampen, L. van Lent, M-J. Scheffelaers, P. Langbroek en J. van Erp, *Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2016.

**Smilde 2014**

M. Smilde, 'Strafrecht is geen oplossing voor verdriet' (interview met Annemarie Penn-te Strake), *Mr.* 2014 (4), p. 22-29.

**Soeharno 2014**

J.E. Soeharno, 'Kernwaarden. Een erekwestie', *Themis* 2014, p. 3-6.

**Spronken 2015**

T. Spronken, 'De wasstraat', *NJB* 2015 (5), 246, p. 295.

**Steenhuis 1984**

D.W. Steenhuis, 'Strafrechtelijk optreden; stapje terug en een sprong voorwaarts (I) en (II)', *Delikt en Delinkwent* 1984, p. 395-414 (I) en p. 497-512 (II).

**Van Stokkom 2013**

B.A.M. van Stokkom, 'Mediaschandalen en punitief populisme', *Strafblad* 2013, p. 371-380.

**Van Strien 2001**

N. van Strien, 'De positie van slachtoffers in het strafproces', in: M.S. Groenhuijsen en G. Knigge, *Het onderzoek ter zitting. Eerste interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Gouda Quint 2001, p. 233-275.

**Terpstra 2013**

J.B. Terpstra, 'Mediatisering van opsporing en vervolging. Nieuwe kwetsbaarheden van politie en justitie', *Strafblad* 2013, p. 360-370.

**Van der Torre & Van der Torre-Eilert 2013**

E.J. van der Torre en T.B.W.M. van der Torre-Eilert, *Driehoeken: overleg en verhoudingen. Van lokaal tot nationaal* (Politie & Wetenschap), Amsterdam: Reed Business 2013.

**Van Tulder 2016**

F.P. van Tulder, 'Het oordeel van de rechter over de strafbeschikking', *Trema Straftoemetingsbulletin* 2016 (2), p. 35-38.

**Vast 2000**

A.B. Vast, '75 jaar Openbaar Ministerie. Uit de ivoren toren, in een glazen huis', *NJB* 2000 (2), p. 96-106.

**Van Veen 1985**

Th.W. van Veen, 'Samenleving en Criminaliteit', *Delikt en Delinkwent* 1985 (7), p. 602-612.

**Verburg 2004**

M.E. Verburg, *De minister de baas. Minister van Justitie en openbaar ministerie. Grepen uit de historie van de aanwijzingsbevoegdheid*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2004.

**Verburg 2005**

M.E. Verburg, *De procureurs-generaal in vergadering bijeen. Grepen uit de notulen van 60 jaar in vergadering*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2005.

**Vermaas 2011**

P. Vermaas, 'Permanent Professioneel. Vliegende brigade verankert kwaliteit', *Opportuun* 2011, nr. 3, p. 14-15 (www.om.nl).

**Vervaele 2011**

J.A.E. Vervaele, 'Historische ontwikkeling van het bijzonder strafrecht', in: F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman en M.J.J.P. Luchtman (red.), *Bijzonder Strafrecht. Strafrechtelijke handhaving van sociaal-economisch en fiscaal strafrecht in Nederland*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2011, p. 9-38.

**Van Vianen e.a. 2008**

R.T. van Vianen e.a., *Evaluatie Justitie in de Buurt Nieuwe Stijl. Verbindende netwerken in de veiligheidshuizen*, Woerden: Adviesbureau Van Montfoort/WODC 2008.

**Vis 2011**

M. Vis, 'Het openbaar ministerie in 2020', *Trema Special: OM in ontwikkeling*, 2011, p. 19-23.

**Van der Vorm 2016**

B. van der Vorm, *Ernstig gevaar. Een juridisch-empirisch onderzoek naar aard, doel en toepassing van de Wet Bibob* (diss. Tilburg), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2016.

**Van Weerden e.a. 2016**

M.J. van Weerden, A. Benschop, N. Liebrechts, T. Blom & D.J. Korf, *Evaluatie Supersnelrecht*, Amsterdam: Rozenberg Publishers/WODC 2016.

**Van Wermeskerken 2013**

H. van Wermeskerken, 'Maatwerk voor Togadragers', *Mr.* 2013 (9), p. 56-65.

**De Wijkerslooth 2007**

J.L. de Wijkerslooth, 'De betekenis van alternatieve regelgeving in het strafrecht', in: *Alternatieve regelgeving* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging 2007-1), Deventer: Kluwer 2007.

**Van der Wilk 2004**

E. van der Wilk, *De verhulde crisis. De affaire-Docters van Leeuwen en het primaat van de politiek*, Amsterdam: Van Gennep 2004.

**Van Woensel, Van der Horst & Van der Leij 2006**

A.M. van Woensel, M. van der Horst, J.B.J. van der Leij, 'OM en Rechter. Schiedammer Parkmoord', *Delikt en Delinkwent* 2006 (3), 21, p. 348-363.

**Wolting 2002**

V. Wolting, 'De ontwikkeling van de wettelijke inrichting van het openbaar ministerie van 1838 tot heden', *Groninger Opmerkingen en Mededelingen* 2002, p. 147-221.

**Van der Woude & Van Sliedregt 2007**

Maartje van der Woude en Elies van Sliedregt, 'De risicosamenleving: overheid vs. strafrechtswetenschap? Aanwijzingen voor het debat rondom veiligheid en risico's', *Proces* 2007, p. 216-226.

**WRR 1988**

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Criminele gedragingen, overheid en samenleving; een drieluik*, Den Haag: WRR 1988.

**WRR 2002**

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *De toekomst van de nationale rechtsstaat*, Den Haag: SDU 2002

**WRR 2003**

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Amsterdam: Amsterdam University Press 2003.

**Zaitch, Mortelmans & Decorte 2010**

D. Zaitch, D. Mortelmans en T. Decorte, 'Participerende observatie in de criminologie', in: T. Decorte en D. Zaitch (red.), *Kwalitatieve methoden en technieken in de criminologie*, Leuven: Acco 2010, p. 261-314.

## Bijlage I

# Cijfers

Uit het jaarbericht 2011 van het OM blijkt dat in 2011 (het jaar van mijn veldwerk) van de 422.800 uitgestroomde strafzaken (misdrijven en overtredingen in eerste aanleg) 43% (183.900) door het OM is afgedaan.<sup>1</sup> Bij deze cijfers dient in acht te worden genomen dat slechts de strafzaken die door de politie aan het OM zijn overgedragen worden geregistreerd en dat dus alle strafzaken waarin de politie zelf van haar afdoeningsbevoegdheden gebruik heeft gemaakt (politiestrafbeschikking, politietransactie) niet meetellen. Bijna de helft van alle strafzaken werd door het OM dus zelf afgedaan.

De cijfers in de tabel op de volgende pagina's zijn ontleend aan Criminaliteit & Rechtshandhaving 2015.<sup>2</sup> De gedetailleerde uitsplitsing in verschillende afdoeningsmodaliteiten en het onderscheid tussen de categorieën septs wordt in deze cijfers helaas alleen met betrekking tot misdrijven gegeven. In het Jaarbericht 2015 van het OM is voor het eerst ook te zien hoeveel beleidssepts er in kantonzaken zijn genomen. Omdat het onderscheid tussen rechtbankzaken en kantonzaken echter niet hetzelfde is als het onderscheid tussen misdrijven en overtredingen, zijn de cijfers uit de jaarberichten van het OM en uit Criminaliteit & Rechtshandhaving helaas moeilijk naast elkaar te leggen.

---

1 OM Jaarbericht 2011 (zie <[www.jaarberichtom.nl](http://www.jaarberichtom.nl)>).

2 <[www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2016/42/tabellen-criminaliteit-en-rechtshandhaving-2015](http://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2016/42/tabellen-criminaliteit-en-rechtshandhaving-2015)>.

Door het Openbaar Ministerie genomen beslissingen in misdrijfzaken naar soort beslissing<sup>a</sup>

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
	(abs.)							
Totaal	147.472	133.765	130.790	120.232	114.451	118.369	259.627	275.368
<b>Dagvaarding</b>	.	.	.	.	.	.	<b>144.089</b>	<b>154.675</b>
<b>Onvoorwaardelijk sepot</b>	<b>50.291</b>	<b>42.104</b>	<b>39.922</b>	<b>33.212</b>	<b>25.689</b>	<b>31.609</b>	<b>28.499</b>	<b>28.085</b>
technisch sepot	29.924	25.978	23.886	18.956	14.880	16.975	15.368	14.266
administratief sepot <sup>e</sup>	770	910	1.948	1.844	1.767	2.274	2.935	3.240
<b>beleidssepot</b>	<b>19.597</b>	<b>15.216</b>	<b>14.088</b>	<b>12.412</b>	<b>9.042</b>	<b>12.360</b>	<b>10.196</b>	<b>10.579</b>
beleidssepot met waarschuwing	12.009	9.176	7.759	6.414	4.295	4.219	3.259	3.302
'kaal' beleidssepot	7.588	6.040	6.329	5.998	4.747	8.141	6.937	7.277
<b>Transactie<sup>d, e, f</sup></b>	<b>60.473</b>	<b>60.442</b>	<b>61.303</b>	<b>61.593</b>	<b>68.852</b>	<b>65.366</b>	<b>66.941</b>	<b>71.198</b>
<b>Voorwaardelijk beleidssepot</b>	<b>3.769</b>	<b>3.889</b>	<b>3.638</b>	<b>2.932</b>	<b>2.331</b>	<b>2.310</b>	<b>2.707</b>	<b>2.967</b>
<b>Strafbeschikking<sup>g, h</sup></b>								
<b>Oproepen t.t.z. n.a.v. verzet op strafbeschikking</b>								
Overdracht naar een ander parket	6.302	6.020	5.099	5.096	5.466	4.495	3.573	3.873
Overheveling naar COMPAS								
Administratief afgehandeld								
Voeging ad informandum <sup>c</sup>	9.219	6.303	5.477	4.421	3.027	2.614	1.957	2.066
Voeging ter berechting <sup>c</sup>	17.419	15.007	15.351	12.978	9.086	11.975	11.767	12.425
Wijze afdoening onbekend <sup>d</sup>	0	0	0	0	0	0	94	79
	(%)							
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Dagvaarding</b>							<b>55,5</b>	<b>56,2</b>
<b>Onvoorwaardelijk sepot</b>							<b>11,0</b>	<b>10,2</b>
technisch sepot							5,9	5,2
% <i>technisch sepot t.o.v. onvoorwaardelijke sepot</i>							53,9	50,8
administratief sepot <sup>e</sup>							1,1	1,2
<b>beleidssepot</b>							<b>3,9</b>	<b>3,8</b>
beleidssepot met waarschuwing							1,3	1,2
'kaal' beleidssepot							2,7	2,6
% <i>beleidssepot t.o.v. onvoorwaardelijke sepot</i>							35,8	37,7
<b>Transactie<sup>d, e, f</sup></b>							<b>25,8</b>	<b>25,9</b>
<b>Voorwaardelijk beleidssepot</b>							<b>1,0</b>	<b>1,1</b>
<b>Strafbeschikking<sup>g, h</sup></b>								
<b>Oproepen t.t.z. n.a.v. verzet op strafbeschikking</b>								
Overdracht naar een ander parket							1,4	1,4
Overheveling naar COMPAS								
Administratief afgehandeld								
Voeging ad informandum <sup>c</sup>							0,8	0,8
Voeging ter berechting <sup>c</sup>							4,5	4,5
Wijze afdoening onbekend <sup>d</sup>							0,0	0,0





Verklaring van de noten in de tabel:

- a De dagvaardingen zijn vanaf 2001 meegenomen in het totaal van de beslissingen door het OM. Voor 2001 was dit onderscheid niet mogelijk in de data. Om deze reden zijn de percentages vanaf 2001 opgenomen.
- b Voorlopige cijfers.
- c In 2016 heeft er een correctie plaatsgevonden van het aantal voegingen ad informandum, voegingen ter berechting en administratieve sepots. Door een fout in de query werden bepaalde zaken die met een administratief sepot waren afgedaan, onterecht geteld als een voeging. Deze cijfers zijn met terugwerkende kracht vanaf 1995 aangepast. Als gevolg van deze correctie zijn ten opzichte van de vorige editie van C&R de aantallen voegingen gedaald en het aantal administratieve sepots gestegen. Een administratief sepot is een boekhoudkundige handeling waarmee een zaak in het systeem wordt afgesloten
- d Inclusief lik-op-stuk zaken. Vóór 2001 ook inclusief wijze afdoening onbekend.
- e Het aantal voorwaarden bij transacties kan hoger uitkomen dan het totaal aantal afgehandelde transacties, omdat de transactie kan bestaan uit een combinatie van voorwaarden. Alle voorwaarden worden geteld. Deze telwijze is in 2015 met terugwerkende kracht doorgevoerd tot en met 2001. In de jaren voor 2001 zijn de voorwaarden leeg gelaten.
- f Transacties worden in COMPAS, anders dan in GPS, niet geselecteerd op de datum ‘afgehandeld’, maar op datum ‘beslissing genomen’. GPS is in 2008 ingevoerd; vanaf dat moment worden transacties dus op twee verschillende momenten uit de registratiesystemen gehaald. Hierdoor ontstaat voor de jaren 2008 t/m 2015 een inconsistentie in de cijfers.
- g Er is gebleken dat de gegevens uit GPS over strafbeschikkingen niet geheel volledig zijn. Daardoor vindt er een onderschatting plaats van het aantal opgelegde strafbeschikkingen (zie ook bijlage 3).
- h Het aantal sancties bij strafbeschikkingen kan hoger uitkomen dan het totaal aantal opgelegde strafbeschikkingen, omdat de strafbeschikking kan bestaan uit een combinatie van sancties. Alle sancties worden geteld.
- i De zaken met een onbekende wijze van afdoening zijn tot en met 2000 als transactie geteld.

Bron: CBS

## Curriculum vitae

Joep Lindeman werd geboren op 2 juni 1975 te Den Haag. Hij studeerde Nederlands Recht aan de Universiteit Utrecht en studeerde in 1999 af in de richting strafrecht. Van 1999 tot 2002 was hij werkzaam als juridisch medewerker bij het Ressortsparket in Den Bosch. In 2002 is hij bij het Willem Pompe Instituut voor strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht gaan werken, eerst als junior-docent, later als universitair docent. In die hoedanigheid heeft hij meegewerkt (en werkt hij mee) aan diverse onderzoeksprojecten. Dit boek verschijnt mede onder de vlag van het Montaigne Centrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing. Sinds 2012 is hij onderwijscoördinator van het Willem Pompe Instituut. Naast zijn werkzaamheden als universitair docent heeft hij tussen 2003 en 2010 deel uitgemaakt van de politieklachtencommissie in Den Bosch.



POMPE REEKS

1. *Facetten van economisch strafrecht*, prof. jhr. mr. M. Wladimiroff (red.), 1990
2. *Buiten de muren*, dr. mr. M. Moerings en mr. G. ter Haar (red.), 1990
3. *De sociale constructie van fraude*, dr. C.H. Brants en dr. K.L.K. Brants, 1991
4. *Om de persoon van de dader*, dr. J.A. Janse de Jonge, 1991
5. *Ziek of schuldig?*, drs. F. Koenraad (red.), 1991
6. *In de bisnis*, Sari van der Poel, 1991
7. *Strafrechtelijke handhaving van gemeenschapsrecht*, mr. R.M.A. Guldenmund, 1992
8. *Homoseksualiteit en recht*, dr. mr. M. Moerings en mr. A. Mattijssen (red.), 1992
9. *Met schuld beladen*, dr. J.A. Janse de Jonge en prof. mr. C. Kelk (red.), 1992
10. *Binnen de steen van dit bestaan*, J.A. Janse de Jonge, M. Moerings en A. van Vliet (red.), 1993
11. *Strafrecht en milieu*, dr. Th.J.B. Buiting, 1993
12. *Latijnsamerikaanse drugkoeriers in detentie: ezels of zondebokken?*, Janine Jansen, 1994
13. *De overdracht van de tenuitvoerlegging van strafvonnissen*, D.J.M.W. Paridaens, 1994
14. *Hoe punitief is Nederland?*, dr. mr. M. Moerings (eindred.), 1994
15. *Buitenlandse getuigen in strafzaken*, André Klip, 1994
16. *De menselijke verantwoordelijkheid in het strafrecht*, prof. mr. C. Kelk, 1994
17. *De naam van het feit*, C.M. Pelser, 1995
18. *Allah, Satan en het recht*, Yücel Yeşilgöz, 1995
19. *Een schijn van kans*, M. Gras, F. Bovenkerk, K. Gorter, P. Kruiswijk en D. Ramsoedt, 1996
20. *Er is meer*, C.H. Brants, C. Kelk en M. Moerings (red.), 1996
21. *Ouderdoding als ultiem delict*, F. Koenraad, 1996
22. *Bedreigde getuigen in het strafproces*, Annemarieke Beijer, 1997
23. *Politie en criminaliteit van Marokkaanse jongens*, Rosan Coppes, Flora de Groot en Alex Sheerazi, 1997
24. *Locus delicti en rechtsmacht*, H.D. Wolswijk, 1998
25. *Voorwaarden voor strafbaarstelling van vrouwenhandel*, Roelof Haveman, 1998
26. *Met recht behoorlijk ingesloten*, Anje Brouwer, 1998
27. *Over levende gedachten*, C.H. Brants, 1999
28. *Morele kwesties in het strafrecht*, M. Moerings, C.M. Pelser en C.H. Brants (red.), 1999
29. *Eerlijke berechting en bijzonder straf(proces)recht*, P.J. Baauw, 1999
30. *Decentraal bestuur vervolgbaar?*, J.A.E. van der Jagt, 2000
31. *Recht voor gemeen gestraften*, Miranda Boone, 2000
32. *Misdaadvermogen en internationaal strafrecht*, Roan Lamp, 2000
33. *Nederlands detentierecht*, prof. mr. C. Kelk, 2000
34. *De Wet Terwee*, Renée Kool en Martin Moerings, 2001

35. *De Penitentiaire Beginselenwet in werking*, M. Boone en G. de Jonge (red.), 2001
36. *Opsporing van oorlogsmisdrijven*, A. Beijer, A.H. Klip, M.A. Oomen en A.M.J. van der Spek, 2002
37. *Recht op schrift*, dr. Renée Kool, prof. dr. Martin Moerings en Willem Zandbergen, 2002
38. *Herstelrecht in jeugdstrafzaken*, Ytje Minke Hokwerda, 2004
39. *Voor wat hoort wat: plea bargaining in het strafrecht*, Chrisje Brants en Bart Stapert, 2004
40. *Het psychisch onvermogen terecht te staan*, Peter Bal en Frans Koenraadt, 2004
41. *Discretie in het strafrecht*, M. Boone, R.S.B. Kool, C.M. Pelsers en T. Boekhout van Solinge (red.), 2004
42. *Dealing with Drugs in Europe*, Tim Boekhout van Solinge, 2004
43. *Voor de vorm*, A.A. Franken, 2004
44. *Detentie en culturele diversiteit*, Marieke Post, 2005
45. *Multiculturaliteit en verdediging in strafzaken*, Mirjam Siesling, 2006
46. *Strafbare discriminatie*, Chrisje Brants, Renée Kool en Allard Ringnalda, 2007
47. *Externe openbaarheid in het strafproces*, Leonie van Lent, 2008
48. *De centrale positie van grensgevallen*, Frans Koenraadt, 2008
49. *Strafrecht binnen menselijke proporties*, Constantijn Kelk, 2008
50. *Constante waarden*, A.A. Franken, M. de Langen en M. Moerings (red.), 2008
51. *Meningen van gedetineerden – vijftig jaar later*, M. Moerings, M. Boone en A.A. Franken, 2008
52. *Gedachten van Willem Pompe over de mens in het strafrecht*, 2008
53. *De tenuitvoerlegging van sancties: maatwerk door de rechter?* M. Boone, A. Beijer, A.A. Franken en C. Kelk, 2009
54. *Strafrechtelijke causaliteit*, F.G.H. Kristen, 2009
55. *Vrijheid en verlangen*, F. Koenraadt en I. Weijers (red.), 2009
56. *Diverse kwesties*, Chrisje Brants en Sari van der Poel (red.), 2009
57. *Etniciteit, criminaliteit en het strafrecht*, Frank Bovenkerk, 2009
58. *Prudentie en evidentie*, Antoine Mooij, 2009
59. *Balanceren met recht*, D. van der Hoeven, K. Eppink, F. Koenraadt en M. Boone, 2009
60. *Daad-Schuld*, Ferry de Jong, 2009
61. *De aantrekkingskracht van 'gevaarlijke' mannen*, Marion van San, 2010
62. *Maffia, diamanten en Mozart*, Dina Siegel, 2010
63. *Subjectiviteit in strafrecht en psychiatrie*, Frans Koenraadt (red.), 2010
64. *Het verlov van de ter beschikking gestelde*, F. Koenraadt, Ph.M. Langbroek, J. Tigchelaar en E.G. van der Velde, 2010
65. *Bijzonder strafrecht*, F.G.H. Kristen, R.M.I. Lamp, J.M.W. Lindeman en M.J.J.P. Luchtman, 2011
66. *Papieren werkelijkheid*, Petra van Kampen, 2011
67. *Homo ludens en humaan strafrecht*, Frans Koenraadt en Ria Wolleswinkel (red.), 2011

68. *De rol van het Internationaal Strafhof in het voorkomen van internationale misdrijven door middel van tijdige interventie*, Hector Olásolo, 2011
69. *Shifting Responsibilities in Criminal Justice*, Marianne F.H. Hirsch Ballin, Jill E.B. Coster van Voorhout, Chana Grijsen, Marloes van Noorloos, Réno Pijnen, John A.E. Vervaele (eds.), 2012
70. *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, F. de Jong en R.S.B. Kool (red.), 2012
71. *Choice of Forum in Cooperation Against EU Financial Crime*, Michiel Luchtman (ed.), 2013
72. *'Zeg maar Henk tegen de chef'; Ervaringen met het Belgische detentieregime in de PI Tilburg*, Kristel Beyens en Miranda Boone, 2013
73. *De handhaving van discriminatiewetgeving in de politiepraktijk*, Chana Grijsen, 2013
74. *Multicultureel politiewerk*, Lianne Kleijer-Kool, 2013
75. *Veelzijdige gedachten*, Constantijn Kelk, Frans Koenraadt en Dina Siegel (red.), 2013
76. *Living on the hyphen: de meerwaarde van een meervoudig perspectief*, Chrisje Brants, 2013
77. *Gezinsinterventies bij Nederlandse en Nederlands Curaçaose 'multi-probleem' gezinnen*, Tessa Verhallen, 2013
78. *Disentangling an Invisible Trade*, Tessa Verhallen, 2015
79. *Het leefklimaat in justitiële inrichtingen*, M. Boone, M. Althoff en F. Koenraadt, 2016
80. *Overarching Views of Crime and Deviancy; Rethinking the Legacy of the Utrecht School*, Ferry de Jong (ed.), 2015
81. *Symbolische en diabolische krachten in het strafrecht*, Ferry de Jong, 2016
82. *De strafrechtelijke aansprakelijkheid van leidinggevendenden van ondernemingen*, Mark Hornman, 2016
83. *Firesetting and firesetters in the Netherlands*, Lydia Dalhuisen, 2016
84. *Officieren van justitie in de 21e eeuw*, Joep Lindeman, 2017

De delen 1-37 zijn verschenen bij Gouda Quint / Kluwer Juridische uitgevers, Deventer. Vanaf deel 38 verschijnt de Pompe-reeks bij Boom juridisch, Den Haag. Bestellingen: Boom distributiecentrum, tel. 0522-237555, e-mail: budh@boomdistributiecentrum.nl.

