

Artikel

De hulpofficier van justitie ‘nieuwe stijl’ en de modernisering van het Wetboek van Strafvordering

Mr. dr. J.M.W. Lindeman*

1 Inleiding

Toen de Minister van Veiligheid en Justitie (V&J) in 2015 voorstelde om het de hulpofficier van justitie voortaan toe te staan de aanhouding buiten heterdaad te bevelen,¹ ontmoette hij veel weerstand. De beoogde versterking van de positie van de hulpofficier van justitie, die volgens de minister werd gesteund door het Openbaar Ministerie (OM) en de politie, stuitte onder meer op verzet van de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) en de Raad voor de rechtspraak (Rvdr).² Ook de Afdeling advisering van de Raad van State had bedenkingen en stelde voor dat in de wet nader zou worden bepaald dat de hulpofficier zo mogelijk niet betrokken is in zaken waarin hijzelf met opsporing is belast: voor een te nauw bij de zaak betrokken hulpofficier zou een objectieve belangenafweging ‘lastiger’ zijn. ‘Bij een ruimere toekenning van bevoegdheden passen ook ruimere waarborgen’, aldus de Afdeling.³ De minister bleef er echter bij dat de hulpofficier van justitie voldoende

distantie zou kunnen behouden.⁴ Twee officieren van justitie en een rechter gaven in het *NJB* vervolgens eveneens aan grote moeite te hebben met het voorstel. Hoewel zij niet afwijzend stonden tegenover een versterking van de positie van de hulpofficier van justitie (‘een grotere rol van de strafvorderlijke hulpautoriteit kan de kwaliteit van de opsporing ten goede komen’), stelden zij de meerwaarde van dit concrete voorstel ter discussie: ook zij vroegen zich af of de hulpofficier met voldoende distantie zou kunnen beslissen over de aanhouding buiten heterdaad.⁵

De kritiek bleek niet aan dovemansoren gericht: verschillende Kamerfracties bleken hun bedenkingen te hebben bij het niet zo uitvoerig onderbouwde voorstel. De minister hield aanvankelijk voet bij stuk,⁶ maar een amendement tegen het voorstel kon uiteindelijk op een Kamermeerderheid rekenen.⁷ De minister gaf daarop aan dat het onderwerp ter gelegenheid van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering in onderlinge samenhang met andere maatregelen gepresenteerd zou worden.⁸

Het bevel tot aanhouding buiten heterdaad door de hulpofficier van justitie is in de moderniseringsoperatie van het Wetboek van Strafvordering echter niet teruggekomen: in het voorgestelde artikel 2.5.2.3 Sv blijft het op dit punt bij het oude, wat in de memorie van toelichting (MvT) verder niet wordt toegelicht. Dit terwijl in de moderniseringsoperatie wel degelijk aandacht wordt

* Mr. dr. J.M.W. Lindeman is universitair docent Straf(proces)recht aan de UU/assistant professor in Criminal Law at UU.

1. *Kamerstukken II 2014/15*, 34159, 2: art. 54 lid 1 had als volgt moeten luiden: ‘Buiten het geval van ontdekking op heterdaad is de opsporingsambtenaar op bevel van de officier van justitie of de hulpofficier van justitie bevoegd de verdachte van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten, aan te houden teneinde hem ten spoedigste voor te geleiden aan de hulpofficier van justitie of de officier van justitie.’
2. *Kamerstukken II 2014/15*, 34159, 3, p. 16-17.
3. *Kamerstukken II 2014/15*, 34159, 4, p. 11.

4. *Kamerstukken II 2014/15*, 34159, 3, p. 16-17.

5. W. Bos, V. Mul & G.K. Schoep, ‘Aanhouding buiten heterdaad. Een logische bevoegdheid voor de hulp-OvJ?’, *NJB* 2016/399, p. 531-533.

6. *Kamerstukken II 2014/15*, 34159, 5 en 6.

7. *Kamerstukken II 2014/15*, 34159, 8.

8. *Handelingen II 2015/16*, 87, item 8, p. 20.

besteed aan de versterking van de rol van de hulpofficier van justitie. Betere efficiency (vooral bestaande uit administratieve lastenverlichting) en logistiek pragmatisme zijn belangrijke argumenten die ten grondslag liggen aan het pleidooi dat voornamelijk door de politie wordt gevoerd om de hulpofficier meer armslag te geven. Daarnaast staan toezeggingen rondom intensivering en verdieping van de opleiding en het periodieke onderhoud van de vereiste kennis en vaardigheden. Van enige, voor de buitenwereld kenbare, systematische beschouwing op de rol van de hulpofficier binnen de strafrechtspleging is vooralsnog echter geen sprake. Alle reden om iets uitgebreider stil te staan bij de figuur van de hulpofficier van justitie.

In deze bijdrage ga ik in dat kader eerst in op de huidige rol van de hulpofficier, waarna ik stilsta bij enkele ontwikkelingen in wetgeving en beleidsvorming over de versterking van de rol van de hulpofficier van justitie. Daarna bespreek ik een aantal bepalingen uit de conceptvoorstellen voor Boeken 1 en 2 van het Wetboek van Strafvordering, waarin beoogd lijkt te worden invulling te geven aan die versterking. Nadat ik ben ingegaan op de consultatieadviezen van (o.a.) de politie, het OM en de rechterlijke macht, wijd ik enkele kritische beschouwingen aan de voorstellen en de reacties daarop, waarna ik tot besluit een aantal aanbevelingen doe.

2 Huidige rol hulpofficier van justitie

Een duidelijke definitie van de taak van hulpofficieren van justitie ontbreekt in de wet.⁹ De wetgever voorziet traditioneel in de betrokkenheid van de hulpofficier bij bevoegdheden die een verdergaande inbreuk op fundamentele rechten en vrijheden inhouden, zoals vrijheidsbeneming, inbreuken op de lichamelijke integriteit, inbreuken op het huisrecht en inbreuken op het eigendomsrecht. Een vergelijkbare positie is ook te herkennen bij enkele operationele bevoegdheden die de hulpofficier heeft, bijvoorbeeld het benoemen van technische deskundigen (art. 150 Sv).¹⁰ Maar de hulpofficier heeft ook een meer coördinerende, organisatorische functie. Corstens/Borgers spreekt van een 'intermediaire' positie.¹¹ Deze intermediaire functie komt in het huidige Wetboek van Strafvordering duidelijk naar voren in de artikelen 156 en 159, waarin is voorgeschreven dat proces-verbaal via de hulpofficier aan het OM worden

ingestuurd, waarna 'nadere bevelen' moeten worden afgewacht. Ook in de onlangs ingevoerde wetgeving rondom het recht op bijstand door een advocaat voorafgaand aan en tijdens het politieverhoor fungeert de hulpofficier heel duidelijk als een link tussen politie en de Raad voor Rechtsbijstand en het OM. Hoekendijk voegt aan de al genoemde functies nog toe dat de hulpofficier de officier van justitie terzijde staat bij het leiding geven aan de opsporing van strafbare feiten.¹² Buiten de strafrechtelijke wetgeving blijkt dat de hulpofficier ook af en toe wordt opgevoerd als een functionaris die verdergaande inbreuken op met name het huisrecht legitimeert.¹³ Een zeer specifieke rol is voor de hulpofficier weggelegd in artikel 3 van de Wet tijdelijk huisverbod, waarin is voorzien in de mogelijkheid dat de burgemeester mandaat of machtiging verleent aan de hulpofficier om een huisverbod op te leggen.

De hulpofficier fungeert dus als extra waarborg tegen willekeurige inbreuken op fundamentele rechten en waakt voor een gestructureerd opsporingsonderzoek met zorgvuldige en adequate verslaglegging zodat de officier van justitie uiteindelijk zo volledig mogelijk verantwoording kan afleggen over de gang van het opsporingsonderzoek. De hulpofficier moet daartoe, volgens wet- en regelgeving,¹⁴ voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen en beschikt in meer of mindere mate over discretionaire ruimte. Hoewel nergens met zoveel woorden benadrukt, veronderstelt deze rol dus ook een zekere, afgeleide, magistratelijheid.¹⁵ Een complexe opdracht: de functionaris die verstrekkende beslissingen kán (maar niet moet) nemen, zal bij het nemen van deze beslissingen oog moeten hebben voor alle in het geding zijnde belangen en niet enkel voor het belang van efficiënte, effectieve opsporing.

De hulpofficier is binnen de strafrechtketen een functionaris die belast is met het actief waarborgen van de rechtsbescherming die hoort bij rechtsstatelijke strafrechtspleging. Deze rol wordt van oudsher natuurlijk ook toebedacht aan de officier van justitie, aan de verdediging en vooral aan de rechter. Veel zaken worden echter niet meer voor de rechter behandeld en de officier van justitie is ook niet in staat om in alle strafzaken actief toezicht uit te oefenen op het politieoptreden.¹⁶ Tegelijk werpen verdedigingsrechten steeds verder hun schaduw vooruit (zie bijvoorbeeld de wetgeving met betrekking tot de raadsman bij het politieverhoor, waarin de hulpofficier zoals hierboven gememoreerd, een

9. Art. 146a Sv en de Regeling hulpofficieren van justitie 2008 (*Stcrt.* 2008, 141, p. 44) bepalen niet veel meer dan wie als hulpofficier van justitie kunnen worden aangewezen.

10. Hoewel bij deze bevoegdheid wel is aangetekend dat de wetgever nooit goed heeft uitgelegd waarom zij voorbehouden zou moeten zijn aan de hulpofficier, zie Y.G.M. Baaijens-van Geloven & J.B.H.M. Simmelink, 'Normering van de opsporing', in: M.S. Groenhuijsen & G. Knigge (red.), *Dwangmiddelen en rechtsmiddelen. Derde interimrapport onderzoeksproject Strafvordering 2001*, Deventer: Kluwer 2002, p. 437-598, p. 461.

11. G.J.M. Corstens. *Het Nederlands strafprocesrecht*, bewerkt door M.J. Borgers, Deventer: Kluwer 2014, p. 293.

12. Mike Hoekendijk, Professionaliseringsdag HulpOvJ 3 november 2017, presentatie, <www.zakboekenpolitie.com/DenT/Diaas/HulpOvJNovember2017.pdf>.

13. Zie bijvoorbeeld art. 444 Rv en art. 53a Vreemdelingenwet 2000.

14. Met name de Regeling hulpofficieren van justitie 2008.

15. F. Rietveld, 'De positie en de opleiding van de hOvJ', *Tijdschrift voor de Politie* 2013, 9/10, p. 26-30, p. 28. C.J.C.F. Fijnaut, 'De magistratelijke rol van de politie', in: H.J. Sniijders e.a. (red.), *Overheidsrechter gepasseerd: Conflictbeslechting buiten de overheidsrechter om*, Arnhem: Gouda Quint 1988, p. 321-330, p. 322.

16. M. Samadi, 'Policing the police: het toezicht op de opsporing', *DD* 2017, 37, p. 406-418, p. 412; J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21e eeuw. Een verslag van participierend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinfilling van officieren van justitie* (diss. Utrecht), Utrecht: Boom Juridisch 2017, p. 120, p. 287-288.

belangrijke rol speelt). Zaken rondom het onderzoek aan smartphones maken duidelijk dat het voor de gemiddelde opsporingsambtenaar een peulenschil is om met een paar drukken op de knop een vergaande inbreuk te maken op de privacy van een verdachte. Nadrukkelijk en onmiddellijk toezicht op het politieoptreden in een zo vroeg mogelijk stadium is onontbeerlijk.¹⁷ Het is de vraag of de hulpofficier die taak op dit moment in de politieorganisatie kan waarmaken.

Neem bijvoorbeeld de aanhouding van de verdachte, die kan uitmonden in de in verzekeringstelling. De hulpofficier toetst de rechtmatigheid van de aanhouding, is bevoegd te bevelen dat de verdachte wordt opgehouden voor onderzoek en mag aansluitend de in verzekeringstelling bevelen. Uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat het aantal zaken waarin in verzekeringstelling wordt toegepast verhoudingsgewijs toeneemt. Het aantal zaken waarin achteraf schadevergoeding moet worden betaald wegens onterechte in verzekeringstelling, neemt echter ook toe.¹⁸ Deze bevindingen roepen vragen op over de rol van de hulpofficier: kennelijk wordt er niet zo zwaar getild aan een paar nachties in de cel meer of minder (en kennelijk zien officieren van justitie en rechters-commissarissen ook niet vaak reden om in te grijpen).¹⁹ Interessant is in deze context natuurlijk ook de rol die de ZSM-procedure speelt bij het nemen van deze beslissingen. Onderzoek heeft uitgewezen dat de ZSM-werkwijze kan leiden tot minder flexibiliteit en autonomie bij de politie, gebrekkige informatieoverdracht en formalisering van werkprocessen. Bovendien kan de nadruk op snelheid en efficiency op gespannen voet komen te staan met eisen van zorgvuldigheid en kwaliteit.²⁰ Salet en Terpstra geven concreet het voorbeeld dat soms tot in verzekeringstelling wordt overgegaan omdat het te druk is aan de ZSM-tafel en niet binnen de termijn van het ophouden voor onderzoek een beslissing over de afdoening kan worden genomen.²¹ Weliswaar geven zij ook aan dat dit door hulpofficieren 'niet netjes' wordt gevonden en dat in sommige gevallen hulpofficieren zélf bepalen of zij wel of niet tot in verzekeringstelling overgaan, het voorbeeld maakt duidelijk dat er situaties zijn waarin hulpofficieren die autonomie kennelijk niet hebben en/of waarin

hulpofficieren deze in verzekeringstelling voor lief nemen. Het is, al met al, de vraag of de hierboven omschreven functies van de hulpofficier wel in volle omvang tot hun recht komen. In hoeverre faciliteert de organisatie van de strafrechtspleging nog de toetsende en kritische rol van de hulpofficier van justitie?

3 De wetgever en de positie van de hulpofficier van justitie: recente ontwikkelingen

3.1 Een lange periode van weinig ontwikkeling

De figuur van de hulpofficier van justitie kent een lange geschiedenis, die ik hier niet gedetailleerd uit de doeken zal doen.²² Aanvankelijk was het hulpofficierschap voorbehouden aan een beperkt aantal hooggeplaatste functionarissen (onder wie bijvoorbeeld ook burgemeesters). In de tweede helft van de twintigste eeuw werd echter duidelijk dat er méér hulpofficieren nodig waren, waardoor de regelgeving met betrekking tot het aanwijzen van hulpofficieren danig werd versoepeld, zonder dat daarbij veel aandacht lijkt te zijn geweest voor de inhoud van het takenpakket van de hulpofficieren en de benodigde kennis en expertise.²³ Zo voorzagen de voorlopers van de thans geldende Regeling hulpofficieren van justitie 2008 al in de mogelijkheid voor het College van procureurs-generaal om tekorten in de beschikbare capaciteit van reguliere hulpofficieren het hoofd te bieden door ook politiefunctionarissen van een lagere rang als hulpofficier aan te wijzen²⁴ (thans geregeld in art. 4 van die regeling).

Twee belangrijke crises omtrent de Nederlandse opsporingspraktijk, de IRT-affaire en de Schiedammer Parkmoord,²⁵ leidden niet tot fundamentele discussie over de positie van hulpofficieren van justitie. De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (die naar aanleiding van de IRT-affaire werd ingevoerd) bewerkstelligde een veel grotere nadruk op het gezag van de officier van justitie. Van uitbreiding van de bevoegdheden van de hulpofficier kon geen sprake zijn, aldus de MvT: de inbreuk die met de bevoegdheden op grondrechten kan worden gemaakt en de risico's die zij voor de overheidsorganisatie meebrengen zijn zodanig dat toestemming op het

17. M. Malsch, 'Is het totaal meer dan de som der delen? Toezichtsvormen op strafvorderlijk overheidsoptreden', *NJB* 2017/2278, p. 3132-3137.
18. Algemene Rekenkamer, *Voorarrest: verdachten in de cel. Een kwantitatieve analyse van in verzekeringstelling en voorlopige hechtenis*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2017. Eerder kwamen B. Berghuis, P. Linckens & A. Aanstoot al tot een vergelijkbare analyse, zie *Trema* 2016, 3, p. 76-81.
19. De uiteindelijk door de rechter onrechtmatig geachte 'weekendje weg'-projecten maakten enige tijd geleden bijvoorbeeld duidelijk dat politie en OM een instrumentalistisch gebruik van de in verzekeringstelling in het kader van 'lik-op-stuk' best zagen zitten: HR 13 december 2011, ECLI:NL:HR:BT2173, AA 2012, p. 225 e.v. m.nt. T. Kooijmans. Zie ook S.B.G. Kierkels, 'Weekendje weg', *DD* 2010, 41, p. 669-686; M. Berdson, 'Weg met het weekendje weg', *AA* 2011, 6, p. 430-438.
20. R. Salet & J. Terpstra, *VVC onder de aandacht. Een onderzoek naar ZSM en de gevolgen voor het politiewerk*, Apeldoorn/Nijmegen: Politie & Wetenschap/Radboud Universiteit 2017, p. 176-178. Zie ook L. van Lent, M.A. Simon Thomas & P.T.C. van Kampen, 'De ZSM-werkwijze in praktijk. Op zoek naar balans', *NJB* 2016/1884, p. 2753-2758.
21. Salet & Terpstra 2017, p. 136.

22. Zie F. Rietveld, *De hulpofficier van justitie. Een voldoende objectieve belangenafwegende opsporingsambtenaar?*, Deventer: Kluwer 2013, hoofdstuk 1.
23. F. Rietveld, *De hulpofficier van justitie. Een voldoende objectieve belangenafwegende opsporingsambtenaar?*, Deventer: Kluwer 2013, p. 5-6.
24. Art. 3 Regeling hulpofficieren van justitie 1996 (*Stcrt.* 1996, 229, p. 5) en art. 4 Regeling hulpofficieren van justitie 2003 (*Stcrt.* 2003, 66, p. 12).
25. Zie uitgebreider over deze crises en de daarop volgende maatregelen: J.M.W. Lindeman, 'Verschuivende verantwoordelijkheden bij officieren van justitie', in: F. de Jong & R.S.B. Kool, *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2012, p. 207-242.

niveau van de hulpofficier onvoldoende is.²⁶ Het voorstel van het toenmalige Korpsbeheerdersberaad om onder omstandigheden een ‘zware’ hulpofficier voorlopige toestemming te laten geven voor de inzet van lichtere bevoegdheden, wees de minister van de hand. Om de doelstelling van de Wet BOB (het versterken van het gezag van de officier van justitie) te bereiken werd van belang geacht dat de officier van justitie als enige autoriteit bevelen tot het hanteren van bijzondere opsporingsbevoegdheden kan geven: ‘Als de hulpofficier van justitie bevelen zou kunnen geven, wordt afbreuk gedaan aan deze centrale positie.’²⁷ Een wezenlijke beschouwing omtrent het functioneren van hulpofficieren is in het PVOV (het project ter versterking van de opsporing en vervolging, ingesteld naar aanleiding van de Schiedammer Parkmoord²⁸) evenmin te vinden. In de toelichting bij de Regeling hulpofficieren van justitie 2008 wordt desalniettemin het PVOV genoemd als aanleiding voor een restrictiever aanwijzingsbeleid door het College van procureurs-generaal voor hulpofficieren in een lagere rang (art. 4 van de regeling).²⁹

Zo af en toe is er dus in de marge van regelgeving en beleidsvorming wat aandacht voor de hulpofficieren, maar in de afgelopen decennia is nauwelijks onderzoek gedaan naar hun functioneren. Het verslag van het afstudeeronderzoek van Rietveld is een van de meer recente relevante publicaties.³⁰ Rietveld deed onderzoek naar de wijze waarop de functie van hulpofficier van justitie in de politieorganisatie is ingebed.³¹ Hij beschrijft dat door de rechtstreekse koppeling tussen rang³² en functionaris, de hulpofficier binnen de politieorganisatie méér is dan de hierboven geschetste figuur. Immers: iedere politieambtenaar met schaal 9 kan (en moet eigenlijk) hulpofficier worden. Rietveld beschrijft de dilemma’s die dat met zich kan brengen:

‘Via mijn netwerk binnen de politieorganisatie en mijn werk als procesjurist bij een politiebond wordt mijn beeld bevestigd, ook door hOvJ’s zelf, dat leidinggevendens tijdens het uitoefenen van de hOvJ-taak meermaals ook aangesproken worden op hun bedrijfsmatige verantwoordelijkheden. Bijvoorbeeld omdat de hOvJ op dat moment ook de hoogste leidinggevende is. Of de directe chef tijdens een dienst. (...)

26. Kamerstukken II 1996/97, 25403, 3, p. 103.

27. Kamerstukken II 1996/97, 25403, 7, p. 32.

28. ‘Versterking opsporing en vervolging. Naar aanleiding van het evaluatierapport Schiedammer parkmoord’, Openbaar Ministerie, politie en NFI, 4 november 2005, bijlage bij Kamerstukken II 2005/06, 30300 VI, 32.

29. Zie de toelichting in de Staatscourant bij de Regeling hulpofficieren van justitie 2008 (*Stcr.* 2008, 141, p. 44).

30. F. Rietveld, *De hulpofficier van justitie. Een voldoende objectieve belangenafwegende opsporingsambtenaar?*, Deventer: Kluwer 2013. Dit betreft de uitgegeven versie van een afstudeerscriptie voor de master Strafrecht die onder mijn begeleiding tot stand is gekomen.

31. Voor een overzichtelijke samenvatting van dit onderzoek: F. Rietveld, ‘De positie en de opleiding van de hOvJ’, *Tijdschrift voor de Politie* 2013, 9/10, p. 26-30, p. 28.

32. De Regeling hulpofficieren van justitie 2008 vereist dat een politieambtenaar in schaal 9 of hoger moet zijn benoemd.

[D]e hOvJ [is] in de praktijk feitelijk leider van het opsporingsonderzoek.

Nu komt daarbij dat deze hOvJ regelmatig tegelijkertijd de direct leidinggevende is van de opsporingsambtenaren in datzelfde onderzoek. Bij een verzoek van deze politiemensen tot het inzetten van opsporingsbevoegdheden door de hOvJ, dient deze zelfde persoon als leidinggevende te beslissen op inzet van ingrijpende middelen. Het magistratelijke handelen dat verwacht wordt van de hOvJ kan hier in conflict komen met bijvoorbeeld het organisatiebelang dat de lijnfunctionaris heeft.³³

De hulpofficier is volgens Rietveld dus vaak als leidinggevende ‘lijnfunctionaris’ zodanig betrokken bij de organisatorische kant van het politiewerk, dat de benodigde distantie ten opzichte van het door de politie uitgevoerde opsporingsonderzoek niet goed mogelijk is. Hij noemt bijvoorbeeld de hulpofficier die zichzelf een machtiging tot binnentreden geeft (art. 3 lid 1 sub c Awbi). Dit beeld van de slager die zijn eigen vlees keurt, komt in de spaarzame literatuur vaker naar voren³⁴ en werd, zoals hierboven al weergegeven, ook door de Afdeling advisering van de Raad van State geproblematiseerd.³⁵ De conclusie van Rietveld: de hulpofficier is te dicht verweven met de politieorganisatie om onafhankelijk te kunnen oordelen. Bovendien voorziet de opleiding onvoldoende in de vorming van een kritische, onafhankelijke attitude. Hij stelt voor de toelatingseisen voor de hulpofficier van justitie aan te scherpen.

Uiteraard moeten de resultaten van een kleinschalig opgezet afstudeeronderzoek niet als de maat der dingen worden genomen, maar het onderzoek van Rietveld heeft de nodige publiciteit gegenereerd en de resultaten zijn bij mijn weten nooit fundamenteel weersproken. Toeval of niet: sinds 2013 lijken er de nodige ontwikkelingen te zijn op het gebied van de hulpofficier van justitie.

3.2 Stroomversnelling: VPS en ‘toekomstbestendige opsporing’ leiden tot een vernieuwde en intensievere opleiding

Vanaf 2013 zijn door de Minister van V&J in het kader van het (inmiddels alweer beëindigde) programma *Versterking van de prestaties van de strafrechtketen* (VPS) op verschillende momenten plannen aangekondigd voor (1) een hulpofficier ‘nieuwe stijl’ (‘met extra taken die zich richten op het bevorderen van de structurele afstemming met ketenpartners van de politie’),³⁶ (2) de verbetering van het proces van opsporing en vervol-

33. F. Rietveld, ‘De positie en de opleiding van de hOvJ’, *Tijdschrift voor de Politie* 2013, 9/10, p. 26-30, p. 28-29. Zie ook F. Rietveld, *De hulpofficier van justitie. Een voldoende objectieve belangenafwegende opsporingsambtenaar?*, Deventer: Kluwer 2013, p. 48-50.

34. Zie bijvoorbeeld Bos, Mul & Schoep 2016, p. 533 en Corstens 2014, p. 293.

35. Kamerstukken II 2014/15, 34159, 4, p. 11.

36. Kamerstukken II 2012/13, 29279, 165.

ging³⁷ en (3) een vernieuwd opleidingstraject voor hulpofficieren.³⁸ Een en ander is nader uitgewerkt in de nota *Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing*.³⁹ In 2016 heeft de Politieacademie het nieuwe professionaliseringsprogramma voor hulpofficieren van justitie ontwikkeld, met daarin een nieuwe basisopleiding voor hulpofficieren en enkele specialistische ‘kopopleidingen’.⁴⁰ Ongeveer tegelijkertijd zijn ‘professionele standaarden’ aangekondigd voor hulpofficieren.⁴¹ Het nieuwe traject is mede tot stand gekomen op grond van een ‘visie op de hulpofficier van justitie’ die in samenspraak met het Ministerie van V&J wordt ontwikkeld. In het *Jaarplan Politieacademie 2017*⁴² wordt de nieuwe opleiding nader toegelicht. Door middel van een ‘hernieuwd professionaliseringsprogramma’ wordt gewerkt aan de ‘kwaliteitsverbetering van de ruim 4000 hulpofficieren van justitie’. Er zijn drie sporen: (1) een basisopleiding; (2) (her)professionalisering – elke drie jaar; (3) eenmalige kwalitatieve inhaalslag (professionaliseren juridische kennis). De nieuwe basisopleiding ‘maakt van het HOvJ-schap een vak, dat met grotere frequentie en over een langere periode wordt uitgeoefend’. Er zijn vervolgens ‘kopopleidingen’ voor de HOvJ-Opsporing (inclusief ZSM), de HOvJ-Vergezelling deurwaarders, de HOvJ-Huisverbod, de HOvJ-inbeslagname en de HOvJ-Vreemdelingen/OSZ/Casescreening. In het januarinumnummer van *Blauw* 2017 wordt de nieuwe opleiding in een reportage nader toegelicht door een aantal betrokkenen. De opleiding wordt veel meer vanuit praktijksituaties ingericht en minder vanuit theoretische kennis. Het nemen van een beslissing, het betrachten van transparantie daarover en het vermogen om ook buiten een juridische context dilemma’s het hoofd te bieden worden in de reportage als belangrijke competenties van hulpofficieren genoemd. De opleiding is, zo blijkt, tot stand gekomen in nauw overleg tussen verschillende afdelingen van de politie, het Ministerie van V&J, het OM en de KMAR.⁴³ Een extra detail dat in de reportage nog wordt genoemd is dat hulpofficieren jaar-

lijks 26 diensten moeten draaien om kennis en vaardigheden op peil te houden.

Na vele jaren van plannen vindt er dus uiteindelijk een rigoureuze wijziging plaats in de opleiding van hulpofficieren. Het is wel een wijziging die in de parlementaire beleidsstukken nogal is ondergesneeuwd in heel veel andere ontwikkelingen. Bovendien is onduidelijk tegen welke achtergrond en met het oog op welke ontwikkelingen zij wordt doorgevoerd. Politie en ministerie hebben, kennelijk, een ‘visie op de hulpofficier’, maar wat is die visie? En hoe moet een en ander terugkomen in het nieuwe wetboek? Vele vragen, waarop de toelichting bij de tot op heden in consultatie gegeven boeken van het nieuwe Wetboek van Strafvordering nauwelijks antwoorden geeft.

4 De hulpofficier en modernisering strafvordering

Zoals in de inleiding van dit stuk duidelijk werd, gaf de Minister van V&J in 2016 nog aan dat hij in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering opnieuw zou reflecteren op de bevoegdheid van de hulpofficier van justitie tot het bevelen van aanhouding buiten heterdaad. Of en hoe de minister het onderwerp nog heeft overdacht, blijft ongewis: in het concept blijft het voornamelijk bij het oude, zonder dat dit wordt toegelicht. Wat verandert er dan wel? Op het eerste gezicht niet zo veel: de minister stelt in de aanbiedingsbrief die hij ter gelegenheid van de consultatie van Boeken 1 en 2 onder meer aan de RvdR stuurde dat de ‘visieontwikkeling ten aanzien van de hulpofficier van justitie’ nog niet is afgerond en dat dat kan leiden tot ‘nadere besluitvorming van zijn plaats binnen strafvordering [sic]’.⁴⁴ Nogal terloops wordt in de MvT bij de eerste twee Boeken toch gezinspeeld op een versterking van de rol van de hulpofficier en wordt een opvallende keuze gemaakt over de intermediaire rol van de hulpofficier.

4.1 De versterking van de rol van de hulpofficier

In de toelichting op artikel 1.3.3.4 (dat art. 146a Sv moet vervangen) stelt de minister het volgende:⁴⁵

‘In dit artikel wordt de positie van de hulpofficier van justitie op een enkel onderdeel gemoderniseerd. Ongewijzigd blijft zijn positie als opsporingsambtenaar met een algemene opsporingsbevoegdheid, die bevoegd is tot de uitoefening van ingrijpendere opsporingsbevoegdheden dan de “lagere” opsporingsambtenaren. In hoofdstuk 5 van dit Boek (de verdachte) en in Boek 2 is deze positie, vooral in de eerste fase na de aanhouding van de verdachte, verder versterkt. Als zodanig neemt hij ook een plaats in tussen de offi-

37. *Kamerstukken II* 2013/14, 29279, 177 (Voorgangsrapportage VPS november 2013), p. 3; *Kamerstukken II* 2013/14, 29279, 204 (bijlage: Voorgangsrapportage VPS juni 2014), p. 4.

38. *Kamerstukken II* 2014/15, 29279, 215, p. 4 (Voortgangsrapportage VPS november 2014) en *Kamerstukken II* 2014/15, 29279, 274, p. 4 (Voortgangsrapportage VPS augustus 2015) en de bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/2016, 29279, 295, p. 2 (Voortgangsrapportage VPS december 2015).

39. Nota van de politie en het OM, Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 29628, 593.

40. Bijlage blg-774897 bij *Kamerstukken II* 2015/16, 29628, 643. In het voortgangsbericht politieonderwijs van november 2016 (Bijlage blg-790822 bij *Kamerstukken II* 201/17, 29628, 676) wordt hier nog aan toegevoegd dat zittende hulpofficieren structureel worden ondersteund in hun professionalisering.

41. Eerste voortgangsnota van het programma, *Naar een effectieve en toekomstbestendige opsporing*, Bijlage blg-774894 bij *Kamerstukken II* 2015/16, 29628, 643.

42. Jaarplan Politieacademie 2017, p. 10, zie <www.politieacademie.nl/politieacademie/Documents/Jaarplan%202017%20Politieacademie.pdf>.

43. H. van Wermeskerken, ‘Hulpofficier besluit vaardiger’, *Blauw* 2017, 1, p. 32-35.

44. Brief van 7 februari 2017, kenmerk 2043128, <www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/modernisering-wetboek-van-strafvordering/documenten/brieven/2017/02/07/consultatie-boeken-1-en-2-nieuwe-wetboek-van-strafvordering>.

45. MvT Boek 1, p. 118.

cier van justitie en de andere opsporingsambtenaren, maar hier is geen sprake van een hiërarchische relatie.’

Deze toelichting roept onmiddellijk vragen op. In hoofdstuk 4⁴⁶ van Boek 1 blijkt nergens van een versterkte positie van de hulpofficier van justitie. Het ligt ook niet zo voor de hand om in dat hoofdstuk bepalingen over de hulpofficier te verwachten. De enige plaats in Boek 1 waar van versterking sprake zou kunnen zijn, is hoofdstuk 3 (art. 1.3.3.6; zie hieronder). In Boek 2 is hier en daar inderdaad een versterking van de positie van de hulpofficier te zien, bijvoorbeeld in artikel 2.6.5.6.1, waarin de hulpofficier de bevoegdheden die thans in artikel 61a jo. 62a Sv zijn geregeld zelfstandig mag toepassen en niet alleen maar als het optreden van de officier van justitie niet kan worden afgewacht. Waarom deze versterking nodig is, blijkt niet uit de MvT. Ook met betrekking tot de inverzekeringstelling is impliciet sprake van een versterking van de positie van de hulpofficier, aangezien in artikel 2.5.3.2.2 een bevel tot inverzekeringstelling mogelijk wordt voor misdrijven waarop twee jaar gevangenisstraf of meer is gesteld, waar voor de inverzekeringstelling nu is vereist dat sprake is van verdenking van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis is toegelaten. De rol van de hulpofficier op dit punt wordt echter niet nader toegelicht. In het conceptvoorstel voor Boek 1 zit nog een bijzondere regeling. Artikel 1.3.3.6 zou als volgt moeten gaan luiden:

‘De opsporingsambtenaar kan onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie *en de hulpofficier van justitie* en met inachtneming van de door het College van procureurs-generaal gegeven richtlijnen van de uitoefening of de verdere uitoefening van zijn bevoegdheid tot opsporing afzien op gronden aan het algemeen belang ontleend’ [mijn curs, *JL*].

In de MvT wordt over deze nieuwe bepaling slechts gesteld dat het ‘een uitwerking van de bestaande regeling van 152, tweede lid’ betreft.⁴⁷ Dat is onjuist, omdat artikel 2.3.4.1 al als uitwerking van artikel 152 lid 2 Sv geldt.⁴⁸ Verderop in deze bijdrage zal blijken dat het voorgestelde artikel 1.3.3.6 onder andere de vraag oproept of een versterking van de positie van de hulpofficier wordt beoogd. Blijkens de hieronder weergegeven consultatieadviezen weten ook de politie, de Rvdr en het OM niet zo goed wat ze met het voorgestelde artikel aan moeten.

4.2 De ‘opsporingsambtenaar die operationeel leiding geeft’ in plaats van de hulpofficier van justitie

De minister stelt voor om het controleren en beoordelen van processen-verbaal los te koppelen van de taken van

de hulpofficier. Deze intermediaire functie komt volgens de minister niet meer overeen met de huidige praktijk: de hulpofficier is niet meer een hiërarchisch meerdere die leiding geeft aan opsporingsdiensten en die toeziet op de kwaliteit van processen-verbaal. De minister stelt voor om de intermediaire functie los te koppelen van de hulpofficier en voortaan te spreken van ‘de opsporingsambtenaar die operationeel leiding geeft aan de opsporingsambtenaren’.⁴⁹ In de MvT bij Boek 2 stelt de minister, verwijzend naar Keulen en Knigge⁵⁰ dat de huidige regeling van de artikelen 156 en 159 Sv, waarin staat dat opsporingsambtenaren na het insturen van processen-verbaal ‘nadere bevelen’ van de officier van justitie moeten afwachten, al lang niet meer in overeenstemming is met de praktijk. De minister vindt, ook omdat dat de kwaliteit ten goede zou komen, dat opsporingsambtenaren hun processen-verbaal eerst aan een hogere functionaris binnen de opsporingsdienst moeten laten zien alvorens ze naar de officier van justitie te sturen. Deze functionaris is niet de hulpofficier, maar de operationeel leidinggevende van de opsporing.⁵¹ Deze nieuwe intermediaire functionaris komt in het nieuwe wetboek twee keer voor, namelijk in artikel 1.3.3.7 lid 1⁵² en in artikel 2.1.4.3 lid 1.⁵³ Alleen de in die specifieke bepalingen genoemde taken van de hulpofficier zouden dus in handen van deze nieuwe functionaris komen. De hulpofficier behoudt in de voorstellen wel de rest van zijn bevoegdheden.

5 Reacties op de voorstellen

5.1 De versterking van de rol van de hulpofficier

Alleen de politie en het OM hebben zich in hun consultatieadviezen⁵⁴ over Boeken 1 en 2 nadrukkelijk over de versterking van de rol van de hulpofficier van justitie uitgelaten. Het is duidelijk dat beide instanties de versterking van de rol van de hulpofficier beslist zien zitten en dat zij vinden dat deze versterking nog wel wat nadrukkelijker kan worden gefaciliteerd dan de conceptvoorstellen laten zien.

De korpschef van de Nationale Politie geeft in zijn – zeer uitvoerige – consultatieadvies aan dat er nadruk-

49. MvT Boek 1, p. 118.

50. B.F. Keulen & G. Knigge, *Ons strafrecht 2. Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, p. 281.

51. MvT Boek 2, p. 104-105.

52. ‘De opsporingsambtenaar verstrekt de officier van justitie en de hulpofficier van justitie, al dan niet door tussenkomst van een opsporingsambtenaar die operationeel leiding geeft aan de opsporing, gevraagd en ongevraagd de inlichtingen die zij nodig hebben voor de uitoefening van hun bevoegdheden.’

53. ‘Opsporingsambtenaren stellen de door hen opgemaakte processen-verbaal en de bij hen binnengekomen aangiften en berichten ter zake strafbare feiten zo spoedig mogelijk en door tussenkomst van de opsporingsambtenaar die operationeel leiding geeft aan de opsporing aan de officier van justitie ter beschikking.’

54. De consultatieadviezen waren beschikbaar op de website voor het derde Congres Modernisering Wetboek van Strafvordering, dat op 14 september 2017 is gehouden. Ik heb ze toen gedownload. Inmiddels is die website niet meer beschikbaar en zijn niet alle consultatieadviezen op één plaats te raadplegen.

46. De minister schrijft ‘5’ maar bedoelt vermoedelijk ‘4’, aangezien dat hoofdstuk over de verdachte gaat.

47. MvT Boek 1, p. 118.

48. MvT Boek 2, p. 104, MvT Boek 3, p. 10. Zie ook par. 6.2 hierna.

kelijk wordt gewerkt aan het verbeteren van de kwaliteit van de politie, waarbij hij wijst op de hiervoor in paragraaf 3.2 genoemde nota *Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing*. Hij is van mening dat de voorgestelde Boeken 1 en 2 niet zo goed passen bij de ingezette kwaliteitsverbetering: de huidige voorstellen zorgen eerder voor een grote administratieve lastenverzwaring. Een van de oplossingen die de korpschef ziet, is het verschuiven van lichtere bijzondere opsporingsbevoegdheden van de officier van justitie naar de hulpofficier van justitie,⁵⁵ waarbij hij dan denkt aan bevoegdheden tot het vorderen van gegevens (voorgesteld art. 2.7.3.3.3)⁵⁶ en het bevel tot het uitvoeren van minder ingrijpend onderzoek aan digitale gegevensdragers:⁵⁷

‘Op dit moment wordt in mijn opdracht een visie opgesteld voor de doorontwikkeling van de taken van de hulpofficier in de komende decennia. De omgeving waarbinnen de politie en daarmee de hulpofficier verkeert, is volop in ontwikkeling. Er is een algemeen besef dat de hulpofficier in het dagelijks politiewerk een cruciale rol speelt en dat er een stevig appel op deze functionaris wordt gedaan. Dat besef vraagt om een heroriëntatie op de taak, positionering en eventueel functie van de hulpofficier. Mijn wens tot verschuiving van bevoegdheden naar de hulpofficier plaats ik in het licht van de ontwikkelingen die ik op dat vlak in mijn korps in wil zetten.’⁵⁸

Een voorstel dat volgens de korpschef juist haaks staat op de ingezette versterking van de positie van de hulpofficieren van justitie, is dat van artikel 2.7.2.2.6, dat in de plaats van artikel 96c Sv moet komen. Waar de hulpofficier onder het huidige regime onder omstandigheden nog zelfstandig de leiding kan hebben over de doorzoeking van een plaats (maar daarbij niet per se continu aanwezig hoeft te zijn), wordt voorgesteld dat de officier van justitie de leiding over de doorzoeking houdt en de hulpofficier te allen tijde aanwezig moet zijn om toezicht te houden op de uitvoering van de bevoegdheid. Hier lijkt, aldus de korpschef, de armslag van de hulpofficier juist te worden verminderd, zonder dat is gebleken van knelpunten.⁵⁹

Ook het College van procureurs-generaal vindt de koers van de minister nogal voorzichtig, waarbij het eveneens verwijst naar de nota *Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing*.⁶⁰ Het college stelt dat de hulpofficier vanuit zijn strafvorderlijke positie – die naar verwachting in het gemoderniseerde wetboek ongewijzigd zal blijven – qualitate qua verantwoordelijk is voor de uitvoering van strafvorderlijke taken, los van zijn rol als bijvoorbeeld leidinggevende teamchef. Bij die verantwoordelijkheid past ook een algemene bevoegdheid om bevelen te geven. Die bevoegdheid is er thans niet

en ook het gemoderniseerde wetboek voorziet niet in een dergelijke bevoegdheid. Het college pleit ervoor om naast de algemene bevelsbevoegdheid van de officier van justitie als neergelegd in het huidige artikel 148 Sv (voorgesteld art. 1.3.3.5), ook een uitdrukkelijke algemene bevelsbevoegdheid aan de hulpofficieren toe te kennen. Zo zou een functionele, hiërarchische verhouding in het leven worden geroepen, waarmee de kwaliteitsrol van de hulpofficier wordt verankerd, zodat een wezenlijke bijdrage wordt geleverd aan het versterken van diens positie.⁶¹

Ik ga hier nog even apart in op het voorgestelde artikel 1.3.3.6, waarvan ik in paragraaf 4.1 al aangaf dat het niet helemaal duidelijk is wat de minister wil regelen. Alleen de Rvdr en de politie reageren nadrukkelijk op het voorstel. De Rvdr lijkt er in zijn consultatieadvies van uit te gaan dat wordt beoogd het politiesept te regelen. Daarbij geeft de raad aan dat het artikel wat ongelukkig geformuleerd is omdat het afzien van opsporing een breder bereik heeft dan het enkel achterwege laten van het opmaken van een proces-verbaal (zoals het in het huidige art. 152 lid 2 Sv en in het voorgestelde art. 2.1.4.1 is geformuleerd). Bovendien is, volgens de raad, het hele stelsel van strafvordering zo ingericht dat dergelijke beslissingen onder het gezag van de officier van justitie vallen: ‘Dat maakt de zinsnede “onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie en de hulpofficier van justitie” overbodig, nog afgezien van het feit dat de daarin vervatte nevenschikking (“en”) enigszins onduidelijk is.’⁶²

Ook de korpschef van de Nationale Politie lijkt het voorgestelde artikel 1.3.3.6 als een nadere codificatie van het politiesept te zien, welke ontwikkeling hij nadrukkelijk toejuicht: ‘Hiermee blijft het zogenoemde politiesept en het opleggen van een aangifte onder voorwaarden (genormeerd) behouden.’⁶³ Over het feit dat hier de hulpofficier van justitie nadrukkelijk als (mede)verantwoordelijke wordt genoemd, wordt door de korpschef niets gezegd.

5.2 De ‘opsporingsambtenaar die operationeel leiding geeft’ in plaats van de hulpofficier van justitie

Uit verschillende consultatieadviezen blijkt dat de noodzaak van ‘de opsporingsambtenaar die operationeel leiding geeft aan de opsporing’ als nieuwe intermediaire figuur niet wordt gezien,⁶⁴ waarbij de politie en het OM weer het meest nadrukkelijk hun commentaar geven. Uit de consultatieadviezen blijkt overigens dat de korpschef en het College van procureurs-generaal niet op één lijn zitten.

De korpschef geeft zonder omhaal aan dat nut en noodzaak van het voorgestelde artikel 1.3.3.7 lid 1 hem ontgaan, aangezien hem ‘geen knelpunten op dit punt

55. Consultatieadvies politie, p. 2 en p. 14.

56. Bijlage 2 bij het consultatieadvies van de politie, p. 52.

57. Bijlage 2 bij het consultatieadvies van de politie, p. 58.

58. Consultatieadvies van de politie, p. 14.

59. Bijlage 2 bij het consultatieadvies van de politie, p. 41.

60. Consultatieadvies OM bij Boek 1, p. 14.

61. Consultatieadvies OM bij Boek 1, p. 16.

62. Zie p. 64 van het consultatieadvies van de Rvdr.

63. Bijlage 1 bij het consultatieadvies van de politie, p. 5.

64. Zie bijvoorbeeld ook de consultatieadviezen van de KMAR, de NOvA en de NVvR.

bekend zijn'.⁶⁵ Artikel 2.1.4.3 ziet hij, mede gezien de MvT, vooral als een kwaliteitsmaatregel. De korpschef stelt dat het zijn verantwoordelijkheid is om de kwaliteit van door de politie aan te leveren processen-verbaal te bevorderen en dat de wetgever daartoe geen maatregelen hoeft te nemen: het betreft interne werkprocessen.⁶⁶ Het specifiek aanwijzen van een 'intermediair' vindt hij dus niet nodig – wat impliceert dat dit volgens hem ook niet een rol voor de hulpofficier zou hoeven zijn.

Het College van procureurs-generaal geeft aan dat het in de praktijk dan zo mag zijn dat niet een (q.q.) hulpofficier, maar een direct leidinggevende de kwaliteit van de processen-verbaal beoordeelt, maar dat daarmee nog niet is gezegd dat de 'organieke verantwoordelijkheid' van een leidinggevende ook de garantie geeft van voldoende strafvorderlijke kennis. De figuur van de hulpofficier van justitie levert die garantie volgens het college wel. Anders dan de korpschef is het college dus van oordeel dat een intermediaire functie hier wel degelijk van belang is en dat de hulpofficier de bij uitstek geschikte functionaris is en blijft om toe te zien op de naleving van de inhoudelijke en kwalitatieve eisen die aan een proces-verbaal worden gesteld. Dat de hulpofficier daar in de huidige organisatie niet altijd goed voor is gepositioneerd, is een probleem dat, aldus het college, in het kader van de 'toekomstbestendige opsporing' moet worden opgelost.⁶⁷ Daarbij benadrukt het college dus, zoals hierboven in paragraaf 5.1 al aangegeven, dat de hulpofficier juist een veel bestendiger rol moet krijgen in de hiërarchie tussen officier van justitie en opsporingsambtenaren.

6 Enkele beschouwingen naar aanleiding van de moderniseringsvoorstellen

6.1 Waar is de visie?

De plannen die het Ministerie van (inmiddels) Justitie & Veiligheid, de politie en het OM hebben met de hulpofficier van justitie lijken nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Dit heeft zijn weerslag in een op dit punt rommelig ingericht en matig toegelicht conceptwetsvoorstel. De in de MvT aangekondigde modernisering van de positie van de hulpofficier van justitie lijkt in de voorliggende conceptteksten niet of onbeholpen te zijn doorgevoerd. Mede daardoor wordt in de consultatieadviezen nog erg vanuit een 'als...dan'-scenario geredeneerd: als de versterking van de rol van de hulpofficier van justitie zijn beslag heeft gekregen, dan kan hij meer en ruimere bevoegdheden krijgen. Termen als 'kwaliteit' en 'professionaliteit' worden veelvuldig gebruikt. Het blijft echter onduidelijk welke 'normfiguur' men nu voor ogen heeft: hoe ziet de ideale hulpofficier eruit? Hoeveel autonomie

heeft de hulpofficier? Welke hiërarchische positie heeft de hulpofficier ten opzichte van officieren van justitie en opsporingsambtenaren? Hoe moet de hulpofficier zijn rol verenigen met zijn functie van leidinggevend en/of beleidsbepalend opsporingsambtenaar? Hoe wordt de politieorganisatie ingericht om deze 'nieuwe' hulpofficier te faciliteren?

Het gebrek aan gemeenschappelijke visie komt duidelijk tot uiting in het nauwelijks onderbouwde voorstel van de minister om de intermediaire rol van de hulpofficier op het gebied van mondelinge en schriftelijke informatie-uitwisseling tussen politie en OM terzijde te schuiven. Natuurlijk moet erkend worden dat de hulpofficier in de praktijk lang niet altijd de rol speelt zoals die hem in het verleden werd toegedacht. Daar staat tegenover dat de vernieuwde opleiding van de hulpofficieren juist ook focust – blijkens de hierboven in paragraaf 3.2 besproken initiatieven – op het bewaken van de kwaliteit van het politiewerk, bijvoorbeeld van processen-verbaal.⁶⁸ Kennelijk is in het kader van deze opleiding juist weer gekozen voor het versterken van deze van oudsher intermediaire rol van de hulpofficier. Dat is moeilijk te rijmen met het voorstel dat nu door de minister is gedaan, zoals ook blijkt uit de consultatieadviezen.

6.2 Een curieus nieuw voorstel: de hulpofficier en het 'opleggen' of 'seponeren' van strafzaken

De minister hinkt overigens op twee benen, want nota bene het nu nieuw voorgestelde artikel 1.3.3.6 lijkt te duiden op een nadrukkelijke intermediaire functie van de hulpofficier van justitie. In dat artikel staat immers uitdrukkelijk vermeld dat een opsporingsambtenaar onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie *en de hulpofficier van justitie* (en met inachtneming van de door het College van procureurs-generaal gegeven richtlijnen) kan afzien van de uitoefening of de verdere uitoefening van zijn bevoegdheid tot opsporing op gronden aan het algemeen belang ontleend.

Ik schreef hierboven 'lijkt te duiden'. Want wat de minister nu precies beoogt te regelen is onduidelijk. Zoals de Rvdr terecht opmerkt, is het achterwege laten van *het opmaken van een proces-verbaal* (art. 152 lid 2 Sv en conceptart. 2.1.4.1)⁶⁹ iets anders dan het afzien van de *bevoegdheid tot opsporing* (conceptart. 1.3.3.6), waardoor de (zeer summiere) toelichting⁷⁰ bij artikel 1.3.3.6 vragen oproept. Heeft de minister hier een verschil voor ogen, of is er domweg sprake van een onvolkomenheid in het voorstel?

De al langer bestaande onduidelijkheid over het fenomeen 'politiesept' speelt hierbij ook een rol. Uit de MvT bij het op 1 januari 2013 in werking getreden artikel 152 lid 2 Sv blijkt dat mede werd beoogd de bestaande praktijk van het politiesept tot uitdrukking te bren-

65. Bijlage 1 bij het consultatieadvies van de politie, p. 5

66. Bijlage 2 bij het consultatieadvies van de politie, p. 7-9.

67. Consultatieadvies OM bij Boek 1, p. 15.

68. Van Wermeskerken 2017, p. 35.

69. Ook in de MvT Boek 3 wordt nog eens bevestigd dat met art. 2.1.4.1 wordt beoogd art. 152 lid 2 Sv te laten voortbestaan (p. 10).

70. MvT Boek 1 p. 118: 'Het betreft hier een uitwerking van de bestaande regeling van 152, tweede lid'.

gen.⁷¹ Daar staat echter tegenover dat het College van procureurs-generaal in hoofdstuk 3 van de per 1 januari 2014 in werking getreden Aanwijzing voor de opsporing⁷² heeft aangegeven dat van een politiesepot helemaal geen sprake kan zijn: ‘Het vroegtijdig beëindigen (“opleggen”) van een zaak door de politie is geen sepotbeslissing; er is sprake van een beslissing om *niet (verder) op te sporen*, en dus niet van een beslissing om niet (verder) te vervolgen’ [mijn cursief, JL].⁷³ Het zou kunnen dat de minister met artikel 1.3.3.6 voor deze gang van zaken (het *niet verder opsporen*) een wettelijke grondslag wil bieden. Doordat in de MvT de verhouding tussen artikel 1.3.3.6 en artikel 2.1.4.1 helemaal niet wordt toegelicht blijft dit onduidelijk. De door de conceptvoorstellen voor Boek 1 en Boek 2 reeds ontstane verwarring wordt op dit punt nog groter doordat de minister in de MvT bij Boek 3 (nota bene onder verwijzing naar de Aanwijzing voor de opsporing!) stelt dat in artikel 2.1.4.1 (art. 152 lid 2 Sv) het (volgens het OM niet bestaande) politiesepot is geregeld (van art. 1.3.3.6 wordt hier niet gerept), om enkele regels later weer te spreken over de ‘grote beleidsvrijheid’ van de politie bij het bepalen van het al dan niet opstarten van een opsporingsonderzoek.⁷⁴ Het voert de strekking van deze bijdrage te buiten om hier verder in te gaan op de conceptvoorstellen met betrekking tot de vervolgingsbeslissing, maar het moge duidelijk zijn dat meer helderheid over de definitie en positie van het politiesepot zeer welkom is, waarbij het onderscheid tussen ‘niet opsporen’ en ‘niet verbaliseren’ scherp gehouden moet worden. Onduidelijk blijft voorts waarom de hulpofficier zo nadrukkelijk wordt genoemd in artikel 1.3.3.6. Hier heeft de minister wellicht aansluiting willen zoeken bij hoofdstuk 2 van de Aanwijzing voor de opsporing, waarin wordt gesteld dat, zeker in zaken waarbij het OM niet vroegtijdig betrokken is, de ruimte voor ‘professionele afweging op zaaksniveau’ een ‘kwalitatief hoogwaardige aangiftescreening’ vereist. Hulpofficieren van justitie spelen volgens de aanwijzing een belangrijke rol in die kwaliteitstoets. De aanwijzing noch de MvT bij Boeken 1 en 2 gaat echter in op de wijze waarop hulpofficieren aan deze rol invulling zouden moeten geven. Ook de MvT bij Boek 3 zwijgt in alle talen over de hulpofficier van justitie, hoewel de minister hierin nog wel aangeeft dat tijdige informatie-uitwisseling tussen politie en OM in het kader van de vervolgingsbeslissing ‘een duidelijk verbeterpunt’ is.⁷⁵

71. *Kamerstukken II* 2009/10, 32468, 3, p. 14-15; *Stb.* 2011, 601 en *Stb.* 2012, 408 (iwtr.).

72. *Stcr.* 2013, 35757.

73. Hierbij is volgens de aanwijzing vooral te denken aan de situatie waarin er onvoldoende indicatie is voor verdere opsporing, bijvoorbeeld als geen verdachte kan worden geïdentificeerd.

74. MvT Boek 3, p. 10. Dit terwijl de minister op p. 1 van de MvT bij Boek 3 nog nadrukkelijk aangeeft dat ‘[d]e keuze om de vervolgingsbeslissing te positioneren als een beslissing over de afdoening van een zaak door de officier van justitie en duidelijk te onderscheiden van het opsporingsonderzoek, [...] in dit voorstel nader [wordt] uitgewerkt’ [mijn cursivering, JL].

75. MvT Boek 3, p. 21.

6.3 De noodzaak van een hulpofficier van justitie ‘nieuwe stijl’ met een versterkte rol

Er is alle reden om na te denken over een hulpofficier van justitie ‘nieuwe stijl’. In dat kader wordt er in de moderniseringsoperatie op aangestuurd dat hulpofficieren een breder takenpakket krijgen, waarbij (met name door de politie en het OM) ook nadrukkelijk wordt gedacht aan het uitbreiden van enkele operationele bevoegdheden. Dit alles onder het mom dat wordt gewerkt aan een scherper profiel met strengere opleidingseisen. Mij overtuigt het geheel zoals dat thans door de betrokken partijen is gepresenteerd nog niet zo. Een duidelijke visie op die ‘nieuwe’ hulpofficier is nog niet met de buitenwereld gedeeld, maar op basis van deze visie wordt al wel een voorschot genomen op een grotere broek voor de hulpofficieren van justitie. Aangezien er al zo lang geen fundamenteel onderzoek is gedaan naar de taakopvatting en taakinvulling van hulpofficieren van justitie, lijkt mij elke aanname dat op dit vlak verantwoorde keuzes kunnen worden gemaakt voorbarig. Bovendien blijkt uit het voorgaande dat niet alleen de functionaris van de hulpofficier aandacht behoeft, maar ook de omgeving waarin deze functionaris zijn werk moet doen.

En dat terwijl er best wat mooie ideeën rondwaren. Het zou wat mij betreft een aansprekende gedachte zijn dat hulpofficieren van justitie een nadrukkelijke rol krijgen bij het opleggen/seponeren van strafzaken door de politie. Het politiesepot is al decennialang een ongrijpbaar verschijnsel. Ook is al heel lang duidelijk dat de kennis bij het OM over de zakenvoorraad van de politie nooit volledig is.⁷⁶ Een concretere bevoegdheid van hulpofficieren zou op dit punt daadwerkelijk kunnen bijdragen aan een professionele afweging op zaaksniveau, kwalitatief hoogwaardige aangiftescreening en tijdige informatie-uitwisseling, zoals in de Aanwijzing voor de opsporing wordt voorgestaan.

Deze functie kan ook goed passen bij de rol die de korpschef en het College van procureurs-generaal blijkens hun consultatieadviezen in gedachten hebben voor de hulpofficier: een functionaris die ook bevelen kan geven in opsporingsonderzoeken en (dus) een duidelijke hiërarchische positie heeft ten opzichte van de overige opsporingsambtenaren. Toezicht houden, toetsen, bevelen: het zijn taken die echt passen bij een functionaris die zich *hulpofficier* van justitie noemt: het zijn immers taken die zijn afgeleid van de taken van een ‘echte’ officier van justitie. Een dergelijke functionaris is binnen de politieorganisatie van ongekend belang. In die zin bevreedt het dan wel enigszins dat de korpschef, ofschoon voorstander van een verruiming van de bevoegdheden van de hulpofficier, tegelijkertijd weinig ruimte ziet voor het wettelijk regelen van bijvoorbeeld een kwalitatieve toets met betrekking tot processen-verbaal (art. 2.1.4.3, zie par. 5.2 hierboven): wel de lusten maar niet de lasten?

Mooie ideeën. Maar die ideeën veronderstellen dat de hulpofficier zich met een zekere distantie en autonomie

76. Zie bijvoorbeeld Lindeman (diss.) 2017, hoofdstuk 6.

opstelt. Zoals aan het begin van deze bijdrage al gesteld: van een hulpofficier mag ook wel een zekere magistratelijheid worden verwacht. Daar wringt echter de schoen. En die wringt fors. Vorig jaar heb ik nog betoogd dat binnen het OM goed nagedacht moet worden over de positie die officieren van justitie binnen die organisatie hebben: hebben officieren nog wel de ruimte om magistraat te zijn? Anders gezegd: biedt het OM, met alle beleidsregels en alle strak geregelde werkprocessen nog wel een omgeving waarin officieren autonoom kunnen beslissen? Ik ben bepaald niet de enige die op dat punt kritisch is.⁷⁷ Dezelfde vraag kan hier worden gesteld: kan de politieorganisatie een echte hulpofficier van justitie wel faciliteren? Hoe wordt voorkomen dat – zoals nu nog vaak het geval is – de slager zijn eigen vlees keurt? We hebben veel te weinig informatie om die vraag te kunnen beantwoorden, maar vooralsnog zie ik nergens terug dat de politieorganisatie zich deze vraag heeft gesteld. Veelzeggend vind ik in dit verband de opmerking van een docent aan de politieacademie in het hiervoor in paragraaf 3.2 al genoemde artikel uit het tijdschrift *Blauw*:

‘Het takenpakket wordt steeds groter. (...) Overigens is het zijn van HOvJ een rol, geen functie en staat dan ook niet in het Landelijk Functiehuis Nationale Politie, het LFNP. (...) Het zijn van HOvJ is daarin niet als functie opgenomen, naar mijn idee ten onrechte. Een HOvJ heeft dus altijd een andere hoofdtaak’ [mijn cursivering, JL].⁷⁸

In dezelfde aflevering van *Blauw* wordt dit geschetste dilemma meteen bevestigd. Een onderzoeker die TGO⁷⁹-teamleider is, schrijft in een column dat hij vindt dat er bij de politie veel leidinggevenden werken, maar weinig leiders. Het leiderschap dat nodig is voor het slagvaardig nemen van beslissingen in spannende situaties leert een hulpofficier volgens hem niet door 26 keer per jaar een hulpofficierdienst te draaien (een eis die sinds de nieuwe opleiding dus voor alle hulpofficieren geldt).

‘Maar als ik die diensten niet ga doen, ben ik geen HOvJ meer en zal ik collega-leidinggevenden moeten gaan lastigvallen als ik een HOvJ-beslissing nodig heb

77. Lindeman (diss.) 2017, vooral hoofdstuk 10. Zie ook: J.H. Crijns & R.S.B. Kool, ‘Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure?’, in: *Afscheid van de klassieke procedure* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging 2017-1), Deventer: Kluwer 2017, p. 265-357. p. 340; G. Knigge & C.H. de Jonge van Ellemeet, *Beschikt en gewogen. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen*, Den Haag: Procureur-generaal bij de Hoge Raad 2014; T. Spronken, ‘De wasstraat’, *NJB* 2015/246, p. 295; J.M. Reijntjes, ‘De strafbeschikking. Kinderziekten of structurele fouten?’, *NJB* 2015/350, p. 429-434; L. van Lent, M.A. Simon Thomas & P.T.C. van Kampen, ‘De ZSM-werkwijze in praktijk. Op zoek naar balans’, *NJB* 2016/1884, p. 2753-2758. J.B.H.M. Simmelink, *Officier van justitie: magistraat in een bestuursorgaan* (oratie Maastricht), Maastricht: Maastricht University/Openbaar Ministerie 2015; P.M. Frielink, *Het OM: schakel in een geloofwaardige strafrechtspleging* (oratie Maastricht), Den Haag: Sdu Uitgevers 2010.

78. Van Wermeskerken 2017, p. 33.

79. TGO staat voor Team Grootchalige Opsporing.

binnen mijn team. Dat is verrekte onhandig en onwenselijk voor de bedrijfsvoering binnen de TGO’s, maar ook voor mijn collega-HOvJ’s buiten de TGO’s.⁸⁰

Bovenstaande citaten maken duidelijk dat een grote cultuuromslag binnen de politie nodig zou zijn om hulpofficieren de onafhankelijkheid te geven die nodig is om een versterkte positie met een bredere armslag te legitimeren. Nog meer veranderingen binnen de politie en het ‘Functiehuis’: daar zit, na alle perikelen rondom de invoering van de Nationale Politie, natuurlijk niemand op te wachten. Tegelijk geeft de korpschef in zijn consultatieadvies toch echt aan dat sprake is van ‘heroriëntatie op de taak, positionering en eventueel functie van de hulpofficier’.⁸¹

Daarbij vraag ik me af of het echt nodig is dat er meer dan 4000 hulpofficieren zijn. In het opleidingsplan dat hierboven in paragraaf 3 is besproken, wordt al enigszins gedifferentieerd in een aantal kopopleidingen. Onduidelijk is of ook wordt gedifferentieerd op opleidingsniveau. Bij het OM is het ook zo dat de ene officier van justitie de andere niet is: afhankelijk van ervaring, opleidingsvignetten en dergelijke mogen officieren bepaalde soorten strafzaken (bijvoorbeeld zedenzaken) wel of niet behandelen. Gaat de politie intern ook een dergelijk onderscheid maken? En ligt het dan niet voor de hand dat de 26 diensten voor de ene hulpofficier onontbeerlijk worden geacht en voor de andere wellicht niet?

Hoe dat ook zij: mij lijkt de professionaliseringsambitie slecht samen te gaan met het impliciete uitgangspunt dat iedereen die nu al hulpofficier is, dat moet kunnen blijven. Het heeft er alle schijn van dat de betrokken organisaties méér van alles willen: er moet efficiënt en slagvaardig gewerkt kunnen worden en daarvoor zijn veel hulpofficieren nodig, met méér bevoegdheden en met méér opleiding. Vooralsnog vrees ik vooral voor een inflatie van het hulpofficierschap (‘nu met nóg meer bevoegdheden!’) als niet ten minste wordt stilgestaan bij een heroriëntatie op de plaats van de hulpofficier van justitie binnen de politieorganisatie en de positie van de hulpofficier ten opzichte van het OM. Zoals hierboven in paragraaf 5.2 al werd aangegeven heeft ook het College van procureurs-generaal aangegeven dat positionering van de hulpofficier in de huidige organisatie in het kader van de verdere ontwikkeling richting een ‘toekomstbestendige opsporing’ moet worden geadresseerd.⁸²

6.4 Wat betekent dit voor de wetgever?

De wetgever zal orde moeten scheppen in de hierboven geconstateerde verwarring. Vervolgens zal, na alle inleidende beschietingen die sinds 2013 al plaatsvinden, toch eens klare wijn geschonken moeten worden – ook door de wetgever – over de ‘visie op de hulpofficier van justitie’. Wellicht staat deze zo vaak genoemde visie wel bol van heel fraaie ideeën. De opleiding voorziet inmiddels

80. Raymond Kolsteren, ‘Onhandig’, *Blauw* 2017, 1, p. 5.

81. Consultatieadvies politie bij Boek 1 en 2, p. 14.

82. Consultatieadvies OM bij Boek 1, p. 15.

in specialisering (de kopopleidingen). Het is vanzelfsprekend een en ander in regelgeving terug te laten komen. Er moet dus een nieuwe Regeling hulpofficieren van justitie vastgesteld worden waarin de visie en de nieuwe opleiding zijn verwerkt. Deze nieuwe regeling zou moeten worden voorzien van een uitgebreide toelichting, die de figuur van de hulpofficier in de heden-daagse strafrechtspleging integraal bespreekt.

Ik stel mij voor dat veel duidelijker wordt aangegeven op welke plaatsen in de strafrechtspleging hulpofficieren een intrinsieke toegevoegde waarde hebben, welke specifieke taken aan bepaalde categorieën hulpofficieren worden toebedeeld, welke competenties er bij de specifieke categorieën horen en welk werk- en denkniveau daarbij past. In sommige gevallen zal dat moeten betekenen dat schaal 9 niet hoog genoeg is, dat hulpofficieren juist geen deel uitmaken van de functionele eenheid over wie hij of zij gezag uitoefenen en/of dat er wellicht onder de hulpofficieren nog enige hiërarchie is. Een hulpofficier moet meer zijn dan een *primus inter pares*. Alleen op die manier kan worden gelegitimeerd dat de politieorganisatie beschikt over functionarissen die verdergaande verantwoordelijkheden dragen met betrekking tot het waarborgen van rechtsstatelijke strafrechtspleging. Uiteraard zonder dat het gezag van de officier van justitie zou afkalven.

In de tussentijd staat de wetgever als het gaat om de modernisering van het Wetboek van Strafvordering wel een beetje in een patstelling. Het is echt niet te verkopen dat bij het toekennen van verruimde bevoegdheden aan hulpofficieren enkel op de blauwe ogen van politie en OM wordt afgegaan ('wij gaan heus heel goede hulpofficieren opleiden'). 'Eerst zien, dan geloven' lijkt mij een gezonde grondhouding. Daar waar de wetgever verruiming van de bevoegdheden van de hulpofficier bepleit, moet duidelijk zijn met welke waarborgen deze verruiming is omkleed. Mij lijkt een wettelijke voorziening die tegengaat dat hulpofficieren als slager hun eigen vlees keuren onontkoombaar. Verder hangt veel uiteraard samen met andere onderwerpen: los van de figuur van de hulpofficier zijn bijvoorbeeld het toezicht op de politie, de rechtsgevolgen van vormverzuimen en verantwoorde buitengerechtelijke afdoening al enorme hoofdpijndossiers. Het lijkt mij in die context onverstandig om aan te veel knoppen tegelijk te draaien. Kortom: ook om die reden pas op de plaats.

Het is ten slotte de vraag of alles op het niveau van de wet in formele zin moet gebeuren. Ik kan mij voorstellen dat de wetgever zal volstaan met het regelen van de mogelijkheid dat taken aan de hulpofficier worden toebedeeld. In lagere regelgeving kan dan onderscheid worden gemaakt tussen verschillende soorten hulpofficieren – ieder met eigen competenties. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door in een bevoegdheidstoedelende bepaling naar een AMvB te verwijzen waarin nader wordt uitgewerkt aan welke eisen de hulpofficier voor het toepassen van die specifieke bevoegdheid zou moeten voldoen – vergelijk bijvoorbeeld het in het wetsvoorstel Computercriminaliteit III voorgestelde artikel 126nba lid 8 Sv, waarin voor nadere regels omtrent de 'deskundigheid'

van de opsporingsambtenaren gedelegeerd wordt aan een AMvB.⁸³

7 Afsluiting

Het Ministerie van Justitie & Veiligheid, het Openbaar Ministerie en de politie investeren significant in een 'nieuwe' hulpofficier van justitie. De nieuwe opleiding is al begonnen. Onduidelijk is welke visie hieraan ten grondslag ligt. Het wetgevingsproces rondom de modernisering van het Wetboek van Strafvordering heeft vooralsnog ook geen helder inzicht kunnen geven in die visie. Duidelijke keuzes lijken door de minister ook nog niet te zijn gemaakt, terwijl het OM en vooral de politie wél een zeer duidelijke agenda lijken te hebben. Die agenda is er al sinds jaar en dag: reeds bij de invoering van de Wet BOB stelde het Korpsbeheerdersberaad bijvoorbeeld al voor om hulpofficieren een zelfstandige bevelsbevoegdheid te geven (zie par. 3.1 hierboven).

De rol van de hulpofficier van justitie zal in de strafrechtspleging alleen maar belangrijker worden. Goede hulpofficieren binnen de politieorganisatie zijn onontbeerlijk. In het PVOV zijn officieren van justitie destijds ook wel het 'juridisch geweten van de opsporing' genoemd.⁸⁴ In afgeleide vorm geldt dit ook voor hulpofficieren. De politieacademie spreekt terecht uit dat het 'HOvJ-schap' een 'vak' moet worden (impliceert zij daarmee dat het dat tot op heden niet was?). Dat veronderstelt wel dat de hulpofficier functioneert in een werkomgeving die hem of haar toestaat om zich met een zekere onafhankelijkheid en autonomie op te stellen. Het is echter geenszins gezegd dat de huidige politieorganisatie zo in elkaar zit dat hulpofficieren ook daadwerkelijk op deze wijze zouden kunnen functioneren. Bovendien is het maar de vraag of alle politiemedewerkers die nu als hulpofficier zijn aangewezen in staat zijn om te voldoen aan de hogere eisen. Om politieambtenaren volwaardig hulpofficier van justitie te kunnen laten zijn, met verantwoordelijkheden zoals die op het terrein van zaakscreening en het toezicht op opsporing, is veel meer nodig dan een gemoderniseerde en geïntensiveerde opleiding. Het is te hopen dat op korte termijn veel meer duidelijk wordt over de nieuwe wind die de betrokken organisaties door hulpofficieren-land willen laten waaien en welk standpunt de wetgever daarover inneemt. Bovendien is te hopen dat er op alle facetten grondig onderzoek wordt gedaan naar de figuur van de hulpofficier van justitie. Alleen dan zal geoordeeld kunnen worden of daadwerkelijk te rechtvaardigen is dat hulpofficieren (en daarmee de politie) meer macht krijgen. En alleen dan zal onze volksvertegenwoordiging goed genoeg geïnformeerd zijn om een weloverwogen keuze te maken over de verruiming van bevoegdheden die de hulpofficier nu toegedacht krijgt. Het is de vraag of een en ander binnen het tijdpad van de modernise-

83. Zie het Ontwerpbesluit onderzoek in een geautomatiseerd werk, bijlage blg-806858 bij *Kamerstukken II*, 2016/17, 34372, 26.

84. PVOV, p. 14.

ring van het Wetboek van Strafvordering zijn beslag zal kunnen krijgen.