

De onttovering van de magistraat

Reflecties op de organisatorische ontwikkelingen bij het openbaar ministerie en binnen de rechtspraak

Voor deze bijdrage willen we teruggaan naar het begin van Henk van de Bunts carrière, namelijk zijn proefschrift *Officieren van justitie: verslag van een participerend observatieonderzoek* (Van de Bunt, 1985). Dit proefschrift, waarvoor Van de Bunt ruim een jaar veldwerk verrichte bij twee parketten van het openbaar ministerie (OM), was destijds een invloedrijk onderzoek. Inmiddels is duidelijk dat het proefschrift ook de tand des tijds heeft doorstaan: veel van de inzichten over de verschillende aspecten van het beroep waar officieren mee te maken hebben (als uitoefenaar van het beroep als magistraat, ambtenaar en werker) en de verhoudingen tussen officieren en de organisatie waarvoor zij werken, zijn nog altijd relevant. De bevindingen zijn niet alleen belangwekkend voor de bestudering van het OM, maar ook voor de bestudering van andere, gelijksoortige organisaties, zoals de rechtspraak. Dit laatste geldt temeer nu de rechtspraak, net zoals al langere tijd het geval is bij het OM (De Meijer & Simmelink, 2014, p. 167-170; Simmelink, 2015), steeds sterker wordt bepaald door de relatie met het ministerie van Veiligheid en Justitie.¹ Daarbij is ook steeds meer aandacht voor organisatorische aspecten van het spreken van recht (zie bijvoorbeeld Rutten-van Deurzen, 2010).

Onttovering van de magistraat

Een onderdeel uit het proefschrift van Van de Bunt dat in het bijzonder onze aandacht heeft getrokken is de verhouding tussen officieren van justitie en ondersteunend personeel. Van de Bunt constateerde in zijn proefschrift dat binnen het OM, mede onder druk van de toenemende

werklast, steeds meer taken werden gedelegeerd aan zogenoemde ‘ongegradueerden’ (zijnde personeel dat niet in het bezit is van een meestertitel) (Van de Bunt, 1985, p. 106-107). Tegelijkertijd observeerde hij een zekere terughoudendheid bij officieren ten aanzien van het overlaten van werkzaamheden aan ondersteunend personeel. Zij zijn immers magistraten die over bijzondere vaardigheden beschikken en ze hebben dus een bepaalde status van het ambt hoog te houden (Van de Bunt, 1985, p. 143). Hoewel het delegeren van werkzaamheden vanuit het perspectief van de officier als werker voor meer efficiency in de afhandeling van zaken kan zorgen, zou de overdracht van taken ook kunnen leiden tot een bepaalde ‘onttovering’ van het eens zo verheven ambt van rechterlijk ambtenaar (Van de Bunt, 1985, p. 107). Vandaar dat binnen het OM werd getracht het onderscheid tussen gegradueerden en ongegradueerden te benadrukken: er werd gehamerd op een bepaald uiterlijk vertoon, waarin officieren zich onderscheiden van anderen en ook werd op verschillende manieren grote sociale afstand behouden ten opzichte van ondersteunend personeel. Dit gebeurde bijvoorbeeld door in aparte groepen te lunchen en door het gebruik van verschillende aanspreeknormen (officieren tutoyeren elkaar, maar in het contact met ongegradueerden is het de norm om te voutsvoeren). Deze observaties sluiten aan bij wat in de literatuur over *professionalism* wordt gesteld over professionals die de status van hun beroep trachten te beschermen tegen externe ontwikkelingen die de status in gevaar kunnen brengen, alsmede tegen interne ontwikkelingen zoals het overdragen van bepaalde professionele taken aan ondersteunend (niet tot de professie behorend) personeel (zie bijvoorbeeld Abbott, 1988, part 1; Francis, 2001, p. 22-24; Freidson, 2001, hoofdstuk 2). Met betrekking tot de verhoudingen tussen rechters en officieren en ondersteunend personeel zag Van de Bunt in zijn proefschrift al een zekere verandering optreden. Sommige jonge officieren namen het bijvoorbeeld niet zo nauw met de strikte omgangsnormen.

Er blijkt inderdaad sinds de jaren tachtig veel veranderd te zijn op dit gebied, waarbij de voorzichtige ontwikkeling die werd gesignaleerd zich heeft doorgezet. De sociale afstand tussen magistraten (officieren van justitie en rechters) en ondersteunend personeel is tegenwoordig veel kleiner (zie verderop in deze bijdrage). Tegelijkertijd kan allang niet meer van ongegradueerden worden gesproken. Veel parketsecretarissen bij het OM en juridisch medewerkers op de rechtbank (wij spreken hierna in algemene zin van ‘medewerkers’) hebben tegenwoordig een juridische opleiding genoten en zijn – net als de magistraten met wie zij werken – meesters in de rechten. Bovendien is het sinds kort niet ongewoon dat parketsecretarissen (deels) als ‘assistent-officier van justitie’ worden benoemd, waardoor zij deels dezelfde taken als die van de officier van justitie uitoefenen. Dit roept de vragen op hoe de verhoudingen tussen de magistraten en de ondersteunende medewerkers vandaag de dag liggen en hoe het is gesteld met de mogelijke ‘onttovering’ van de ambten van officier van justitie en rechter. Die vragen willen wij in deze bijdrage beantwoorden. Wij putten daarbij uit de bevindingen van onze proefschriften waarvoor we, net als Van de Bunt, participierend observatieonderzoek hebben verricht bij het OM (Lindeman, 2017), en op twee rechtbanken (Holvast).²

Ontwikkelingen binnen het openbaar ministerie

Sinds Van de Bunt zijn onderzoek bij het OM afrondde, is er binnen deze organisatie veel veranderd. De inrichting van het OM is, met een wetswijziging die in 1999 in werking trad, ingrijpend gewijzigd. Er is een College van procureurs-generaal opgericht dat de centrale leiding heeft, in directe hiërarchie tot de hoofdofficieren van justitie. Officieren van justitie zijn veel meer tijd kwijt aan leiding geven aan door de politie uit te voeren opsporingsonderzoeken. Om de toenemende criminaliteit het hoofd te bieden wordt, mede door het OM, beleid uitgevaardigd om schaarse capaciteit verantwoord in te zetten. Bovendien wordt beleid gebruikt om in gelijke gevallen tot gelijke bestraffing te komen. Waar in de jaren zeventig van de vorige eeuw het beleidssepot nog een geëigend middel werd gevonden om invulling te geven aan het beleid, is in de decennia daarna vooral de buitengerechtelijke afdoening belangrijk geworden (eerst door middel van de transactie, later aan de hand van de strafbeschikking – al dan niet in de context van de zogenoemde ZSM-afdoening). Het aantal officieren nam toe, maar ook het aantal ondersteunende medewerkers, die hard nodig waren om al het werk te verzetten (Lindeman, 2017, p. 65).

Rol parketsecretarissen in veelvoorkomende strafzaken

Van de Bunt constateerde in zijn onderzoek dat er de nodige weerstand bestond onder officieren om werkzaamheden over te laten aan ‘ongegradueerden’. Desalniettemin werd schoorvoetend toegegeven aan de praktijk om eenvoudige, veelvoorkomende strafzaken door hen te laten beoordelen. Zo kon een schifting worden gemaakt teneinde officieren in de gelegenheid te stellen individuele aandacht te schenken aan die zaken die dat vereisten. Hij noemde dit ‘verwerkingsprogramma’s’: een gesystematiseerde aanpak om de zaken op het juiste niveau te verwerken.

Uit het onderzoek van Lindeman (2017, zie met name § 4.4.3 en § 8.5) blijkt dat de ondersteuning van administratief-juridisch medewerkers en parketsecretarissen sindsdien steeds crucialer is geworden. Het hoogtepunt van deze cruciale rol is, in ieder geval met betrekking tot het nemen van vervolgings- en afdoeningsbeslissingen, te identificeren tussen 1999 en 2012. In 1999 werd in artikel 126 van de Wet op de rechterlijke organisatie (RO) het mandaat aan parketmedewerkers wettelijk verankerd. In combinatie met een strak gesystematiseerd en geautomatiseerd stelsel van strafvorderingsrichtlijnen (het BOS/Polaris-systeem) werd het mogelijk om in een groot deel van veelvoorkomende strafzaken, in grote zelfstandigheid, vervolgings- en afdoeningsbeslissingen te laten nemen door mandatarissen. De opleidingseisen die aan de mandatarissen werden gesteld varieerden, afhankelijk van de complexiteit van de door het te beoordelen strafzaken, van mbo tot universitair. Zeker op het terrein van de buitengerechtelijke afdoening (dat sinds het onderzoek van Van de Bunt fors is gegroeid) kwamen de werkzaamheden ver af te staan van de officieren van justitie. De mandatarissen beslisten over de wijze van afdoening in hun eigen team, in de regel zonder tussenkomst van een officier. Alleen als de verdachte niet inging op het transactieverzoek of verzet aantekende en de zaak daarom toch voor de rechter kwam of wanneer de gemandateerde besloot dat dagvaarding de voorkeur verdiende, werd het dossier doorgestuurd naar een officier

die in een ander team werkte. Niet zelden constateerden officieren in deze ‘op afstand’ voorbereide dossiers onzorgvuldigheden of omissies die niet of alleen met de nodige vertragingen konden worden verholpen. Het kort vóór de zitting intrekken van de dagvaarding is in strijd met het Landelijk Strafprocesreglement, terwijl in de praktijk de officieren juist kort voor de zitting pas aan het voorbereiden toekwamen. Officieren konden daarom in deze zaken niet anders dan vrijspraak of schuldigverklaring zonder oplegging van straf eisen. Brouwer (2011, p. 25) spreekt in dit verband over ‘gênante zittingstaferelen’ (zie voor voorbeelden ook Lindeman, 2013, p. 290-293).

Bovendien was het onder betrokkenen bekend dat de mandatarissen zich niet vrij voelden om zomaar van de richtlijnen af te wijken, ook in gevallen waarvan officieren achteraf constateerden dat een zekere matiging van de straf op zijn plaats was geweest.³ Het wikken en wegen in individuele strafzaken, dat in de tijd dat Van de Bunt zijn onderzoek uitvoerde nog vaak voorkwam, vond minder plaats. Officieren leken zich in deze gang van zaken te schikken, onder meer door de hoge werkdruk, het ontbreken van concrete individuele betrokkenheid bij de strafzaak en de starre organisatiestructuur. Tegelijk leefde er echter wel het besef dat de kwaliteit van het werk van de parketmedewerkers te wensen overliet en misschien in sommige gevallen kon leiden tot onvoldoende onderbouwde buitengerechtelijke afdoeningsbeslissingen (Lindeman, 2017, p. 235-239). Dit gebrek aan actief toezicht op de kwaliteit van de vervolgingsbeslissingen leek in de organisatie een soort ‘publiek geheim’. Iedereen wist het, maar het probleem werd doorgaans niet nadrukkelijk benoemd.

‘Het zou mooi zijn als niet meer wordt gesproken in termen van de ‘onttovering’ van de magistraat, maar van ‘betovering’ van de medewerkers.’

Het OM wordt zich in die periode bewust van de noodzaak tot verandering. In samenhang met een aantal andere geconstateerde problemen in de ‘strafrechtketen’ (Lindeman, 2013, p. 235-241; 2017, p. 256 e.v.) is, na verschillende pilots in 2011, in 2012 begonnen met de ZSM-werkwijze. Strafzaken worden in deze werkwijze behandeld door een team waarin een officier van justitie, een parketsecretaris, een politiemedewerker en een reclasseringsmedewerker zitting hebben. De officier beslist, na te zijn voorgelicht door de diverse teamleden, welke afdoeningsmodaliteit gekozen moet worden. De verdere afhandeling kan dan weer door parketsecretarissen (inmiddels ‘interventiemedewerkers’ genoemd) ter hand worden genomen. Zo kan, zo is de veronderstelling, snel een adequate beslissing worden genomen die recht doet aan alle in het geding zijnde belangen. De officier is met deze werkwijze meer dan voorheen betrokken bij deze beslissingen. Daarmee zou onder meer ook moeten worden voorkomen dat de verkeerde zaken wel of juist niet op zitting komen. Het BOS/Polaris-systeem is uiteindelijk in 2015 afgeschaft. Daarvoor in de plaats

zijn minder gedetailleerde richtlijnen 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' [cursivering; NH&JL].⁴ Wie met de 'professional' wordt bedoeld, blijft overigens in het midden: de mandaatconstructie wordt in het geheel niet genoemd, maar de richtlijnen worden – ook na de invoering van de ZSM-werkwijze – nog steeds mede door parketsecretarissen gebruikt.

De eerste evaluaties van de ZSM-werkwijze wijzen echter uit dat de vlag nog niet zonder meer uit kan. Uit het onderzoek *Beschikt en gewogen*, naar de toepassing van de strafbeschikking, blijkt dat met name in de ZSM-sfeer de kwaliteit van de dossiers en de beslissingen in een behoorlijk aantal gevallen onder de maat was (Knigge & De Jonge van Ellemeet, 2014). Onderzoek dat in opdracht van de Nederlandse Vereniging voor de Rechtspraak (NVvR) is uitgevoerd wijst uit dat officieren ervaren dat de magistratelijkheid van de beslissingen onder druk komt te staan en dat zij vinden dat voor het ZSM-werk eigenlijk een ander soort officier, met andere competenties, nodig is. Evaluatieonderzoek in opdracht van het WODC laat ook zien dat men in de ZSM-werkwijze nog zoekt naar de juiste balans tussen 'snelle', 'zorgvuldige' en 'betekenisvolle' afdoening. Het risico bestaat, aldus de onderzoekers, dat de officier van justitie zich bij de oordeelsvorming te veel laat leiden door de infrastructuur die is ingericht op snel beslissen (Van Lent, Simon Thomas & Van Kampen, 2016). Onderzoek naar gerechtelijke uitspraken die naar aanleiding van verzetprocedures na een strafbeschikking zijn gedaan, wijst ten slotte uit dat in 20% tot 25% van de zaken de rechter alsnog tot vrijspraak beslist (Van Tulder, 2016). Dit terwijl algemeen het aantal vrijspraken in 2015 op circa 11% lag (wat historisch gezien ook weer een ongebruikelijk hoog percentage is, waarvan de verklaring deels wordt gezocht in onvoldoende voorbereide zaken: Buruma, 2016). Dat de officier bij de ZSM-werkwijze 'aan tafel zit' wil dus niet alles zeggen. Misschien is het zelfs zo dat de formalistische werkwijze die onder gemandateerden allang heel gewoon werd gevonden, nu langzamerhand ook door de dienstdoende ZSM-officieren wordt overgenomen. De grens tussen het werk dat door de officier of door de parketmedewerker wordt gedaan vervaagt wellicht. Daarbij speelt wellicht ook mee dat de rol van officier bij de ZSM-werkwijze voor een deel ook is overgenomen door parketsecretarissen die als 'assistent-officier van justitie' zijn benoemd (zie hieronder).

Het blijft de vraag of er binnen het OM voldoende controle is op de kwaliteit van de vervolgingsbeslissingen. De rechter treedt niet in de opportuniteitsafwegingen die bij de vervolgingsbeslissing een rol hebben gespeeld (Lindeman, 2013) en verder voorziet de huidige organisatie van het OM nog steeds niet in toezicht op de wijze waarop het opportuniteitsbeginsel wordt toegepast. Spronken (2015) stelt na het hierboven al genoemde rapport *Beschikt en gewogen*, dat zichtbaar is 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'. Het OM – dat in een tijd van forse bezuinigingen het hoofd moet bieden aan al deze organisatorische veranderingen – is zich intussen bewust van de noodzaak van verbeteringen en heeft beterschap beloofd. Ook de minister van Veiligheid en Justitie heeft in de 'Contourennota Modernisering Strafvordering'⁵ aangegeven dat hij nader wil stilstaan bij de 'poortwachterfunctie' van het OM als het gaat om de selectie van zaken die wel of niet aan de rechter worden voorgelegd.

Rol van parketsecretarissen in het kader van zwaardere strafzaken

Parketsecretarissen bieden de officier in grotere onderzoeken ook veel bijstand bij zijn taken als gezagvoerder over de opsporing. Deze parketsecretarissen zijn wel met de officieren in hetzelfde team ingedeeld en werken nauw met hen samen. Deze parketsecretarissen kunnen ook de officier van justitie vertegenwoordigen in overleggen met de politie en/of andere organisaties waarmee wordt samengewerkt. Zij blijken, zeker in grotere onderzoeken, ook als sparringpartners voor de officier te fungeren.⁶ De afstand tussen officieren en deze parketsecretarissen is klein geworden: de sociale achtergrond en academische vorming zijn vaak hetzelfde en ook van een significant leeftijdsverschil is lang niet altijd sprake. Officieren lijken ook relatief weinig problemen te hebben om gedeelten van hun werk aan deze parketsecretarissen over te laten. Deze parketsecretarissen zijn op het gebied van het strafrecht vaak goed onderlegd en doen op bepaalde vlakken bepaald niet onder voor officieren. Zij mogen ook aanschuiven bij het strafmaatoverleg⁷ of bij een reflectiekamer.

Tegelijkertijd blijven bepaalde beslissingen (het bevel tot aanhouding buiten heterdaad, de vordering tot het gebruiken van een bijzondere opsporingsbevoegdheid, het bepalen van de strafmaat of de formulering van de tenlastelegging) bij de officier van justitie. Een officier in het onderzoek van Lindeman (2017, p. 218) zegt over sepotbeslissingen in de zwaardere strafzaken: 'Over opportuniteitsbeslissingen wordt altijd overlegd (...). [I]k denk niet dat hier zaken de deur uit gaan waar geen officier van justitie bij betrokken is geweest.' Officieel bestaat er duidelijkheid over de taken die exclusief aan de officier zijn voorbehouden. De wettelijke regeling (art. 126 RO) is per parket uitgewerkt in een mandaatregeling (Lindeman, 2017, p. 207). Toch zijn er grijze gebieden. Zo wordt het, in strijd met die regeling, soms toegestaan dat een parketsecretaris namens de officier tot aanhouding buiten heterdaad beslist. Ook zijn officieren niet altijd precies op de hoogte van de grenzen die de regeling stelt (Lindeman, 2017, p. 127, 217). Omdat formeel de hoofdofficier van justitie het mandaat verleent en daarmee verantwoordelijk is, is er tussen de officieren en de gemandateerden ook geen rechtstreekse verantwoordingsrelatie. Een formele verdeling van verantwoordelijkheden hoeft dus niet altijd te betekenen dat voor een beslissing ook iemand effectief materieel verantwoordelijk kan worden gehouden (zie hierover ook Lindeman, 2012).

Onttovering van ambt officier van justitie?

Als het gaat om de vervolgingsbeslissingen in veelvoorkomende, relatief eenvoudige strafzaken lijkt de 'onttovering' van het ambt van officier van justitie daadwerkelijk zijn beslag te hebben gekregen: organisatorische en beleidsmatige ontwikkelingen zorgen ervoor dat de officier in steeds minder zaken nog betrokken is bij de vervolgingsbeslissing en dat hij zijn magistratelijkheid nog maar zeer ten dele kwijt kan in de zaken waarin hij wel een rol speelt. Mandatarissen vervullen een sleutelrol. Recente ontwikkelingen lijken weliswaar weer meer ruimte te geven aan de officier, maar deze uitbreiding van de ruimte gaat gepaard met een werkwijze waarin het risico bestaat dat de officier wordt meegesleurd in de vaart der volkeren van grootschalig en systematisch strafzaken afdoen. Bovendien is de toegang tot het ambt van officier van justitie minder laagdrempelig:

ongeveer tegelijk met het invoeren van de ZSM-werkwijze is namelijk de positie van assistent-officier van justitie geïntroduceerd. Deze officieren hebben vaak al ruime tijd als parketsecretaris gewerkt en worden op basis van gebleken geschiktheid opgenomen in een opleidingsprogramma en benoemd als plaatsvervangend officier enkelvoudige zittingen. Het zijn deze assistent-officieren die veel werken bij de ZSM-diensten. Idealiter nemen zij de vervolgings- of afdoeningsbeslissing en behandelen zij vervolgens hun eigen zaken op de zitting. Op die manier zien zij ‘aan de achterkant’ wat er gebeurt met hun ‘aan de voorkant’ genomen beslissing. Dit is een aansprekende gedachte, maar er moet worden gewaakt voor het marginaliseren van de magistratelijke taak (Lindeman, 2017, p. 274-275, 286-287). Dit hangt mede samen met het risico van een groot verloop onder deze assistent-officieren. Op grond van artikel 10 lid 2 van het Besluit opleiding rechters en officieren is, om volwaardig officier te worden, significante ervaring buiten het OM nog steeds een voorwaarde. Juist deze ervaring hebben de assistent-officieren vaak niet, terwijl de minister deze onontbeerlijk vindt (NvT bij het besluit, *Stcrt.* 2016, 502, p. 7-8).⁸ De doorgroei mogelijkheden zijn dan beperkt.

Concurrerende normsystemen

Binnen het OM was, in ieder geval tijdens het veldwerk van Lindeman in 2011, duidelijk dat twee heel verschillende normsystemen naast elkaar functioneerden. Officieren bemoeiden zich bij veelvoorkomende strafzaken niet of nauwelijks met de mandatarissen. Daarbij was de norm dat ook inhoudelijke beslissingen in eerste instantie door parketsecretarissen genomen werden. Bij hun eigen, zwaardere onderzoeken werd juist wel hecht samengewerkt. Daarbij leek de ruimte waarbinnen mandatarissen beslissingen konden nemen ook beperkter. De kwaliteit van die beslissingen werd in ieder geval wel nadrukkelijk door officieren in de gaten gehouden. Dit schijnbare ‘meten met twee maten’ werd door officieren niet nadrukkelijk benoemd en de soms nadelige consequenties werden voor lief genomen. Vormelijk en inschikkelijk gedrag van officieren leidde tot een zekere status quo. Hoewel officieren bij de ZSM-werkwijze weer meer ‘aan het begin’ van de keten zitten, blijft het risico op deze status quo bestaan.

Ontwikkelingen binnen rechtspraak

In de tijd dat Van de Bunt onderzoek verrichtte bij het OM was binnen de rechtspraak nog nauwelijks aandacht voor organisatorische aspecten. Efficiency was een term van zeer ondergeschikt belang. In de jaren tachtig en negentig werden echter verscheidene rapporten uitgebracht over de rechtspraak. Deze brachten een beeld naar voren van een gefragmenteerde organisatie die inefficiënt was en werd gezien als elitair en niet transparant (voor een samenvatting van de bevindingen uit de rapporten zie Brommet, 2002). Deze rapporten hebben verschillende processen in gang gezet die de organisatie- en financieringsstructuur van de rechtspraak hebben veranderd, met als hoogtepunt de invoering van twee nieuwe wetten; de Wet organisatie en bestuur gerechten en de Wet Raad voor de rechtspraak in 2001.⁹ Sindsdien nemen zogenoemde

new public management-waarden een belangrijke plek in binnen de rechtspraak, naast de klassieke rechtsstatelijke waarden (Mak, 2008; Ng, 2011).

Veranderde functievereisten en taken

Net als binnen het OM, is ook de functie van juridisch ondersteunend personeel bij gerechten veranderd.¹⁰ Allereerst zijn de functievereisten voor juridisch medewerkers aangescherpt: vanaf 2007 behoren nieuwe juridisch medewerkers¹¹ minimaal over een hbo-diploma te beschikken en stafjuristen dienen wo-geschoold te zijn. In de praktijk is de meerderheid van de aangenomen juridisch medewerkers jurist (Abram, Berling, De Mos, Van Lingen, Verheijden, Vermaat & Wichman, 2011, p. 8). Daarnaast zijn ook de taken van juridisch medewerkers uitgebreid. De in 2007 voor het eerst opgestelde functieprofielen geven inzicht in enkele van de werkzaamheden van juridisch medewerkers. Volgens de functieprofielen bieden juridisch medewerkers ondersteuning bij de juridische voorbereiding van zaken en hebben ze daarbij ook een adviserende rol. Daarnaast ondersteunen ze de rechter tijdens de zitting en in de juridische nabewerking (het concipiëren van uitspraken). Stafjuristen dragen daarnaast bij aan de rechtsvorming en rechtsontwikkeling op gespecialiseerde gebieden en aan de juridische discussie over zaken (zie het personeelsbeleid document P-instrumentarium). Over de precieze invulling van de taken, en in hoeverre die ook inhoudelijke betrokkenheid bij de besluitvorming vergt, zijn de functieprofielen betrekkelijk onduidelijk. In de praktijk blijkt er in ieder geval een aantal werkwijzen te zijn ontstaan die een soms cruciale rol die juridisch medewerkers in het rechterlijk besluitvormingsproces spelen laten zien. De voorbereidingsformulieren of instructies die juridisch medewerkers maken voorafgaand aan de zitting zijn voor sommige rechters een belangrijke leidraad in hun eigen voorbereiding op de zitting. Daarnaast is het de norm dat juridisch medewerkers meedoen, en zelfs als eerste het woord krijgen, bij de discussie in raadkamer (zie Holvast, 2017, § 6.1). Bovendien is het binnen de door Holvast onderzochte sectoren van de rechtbanken gebruikelijk dat juridisch medewerkers het schrijven van de eerste conceptversie van een uitspraak voor hun rekening nemen. Als de medewerkers hierbij weinig instructies ontvangen van de rechter (wat wel eens het geval is), kunnen ze een aanzienlijke invloed hebben op de inhoud van de uitspraken (zie Holvast, 2017, § 6.2).

Grote verscheidenheid in betrokkenheid van juridisch medewerkers in praktijk

Een concreet verschil met het OM (waar de parketsecretarissen in eenvoudiger zaken soms zelfstandig aan hen gemandateerde taken verrichten), is dat juridisch medewerkers, in ieder geval formeel gezien, geen zelfstandige beslissingsruimte hebben; ook niet waar het vrij triviale zaken betreft. De medewerkers hebben wel een aantal administratieve verantwoordelijkheden, zoals het opstellen van het proces-verbaal van de zitting, maar verder zijn ze werkzaam ter assistentie van de rechter. Wat dat betreft is er duidelijk sprake van een ondergeschikte positie. Het onderzoek van Holvast laat echter zien dat het hierbij vooral gaat om een formeel ondergeschikte positie en

dat de praktijk soms een ander beeld laat zien. Vooral als rechters zaken enkelvoudig afdoen zijn juridisch medewerkers vaak verregaand betrokken. Hoewel die betrokkenheid regelmatig voornamelijk administratief en minder juridisch inhoudelijk is, fungeren juridisch medewerkers soms ook als belangrijke sparringpartners. Bovendien kunnen taken die voornamelijk administratief of secretariaal lijken (zoals het samenvatten van een zaaksdossier), soms de besluitvorming door rechters indirect wel degelijk sturen. Bij zaken die afgedaan worden door een meervoudige kamer is de betrokkenheid van juridisch medewerkers regelmatig minimaal. Echter, als een meervoudige kamer deels uit onervaren rechters bestaat (bijvoorbeeld rechters-plaatsvervangers) kan een juridisch medewerker als adviseur en/of discussiepartner soms wel een belangrijke inhoudelijke bijdrage leveren aan het rechterlijk besluitvormingsproces.

De grote verscheidenheid die wordt geobserveerd in de uitvoeringspraktijk lijkt deels samen te hangen met de geringe vastlegging van de taken en bevoegdheden van juridisch medewerkers in regelgeving. De administratieve en secretariële taken van juridisch medewerkers zijn vrij duidelijk vastgesteld (bijvoorbeeld het maken van het proces-verbaal van de zitting), maar de mate waarin juridisch medewerkers betrokken (mogen) zijn in de besluitvorming middels het geven van advies in voorbereidingsformulieren of het deelnemen aan de juridische beraadslaging over een zaak is vrijwel ongereguleerd. De wijze waarop ondersteunend personeel wordt ingezet, is grotendeels een in de praktijk ontstane situatie. Waar juridisch medewerkers een grote rol vervullen lijkt dit in belangrijke mate geïnstigeerd door de hoge werkdruk.

Onttovering rechterlijk ambt?

Het – binnen het OM deels verdwenen – onbehagen dat Van de Bunt onder officieren constateerde met betrekking tot het overlaten van werkzaamheden aan ondersteunend personeel is duidelijk te herkennen binnen de rechtspraak. Het rechterlijk ambt is nog sterker dan dat van officier van justitie een magistratelijke functie en is omgeven met verscheidene waarborgen met betrekking tot de onafhankelijkheid en onpartijdigheid. Vooral naar de buitenwereld toe lijken sommige rechters het moeilijk te vinden om te tonen dat juridisch medewerkers een grotere rol hebben dan het uitvoeren van administratieve taken (zie ook Holvast, 2017, § 8.1.2). Dit gegeven blijkt dan ook niet algemeen bekend te zijn. Vandaar ook dat vooral tijdens de openbare zitting de inhoudelijke inbreng van juridisch medewerkers gering is. Vrees voor statusverlies van de rechterlijke organisatie of het rechterlijk ambt lijkt hierbij een rol te spelen. Verschillende auteurs (Bieri, 2016, p. 33; Posner, 1985, p. 110; Resnik, 2000, p. 932) wijzen op de mogelijke gevolgen die het bekend worden met de betrokkenheid van niet-rechterlijk personeel kunnen hebben voor de legitimiteit van de organisatie en van rechterlijke uitspraken. Er is daarnaast ook sprake van een vertrouwenskwestie. Rechters worden uiteindelijk verantwoordelijk gehouden voor de uitkomsten van rechtszaken. Sommige rechters vinden het moeilijk te vertrouwen op het werk van juridisch medewerkers en hebben daarom de neiging om al hun werk uitvoerig te controleren. Andere maken simpelweg weinig gebruik van het werk van juridisch medewerkers. Net als officieren van justitie zetten sommige rechters vraagtekens bij het vermogen van sommige juridisch medewerkers om binnen de grenzen

van hun taakomschrijving bepaalde professionele en rechtsstatelijke afwegingen te maken. Op dit probleem wordt ook in de literatuur gewezen (Kronman, 1993; Posner, 1985; 2006).

Tegelijkertijd is het voor rechters ook niet denkbaar meer om zonder juridische ondersteuning hun werkzaamheden uit te voeren. Het is bijvoorbeeld breed geaccepteerd dat uitspraken tegenwoordig in conceptversie door juridisch medewerkers worden geschreven. Er bestaat op de rechtbanken ook een steeds duidelijkere sociale norm die bepaalt dat juridisch medewerkers (zeker intern) erkenning dienen te krijgen voor hun betrokkenheid en bovendien uitgedaagd dienen te worden om mee te doen aan de juridische discussie over zaken. Hoewel dit formeel nergens is vastgelegd, bestaat bijvoorbeeld de informele regel dat juridisch medewerkers als eerste, nog voor de jongste rechter, de mogelijkheid krijgen om in raadkamer hun visie te geven op de zaak die daar wordt besproken. Dit lijkt een verdere uitwerking te zijn van de regel (zie art. 7 lid 1 RO) dat bij de rondvraag in de raadkamer de voorzitter eerst de minder ervaren leden het woord geeft om conformiteit aan de autoriteit van leden met meer anciënniteit te voorkomen. Het betrekken van anderen dan de drie rechters in de discussie in raadkamer is echter ook bekritiseerd (d'Oliveira, 2016; Spong, 2016).

Concurrerende normsystemen

Er lijken op de werkvloer binnen de gerechten dus ook verschillende normen te bestaan. Enerzijds heerst de idee dat rechters niet te veel op hun juridische ondersteuning dienen te leunen in de besluitvorming van zaken. Dit lijkt voornamelijk te zijn geënt op de (rechtsstatelijke) gedachte dat de rechter in de wet is aangewezen als degene die recht dient te spreken. Rechters staan over het algemeen bijvoorbeeld afwijzend ten opzichte van de mogelijkheid om een zitting uitsluitend voor te bereiden aan de hand van de samenvatting van juridisch medewerkers en daarbij zelf niet meer het dossier in te kijken. Anderzijds wordt – vanuit een meer effectiviteitsgedreven visie – evenzeer het belang onderkend om juridisch medewerkers te betrekken bij de juridische besluitvorming en hun inbreng daarin serieus te nemen. Sommige rechters hebben meer affiniteit met het ene normstelsel, andere met het andere. Zo was er één rechter in het onderzoek van Holvast die het op rechtstatelijke gronden niet juist vond om gebruik te maken van voorbereidingsformulieren van juridisch medewerkers in de voorbereiding op de zitting en deze daarom ongelezen terzijde legde. Andere rechters hebben hier minder moeite mee en betrekken juridisch medewerkers actief in de inhoudelijke discussies over zaken. De meeste rechters nemen echter een tussenpositie in en proberen beide normsystemen zo goed mogelijk met elkaar te verenigen. Als zich problemen in de samenwerking voordoen (zoals onenigheid tussen rechter en ondersteuner) lijken rechters er vaak voor te kiezen om de normen niet expliciet te benoemen en te kiezen voor een pragmatische uitweg. Hierdoor bestaat er echter ook weinig discussie over dit onderwerp en wordt de vraag in welke mate juridisch medewerkers kunnen – en mogen – worden gezien als (deels zelfstandig opererende) juridische professionals ontweken.

Enkele afsluitende observaties

De verhoudingen tussen magistraten en ondersteunend personeel zijn fundamenteel veranderd. De trend die binnen het OM tijdens het onderzoek van Van de Bunt lijkt te zijn begonnen heeft zich doorgezet. Het ondersteunend personeel is geëmancipeerd en bereikt veel sterker een zelfstandige positie binnen de organisatie. Dit hoeft geen negatieve ontwikkeling te zijn. Van oudsher werden instituties als de rechtspraak en het OM (maar dit geldt ook voor de geneeskunde of het wetenschappelijk onderwijs) voornamelijk gedragen door individualistische hoogopgeleide professionals (rechters, officieren, doctoren, hoogleraren) (Noordegraaf, 2015, p. 123 e.v.; Kruijthof, 2005; Lindemann, 2014). In al die organisaties is vandaag de dag te zien dat ook lager geplaatsten meer verantwoordelijkheden krijgen en dat zij steeds meer vanuit professionele uitgangspunten en naar een professionele maatstaf gaan werken (Noordegraaf, 2007). Zolang de professionele, rechtsstatelijke waarden die dergelijke organisaties vertegenwoordigen nog steeds gewaarborgd zijn, is er niet direct iets op tegen om deze waarden soms te laten vertegenwoordigen door minder hoog opgeleide medewerkers die niet de status van ‘rechterlijk ambtenaar’ hebben. Daarmee kan worden bewerkstelligd dat iedere zaak de aandacht en beoordeling krijgt die hij verdient. Een door de wol geleverde chirurg hoeft niet elke eenvoudige armbreuk te behandelen, net zo min als dat een in zedendelicten gespecialiseerde officier van justitie elke ‘schennis van de eerbaarheid’ op zijn bureau moet krijgen. Professionaliteit op maat is in dergelijke constructies mogelijk. De term ‘professional’ komt in dit verband zowel binnen de rechtspraak als bij het OM met enige regelmaat voorbij, zonder dat daarbij veel aandacht wordt besteed aan de vraag hoe die term zich verhoudt tot bijvoorbeeld een begrip als magistratelijkheid. Wie worden er nu eigenlijk bedoeld als men zich tot de ‘professional’ richt? Er moet natuurlijk wel voor worden gewaakt dat bedrijfseconomische afwegingen niet de boventoon voeren, waardoor de rechtsstatelijke waarden op de tocht komen te staan.

Daar wringt, in ieder geval bij het OM, toch een beetje de schoen. Vanuit organisatorische noodzaak gaat (of ging het in ieder geval tot voor kort) het mandaat erg ver en om dat te faciliteren is er regelgeving opgesteld en zijn er werkwijzen ingevoerd die niet alleen de mandatarissen, maar óók de magistraten in een keurslijf duwen. Zeker op het gebied van het mandaat lijkt de regelgeving (en ook de praktijk) weinig oog te hebben voor het behoud van de magistratelijke toets. Binnen de rechtspraak gaat het afstaan van taken minder ver (deels is zelfs geconstateerd dat sommige rechters nog heel erg vasthouden aan een traditionele werkwijze). Daar is juist sprake van een gebrek aan heldere regelgeving, waardoor de betrokkenheid van juridisch medewerkers in de besluitvorming weinig transparant is. In de onlangs opgestelde ‘Professionele standaarden strafrecht’¹² wordt zelfs nadrukkelijk vermeld dat de standaarden niet gelden voor gerechtsambtenaren (2016, p. 1). Een vergelijkbaar document voor officieren van justitie ontbreekt voornamelijk (zowel de rechtspraak als het OM beschikt wel over een gedragscode die gericht is op het gehele personeel). Desalniettemin constateerden wij in beide organisaties concurrerende normsystemen die leidden tot werkwijzen waarin inhoudelijke beslissingen dan weer in vergaande mate en dan weer juist helemaal niet door ondersteunende medewerkers werden beïnvloed. Dat vertroebelt de discussie over de vraag wat de intrinsieke meerwaarde is van het beroep van officier van justitie of rechter:

wat kan wel en wat kan niet worden overgelaten aan ondersteunend personeel? En, misschien nog belangrijker, onder welke voorwaarden? Wij zien een meerwaarde in meer discussie over welke eisen met betrekking tot de opleiding, selectie en institutionele waarborgen (onder andere om de onafhankelijkheid te waarborgen) voor ondersteuners zouden moeten gelden. Ook dient te worden nagedacht over (kwaliteits)controle: hoe kan worden gewaarborgd dat in alle lagen van de besluitvorming goede afwegingen worden gemaakt tussen effectiviteits- en kwaliteitsaspecten?

Verheven magistraten zien we eigenlijk nauwelijks meer bij de rechtbanken en op de parketten. Zeker op de parketten is de ondersteuning door mandatarissen soms erg ver afgedreven van het toezien oog van de officieren. Tegelijk wordt door een aantal parketsecretarissen en juridisch medewerkers zeer inhoudelijk relevant werk verricht ten behoeve van de besluitvorming door officieren en rechters. Op die medewerkers, die nauw met de magistraten samenwerken, is deels het adagium 'waar je mee omgaat, word je door besmet' van toepassing, maar dan in positieve zin: zij worden als het ware betoverd door de magistraat. Desalniettemin is het, zowel voor de magistraten als voor de medewerkers, van belang dat duidelijk is wie welke verantwoordelijkheid draagt, waar bevoegdheden ophouden en hoe hier toezicht op wordt gehouden. Alleen op die manier kan met succes worden bekeken of, en zo ja: in welke mate, het overdragen van verdergaande bevoegdheden is te verantwoorden. Voor het OM geldt dat de meer op afstand opererende mandatarissen niet alleen aan de hand van op hun concrete taken toegesneden beleidsregels moeten opereren, maar ook op basis van de waarden die het OM middels zijn officieren (en dus ook middels de mandatarissen) wil uitdragen. Voor de rechtspraak geldt dat duidelijkheid over de afgrenzing van de taken van de medewerkers kan bijdragen aan de (publieke) acceptatie dat rechters niet alles eigenhandig kunnen doen, waarbij tegelijkertijd het besef bestaat dat er heldere grenzen zijn gesteld. Bovendien kan formele erkenning van wat de medewerkers doen ook weer bijdragen aan de 'besmetting'. Het zou mooi zijn als niet meer wordt gesproken in termen van de 'onttovering' van de magistraat, maar van 'betovering' van de medewerkers.

•••

Noten

1 Dit blijkt bijvoorbeeld uit de kritiek die vanuit de rechters wordt geuit op het optreden en de onafhankelijkheid van de Raad voor de rechtspraak en uit de geuite wens om een aparte begroting op te stellen voor de rechtspraak.

2 Lindeman heeft in 2011 gedurende twaalf maanden participerende observaties verricht, interviews afgenomen en documentenonderzoek gedaan, dit alles met de focus op de taakopvatting en taakinfilling van officieren van justitie. Hij is op 21 april 2017 in Utrecht bij Chrisje Brants en Henk van de Bunt gepromoveerd. Holvast heeft in 2013-2014 gedurende acht maanden participerende observaties en interviews uitgevoerd bij de sectoren stafrecht en bestuursrecht van twee rechtbanken. Zij volgde en analyseerde de gang van zaken omtrent 27 zittingen en interviewde rechters en juridisch medewerkers. Haar proefschrift, geschreven onder begeleiding van Henk van de Bunt en Nienke Doornbos, zal naar verwachting in 2017 verschijnen.

3 Zie hierover ook de annotatie van Buruma bij HR 8 september 2009, NJ 2010, 391.

4 Aanwijzing Kader voor Strafvordering en OM-afdoening, Stcr. 2015, 4952.

5 Kamerstukken II 2015/16, 29 279, nr. 278 (Contourennota Modernisering Strafvordering), p. 36.

6 Een mooi voorbeeld hiervan is te zien in de documentaire 'Officier van justitie – dossier van een moordzaak', <http://www.npo.nl/2doc/19-05-2014/NPWON_1174868>.

7 Overleg tussen officieren over de te eisen straf in een (doorgaans meer gecompliceerde) strafzaak.

8 Vergelijk in dit verband de 'verkeersschout' die medio jaren zeventig van de vorige eeuw actief was om veelvoorkomende verkeersstrafzaken voor de rechter namens het OM af te doen. Deze figuur is uiteindelijk weer verdwenen, onder andere omdat op langere termijn bleek dat de echt geschikte verkeersschouten alsnog 'gewoon' officier van justitie werden en de overige schouten soms gefrustreerd raakten omdat zij géén officier konden worden (Wolting, 2002, p. 209-216).

9 De inwerkingtreding van deze wetten leidde tot wijzigingen in de Wet op de Rechterlijke Organisatie.

10 Het onderzoek van Holvast is uitgevoerd bij twee strafrecht- en twee bestuursrechtsectoren, maar veel van de bevindingen lijken breder van toepassing te zijn.

11 De functienaam juridisch medewerker is rond 2005 landelijk ingevoerd bij de rechtbanken. Voorheen werden deze medewerkers ook vaak gerechtssecretaris genoemd. De functie houdt onder andere het vervullen van griffierstaken op de zitting in, maar is breder dan dat waardoor de benaming 'griffier' niet volledig is.

12 Zie <<https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Professionele-standaarden-garanderen-kwaliteit-strafrechtspraak.aspx>>.

•••

Literatuur

- Abbott, A. (1988). *The system of professions: An essay on the division of expert labor*. Chicago: University of Chicago Press.
- Abram, T., Berling, M., Mos, P. de, Lingen, S. van, Verheijden, I.W.H.M., Vermaat, P.J.F.M. & Wichman, M.C. (2011). *Partners in crime. de juridisch medewerker in de strafrechtspraak, een professional naast de rechter*. Den Haag: Programma Strafsector.
- Bieri, P. (2016). Law clerks in Switzerland: A solution to cope with the caseload? *International Journal for Court Administration*, 7(2), 29-38.
- Brommet, E. (2002). *Van rechterlijke macht naar rechterlijke organisatie: Kroniek van achttien jaar verandering*. Den Haag: Ministerie van Justitie.
- Brouwer, D. (2011). Nieuw landelijk strafprocesreglement werkt als fuik. Intrekkingsverbod dagvaardingen leidt tot gênante zittingstaferelen en vrijspraken. *Advocatenblad*, 4, 24-27.
- Bunt, H.G. van de (1985). *Officieren van justitie. verslag van een participierend observatieonderzoek*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Buruma, Y. (2016). Meer vrijspraak en straffeloosheid. *Nederlands Juristenblad*, 37, 2743.
- D'Oliveira, U. (2016). Zaaktoedeling en het vleugellamme artikel 17 grondwet. *Nederlands Juristenblad*, 29, 2078-2082.
- Francis, A. (2001). *At the edge of law: Emergent and divergent models of legal professionalism*. Aldershot: Ashgate Publishing.
- Freidson, E. (2001). *Professionalism, the third logic. on the practice of knowledge*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Knigge, G. & Jonge van Ellemeet, C.H. de (2014). *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.

- Kronman, T. (1993). *The lost lawyer: Failing ideals of the legal profession*. Cambridge: Cambridge Belknap Press.
- Kruijthof, C.J.K. (2005). *Doctors' orders. Specialists' day to day work and their jurisdictional claims in Dutch hospitals*. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Lent, L. van, Simon Thomas, M.A., Kampen, P.T.C. van (2016). De ZSM-werkwijze in de praktijk: Op zoek naar balans. *Nederlands Juristenblad*, 37, 2753-2758.
- Lindeman, J.M.W. (2012). Verschuivende verantwoordelijkheden bij officieren van justitie. In F. de Jong & R.S.B. (red.), *Relaties van gezag en verantwoordelijkheid: strafrechtelijke ontwikkelingen* (pp. 207-242). Den Haag: Boom juridisch.
- Lindeman, J.M.W. (2013). Redelijk handelende officieren en de vervolgingsbeslissing. In C. Kelk, F.G.H. Kristen & F.A.M.M. Koenraadt (red.), *Veelzijdige gedachten (Brants-bundel)* (pp. 283-295). Den Haag: Boom juridisch.
- Lindeman, J.M.W. (2017). *Officieren van justitie in de 21e eeuw. Een verslag van participierend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinfilling van officieren van justitie*. Den Haag: Boom juridisch.
- Lindemann, B.D. (2014). *Lost in translation. How public professional services reconfigure professional practices*. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Mak, E. (2008). *De rechtspraak in balans: Een onderzoek naar de rol van klassiek-rechtsstatelijke beginselen en 'new public management'-beginselen in het kader van de rechterlijke organisatie in Nederland, Frankrijk en Duitsland*. Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Meijer, M.E. de & Simmelink, J.B.H.M. (2014). Het OM in de strafrechtssketen (preadvies). In M.E. de Meijer, J.B.H.M. Simmelink & D. van Daele (red.), *Het OM verandert* (pp. 127-290). Preadviezen NVWS, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers.
- Ng, G.Y. (2011). A discipline of judicial governance. *Utrecht Law Review*, 7(1), 102-116.
- Noordegraaf, M. (2007). From 'pure' to 'hybrid' professionalism. Present-day professionalism in ambiguous public domains. *Administration & Society*, 39(6), 761-785.
- Noordegraaf, M. (2015). *Public management. Performance, professionalism and politics*. London: Palgrave.
- Posner, R.A. (1985). *The federal courts: Crisis and reform*. Cambridge, Massachusetts, and London, England: Harvard University Press.
- Posner, R.A. (2006). The courthouse mice, *The New Republic*, June 5 & 12.
- Resnik, J. (2000). Trial as error, jurisdiction as injury: Transforming the Meaning of article III. *Harvard Law Review*, 113, 924-1037.
- Rutten-van Deurzen, W.M.C.J. (2010). *Kwaliteit van rechtspleging: Kwaliteitsbevordering en de rol van de raad voor de rechtspraak*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Simmelink, J.B.H.M. (2015). *Officier van justitie: magistraat in een bestuursorgaan* (oratie Maastricht). Maastricht: Maastricht University/Openbaar Ministerie.
- Spong, G. (2016). *De uitvaartverzorger*. Amsterdam: Balans.
- Spronken, T. (2015). De wasstraat. *Nederlands Juristenblad*, 5, 295.
- Tulder, F.P. van (2016). Het oordeel van de rechter over de strafbeschikking. *Trema Straftoemingsbulletin*, 2, 35-38.
- Wolting, V. (2002). De ontwikkeling van de wettelijke inrichting van het openbaar ministerie van 1838 tot heden. *Groninger Opmerkingen en Mededelingen*, XVIII, 147-221.