



Mr. dr. J.M.W. Lindeman

is universitair docent Strafrecht (proces)recht bij het Willem Pompe Instituut voor strafrechtswetenschappen van de Universiteit Utrecht. Hij is bij dezelfde universiteit als onderzoeker verbonden aan het Montaigne Centrum voor rechtsstaat en rechtspleging.

16. Het Openbaar Ministerie in 2018: het zijn de magistraten die het verschil moeten maken

Het lijkt steeds meer op de achtergrond te raken dat het OM eerst en voor alles wordt bepaald door zijn 'leden': de magistraten (en dat zijn hoofdzakelijk officieren van justitie). In deze bijdrage wordt uiteengezet welke ontwikkelingen in de afgelopen jaren grote impact hebben gehad op het werk van deze officieren, hoe het OM hiermee zou kunnen omgaan en waarom het van belang is dat officieren nadrukkelijker de voor de magistratelijkheid zo belangrijke autonomie laten gelden.

1. Inleiding

Ter ere van het tienjarig bestaan van het Wetenschappelijk bureau van het Openbaar Ministerie (WBOM) vond op 30 november 2017 een studiebijeenkomst plaats in het fraaie nieuwe pand van de Hoge Raad. Directeur Gert Haverkate memoreerde waartoe het WBOM op aarde is, trots op de grote mate van onafhankelijkheid die het bureau heeft en het werkplezier dat de medewerkers, gezien het geringe personeelsverloop, hebben. Inhoudelijk werd de bijeenkomst opgeluisterd door een aantal interessante lezingen die in deze aflevering van *Strafblad* zijn terug te vinden. Bijdragen die grotendeels georiënteerd waren op de klassieke procedure die uitmondt in de behandeling van de strafzaak voor de rechter.

Wat niet ter sprake kwam, terwijl ik daar op een studiemiddag van het WBOM niet van had opgekeken, waren de uitdagingen waar het Openbaar Ministerie (OM) vandaag de dag voor staat en hoe – afgezien van allerlei praktische maatregelen – de wetenschap in het algemeen en het WBOM in het bijzonder daarbij een rol zouden kunnen spelen. Hoe worden de noden van de praktijk bediend met wetenschappelijke inzichten? Wellicht een aardige suggestie voor een volgende studiemiddag van het WBOM.

Het OM is wetenschappelijke belangstelling immers meer dan waard: anno 2018 is het een organisatie met vele gezich-

ten, die door een enorme hoeveelheid taken en verantwoordelijkheden soms een beetje op zoek lijkt te zijn naar een fundament. Een organisatie waar 'niet thuis geven' niet in het vocabulaire voorkomt, die daardoor soms verwachtingen wekt die ze niet kan waarmaken en die, waarschijnlijk nog het meest tot haar eigen frustratie, niet altijd de kwaliteit kan leveren waar ze voor zegt te staan.¹ Een organisatie die niet zo lang geleden zelfs een 'winstwaarschuwing' moest afgeven² en die in sommige regio's moeite heeft om voldoende goede officieren van justitie in huis te halen.³

In 2011 heb ik een jaar lang participerende observaties gedaan bij officieren van justitie. Die observaties hebben mij veel geleerd over de veelzijdige organisatie van het OM en over de dilemma's die officieren van justitie dagelijks tegenkomen. In het proefschrift dat ik heb geschreven naar aanleiding van die observaties, heb ik aanbevelingen gedaan die in de praktijk bruikbaar zouden kunnen zijn. Inmiddels

1 Zie bijv. de kritische rapporten van de P-G bij de HR over de strafbeschikking (zie par. 4.2).

2 Jaarbericht OM 2014, p. 3.

3 Aldus toenmalig hoofdofficier van het parket Noord-Nederland, Jan Eland (R. Zijlstra, 'OM krijgt geen ervaren mensen', *Dagblad van het Noorden* 12 augustus 2017, p. 2). Eland is inmiddels hoofdofficier in Limburg, waar hij tegen dezelfde problematiek aanloopt (*Dagblad De Limburger* 4 november 2017, p. 2). Ik heb zelf ook al vaker vernomen dat, ook op meer centraal gelegen parketten, de nood aan ervaren officieren van justitie hoog is.

zijn we alweer enige tijd verder, maar lijkt mijn onderzoek niet veel aan actualiteit te hebben ingeboet. In dit artikel zet ik een aantal belangrijke bevindingen uiteen, beschrijf ik belangrijke recente gebeurtenissen en formuleer ik andermaal een aantal aanbevelingen (al dan niet door voortschrijdend inzicht aangescherpt). In paragraaf 2 bespreek ik op hoofdlijnen mijn promotieonderzoek. In paragraaf 3 ga ik in op het gezag van officieren van justitie, het gezag over de opsporing en de dilemma's die zij daarbij tegenkomen. Daarbij maak ik een onderscheid tussen het gezag over concrete opsporingsonderzoeken en het gezag bij het verdelen van opsporingscapaciteit. In paragraaf 4 sta ik stil bij het vervolgingsbeleid van het OM, waarna in paragraaf 5 het nieuwe adagium 'strafrecht als optimum remedium' centraal staat. In paragraaf 6 zeg ik nog kort iets over de rol van de officier van justitie in de voorlopige hechtenis, waarna ik in paragraaf 7 kom tot een afronding.

2. Mijn onderzoek naar officieren van justitie: werkers, ambtenaren en magistraten

In 2011 heb ik participerende observaties gedaan bij een aantal parketten. Tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die het OM in de afgelopen decennia heeft doorgemaakt, heb ik aan de hand van deze observaties de vraag beantwoord wat de taakopvatting en taakinfilling van officieren van justitie is. Daarbij heb ik gebruikgemaakt van de in de jaren tachtig door Van de Bunt ontwikkelde typologieën voor officieren van justitie: ambtenaar, werker en magistraat.⁴ De officier van justitie komt in zijn werk voor dilemma's te staan waarin deze ideaaltypen een rol spelen: beleidsregels (van belang voor de ambtenaar) kunnen bijvoorbeeld botsen met de wens tot efficiency of pragmatisme (van belang voor de werker) of zij staan in de weg aan een autonome, rechtsstatelijke afweging (van belang voor de magistraat). Van de Bunt signaleerde in de jaren tachtig (eveneens na participerende observaties) dat er een risico was dat 'de magistraat' in deze driehoeksverhouding in de verdrukking zou komen. Met mijn onderzoek wilde ik onder meer in kaart brengen of de genoemde typologieën nog bruikbaar zijn en wat de positie van de 'magistraat' is. De verslaglegging van mijn onderzoek, waarin ik ook uitgebreid aandacht besteed aan de stormachtige ontwikkelingen ná 2011, is uitgemond in een proefschrift dat ik in april 2017 in Utrecht heb verdedigd.⁵

4 H.G. van de Bunt, *Officieren van justitie. Verslag van een participerend observatieonderzoek* (diss. Utrecht), Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1985.

5 J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21e eeuw. Een verslag van participerend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinfilling van officieren van justitie* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridisch 2017. Promotoren: Chrisje Brants en Henk van de Bunt.

In dat proefschrift schrijf ik over de magistratelijke officier van justitie onder meer het volgende:⁶

'Een magistratelijke officier van justitie is transparant, integer en objectief. Hij focust op materiële waarheidsvinding, draagt er zorg voor steeds volledig geïnformeerd te zijn, neemt het algemene en het individuele belang in acht en opereert steeds binnen de grenzen van het recht en de beginselen van een goede procesorde. Hoewel hij niet absoluut onafhankelijk is (hij kan binnen de hiërarchie van het OM aanwijzingen krijgen), is het uitgangspunt wel dat een officier van justitie beschikt over autonomie en dat hij rechtsstatelijk, onafhankelijk en onbevooroordeeld te werk gaat. Daarbij streeft hij uiteindelijk na dat na een gepleegd strafbaar feit ten aanzien van de dader proportionele vergelding (als grondslag van de straf) plaatsvindt en doelen als resocialisatie en preventie worden gerealiseerd.'

Ik kom vervolgens tot de conclusie dat officieren van justitie werken in een organisatie die behoorlijk is verambtelijkt en gebureaucratiseerd, waardoor onverminderd sprake is van spanningen tussen de rol van de magistraat en die van de ambtenaar en werker. Daarbij speelt mijns inziens een belangrijke rol dat het OM, na de reorganisatie die in 1999 heeft geleid tot een nieuwe organisatiestructuur met een belangrijke, centrale rol voor het College van P-G's, steeds meer een op zichzelf staande institutie is geworden die de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde belichaamt. Maar het is ook een publieke organisatie geworden: betaald uit publieke middelen, onder politieke invloed, maar met eigen waarden en eigen doelstellingen. In organisatiewetenschappelijke termen wordt in deze context wel gesproken van 'performance', 'politics' en 'professionalism':⁷ er moet kostenefficiënt en in lijn met het regeringsbeleid een kwalitatief hoogwaardige prestatie worden geleverd waarvoor vakkundige, specifiek opgeleide medewerkers nodig zijn. Deze factoren bepalen het functioneren van het OM als institutie en kunnen vergelijkbare spanningen oproepen als de spanningen die voor de officier van justitie op individueel niveau een rol spelen.⁸

Mijn observaties tegen de hier geschetste achtergrond hebben mij tot de bevinding gebracht dat officieren van justitie soms moeite hebben om hun traditionele, magistratelijke rol te vervullen en dat dit leidt tot vormelijk en inschikkelijk gedrag. De voor die magistratelijkheid zo noodzakelijke autonomie heeft binnen het OM nog maar beperkte ruimte – een

6 Lindeman, a.w. (2017), p. 24-25.

7 M. Noordeggraaf, *Public Management. Performance, professionalism and politics*, London: Palgrave 2015.

8 Lindeman, a.w. (2017), p. 17 en 278.

probleem dat overigens ook in andere, vergelijkbare publieke instituties een rol speelt (denk aan artsen in ziekenhuizen of wetenschappers binnen universiteiten: hoogopgeleide professionals voor wie autonomie intrinsieke meerwaarde heeft). Het probleem zit echter ook in de afwezigheid van een duidelijke en breed gedragen notie binnen het OM van wat de magistratelijkheid van een officier van justitie vermag en hoe de organisatie deze magistratelijkheid zou moeten en kunnen faciliteren.

3. De officier en het gezag over de opsporing

3.1 Leiding over het opsporingsonderzoek

De officier van justitie heeft het gezag over de opsporing. Archaïsch aandoende bepalingen als artikel 12, tweede lid, Politiewet 2012 en de artikelen 156 en 159 Sv schrijven voor dat de officier van justitie ‘de nodige aanwijzingen’ kan geven en dat opsporingsambtenaren nadat ze hun bevindingen in een proces-verbaal hebben opgeschreven de ‘nadere bevelen’ van de officier van justitie afwachten. De praktijk ziet er natuurlijk heel anders uit. Gedurende mijn observaties bleek dat officieren van justitie veel tijd besteedden aan de samenwerking met de politie, maar dat deze samenwerking niet altijd even efficiënt was en dat er (wederzijds) sprake kon zijn van gebrek aan begrip en waardering. Dit terwijl de relatie en interactie tussen de politie en het OM (en tussen individuele opsporingsambtenaren en officieren van justitie) van cruciaal belang is voor de kwaliteit van de opsporing. Mijn bevindingen staan niet op zichzelf. In 2015 bleek dat al in 2011 een rapport met de titel *Recherchetoestanden*⁹ de gebrekkige kwaliteit van het politiewerk aan de orde had gesteld, maar dat er sindsdien niet veel was verbeterd.¹⁰ Princen wist met zijn boek *De gekooide recherche*¹¹ deze problematiek indringend over het voetlicht te brengen. Er is sprake van gebrekkige samenwerking, van het afschuiven van verantwoordelijkheden en van een cultuur waarin politie en OM elkaar over en weer de schuld geven van alles wat misgaat. Het onderzoek naar de gevolgen van de Wet herziening gerechtelijke kaart (HGK) voor de strafrechtketen leverde zeer recent wederom het beeld op dat binnen de strafrechtketen de interactie tussen politieteams en officieren van justitie voor verbetering vatbaar is. Officieren en politiemedewerkers kennen elkaar niet vanwege de grote regio's. Gebiedsofficieren zouden te

grote gebieden bestrijken en onvoldoende mandaat hebben.¹² Een situatie waarin beleid en praktische besognes de overhand hebben, waardoor enerzijds de ambtenaar en de werker op een lijn moeten komen te staan, terwijl anderzijds de magistraat moet trachten in dat organisatorische, instrumentele en beleidsmatige geweld nog oog te houden voor de rechtsstatelijke waarden die met de opsporing zijn gemeoid.

Het uitgangspunt is dat een officier van justitie beschikt over autonomie en dat hij/zij rechtsstatelijk, onafhankelijk en onbevooroordeeld te werk gaat.

Inmiddels zijn verbeterprogramma's gestart die de kwaliteit van het politiewerk en de samenwerking tussen politie en OM moeten verbeteren, zoals het programma Herijking Opsporing,¹³ waarvoor rapporten als *Contouren voor een effectieve, toekomstbestendige opsporing*¹⁴ en *Handelen naar waarheid*¹⁵ een belangrijke basis hebben gevormd. Dit alles moet leiden tot een fundamentele verhoging van de kwaliteit van de opsporing.¹⁶ Vooralsnog lijken deze programma's niet (snel genoeg) tot het gewenste resultaat te leiden: zeer onlangs luidde de Nederlandse Politiebond andermaal de noodklok: er is te weinig rechnercapaciteit.¹⁷ Naar aanleiding hiervan verzekerde de Minister van Justitie en Veiligheid de Tweede Kamer dat de reeds ingeslagen weg de goede is en dat er nog een schepje bovenop wordt gedaan, door middel van een 'ontwikkelagenda opsporing'.¹⁸

12 F.G.H. Kristen et al., *Evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Samenwerking in de strafrechtketen*, Den Haag: WODC/Universiteit Utrecht 2017.

13 *Kamerstukken I* 2016/17, 34550 VI, K, p. 4.

14 Bijlage bij *Kamerstukken II* 2015/16, 29628, 593. Zie ook de eerste voortgangsnota van dat programma, *Naar een effectieve en toekomstbestendige opsporing*, bijlage blg-774894 bij *Kamerstukken II* 2015/16, 29628, 643.

15 S. Huisman et al., *Handelen naar waarheid. Sterkte- en zwakteanalyse van de opsporing*, Amsterdam: 2016.

16 Zie voor een overzicht van de vele initiatieven bijv. de laatste twee 'Voortgangsbrieven politie': *Kamerstukken II* 2016/17, 29628, 717 en 754 en dan in het bijzonder bijlage blg-812143 bij nr. 717 (Voortgangsbericht opsporing en vervolging), en bijlage blg-828206 bij nr. 754 (Voortgangsbericht vorming nationale politie). Zie ook *Kamerstukken II* 2017/18, 29628, 760.

17 *Noodkreet Recherche. Waar blijft onze versterking?*, Nederlandse Politiebond 2018.

18 *Kamerstukken II* 2017/18, 29628, 760. In deze agenda zal o.m. aandacht worden besteed aan kwaliteitsverbetering van de opsporing, experimenten voor een toekomstbestendige opsporing en vervolging en overige specifieke afspraken tussen politie en OM.

9 N. Kop & R. van der Wal, *Recherchetoestanden. Een onderzoek naar de manier waarop in de dagelijkse recherchepraktijk met obstakels wordt omgegaan*, Apeldoorn: Politieacademie 2011 (niet openbaar gemaakt en niet door mij ingezien).

10 Lindeman, a.w. (2017), p. 139-140.

11 M. Princen, *De gekooide recherche*, Amsterdam: Prometheus Bert Bakker 2015.

Intussen staan de kwaliteit en de integriteit van de opsporing en de rol van de leden van het OM daarin al decennia ter discussie, met de IRT-affaire en de Schiedammer parkmoord als twee belangrijke ijkpunten.¹⁹ Oplossingen zijn enerzijds gezocht in regelgeving (de Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB)) en in verbeterprojecten als het Project Verbetering Opsporing en Vervolging (PVOV) en recent in de hiervoor genoemde maatregelen. Ik heb eerder al gesteld dat binnen die trajecten de intrinsieke toegevoegde waarde van de officier van justitie als magistraat niet voldoende is onderkend en in ieder geval onvoldoende is gedefinieerd²⁰ en vind dat dat nog steeds zo is.²¹ Aan de hand van alle hiervoor genoemde beleidsstukken kan niet goed worden geëvalueerd welke rol de individuele officier van justitie moet en kan hebben in de opsporing om tot een wezenlijke verhoging van de kwaliteit te komen. Bovendien is gebleken dat werkprocessen die als doel hebben het verbeteren van de kwaliteit (zoals reflectiekamer, 'zicht op zaken'-overleg en andere vormen van intervisie) het risico meebrengen dat aan 'windowdressing' wordt gedaan: een 'invuloefening',²² waarna kan worden overgegaan tot de 'orde van de dag'.²³ De officier gaat zich hierdoor meer als ambtenaar en werker gedragen ('zijn vakjes afgevinkt?'). Door dit vormelijke en inschikkelijke gedrag komt de autonome, magistratelijke blik in de verdrukking.

De meeste recente maatregelen zijn bovendien vooral gericht op de instrumentele kant van de strafvordering: een efficiënt waarheidsvindingsproces waarin effectief wordt opgespoord en waarin technologische ontwikkelingen kunnen worden bijgeëind.²⁴ De rechtsstatelijke dimensie komt een stuk minder nadrukkelijk aan bod. En dat vind ik een probleem. Toezicht op de opsporing door de rechter is, door de zeer terughoudende toepassing van de rechtsgevolgen als bedoeld in artikel 359a Sv, al een zorgenkind op zich.²⁵ Het toezicht op de opsporing op de zaken die niet voor de rechter komen (en dat betreft, afgaande op het OM-jaarbericht over 2016,

bijna de helft van de door het OM behandelde strafzaken), is niet transparant en, volgens sommigen, gebrekkig. Dit komt duidelijk naar voren in recent onderzoek naar toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden.²⁶ Uit de mond van een lid van de Hoge Raad is in dat onderzoek opgetekend dat het magistratelijke karakter van het OM is verminderd en dat het, mede door capaciteitsproblemen, gebrekkig zicht op de zaak heeft.²⁷ De bezuinigingen die in voorgaande jaren zijn doorgevoerd, lijken behoorlijke sporen te hebben nagelaten. Efficiency en instrumentele vakkundigheid lijken de bovenaan te voeren.

Omdat het strafprocesrecht nog zo zeer is georiënteerd op de traditionele procedure met de toets van de rechter achteraf, komt zo de rechtsbeschermende dimensie van de strafvordering in het geding. Als gezegd: die rechter komt er steeds vaker niet meer aan te pas, ook omdat strafvorderlijke bevoegdheden steeds meer als 'steunbevoegdheid' worden gebruikt in niet-strafrechtelijke procedures (zie paragraaf 5). Hoewel in de modernisering van het Wetboek van Strafvordering wel aandacht wordt besteed aan het verbinden van processuele sancties aan onrechtmatigheden in het kader van de buitengerechtelijke afdoening,²⁸ zie ik nog niet goed hoe de wetgever dit nu precies voor ogen heeft: er wordt in ieder niet specifiek gefocust op de rol van de officier van justitie in deze. Het lijkt vooralsnog een open eindje.

Hoe dan ook: het traditionele systeem van *checks and balances* werkt thans niet goed. Dat betekent bijvoorbeeld ook dat we geen zicht hebben op de zaken waarin de officier er wél keurig op toeziet dat de opsporing rechtsstatelijk en volgens de regels der kunst plaatsvindt. 'Je moet eens weten hoe vaak ik "nee" zeg', verzuchtte een officier van justitie onlangs nog tegen mij, 'dat ziet de buitenwacht nooit, want dan wordt er dus niet eens een verdachte aangehouden.'

3.2 Gezag over de inzet van politiecapaciteit: de strafrechtketen

Het gezag van de officier van justitie over de opsporing heeft niet alleen betrekking op de activiteiten van de politie in het kader van het opsporingsonderzoek. Het gezag speelt ook een rol bij de vraag in welke zaken géén onderzoek wordt gedaan: waar wordt de schaarse politiecapaciteit aan besteed? Dit is een diffuus terrein, dat deels samenhangt met het vervol-

19 Zie voor een uitgebreide beschrijving 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.

20 Lindeman, *a.w.* (2012), p. 225.

21 Lindeman, *a.w.* (2017), p. 277-282.

22 C.M.B. Liedenbaum et al., *Focus in de opsporing. Een onderzoek naar de implementatie van de maatregelen uit het Programma Versterking Opsporing en Vervolging en het Programma Permanent Professioneel tegen de achtergrond van het voorkomen van tunnelvisie*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers/WODC 2015, p. 357.

23 Huisman et al., *a.w.*, p. 25. Zie ook Lindeman, *a.w.* (2017), p. 162-163.

24 Zie bijv. ook G. van de Beek, 'Versterking logistiek in het strafproces en het nieuwe Wetboek van Strafvordering', *Trema* 2017, 7.

25 M. Samadi, 'Het toezicht op de strafvorderlijke overheid: een modern artikel 359a Sv?', *Platform Modernisering Strafvordering* 2018-6.

26 E. Devroe et al., *Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden*, Den Haag: WODC 2017. Over dit onderzoek: M. Malsch, 'Is het totaal meer dan de som der delen? Toezichtvormen op strafvorderlijk overheidsoptreden', *NJB* 2017/2278, p. 3132-3137.

27 Devroe et al., *a.w.*, p. 46-47.

28 Zie de MvT bij het conceptvoorstel voor Boek 4, p. 86, zie ook Samadi, *a.w.*, par. 3.

gingsbeleid (zie paragraaf 4 hierna). In mijn eigen onderzoek kwam naar voren dat de selectie van het zakenaanbod soms ondoorzichtig was en dat er een kennisgat was tussen de politie en het OM. Er bleken verschillende gremia (selectietafels, stuurploegen enzovoorts) te zijn waarin werd gesproken over de verdeling van de politiecapaciteit. In die gremia werden door de politie overzichten gepresenteerd van onderzoeken of van criminele samenwerkingsverbanden die onderzocht zouden kunnen worden. De bij deze overleggen aanwezige officieren van justitie ('verwervingsofficieren') gaven regelmatig aan dat zij eigenlijk blind moesten varen op de overzichten zoals deze door de politie werden gepresenteerd. Van een goede aansluiting van de werkprocessen van het OM op die van de politie was lang niet altijd sprake. Andere officieren gaven aan dat, zeker op het gebied van de veelvoorkomende criminaliteit, van enige planning of selectie nauwelijks sprake was: er werd domweg aangiftegerelateerd gewerkt en 'heterdaadjes' gingen eigenlijk altijd voor. Binnen het selectieproces werden officieren dus voor voldongen feiten gesteld. De officier als werker en de officier als ambtenaar botsten hier met de officier als magistraat: gewoon de bovenste zaak van de stapel pakken is, zeker als deze zaak past binnen het nationaal of lokaal vastgestelde beleid, een stuk eenvoudiger en minder arbeidsintensief dan eerst wikken en wegen welke van de aangeboden zaken het meest in aanmerking komt. Van een efficiënt en effectief proces bleek vaak geen sprake, terwijl de moeizame relatie tussen de politie en het OM af en toe pijnlijk aan de orde kon komen.²⁹

In de tussentijd is er veel geïnvesteerd in 'de strafrechtketen', mede met het oog op deze selectieproblematiek. Hier speelt de ZSM-werkwijze een belangrijke rol. In de literatuur zijn al vele beschouwingen gewijd aan deze werkwijze en inmiddels is het nodige (empirische) onderzoek gedaan.³⁰ Als het gaat om de selectie van strafzaken, is een van de zorgen dat de ZSM-werkwijze geen sterk filterend vermogen heeft en in sommige gevallen zelfs een aanzuigende werking lijkt te hebben: vergrijpen die eerst niet in de strafrechtketen terechtkwamen, komen dat nu wel.³¹

Een mijns inziens onderbelicht aspect in de discussie omtrent de inzet van opsporingscapaciteit is het zogenoemde politie-

sepot. Ten tijde van mijn onderzoek werden zaken door het OM teruggestuurd naar de politie teneinde daar de zaak te laten seponeren. Het College van P-G's heeft het politiesepon echter afgeschaft.³² De politie mag alleen in zogenaamde VVC-zaken³³ waarin geen verdachte is geïdentificeerd nog besluiten om de zaak 'op te leggen' (vroegtijdig staken van opsporingsactiviteiten). De wel of niet geïdentificeerde verdachte is een onduidelijk onderscheid. Hoe goed moet de politie haar best doen om een verdachte te identificeren? Voorbeelden uit de media maken duidelijk dat er gevallen zijn waarin voldoende informatie voorhanden blijkt om een verdachte te identificeren, maar waarin de politie in eerste instantie de zaak toch niet oppakt of afziet van verdere opsporing.³⁴ Ook hier is het risico groot dat de kennisvoorsprong die de politie heeft ten opzichte van de officier van justitie uiteindelijk de doorslag geeft: hoe moet de officier van justitie nou controleren of er wel of geen indicatie is van wie een potentiële verdachte zou kunnen zijn?

Los daarvan: in deze VVC-zaken heeft de politie nog steeds behoorlijk veel ruimte om te bepalen of wel of geen politiecapaciteit wordt ingezet. De facto lijkt dan toch nog steeds sprake van een politiesepon.³⁵ Ook de Minister van Justitie en Veiligheid laat zich in de memorie van toelichting bij het concept voor Boek 3 van het Wetboek van Strafvordering in die zin uit:³⁶

'De politie heeft – met inachtneming van het kader van de aanwijzing en gemaakte afspraken in het driehoeksoverleg – evenwel een grote beleidsvrijheid bij het bepalen van de zaken waarin al dan niet een opsporingsonderzoek wordt gestart.'

Van rechtstreeks gezag door het OM is op dit punt geen sprake. Dat kan ook niet in alle gevallen, maar dan moet er wel een duidelijker kader zijn. In dit verband wordt gedacht aan een meer nadrukkelijke rol voor (daartoe specifiek

29 Lindeman, a.w. (2017), p. 166-178.

30 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.

31 M. Simon Thomas et al., *Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, Utrecht: Universiteit Utrecht 2016, p. 130 en 134.

32 Aanwijzing voor de opsporing, *Strct.* 2013, 35757.

33 VVC staat voor veel voorkomende criminaliteit.

34 Te denken valt bijv. aan de 'Hoornse zedenzaak', waarin een vrouw aanvankelijk zelf de man die haar vermoedelijk had aangerand kon opsporen omdat hij ook haar mobiele telefoon had meegenomen. Nu betrof dit natuurlijk geen 'VVC'-zaak maar een 'HIC'-zaak (*high impact crime*). Ook ten aanzien van VVC is hetzelfde voorbeeld goed denkbaar.

35 J.M.W. Lindeman, 'De hulpofficier van justitie "nieuwe stijl" en de modernisering van het Wetboek van Strafvordering', *Platform Modernisering Strafvordering* 2018-5, par. 6.2 bevat een uitgebreidere beschouwing op de verwarring over het politiesepon.

36 MvT bij het conceptvoorstel voor Boek 3 van het Wetboek van Strafvordering, p. 10. Het is overigens verwarrend dat de minister in deze MvT (en die bij Boek 2) doet voorkomen alsof het politiesepon niet door het College van P-G's in de ban is gedaan.

geschoolde) hulpofficieren van justitie.³⁷ Wat daarvan zij: binnen het huidige beleid roept het afschaffen van het politiese pot, ook in het kader van het vervolgingsbeleid van het OM, vooral vragen op (zie paragraaf 4).

3.3 *Het magistratelijke gezag van de officier van justitie*

Niet in alle situaties is er sprake van daadwerkelijk gezag over de politie door het OM. Door moeizame verhoudingen, grote regio's en te beperkte capaciteit is effectieve aansturing moeilijk. Het OM heeft ook geen volledig beeld van de zakenvoorraad. Ik heb in de afgelopen jaren weinig aanknopingspunten gezien voor de aanname dat het vormelijke en inschikkelijke gedrag dat ik op dit punt ten tijde van mijn observaties waarnam, is veranderd. Mede door bezuinigingen, reorganisaties en de invoering van de Nationale Politie is er ontegenzeggelijk ingeleverd op de kwaliteit. Dat is signaleerd en dat wordt aangepakt. Intussen worden strafvorderlijke bevoegdheden niet altijd meer gebruikt als onderdeel van een rechtlijnig proces dat van verdenking via opsporing naar vervolging en berechting leidt. Hierdoor ontstaat een leemte in het traditionele systeem van checks and balances. Door alle ontwikkelingen ligt al langere tijd zoveel druk op de organisatie (zowel aan de zijde van de politie als aan de zijde van het OM), dat het adagium vooral lijkt te zijn: 'roeien met de riemen die we hebben'. Dat zijn gevaarlijke situaties, waarin de vereiste distantie ten opzichte van de politie in het geding kan komen. Het is nog niet zo lang geleden dat naar aanleiding van de Schiedammer Parkmoord de boel bij het OM behoorlijk op zijn kop is gezet. Toen werd nog hardop beleden dat officieren van justitie magistratelijk moesten optreden (overigens zonder de inhoud van die magistratelijkheid duidelijk te adresseren).³⁸ In alle hiervoor aangehaalde verbeterplannen is het met een vergrootglas zoeken naar passages waarin die magistratelijkheid nadrukkelijk wordt benoemd.

4. Het OM en vervolgingsbeleid

4.1 *Beleidsvorming door het OM*

Van de Bunt waarschuwde in de jaren tachtig voor het OM als beleidsvoerend orgaan. In mijn proefschrift laat ik zien dat het College van P-G's op het beleidsmatige vlak in de laatste decennia doorgaans schouder aan schouder optrekt met de regering. Regeringsbeleid ten aanzien van criminaliteitsbeheersing harmonieert met het beleid van het OM, waarbij het niet altijd makkelijk is om te bepalen wie 'in the lead' is bij het proces van de beleidsvorming. De formele weg

(de minister geeft aanwijzingen op grond van art. 127 Wet RO) lijkt in ieder geval zelden of nooit te worden bewandeld. Het OM is een belangrijke partner geworden in de vorming en de uitvoering van het regeringsbeleid, maar een transparant proces is er niet.³⁹

Beleidsvorming vindt echter niet alleen plaats op het gebied van criminele politiek (bijvoorbeeld meer investeren in 'afpakken' van crimineel vermogen of het aanpakken van mensenhandel). Veel beleidsregels van het OM hebben ook betrekking op een evenwichtige en gelijke benadering van (veelvoorkomende) strafzaken. Ook daar zijn belangrijke ontwikkelingen te zien. Vervolgingsbeleid rond 1980 betekende: welke strafzaken seponeren we omdat we onvoldoende capaciteit hebben? Er zijn jaren geweest waarin de helft van de strafzaken middels een onvoorwaardelijk beleidssepot werd afgedaan!⁴⁰ In de afgelopen decennia is fors geïnvesteerd in de mogelijkheden om het volume van zaken die buitengerechtelijk kunnen worden afgedaan te vergroten. In de eerste plaats is medio jaren tachtig de mogelijkheid om te transigeren drastisch toegenomen. Daarnaast is, zeker sinds artikel 126 Wet RO in 1999 in werking trad, de mogelijkheid om de vervolgings- en afdoeningsbeslissingen te mandateren van cruciaal belang gebleken. Het College van P-G's, verantwoordelijk voor 'richtige opsporing en vervolging' (art. 8 en 140 Sv) vaardigt richtlijnen voor de strafvordering uit, die 'normatieve uitgangspunten voor het transactie- en requireerbeleid' bevatten.⁴¹ Het zijn deze richtlijnen voor de strafvordering waar we aan denken als we het over het vervolgingsbeleid hebben.⁴²

4.2 *Het vervolgingsbeleid in de praktijk: opkomst en ondergang van BOS/Polaris en de introductie van ZSM*

In de eerste vijftien jaar van de 21ste eeuw is op grote schaal gebruikgemaakt van het zogenaamde BOS/Polaris-systeem,⁴³ een fijnmazig netwerk van richtlijnen dat met behulp van een geautomatiseerd systeem kon worden toegepast door mandatarissen. In zogenoemde standaardzakenteams werden door Administratief Juridisch Medewerkers (AJM's) en parketsecretarissen dossiers beoordeeld, waarna met behulp van het

37 Lindeman, *a.w.* (2018), par. 6.2 en 6.3.

38 Lindeman, *a.w.* (2012), p. 224-225.

39 Lindeman, *a.w.* (2017), p. 81-86.

40 Lindeman, *a.w.* (2017), p. 53.

41 Instructie van het College van procureurs-generaal, registratienr. 2007/006, geldig t/m 31 december 2011, deze instructie is niet gepubliceerd, een meer recente versie van de instructie is mij niet bekend.

42 Zie over het begrip 'beleidsregels', dat uiteenvalt in 'aanwijzingen', 'richtlijnen', 'instructies' en 'handleidingen', Lindeman, *a.w.* (2017), p. 71-73.

43 Zie Lindeman, *a.w.* (2017), p. 73 e.v. voor een nadere beschrijving van dit systeem.

BOS/Polaris-systeem werd besloten tot een vervolgings- of afdoeningsmodaliteit. Ik heb gesignaleerd dat deze mandatarissen op grote afstand van de officieren van justitie hun werk deden, waardoor magistrataal toezicht ontbrak. Gezien de mandaatconstructie vond ik dat problematisch: de mandans (formeel gezien is dat de hoofdofficier van justitie) is immers verantwoordelijk voor de genomen beslissingen en het zijn nu juist de vervolgings- en afdoeningsbeslissingen waarin de discretionaire ruimte van de officier van justitie (het opportuniteitsbeginsel) zo nadrukkelijk aanwezig is. Officieren van justitie signaleerden bij de mandaatconstructie tekortkomingen zoals een gebrek aan zaak-eigenaarschap en slecht voorbereide zaken op de zitting. Bovendien was er de vrees dat de dossiers die ten grondslag lagen aan door het standaardzakenteam uitgevaardigde (en door de verdachte braaf betaalde) transacties wellicht ook onder de maat zouden zijn. Officieren legden zich doorgaans neer bij deze bedenkingen: te druk.⁴⁴

Uiteindelijk is door het College van P-G's met de ZSM-werkwijze een koerswijziging ingezet. Deze werd voornamelijk noodzakelijk geacht vanwege het gebrekkig functioneren van de strafrechtketen (in 2012 door de Algemene Rekenkamer op de kaart gezet,⁴⁵ maar binnen het OM vermoedelijk al eerder in beeld). De ZSM-werkwijze is een radicale breuk met het verleden gebleken. Het BOS/Polaris-systeem werd afgeschaft en het contingent van (lager opgeleide) AJM's is aanzienlijk geslonken.⁴⁶ De nieuwe richtlijnen voor strafvorderingen blijven echter onverkort belangrijk. De figuur van de assistent-officier van justitie is geïntroduceerd: een parketsecretaris die idealiter de op de ZSM-dienst door hem/haar beoordeelde strafzaken als officier van justitie op zitting behandelt.⁴⁷ Met deze wijziging is onder meer beoogd de hiervoor gesignaleerde tekortkoming (slecht voorbereide zaken op zitting) het hoofd te bieden. Op de werkwijze van (met name) de buitengerechtelijke afdoening is zijdens de P-G bij de Hoge Raad echter veel kritiek geuit.⁴⁸ Nadruk-

kelijk is aangetoond dat de kwaliteit van de besluitvorming onvoldoende was: vervolgings- en afdoeningsbeslissingen werden niet gedragen door het onderliggende dossier. Doorlooptijden van het behandelen van verzet tegen strafbeschikkingen bleken veel te lang. Sindsdien is er hard gewerkt aan verbetermaatregelen, waarvan we hopelijk op afzienbare termijn kunnen zien of deze hebben gewerkt of niet.⁴⁹

We hebben ook geen zicht op zaken waarin de officier er wel keurig op toeziet dat opsporing rechtsstatelijk en volgens de regelen der kunst plaatsvindt.

4.3 Hoe moet het verder met het vervolgingsbeleid (en dan vooral de buitengerechtelijke afdoening)?

Nu is het natuurlijk mooi dat in de afgelopen jaren eens goed is gekeken naar de kwaliteit van de afdoening van de – oneerbiedig genoemd – bulkzaken. Het is, zeker gezien mijn observaties, echter jammer dat vergelijkbaar onderzoek ten aanzien van het gebruik van het BOS/Polaris-systeem nooit is gedaan. Dan waren inhoudelijke uitspraken over de vraag of de ZSM-werkwijze tot een verbetering heeft geleid mogelijk geweest. Nu moeten we het vooral doen met cijfers en die cijfers roepen op dit moment vooral veel vragen op. Dat komt niet in de laatste plaats doordat, min of meer tegelijk met de grootschalige invoering van de ZSM-werkwijze, het College van P-G's het politiesepot in de ban heeft gedaan (zie paragraaf 3.2). In de afgelopen jaren is, na een eerdere significante afname, bijvoorbeeld een forse stijging in het aantal beleidssepots te zien.⁵⁰ Een mogelijke verklaring daarvoor is dat het OM nu zelf de zaken moet seponeren die eerder middels een politiesepot werden afgedaan. Zeker weten doen we dat echter niet. Ook het aantal voorwaardelijke sepots stijgt. De verklaring daarvoor zou kunnen zijn dat in het kader van ZSM het instrumentarium van de strafbeschikking soms niet de mogelijkheden biedt voor een passende afdoening. De 'vormvrije' figuur van het voorwaardelijk sepot is dan

44 Lindeman, a.w. (2017), o.a. p. 219 e.v., 235-239 en 285-286. Over de mandaatconstructie ook J.M.W. Lindeman, 'Redelijk handelende officieren en de vervolgingsbeslissing', in: C. Kelk, F.G.H. Kristen & F.A.M.M. Koenraadt (red.), *Veelzijdige gedachten* (Brants-bundel), Den Haag: Boom Lemma 2013, p. 283-295.

45 Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de strafrechtketen*, 29 februari 2012 (*Kamerstukken II 2011/12*, 33173, 2).

46 Zie bijv. het OM-jaarbericht 2016, p. 66. Zie ook N.L. Holvast & J.M.W. Lindeman, 'De onttovering van de magistratuur. Reacties op de organisatorische ontwikkelingen bij het openbaar ministerie en binnen de rechtspraak', in: R. Staring, R. van Swaaningen & K. van Wingerde (red.), *Over de muren van stilzwijgen* (Van de Bunt-bundel), Den Haag: Boom criminologie, p. 315-328.

47 Uitgebreider over deze functie: Lindeman, a.w. (2017), p. 274 e.v.

48 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; G. Knigge & M. Peters, *Beproefd verzet. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij de afhandeling van het verzet tegen een OM-strafbeschikking*, Den Haag: Procureur-generaal bij de Hoge Raad 2017; G. Knigge & M. Peters, *Wordt vervolgd: beschikt en gewogen*, Den Haag: Procureur-generaal bij de Hoge Raad 2017.

49 Zie voor een overzicht van de maatregelen de reactie van de Minister van J&V op de rapporten van de P-G: *Kamerstukken II 2017/18*, 29279, 299.

50 OM jaarbericht 2016.

aantrekkelijk.⁵¹ Hiermee zou ook de al eerder genoemde aanzuigende werking van de ZSM-werkwijze kunnen worden verklaard: zaken waarvoor in het verleden de transactie of strafbeschikking geen goede oplossing bood, komen middels voorwaardelijke septs toch in het strafrechtelijke traject. Ook dit zijn vooralsnog veronderstellingen die niet concreet onderbouwd kunnen worden. Zeer onlangs heeft de minister in de Tweede Kamer nog de toezegging gedaan dat verdiepend onderzoek zal worden gedaan naar de cijfers zoals die nu door het OM en het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) worden verstrekt, zodat een beter inzicht wordt verkregen in de zaken waarin (voorwaardelijk) wordt geseponneerd en waarin wordt vervolgd.⁵² Dergelijk onderzoek lijkt mij uitermate nuttig en biedt hopelijk handvatten om veel duidelijker in kaart te brengen hoe de verschillende sepotmethoden zich tot elkaar verhouden, waarbij dan ook de onduidelijkheid over het politiesept kan worden geadresseerd.

Ik denk dat we hiermee bij de kern komen van wat er moet gebeuren rondom het vervolgingsbeleid van het OM. Het vaststellen van de wijze waarop het OM invulling zou moeten geven aan zijn 'poortwachtersfunctie' is alleen mogelijk als nauwkeurig in kaart wordt gebracht hoe het OM het nu doet. De minister heeft in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering in de contourennota al vastgesteld dat het Wetboek van Strafvordering op het vlak van het vervolgingsbeleid gedateerd is en dat het wellicht nodig is de bijzondere verantwoordelijkheid van het College van P-G's inzake de 'richtige opsporing en vervolging' (art. 8^o art. 140 Sv) nader te regelen.⁵³ In de concepten van de nieuwe wet is hiervan echter niets terug te zien:⁵⁴ in artikel 1.3.1.1 wordt nu geregeld dat het college waakt voor 'behoorlijke opsporing en vervolging', zonder dat in de MvT nog wordt toegelicht waarom is afgezien van de in de contourennota gesuggereerde nadere regeling. In de MvT bij het concept voor Boek 3 wordt verder aangegeven dat nadere besluitvorming over eventuele wijzigingen in de inrichting van de buitengerechtelijke afdoening plaatsvindt als reeds lopend onderzoek naar de praktijk van de buitengerechtelijke afdoening is afgerond.⁵⁵ Daarbij wordt, naast de onderzoeken

van de P-G bij de Hoge Raad, in ieder geval bedoeld op het onderzoek naar de Wet OM-afdoening,⁵⁶ dat, naar ik in de wandelgangen heb begrepen, in het voorjaar 2018 zou moeten worden opgeleverd.

Mijns inziens moet in dit verband ook nadrukkelijk worden gekeken naar de mandaatconstructie van artikel 126 Wet RO. Mijn observaties wijzen uit dat er in de periode voorafgaand aan de ZSM-werkwijze op grote schaal gebruik werd gemaakt van deze constructie, maar dat het maar zeer de vraag is of er van een goed werkend mandaat, met de daarbij behorende checks and balances, sprake was. Enerzijds is met de ZSM-werkwijze aan dit probleem een eind gemaakt. Anderzijds worden de mandatarissen nog steeds gebruikt (zeker binnen het parket CVOM)⁵⁷ en kunnen mandatarissen in sommige gevallen ook assistent-officier van justitie worden: een figuur die in het geheel niet in de wet is geregeld. Uit de Wet RO volgt dat de taken en bevoegdheden van het OM worden uitgeoefend door het College van P-G's en de leden van het OM: magistraten.⁵⁸ De mandatarissen vallen hier, zolang zij niet zijn benoemd als assistent-officier, niet onder,⁵⁹ maar ook zij moeten natuurlijk een magistratelijke attitude hebben. Zowel uit het veldwerk voor mijn promotie-onderzoek als uit gesprekken die ik naderhand met leden van het OM en mandatarissen heb gevoerd, blijkt dat er weinig gedachtevorming is over de wijze waarop invulling moet worden gegeven aan dit aspect van het werk van mandatarissen/assistent-officieren. Daarbij hangt al jaren de discussie in de lucht of, en zo ja, op welke wijze, ruimere (rechterlijke) toetsing van de vervolgingsbeslissing mogelijk zou moeten zijn en in welke mate in die toetsing een rol speelt dat de beslissing al dan niet is genomen door een 'lid' van het OM.⁶⁰

51 J.H. Crijns & R.S.B. Kool, 'Afscheid van de klassieke strafrechtelijke procedure?', in: *Afscheid van de klassieke procedure* (Handelingen Nederlandse Juristen-Vereeniging, nr. 1), Deventer: Kluwer 2017, p. 265-357, aldaar p. 284. Zie ook N.G.H. Verscharen, 'Betekenisvol straffen', *Strafblad* 2017, p. 561-562.

52 *Handelingen II* 2017/18, 101, item 4.

53 Contourennota Modernisering Strafvordering (*Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 278), p. 36.

54 Zie ook Lindeman, *a.w.* (2017), p. 268.

55 MvT bij het concept voor Boek 1 Sv, p. 113-114.

56 www.wodc.nl/onderzoeksdatabase/2729-evaluatie-wet-om-afdoening.aspx.

57 De P-G bij de HR constateerde ook tekortkomingen in de wettelijke grondslag voor de mandaatconstructie die door het parket CVOM werd gebruikt. Ik laat dit aspect verder rusten en volsta met de opmerking dat de geconstateerde problemen het hoofd zijn geboden in de Wet van 6 december 2017 (*Stb.* 2017, 489), waarin o.a. art. 9 Sv wordt gewijzigd (i.w.tr. nog onbekend), zie ook de eerder al aangehaalde reactie van de Minister van J&V, *Kamerstukken II* 2017/18, 29279, 299, p. 4.

58 Lindeman, *a.w.* (2017), p. 62.

59 Assistent-officieren worden benoemd als 'plaatsvervangend officier enkelvoudige zittingen', waarmee zij rechterlijk ambtenaar zijn (art. 1 aanhef en onderdeel b onder 7^o Wet RO).

60 H.G. van de Wilt, 'Rechterlijke toetsing van de vervolgingsbeslissing. Een korte verkenning van en vergelijking met het internationale recht', *DD* 2017/55; Lindeman, *a.w.* (2017), p. 233-234; G. Knigge, 'Van vervolging en willekeur', *Themis* 2016, p. 225-226; Lindeman, *a.w.* (2013), p. 289 e.v.

Er moet klare wijn worden geschonken over het politiesepot. Het hiervoor reeds besproken programma Herijking Opsporing zal ook in dit verband van belang blijken: nadrukkelijke betrokkenheid van de politie bij de vervolgingsbeslissingen is onontkoombaar. Daarvoor zijn natuurlijk allerlei praktische (verbeter)maatregelen nodig. Er moet echter veel beter (en transparanter) worden nagedacht over de verhouding tussen officieren van justitie en politiemedewerkers. Uit plannen van de regering en uit voorstellen die zijn gedaan in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering, blijkt dat hier ook nadrukkelijk een taak wordt toebedacht aan de hulpofficier van justitie (zie bijvoorbeeld het voorgestelde art. 1.3.3.6). Ik kan mij daar veel bij voorstellen, maar heb elders al uitvoerig uiteengezet dat dan wel nadrukkelijke bezinning moet plaatsvinden op meer rechtsstatelijke inbedding.⁶¹

5. Optimum remedium of ultimum remedium?

Zowel in verband met de ZSM-afdoening als in verband met de bestrijding van ondermijnende criminaliteit is in de laatste jaren geregeld naar voren gekomen dat het OM het strafrecht niet (altijd) meer ziet als een instrument dat als ultimum remedium moet worden ingezet. Het strafrecht zou eerder als optimum remedium hebben te gelden.⁶²

'(...) een onderdeel van de interventiestrategie [dat] kan worden ingezet ten behoeve van een strafrechtelijke interventie, maar ook om andere ketenpartners, zoals het bestuur of de belastingdienst – op basis van de resultaten van het strafrechtelijk onderzoek – in staat te stellen te interveniëren.'

Procureur-generaal Van Wijk bracht het als volgt onder woorden:⁶³

'(...) de huidige tijd [vraagt] steeds meer om een "optimum remedium" ofwel, kiezen voor een aanpak die het best bijdraagt aan het oplossen van maatschappelijke problemen. Daarbij moeten wij ons niet beperken tot de eigen keten, maar juist de samenwerking aangaan met partijen van buiten, zoals bijvoorbeeld de zorgketen of de gemeenten. De maatschappelijke behoefte moet daarbij centraal staan.'

'Ketensamenwerking' en 'integrale aanpak' zijn inmiddels de nieuwe toverwoorden. De 'strafrechtketen' is een entiteit geworden met een directeur en een eigen website: www.strafrechtketen.nl. Die website leert dat er niet alleen een directie is, maar ook een Bestuurlijk Ketenberaad,⁶⁴ een Landelijk Ketenberaad en Regionale Ketenberaden.⁶⁵ Naast deze strafrechtketen bestaan voor de bestrijding van georganiseerde (of: 'ondermijnende') criminaliteit al wat langer de landelijke en regionale informatie- en expertisecentra (LIEC en RIEC). En dan zijn er natuurlijk nog talloze ad-hoc-convenanten tussen (lokale) overheden, toezichthouders, private partijen, politie en justitie: het is een hele bureaucratie op zich geworden.

Bij gebruik van strafrecht als optimum remedium is de magistratelijheid van de officier van justitie van ongekend belang.

Een georganiseerde overheid tegenover de georganiseerde misdaad: daar kun je moeilijk wat op tegen hebben. Dat in het kader van deze samenwerkingsverbanden eenzijdig is besloten dat het strafrechtelijke instrumentarium naar believen kan worden ingezet als het het meest effectieve middel lijkt, omdat de 'maatschappelijke behoefte' centraal moet staan, vind ik wat lastiger te accepteren. Strafrecht als ultimum remedium is niet zomaar een tegeltjeswijsheid, maar een fundamentele gedachte. Uiteraard is het al langer zo dat de ultimum remedium-gedachte niet altijd meer even vanzelfsprekend opgeld doet. De discussie over 'voorwaarden voor strafbaarstelling' houdt ons al jaren bezig.⁶⁶ Hoe vanzelfsprekend is het inzetten van strafvorderlijke bevoegdheden om potentiële terroristische activiteiten te verstoren of (als straks de Wet computercriminaliteit III in werking is getreden) om gegevens ontoegankelijk te maken? Punitieve handhaving buiten het strafrecht vinden we inmiddels heel gewoon (met name de bestuurlijke boete). Waar deze handavingsmecha-

61 Lindeman, *a.w.* (2018).

62 Zie bijv. de meest recente versie van de *Aanwijzing voor de opsporing* (Stcrt. 2013, 35757). Zie ook Lindeman, *a.w.* (2017), p. 273 e.v. en J.J.H. Beckers, *Tussen ideaal en werkelijkheid. Een empirische studie naar de strafrechtelijke aanpak van organisatiecriminaliteit in Nederland* (diss. Rotterdam), Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam 2017, p. 57-59.

63 J. Olierook & L. Nagy, 'Strafrechtketen: van ultimum remedium naar optimum remedium' (interview met P. Hennephof en A. van Wijk), *Audit Magazine* 2016, nr. 3, p. 27-30.

64 Waaraan politie, OM, Rechtspraak, de directeur Wetgeving en Juridische Zaken van het ministerie van J&V en de betrokken directie-generaal van J&V deelnemen. Dit is een beraad van de strafrechtketen waarin afspraken worden gemaakt over de samenwerking en de prestaties van de strafrechtketen.

65 Zie www.strafrechtketen.nl/onderwerpen/bestuurlijk-ketenberaad en www.strafrechtketen.nl/onderwerpen/bestuurlijk-ketenberaad/documenten/besluiten/2017/08/02/rol-van-de-directie-strafrechtketen.

66 Zie o.m. C.P.M. Cleiren et al. (red.), *Criteria voor strafbaarstelling in een nieuwe dynamiek*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012; J.H. Crijns, 'Strafrecht als ultimum remedium. Levend leidmotief of archaïsch desideratum?', *Ars Aequi* 2012, p. 11-18; J. Ouwerkerk, *Herijking van uniestrafrecht* (oratie Leiden), Den Haag: Boom juridisch 2017.

nismen voorheen nog redelijk van elkaar gescheiden konden worden gehouden (hoewel fenomenen als sfeercumulatie en sfeerovergang ook al geruime tijd voor hoofdbrekens zorgen), is in de huidige integrale aanpak niet uitgesloten dat éérst zo veel mogelijk informatie bijeen wordt geharkt en dat daarna pas wordt gekeken wat er allemaal mee kan. Een en ander manifesteert zich ook nadrukkelijk in de transnationale samenwerking, met name binnen de Europese Unie.⁶⁷ Ik snap natuurlijk ook wel dat de ultimatum remedium-gedachte in die werkwijze niet meer zo heel praktisch is. Om haar dan maar zomaar terzijde te schuiven, gaat wel weer heel ver. Het gevaar van *détournement de pouvoir* is reëel: alweer een rapport van de P-G bij de Hoge Raad laat zien dat, alle goede bedoelingen ten spijt, het delen door het OM van in het strafrechtelijke domein vergaarde informatie ten behoeve van civielrechtelijke dwangopnamen (BOPZ) niet altijd een wettelijke grondslag heeft omdat de wetgeving niet is toegesneden op de taak die het OM zich hier heeft toebedacht.⁶⁸

Bovendien: als dan aan dergelijke fundamenten getornd moet worden, dan wel graag met een duidelijke visie. Bij gebruik van strafrecht als optimum remedium is de magistratelijheid van de officier van justitie van ongekend belang: zolang niet vaststaat dat er voor de belanghebbenden uiteindelijk de mogelijkheid is om het gebruik van de strafvorderlijke instrumenten ten gronde te laten toetsen, hebben de officieren van justitie een dure plicht om de rechtsstatelijkheid te bewaken. Of, en zo ja, op welke wijze, binnen het OM op dit vlak aan enige gedachtevorming is gedaan, is voor de buitenwacht niet duidelijk. Op welke wijze worden officieren van justitie geacht hun magistratelijke attitude in dit verband toe te passen? Neem bijvoorbeeld een bevel gegevensverstrekking (art. 126nd Sv). Die gegevens kunnen uiteindelijk vooral bestemd zijn voor besluitvorming in een ander traject. Het is makkelijk gedaan, maar welke toets is er nog als de strafrechter er niet meer aan te pas komt? Het huidige strafprocesrecht is er niet op toegerust dat naar believen modules worden uitgelicht ten behoeve van maatregelen die uiteindelijk beheerst worden door andere rechtsgebieden.

67 M.J.J.P. Luchtman, *Transnationale rechtshandhaving* (oratie Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017; J.M.W. Lindeman & M.J.J.P. Luchtman, 'Europees strafrecht als ultimatum remedium?', in: A.A. Franken et al. (red.), *Constance waarden* (Kelk-bundel), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 331-340.

68 T.N.B.M. Spronken & P.C. Koopmans, *Gedeelde informatie. Over de naleving van de wet door het openbaar ministerie bij het toevoegen van strafvorderlijke, justitiële en politieke gegevens aan het Bopz-dossier*, Den Haag: Procureur-generaal bij de Hoge Raad 2017.

6. De rol van het OM in de voorlopige hechtenis

In de afgelopen jaren is veel gediscussieerd over de praktijk van de voorlopige hechtenis in Nederland. Een enkele keer is zelfs gesteld dat Nederland binnen Europa tot de koplopers van de toepassing van de voorlopige hechtenis zou behoren.⁶⁹ De Algemene Rekenkamer heeft onlangs aangegeven dat het cijfermateriaal dat doorgaans wordt gebruikt om die stelling te onderbouwen⁷⁰ met de nodige omzichtigheid moet worden benaderd: een zinvolle kwantitatieve vergelijking zou niet mogelijk zijn. De stelling dat Nederland koploper zou zijn in Europa wat betreft het aandeel van gedetineerden in voorlopige hechtenis ten opzichte van de totale gevangenenpopulatie, kan volgens de Rekenkamer dan ook 'niet worden bewezen of ontkracht'.⁷¹ Bij het OM ging, naar verluidt, de vlag uit: eindelijk was er munitie om al die advocaten die zich op deze cijfers beroepen van repliek te dienen (de woorden 'of ontkracht' waren kennelijk even gemist). Nu geloof ik ten eerste niet dat iemand ooit heeft beweerd dat Nederland *de* koploper zou zijn en daarnaast ontcom je zelfs met het rapport van de Algemene Rekenkamer in de hand niet aan de conclusie dat het percentage in Nederland relatief hoog is. Bovendien spreken de cijfers ook zonder Europese vergelijking prima tot de verbeelding: dik 40% van de Nederlandse gedetineerden is voorlopig gehechte.⁷² Dat is gewoon veel en roept, zeker ook vanwege het feit dat het regime voor voorlopig gehechten strikter is dan voor veroordeelden, op zichzelf al indringend de vraag op hoe dit percentage zich verhoudt tot de onschuldpresumptie en de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.⁷³

De discussie in Nederland heeft zich steeds voornamelijk gericht op de rol van de rechter, zeker nadat drie Rotterdamse rechters in dit tijdschrift de noodklok luidden over de wel heel ruimhartige benadering door de zittende magistratuur van de vorderingen tot voorlopige hechtenis.⁷⁴ Onderzoek

69 J. uit Beijerse, 'Naar een bij onschuldpresumptie passend systeem van voorlopige hechtenis. De lessen van Europa en van de klassieke rechtsgeleerden', *Strafblad* 2008, p. 465-487; A.H. Klip, 'Voorlopige hechtenis', *DD* 2012/8, p. 83-93.

70 Bijv. de zgn. SPACE-statistieken van de Raad van Europa.

71 Algemene Rekenkamer, *Voorarrest: verdachten in de cel. Een kwantitatieve analyse van inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis*, Den Haag: 2017.

72 Dienst Justitiële Inrichtingen, *DJI in getal 2012-2016*, juli 2017.

73 In deze zin al: Uit Beijerse, *a.w.*, p. 465-487.

74 J.H. Janssen, F.W.H. van den Emster & T.B. Trotman, 'Strafrechters over de praktijk van de voorlopige hechtenis. Een oordeel van de werkvloer!', *Strafblad* 2013, p. 430-444.

door bijvoorbeeld Stevens,⁷⁵ Crijns, Leeuw en Wermink,⁷⁶ en het College voor de Rechten van de Mens⁷⁷ focuste zich vooral op de rechters en leidde steevast tot hetzelfde oordeel: de rechter besluit relatief makkelijk tot voorlopige hechtenis en motiveert deze beslissing onvoldoende. Een voorwaardelijke schorsing van voorlopige hechtenis wordt bovendien niet snel toegepast.⁷⁸ Zeer onlangs heeft Van den Brink andermaal laten zien dat de Nederlandse praktijk ook ten aanzien van jeugdige verdachten voor verbetering vatbaar is.⁷⁹

Minder nadrukkelijk is stilgestaan bij de rol van het OM, terwijl de officier van justitie toch degene is die de procedure naar voorlopige hechtenis in gang zet en daarbij een enorme discretionaire ruimte heeft. Tijdens mijn observaties heb ik mij erover verbaasd hoe routineus officieren soms tot een voorgeleiding besloten: het waren beslissingen die in een 'split-second' en op basis van vaak beperkte informatie werden genomen.⁸⁰ Zo ontstaat het beeld dat officieren makkelijk voorgeleiden en rechters makkelijk instemmen met de voorlopige hechtenis.

In januari van dit jaar is het DETOUR-project afgerond: een groot vergelijkend onderzoek naar de praktijk van de voorlopige hechtenis in zeven EU-landen, waaraan wij met de Universiteit Utrecht participeerden. Uit het Nederlandse landenrapport⁸¹ en het uiteindelijke vergelijkende rapport⁸² blijkt dat in Nederland (en Oostenrijk en België) voorlopige hechtenis vooral om preventieve redenen wordt toegepast (recidivegevaar), terwijl in landen als Duitsland, Ierland en Litouwen juist het veiligstellen van het onderzoek ter

terechtzitting belangrijker wordt gevonden (vluchtgevaar). Oneigenlijke motieven als 'voorbstraffing' (de verdachte een lesje leren) spelen met name in de meer op preventie georiënteerde landen een rol.

Ook zonder wetswijziging kunnen officieren vandaag al beginnen met een fundamenteel andere benadering van de praktijk van de voorlopige hechtenis.

In alle landen blijkt dat de politie en de officier van justitie een allesbepalende rol hebben in de praktijk van de voorlopige hechtenis.⁸³ Zo ook in Nederland. Bovendien blijkt andermaal dat hier te lande, zeker in het beginstadium, rechters snel bereid zijn om met vorderingen tot voorlopige hechtenis in te stemmen. Vanwege de behoefte aan een preventief effect, worden sommige gronden voor de voorlopige hechtenis (met name de zogenoemde grote recidivegrond) zeer ruim geïnterpreteerd.⁸⁴ Uit ons onderzoek bleek duidelijk dat de praktijk van de voorlopige hechtenis in Nederland in belangrijke mate een cultuur uitdrukt waarin een repressief klimaat de boventoon voert en het vrijlaten van verdachten van ernstigere misdrijven niet geaccepteerd wordt door het publiek.⁸⁵ Onze preventieve interpretatie van de voorlopige hechtenis staat in groot contrast met een land als Ierland, waar 'release on bail' (voorwaardelijke invrijheidstelling) de regel is, ook bij ernstigere strafbare feiten. In dat verband wordt ook de 'prosecutorial self restraint' genoemd: aanklagers aldaar worden geacht de grootste terughoudendheid te betrachten met betrekking tot voorlopige hechtenis.⁸⁶

Schorsing van de voorlopige hechtenis is in Nederland zeker niet de regel. Afgezien van de hiervoor vermelde cultuur, waaruit volgt dat vooral in de zogenaamde *high impact crimes* voorlopige hechtenis eerder de regel is,⁸⁷ zijn er ook veel praktische problemen. Officieren hebben niet de gelegenheid om op korte termijn informatie op tafel te krijgen die zou kunnen bijdragen aan een snelle voorwaardelijke schorsing van de voorlopige hechtenis: daarvoor ontbreken de tijd en de middelen (de reclassering – een belangrijke informant op dit punt – heeft (zeer) beperkte tijd en middelen). Dien-

75 L. Stevens, 'Voorlopige hechtenis in tijden van risicomangement. Lijdende of leidende beginselen?', *DD* 2012/36, p. 384-387.

76 J.H. Crijns, B.J.G. Leeuw & H.T. Wermink, *Pre-trial detention in the Netherlands. Legal principles versus practical reality*, Den Haag: Eleven International Publishing 2016.

77 College voor de Rechten van de Mens, *Tekst en uitleg. Onderzoek naar de motivering van voorlopige hechtenis*, maart 2017.

78 Zie ook M.A. Docter & J.L. Baar, 'De motivering van voorlopige hechtenis schiet tekort. De gronden die tot eerdere artikelen en commentaren hebben geleid, zijn nog onverkort aanwezig', *TPWS* 2017, 50, p. 178-184.

79 Y.N. van den Brink, *Voorlopige hechtenis in het Nederlandse jeugdstrafrecht. Wet en praktijk in het licht van internationale en Europese kinder- en mensenrechten* (diss. Leiden), Deventer: Wolter Kluwer 2018.

80 Lindeman, *a.w.* (2017), p. 128-129.

81 M.M. Boone, J.M.W. Lindeman & P. Jacobs, *DETOUR: towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio. 2nd Dutch National Report on Expert Interviews*, Wenen: Institute for the Sociology of Law and Criminology (<https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/362896>). Zie ook www.irks.at/detour/publications voor het vergelijkende rapport en andere publicaties in het kader van dit project (o.m. alle andere landenrapporten).

82 W. Hammerschick et al., *DETOUR: naar voorlopige hechtenis als ultima ratio. Vergelijkend rapport*, Wenen: Institute for the Sociology of Law and Criminology 2018 (<http://dspace.library.uu.nl/handle/1874/362898>).

83 Hammerschick et al., *a.w.*, p. 25 e.v.; Boone, Jacobs & Lindeman, *a.w.* (2017), p. 27 e.v.

84 Boone, Jacobs & Lindeman, *a.w.* (2017), p. 48 e.v.

85 Boone, Jacobs & Lindeman, *a.w.* (2017), p. 20, p. 25 en 83 e.v.

86 Hammerschick et al., *a.w.*, p. 26.

87 Boone, Jacobs & Lindeman, *a.w.* (2017), p. 31.

tengevolge komen alternatieven doorgaans pas (veel) later in beeld en ligt er veel druk op de advocatuur om relevante informatie op tafel te krijgen. Deze advocaten hebben niet rechtstreeks de bevoegdheid om de reclassering om informatie te vragen en ook direct contact met de officier van justitie is niet altijd makkelijk.⁸⁸ Dat is jammer, want bijvoorbeeld Ierse advocaten en aanklagers geven aan zeer regelmatig buiten de rechter om overeenstemming te bereiken over voorwaardelijke invrijheidstelling.⁸⁹ Dergelijk overleg komt ook in Nederland voor, maar de bereikbaarheid van officieren is dus beperkt en officieren zijn daarnaast in de regel niet aanwezig bij de voorgeleiding, waardoor een discussie over het wel of niet schorsen van de voorlopige hechtenis ook daar niet optimaal gevoerd kan worden. Praktische bezwaren spelen ook rol bij de toepassing van de Europese Toezichtmaatregel (ETM), die het mogelijk maakt dat EU-onderdanen in hun thuisland onder schorsingsvoorwaarden hun proces afwachten (zie art. 5.7.1 Sv e.v.).⁹⁰ De ETM wordt door officieren van justitie nauwelijks geïnitieerd omdat zij hem veelal niet kennen of omdat zij de procedure te omslachtig vinden.⁹¹ Dit terwijl het OM een voorbeeldige implementatie van dit instrument heeft bewerkstelligd: het internationaal rechtshulpcentrum (IRC) in Haarlem organiseert alles.⁹²

Het belang van de rol van de officier van justitie ten aanzien van de voorlopige hechtenis kan dus moeilijk worden overschat. Willen we in Nederland een cultuur waarin de onschuldpresumptie en de proportionaliteitseis ten aanzien van de voorlopige hechtenis vooropstaan, dan ligt de sleutel bij het OM: de discretionaire ruimte is ontzettend groot en de magistratelijke attitude dus van aanzienlijk belang.⁹³ Ook op het gebied van de inzet van alternatieven voor voorlopige hechtenis (schorsing onder voorwaarde) ligt bij de officieren van justitie een belangrijke taak om zo snel mogelijk de juiste informatie te (laten) verzamelen teneinde in een zo vroeg mogelijk stadium de voorlopige hechtenis voorwaardelijk

te kunnen schorsen en zo in ieder geval tegemoet te komen aan de subsidiariteitseis. Als het OM het wil, kan de cultuuromslag die nodig is voor een minder extensieve inzet van de voorlopige hechtenis vandaag nog worden ingezet. Al meer dan tien jaar wordt vruchteloos gekibbeld over cijfers en over de vraag of de Nederlandse praktijk wel 'Straatsburg-proof' is. Iedereen weet waar de pijnpunten liggen. De officier van justitie als magistraat kan met de onschuldpresumptie, de proportionaliteit en de subsidiariteit in het achterhoofd bijdragen aan een minder extensieve toepassing van voorlopige hechtenis.

Het is van belang te constateren dat de wetgever in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering hierover heel nadrukkelijk een zaadje heeft geplant: het gebruik van alternatieven voor voorlopige hechtenis moet het uitgangspunt zijn.⁹⁴ Hoewel de voorgestelde procedure⁹⁵ in de consultatieadviezen vrij slecht is ontvangen, richten de bezwaren zich niet tegen dit uitgangspunt. Dat is goed nieuws en ook zonder enige wetswijziging kunnen officieren gewoon al beginnen met een fundamenteel andere benadering van de praktijk van de voorlopige hechtenis.

7. Afsluiting

Het in de laatste paragraaf gegeven voorbeeld laat eigenlijk in een notendop zien hoe machtig het OM in Nederland is. Maar die macht lijkt het OM soms tegen wil en dank te hebben. Heel veel officieren zijn helemaal niet de *crimefighters* die in de media worden geportretteerd. Zij werken in een organisatie die aan alle kanten onder druk staat en waarvan het publiek en de politiek astronomische verwachtingen hebben. Deze verwachtingen, zo weten officieren, kunnen niet worden waargemaakt. De spanningen tussen de magistraat, de ambtenaar en de werker moeten mede tegen deze achtergrond worden gezien: niemand wil een onbetrouwbare partner zijn die tegen de afspraken ingaat.

In mijn proefschrift heb ik uitgebreid uiteengezet dat ik vind dat de magistratelijkheid van de officier van justitie op veel fronten onder druk staat en heb ik geconstateerd dat de term 'magistratelijkheid' zelfs wat ongemakkelijk wordt gevon-

88 Boone, Jacobs & Lindeman, *a.w.* (2017), p. 83-84.

89 Hammerschick et al., *a.w.*, p. 31.

90 Voorheen 5:3:1 Sv, per 1 juli 2018 vernummerd tot 5.7.1 Sv e.v.: Wet herziening regeling internationale samenwerking in strafzaken (*Stb.* 2017, 246). Deze bepalingen geven uitvoering aan het Kaderbesluit 2009/829/JHA inzake de toepassing, tussen de lidstaten van de EU, van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen inzake toezichtmaatregelen als alternatief voor voorlopige hechtenis.

91 Boone, Jacobs & Lindeman, *a.w.* (2017), p. 76 e.v.

92 Internationaal Rechthulp Centrum (IRC) Noord-Holland, department WETS-ETM (wets-etm@om.nl). Het IRC participeert in het European Justice Network (EJN: www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_Home.aspx), waarin ook een juridische atlas is opgenomen waaruit blijkt wie in andere EU-landen als autoriteit zijn aangewezen (www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/AtlasChooseCountry.aspx).

93 Slechts in een beperkt aantal gevallen schrijven beleidsregels voor dat voorgeleiding als uitgangspunt moet worden genomen.

94 MvT bij het conceptvoorstel voor Boek 2 van het Wetboek van Strafvordering, p. 35-35 en 71.

95 Zie over de conceptvoorstellen Y.N. van den Brink, 'Voorlopige hechtenis en voorlopige vrijheidsbeperking. Het einde van de schorsing onder voorwaarden?', *Strafblad* 2017, p. 415-423; L. Stevens, 'Wijzigingen in de regeling van het voorarrest, wordt het beter, slechter of gewoon anders?', *Themis* 2017, p. 344-352.

den.⁹⁶ Dat speelt nog steeds. De ontwikkeling van het OM als publieke organisatie gaat intussen door. Per 1 juni 2018 begint een procureur-generaal bedrijfsvoering.⁹⁷ Daarmee wordt onder ogen gezien dat ‘leden’ van het OM niet perse beschikken over de vaardigheden die nodig zijn voor het besturen van zo’n grote organisatie. Tegelijk dringt de vraag zich op of ‘politics’ en ‘performance’ niet de overhand gaan krijgen (zie paragraaf 2), waardoor de intrinsieke meerwaarde van het ambt van officier van justitie (de magistratelijheid en de daarmee gepaard gaande autonomie) in het gedrang zou kunnen komen. Op het OM drukt nu de zware plicht om ervoor te zorgen dat die intrinsieke meerwaarde daadwerkelijk tot zijn recht kan komen. Daarvoor is nodig dat officieren zich (weer) bewust worden van het feit dat bij hun ambt een zekere mate van autonomie hoort en dat de organisatie waarin zij werken (het OM dus) hen ook de ruimte moet geven om die autonomie aan de dag te leggen. Dat kan het OM echter niet zolang het een allemansvriend wil zijn. De ‘strafrechtketen’ heeft tientallen ketenpartners, die allemaal met grote, vragende ogen naar het machtige OM kijken: daar ligt immers het beste en het machtigste instrumentarium. Maar zowel het OM als zijn ketenpartners moeten beseffen dat het OM eerst en voor alles een institutie is die wordt gedragen door rechterlijke ambtenaren en die de rechtsstaat ten dienste staat. ‘U vraagt, wij draaien’ past daar niet bij. Mijn boodschap aan het OM is dat het ook ‘nee’ moet kunnen en willen zeggen tegen alle Rupsjes Nooitge-noeg waardoor het is omringd.

Er wordt door de medewerkers van het OM hard en met hart en ziel gewerkt. Met dik achthonderd officieren en nog heel veel andere hoogopgeleide en gekwalificeerde medewerkers in huis beschikt het OM over een gigantisch kapitaal. Ik geloof echt niet dat binnen deze groep medewerkers niet al veel eerder is gezien wat in de rapporten van de P-G bij de Hoge Raad naar boven is gekomen. Zou het niet de eer te na moeten zijn – van zowel het OM als institutie als van zijn leden – dat dergelijke tekortkomingen worden blootgelegd?

Intussen is het verloop in de top van het OM groot: hoofd-officieren lossen elkaar af en ook de samenstelling van het College van P-G’s is in vier jaar tijd volledig vernieuwd. Het politieke spectrum is gigantisch in beweging: hoe kijkt het OM, als onderdeel van de rechterlijke organisatie, daar tegen aan? Wat wil het OM uitdragen? Perspectiefnota’s zoals die in het verleden zijn uitgebracht hebben we al een

tijd niet gezien. Het plan ‘OM2020’ wordt in jaarberichten regelmatig genoemd,⁹⁸ maar een eenduidig document is voor de buitenwacht niet beschikbaar. Mijn indruk is dat het vooral gaat om organisatorische veranderingen en logistieke processen, waarin vele ‘professionals’⁹⁹ een rol hebben, zonder dat onderscheid wordt gemaakt tussen magistraten en niet-magistraten. Waar staat het OM in 2020 voor?

Ik kom eigenlijk vanzelf weer uit bij het WBOM, een organisatie die nu tien jaar bestaat en die een beperkt personeelsverloop kent. Dat WBOM heeft daarmee een heel belangrijke rol als collectief geheugen van het OM en zou, gezien ook de relatieve onafhankelijkheid waarin het opereert, als geen ander in staat moeten zijn om een wetenschappelijk onderbouwd ‘mission statement’ te formuleren, waarin de waarden die het OM en zijn leden (zouden moeten) uitdragen centraal staan. Naast mijn eigen beschouwingen over deze waarden¹⁰⁰ wijs ik daartoe nadrukkelijk op het belangrijke werk dat De Meijer en Simmelink deden en doen (zij bekleeden ieder een op het OM toegesneden bijzondere leerstoel).¹⁰¹ Langer geleden is in het project Strafvordering 2001 aan gedachtevorming gedaan¹⁰² en ook het werk van geleerden als ‘t Hart is natuurlijk van grote waarde. Van groot belang vind ik ten slotte de totstandkomingsgeschiedenis van de inmiddels vervallen Handleiding Gedragscode OM. De term ‘gedragscode’ is gezien het voorgaande wellicht wat ongelukkig, maar de waarden die in die handleiding waren geformuleerd en de totstandkomingsgeschiedenis ervan zijn juist in het licht van het voorgaande de moeite van het bestuderen meer dan waard.¹⁰³ Munitie genoeg. Het WBOM is aan zet.

98 Lindeman, *a.w.* (2017), p. 271 e.v.

99 Het OM heeft naar eigen zeggen vijfduizend professionals voor zich werken, waarvan circa achthonderd officieren van justitie. Wat precies wordt bedoeld met het begrip ‘professional’ blijft in het midden (zie ook Lindeman, *a.w.* (2017), p. 277 e.v.).

100 Lindeman, *a.w.* (2017), m.n. par. 2.3, 10.4 en 11.2.

101 M.E. de Meijer & J.B.H.M. Simmelink, ‘Het OM in de strafrechtketen’ (preadvies), in: M.E. de Meijer, J.B.H.M. Simmelink & D. Van Daele, *Het OM verandert. Preadviezen NVVS*, Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 127-290. J.B.H.M. Simmelink, *Officier van justitie: magistraat in een bestuursorgaan* (oratie Maastricht), Maastricht: Maastricht University/Openbaar Ministerie 2015; M.E. de Meijer, *Integriteit als maatstaf voor het Openbaar Ministerie* (oratie UvA), Amsterdam: Universiteit van Amsterdam 2016.

102 Lindeman, *a.w.* (2017), p. 23-24, met verdere literatuurverwijzingen.

103 Lindeman, *a.w.* (2017), p. 20, met verwijzing naar A.C. ‘t Hart, *Hier gelden wetten! Over strafrecht, openbaar ministerie en multiculturalisme*, Arnhem: Gouda Quint 2001, p. 45-46.

96 Lindeman, *a.w.* (2017), p. 280.

97 Lindeman, *a.w.* (2017), p. 276. Zie ook www.om.nl/vaste-onderdelen/zoeken/@102077/marjolein-ten-kroode/.