



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Een tweede kans voor de tweede lijn. Het waarborgen van juridische kwaliteit als opdracht voor het ressortsparket en de AG

Cleiren, C.P.M.

Citation

Cleiren, C. P. M. (2005). Een tweede kans voor de tweede lijn. Het waarborgen van juridische kwaliteit als opdracht voor het ressortsparket en de AG. *Trema Tijdschrift Voor De Rechterlijke Macht*, 28(1), 1-9. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/15903>

Version: Not Applicable (or Unknown)

License: [Leiden University Non-exclusive license](#)

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/15903>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

Een tweede kans voor de tweede lijn

Het waarborgen van juridische kwaliteit als opdracht voor het ressortsparket en de AG

1. Inleiding¹

‘Het OM verandert’

Het thema van de positie van de ressortsparketten in het veranderend Openbaar Ministerie bij het afscheid van Egbert Myjer als Hoofd Advocaat-generaal te Amsterdam sluit mooi aan op de met deze slogan bedoelde ontwikkeling.² Maar nog meer past de keuze voor dit thema bij de persoon van Egbert Myjer. Zonder enige terughoudendheid kan immers worden gesteld dat het vertrek van een man als Egbert Myjer uit ons Nederlands OM onmiddellijk leidt tot een veranderend OM. Hij is al vele jaren als geen ander actief betrokken bij het wel en wee van het OM. En welk moment hij ook zou hebben gekozen om het OM te verlaten, dat moment zou door zijn bijzondere passie en betrokkenheid altijd zijn weerslag hebben op het OM als geheel en nooit een passend of gelukkig moment zijn voor de collegae die hij achterlaat.

Toch is het moment waarop het vertrek nu plaatsvindt een extra lastig moment voor zijn collegae bij het parket en wel vanwege de veranderingen die daar ook onafhankelijk van Myjers vertrek zouden gaan plaatsvinden. De positie van de ressortsparketten is namelijk net als die van de gehele OM-organisatie in beweging en niet zo’n beetje ook.

De basis voor de beweging in de gehele OM-organisatie werd zoals u weet gelegd in het visiedocument uit 2003: een houtskoolschets onder de titel Het OM verandert. De opgave die het OM zich stelt in de houtskoolschets is om door middel van een organisatieverandering ruimte te creëren om meer en beter te kunnen presteren. “Het OM gaat over tot organisatorische differentiatie om de prestaties te kunnen verhogen.”

Deze houtskoolschets vormde de basis voor diverse projecten, waaronder het project Opzet en organisatie Tweede lijn, een project dat op zijn beurt weer is opgedeeld in enkele projectonderdelen. Deze bijdrage richt zich in het bijzonder op de rol van het ressortsparket en de AG ten aanzien van de juridische kwaliteit, een thema dat ook in een deelproject is uitgewerkt.³

De ruwe contouren die in het visiedocument worden geschetst voor een organisatieverandering zijn in belangrijke mate gericht op het OM op het niveau van de eerste lijn.⁴ De tweede lijn komt er ‘bekaaid’ van af. Ten aanzien daarvan worden slechts enkele consequenties van de voor de eerste lijn gemaakte keuzes genoemd en worden twee oplossingsrichtingen genoemd. De keuze van het college valt op die oplossingsrichting waarbij de 5 ressortsparketten een gedeconcentreerde organisatie vormen en waar de versterking wordt gezocht in de horizontale lijn.

In het - op basis van de houtskoolschets - ontwikkelde projectplan voor de tweede lijn wordt de doelstelling van de verandering vertaald naar het verhogen van de kwaliteit en de

¹ Deze tekst vormt een uitwerking van een lezing gehouden ter gelegenheid van het afscheid van Egbert Myjer van het Ressortsparket Amsterdam.

² “Het OM verandert” vormt de titel van de Houtskoolschets die op 25 juni 2003 door het College van Procureurs-generaal formeel als uitgangspunt voor een organisatieverandering is vastgesteld.

³ Als relatieve buitenstaander heb ik mogen bijdragen aan het deelproject Juridische Kwaliteit.

⁴ In het navolgende zal de terminologie van eerste en tweede lijn veelvuldig worden gehanteerd om het niveau van het arrondissementsparket, respectievelijk dat van het ressortsparket aan te duiden.

efficiency bij de uitvoering van de taken van het OM op het gebied van de tweede lijn en de daarbij passende structuur. Men plaatst de begrippen ‘beter’ en ‘kwaliteit’ vooral in het perspectief van het verminderen van kwetsbaarheid en concretiseert dit onder meer met uniformering van werkprocessen, concentratie van specialismen, en concrete onderwerpen met betrekking tot juridische kwaliteit, zoals functie- en taakbeschrijving van de contact-AG, inrichten en beheren van kenniscentra etc.

Dat het College van Procureurs-generaal zich inmiddels heeft uitgesproken over de – op basis van de houtskoolschets - uitgewerkte plannen doet mijn inziens niet af aan het belang van een kritische beschouwing van de houtskoolschets en van een theoretische en historische verantwoorde onderbouwing van de rol van het ressortsparket en de AG met het oog op juridische kwaliteit.⁵ De inhoud van deze bijdrage zal naar ik hoop ook de lezer van deze opvatting overtuigen.

2. De houtskoolschets als visiedocument

Veranderen in organisaties is nodig. Voor het voortdurend stimuleren tot verandering en verbetering verdient het OM dan ook beslist waardering. Dat het College van Procureurs-generaal in 2003 de weg heeft gekozen van een visiedocument dat als uitgangspunt dient voor een verdere projectmatige uitwerking sluit aan bij het belang dat het College blijikbaar - gezien de grote personele en financiële inzet - hecht aan de beoogde verandering. Van een visiedocument dat met de woorden van de schets zelf “een eerste belangrijke stap zet op de weg van visievorming naar organisatieverandering”, en “Het laatste half jaar is intensief is gewerkt aan het scherp krijgen van de lange termijn visie en de weg daar naar toe” mag men dan ook wat verwachten. Aan de met deze zinsneden bij mij gewekte verwachtingen wordt helaas nauwelijks voldaan en zeker niet waar het gaat om de notie Juridische Kwaliteit. Deze ‘teleurstelling’ vergt natuurlijk een toelichting.

Wat het eerst opvalt is dat noch in de Houtskoolschets, noch in het projectplan voor de tweede lijn in positieve termen wordt aangeduid wat onder ‘beter’, ‘kwaliteit’ en ‘juridische kwaliteit’ wordt begrepen. Bovendien wordt het begrip kwaliteit niet gerelateerd aan een taak of een doelstelling. Kwaliteit waarvan en waartoe? Zonder zo’n relatie blijft het begrip kwaliteit een leeg begrip. Juridische kwaliteit van een ressortsparket kan bijvoorbeeld worden gerelateerd aan de functie van het appèl, aan de taak van het OM als geheel, aan de taak van het parket in eerste aanleg, aan de taak van de strafrechter, aan de plaats in de strafrechtelijke keten, aan optimale zorg voor de eerlijk proces, dan wel aan een samenstelling van die functies.

Daarnaast lijkt de relevante omgeving van het OM in de houtskoolschets geen rol te spelen, tenzij als onuitgesproken aanleiding voor de reorganisatieplannen. Bezien vanuit het perspectief van kwaliteit kan bij relevante omgeving worden gedacht aan de rechtsprekende colleges (rechtbank, hof en hoge raad, het EHRM of Hof van Justitie), de advocatuur, de politie, de Raad voor de Rechtspraak, de verdachte, de burger, slachtoffers, het parlement en de Minister. Waar zijn die betrokkenen en kan men veranderen zonder hen? In de laatste paragraaf van de Houtskoolschets, slotparagraaf 6 met als titel Samenhang organisatieontwikkeling politie en Justitie, blijkt wel van besef van aanwezigheid van een omgeving, maar wordt gesteld: “Het OM gaat over tot

⁵ Op het moment van het tot stand komen van deze tekst is mij – als relatieve buitenstaander – niet bekend welke keuzes het college heeft gemaakt ten aanzien van de notie Juridische kwaliteit en de rol van de ressortsparketten daarin.

organisatorische differentiatie om de prestaties te kunnen verhogen. Uitgangspunt daarbij is dat de omgeving niet perse hoeft mee te veranderen. De buitenwereld ontmoet dezelfde OM vertegenwoordigers. De interne veranderingen zijn niet zichtbaar, maar moeten wel merkbaar de prestaties verhogen.” Daarmee maakt het OM zichzelf tot spil van alle beoogde veranderingen, zonder de invloed daarvan op de eigen dynamiek van het strafrechtelijk systeem en andere betrokken organisaties te onderkennen en erkennen. In het bijzonder valt op dat de houtskoolschets niet rept over lopende heroriëntaties binnen het departement en de Raad voor de rechtspraak op de relatieve bevoegdheid van de gerechten. Ook de lopende discussie over professionaliteit en specialisatie binnen de zittende magistratuur blijft buiten beschouwing. Deze beide thema’s hangen nauw samen met de in de houtskoolschets voorgestelde organisatorische differentiatie. Evenmin wordt positie gekozen in de lopende discussie binnen departement en wetenschap over de aard en de omvang van het hoger beroep, een discussie die in verband met de taak van het OM in de tweede lijn toch niet onbelangrijk is.⁶ Het OM presenteert zich daarmee als een tamelijk in zichzelf gekeerde organisatie, hetgeen meer dan alleen maar opvallend is. Een derde opvallend punt is dat de houtskoolschets de voorgenomen organisatieontwikkeling plaatst in het historisch perspectief van samenwerkingsvormen en geen enkele relatie legt met de ontwikkelingen rondom en naar aanleiding van de grote reorganisatie van het OM in 1999.⁷

Als laatste aandachtspunt bij de houtskoolschets kan worden gewezen op het volgende. Het OM staat evenals vele ander maatschappelijke organisaties in de huidige samenleving onder druk van ‘kwaliteitseisen’. Daarbij wordt niet louter gedoeld op inhoudelijk-professionele kwaliteit, maar ook op organisatorische kwaliteit waaronder beheersmatige eisen als kosten en efficiency, de kwaliteit van het proces van totstandkoming van ‘produkten’ en de kwaliteit van de organisatie en de werkprocessen.⁸

Kwaliteit van het OM wordt dan ook afgemeten aan beide vormen van kwaliteit.⁹ De bij die kwaliteitsvormen behorende eisen beïnvloeden elkaar en kunnen vaak niet los van elkaar worden gedacht. In de strafrechtspraak komt dit bijvoorbeeld heel helder naar voren bij de eis van de redelijke termijn. De eis van afhandeling binnen redelijke termijn is gericht op het belang van de verdachte bij een snelle procedure (inhoudelijk-professionele kwaliteit), maar brengt ook eisen mee voor een bepaalde inrichting van de opsporing, de vervolging en de berechting (organisatorische kwaliteit).

De beide vormen van kwaliteit waaraan in de praktijk moet worden voldaan leiden vaak en soms onvermijdelijk tot grote spanning tussen beide. Deze spanning tussen ‘meer’ en ‘beter’ wordt in de houtskoolschets wel voorzichtig onderkend, maar enig houvast om de

⁶ Zo wordt op dit punt slechts vermeld: “Onderlinge uitwisselbaarheid tussen OvJ’s en AG’s binnen de regio is, gezien de politieke keuze om het hoger beroep als een echte onafhankelijke toets te organiseren geen optie.” Deze zinsnede is niet allen opmerkelijk in het licht van de gevoerde discussie, maar in het bijzonder is het in het licht van de mensenrechtenverdragen (art. 14 lid 5 EVRM en art. 2 van het zevende protocol bij het EVRM) opmerkelijk de ‘politiek’ hier aan te wijzen als de oorzaak voor de beperking van mogelijkheden.

⁷ Het gaat daarbij om de reorganisatie die in 1999 resulteerde in de invoering van een wet die de nieuwe structuur van de organisatie van het OM formaliseerde, completeerde en afrondde: Reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket, Wet van 19 april 1999, Stb. 194, in werking getreden op 1 juni 1999. De ontwikkelingen die aan deze wijziging voorafgingen hebben tenminste een geschiedenis van zo’n 15 jaren vóór 1999 binnen het OM.

⁸ Denk daarbij aan kwaliteitssystemen als INK, ISO, prisma, etc.

⁹ In het strafrecht worden de beide vormen vaak onderkend door gebruik van het begrippenpaar instrumentaliteit en rechtsbescherming en kan het hier aangebrachte onderscheid tussen vormen van kwaliteit waarschijnlijk het best worden beschouwd als een species van het begrippenpaar instrumentaliteit en rechtsbescherming.

weging tussen de belangen te maken en de haalbaarheid van inhoudelijke kwaliteitsdoelstellingen te kunnen garanderen ontbreekt in het document.

Kortom, de essentiële abstracte noties voor de invulling en realisering van de notie Juridische Kwaliteit worden in het visiedocument en het projectplan wel onderkend. Maar wat ontbreekt zijn de meer inhoudelijke doelstellingen, aanwijzingen voor de richting en een beeld van de minimale voorwaarden voor de concretisering daarvan. Het gegeven dat de gehele organisatieverandering inmiddels door het College van Procureurs-generaal op de tekentafel is goedgekeurd maakt het belang daarvan niet minder. Juist als uitwerking van het plan dient plaats te vinden op diverse niveaus van de organisatie - en goeddeels binnen het eigen organisatieonderdeel - vormen vooraf gegeven doelstellingen en randvoorwaarden waarbinnen een en ander moet plaatsvinden de basis voor het werk. Naar mijn opvatting kan het OM zich ook niet onttrekken aan het formuleren van meer inhoudelijke doelstellingen en richting voor een organisatieverandering met het verweer dat de beoogde verandering slechts is gericht op interne veranderingen die buiten niet zichtbaar zijn. Zowel de theorie als de realiteit gebiedt te stellen dat het OM niet slechts kan draaien om zijn eigen spil. Ook het gegeven dat een ieder binnen het OM de hierboven door mij als 'gemist' benoemde noties wel zal vooronderstellen doet niet af aan mijn bezwaar. Als het gaat om een ingrijpende organisatieverandering is het noodzakelijk om dergelijke basale noties juist wél te expliciteren.

3. Niets nieuws onder de zon voor de tweede lijn?

De houtskoolschets biedt noch over de rol van de tweede lijn, noch op het punt van de notie Juridische Kwaliteit nieuwe gezichtspunten. Zoals gezegd ontbreekt elke verwijzing naar de grote (of moet men nu spreken van de echte?) reorganisatie aan het eind van het vorig millennium.¹⁰ Wél wordt uitdrukkelijk als een van de uitgangspunten genoemd "geen stelsel- of wetwijzigingen" en aansluiting bij gegevenheden uit de Wet op de rechterlijke organisatie en de Politiewet. Dit sluit aan bij het eerder genoemde interne karakter van de beoogde veranderingen. De randvoorwaarden van de in de wet RO en in het Wetboek van Strafvordering neergelegde structuur blijven dus overeind en ook ten aanzien van de regeling van het appèl worden geen veranderingen voorgesteld.

We hoeven ons dus voor de contouren van de taak van de tweede lijn niet slechts op de houtskoolschets te oriënteren. En er is reeds bij de grote reorganisatie van het OM veel gesproken over de taken van de tweede lijn ten behoeve van de juridische kwaliteit. In 1995 en 1996 zijn daarvoor de lijnen uitgezet. Dat was noodzakelijk, omdat bij die reorganisatie de Advocaat-generaal en de ressortsparketten hun hiërarchische rol ten opzichte van de eerste lijn kwijtraakten. De commissie Donner overwoog zelfs toen of het "überhaupt" wel wenselijk was om de ressortsparketten te handhaven.

De ressortsparketten hebben volgens de opzet van de grote reorganisatie uiteindelijk drie taken te vervullen: de behandeling van strafzaken waarvan het gerechtshof kennis neemt, het bevorderen van de juridische kwaliteit van de vervolging binnen de arrondissementsparketten van het ressort (en het ressortsparket zelf) en het leveren van een bijdrage aan de landelijke beleidsvorming binnen het OM. De eerste twee - nauw samenhangende taken - worden bovendien als twee kerntaken aangeduid.¹¹ De keuze voor

¹⁰ Zie noot 6.

¹¹ Deze taken worden in diverse nota's en rapportages die een rol hebben gespeeld bij het tot stand komen van de grote reorganisatie genoemd. Soms afzonderlijk en soms gezamenlijk. De eerste twee taken, te weten de behandeling van strafzaken in appèl en het bevorderen van juridische kwaliteit worden in de Eerste

deze drie taken was gebaseerd op twee overwegingen. Allereerst omdat het ressortsparket een erkend centrum vormt van juridische expertise, waar hoogwaardige, brede en ook gespecialiseerde kennis en ervaring wordt verenigd. In de tweede plaats vloeit de taak voort uit de verbondenheid met de hoven, die een eenheidbevorderende taak hebben. Er werd toen wél uitdrukkelijk aangegeven dat de kwaliteitsbevorderende taak van het ressortsparket is beperkt tot de juridische kwaliteit en niet slaat op bedrijfsmatige en beleidsmatige kwaliteit van de arrondissementsparketten. Men noemde correcte toepassing van het Wetboek van Strafvordering en van andere wetten met strafvorderlijke bepalingen. Daarnaast werd consistentie van de vervolging genoemd (keuze om al dan niet te vervolgen, afdoenings-modaliteiten en de strafeis ter zitting).¹²

Dat men op basis van deze algemene noties tot zeer uiteenlopende taken voor de tweede lijn kan uitkomen valt al af te leiden uit de praktijk op de verschillende ressortsparketten. Zo wees de Wijkerslooth bijna drie jaar later en nog voor het in werking treden van de wet op de reorganisatie in juni 1999 op signalen van in de structuur ingebakken risico's "Ik zou het een griezelige ontwikkeling vinden als het beeld ontstaat van: in de eerste lijn zitten de doeners, in de tweede lijn de juridische nerds. Die indruk bestaat al hier en daar. Dat moeten we absoluut weer kwijt. Ook het zaken doen in de eerste lijn veronderstelt een geweldige juridische bagage, en het appèl is een deel van de behandeling van de zaak." Maar ook wetenschappers blijken er niet hetzelfde over te denken. Jan Reijntjes schreef vorig jaar: "Een hoger rechter betekent tevens: een hoger gekwalificeerde rechter. Terecht is de benoeming in een Hof altijd gezien als een bevordering. Een andere vraag is of ook het OM in beroep door hoger gepaatste en (dus) hoger gekwalificeerde functionarissen moet worden vertegenwoordigd dan in eerste aanleg. Daarop past een ontkennend antwoord. Aan welke eisen moet immers een doeltreffende vervolging in beroep voldoen? Een goede kennis van het dossier, en bij voorkeur ook van wat (al dan niet terecht) buiten het dossier is gebeven, moet voorop staan.(...) Een meer dan juridische kennis is meegenomen, maar geen eerste vereiste."¹³ Joest 't Hart geeft in zijn werk evenwel op diverse plaatsen aan dat de AG en het ressortsparket een duidelijke functie hebben te vervullen als het gaat om juridische kwaliteit. Zo stelt hij onder meer: "Een hof zelf zal over het algemeen een bij dat hof geaccrediteerde vertegenwoordiger van het OM ook anders bezien dan een eerstelijns OvJ die in appèl zijn gelijk komt halen. In hoger beroep mag van het OM worden gevergd wat 't Hart "distantie in betrokkenheid" heeft genoemd. Wil men bovendien bij het OM dat appèllen behandelt een bijzondere zorg voor de juridische kwaliteit leggen, dan kan dat beter niet gebeuren door een aparte unit van hetzelfde eerstelijnsparquet. Het is veel pijnlijker om directe ambtgenoten binnen het eigen parquet, ook al gaat het om een andere unit, erg hard te vallen. De traditionele "non-interventiecultuur" binnen het OM kan dat nog versterken."¹⁴

voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over de reorganisatie openbaar ministerie (maart 1996) expliciet genoemd als de twee kerntaken van de tweede lijn.¹¹

Zie voor een helder overzicht van de geschiedenis A.C. 't Hart, Hier gelden wetten, Over strafrecht, Openbaar Ministerie en multiculturalisme, 2001, deel 1. Daarnaast bevat het werk van de Belg Dirk van Daele, Het openbaar ministerie en de afhandeling van strafzaken in Nederland, Leuven 2003, een uiterst zorgvuldig en zeer lezenswaardig overzicht van de ontwikkelingen van ons Nederlands Openbaar Ministerie.

¹² Felix & Co, Implementatie systeem voor juridische kwaliteitsbevordering ten behoeve van de ressortsparketten, 20 december 1996, 1 en Eindrapport project opbouw ressortsparketten nieuwe stijl, 5 november 1996, 12

¹³ J.M. Reijntjes, Het hoger beroep en de gerechten, in: R.H. Happé, J. De Hullu, L.H.A.M. Kemprman-Boeren, A.J.C. de Moor-van Vugt, J.B.M. Vranken, Hoger beroep in de Steigers, Den Haag 2003, pp. 241-258.

¹⁴ A.C. 't Hart, a.w., par. 4d.

De organisatieverandering die nu aan de orde is, verandert zoals gezegd niets aan de kaders van het werk van het ressortsparket en de AG. Het zal dus als het gaat om de notie Juridische Kwaliteit vooral gaan om een herbezinning op de taak die reeds was gedefinieerd. Dat zou in deze fase vooral kunnen bestaan in een evaluatie van de wijze waarop het ressortsparket en de Advocaat-generaal hun taak sinds de grote reorganisatie hebben vervuld. Daarnaast moet worden gezien of en op welke wijze zij hun rol opnieuw moeten definiëren, aanpassen of verfijnen in het kader van het nu lopende veranderingstraject “Het OM verandert”.

We zullen de kwaliteitstaken van het OM in de tweede lijn daarom nader moeten bekijken.

4. Het bereik van de kwaliteitstaak van de tweede lijn

Zoals gezegd blijft het begrip kwaliteit een leeg begrip als het niet wordt gerelateerd aan een taak of doelstelling en aan de daarbij behorende relevante omgeving. Bij het spreken over juridische kwaliteit in het kader van de positie van het ressortsparket kan men er dan ook niet heen om dat te betrekken op de taken of doelstellingen van het ressortsparket. Als overkoepelende taak waaraan juridische kwaliteit moet bijdragen geldt onontkoombaar de bij de wet op de rechterlijke organisatie taak aan het OM opgedragen taak van handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde (art. 124 RO). Dat is immers de basis waarop het OM zich steeds zal moeten oriënteren. De invulling van de notie van Juridische Kwaliteit zal van deze hoofdtaak moeten worden afgeleid en ook ‘deeltaken’ daarvan, zoals juridische kwaliteit van het OM in de tweede lijn, zullen moeten passen in en bijdragen aan de realisering van die taak.

Hoe ziet die taak tot ‘handhaving van de strafrechtelijke rechtsorde’ er uit?

De kern van het handhaven van de strafrechtelijke rechtsorde komt kort en krachtig neer op opsporen en vervolgen. Maar dat is niet genoeg. In en als resultaat van de discussies over de rol van het OM in de afgelopen decennia is opnieuw bevestigd dat die taak niet louter technisch optimaal, maar ook magistratelijk moet worden vervuld.¹⁵ Daarmee is als vanzelf gegeven dat de notie Juridische Kwaliteit méér omvat dan louter juridische kennis en dat ook het magistratelijke aspect van die rol zowel geldt voor de eerste als voor de tweede lijn. Deze rol vereist een bijzondere - onafhankelijke – attitude. De vervolgende ambtenaren van het OM kunnen deze rechtshandhavende taak pas volledig waarmaken als zij een zekere onafhankelijkheid hebben ten opzichte van de uitvoerende macht. De Advocaat-generaal moet zijn opstelling dus kunnen bepalen zonder zich afhankelijk te maken van de minister of het College van Procureurs-generaal. In een concrete strafzaak dient de vervolgende ambtenaar zelfs mede te worden beschouwd als een magistraat, met een rechterlijke attitude. Een en ander brengt ook mee dat de rol van de vervolgende ambtenaar in zekere zin altijd de concrete strafzaak overstijgt. Maar dat betekent niet dat zijn rol identiek is aan de rol van het OM in de zin van ‘bestuursorgaan’ en daarmee identiek aan die van het College van Procureurs-generaal. Zijn rol raakt aan aspecten die niet of in ieder geval niet volledig of in alle gevallen behoren tot het domein van het College van Procureurs Generaal nu dat college zelf geen vervolgingsbevoegdheid heeft in een concrete zaak en niet heeft te gelden als onderdeel van de magistratuur. Omdat dat college geen vervolgingsbevoegdheid heeft in een concrete zaak komt het nimmer voor dezelfde afwegingen te staan als de Advocaat-generaal. Dit alles laat onverlet de bevoegdheid van het College van Procureurs-generaal om aanwijzingen te geven

¹⁵ Zie voor overzichten van literatuur op dit gebied de in noot 10 aangehaalde werken van 't Hart en van Daele. In het werk van van Daele vindt men het overzicht terug in Hfst. VII.1.4.2.

betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM (art. 130 RO), alsmede de aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie (art. 128 RO).¹⁶

Wat brengt de taak tot handhaven van de strafrechtelijke rechtsorde overigens mee voor de tweede lijn?

De primaire verantwoordelijkheid van de tweede lijn is in aansluiting op de genoemde taak in zekere zin beperkter dan van het arrondissementsparket. De officier van justitie draagt immers wél, maar de Advocaat-generaal geen zelfstandige verantwoordelijkheid voor de opsporing. De taak van de tweede lijn ten behoeve van juridische kwaliteit werd dan ook bij de grote reorganisatie toegespitst op de vervolging binnen de arrondissementsparketten en op de eigen werkzaamheden van het ressortsparket. Om de aard en de omvang van die taak goed te interpreteren moet men zich wél realiseren dat de Advocaat-generaal niet meer - zoals vóór die reorganisatie - in de hiërarchie boven de hoofdofficier van justitie staat en in die zin de officier niet meer kan aansturen. In die zin is zijn taak in het kader van juridische kwaliteit behoorlijk ‘beperkt. We zullen ons dus moeten buigen over de vraag op welke wijze het ressortsparket en de Advocaat-generaal hun kwaliteitstaak, toegespitst op de vervolging binnen de arrondissementsparketten, invulling kunnen geven.

Aan de andere kant kan het gegeven dat het handelt om een tweede lijnsfunctie ook met zich meebrengen dat de verantwoordelijkheid van het ressortsparket en de Advocaat-generaal juist een andersoortige of uitgebreidere kan zijn dan die van de officier van justitie en het arrondissementsparket. En ook die mogelijk uitgebreidere en andersoortige verantwoordelijkheid zal in het navolgende nader moeten worden gezien. Dat meer zal immers (mede) de basis moeten vormen voor een specifieke invulling van de taak van het ressortsparket en de Advocaat-generaal met het oog op de notie Juridische Kwaliteit. Kortom, deze twee taken van de tweede lijn verdienen met het oog op de notie Juridische Kwaliteit beiden nader bespreking. In het navolgende wordt aangevangen met de taak van de tweede lijn in appèl omdat de daarbij behorende rol ten aanzien van juridische kwaliteit als een ‘autonome’ rol kan worden bepaald (par.5). De kwaliteitstaak van de Advocaat-generaal en het ressortsparket, toegespitst op de vervolging binnen de arrondissementsparketten, zal vanwege het ontbreken van een hiërarchische relatie tussen eerste en tweede lijn moeten worden afgeleid uit de ‘autonome’ rol en de overige mogelijkheden van de tweede lijn. Deze rol kan dus daarom het best worden bepaald en geduid in aansluiting op en in samenhang met de te bepalen ‘autonome’ rol (par. 6). De eerder genoemde derde taak van het OM in tweede lijn, bijdragen aan het landelijk beleid van het OM, komt daarmee uiteindelijk als vanzelf in beeld (par. 7).¹⁷

5. De kwaliteitstaak van het OM in appèl

5.1. Inleiding

De taak van het OM in de tweede lijn is vanwege de functie van de appèlrechtspraak anders dan in de eerste lijn. Die functie is immers niet volledig identiek aan de functie van rechtspraak in eerste aanleg. De omvang en de aard van de appèlfunctie zal dus medebepalend zijn voor de vraag welke verantwoordelijkheden op het bordje van het ressortsparket en de Advocaat-generaal liggen. Als en voor zover die een andere of

¹⁶ Waarbij natuurlijk niet mag worden ontkend dat deze posities in concrete zaken met elkaar op gespannen voet kunnen komen te staan.

¹⁷ Hierbij wordt bedoeld op de drie taken die bij de grote reorganisatie aan de tweede lijn werden toegedacht. Zie hiervoor de tekst bij noot 10.

breder functie hebben dan het OM in eerste aanleg kunnen daarvan wellicht specifieke eisen ten behoeve van juridische kwaliteit voor de tweede lijn worden afgeleid. Nu wordt de functie van het appèl niet door een ieder op dezelfde wijze gezien en is er zelfs van oudsher discussie over de betekenis daarvan. Geen discussie bestaat evenwel over het feit dat met het appèl zowel belangen van de overheid als van de verdachte burger worden gediend. De vraag welk belang overheerst is er een van politieke afweging en daarom variabel in de tijd. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat in een tijd waarin de vraag naar efficiency en naar 'meer en beter' aan de orde is die discussie als het ware weer opbloeit.

De argumenten in de discussie over de aard en de omvang van het appèl worden veelal toegespitst op de rol van de rechter en niet op de rol van het OM. Dat valt te verklaren vanuit het feit dat de rechter geldt als de ultieme beslisser en het OM in die discussie als procespartij. Dat laatste nu is weliswaar een aspect van zijn rol, maar niet het enige aspect. Zijn eerder genoemde magistratelijke rol in het kader van de handhaving van de rechtsorde in het algemeen verleent hem een bijzondere rol ten behoeve van het gezag en de legitimiteit van de rechtspraak en impliceert inbreng van andere dan procespartijbelangen.

Nu geldt deze magistratelijke rol zoals gezegd eveneens voor het OM in eerste aanleg en men kan daaruit dan ook niet zonder meer afleiden dat het OM in de tweede lijn meer of andere competenties nodig heeft dan de eerste lijn. Beide niveaus hebben belang bij en behoefte aan meer dan louter juridische kennis. Toch kan ook de taak van het OM in appèl en in het bijzonder als het gaat om juridische kwaliteit – in navolging van die van de rechter in appèl – scherper worden benoemd en ingevuld als we die taak relateren aan de functies van het appèl zelf.

5.2. De functies van het appèl en de rol van het OM

Aan appèl worden in de loop van de geschiedenis en ook in andere rechtstelsels zeer diverse functies toegekend. In ons land zijn de belangrijkste genoemde functies: herstel van fouten en controle; bewaking van rechtseenheid en rechtsvorming; completering van de feitelijke behandeling van een strafzaak; rechtsbescherming op maat; bescherming tegen willekeur; behoefte aan herkansing; behoefte aan wijziging tll en afdoening op aangepaste tll; verhoging van het gezag van de uitspraak door heroverweging door een formeel hoger gekwalificeerde rechter.

Als men de functies van het appèl herdefinieert vanuit het perspectief van een taak voor het OM, dan vallen er twee hoofdtaken te deduceren: een taak ten aanzien van de beoordeling van de feiten en een taak met betrekking tot de interpretatie en toepassing van wet en recht. Als het gaat om de rol van de tweede lijn ten aanzien van kwesties over de feiten kan men niet stellen dat er van hen wat anders wordt verwacht dan van de eerste lijn. De advocaat-generaal adviseert en oordeelt pas achteraf over het vonnis en het opsporings- en vervolgingsonderzoek, waarbij veel kaarten reeds op tafel liggen. Zijn taak is het de zaak in laatste feitelijke instantie te vervolmaken, de juridisch en feitelijk relevante vragen aan het hof voor te leggen en daarover te adviseren en waar nodig vereiste gegevens te completeren. Hij vervult wat betreft de feiten dus een soortgelijke rol als de eerste lijn, maar dan in de 'herkansing'. Zo nodig kan hij zelf activiteiten etc. laten verrichten ten aanzien van feiten die relevant worden als gevolg van veranderingen in de t.l.l.

Ligt het anders als het gaat om de interpretatie van wet en recht?

Ten behoeve daarvan is vereist dat het OM in tweede lijn een gedegen en zorgvuldige positie in kan nemen ten aanzien van de interpretatie van het materiele en formele recht,

die met zorg onderbouwt waarom de interpretatie van de rechter in eerste aanleg of de door de verdediging ingenomen positie niet juist of niet wenselijk zou zijn. Daarvoor hebben de Advocaat-generaal en het ressortsparket juridische kennis nodig. De officier van justitie en het parket in eerste aanleg hebben die echter ook nodig en mogen daar zelfs niet voor onder doen.¹⁸

Het wezenlijk verschil ligt op een ander niveau. Een bredere functie dan de eerste lijn komt namelijk wél toe aan de tweede lijn als het gaat om de invulling van de magistratelijke rol. Het bevorderen van de rechtseenheid en rechtsgelijkheid, alsmede het zorgdragen voor ontwikkelingen in het recht (rechtsvorming) zijn bij de invulling van appèlwerkzaamheden natuurlijk belangrijke uitgangspunten en doelen. Maar er is meer. De Advocaat-generaal zal bij iedere concrete strafzaak ook moeten denken in termen van precedentes, toepasselijkheid van OM-beleid, maatschappelijke onrust, maatschappelijke reacties en verwachtingen, het gezag van het OM en de legitimiteit van strafrechtelijk optreden. Daarnaast zal hij zich nog meer dan het OM in eerste aanleg moeten kunnen weren ten opzichte van kritische reactie van verdediging, slachtoffers, publiek, pers etc. Ook kan het OM in eerste aanleg ofwel de uitspraak in eerste aanleg veel negatieve maatschappelijke reacties hebben opgeroepen ten opzichte waarvan hij zich zal moeten verhouden. Het gegeven dat er reeds een uitspraak bestaat en één van de twee partijen (OM of veroordeelde) zich daar niet mee wenst te verenigen verhoogt bovendien het belang van zijn magistratelijke rol. De bredere functie van de Advocaat-generaal in vergelijking met de functies van de vervolgende ambtenaar in de eerste lijn hangt dus uitdrukkelijk samen met de functies van het appèl.

5.3 Vereiste competenties

Uit het voorafgaande vloeit voort dat de Advocaat-generaal betrokken moet zijn op de concrete strafzaak, maar beheerst en reflexief zijn oordeel zal moeten bepalen en ten uitvoer brengen. Dat impliceert dat hij zijn opstelling moet kunnen kiezen zonder zich daarbij afhankelijk te maken van het oordeel van de eerste lijn. Dat vereist een betrokkenheid op de concrete zaak, maar ‘ingekleurd’ met een kritische attitude ten opzichte van de maatschappelijke en de functionele omgeving. Daarmee is niet gezegd dat het de Advocaat-generaal geen rekening behoeft te houden of geen overleg hoeft te voeren met zijn collega uit de eerste lijn. De wetgever heeft bij de grote reorganisatie evenwel uitdrukkelijk gekozen om de positie van de tweede lijn daarbij dominanter te achten dan die van de eerste lijn. De Advocaat-generaal kreeg de bevoegdheid om het appèl in te trekken in verband met zijn specifieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de zaken waarover het oordeel van het hof wordt gevraagd. De tweede lijn schikt zich dus niet naar de eerste, maar de eerste lijn behoort de eisen van een eventuele behandeling in hoger beroep te verdisconteren.¹⁹ En hoewel er dus geen sprake meer is van een hiërarchische verhouding, is er wel een zekere gezagsverhouding.

Als tweede belangrijke attitude voor de tweede lijn in appèl moet worden gewezen op de poortwachterfunctie. Bij de behandeling van de wet op de reorganisatie benadrukte de minister dat de scheiding tussen eerste en tweede lijn in appèl moest worden gehandhaafd in verband met de rol van het OM om een onpartijdige en niet vooringenomen bijdrage te

¹⁸ Een en ander zou anders kunnen komen te liggen als het gaat om bepaalde typen misdrijven met specifieke vormen van opsporing en gespecialiseerde officieren in de eerste lijn. Volgens de plannen van “het OM verandert” zal in de eerste lijn meer specialisatie mogelijk worden. Die specialisatie neemt de officier dan ook mee naar de zitting. Die specialisatie is niet als vanzelf aanwezig in de tweede lijn en vergt daarmee of meer inzet, of een nadere focus. (de deelprojectgroep Valente adviseerde over dit aspect, dat evenwel niet kan worden losgezien van de notie Juridische Kwaliteit).

¹⁹ MvT, TK 1996-1997, 25 392, nr. 3, p. 13 en p. 57.

leveren aan de waarheidsvinding en behoort in te staan voor de rechtsmatigheid van de opsporing en vervolging, een rol waarop de rechter moet kunnen vertrouwen.²⁰ Een nieuwe – onafhankelijke, gedistantieerde en betrokken – beoordeling van de feiten en de juridische beoordeling van de zaak door het OM in de tweede lijn is daarvoor essentieel.

Alles tezamen genomen kan men concluderen dat de scope van de taak van de tweede lijn breder is dan die van de eerste lijn, en wel als gevolg van de functies van het appèl. Die andere en bredere rol omvat – in meer abstracte termen geformuleerd – het inschatten van aspecten van het algemeen belang, het belang van de rechtsorde, het gezag en de legitimiteit van het OM en van rechtspraak, maar dan gerelateerd aan de concrete zaak. De leden van het ressortsparket hebben dus niet zozeer meer technisch juridische kennis nodig dan de eerstelijns-officieren. Wél hebben zij andere juridische kwaliteiten nodig om deze bredere rol, de magistratelijke rol in appèl, te kunnen vervullen. Kwaliteiten om concrete zaken met deze brede focus te bekijken en kwaliteiten om voldoende gezag toegekend te krijgen van zowel de zaaksofficier, het arrondissementsparket als het college van Procureurs-generaal om deze overstijgende rol te spelen zonder schoffering van de zaaksofficier en zonder het ‘ontlopen’ van dat college.²¹

”Juridische kwaliteit” omvat dan ook voor de Advocaat-generaal naast vakmanschap en meesterschap (kennis van wetsteksten, jurisprudentie, etc.) een bepaalde focus, een oriëntatie en een attitude waarin ten minste een aantal bijzondere competenties samenkomen: reflexief, beschouwend, magistratelijk, gedistantieerde betrokkenheid, maatschappelijk inzicht, gevoelig voor en vaardig in functionele en hiërarchische verhoudingen, gevoelig voor de inherente spanning tussen beleid en recht, gevoelig voor de politieke en maatschappelijke geladenheid van concrete strafzaken en affiniteit met het belang van gezaghebbende en legitieme rechtspraak. Kortom, de rol van de tweede lijn in appèl vereist betrokken distantie en praktische wijsheid.

5.4. Evaluatie en blik vooruit

Terugkijkend op de jaren waarin de tweede lijn in de nieuwe organisatiestructuur heeft kunnen functioneren kan men zonder meer vaststellen dat de tweede lijn veel heeft geïnvesteerd in het opbouwen van hun eigen organisatieonderdeel en aan het verwerken van de groeiende instroom van steeds complexere zaken. Mede daardoor lijken niet op alle momenten alle aspecten van de vereiste attitude en oriëntatie voldoende prioriteit te hebben gekregen. Het kan dus waarschijnlijk beter. Personeelsbeleid, opleiding, tijd en geld kunnen natuurlijk altijd bijdragen aan het vervullen van deze bijzondere rol van de tweede lijn.

Maar er is meer nodig. Om deze rol optimaal te kunnen vervullen zal de OM-organisatie als geheel de specifieke rol van de tweede lijn ook onomwonden moeten erkennen. En daar is blijkbaar lef voor nodig, vooral van het college van Procureurs-generaal. Het hechten van waarde aan deze rol voor de tweede lijn is geen gratuit keuze. De wetgever heeft de taak van de Advocaat-generaal niet ‘uitgekleed’, maar opnieuw vormgegeven en wel in een complementaire verhouding tot zowel de eerste lijn als het College van Procureurs-generaal. Het betreft dus een noodzakelijke en onmisbare rol voor de vervulling van de taak van het OM terwijl noch de eerste lijn, noch het College met hun onderscheiden taken in de positie zijn om deze rol uit te oefenen. De eerste lijn kan dat niet, omdat de brede focus samenhangt met de functie van het appèl en de stand van de

²⁰ MvT, TK 1996-1997, 25 392, nr. 4.

²¹ Collega Schalken komt in een kritisch verhandeling over het functioneren van het OM tot soortgelijke conclusies. Zie T.M. Schalken, Een nieuwe OM-voorzitter, een nieuw geluid? DD 29 (1999), afl. 4 p. 281-286.

zaak. Het College van Procureurs-generaal niet, omdat de rol van de tweede lijn is toegespitst op de vervolging en berechting van de concrete zaak en de daarin af te wegen belangen, zowel wat betreft de feiten als wat betreft het recht. Het is dan ook niet zo, dat met erkenning van de extra magistratelijke rol en de brede focus van de tweede lijn, de tweede lijn op het domein komt van het college of het OM-beleid als geheel. Het is daarom van groot belang te onderscheiden tussen OM als 'bestuursorgaan' en OM-beleid op landelijk niveau en het optreden met beleid in concrete zaken door een ambtenaar met vervolging belast.²²

6. De kwaliteitstaak van de tweedelij bij de vervolging binnen de arrondissementsparketten

6.1. Een taak zonder daarbij behorende bevoegdheden

De kwaliteitstaak van de Advocaat-generaal en het ressortsparket, toegespitst op de vervolging binnen de arrondissementsparketten, zal – zoals gezegd - vanwege het ontbreken van een hiërarchische relatie tussen eerste en tweede lijn moeten worden afgeleid uit de 'autonome' rol en de overige mogelijkheden van de tweede lijn. Een rol in het kader van juridische kwaliteit bij de vervolging binnen de arrondissementsparketten zal dan ook invulling moeten krijgen zonder zich van hiërarchische posities te kunnen bedienen. Zo een rol kan de tweede lijn in ieder geval spelen in een overleg over de keuze om al dan niet in appèl te gaan. Maar het zou karig zijn als de rol van de tweede lijn daartoe zou zijn beperkt. Bij de grote reorganisatie werd daarom gewezen op drie methoden van kwaliteitsbevordering door de ressortsparketten: het casuïstisch kwaliteitsoverleg, het algemeen kwaliteitsoverleg en goede reguliere contacten, bijvoorbeeld door middel van de contact-AG.²³ Deze methoden zijn in de onderscheiden ressorten op diverse wijzen en in diverse gradaties geconcretiseerd. Welke mogelijkheid tot bevordering van juridische kwaliteit de tweede lijn ook ontwikkelt, het zal nimmer kunnen resulteren in harde eisen, maar steeds bestaan in 'zachte' vormen zoals overleggen, doorspreken, evalueren, etc.

Willen het ressortsparket en de Advocaat-Generaal de juridische kwaliteit inderdaad langs deze weg bevorderen, dan zullen zij van goede huize moeten komen. Ieder strafrechtjurist is immers tot op het bot vertrouwd met de wetenschap dat bij een taak ook bevoegdheden horen. Welnu, aan een 'sterke' arm voor de uitoefening van deze taak ontbreekt het. De tweede lijn heeft geen macht en kan de specifieke kwaliteitsrol slechts vervullen op basis van gezag. En gezag komt niet aanwaaien, maar moet worden verdiend.

6.2. Evaluatie en blik vooruit

Men kan vaststellen dat de ressortsparketten en de AG's er in de afgelopen jaren nog niet voldoende in zijn geslaagd om deze gezagsfunctie optimaal waar te maken. Dat ligt niet perse aan de tweede lijn zelf. Deze rol is namelijk nauwelijks formeel 'belegd' of te 'beleggen' binnen de organisatiestructuur. En waar die rol wel is uitgezet is het realiseren daarvan door de tweede lijn afhankelijk van de erkenning van het daarvoor vereiste gezag. Om zonder een daartoe voor de hand liggende organisatiestructuur, maar een wél met de mond beleden kwaliteitstaak, gezag te kunnen verdienen zal tenminste aan enkele randvoorwaarden moeten worden voldaan. Daarbij moet men denken aan erkenning van die rol door het College van Procureurs-generaal, voldoende documentatie en voldoende personele middelen en professionele kracht om daadwerkelijk menskracht te investeren in

²² Zie hierover par. 4.

²³ Zie hierover Eindrapport project ressortsparketten nieuwe stijl, 5 november 1996, 12.

de kwaliteitsbevordering van het OM-werk in de eerste lijn. En aan deze voorwaarden heeft het de afgelopen jaren waarschijnlijk wél ontbroken.

Vanuit die vaststelling kan men alleen maar hopen dat de huidige veranderingsslag de tweede lijn meer en betere aanknopingspunten zal bieden voor de vervulling van hun kwaliteitsrol.

7. De bijdrage van de tweede lijn aan het landelijk OM-beleid

De derde taak die bij het tot stand komen van de reorganisatie aan de tweede lijn werd toegekend, bijdragen aan het landelijk OM beleid kan in het bijzonder vorm krijgen door het uitbouwen van regelmatige terugkoppeling van de tweede lijn naar het college. Op basis van de dagelijkse ervaring met concrete strafzaken in appèl en de distantie die de Advocaat-generaal ten opzichte daarvan moet hebben, zou het ressortsparket in de positie moeten zijn om deze kennis en ervaring om te zetten in voor het landelijk OM relevante aandachtspunten en beleidsaanbevelingen. Een eerste voorwaarde voor een optimale inbreng is dat de tweede lijn daarover ook in overleg is en in gesprek blijft met de eerste lijn. Maar bovendien en wederom is essentieel dat het college de rol van de tweede lijn in deze erkent en het gezag van de bedoelde advisering serieus neemt.

De ervaringen tot nu toe geven aanleiding om op dit punt grote verbeteringen wenselijk te achten. En die zijn de moeite waard. Want als het college zelf bijdraagt aan het gezag van de tweede lijn, dan kan het zelf ook optimaal profiteren van de het gezag en de legitimiteit dat dan, mede dankzij de inbreng van tweede lijn, aan het OM als geheel kan toekomen.

8. Samenvattende evaluatie

8.1. Algemeen

Wil de tweede lijn van het OM zijn taak ten behoeve van juridische kwaliteit kunnen realiseren, dan is daarvoor in beginsel geen verandering nodig van de randvoorwaarden zoals die zijn uitgezet bij de Wet op de Reorganisatie van het Openbaar Ministerie.

Uit de vele projectenverslagen, rapporten en teksten met een formele status in het kader van die reorganisatie blijkt dat de tweede lijn uitdrukkelijk taken zijn toegedacht en toebedeeld in het kader van de juridische kwaliteit. De realisering daarvan laat echter veel te wensen over. En dat is een gemiste kans, omdat daarmee taken blijven liggen die niet door een andere instantie of orgaan binnen de OM-organisatie kunnen worden vervuld, terwijl ze wél behoren tot de vervulling van de taak van het OM: handhaven van de rechtsorde.

De veranderslag die het OM heeft ingezet met de houtskoolschets 'Het OM verandert' geeft weinig hoop dat het OM zich bewust is van deze gemiste kans en nog minder van het feit dat de tweede lijn een onmisbare rol heeft te vervullen in het spanningsveld tussen en de samenhang in de behandeling van concrete strafzaken en het OM-beleid op landelijk niveau. Met de door de wetgever beoogde – onmisbare - rol is de tweede lijn niet alleen in de positie om bij te dragen aan het gezag en de legitimiteit van de strafrechtspraak, maar ook aan het gezag van het college van Procureurs-generaal.

Het is dan ook voor de geheel OM-organisatie noodzakelijk te bezien op welke wijze het verandertraject van 'Het OM verandert' kan worden benut om de rol van de tweede lijn ten behoeve van de juridische kwaliteit daadwerkelijk inhoud te geven. De voorstellen zoals geformuleerd door het deelproject Juridische Kwaliteit ten behoeve van het verandertraject 'Het OM verandert' geven daarvoor een eerste aanzet. De uitwerking van

deze voorstellen kan in het verband van deze bijdrage achterwege blijven, maar de onderliggende rode draad die daarin te onderkennen valt verdient wél expliciet aandacht.²⁴

8.2 De zwakke schakel

De zwakke schakel voor de tweede lijnsrol ten behoeven van juridische kwaliteit ligt in het ontbreken van erkenning van die rol, in het ontbreken van formele bevoegdheden om die rol te realiseren én in het ontbreken van gezag om die rol ook zonder ‘sterke arm’ te kunnen vervullen.

Als we mogen uitgaan van een OM dat opereert als een rationele organisatie - dat zich bewust is van het belang van de kwaliteitstaken van de tweedelijns en van de strekking van de grote reorganisatie op dat punt - is het creëren van nieuwe formele randvoorwaarden voor de verwezenlijking van de kwaliteitstaken door de tweede lijn niet nodig. Maar dan moet het lopende verandertraject ‘Het OM verandert’ wél worden aangegrepen als een tweede kans, een tweede kans om de tweede lijn voldoende gezag te laten verwerven om die taak daadwerkelijk te kunnen vervullen.

Gezag moet worden verdiend. Maar juist omdat het ressortsparket en de Advocaat-generaal binnen de organisatiestructuur nauwelijks formele structuren of randvoorwaarden hebben om dit gezag te verdienen komt men gemakkelijk in een vicieuze cirkel terecht. Negatieve gevolgen daarvan voor de taakvervulling van het OM als geheel zullen op den duur zichtbaar worden in het verlies van gezag en legitimiteit van de strafrechtspraak en van het OM als organisatie.

9 . Een tweede kans

De OM-organisatie als geheel is mede verantwoordelijk om het vervullen van de kwaliteitsrol door de tweede lijn mogelijk te maken. Er zal daarvoor op diverse niveaus van de organisatie moeten worden bijgedragen aan het creëren van randvoorwaarden om een optimale vervulling van die taak mogelijk te maken.

De basis voor het opbouwen van het gezag zal in beginsel kunnen worden gevonden in de eigen ‘autonome’ magistratelijke rol van de tweede lijn in appèlzaken. Met een optimale vervulling van die rol kan de tweede lijn zelf een bijdrage leveren aan het opbouwen van het noodzakelijke gezag om ook de andere twee kwaliteitstaken daadwerkelijk te kunnen realiseren.

Het ressortsparket zal niet alleen de vereiste juridische kennis in huis moeten hebben, maar ook zoveel gezag moeten ontleen aan dat bezit dat zij op het kennis-front als gezaghebbend worden beschouwd door zowel de eerste lijn als door het College. Dat gezag vereist meer dan het louter in huis hebben van juridisch technische kennis in de vorm van aanwezige deskundige AG’s. Het vergaren, onderhouden, verrijken en verspreiden van die kennis is daarvoor van wezenlijk belang. Om eenheid in de opsporings- en vervolgingstaak, alsmede eenheid in de organisatie te kunnen bevorderen is bovendien vereist dat de aanwezige juridische kennis niet fragmentarisch en ad hoc wordt verspreid, maar regulier en systematisch.

Deze functie is tot op heden niet stevig ‘belegd’ binnen de organisatie van het OM en uit het voorafgaande blijkt dat deze – op basis van de functies van de vervolging in appèl – het best kan worden ondergebracht bij de ressortsparketten en de AG’s. Omdat de behoefte aan kennis binnen een professionele organisatie heel groot is, verwerft de tweede lijn met de verantwoordelijkheid voor het vergaren, onderhouden, verrijken en verspreiden

²⁴ Zie par. 9

van die kennis de minimale voorwaarde om het noodzakelijke gezag voor de kwaliteitstaken en de meer magistratelijke aspecten van het OM werk te kunnen verdienen.

De conclusie van de projectgroep Juridische kwaliteit tot het opzetten van een permanente voorziening waarin vertegenwoordigers van de ressortsparketten (AG's en eventueel juridisch medewerkers), aangevuld met een vertegenwoordiging uit de eerste lijn en de wetenschap als kennismakelaar fungeren onder voorzitterschap van een advocaat-generaal past dan ook uitstekend bij het voorafgaande. Uiteindelijk zou deze ontwikkeling zelfs moeten kunnen resulteren in een kenniscentrum met een wetenschappelijk bureau en documentatiecentrum ten behoeve van de gehele OM-organisatie.

Willen de ressortsparketten de gezaghebbende rol die zij moeten spelen kunnen waarmaken, dan zullen zij ook een bijdrage moeten kunnen leveren aan de opleiding van OM-ers. Daarvoor is een goede uitbouw van de rol van de AG als kennismakelaar essentieel. Maar ook daar geldt, er is meer. Omdat de AG een bijzondere attitude en expertise heeft voor magistratelijke rol zullen zij ook op dat punt aan de opleiding kunnen bijdragen. De gedragscode voor het OM biedt bijvoorbeeld uitstekende aanknopingspunten voor de ressortsparketten en de AG's om de magistratelijke rol van het OM in het dagelijks werk te concretiseren en in samenspraak met de eerste lijn te realiseren. Ook kunnen de contact-AG's hun rol wellicht meer toespitsen op technisch juridische kennis en rechtmatigheids- en legitimiteitsaspecten, dan op de feitelijke kwesties ten behoeve van de waarheidsvinding in de concrete casus.

Deze rode draad zal verder kunnen en moeten worden uitgewerkt voor samenhangende thema's als specialisatie, opleiding, werving, personeelsbeleid, functiedifferentiatie en loopbaantrajecten.

10. Terug naar 'Het OM verandert'

De organisatieverandering waarin op dit moment wordt gewerkt biedt een kans, een kans om de niet benutte invulling van de juridische kwaliteitstaak van de tweede lijn alsnog handen en voeten te geven. De notie Juridische Kwaliteit krijgt vorm met een taak voor de tweede lijn die wetshistorisch-, politiek- en organisatorisch niet alleen te verantwoorden, maar ook wenselijk is. Een taak die wordt gerealiseerd in een wisselwerking met de samenleving, de verdediging en de zittende magistratuur en een belangrijke bijdrage levert aan de notie 'beter' uit de houtskoolschets. Daarmee wordt op lange termijn mede tegemoetgekomen aan enkele van de genoemde bezwaren tegen de houtskoolschets: wat is de relatie tot de grote reorganisatie, waar is de omgeving van het OM, wat is 'beter'? Maar wat wellicht nog belangrijker is, is dat daarmee een rol die het OM krachtens haar taak heeft te vervullen en die met de huidige posities geen volledige vervulling krijgt in de toekomst een nieuwe kans krijgt.

Maar ook voor het college van Procureurs-generaal is er een opdracht. Het zal de bijzondere positie van de tweede lijn ten aanzien van de behandeling van concrete zaken en de daarin begrepen 'overstijgende' magistratelijke en gezag- en legitimiteitswaarborgende rol een plaats moeten geven. Het zal die bijzondere positie meer dan tot op heden moeten erkennen en met zijn attitude het onmisbare gezag van de tweede lijn versterken.

Als het College van Procureurs-generaal de door de wetgever bedoelde rol niet alleen meer expliciet zou erkennen, maar bovendien zou waarborgen en ondersteunen zou dat het college in sterke mate kunnen ondersteunen in het handhaven van de zelfstandige

positie van het OM in te overwegen vervolgingen of lopende concrete strafzaken ten opzichte van de politiek. Want ook in die verhouding zou het onderscheiden tussen OM-beleid en optreden met beleid in concrete zaken wel eens zeer verhelderend en remmend of beperkend kunnen werken. Hoe beter de tweede lijn zijn magistratelijke rol met gezag bekleedt, des te makkelijker wordt het voor het College van Procureurs-generaal om de politieke druk en bemoeienis vanuit het parlement ten aanzien van concrete strafzaken van zich af te houden.