Universiteit Leiden
The Netherlands

Normering en toezicht in de opsporing: Een onderzoek naar de normering van het strafvorderlijk optreden van opsporingsambtenaren in het voorbereidend onderzoek en het toezicht op de naleving van deze normen

Samadi, M.

Citation
Samadi, M. (2020, June 4). *Normering en toezicht in de opsporing: Een onderzoek naar de normering van het strafvorderlijk optreden van opsporingsambtenaren in het voorbereidend onderzoek en het toezicht op de naleving van deze normen*. *Meijers-reeks*. Boomjuridisch, Den Haag. Retrieved from https://hdl.handle.net/1887/138388

Version:	Publisher's Version
License:	Licence agreement concerning inclusion of doctoral thesis in the Institutional Repository of the University of Leiden
Downloaded from:	https://hdl.handle.net/1887/138388

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

Cover Page

Universiteit Leiden

The handle http://hdl.handle.net/1887/138388 holds various files of this Leiden University dissertation.

Author: Samadi, M.
Title: Normering en toezicht in de opsporing: Een onderzoek naar de normering van het strafvorderlijk optreden van opsporingsambtenaren in het voorbereidend onderzoek en het toezicht op de naleving van deze normen
Issue Date: 2020-06-04

8 Het toezicht op de opsporing: de officier van justitie

8.1 INLEIDING

In voorgaande hoofdstukken is het toezicht op de naleving van strafvorderlijke normen door de rechter – zowel het rechterlijk kader dat de Hoge Raad uiteen heeft gezet als de wijze waarop de feitenrechter hier invulling aan geeft – besproken. Hoewel de strafrechter een belangrijke functie in dezen vervult, kan hier niet gesproken worden van volledig toezicht. De rechterlijke controle op het opsporingsoptreden vindt doorgaans plaats langs de weg van artikel 359a Sv. In het kader daarvan kan de rechter het handelen van opsporingsambtenaren tijdens het vooronderzoek controleren en eventueel sancties verbinden aan normoverschrijdingen. De rechter heeft echter beperkt zicht op het strafvorderlijk handelen van opsporingsambtenaren in het vooronderzoek, omdat slechts een gering deel van de opsporingsactiviteiten leidt tot een strafzaak die door de rechter wordt beoordeeld. Daarnaast is niet duidelijk of het toezicht dat hij wel uitoefent voldoende doordringt in de opsporingsketen. Vindt er bijvoorbeeld naar aanleiding van een eventuele sanctie die de rechter verbindt aan normoverschrijdingen terugkoppeling plaats met de betreffende opsporingsambtenaar? Bovendien laten de jurisprudentiële drempels het niet altijd toe dat de rechter op alle typen strafvorderlijke normen toezicht uitoefent. Er kan aldus niet gesproken worden van voortdurend en consistent toezicht door de strafrechter op *alle* typen strafvorderlijke normen. Als gezegd kan deze terughoudende rechterlijke controle deels worden verklaard vanuit het feit dat er andere instanties zijn die beter geëquipeerd zijn om toezicht te houden op het handelen van opsporingsambtenaren. In het bijzonder kan dan worden gedacht aan de officier van justitie en in meer algemene zin het OM.

De officier van justitie heeft ambtshalve de verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en deugdelijkheid van het opsporingsonderzoek. Hoewel deze verantwoordelijkheid niet noodzakelijkerwijs een toezichthoudende functie met zich brengt, ligt het wel voor de hand dat de officier van justitie op enigerlei wijze het handelen van opsporingsambtenaren controleert en normeert. Er is echter weinig bekend over de wijze waarop officieren van justitie invulling geven aan deze taak; wordt het houden van toezicht op opsporingsambtenaren gezien als een taak van de officier van justitie, en zo ja hoe wordt in de praktijk invulling gegeven aan deze taak? Het is dit vraagstuk waar het huidige hoofdstuk zich over buigt.

8.2 METHODE

Zoals gezegd is er weinig informatie beschikbaar over de wijze waarop officieren van justitie toezicht uitoefenen op het normconform handelen van opsporingsambtenaren gedurende het strafvorderlijk vooronderzoek. Hoewel in de literatuur wel eerder de roep is geweest voor meer empirisch onderzoek ter onderbouwing van de vormverzuimenproblematiek[1], en er empirisch onderzoek is verricht naar bepaalde aspecten van het functioneren van het OM in algemene zin en de wijze waarop officieren van justitie invulling geven aan hun wettelijke taken[2], is er nog weinig empirische data beschikbaar over de specifieke vraag naar het toezicht op strafvordering door officieren van justitie.[3] Zo geeft Lindeman – onder meer – een uitvoerige uiteenzetting over de wijze waarop het gezag van de officier van justitie over het opsporingsonderzoek in de praktijk wordt vormgegeven.[4] Hierbij passeren ook bepaalde aspecten van de toezichthoudende taak van de officier van justitie in het bijzonder en het OM in het algemeen de revue, zoals de verschillende overlegstructuren tussen officieren van justitie onderling en tussen het OM en de politieorganisatie, en de wijze waarop de officier van justitie contact houdt met politieambtenaren gedurende het opsporingsonderzoek en daar sturing aan geeft. Dit waardevolle inzicht in de praktijk van het OM heeft echter een fundamenteel ander karakter dan het voorliggende vraagstuk: het beoogt met deze beschrijving vooral de verschillende karaktereigenschappen van de functie van de officier van justitie in beeld te brengen (de ambtenaar, de magistraat en de werker). De wijze waarop het toezicht op opsporingsambtenaren vanuit het OM gestalte wordt gegeven is daarom niet de directe focus van dat onderzoek. Het huidige hoofdstuk probeert in de genoemde informatieleemte te voorzien en biedt een verslag van het hieraan ten grondslag liggende empirische onderzoek.

De doelstelling van deze interviews is om in kaart te brengen in welke mate, en op welke wijze, officieren van justitie toezicht uitoefenen op de rechtmatigheid van opsporingshandelingen en op welke wijze zij die rechtmatigheid trachten te bevorderen (anders dan door de inzet van bepaalde opsporingsbevoegdheden al dan niet toe te staan). Aan welk juridisch kader toetsen zij het gedrag van opsporingsambtenaren, welke mogelijkheden hebben zij om dat gedrag bij te sturen of achteraf te corrigeren, hoe waarderen zij de rol van andere instanties in het kader van dit thema en hoe zien de officieren

1 Bijv. Kuiper 2014, p. 164; Buruma 2005, p. 97-98; Buruma 2008, p. 87-104; Buruma 2011, p. 129-175.
2 Van de Bunt 1985; Pakes 2001; Pakes 2010; Lindeman 2017.
3 Hoewel in het kader van de modernisering van het Wetboek van Strafvordering in opdracht van het WODC wel onderzoek is uitgevoerd over deze kwestie in meer algemene zin. Deze resultaten zullen bij de bespreking in dit hoofdstuk worden meegenomen voor zover zij relevant zijn.
4 Zie Lindeman 2017, hoofdstuk 6.

van justitie zichzelf in dit krachtenveld? Aan de hand van concrete praktijkvoorbeelden, die veelal door respondenten zelf aangedragen werden, is geprobeerd te achterhalen welke problemen er met betrekking tot het toezicht op opsporingsambtenaren in de praktijk spelen en op welke wijze deze knelpunten (kunnen) worden weggenomen. Op deze wijze is getracht om de problemen die vanuit het perspectief van officieren van justitie spelen in kaart te brengen. Daarnaast is tijdens het gesprek nader ingegaan op de rolopvatting van het OM ten aanzien van het optreden van opsporingsambtenaren, en diens opvatting ten aanzien van de rol van de politie en de zittende magistratuur. Gezien de doelstelling van de interviews is gekozen voor semigestructureerde diepte-interviews aan de hand van een topiclijst.[5]

Na toestemming van het College van Procureurs-Generaal zijn de hoofdofficieren van justitie van de arrondissementsparketten benaderd met het verzoek officieren van justitie binnen hun parket te benaderen om mee te werken aan dit onderzoek. Deze werkwijze brengt mee dat de respondenten niet op willekeurige wijze zijn geselecteerd maar zich ofwel zelf hebben aangemeld naar aanleiding van het verzoek mee te werken aan het onderzoek, ofwel vanwege hun functie en ervaring door de hoofdofficier van justitie van het parket waarop zij werkzaam zijn, zijn uitgekozen deel te nemen aan het onderzoek. Daarnaast is een klein aantal (drie) respondenten via de zogenoemde sneeuwbalmethode benaderd om bepaalde hiaten in functiespreiding op te vullen.

Op advies van het College van Procureurs-Generaal is allereerst gestart met het interviewen van een aantal rechercheofficieren. De onderbouwing voor de focus op de rechercheofficieren is tweeledig: deze officieren van justitie hebben in het bijzonder de taak om te waken voor de rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek (in doorgaans grootschalige) en moeten bovendien voor een groot aantal bijzonder opsporingsbevoegdheden nadrukkelijk toestemming geven. De aanname is aldus dat zij goed op de hoogte zijn van de in dit onderzoek aan de kaak gestelde problematiek. Ten tweede brengt de aard van de functie mee dat het veelal ervaren officieren van justitie zijn die ook vanuit hun verschillende functies binnen het OM kunnen reflecteren op de voorliggende thematiek. Naast rechercheofficieren zijn tevens ook kwaliteits-officieren, VIK-officieren, ZSM-officieren, en zaaksofficieren geïnterviewd, waarbij zoveel mogelijk is gestreefd naar zowel regionale spreiding als functiespreiding.

In totaal zijn twintig semigestructureerde diepte-interviews afgenomen met officieren van justitie, in de periode januari 2017 tot en met juni 2017. Met uitzondering van één interview dat telefonisch is afgenomen,[6] hebben alle interviews *face-to-face* plaatsgevonden op het parket waar de respondent werkzaam was. Hierbij is zoveel mogelijk gestreefd om het interview plaats

5 Beyens, Kennes & Tournel 2016, p. 194-195. Zie bijlage 1 voor de topiclijst.
6 Interview respondent T.

te laten vinden in een rustige (vergader)ruimte zonder gestoord te worden.[7] De duur van de interviews varieerde tussen 54 minuten en 2 uur en 10 minuten. Alle interviews zijn na toestemming van de respondenten opgenomen en volledig getranscribeerd.

Dit hoofdstuk doet aldus verslag van deze interviews en plaatst deze interviews in het bredere kader waarbij rekening wordt gehouden met zowel de in hoofdstuk 5 besproken institutionele en constitutionele positie en rol van het OM alsmede enkele recente ontwikkelingen op het terrein van de werkwijze en organisatie van het OM. Over deze laatste kwesties is in de literatuur al het nodige geschreven. Deze inzichten uit de literatuur zijn niet alleen waardevol geweest voor de verschillende veranderingen die het OM in de loop der jaren heeft meegemaakt – deels omdat zij de veranderingen in het functioneren van het OM verklaren maar deels ook omdat zij soms richtinggevend zijn geweest voor de wijze waarop het OM zou moeten functioneren – maar bieden ook een uitstekende kapstok om de onderzoeksbevindingen uit het huidige empirische onderzoek aan op te hangen. Hiermee biedt de bestaande literatuur niet alleen een helder theoretisch kader voor deze bespreking, maar het bestaande empirische onderzoek naar het algemeen functioneren van het OM biedt bovendien een bredere context om de huidige onderzoeksbevindingen tegen af te zetten.

Tot slot dient ten aanzien van de weergave van de interviews nog een tweetal opmerkingen te worden gemaakt. Om meer inzicht te geven in de praktijk van het toezicht en de wijze waarop officieren van justitie hun eigen rol in dat toezicht percipiëren, is ervoor gekozen om veel citaten op te nemen die exemplarisch zijn voor de invulling van het toezicht en de wijze waarop respondenten aankijken tegen deze materie. Er is echter gekozen om niet te werken met verbatim citaten aangezien een dergelijke weergave de leesbaarheid van de tekst niet (altijd) ten goede komt. De citaten zijn daarom opgeschoond ten behoeve van de leesbaarheid van de tekst zonder daarmee de essentie van het citaat uit het oog te verliezen.

8.3 Praktische invulling van de toezichthoudende taak

Er is geen wettelijke regeling waarin de toezichthoudende taak van het OM en in het verlengde daarvan de officier van justitie, duidelijk wordt uiteengezet. Enerzijds wordt deze taak impliciet ontleend uit verschillende andere wettelijke taken van het OM en diens leden, en anderzijds wordt deze toezichthoudende taak verbonden met de magistratelijke positie van het OM in het Nederlandse staatsbestel. Het gezag van de officier van justitie wordt als aanknopingspunt

7 De praktijk van het werk van officieren van justitie maakte echter dat dit niet in alle gevallen mogelijk bleek, regelmatig werden de respondenten gebeld over dringende zaken of moesten het interview tijdelijk afbreken voor een kort overleg.

gezien voor de uitoefening van een zekere onafhankelijke en objectieve toezichthoudende taak ten opzichte van de opsporingsambtenaren. Verschillende ontwikkelingen in het strafrechtelijk beleid en criminaliteitsbestrijding hebben eraan bijgedragen dat deze toezichthoudende taak in de loop der jaren geen vast gegeven is geweest maar onderhevig is aan de verschillende behoeften die er bestaan in de strafrechtspleging. Mede dien ten gevolge wordt niet alleen de individuele officier van justitie als een belangrijke toezichthouder gezien ten aanzien van het rechtmatig handelen van opsporingsambtenaren, ook op organisatieniveau trekt het OM zich deze taken steeds meer aan. Bijvoorbeeld door het in leven roepen van verschillende toetsingscommissies en interne toezichtorganen, maar ook door het in het leven roepen van bijzondere taken voor officieren van justitie ter waarborgen van de kwaliteit en rechtmatigheid van de opsporing, zoals de rechercheofficier van justitie en de kwaliteitsofficier van justitie.

Hieronder wordt de praktische invulling van de toezichthoudende taak van de officier van justitie besproken. Zoals zal blijken wordt ook in de praktijk het gezag als aanknopingspunt voor deze toezichthoudende taak beschouwd. Aan de hand van de beschrijvingen van respondenten over de wijze waarop zij hun toezichthoudende taak vormgeven en de associaties die zij hebben met deze toezichthoudende verantwoordelijkheid, wordt in het hiernavolgende een algemeen beeld geschetst van hoe het toezicht door de officier van justitie thans is vormgegeven. Hierbij zal tevens worden gewezen op de inspanningen die op het niveau van de OM-organisatie in dit kader worden verricht en de rol die andere actoren hebben in dat toezicht.

8.3.1 Toetsing vooraf

Het gezag van de officier van justitie over de opsporing is (inmiddels) een vanzelfsprekend gegeven. Dit gezag heeft betrekking op diverse aspecten van het opsporingswerk, variërend van het geven van concrete aanwijzingen in een specifiek opsporingsonderzoek en het toezien op de naleving van regels door opsporingsambtenaren tot het meer in algemene zin sturing geven aan het opsporingsbeleid. Wat daar precies onder wordt verstaan – dat wil zeggen welke concrete verantwoordelijkheden dit gezag praktisch gezien met zich brengt – wordt in de wet echter niet gespecificeerd. In ieder geval wordt aangenomen dat de officier van justitie vanuit deze functie dient te waken voor de rechtmatigheid en deugdelijkheid van het opsporingsonderzoek, bijvoorbeeld door het *toetsen* van de inzet van bepaalde opsporingsbevoegdheden.

Uit dit onderzoek blijkt dat deze verantwoordelijkheid ook in de praktijk wordt gevoeld en uitgedragen. Het gezag van de officier van justitie op het opsporingsonderzoek wordt dan ook sterk geassocieerd met het geven van toestemming voor de inzet van bevoegdheden en de toetsing vooraf van de

rechtmatigheid van het gebruik van bevoegdheden en dwangmiddelen. Dit aspect van het gezag van de officier van justitie wordt gezien als een evidente verantwoordelijkheid van de officier van justitie en wordt vaak in verband gebracht met zijn toezichthoudende taak.[8] Hoewel de toetsing vooraf van de inzet van bevoegdheden onderscheiden kan worden van het houden van toezicht achteraf op het handelen van de opsporing, zijn er ook enkele belangrijke raakvlakken tussen deze twee taken. Hier kom ik in de volgende paragraaf verder op in.

De toetsende rol vloeit rechtstreeks voort uit het Wetboek van Strafvordering en is het meest zichtbaar in de Wet-Bob, die naar aanleiding van de IRT-affaire werd ingevoerd. Het belang van deze wetgeving voor de gewijzigde rol van de officier van justitie ten aanzien van de sturing van het opsporingsonderzoek, de leiding over het opsporingsonderzoek en de (nauwere) samenwerking met de politie wordt door de respondenten meermaals benadrukt:

> 'Wat met name veranderd is, is dat vroeger de politie een grote mate van zelfstandigheid had in het doen van grote onderzoeken en af en toe de officier nodig had om ergens een handtekening te zetten. Dat beeld is totaal veranderd en het is nu echt een wij. Wij zitten vaker op bureaus (…) we zitten veel dichter op de politie. En met name in de grotere onderzoeken geven we daadwerkelijk leiding aan de politie en bepalen wij de grenzen waarbinnen de politie op kan treden. Soms geeft dat nog weleens frictie want de politie ziet ons soms weleens als een handtekeningmachine (...) maar dat wordt steeds minder.'[9]

Deze nauwere samenwerking brengt echter niet noodzakelijkerwijs mee dat de officier van justitie het ook altijd eens is met de politie. Het adequaat toetsen van de inzet van bevoegdheden vergt van de officier van justitie dat hij soms 'lastig' moet zijn voor de politie, hij waakt immers over de rechtmatigheid van het handelen. Tegelijkertijd is het ook aan de officier van justitie om mee te denken met de politie en het opsporingsonderzoek mogelijk te maken:

> 'Niet als doel om lastig te zijn, maar wel om duidelijk te maken wat wel en wat niet kan. Je moet zoveel mogelijk faciliteren wat de politie moet doen, maar wel binnen de grenzen die daartoe gesteld zijn. En dan mag je best wel naar de buitenkant van de grens gaan; je hoeft niet altijd in die kleine ruimte van de bepaling te blijven. Je mag best opzoeken tot hoe ver je kan gaan en je mag best een keer een experiment doen maar er zijn toch grenzen.'[10]

Om de rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek adequaat te kunnen waarborgen dienen officieren van justitie voldoende en tijdig informatie te ontvangen van opsporingsambtenaren omtrent het verloop van het opsporings-

8 O.a. interview respondent J.
9 Interview respondent O.
10 Interview respondent A.

onderzoek en de in dat kader ondernomen activiteiten door de politie. Dat het aan tijdig contact weleens kan schorten in de praktijk blijkt uit het onderzoek van Lindeman. Uit verschillende interviews die hij heeft afgenomen met officieren van justitie doemt het beeld op dat de informatiepositie van de officier van justitie ten opzichte van de politie een teer punt kan zijn. Dat geldt in het bijzonder in beginnende strafzaken waar de politie alle informatie heeft en de officier van justitie nog niets.[11]

Dit beeld wordt grotendeels bevestigd in het onderhavige onderzoek. Officieren van justitie zijn zich bewust van de grote mate van afhankelijkheid van opsporingsambtenaren met betrekking tot hun informatiepositie, maar hebben tegelijkertijd ook vertrouwen in de politie. Enerzijds is dit vertrouwen gebaseerd op (positieve) ervaringen en een goed onderling contact met de politie:

> 'Ik vind dat ik er blind op moet vertrouwen dat de politie mij juist informeert. Bij aanhoudingen buiten heterdaad geldt dat, maar ook bij doorzoekingen en spoeddoorzoekingen. Die gaan altijd mondeling. (…) Wat de politie tegen mij zegt, daar wil ik blind op kunnen vertrouwen, dat kan ook in 99 van de 100 gevallen.'[12]

En anderzijds is dit vertrouwen geboren uit praktische noodzaak. De officier van justitie heeft immers geen tijd en mogelijkheid om de politie in alles te controleren en toetsen, binnen de opsporing is er een rolverdeling waarbij de politie zich met richt op het daadwerkelijk uitvoeren van het opsporingsonderzoek en de officier van justitie hier leiding aan geeft. Binnen die rolverdeling is het noodzakelijk dat de officier van justitie vertrouwt op hetgeen de politie de officier van justitie voorhoudt:

> 'Ik heb wel het idee dat wij [het OM *MS*] kunnen sturen maar voor een deel zijn we ook gewoon afhankelijk van de informatie die we krijgen. Voor een deel zit er ook een vertrouwenscomponent, ik moet er in beginsel op kunnen vertrouwen dat de politieagent die op ambtseed een pv opmaakt dat goed doet. Dat is het uitgangspunt en pas bij gebleken breuk van vertrouwen op dat punt ga je acteren. De basis is in die zin vertrouwen. En nogmaals, ik loop niet met de politieagent aan het handje de straat op om te kijken wat ze doen. En ik heb best wel veel zaken, dus ik heb niet de luxe dat ik in een zaak helemaal van begin tot eind kan meetrekken. De teamleiders van de politie zijn daarom vooruitgeschoven posten als het gaat om de bewaking van de normen, maar ook de bewaking van de kwaliteit. (…) Ik zit wel bij de politie maar ik zit niet de hele dag bij het politiebureau te kijken of alle rechercheurs het wel netjes doen. Dat kan gewoon niet.'[13]

11 Lindeman 2017, p. 136.
12 Interview respondent C.
13 Interview respondent E.

Tegelijkertijd zijn officieren van justitie zich ook bewust van de kwetsbaarheid van dit systeem en wordt onderkend dat dit problemen met zich brengt voor het adequaat kunnen uitoefenen van het gezag over de opsporing:

> 'Wat ook nog wel gebeurt is dat je op basis van mondelinge informatie een beslissing neemt, dus de politie belt mij en legt een casus voor, dat vind ik voldoende om aan de rechter-commissaris te vragen om een telefoontap en dan moet zoiets schriftelijke bevestigd worden. Dan lees ik het en denk ik dit is niet wat mij verteld werd, dus dan is het mondelinge verhaal anders dan wat er uiteindelijk op papier komt. Dat soort dingen gebeurt wel veel.'[14]

Hoewel officieren van justitie dergelijke fouten scherp veroordelen (waarover in de volgende paragrafen meer) leiden dit type fouten niet tot een afname in het vertrouwen in de politie.[15] Er is in algemene zin een groot vertrouwen in de 'goede bedoelingen' van de politie en het beeld bestaat dat gemaakte fouten – zowel in de informatievoorziening naar de officier van justitie toe als in het simpelweg verkeerd toepassen van bevoegdheden – niet moedwillig worden begaan maar eerder in verband kunnen worden gebracht met slordigheid, onnadenkendheid en 'overenthousiasme':

> 'Meestal ga ik ervan uit dat het slordigheid is, dat je het al hebt ingevoerd en dat je dan de officier belt en als je dan terugkijkt in je systeem, blijkt dat het net iets anders is gegaan. Ik ga er niet vanuit dat mij iets doelbewust is voorgehouden om die tap te krijgen, want daar kom je later toch wel achter, dus het is volgens mij veel meer professionaliteit van de politie dat degene die jou belt ook echt precies weet welke informatie er beschikbaar is die uiteindelijk als onderbouwing kan gelden voor aanvragen van die telefoontap dan dat ze doelbewust dat verkeerd doen.'[16]

> 'Negen van de tien keer is het niet valsspelen, maar gewoon dom, vergeten, overgeslagen, niet opgelet, daar komt het eigenlijk in 99 van de 100 gevallen op neer.'[17]

> '(…) overenthousiasme, wat gevaarlijk wordt is als je echt een sterke wil hebt om een zaak rond te maken en het gaat knellen in het Wetboek van Strafvordering voor politiemensen. Dan wordt het soms wel ingewikkeld. Maar ik heb niet het idee dat het echt vaak fout gaat, ik heb wel een positief beeld van de opsporing in Nederland nu.'[18]

14 Interview respondent I.
15 Respondenten beamen dat dergelijke voorvallen met enige regelmaat voorkomen en dat zij dan doorgaans 'professioneel boos' worden (respondent B).
16 Interview respondent I.
17 Interview respondent H.
18 Respondent O.

Een enkeling wijst in dit kader bovendien naar de eigen verantwoordelijkheid om deze informatiepositie te versterken, bijvoorbeeld door een grotere mate van betrokkenheid te tonen met het onderzoek en meer actief het contact met de politie op te zoeken:

> 'Ik ben er elke dag, elke avond, elke nacht als het kan. Als het erom spande, was ik er zelf. Is ook een stuk betrokkenheid, je weet dat je er bent maar dat je ook alles hoort, als je er ook 's nachts bent. En je moet ook laten merken dat je om het gezag waar te maken alles weet en betrokken bent. Anders denken ze, hij heeft makkelijk praten vanaf het paleis, wij moeten het doen op straat. Daarom was ik er ook veel 's nachts, bij de acties, zodat ze weten dat ik er ben.'[19]

Deze verantwoordelijkheid om betrokken te zijn bij het verloop van het opsporingsonderzoek wordt onder officieren van justitie breed gedragen. Daarnaast wordt ook binnen het OM breed ingezet op het beter bereikbaar en benaderbaar maken van officieren van justitie voor andere actoren in de strafrechtspleging, in het bijzonder de politie. Deze ontwikkeling die onder meer heeft geresulteerd in het in het leven roepen van verschillende beschikbaarheidsdiensten – zoals de weekdienst en piketdienst – worden in de literatuur nadrukkelijk in verband gebracht met de organisatorische veranderingen binnen het OM die de rol van de officier van justitie als leider van het opsporingsonderzoek moeten versterken.[20] Hierbij verdient het opmerking dat de mate van betrokkenheid (en daarmee de grondigheid waarmee opsporingsbevoegdheden getoetst worden en besproken worden met de officier van justitie) sterk afhankelijk is van het type opsporingsonderzoek. Bij de grote projectmatige zaken is er veel contact tussen de officier van justitie en het rechercheteam en zit de 'officier van justitie boven op het onderzoek', terwijl dat bij de kleinere onderzoeken en in de ZSM-omgeving minder het geval is.[21]

De bereikbaarheid van de officier van justitie voor de politie en zijn betrokkenheid in het opsporingsonderzoek is niet alleen afhankelijk van het type opsporingsonderzoek – en de daarmee samenhangende organisatorische inrichting van het OM – maar hangt ook af van de wijze van communicatie met opsporingsambtenaren. Een belangrijk deel van het werk van de officier van justitie is gelegen in het nemen van beslissingen over het al dan niet toepassen van bevoegdheden en dwangmiddelen op basis van door de politie verschafte informatie. Uit het onderzoek van Lindeman blijkt dat dergelijke beslissingen vaak een routinematig karakter hebben omdat de officier van justitie meerdere vergelijkbare beslissingen per dag dient te nemen. Lindeman stelt hieromtrent als volgt:

---

19 Respondent B.
20 Zie uitgebreid Lindeman 2017, p. 126.
21 Interview respondent I; zie ook § 8.3.6.

> 'De toestemming om de bevoegdheid te gebruiken wordt vaak schijnbaar makkelijk gegeven, waarna deze toestemming nog geformaliseerd moet worden. Dat kan leiden tot moeizame communicatie tussen politie en officier, want de officier wil dat de aangeleverde informatie precies past als onderbouwing van het bevel. De officier lijkt de politie te instrueren hoe de informatie eruit moet zien op basis waarvan hij zijn formele bevel gaat geven. Is dit nog wel te verenigen met betrokken distantie? Puur kijkend naar de controlerende taak die de officier van justitie heeft zou het beter passen dat hij enkel afgaat op wat de politie op eigen houtje aanlevert: past daarbij geen bevel of vordering tot een bevoegdheid of dwangmiddel, dan loopt daarmee het politieonderzoek op dat punt spaak.'[22]

De politie heeft hier niet altijd evenveel begrip voor. Lindeman merkt op dat de politie beslissingen van de officier van justitie (bijvoorbeeld die in het kader van voorgeleidingen of sepots worden genomen) vaak als nogal willekeurig ervaart.[23] Onbegrip voor de beslissingen van de officier van justitie vanuit de politie brengt de nodige risico's met zich. Het zet niet alleen de onderlinge verhouding tussen de officier van justitie en de politie op scherp,[24] maar zorgt er tevens voor dat de normering die de officier van justitie aanlegt niet begrepen wordt door de politie waardoor het lerend effect ervan verloren gaat. Dat maakt het te meer van belang dat officieren van justitie hun beslissing duidelijk communiceren aan de politie en het gesprek aangaan wanneer er onduidelijkheden bestaan over in te zetten bevoegdheden. Dit wordt ook beaamd door officieren van justitie:

> 'Ik weet dat er regio's zijn waar soms iets meer de gedachte bij de politie is dat ze zelf wel weten wat goed is. Maar de officier heb je soms nodig, onhandig dat de wet het zo geformuleerd heeft en dat de politie dingen niet zelfstandig mag, jammer het zal wel naar de officier moeten. Handtekeningenmachine, dan gaan we wel een handtekening vragen. Dat soort oprispingen hoor je nog weleens een enkele keer. Ik moet zeggen dat dat niet het geval is in deze eenheid, wij werken in het algemeen erg goed samen op basis van argumenten en elkaar overtuigen zal ik maar zeggen. Waarbij wij uiteindelijk het gezag hebben.'[25]

> 'Dat hoort bij een goed functionerende officier van justitie, je moet op basis van argumenten kunnen duidelijk maken, waarom dingen wel en waarom dingen niet mogen en waarom je moeilijk doet over iets en waarom je wat makkelijker bent in het andere. Maar de ene officier is de andere niet, je hebt ervaren en minder-ervaren officieren. En de minder-ervaren officieren kunnen soms wat onzekerder zijn. Ook in hun communicatie naar de politie. Dat maakt het ook lastig daar een

22 Lindeman 2017, p. 182.
23 Lindeman 2017, p. 135; verwijzend naar Kort, Fedorova & Terpstra 2014, p. 33.
24 Lindeman spreekt in dit kader van 'forumshopping' door politieambtenaren door bijvoorbeeld een 'second opinion' te vragen aan een officier van justitie in verband met een onwelgevallige beslissing van een andere officier van justitie (Lindeman 2017, p. 135).
25 Interview respondent Q.

> antwoord op te geven, want het hangt ervan af met wie je werkt. Er zijn officieren die door politieagenten zullen worden gezien als horken, die zeggen dat had je nooit zo mogen doen, dat is hartstikke stom en je hebt officieren die dat veel communicatief vaardiger doen. Maar de *bottom line* is dat voor zover ik dat kan zien de politie altijd het gezag van de officier erkent en dat zit ook erg in de genen van de gemiddelde politieman, want het zijn vaak – ondanks dat het doeners zijn – ook hiërarchie-gevoelig. Gevoelig in hun eigen lijn maar ook gevoelig in de aansturing.'[26]

Het toetsen van de inzet van bevoegdheden door de officier van justitie – oftewel toetsing of controle vooraf – is aldus een belangrijke taak die direct in verband wordt gebracht met het gezag van de officier van justitie over het opsporingsonderzoek. Een belangrijk element in deze toetsing is de informatiepositie van de officier van justitie. Deze informatiepositie is eveneens van belang voor het uitoefenen van *toezicht achteraf* op de politie. Hoewel toetsing vooraf aldus een andere activiteit is dan het houden van toezicht achteraf, hebben deze twee activiteiten wel raakvlakken en overlappen zelfs deels. Dat brengt mee dat de knelpunten (of in ieder geval een deel van deze knelpunten) in deze toetsing vooraf mede een rol kunnen spelen in het uiteindelijke toezicht (achteraf).

8.3.2 Onderscheid tussen toetsing vooraf en toezicht achteraf

Naast de toetsing van opsporingsbevoegdheden wordt ook het houden van toezicht op het handelen van de politie – in de meest brede zin van het woord – veelal afgeleid uit het gezag van de officier van justitie op de opsporing en wordt gezien als een inherente taak van de officier van justitie. Als gezegd hebben deze taken de nodige raakvlakken met elkaar: het vooraf toetsen van de inzet van bevoegdheden behelst evenals het toezicht achteraf een zekere mate van controle op het handelen van opsporingsambtenaren. Ook in de praktijk wordt niet altijd scherp onderscheid gemaakt tussen de toetsende rol van de officier van justitie en zijn toezichthoudende rol:

> 'Toezicht op de politie zie ik als één van de kerntaken van de officier van justitie op zaaksniveau. De officier die zaken draait heeft als taak om de opsporing te leiden, dat is een van de primaire taken. En uiteindelijk zal hij ook die zaak op zitting aanbrengen en daar op de juiste manier afdoen. Wat de juiste manier is, is afhankelijk van de zaak. (...) ik denk dat de officier van justitie in het opsporingsonderzoek een leidinggevende functie heeft, de toets moet doen – eigenlijk voortdurend – gedurende het gehele onderzoek op rechtmatigheid, maar ook op efficiëntie en effectiviteit van datgene wat in het opsporingsonderzoek wordt gedaan.'[27]

---

26 Interview respondent B.
27 Interview respondent B.

Een andere respondent maakt het volgende onderscheid tussen enerzijds toezicht en anderzijds toetsing vooraf van de inzet van bevoegdheden:

> 'De toezichthoudende rol is direct (…) in het feitelijk onderzoek waar je leiding aan geeft. En de toetsende rol dat kan ook zijn dat als je een dossier voorgelegd krijgt waar je niet inhoudelijk zelf bij betrokken bent geweest, dus je toetst even wat daar gebeurd is en dingen ziet die niet goed zijn gegaan.'[28]

Hieruit kan worden afgeleid dat in ieder geval niet voor iedereen een scherp onderscheid te maken valt tussen enerzijds het toetsen van de rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek (en de inzet van strafvorderlijke bevoegdheden door opsporingsambtenaren) en anderzijds het toezicht op de naleving van strafvorderlijke normen door opsporingsambtenaren (een taak die zoals uit voorgaande hoofdstukken blijkt breder is). In zekere zin liggen deze taken ook in elkaars verlengde waardoor het onderscheid tussen beide diffuus is. Op zichzelf is dat niet problematisch, de meeste respondenten zij zich bewust van de overlap tussen deze twee taken en voelen ten aanzien van beide taken een duidelijke verantwoordelijkheid.[29] Het onderscheid is echter niet louter semantisch, het gaat hier om twee verschillende activiteiten. De toetsende rol van de officier van justitie blijkt duidelijk uit de wet; de inzet van veel strafvorderlijke bevoegdheden dient vooraf getoetst te worden door de officier van justitie. De toezichthoudende rol van de officier van justitie is echter niet in de wet vastgelegd maar wordt afgeleid uit zijn gezag over de opsporing en vindt achteraf plaats. Tegelijkertijd liggen deze taken wel in elkaars verlengde en zijn als het ware communicerende vaten:

> 'Des te kleiner de zaak, des te minder de bemoeienis van de officier aan de voorkant. Eigenlijk voert de politie de opsporing zelf uit totdat er Bob-bevoegdheden nodig zijn en de officier onvermijdelijk nodig is. Bij de grotere zaken is er natuurlijk bijna van meet af aan een officier van justitie bij betrokken en geeft ie in meer of mindere zin – maar des te groter de zaak, des te zwaarder – leiding aan die zaak. Dus als de politie goed communiceert met zo'n officier van justitie, dan zijn al die stappen vooraf gesanctioneerd door de officier, dan gaan we er even vanuit dat die de goeie beslissing heeft genomen. Aan het einde van de rit kan de rechtbank daar misschien anders over denken, maar dat speelt veel minder snel. Er heeft een officier op die zaak gezeten en het zou dan heel raar zijn als een [politie]team zelfstandig gekke dingen heeft gedaan, in de zin van onrechtmatig of ongewenste opsporingshandelingen. Ik sluit het nooit uit, kan gebeuren maar die kans is een stuk minder.'[30]

28 Interview respondent G.
29 O.a. interview respondent J.
30 Interview respondent Q.

Kortom, de mate van betrokkenheid van de officier van justitie bij de toetsing vooraf van de opsporing bepaalt volgens respondenten in grote mate de noodzaak om achteraf toezicht uit te oefenen op de rechtmatigheid van de opsporing en de intensiteit van dat toezicht.

Het toezicht (achteraf) op de naleving van strafvorderlijke normen door opsporingsambtenaren wordt evenals de toetsende rol van de officier van justitie gezien als een belangrijk onderdeel van de eindverantwoordelijkheid van de officier van justitie over het opsporingsonderzoek. Hoewel hier geen duidelijk wettelijk en institutioneel kader voor bestaat, wordt de grondslag van deze toezichthoudende taak veelal gezocht in de positie van de officier van justitie als eindverantwoordelijke over het opsporingsonderzoek en de vervolgingsbeslissing:

> 'Omdat ik degene ben die vervolgt, de politie vervolgt niet. Dat is wat mij betreft inherent aan de vervolgingstaak; je besluit naar aanleiding van de constatering van een feit door de politie of je wil vervolgen. Dat is het opportuniteitsbeginsel. En is datgene wat de politie presenteert iets waarmee je je in het openbaar wil vertonen? En soms zeg je "nou, hier zitten manco's aan maar ik vind dit een pleitbaar standpunt om dat aan de rechter voor te leggen." Of zie ik zoveel manco's in het dossier dat ik zeg van nee, ik ga hier niet in het openbaar verantwoording over afleggen. Ik vind dit zo slecht en hier zijn zoveel fouten gemaakt dat ik het seponeer en bespreek met de politie.'[31]

Ook de verantwoordelijkheid die uiteindelijk gedragen moet worden voor het vervolg van de zaak – en het al dan niet voor de rechter brengen van de zaak – speelt een rol bij het in de gaten houden van het verloop van het opsporingsonderzoek:

> 'Uiteindelijk zal ik, als ik de vervolging instel, met die zaak of op een eigen OM-zitting of bij de rechter komen, dus dan wil ik wel graag wat invloed hebben op wat ik straks uiteindelijk mee naar de zitting neem.'[32]

Ondanks dat een groot deel van de respondenten deze toezichthoudende taak als een inherente taak van de officier van justitie ziet en deze koppelt aan het gezag van de officier van justitie, zijn eindverantwoordelijkheid over het opsporingsonderzoek en zijn vervolgingsbeslissing, zijn er ook respondenten die deze toezichthoudende taak problematiseren en zich afvragen in hoeverre de officier van justitie daadwerkelijk toezicht kan uitoefenen op de politie:

> 'Wij zien op die manier toe op datgene wat de politie aanlevert en of het rechtmatig is, en dat zou je eventueel wel toezicht kunnen noemen. Als wij stukken aangeleverd krijgen van de politie die ze in de context van een onderzoek moeten ophoes-

31 Interview respondent T.
32 Interview respondent S.

> ten – bijvoorbeeld bij de inzet van bob-bevoegdheden – krijg je gaandeweg dat de politie dat moet opbouwen. Begint met een basisdossier en dan wordt de verdenking geformuleerd, en dan krijg je activiteiten die daaruit naar voren komen; de doorzoekingen; taps; eventueel andere bevoegdheden die je wil inzetten. En dan komen steeds stukken die ze moeten aanleveren en die wij nakijken Dat zou ik liever toetsing willen noemen, om te kijken of ze aan de eisen voldoen waardoor wij ze voldoende vinden om ze door te sturen naar de RC om te kijken of die ze voldoende vindt om de middelen in te zetten (…). Toezicht vind ik meer een instrumenteel iets, daar zijn we niet zo een, twee, drie van.'[33]

Een aantal respondenten stelt echter ook dat de toezichthoudende taak ten aanzien van het rechtmatig handelen van opsporingsambtenaren niet noodzakelijkerwijs voortvloeit uit de verantwoordelijkheid van de officier van justitie met betrekking tot de rechtmatigheid van het opsporingsonderzoek. Niet zelden worden daarom ook andere argumenten ten grondslag gelegd ter onderbouwing van de toezichthoudende taak van de officier van justitie. Zo is er een praktische noodzaak om de politie te corrigeren en te wijzen op gemaakte fouten omdat het alternatief zou zijn dat dergelijke fouten in de toekomst zullen blijven voorkomen. In zoverre gaat het aldus om een meer pragmatische opvatting over de toezichthoudende verantwoordelijkheid van de officier van justitie in plaats van argumenten die meer berusten op de institutionele positie van de officier van justitie:

> '(…) het is natuurlijk ook heel inefficiënt. Ik bedoel als je bijna een hokje kunt aanvinken van in deze zaak is dat fout gegaan, is het toch praktischer om dat dan maar een keer bij de wortel aan te pakken en ervoor te zorgen dat dat niet meer fout gaat.'[34]

Hiermee hangt ook samen dat officieren van justitie zichzelf een opvoedkundige rol toe-eigenen in relatie tot de politie:

> '[dat] is ook alleen maar in eigenbelang uiteraard, dat de politie daarvan leert en het de volgende keer anders doet. Dat gaat verder dan feedback geven; ik vind het ook prettig als dat bij mij gebeurt, wij doen dat ook intern met interventiejuristen.'[35]

Hoewel er met betrekking tot het bestaan van een toezichthoudende taak – in een zekere vorm – de respondenten zo goed als eensgezind zijn, zoals blijkt uit het voorgaande, is er wel sprake van verschil van inzicht over de inhoud van die toezichthoudende taak, de reikwijdte en indringendheid ervan. Sommige respondenten zien het belang van hun toezichthoudende taak met name

33 Interview respondent D.
34 Interview respondent L.
35 Interview respondent S.

in de onderzoeken die direct onder hun leiding hebben plaatsgevonden. Ten aanzien van dergelijke opsporingsonderzoeken bestaat bij sommigen het beeld dat zij in staat zijn volledig toezicht uit te oefenen:

> 'Toezicht kan ik houden in onderzoeken die onder mijn verantwoordelijkheid vallen, daar heb ik toezicht. Want ik zie wat er gebeurt onder mijn ogen en ik ben er heel erg bij betrokken altijd; dat is niet per ongeluk, dat is omdat ik denk dat als je heel erg betrokken bent, dan ook alles hoort en dat mensen ook weten dat ze alles tegen je kunnen zeggen. Dat vind ik van belang, want ik vind ook dat alles geverbaliseerd moet worden, vooral dat waar later in de zittingszaal discussie over komt. Dingen die fout gegaan zijn, verkeerde telefoons die getapt worden, panden die binnengegaan zijn, allemaal dat soort dingen waardoor we toch wel door kunnen met de zaak, die presenteer ik zelf.'[36]

Dat het ingewikkelder is om het handelen van opsporingsambtenaren te controleren in onderzoeken die niet (geheel) onder de feitelijke zeggenschap van de officier van justitie zijn verricht, hoeft op zichzelf niet te verbazen. De officier van justitie wordt dan voor het eerst op de zitting (of vlak voor de zitting) geconfronteerd met het dossier en de eventuele fouten die in het opsporingsonderzoek zijn gemaakt door de politie. In dit stadium is het niet goed mogelijk om in te schatten of het hier daadwerkelijk gaat om onrechtmatigheden – bijvoorbeeld dat er is binnengetreden zonder een machtiging van een officier van justitie – of dat het dossier simpelweg niet compleet is. Voor het herstellen van eventuele onvolkomenheden is er dan veelal geen tijd, en voor het verzoeken om aanvullende informatie van de politie evenmin. Voor de individuele officier van justitie is het dan ook maar de vraag in hoeverre zijn toezichthoudende taak verder dient te reiken dan de onderzoeken die onder zijn directe en feitelijke verantwoordelijkheid vallen:

> 'Dat zijn vaak wel de zaken – zeker bij bijvoorbeeld onrechtmatige binnentredingen – waar je dan al mee op zitting staat. En dat kan zijn dat er niet is gebeld met de officier (…), dit zijn de wat we de brengzaken noemen, die worden bij ons aangeleverd. Het zijn de dingen die de politie ambtshalve oppakt en zelf mee aan de slag gaat en waar wij relatief weinig regie op hebben. En als zo'n verbalisant dat zelf niet opmerkt en zelf niet aan de bel trekt, dan komt zo'n zaak bij ons en wordt door een secretaris beoordeeld. Vervolgens wordt er een vervolgingsbeslissing in genomen en een dagvaarding gestuurd en dan komt ie op zitting. Dat is de eerste keer dat de officier er echt naar kijkt en dan moet ik je eerlijk zeggen als ik eenmaal in die fase op zitting sta dat ik dan ook meer geneigd ben om dan de jurisprudentiële lijn te volgen en minder strak te zijn; dat ik dan coulanter ben dan dat ik aan de voorfase zou zijn. En je kan je afvragen of dat wel consistent is. Ik moet je heel eerlijk zeggen dat ik daar niet zo over nadenk of ik dan ook

36 Interview respondent C.

> consistent ben, als ik toevallig eerder word gebeld, ben ik kritisch en als het ter zitting komt dan moet ik hem er gewoon doorheen trekken.'[37]

Het toezicht (en ook de toetsing vooraf) die de officier van justitie uitoefent over zijn 'eigen' zaken lijkt aldus intensiever en volleddiger te zijn dan bij de zogenoemde 'brengzaken' en zaken die worden overgenomen van collega-officieren van justitie. Deze verschillen kunnen deels worden verklaard aan de hand van het type zaak, bij grote onderzoeken monitort de officier van justitie het opsporingsonderzoek nauwgezet en is er veel overleg terwijl dat bij de zogenoemde 'brengzaken' minder het geval is. Dat onderscheid is echter niet allesbepalend. Er zijn ook onderlinge verschillen die veelal te maken hebben met de betrokkenheid van de officier van justitie bij het opsporingsonderzoek en de sturing richting de politie. Ook los van het verschil in projectmatige opsporingsonderzoeken en de kleinere zaken zijn er verschillen in de wijze waarop zij de politie aansturen en controleren. Dat deze verschillen bestaan, wordt tevens ook erkend door de respondenten maar wordt evenals andere verschillen (of 'inconsistenties' in het toezicht) niet noodzakelijkerwijs als problematisch ervaren:

> 'Ik denk dat wij heel erg verschillen (…) dat sommigen veel naar de politie gaan, en ook bij het team aan tafel zitten, overleggen, en dat anderen alles op papier doen. Ik denk dat er grote verschillen tussen zitten.'[38]

Naast de vorm van communicatie zijn de verschillen ook gelegen in de wijze waarop de officier van justitie zich verhoudt tot de politie en hoe hij zijn eigen rol daarin inschat. Sommige officieren van justitie zijn nauwer betrokken bij de wijze waarop het opsporingsonderzoek wordt verricht en geven strakker sturing aan de politie daarin, terwijl anderen 'reactiever' werken in hun houding ten opzichte van de politie en haar meer verantwoordelijkheid laten dragen voor het opsporingsonderzoek. Ook hier wordt door respondenten onderstreept dat er géén goede manier van 'betrokkenheid' bij het opsporingsonderzoek bestaat, maar deze veeleer afhankelijk is van de wijze waarop de individuele officier van justitie zijn eigen rol invult en de manier waarop hij zich wenst te verhouden tot de politie:

> 'Er zijn officieren van justitie die veel lijdelijker dingen tot zich laten komen, en het dan nakijken en denken het is wel goed of het is niet goed, en dit is wat ik daarmee moet doen. En als het niet goed is, nou dan merk je het vanzelf wel want dan breng je die zaak niet aan. Er zijn ook officieren die al in een heel vroeg stadium overleggen en sturen, en bijna voorzeggen hoe ze het op papier willen

37 Interview respondent M.
38 Interview respondent O.

> hebben zodat ze uiteindelijk iets mee naar zitting kunnen nemen waarvan ze zeggen, dit is ook iets waar we echt achter staan.'[39]

> 'Ik denk dat dat ook afhangt van hoe je je rol pakt en hoe je deze definieert natuurlijk. Ik praat niet alleen voor mezelf, maar ook voor een aantal collega's. We hechten er waarde aan om ook zelf in intrinsieke zin die rol te vervullen, dus niet alleen het verrichten van een toets maar als het even kan, en het niet mijn spankracht te boven gaat, ook gewoon meekijken. Waarom zou ik dat aan de politiecoördinator overlaten als ik uiteindelijk verantwoordelijk ben voor de interventie die ik formuleer samen met mijn ketenpartners? Ik heb wel de *lead* erin.'[40]

Dergelijke verschillen tussen de wijze waarop officieren van justitie invulling geven aan hun toezichthoudende taak ten aanzien van de opsporing en hun relatie met de politie is deels inherent aan de beoordelingsvrijheid die hun toekomt in de uitoefening van hun taken. Tegelijkertijd zorgen dergelijke verschillen wel voor discrepanties in de invulling van het gezag van de officier van justitie over het opsporingsonderzoek en hebben daarmee uiteindelijk ook gevolgen voor de kwaliteit van het opsporingsonderzoek. Een van die risico's betreft de informatiepositie van de officier van justitie. In dat kader merkt Lindeman op dat officieren van justitie niet altijd heel directief zijn en vaak blindvaren op wat de politie hen aanlevert en op basis van die informatie een beslissing nemen, zonder dat er al gelegenheid is geweest voor uitgebreid onderzoek.[41]

Het bovenstaande beeld wordt echter niet door alle respondenten onderschreven, althans niet altijd even scherp. Een respondent stelt met betrekking tot de (huidige) ZSM-werkwijze dat deze de officier adequaat in staat stelt toezicht uit te oefenen over de politie omdat naast de (veelal mondelinge) presentatie van het dossier door de politie-coördinator (de vaste politieafgevaardigde op de ZSM-locatie) de officier van justitie voldoende gelegenheid heeft om het dossier zelf te bestuderen. Vooral wanneer bepaalde aspecten niet geheel helder zijn, kijkt de officier van justitie altijd zelf naar de verschillende stukken in het dossier. Bovendien is het vanwege de aanwezigheid van de zogenoemde arrestantenmonitor en de inzage in het BOSZ-systeem[42] moeilijk om informatie weg te houden bij de officier van justitie. De officier van justitie kan zich door middel van deze systemen namelijk een goede inschatting

39 Interview respondent H.
40 Interview respondent N.
41 Lindeman 2017, p. 138.
42 In dit systeem worden de werkzaamheden met betrekking tot misdrijven van begin tot eind gemonitord binnen en tussen de politie-eenheden en de arrondissementsparketten. Het systeem krijgt de benodigde informatie van zowel de politie als het OM, waardoor er altijd een actueel en gemeenschappelijk overzicht is van de statussen van onderzoeken en de genomen kernbeslissingen binnen die onderzoeken.

maken van welke informatie er op een bepaald moment beschikbaar zou moeten zijn:

> 'die zaken worden met ons doorgenomen, omdat ik op het scherm zie wie er allemaal binnen zitten en dat betekent als ik het zie dat elke arrestant het werkproces in gaat, dus ik moet op de hoogte worden gesteld van de afdoening. En verdachten die heengezonden worden zonder overleg met mij, daar wordt over gebeld om daar de reden van te vragen. Dus eigenlijk kan ook niks meer bij ons weggehouden worden waar we geen zicht op hebben. En dat was vroeger wel anders.'[43]

Ook aan het andere einde van het spectrum (wat betreft de grootte van de opsporingsonderzoeken) bestaat het beeld dat de officier van justitie goed zicht heeft op hetgeen opsporingsambtenaren in het kader van de opsporing doen. Rechercheofficieren hebben veelal het idee dat er sprake is van goed zicht en toezicht op de politie en het opsporingsonderzoek vanuit het OM. Hoewel hierbij wordt opgemerkt dat de eigen rol als rechercheofficier van justitie in dezen een grote invloed heeft, wordt er in algemene zin vanuit gegaan dat officieren van justitie voldoende sturing (kunnen) geven aan het opsporingsonderzoek, het handelen van de politie toetsen, toezicht houden op opsporingsambtenaren en gemaakte fouten signaleren en zo nodig daar een consequentie aan verbinden.[44]

Toezicht (achteraf) op het opsporingsonderzoek en toetsing van de inzet van bevoegdheden (een activiteit die bij uitstek door rechercheofficieren wordt uitgevoerd) lopen vaak door elkaar heen: officieren van justitie verstaan soms dezelfde activiteit onder zowel toezicht als toetsing of wisselen deze juist helemaal om. Vanwege de vervlechting van deze taken kan het verschil in de praktijk grotendeels als louter semantisch worden aangemerkt. In theorie is er echter wel een onderscheid tussen deze twee taken. Een nauwe betrokkenheid van de officier van justitie bij het opsporingsonderzoek kan er inderdaad aan bijdragen dat de inzet van opsporingsbevoegdheden rechtmatig plaatsvindt en zorgt er aldus voor dat het toezicht achteraf minder problematisch is. Tegelijkertijd vergt toezicht een zekere mate van distantie en onafhankelijkheid die wellicht niet helemaal tot uiting zal komen wanneer er sprake is van een te nauwe betrokkenheid van de officier van justitie bij het opsporingsonderzoek.

Uit de antwoorden van de respondenten blijkt daarnaast dat er grote verschillen bestaan ten aanzien van de invulling van de toezichthoudende taak. Sommige officieren van justitie gaan ruimhartig om met hun toezichthoudende taak terwijl anderen meer terughoudend zijn ten opzichte van de politie. Ook in de communicatie naar de politie zijn er duidelijke verschillen te zien. Dat geldt niet alleen ten aanzien van verschillende typen zaken maar lijkt veeleer

43 Interview respondent N.
44 Interview respondent A; J.

samen te hangen met de uiteenlopende stijlen van de officieren van justitie. Geconcludeerd kan dan ook worden dat het gebrek aan een duidelijke invulling van het *gezag* ook doorwerkt in een gebrek aan uniforme invulling van de toezichthoudende taak in algemene zin. Hieronder zullen een aantal praktische voorbeelden worden gegeven van dergelijke verschillen.

8.3.3 Reikwijdte van het toezicht

Een belangrijk gezichtspunt in de reikwijdte van het toezicht en het verschil van inzicht dat bestaat ten aanzien van deze reikwijdte, is de vraag naar de typen normen waar dit toezicht betrekking op heeft. Gezien de belangrijke oriëntatie van de rechter op de procesrechten van de verdachte, ligt het voor de hand dat ook de officier van justitie zorgvuldig waakt over deze rechten. Immers, indien gedurende het opsporingsonderzoek deze procesrechten zijn geschonden, zal de rechter daar tijdens het onderzoek ter terechtzitting op (moeten) reageren. Respondenten zijn dan ook eensgezind over het gegeven dat zij een verantwoordelijkheid hebben ten aanzien van de borging van deze rechten. Niettemin bestaan er alsnog verschillende inzichten ten aanzien van de ernst van een 'fout' en daarmee ook de reikwijdte van het toezicht, zoals blijkt uit het volgende voorbeeld:

> 'Ik heb ooit een keer een [groot MS] onderzoek gedaan waar we gewoon keurig netjes audioverhoren hadden opgenomen en daar tijdens die verhoren – ik had ze niet afgeluisterd – had blijkbaar op enig moment de verhorende verbalisant iets geroepen over *waterboarden* en dat soort dingen. Dat kun je beter niet doen. De verdediging bracht dat op en daarna ben ik die audio gaan beluisteren en toen bleek inderdaad dat ie op enig moment gezegd had tegen die jongen van het is maar goed dat we hier niet *waterboarden* want anders had je misschien wel (…). Het is niet een dreiging, het is een verkeerde grap. Daar werd natuurlijk een enorm toneelstuk op de zitting van gemaakt. Dat is gewoon zo open en eerlijk daar neergelegd. Ik vind het ontzettend onhandig, die verbalisant heeft op zijn flikker gekregen, die heeft ook excuses moeten maken. Disciplinair gestraft zoals dat dan heet. Maar *that's it*. Het is wel open en eerlijk aan de rechtbank overlegd en de rechtbank heeft er ook nog eens braaf wat van gezegd. Als ik het zelf ontdekt had, dan had ik hem door laten gaan, want ik vond hem echt serieus niet over de schreef. Ik vond hem heel dom maar ik vond hem niet over de schreef.'[45]

De officier van justitie kan zoals in bovenstaand voorbeeld een andere inschatting maken van de ernst van een bepaalde onrechtmatigheid of het handelen juist niet als onrechtmatig aanmerken. Het feit dat de onrechtmatigheid raakt aan de procesrechten van de verdachte en de rechter (mede) om die reden scherper toeziet op de naleving van dergelijke normen, heeft in bovenstaand

45 Interview respondent F.

voorbeeld tot gevolg gehad dat er alsnog van controle en terugkoppeling gesproken kan worden. Dat kan echter ook anders zijn. Een belangrijke categorie in dit kader betreft strafvorderlijke normen die de privacy van (verdachte) burgers waarborgen. Hierover stelt een van de respondenten als volgt:

> 'Privacy [is MS] niet de sterkste kant van de officier. Er is hele mooie wetgeving over geschreven en die ken ik niet helemaal en ik weet dat het een element is dat je bij je beslissing mee moet nemen maar ik voel me niet [verantwoordelijk MS] (…) De *Schutznorm* is ook een mooie ontsnapping voor ons. Ik vind het ook niet onze taak om daar heel erg [op toe te zien] (…) Het moet redelijk zijn wat je doet, het moet proportioneel zijn, het moet transparant zijn wat je doet, maar we zijn niet de voorvechters van privacy van verdachten.'[46]

Dit beeld wordt ook in de literatuur onderstreept. Simmelink stelt in zijn oratie dat bepaalde strafvorderlijke bevoegdheden justitie in staat stellen om tijdens de opsporing heimelijk grote hoeveelheden informatie van verdachten en niet-verdachten te verzamelen. Hierbij valt te denken aan onderzoek van telecommunicatie (ook wel de telefoontap en de internettap), het opvragen van verkeersgegevens omtrent het gebruik van telecommunicatie, het opvragen van gegevens over betalingsverkeer, het gebruik van camera's met gezichtsherkenningssystemen en het onderzoek in, en het binnendringen in geautomatiseerde systemen. De toepassing van dergelijke bevoegdheden is veelal gebonden aan de wet en onderworpen aan diverse waarborgen; Simmelink noemt interne toetsing binnen het OM, een beslissing door de officier van justitie, eventueel een machtiging door de rechter-commissaris en notificatie. Tegelijkertijd acht hij deze waarborgen niet afdoende gezien de grootschaligheid van de inbreuken die op de privacy van burgers worden gemaakt, de gefragmenteerdheid van de waarborgen en het ontbreken van systematisch toezicht op de rechtmatige toepassing en wijze van uitvoering van dergelijke bevoegdheden.[47]

Hier komt bij dat ook bij de politie onvoldoende besef bestaat van het belang van privacy en inzicht in bepaalde normen die hiermee samenhangen. In het rapport 'Handelen naar waarheid' stellen de onderzoekers vast dat de politie onvoldoende op de hoogte is van wat wel en niet is toegestaan in de omgang met persoonsgegevens. Exemplarisch is de wijze van omgang met de Wet politiegegevens:

> 'De Wpg wordt gezien als oorzaak van extra bureaucratische rompslomp en extra beperking in informatiedeling. De Wpg levert regelmatig discussie en verwarring op, waardoor soms teveel informatie wordt gedeeld, maar vaak ook te weinig. Tegelijk blijkt uit de privacy-audit naar de naleving van de Wpg dat de politie op essentiële punten nog onvoldoende aan de wet voldoet (Auditdienst Rijk, 2015).

46 Interview respondent O.
47 Simmelink 2015, p. 43.

> De politie is hierin overigens niet uniek; eenzelfde verbeterpunt werd overigens in april 2016 door de Autoriteit Persoonsgegevens bij de gemeenten gesignaleerd.'[48]

Een andere kwestie die ten grondslag ligt aan de onderlinge verschillen tussen de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend door de officier van justitie is de rechterlijke beoordeling van het vooronderzoek op grond van artikel 359a Sv. Hierin zijn verschillende smaken te ontwaren. Daar waar sommige officieren van justitie zich in belangrijke mate laten leiden door de rechterlijke toets van artikel 359a Sv,[49] stellen andere officieren een scherpere (strengere) juridische toets aan te brengen dan de rechter.[50] De argumentatie die hieraan ten grondslag ligt, is dat de officier van justitie zich nu eenmaal dient te oriënteren op het gehele strafvorderlijke normenstelsel en niet per definitie gebonden is aan het rechterlijk beoordelingskader van artikel 359a Sv.[51] Hierbij lijkt vooral aan de notie van magistratelijkheid een groot belang te worden gehecht. Binnen het OM wordt zwaar getild aan de magistratelijke positie van de officier van justitie: het OM is onderdeel van de rechterlijke organisatie en zijn taken worden uitgevoerd door de staande magistratuur.[52] Tegelijkertijd moet het OM ook effectief samenwerken met andere organen binnen de strafrechtspleging en op transparante wijze aan opsporing en vervolging van strafbare feiten doen. Ten aanzien van het opsporingsonderzoek heeft de officier van justitie de magistratelijke taak om de rechtmatigheid, integriteit en objectiviteit van het onderzoek te waarborgen.[53] Deze magistratelijke taak wordt dan ook vaak genoemd in verband met zijn toezichthoudende taak ten opzichte van de politie. Als gezegd is niet precies aan te wijzen welke vereisten de notie van magistratelijkheid meebrengt voor het handelen van de officier van justitie. Wel kan in algemene zin worden aangenomen dat de officier van justitie steeds op een onafhankelijke wijze moet functioneren en een zekere rechterlijke attitude behoort te betrachten.[54] Bij de uitoefening van zijn strafrechtelijke taken moet hij zich onpartijdig en niet-vooringenomen opstellen, instaan voor de rechtmatigheid van de opsporing en vervolging waarbij hij zowel het algemene belang als de individuele belangen in acht neemt, en dient bij een 'poortwachtersfunctie' tot de rechter te vervullen.[55]

48 Rapport Handelen naar waarheid 2016, p. 61.
49 Respondent N; P.
50 Respondent C.
51 Respondent B; C.
52 Lindeman 2017, p. 19.
53 Lindeman 2017, p. 134.
54 Van Daele 2002, p. 132.
55 't Hart 2001, p. 34; Lindeman 2012, p. 207.

De magistratelijke positie van de officier van justitie vormt een belangrijk onderdeel van de identiteit[56] van de officier van justitie, zoals blijkt uit dit onderzoek. Deze positie vervult daarnaast een essentieel onderdeel van zijn functie omdat deze magistratelijkheid de officier van justitie een ruime beslissingsvrijheid geeft ten aanzien van de uitvoering van zijn taken.[57] Het brengt volgens respondenten mee dat hij een zelfstandige – dat wil zeggen los van de rechter en andere actoren in de strafrechtspleging – taak heeft om de integriteit van de opsporing te waarborgen:

> 'Wat uiteindelijk bij de rechter komt is maar een heel klein stukje en die magistratelijke rol als officier heb je ook in dat hele grote stuk van zaken die misschien helemaal nooit bij de rechter komen of alle beslissingen en afwegingen die gemaakt moeten worden voordat de zaak bij de rechter komt. In heel veel gevallen is die rechterlijke toets pas een eindtoets met een beperkt aantal zaken. En er wordt ook steeds meer buitengerechtelijk opgelost, wat betekent dat je die magistratelijke toets daar nodig hebt.'[58]

Dat betekent echter niet dat de magistratelijkheid de criminaliteitsbestrijdende kant van het werk in de weg moet staat:[59]

> 'Wij zijn natuurlijk leider opsporing, we zijn van de opsporing en eventjes voor het begrip: Soms wordt er badinerend gedaan of het heeft een slechte naam om te zeggen dat je een *crimefighter* bent, ik vind mijzelf een magistraat, ik draag een toga, ik vind het ook belangrijk dat wij zorgvuldig opereren en niet dat wij onrechtmatigheden begaan en ondertussen moeten wij criminaliteit bestrijden en dat heet in het Engels *crime fighten*, dus dat is geen vies woord.'[60]

Dat de officier van justitie als magistraat een zelfstandige taak te vervullen heeft, uit zich bijvoorbeeld in de wijze waarop hij de toepassing van bevoegdheden toetst. Zo wijst een van de respondenten erop dat officieren van justitie niet zelden een zwaardere toets aanleggen dan een rechter(-commissaris) bij de toepassing van zware opsporingsbevoegdheden. Deze 'verzwaarde' toets van de officier van justitie vloeit voort uit het besef dat hij het voorportaal voor de rechter is en daarom niet al te lichtvaardig moet beslissen over de toepassing van zware opsporingsbevoegdheden:

> 'Ik vind wel dat het heel belangrijk is dat je vanuit een magistratelijke invalshoek de politie bijstaat. Omdat je het voorportaal bent voor de rechter. Als wat wij doen

56 Respondenten wijzen regelmatig op het belang van de magistratelijke positie van de officier van justitie. Deze positie wordt veelal omschreven als zijnde essentieel voor het functioneren van de officier van justitie (interview respondent C, B).
57 Interview respondent B.
58 Interview respondent K.
59 Interview respondent D.
60 Interview respondent D.

> niet meer de toets van de rechterlijke kritiek kan doorstaan, dan doen we het in de richting van de politie niet goed.'[61]

Wat de inhoud van deze 'verzwaarde' toets precies is, is echter moeilijk te omschrijven maar veelal wordt er (in abstracto) gewezen op handelen op een onafhankelijke en onpartijdige wijze, conform de wet en de algemene beginselen van een behoorlijke procesorde,[62] met inachtneming van de verschillende relevante belangen[63] en tot slot het bieden van transparantie en zich toetsbaar opstellen richting de rechter. Dit komt onder meer tot uitdrukking uit de volgende uitspraken van respondenten:

> 'Die juridische toets is nog de meest simpele, terwijl ook die eigenlijk nog niet eens altijd simpel is want het is een beetje een grijs gebied: wat de een voldoende vindt voor een verdenking is voor de ander nog net onvoldoende. Maar die juridische normering en toets zijn nog wel het makkelijkste. Het gaat er met name om hoe je vindt dat je dat dan zou moeten doen? Om op een nette en transparante manier de opsporing en vervolging vorm te geven. En dat is de vraag naar de relatie tussen magistratelijkheid en toetsing. Die magistratelijkheid zit juist in dat tweede aspect van toetsing. (…) Transparantie is de kern van magistratelijkheid, een eerlijke afweging en daar helder over zijn, als er dingen fout gaan of er zijn dingen waarvan je misschien denkt dat die door een andere procespartij als verkeerd kan worden gekwalificeerd, om dat te benoemen en op tafel te leggen en laten zien wat je hebt gedaan.'[64]

> 'Dat je in de eerste plaats ervoor zorgt dat dat wat je doet altijd rechtmatig is en dat je niet buiten de wet gaat. En dat wil niet zeggen dat je geen nieuwe dingen mag proberen maar je moet je wel altijd bewust zijn dat je zorgt dat het wel rechtmatig is en je moet ook altijd je willen verantwoorden, niet alleen bewust zijn dat je je moet verantwoorden maar ook *willen* verantwoorden. (…) Als je niet weet hoe het moet en je moet soms toch een beslissing nemen, dan kun je als stelregel heel goed gebruiken: "kan ik het uitleggen? En wil ik het uitleggen?" Dat is een onderdeel van magistratelijkheid. Dat je wil uitleggen hoe het gegaan is, dat je wil staan voor datgene wat je hebt gedaan, in het kader van de opsporing leiding aan hebt gegeven, dat je wil verantwoorden en dat dat ook transparant gebeurt. Dus dat je altijd streeft naar dat je zelf wel rechtvaardig bent.'[65]

In hoeverre de notie van magistratelijkheid voor respondenten een afzonderlijk normatief kader is – naast het juridisch kader dat bestaat uit de wet en algemene beginselen – is echter maar de vraag. Zo lijkt een redelijke wetsuitleg of

61 Interview respondent A.
62 Interview respondent B.
63 Interview respondent R.
64 Interview respondent B.
65 Interview respondent G.

de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in zekere zin tot hetzelfde resultaat te leiden:

> 'Ik wil de kluit niet belazeren, ik wil even heel lullig gezegd 's ochtends gewoon mezelf recht in de spiegel kunnen aankijken bij het scheren. En ik wil niet het gevoel hebben dat ik de kluit zit de belazeren, je kan soms in de opsporing heel slim zijn door bepaalde dingen wel of niet te verbaliseren of heel handig iets neer te zetten, maar als je er nou echt naar kijkt en echt eerlijk bent en zegt, ben ik nou open en transparant in mijn relatie naar de rechtbank toe? Als dan het antwoord nee is, dan moet je het niet doen (…). Dat is wel het magistratelijke vind ik, dat is toch wat anders dan alleen maar kijken naar de letter van de wet en of je er eventueel omheen kan. Of moet ik gewoon echt even met droge ogen kijken wat nou de bedoeling van die wetgever is en als de bedoeling van die wetgever is dat we dat niet doen, dan moeten we dat niet doen.'[66]

> 'Het heeft te maken met de menselijkheid van je organisatie. Over het algemeen zijn de mensen waar we naar binnen stuiteren fout want doorgaans hebben we voldoende [bewijs MS] als we dat doen, maar dat betekent nog niet dat ik *power play* hoef te spelen. Waar het niet anders kan, dan moet je dat vooral doen. Als je een arrestatieteam nodig hebt omdat iemand vuurwapengevaarlijk is, dan moet je dat gewoon doen en dan bemoei ik me er ook niet mee want ik ga niet over de veiligheid van de politie, dat is hun inschatting. (…) Maar als dat niet hoeft of als je het op een andere manier kunt aanvliegen, dan vind ik wel dat we die verantwoordelijkheid hebben, nog even los van de juridische toets. Want stel dat iemand jouw huis binnen stuitert met een arrestatieteam en je hebt kinderen die voor het leven getraumatiseerd zijn, die hebben er niet voor gekozen om bij die vader of moeder in huis te wonen die kennelijk iets heeft gedaan waardoor wij vinden dat er een AT naar binnen moet. En je kán er ook best wel rekening mee houden. De politie is daar natuurlijk ook best goed in, maar daar gaat weleens wat fout, dus je moet daar wel als officier vragen over stellen. Hoe proportioneel is dat wat we aan het doen zijn en hoe gaan we dat doen? Het heeft een enorme impact, je komt wel even bij de mensen thuis en dat geldt ook voor een aanhouding buiten heterdaad. Je moet daar gewoon over nadenken, of je iemand om 6 uur van zijn bed wil lichten, of je iemand vraagt om zich om 9 uur op het bureau te melden.'[67]

De magistratelijke positie van de officier van justitie laat zich ook zien in verhouding tot de rechter. Als gezegd is de toezichthoudende taak niet beperkt tot hetgeen direct tot consequenties kan leiden in de jurisprudentie van de Hoge Raad. Volgens de respondenten hangt dit samen met de notie van magistratelijkheid en de verantwoordelijkheid van de officier van justitie over het opsporingsonderzoek. Tegelijkertijd lijkt deze ruimere opvatting van de eigen toezichthoudende taak ook in zekere zin verband te houden met het

66 Interview respondent E.
67 Interview respondent J.

streven om een rechterlijke 'afkeuring' van het opsporingsonderzoek te willen voorkomen. Respondenten stellen daarover als volgt:

> 'De meeste officieren van justitie zijn echt wel magistraten. Zo'n RAIO-opleiding is een opleiding om rechter of officier te worden, dus die voelen ook de magistratelijke verantwoordelijkheid om te zeggen dat iets op een bepaalde wijze niet door kan gaan. Soms zijn de officieren wel te magistratelijk en schoven die vroeger iets aan de kant wat je nu vanwege die splitsing in artikel 8 EVRM en 6 EVRM niet aan de kant hoeft te schuiven. Maar je kunt niet door blijven gaan met artikel 8-schendingen. Je kunt nu aan hun magistratelijkheid refereren door te zeggen, het is een artikel 8-schending waarmee je wel naar zitting kunt maar je moet wel ook aangeven dat je het geconstateerd hebt, dat je er iets mee gaat doen en dat je het ook bij ons weglegt om te zorgen dat er verbeteringen komen. Als ik dan bij de rechter met twee vingers in de lucht zou moeten vertellen dat ik kan garanderen dat het niet meer gebeurt of dat de verbeteringen ook echt beklijven, is dat natuurlijk veel moeilijker.'[68]

> 'Ik zie ook wel de jurisprudentie waarbij de Hoge Raad als het ware een beetje terugtrekt en dan ga je kijken hoeveel ruimte er is om dit bewijsmiddel toch te gebruiken. Maar aan de andere kant, wat ik net ook aangaf, als je op een gegeven moment een lijn ziet in het optreden van de politie waarin zij steeds over de grens gaan, dan moet je wel op de rem trappen en zeggen dat het te ver gaat. Dat doen wij eigenlijk beleidsmatig in die hele grote hoeveelheid zaken die er dan voorkomen.'[69]

In hun antwoorden geven de respondenten aan dat de notie van magistratelijkheid van belang is voor de invulling van hun toezichthoudende taak. Wat de inhoud van hiervan is en hoe deze zich verhoudt tot de toetsing aan de wet, blijft echter in zekere zin onduidelijk. Wel lijken de respondenten er in algemene zin over eens te zijn dat transparantie en het zich toetsbaar opstellen in relatie tot de rechter een belang element van de magistratelijkheid zijn. Dat brengt mee dat je ook als magistraat de grenzen van de wet mag opzoeken – iets dat vooral bij de opsporing van grote complexe onderzoeken naar bijvoorbeeld georganiseerde criminaliteit noodzakelijk kan zijn – maar dat je daar wel volledige openheid en transparantie in moet geven, dat geldt voor het eigen handelen en het besluitvormingsproces, maar betekent ook dat die openheid van de politie wordt verlangd.[70]

Als gezegd wordt het houden van toezicht op de opsporing over het algemeen gezien als een inherente taak van de officier van justitie. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze taak is echter afhankelijk van een aantal factoren, zoals het type opsporingsonderzoek en de functie van de officier van justitie: rechercheofficieren zien hun toezichthoudende taak meer

68 Interview respondent H.
69 Interview respondent T.
70 Interview respondent L.

in relatie tot het waarborgen van de rechtmatigheid van bepaalde strafvorderlijke normen (in het bijzonder de bob-bevoegdheden). Daarnaast zijn er ook sterke (persoonlijke) onderlinge verschillen in de wijze waarop aangekeken wordt naar de toezichthoudende taak van de officier van justitie. Deze verschillen vertalen zich in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan deze taak, hoe het handelen van opsporingsambtenaren wordt genormeerd door de officier van justitie, maar ook het type normen waarop wordt toegezien door de officier van justitie. Hoewel veel respondenten in eerste instantie antwoorden dat zij toezien op het gehele stelsel aan strafvorderlijke regels waar het handelen van opsporingsambtenaren aan moet voldoen – en hier bovendien nog een eigen magistratelijke toets bovenop komt – wordt tegelijkertijd duidelijk dat niet alle strafvorderlijke normen een even strenge handhaving behoeven in de perceptie van de officier van justitie. Bovendien is niet geheel duidelijk hoe de magistratelijke toets zich verhoudt tot het strafvorderlijk normenstelsel (in het bijzonder de algemene beginselen van een behoorlijke procesorde). Er lijken kortom veel onduidelijkheden maar ook verschillen te bestaan in zowel de invulling van de toezichthoudende taak als de reikwijdte van deze taak. Deze verschillen in de invulling van het toezicht hebben bovendien ook hun weerslag op de consequenties van het constateren van onrechtmatigheden in het opsporingsonderzoek.

8.3.4 Interventiemogelijkheden: terugkoppeling en andere gevolgen

In voorgaande hoofdstukken zijn drie componenten in de definitie van toezicht aangewezen: het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren in het gedrag van de ondertoezichtgestelde. Hoewel de wijze waarop de officier van justitie toezicht houdt op opsporingsambtenaren niet zichtbaar is, bestaan in de literatuur in het bijzonder ten aanzien van deze laatste component van toezicht vragen.[71] Immers, wat betreft de eerste twee componenten kan er op basis van de wet worden betoogd dat er een zekere mate van verantwoordelijkheid berust op het OM om deze activiteiten uit te voeren: de verbaliseringsplicht stelt het OM in staat zich een zeker beeld te verwerven van het strafvorderlijk handelen van opsporingsambtenaren en uit het gezag van de officier van justitie volgt dat er ook een evaluatie of toetsing van dat gedrag plaats dient te vinden, al was het maar voor de toepassing van bepaalde bevoegdheden van politieambtenaren. Of en in hoeverre onrechtmatig beoordeeld gedrag dan ook teruggekoppeld dient te worden aan opsporingsambtenaren, wordt in de wet echter niet gespecificeerd en ook bestaat geen formele verplichting voor de officier van justitie om aan dergelijke terugkoppeling te

71 Zie bijvoorbeeld ook WODC 2017, p. 47.

doen. De vraag is of een dergelijke terugkoppeling plaatsvindt, welke mogelijkheden de officier van justitie daartoe heeft en op welke wijze deze terugkoppeling zoal plaatsvindt.

In de vorige paragraaf zijn enkele onderlinge verschillen in de wijze waarop toezicht wordt uitgeoefend besproken. Deze verschillen zien niet alleen op de wijze waarop in algemene zin wordt aangekeken tegen toezicht (en in het verlengde daarvan de toetsing van de inzet van bevoegdheden), de persoonlijke verschillen in stijl en communicatie brengen ook mee dat er verschillen zijn in de terugkoppeling die er plaatsvindt naar aanleiding van het constateren van een vormverzuim. In de eerste plaats dient opgemerkt te worden dat hoewel er formeel geen duidelijke aanwijzingen zijn voor de terugkoppeling van fouten aan politie door de officier van justitie, de respondenten in algemene zin een sterke verantwoordelijkheid voelen om te reageren op onregelmatigheden in het opsporingsonderzoek:

> 'Een vormverzuim is iets wat misgaat in een opsporingsonderzoek, ernstiger of minder ernstig, maar iets wat uiteindelijk linksom of rechtsom vraagt om een soort van reactie. Dus dat is mijn allereerste associatie.'[72]

In de praktijk zijn er echter verschillende wijzen (zowel het communicatiekanaal als het gevolg) waarop de officier van justitie kan reageren op dergelijke onregelmatigheden:

> 'Je hebt twee manieren om toezicht te houden op de politie. Dat is individueel in een zaak die je tegenkomt, terugkoppeling naar de verbalisanten die die zaak gebracht hebben. En als je het gevoel hebt dat het breder gaat of verder gaat dan de individuele verbalisanten, dan zal je dat moeten doen via de eenheidsleiding of via de afdeling waar zo'n jongen of vrouw werkt, en dan zoek je naar mensen in je eigen organisatie die daarmee in gesprek zijn. Als het een bijzonder project is, zal je met de officier die verbonden is aan dat project overleg hebben en hem erop wijzen daarop te letten.'[73]

---

72 Interview respondent E.

73 Interview respondent K. De politie bestaat uit 10 regionale eenheden, een Landelijke Eenheid en het Politiedienstencentrum. De regionale eenheden hebben ieder een eenheidsstaf, vijf diensten en districten met basisteams. De vijf diensten zijn de Dienst Regionaal Operationeel Centrum, Dienst Regionale Recherche, Dienst Regionale Informatieorganisatie, Dienst Regionale Operationele Samenwerking en de Dienst Bedrijfsvoering Regionale Eenheid. Voor de opsporing is met name de Dienst Regionale Recherche van belang. Naast deze vijf diensten zijn er ook de districten. Deze districten overbruggen de afstand tussen het regionale niveau van de eenheid en het lokale niveau van de basisteams. Elk district kent een districtsrecherche die zich toelegt op de aanpak van delicten met een hoge impact op het slachtoffer, zoals fraude, zeden en jeugdcriminaliteit. Ook ondersteunen deze rechercheurs de basisteams, die als belangrijkste taak de basispolitiezorg hebben maar in dat kader ook veel bezig zijn met de bestrijding van veelvoorkomende criminaliteit zoals woninginbraak en de aanpak van criminele jeugdgroepen. Zie voor een overzicht de bijlage Inrich-

Respondenten ervaren geen beperkingen in de mogelijkheden die zij hebben om te communiceren met de politie naar aanleiding van geconstateerde fouten en/of onrechtmatigheden in het opsporingsonderzoek. Uit het hierboven weergegeven citaat volgt echter wel dat er een verschil is in het communicatiekanaal dat gekozen wordt en als het meest passend wordt gezien. De keuze voor het communicatiekanaal en de terugkoppeling hangt enerzijds af van de officier van justitie (in het bijzonder zijn persoonlijke en onderlinge relatie met de politie) maar is bovenal afhankelijk van het type onrechtmatigheid, de betrokkenheid van de officier van justitie bij het opsporingsonderzoek, en de mate waarin de officier van justitie geconfronteerd wordt met dergelijke fouten en/of onrechtmatigheden. Daarnaast is de terugkoppeling ook sterk afhankelijk van de 'fase' waarin het opsporingsonderzoek zich bevindt.

Zoals hierboven besproken stelt de positie van de officier van justitie als gezag over de opsporing hem in staat (of zo men wil, verplicht hem ertoe) om ook het toezicht over de rechtmatigheid van de opsporing en het handelen van opsporingsambtenaren uit te oefenen. De wettelijke verbaliseringsplicht van de politie en daarmee samenhangende administratie stellen de officier van justitie hiertoe in staat. Van de politie wordt in het kader van het opsporingsonderzoek verwacht dat zij aan verslaglegging doet. De politie onderbouwt het gebruik van bevoegdheden in processen-verbaal, maar daarnaast dient zij ook aan verslaglegging te doen wanneer zij bepaalde opsporingsbevoegdheden wil gebruiken waarvoor een schriftelijk bevel of vordering van de officier en/of toestemming van de rechter-commissaris nodig is. De aanvraag voor het gebruik van dergelijke bevoegdheden dient in de regel schriftelijk plaats te vinden. Lindeman observeert dat deze administratie noodzakelijke verslaglegging hoofdzakelijk voor rekening van de politie komt. Slechts indien de officier van justitie (of parketsecretaris) niet tevreden is met de verslaglegging wordt gevraagd naar aanvullende informatie of het herstel van geconstateerde omissies. Voor het overige is de betrokkenheid van de officier van justitie met dit proces beperkt.[74]

Bij grote onderzoeken, of onderzoeken waar zwaarwegende belangen spelen, is de officier van justitie veelal nauw betrokken bij het opsporingsonderzoek waardoor ook de bemoeienis met de wijze waarop bevoegdheden worden ingezet en de onderbouwing daarvan in processen-verbaal onder strenger toezicht van de officier van justitie plaatsvindt.[75] Bovendien draagt de betrokkenheid van de officier van justitie eraan bij dat de kans op onrecht-

tingsplan Nationale Politie, december 2012 bij de aanbiedingsbrief van de minister inrichtingsplan en realisatieplan nationale politie d.d. 7 december 2012.

74 Lindeman 2017, p. 143-144.

75 Zo observeert ook Lindeman 2017, 144: de officier van justitie is verantwoordelijk voor de samenstelling van het dossier maar laat daarbij een belangrijke taak aan de politie. Bij onderzoeken waar veel van afhangt let de officier van justitie scherper op het PV en de onderbouwing daarvan in een bevel.

matigheden kleiner is.[76] In dergelijke gevallen wordt de fout (of onduidelijkheid)[77] sneller geredresseerd en vindt de terugkoppeling op een meer directe wijze plaats:

> 'In de wat grotere onderzoeken heb je als zaaksofficier gewoon minimaal een keer in de week contact met je team en spreek je over wat het onderzoek doet. En als daar dingen niet helemaal honderd procent lopen dan spreek je elkaar. Dat is echt serieus over en weer en dan spreek je elkaar ook daarop aan. En zo hoort het ook.'[78]

> 'In alle onderzoeken met enige gewicht is er een officier die eraan verbonden is en die uiteindelijk ook de eindverantwoordelijke is op de zitting. Dat betekent ook dat ie voor de zaak moet staan en de politie erop moet aanspreken als er dingen niet goed gaan of als er dingen verkeerd worden aangepakt. En dat gebeurt ook.'[79]

Anders ligt dat bij de kleinere zaken of zaken waar de officier van justitie niet continu bij betrokken is geweest:

> 'Als je een onderzoek hebt waarbij je van meet af aan betrokken bent, is de kans dat er onrechtmatigheden gebeuren waardoor je verrast wordt heel klein. Je wordt meestal verrast door onrechtmatigheden in dossiertjes in de kleine zaakjes waar de politie al het een en ander heeft gedaan en die worden voorgelegd ter beoordeling of voor een afdoeningsbeslissing. Dat is eigenlijk waar de meeste onrechtmatigheden in zitten en dan moet je vooral denken aan betreden van woningen zonder dat er een machtiging is, iets wat achteraf bezien moet worden gezien als een observatie waarvoor een bevel nodig was omdat er wel sprake is van stelselmatigheid bijvoorbeeld, terwijl de politie dacht dat het nog wel op artikel 3 [Politiewet 2012 *MS*] kon omdat het nog wel kortstondig was. Dat is geen wiskunde want een politieagent kan wel denken van nou één dag met z'n allen achter een verdachte aanrijden levert geen stelselmatigheid op maar onder omstandigheden kan ik vinden dat er toch wel sprake was van stelselmatigheid. En dan kan ik zeggen, jullie denken dat dat kan maar ik vind van niet. Dat is mijn toets en dan leg ik uit waarom ik vind dat dat niet kan. Dan ga ik ervanuit dat de politie bij een volgende gelegenheid denkt: "ja toen heeft ie de boel afgeschoten omdat ie vond dat er een bevel nodig was en dus volgende keer gaan we eerst even bellen".'[80]

---

76 Interview respondent Q.

77 Het is in deze fase soms beter om te spreken van fouten of onduidelijkheden omdat deze veelal nog te herstellen zijn en bovendien van echte onrechtmatigheden niet snel zullen voorkomen gezien de grote bemoeienis van officieren van justitie met het opsporingsonderzoek.

78 Interview respondent F.

79 Interview respondent D.

80 Interview respondent B.

Bij het constateren van fouten in grote zaken is er zoals gezegd een sterke focus op het herstellen van de fout.[81] Dit wordt mede mogelijk gemaakt doordat de officier van justitie nauw (en vaak van meet af aan) betrokken is bij het opsporingsonderzoek, er is redelijk veel tijd en ruimte om het onderzoek (bij) te sturen en er zijn regelmatig werkoverleggen tussen de officier van justitie en het politieteam.[82] Hierdoor kunnen officieren van justitie problemen vaak direct terugkoppelen, hoewel het aanspreekpunt in dit type zaken doorgaans de teamleiding is en niet de individuele rechercheur.[83] Ondanks de controle van de officier van justitie kunnen ook in dit type onderzoeken onrechtmatigheden voorkomen:

> 'Ik kan in zijn algemeenheid erover zeggen, en wat ik in ieder geval wil benadrukken dat als het gaat om de ondermijningszaken of de categorie zware onderzoeken en langdurige onderzoeken, daar kun je als officier van justitie redelijk goed op sturen, daar is redelijk veel tijd en ruimte en is er denk ik vanuit het OM redelijk goed zicht op wat er in het onderzoek gebeurt. (…) Je probeert in eerste instantie zoveel mogelijk fouten te voorkomen, dus goed met de politie afspraken te maken over de kaders. En over het algemeen weet de politie heel goed wat de grenzen zijn en als de rechercheurs er niet zijn, zijn de teamleiders die juridisch onderlegd zijn er vaak wel. Of de hulpofficieren die een rol spelen. Maar als ik een verzuim constateer, dan hangt het af van het soort verzuim wat ik ermee doe. Ik kan een voorbeeld geven. Bijvoorbeeld het opnemen van vertrouwelijke communicatie, dat moet altijd met een machtiging van de RC. Ja, het is weleens voorgekomen dat de politie dat niet helemaal scherp had of dat in de haast, zeker als het gaat om opnames in cafés, tijdens ontmoetingen, dan is het altijd in de haast dat iets opgenomen is zonder dat de machtiging van de RC er is. Mijn opstelling is dan dat we het gaan vernietigen, we maken er geen gebruik van want we hebben niet de juiste route gevolgd.'[84]

Dat vormverzuimen – van zeer uiteenlopende aard en in alle typen opsporingsonderzoeken[85] – nog met regelmaat in de rechtspraak voorkomen maakt duidelijk dat de soep niet altijd zo heet wordt gegeten. Het beeld dat uit de rechtspraak opdoemt is dat officieren van justitie veel soepeler omgaan met vormfouten die zij aantreffen in de opsporing dan bovenstaande citaat doet vermoeden. Dat een onrechtmatigheid niet altijd fataal hoeft te zijn wordt ook wel door de respondenten erkend. Belangrijke afwegingsfactoren in dat kader zijn onder andere hoe ernstig de onrechtmatigheid wordt gevonden (zowel

81 Interview respondent A.
82 Zie in dezelfde zin, WODC 2017, p. 46 waar een van de respondenten opmerkt dat bij de zwaardere zaken de officier van justitie veel nauwer betrokken is bij het opsporingsonderzoek wat eraan bijdraagt dat fouten sneller worden ontdekt en kunnen worden bijgestuurd.
83 Respondent E wijst erop dat de teamleiders van de politie de eerste (en daarmee vooruitgeschoven posten) zijn om aan terug te koppelen.
84 Interview respondent E.
85 Zie § 7.3.

in het licht van de rechten van de verdachte als voor de integriteit en controleerbaarheid van de opsporing); het verwijt dat de politie kan worden gemaakt (in hoeverre hebben zij bewust de strafvorderlijke normen overtreden?); en de ernst van het strafbare feit; en tot slot wat de procedurele gevolgen van de onrechtmatigheid zullen zijn wanneer deze ter beoordeling van de rechter wordt voorgelegd.[86] Deze afwegingsfactoren geven blijk van een sterke oriëntatie op de jurisprudentie van de Hoge Raad en sluiten daar in zekere zin op aan. De invulling van de criteria sluit echter niet altijd aan bij de jurisprudentiële invulling, en is mede daardoor ook onderling sterk verschillend.

Zoals uit het hierboven weergegeven citaat blijkt beschouwen sommige officieren van justitie vormverzuimen als zeer ernstig wanneer het opsporingsmiddel alleen na toestemming van de rechter-commissaris kan worden toegepast en deze toestemming om wat voor reden dan ook niet is verkregen.[87] Zo worden schendingen van strafvorderlijke normen die het huisrecht beschermen als zeer ernstig aangemerkt,[88] ook wanneer het om een betrekkelijk minder ernstige situaties gaat, zoals wanneer niet geheel duidelijk is of een doorzoeking heeft plaatsgevonden met toestemming van de bewoner.[89] Er zijn echter ook officieren die dergelijke onrechtmatigheden minder ernstig achten, zoals blijkt uit het volgende voorbeeld:

> 'Er wordt iemand aangehouden en dat gebeurt door middel van een ondersteuningsgroep, die komen zonder kloppen binnen, dus de deur wordt eruit gehaald en verdachte wordt aangehouden en afgevoerd. In afwachting van het bedrijf dat die deur moet repareren, want dat wordt altijd netjes achtergelaten, zit er een politieagent daar in die woning te wachten. En wat doet ie? Die gaat televisiekijken en denkt waar is de afstandsbediening? Dat zoekt ie en daarbij trekt ie een laadje open van een tafeltje dat voor de bank staat en daar ligt de afstandsbediening en harddrugs, een zakje. Vervolgens gaat ie toch verder in de woning kijken en dan vindt ie in de keuken nog wat apparatuur, een soort mixer waarvan ie kan zien dat er kennelijk wat versnijdingsmiddel met de cocaïne was gemixt, er lagen ook gipszakjes. Wat ie feitelijk aan het doen was, was een doorzoeking langzamerhand. Hij had laadjes geopend en kastdeuren geopend. Vervolgens is ie wel zo verstandig geweest om de hulpofficier te bellen en te zeggen dat ie van alles en nog wat heeft gevonden en er een doorzoeking nodig was. Toen was nog steeds niet de bel gerinkeld bij die hulpofficier om de officier te bellen en te zeggen dat er een RC nodig is. Toen zijn ze eerst aan de gang gegaan en ze vonden in een laadje een pond, een zakje van een pond. En toen dacht iemand dat het misschien wel verstandig was om een officier te bellen aangezien het niets meer met die aanhouding te maken had. Daarop is ook de RC gebeld en is uitgelegd wat er is gebeurd; de RC vond het allemaal prima en vervolgens wordt er uiteindelijk in de kast een zak met tien kilo drugs gevonden. Toen was het een interessante discussie die ik

86 Interview respondent D.
87 Interview respondent E.
88 Interview respondent C.
89 Interview respondent S.

> nog wel had willen aangaan, maar de secretaris was wat eigenwijs geweest en uiteindelijk op die tenlastelegging wel die tien kilo gezet en niet nog eens een keer die halve kilo erbij. Ik had die discussie nog wel willen aangaan met de rechter of er sprake was van dermate onrechtmatig optreden dat die vondst van die eerste drugs als onrechtmatig moest worden beschouwd. Die agent was weliswaar heel dom geweest, onnadenkend, maar niet doelbewust bezig geweest om iemands rechten te maltraiteren. Hij had heel onhandig opgetreden, hij had niet nagedacht, hij was ook geen rechercheur, hij zou nu ook nooit meer kastjes opentrekken als ie ergens moet oppassen.'[90]

Het bovenstaande voorbeeld geeft niet alleen aan dat officieren van justitie de ernst van bepaalde normovertredingen uiteenlopende waarderen, maar ook dat sommigen een groot vertrouwen hebben in de goede bedoelingen van politieambtenaren.

Officieren van justitie zijn aldus soms minder genegen om bij onrechtmatigheden die (naar hun oordeel) niet direct van belang zijn voor de procesrechten van de verdachte grote processuele gevolgen te verbinden aan de strafzaak, vooral wanneer de laakbaarheid (dat wil zeggen opzettelijk strafvorderlijke normen overtreden) van het gedrag van de opsporingsambtenaren niet op voorhand vast staat.[91] Wanneer echter het vermoeden bestaat dat de politie moedwillig regels heeft overtreden of onvoldoende openheid van zaken geeft omtrent hetgeen zich heeft voorgedaan tijdens het onderzoek, is de opstelling van de officier van justitie veel strenger omdat hiermee ook de integriteit van de opsporing in het geding komt. Een van de respondenten geeft een redelijk uitzonderlijk voorbeeld van een TCI-zaak waarbij vraagtekens bestonden omtrent de wijze waarop een informant 'gerund' werd. Ondanks de grootte van het onderzoek – dat een jaar had geduurd en waar een team van 20 personen aan had gewerkt – besloot de officier van justitie het onderzoek te staken vanwege deze onduidelijkheden en het gebrek aan transparantie.[92] Kortom, ook bij grote onderzoeken (naar ernstige strafbare feiten) kunnen onrechtmatigheden leiden tot verstrekkende gevolgen, maar daarvoor dient er sprake te zijn van een ernstige onrechtmatigheid (die ofwel raakt aan de procesrechten van de verdachte ofwel aan de beheersbaarheid en integriteit van de opsporing). Deze factoren liggen dan ook in zekere mate in elkaars verlengde: onrechtmatigheden worden als minder ernstig aangemerkt zolang zij 'uit te leggen' zijn (aan de rechter) doordat de politie zich transparant[93] en controleerbaar opstelt (en daarmee de integriteit van de opsporing gewaarborgd kan worden):

---

90 Interview respondent D.
91 Interview respondent I; J; L.
92 Interview respondent G.
93 Het belang van transparantie naar de rechter toe wordt door respondenten meermaals benadrukt.

> 'Zo'n zaak komt ooit misschien bij de rechter en dan zal een advocaat er een punt van maken. Als ik dan niet voldoende geïnformeerd ben waarom iets gebeurd is, als ik dat uit het dossier niet kan opmaken, dan sta ik als officier op de zitting op achterstand. Als je kan laten zien dat je er kennis van draagt, dat je er een bewuste beslissing over hebt genomen, waarom je die beslissing hebt genomen, dan sta je op zitting veel sterker. Kan het nog zo zijn dat de rechter het alsnog niet goedkeurt, maar dan heb je wel laten zien dat je het wel weet en dat het is gecommuniceerd en dat duidelijk is hoe het precies is gegaan.'[94]

> 'Waar mogelijk moeten we ook in die dingen die niet goed gaan transparant zijn, want mijn ervaring is ook dat rechters best wel snappen dat waar politie werkt en waar wij werken fouten worden gemaakt. Je kunt niet alles voorkomen en soms gaan dingen niet goed maar schrijf gewoon eerlijk op wat er gebeurd is want dan kunnen we er met z'n allen een oordeel aan binden. Ik kan een zaak seponeren als ik denk het te ver is gegaan of tegen de rechter zeggen dat er strafvermindering moet komen, of het is een vormverzuim. Maar als je het niet opschrijft en het komt linksom of rechtsom op een andere manier naar boven, dan ben je veel verder van huis.'[95]

Bij integriteit van de opsporing wordt de nadruk sterk op de openbare controleerbaarheid en het afleggen van verantwoording (jegens de rechter) gelegd. Ook De Meijer verbindt integriteit sterk met deze openbare toetsing: de officier van justitie moet aangesproken kunnen worden op fair handelen in concrete zaken, bij de waardering van bewijs, de resultaten van politieonderzoek of de beslissing niet of wel te vervolgen.[96] Vanuit het oogpunt van integriteit kan de reactie van het OM er aldus uit bestaan dat er openheid van zaken wordt gegeven ter zitting zodat de onrechtmatigheid van het handelen door de zittingsrechter kan worden getoetst. Richting de politie toe wordt dan vaak om aanvullende informatie (in de vorm van processen-verbaal of rapportages) gevraagd, iets dat de politie veelal als een extra last ervaart.[97] Tegelijkertijd geven respondenten ook aan dat een zaak eerder geseponeerd zal worden of het onrechtmatig verkregen bewijsmateriaal eerder niet zal worden gebruikt wanneer de officier van justitie een bepaalde wijze van handelen niet kan (of wil) uitleggen ter zitting[98] en vermoedt dat daar 'gedoe' van zal komen (waardoor juist deze transparantie niet wordt verschaft):

> 'Gaat het om een paar gram, in het geval van harddrugs, dan kijk ik ook eventjes naar baten en lasten: wat levert het op als ik met veel gedoe deze zaak doorzet? Dan heb ik sneller zoiets van, laat maar zitten, gegeven het feit dat er inherente

94 Interview respondent P.
95 Interview respondent D.
96 De integriteit van het OM wordt overigens in een breder kader geplaatst door De Meijer met ook een sterk persoonlijk en moreel-filosofisch aspect (De Meijer 2016).
97 Interview respondent B en O.
98 Interview respondent P.

> problemen zitten in de bewijsconstructies, dan wanneer het om kilo's gaat bij wijze van spreken.'[99]

Tot slot is er ook een sterke oriëntatie op de zittingsrechter in die zin dat de officier van justitie zich bij de afweging van de gevolgen bewust is van het uiteindelijke oordeel van de rechter met betrekking tot de onrechtmatigheid. Dat betekent dat 'grote missers' (schendingen die raken aan het recht op een eerlijk proces of het verschoningsrecht) ertoe leiden dat de zaak niet voorgelegd wordt aan de rechter.[100] Maar ook minder ernstige (vanuit het oogpunt van de procesrechten van de verdachte) onrechtmatigheden kunnen leiden tot een sepot, omdat bijvoorbeeld vanwege het te verwachten processuele gevolg de verdachte geen straf opgelegd zal krijgen:

> 'Bij een onrechtmatige aanhouding hangt het ervan af wat er is gebeurd, stel je voor dat iemand met veel te veel geweld is aangepakt, dan kan je zeggen dat gegeven het strafbare feit dat we hier hadden, gaan we die persoon niet nog eens een keer naar de rechter brengen. Dat levert aan het einde van de rit niks op, dan kan je het met een sepot of iets afdoen.'[101]

De vraag of de onrechtmatigheid gevolgen heeft voor de strafzaak en welke gevolgen dat dan zijn, staat in zekere zin los van de andere mogelijkheden die de officier van justitie heeft om te reageren op een geconstateerde onrechtmatigheid:

> 'Dat [het gevolg voor de strafzaak en de reactie naar de politie *MS*] zijn ook weer hele verschillende dingen. Dat is een afweging die de officier van justitie aan de voorkant al maakt. Op het moment dat ik ermee doorga, dan vind ik het dus per definitie wel rechtmatig, alleen realiseer ik me dat een rechter of advocaat er anders over kan denken en dan wil ik die discussie wel aan en het risico dat de zaak daarmee kapotgaat acht ik gewoon niet zo groot. Maar op het moment dat je kennisneemt van een schending en ook al is het dan een artikel 8-schending, waarvan je vindt dat het geen afgewogen oordeel van een officier geweest is maar gewoon een *cowboy*-politie die op eigen titel iets gedaan heeft, dan ga je er wel iets van vinden; ook al is het dan artikel 8 en geen artikel 6 [EVRM *MS*]. Want je wil niet dat de politie grondrechten schendt en het blijven risico's voor de zaak.'[102]

Kortom, onrechtmatigheden in de opsporing hoeven – evenals in de jurisprudentie – niet altijd te leiden tot een rechtsgevolg in de strafzaak. Dat betekent echter niet dat deze volledig zonder gevolg blijven. De officier van justitie communiceert in dergelijke gevallen wel met de politie over hetgeen hij heeft

99 Interview respondent R.
100 Interview respondent I en L.
101 Interview respondent D.
102 Interview respondent I.

geconstateerd en zoekt actief mee naar een oplossing voor het probleem. Dat kan een oplossing zijn op het individuele niveau van de opsporingsambtenaar (bijvoorbeeld door hem aan te spreken op geconstateerd onrechtmatig handelen) maar dat kan ook een oplossing op een hoger niveau zijn om zo structurele fouten te voorkomen. Een voorbeeld van laatstgenoemde wordt door een van de respondenten gegeven:

> 'Wij hebben een moordzaak gehad en daar voegen we altijd kwalitatief hoogwaardige politie aan toe. De zogenoemde TGO-teams, de mensen die daarin participeren, dat zijn wel de mensen die wat kunnen. Daar vechten we ook voor in overleg met de recherche-chef om die teams zo goed mogelijk te bemensen. In dat TGO werden er vervolgens vertrouwelijke gesprekken opgenomen, OVC. De machtiging en alles was geregeld, keurig volgens het boekje. Wat gebeurt er? Er blijkt op een goed moment dat er gesprekken zijn die buiten de machtigingstermijn zijn opgenomen, maar die wel zijn opgeslagen, die staan ook op de moederband. Toen zijn we gaan vragen hoe dat nou kan. Dat had te maken met een technisch verhaal van wanneer je iets aan of uit kunt schakelen, dat je daarvoor echt in de woning moet zijn of in de woning ernaast of wat dan ook. Dat kon op dat moment niet, dat weten de techneuten die de apparatuur plaatsen maar die moeten dat communiceren met degenen die de opnamen ook verwerken. Die communicatie had niet plaatsgevonden en daardoor hadden wij buiten de machtiging wel gesprekken gevangen. Nou waren die gesprekken hartstikke relevant voor het dossier, dus wij moesten daarmee komen. Normaal zou je zeggen, het is buiten de machtiging dus we doen alsof ze niet bestaan hebben, maken daar wel verbaal van op en weg ermee. Maar nu hebben we ook echt aan de rechtbank aan moeten geven dat het buiten de machtiging was opgenomen maar het wel relevant is en het daarom in het dossier opgenomen moet worden. De consequenties zijn dan voor ons. Maar dat was niet het enige wat we hebben gedaan, we hebben ernaast aan de rechtbank uitgelegd hoe die fout ontstaan was en dat we het proces inmiddels zo hebben ingericht dat die fout zich niet meer kan voordoen. Dus we hebben ook het probleem opgelost omdat wij per se dat stukje bewijs zoveel mogelijk wilden bewaren voor die zaak. En de rechtbank heeft dat geaccepteerd. Ik weet niet of ze dat zo expliciet in het vonnis hebben opgenomen maar omdat je ook je herstel aangeeft, heeft de rechtbank op die manier 359a gepasseerd en het bewijs wel mee laten wegen.'[103]

Met name bij de rechercheofficieren bestaat in dit verband het beeld dat terugkoppeling naar de politie en het zoeken naar een oplossing voldoende gefaciliteerd worden en in beginsel plaats moeten vinden. Dat dienen officieren van justitie zowel op het individuele niveau te doen, maar zij kunnen daarvoor ook gebruikmaken van de diverse overlegstructuren die er bestaan tussen de politie en het OM.[104] Dit beeld is echter genuanceerder bij officieren van justitie die middelgrote of kleine zaken onder hun leiding hebben (gewone zaaksofficieren of ZSM-officieren). Hoewel ook hier een verantwoordelijkheid

103 Interview respondent H.
104 O.a. interview respondent J.

wordt gevoeld voor het terugkoppelen van fouten, wordt ook erkend dat de officier van justitie nou eenmaal niet in staat is alle fouten terug te koppelen:[105]

> 'Mijn ervaring als zaaksofficier of zittingenofficier is dat je een zitting aan het voorbereiden bent en op dat moment check je ook op basis waarvan de politie is gaan doorzoeken. Wat is er hier gebeurd? Dan kom je zelf ook wel op het idee dat het heel dunne informatie is op basis waarvan men naar binnen is gegaan. Dan zie je het pas achteraf, en dan ga je niet voor ieder dossier zeggen dat als je het zo door je oogharen bekijkt de politie eigenlijk geleerd moet worden wat je minimaal nodig hebt om te mogen binnetreden. Tenzij je een lijn ziet in het onrechtmatig handelen. Dan kijk je of er een beleidsoverleg met de politie is waarin je dat kan aankaarten. Dan wil je nog wel eens als individuele officier kijken of je dat niet breder kunt trekken. Maar anders sta je met die zaak op zitting en denk je, ik zie ook dat het op het randje is, of je probeert hem er net doorheen te slepen want het nooit zo zwart/wit. En als het niet lukt, koppel je terug? Ik denk als je twintig zaken op een ochtend hebt gedaan, dan ben je al blij dat je je administratieve proces hebt uitgezet en de volgende zitting weer pakt om de volgende dag weer wat te doen. Dus nee dan niet of veel minder.'[106]

Het daadwerkelijk controleren en naar aanleiding van geconstateerde fouten terugkoppelen van fouten in dergelijke 'brengzaken' wordt kortom niet door iedereen als een realistisch streven gezien.[107] Tijdgebrek vanwege de hoge werkdruk alsmede het feit dat verbalisanten moeilijk bereikbaar zijn (omdat bijvoorbeeld geen telefoonnummer of emailadres bekend is bij de officier van justitie) worden als belangrijke redenen genoemd.

> 'Tijd is altijd een factor. We hebben een behoorlijke werkdruk; wanneer een zaak klaar is moet je door naar de volgende zitting, dus je moet even een moment nemen en iets wel even terugkoppelen. Dat is een uitdaging, en zoals ik al zei zijn de verbalisanten niet altijd makkelijk te bereiken (…) het is uiteindelijk wel mogelijk om dat [de terugkoppeling *MS*] te doen maar het is niet altijd even makkelijk.'[108]

Als gezegd heeft de officier van justitie bij de terugkoppeling aan de politie verschillende mogelijkheden. Dat geldt zowel voor wat betreft het communicatiekanaal (direct met de politie of meer in het kader van een interne overlegstructuren) als de wijze waarop teruggekoppeld wordt (mondeling, telefonisch, per mail) maar ook in hoeverre energie wordt gestoken in het didactische effect van de terugkoppeling. Deze keuze is sterk afhankelijk van de persoonlijke voorkeur van de officier van justitie. Zo achten sommige respondenten het

105 Het belang van terugkoppeling wordt ten aanzien van de kleinere zaken in verband gebracht met het streven om structurele vormverzuimen te voorkomen (Interview respondent P).
106 Interview respondent H.
107 Interview respondent M.
108 Interview respondent P.

'opvoedkundige aspect' van hun verhouding ten opzichte van de politie van belang en vinden dat zij in dat kader een taak hebben de politie bij te scholen,[109] terwijl anderen hier minder belang aan lijken te hechten en dit vooral als een taak voor de politie(organisatie) beschouwen.[110]

Respondenten zijn het echter wel eens over de wijze van terugkoppeling wanneer het zeer ernstig normoverschrijdend gedrag betreft. Dat kan zijn het opzettelijk valselijk opmaken van processen-verbaal, maar ook onvoldoende normbesef kan reden zijn om de terugkoppeling op een 'hoger niveau' plaats te laten vinden:

> 'Als er opzet in het spel is en dat hangt erg van de casus af natuurlijk maar dan kan iemand eruit geschopt worden of overgeplaatst worden. Dat is niet iets wat wij zelf kunnen doen, maar meer iets voor de politieorganisatie. Maar het zijn wel dingen waar wij met de leidinggevende binnen de politie over spreken en dan geven wij wel aan dat we niet meer willen samenwerken met zo iemand (…) Ik weet dat dat een paar keer gebeurd is.'[111]

Een reden om de terugkoppeling niet op het directe niveau plaats te laten vinden maar via de leidinggevende te laten verlopen is ook wanneer het idee bestaat dat er onbegrip is voor de wijze waarop de officier van justitie reageert of onvoldoende normbesef bestaat bij de politie:

> 'Het was in het verleden toen ik in [plaatsnaam] werkte, dat die politieagenten veel op straat werkten, heel veel zagen gebeuren, en inderdaad heel veel vanuit die snelheid handelden. Toch ook vaak iets te veel vanuit zo'n onderbuikgevoel handelden en het dan ook wel terecht vonden dat zo'n verdachte was opgepakt. Dat dat niet helemaal volgens de regels was gegaan, tja, achteraf zijn die verdovende middelen toch wel aangetroffen, dus was er onbegrip. Ik heb gemerkt dat het ook voor collega's en ook voor secretarissen die indertijd daar werkten, heel moeilijk was soms om door te dringen, om uit te leggen wat er mis is gegaan. Dan moet je echt wel naar leidinggevenden gaan om uit te leggen dat die het aan zijn mensen kan uitleggen waarom ze anders hadden moeten handelen.'[112]

Tevens kan het aankaarten van fouten of onrechtmatigheden in de opsporing ook een signaleringsfunctie hebben om fouten op grote schaal fouten te voorkomen. Dat geldt in het bijzonder voor de rechercheofficieren, waarbij de indruk bestaat dat zelfs tot op het hoogste niveau invloed uitgeoefend kan worden:

---

109 Interview respondent B; M.
110 Interview respondent P.
111 Interview respondent Q.
112 Interview respondent P.

> 'Op een gegeven moment zie je een patroon. Ik zie dingen gebeuren, ik hoor veel, in mijn functie komen er allerlei collega's binnen en die vertellen allerlei dingen, dan krijg je signalen binnen. En dan ga je op het gegeven moment gebruik maken van je toezichtfunctie. Ik hoor te vaak en te veel dat dat en dat gebeurt, en dan gaan we daar onderzoek naar doen (…). Soms heeft dat te maken met het format van de politie. Dan is een format ingevoerd dat niet op de wet gebaseerd is, maar wel het landelijke format is. Nou, dan moeten we naar Gerard Bouman of Akerboom. Die moeten dan naar hun straf-afdeling toe want wat daar staat klopt niet. (…) Nou dat komt niet vaak voor, maar het komt wel voor lokaal.'[113]

Een laatste aspect ten aanzien van de terugkoppeling is de terugkoppeling van de rechterlijke reactie op een geconstateerde fout. Ook hier geldt dat bij ernstige onrechtmatigheden waar een zwaar rechtsgevolg – zoals niet-ontvankelijkheid – aan wordt verbonden respondenten aangeven dat er (veelal) sprake zal zijn van terugkoppeling naar de politie.[114] Met betrekking tot de andere – minder zware – rechtsgevolgen geldt dat het afhankelijk is van de officier van justitie en de mate waarin de opsporingsambtenaren betrokken zijn (geweest) bij de strafzaak in hoeverre zij op de hoogte zullen zijn van het processuele gevolg van die onrechtmatigheid. Waar sommige officieren van justitie stellen de politie te allen tijde op de hoogte te stellen van het processuele gevolg van de onrechtmatigheid – ook wanneer het slechts blijft bij het constateren van het vormverzuim[115] – zijn andere officieren daar minder actief mee en stellen slechts terug te koppelen in geval van een zwaar processueel gevolg:[116]

> 'Ik denk dat als er echt een consequentie wordt verbonden, dat betekent dat het verzuim al vrij ernstig is. Juist omdat de rechter wat soepeler is tegenwoordig, is het wel zo dat we dat over het algemeen wel terugkoppelen. Ik durf niet te zeggen dat dat in 100% van de gevallen gebeurt maar vaak wijd ik wel een mailtje aan de desbetreffende verbalisant van joh, weet dat dit en dat is fout gegaan in die zaak. Is toch die terugkoppeling die ze wel nodig hebben.'[117]

In de voorgaande paragrafen is het beeld geschetst van een officier van justitie die in staat is het handelen van opsporingsambtenaren te toetsen en toezicht uit te oefenen over de naleving van strafvorderlijke normen door de politie. De officier van justitie kan in de meeste gevallen de politie op effectieve wijze aansturen in het opsporingsonderzoek, is veelal goed geïnformeerd en kan daarmee waken over de integriteit van de opsporing en de rechtmatigheid van het handelen van opsporingsambtenaren. Hij heeft daarnaast diverse

113 Interview respondent A.
114 Interview respondent F.
115 Interview respondent H.
116 Soms stellen respondenten dat terugkoppeling in de regel wel dient te gebeuren, maar ze – 'als ze eerlijk zijn' – dat in de praktijk niet altijd doen (interview respondent F).
117 Interview respondent P.

mogelijkheden naar aanleiding van het door hem uitgeoefende toezicht te reageren richting de politie. Tegelijkertijd zijn er ook zwakke plekken in dit stelsel: zo is de officier van justitie in grote mate afhankelijk van de informatie die de politie hem verschaft (en waarvan hij erkent dat deze niet altijd volledig (objectief) zal zijn), zijn er grote individuele verschillen in de wijze waarop officieren van justitie de ernst van bepaalde (type) onrechtmatigheden inschatten en bovendien is er ook met betrekking tot de terugkoppeling geen sprake van een consistent beleid.

8.3.5 Kwaliteit

Een belangrijke associatie die dit thema oproept bij de respondenten, is de kwaliteit van de politie en meer in algemene zin van de gehele opsporing:

> 'Waar het in ergere mate aan schort, is gewoon het opleidingsniveau van de politiemensen. Dat constateren we wel, dat ze gewoon niet voldoende opgeleid zijn en datgene wat ze moeten leren ook goed kunnen toepassen. (...) Basaal strafvordering. En dat gaat echt niet goed. Wij maken ons wel heel veel zorgen om het politieonderwijs. Vier of vijf jaar geleden hebben ze het systeem veranderd, in mijn beleving is dat niet goed gedaan want heel veel politiemensen weten gewoon niet meer hoe strafvordering in elkaar zit.'[118]

De associatie met kwaliteit van de opsporing ligt niet direct voor de hand en ook in de literatuur wordt het toezicht op het handelen van opsporingsambtenaren niet altijd (direct) in verband gebracht met de kwaliteit van de opsporing – en in het bijzonder de kwaliteit van de politie – en daarmee samenhangend de verantwoordelijkheid van het OM om die kwaliteit te waarborgen en te bevorderen.[119] Hoewel toezicht ook kan bijdragen aan de verbetering van de kwaliteit van de strafrechtspleging,[120] gaat het bij toezicht op de naleving van strafvorderlijke normen door opsporingsambtenaren in de eerste plaats vooral om de naleving van bekend veronderstelde normen en de gevolgen

118 Interview respondent A.

119 Dat deze associatie in de praktijk wel vaak wordt gemaakt blijkt ook uit het WODC-onderzoek naar toezicht op de opsporing dat de kwaliteit van het werk van politie en justitie als een knelpunt wordt ervaren in de rechtmatigheid van het strafvorderlijk handelen: 'Het is niet zo dat het vrijspraken regent, maar wel is de organisatie niet meer zo stabiel. Je ziet het aan de werkstromen, en de dossiers, soms zijn die niet compleet als ze worden aangeleverd. Dat is voor ons vervelend, omdat we dan omzet mislopen en we op grond van het financieringssysteem worden afgerekend op productie.' WODC 2017, p. 47.

120 Waarbij zij opgemerkt dat specifiek voor deze vorm van kwaliteitsborging de Inspectie Justitie en Veiligheid verantwoordelijk is die als taakstelling heeft het houden van toezicht op de taakuitvoering van, en de kwaliteitszorg door de politie. Het gaat hierbij niet alleen om het functioneren van de nationale politie als eigenstandige organisatie, maar ook om haar rol als ketenpartner (bijvoorbeeld binnen de strafrecht- en vreemdelingenketen). De Inspectie houdt ook toezicht op de kwaliteit van politieopleidingen en de examinering.

op de niet-naleving van die normen. Terwijl de kwaliteit van de politie met name verband houdt met de opleiding, het kennisniveau, de deskundigheid op het gebied van (forensisch-)technische opsporing en de effectiviteit van de opsporing, waartoe ook de onderlinge samenwerking tussen politie en OM gerekend kan worden.[121] Een zekere overlap is er vanzelfsprekend ook: zo draagt het naleven van bepaalde strafvorderlijke normen – in het bijzonder die normen die de betrouwbaarheid van het opsporingsonderzoek borgen – bij aan de kwaliteit van het opsporingsonderzoek. De associatie tussen kwaliteit van de opsporing en de toezichthoudende taak van de officier van justitie op het handelen van opsporingsambtenaren lijkt echter van meer algemene aard te zijn en kwaliteit neemt binnen dit thema een prominente rol in.[122]

Een belangrijk element dat in dit kader wordt genoemd is de kwaliteit van de door de politie opgemaakte processen-verbaal. De kwaliteit van processen-verbaal en de algemene verslaglegging door de politie heeft ook in eerder onderzoek centraal gestaan en is niet zelden negatief geëvalueerd.[123] In het in 2016 uitgevoerde onderzoek naar knelpunten binnen de opsporing constateerden de onderzoekers dat de kwaliteit van processen-verbaal zeer wisselend is. Daar waar de processen-verbaal van gespecialiseerde rechercheafdelingen doorgaans van voldoende kwaliteit zijn, is dat niet het geval bij de basispolitiezorg. Dit is met name problematisch omdat de opsporing doorgaans aanvangt bij de basispolitiezorg: 'In veel aangiftes worden de zeven Gouden W's [Wie, Wat, Waar, Waarmee, op Welke wijze, Wanneer en Waarom] onvolledig beschreven. De kwaliteit van het proces-verbaal is in brede zin niet altijd voldoende. Lastig daarbij is dat er geen eenduidige eisen zijn waaraan een proces-verbaal dient te voldoen.'[124] Respondenten verwijzen regelmatig naar dit onderzoek en bevestigen het daarin geschetste beeld.[125] De gebrekkige kwaliteit van door de politie aangeleverde processen-verbaal (of andere vorm van administratieve verslaglegging) bemoeilijkt de sturing en toetsing van het opsporingsonderzoek door de officier van justitie, doordat hij bijvoorbeeld niet goed kan beoordelen op basis van welke feiten en omstandigheden de

121 Rapport Commissie-Posthumus 2005, p. 171-175.

122 Waarbij respondenten zelfs de kwaliteitsbewaking van de politie als eerste associatie noemen bij dit thema, bijv. Interview respondent K; Interview respondent H.

123 Ook Lindeman beschrijft in dit kader meer in het algemeen de administratieve verslaglegging door de politie die de officier van justitie in staat moet stellen effectief zijn gezag over de opsporing uit te oefenen (het nemen van strafvorderlijke beslissingen, het waarborgen van de kwaliteit en integriteit van de opsporing), en bespreekt in dat kader dezelfde problematiek die in eerder onderzoek ook is aangekaart (Lindeman 2017, p. 143-146).

124 Rapport Handelen naar waarheid 2016, p. 18.

125 Veelal wordt gewezen op de kwaliteit van de politieopleiding, de infrastructuur en ICT en het gebrek aan tijd om processen-verbaal op te maken (Interview respondent H; Respondent A).

politie bepaalde opsporingsbevoegdheden wil inzetten.[126] Daarnaast wordt ook het toezicht op de opsporing bemoeilijkt doordat de officier van justitie zich moeilijker een beeld kan vormen van hetgeen zich heeft afgespeeld tijdens het opsporingsonderzoek.[127] Een van de respondenten noemt als voorbeeld de beschrijving van videobeelden in processen-verbaal waarbij niet zelden de beschrijving ofwel vanuit een bepaalde *bias* is opgeschreven ofwel onvoldoende inzichtelijk maakt wat zich heeft afgespeeld. Een dergelijk 'mankement' wordt veelal niet gezien als een vormverzuim – een schending van artikel 152 Sv – maar wordt eerder gekoppeld aan het kennis- en vaardighedenniveau van de politie.[128] Daarnaast hebben de kwaliteitsgebreken van de processen-verbaal ook hun weerslag op de rechtmatigheidscontrole van het opsporingsonderzoek die de rechter ter zitting uitoefent:

> 'Ik hoor rechters toch ook met enige regelmaat, met name over pr-zittingen en kleine zittingen, wel klagen over de kwaliteit van de pv's en dat is dan niet eens zo zeer dat er allemaal verzuimen in zitten. Bij de kleinere zaken heeft de officier nauwelijks een rol, die krijgt een pv kant-en-klaar en dan kan je ongeveer alleen nog maar ja en nee zeggen.'[129]

Ook los van de kwaliteit van de processen-verbaal zijn respondenten kritisch ten aanzien van het functioneren van de politie, dat geldt zowel voor de kwaliteit van het politiewerk in algemene zin als het kennis- en opleidingsniveau van de politie.[130] Daarbij wordt ook verwezen naar onderzoeken van de Inspectie Justitie en Veiligheid. De Inspectie constateert in haar laatste onderzoek naar het niveau van parate kennis van opsporingsbevoegdheden bij politiemensen in de basispolitiezorg dat deze suboptimaal is en de politie (nauwelijks) aanvullend wordt opgeleid. Hoewel de politie-eenheden de medewerkers faciliteiten aanbieden om hun kennisniveau op peil te houden, wordt nauwelijks gebruik gemaakt van dergelijke faciliteiten. De oorzaak hiervan is gelegen in het feit dat gebruik van deze faciliteiten zeer vrijblijvend is: medewerkers dienen zelf het initiatief te nemen voor gebruik van dergelijke faciliteiten en worden bovendien niet getoetst op hun kennisniveau van straf-

126 Respondent A spreekt bijvoorbeeld over de zogenoemde 'bob-verbalen' (processen-verbaal ter onderbouwing van de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden) waaruit de redenen van de inzet van de bevoegdheid niet duidelijk worden; Respondent B stelt dat de kwaliteit ook bij bijzondere opsporingsdiensten veelal te wensen overlaat.

127 Interview respondent E.

128 Hierbij wordt niet zelden verwezen naar het (lage) opleidingsniveau van politieambtenaren (bijv. interview respondent H; interview respondent C).

129 Interview respondent E; het belang van het pv voor controle in algemene zin wordt ook benadrukt door andere respondenten, die zich beklagen over de vaardigheden van de politie in het opmaken van bob-verbalen, maar ook voor de toetsbaarheid van het onderzoek door de rechter (interview respondent A).

130 Interview respondent M.

vorderlijke bevoegdheden.[131] Ook met betrekking tot recherchemedewerkers bestaan er zorgen over het kennisniveau. In het hierboven aangehaalde onderzoek naar de knelpunten in de opsporing stellen de onderzoekers dat een kennisdeficit onder recherchemedewerkers eveneens onderwerp van zorg is, in het bijzonder onder diverse ervaren recherchemedewerkers (onder andere werkzaam bij kwaliteitsbureaus). Zij gaven daarbij aan dat de alledaagse praktijk van de recherchewerkvloer aantoont dat er een grote noodzaak is om vakkennis voortdurend te onderhouden, en dat men in de huidige situatie te veel teert op oude kennis opgedaan in eerdere onderzoeken:[132]

> 'Elementaire recherchevaardigheden zoals verbaliseren, verhoortechniek en kennis van wetten en bevoegdheden ontbreken te vaak, zelfs bij medewerkers in de teams grootschalige opsporing. Het niet bevorderen en toetsen van vaardigheden leidt tot een tekort aan generieke vakkennis.'[133]

Deze problemen worden ook gesignaleerd in het huidige onderzoek.[134] Een van de respondenten stelt dat de kwaliteit van de politie in brede zin als een zorgpunt wordt gezien:

> 'Kwaliteit van de politie, de *know how* met betrekking tot wat in strafvordering wel en niet kan. In grotere zaken is meer bemoeienis van het OM, maar in kleinere zaken waar dus meer fout gaat, heeft het ook vaak te maken met *know how* van de politie.'[135]

Dergelijke problemen zijn weliswaar op zichzelf niet als een vormverzuim te bestempelen maar zijn wel een heikel punt in het werk van de officier van justitie en kunnen uiteindelijk leiden tot fouten en onrechtmatigheden tijdens het opsporingsonderzoek. Bovendien hebben officieren van justitie het vermoeden dat onrechtmatig strafvorderlijk handelen niet per se te maken heeft met opzettelijk het overtreden van regels maar veelal ook te wijten kan zijn aan onwetendheid en onkunde aan de kant van de politie en het feit dat politieambtenaren (met name 'blauw op straat') zich meer laten leiden door het onderbuikgevoel dan strafvorderlijke regels:

> 'In 99 van de 100 keer is het eerder een kwestie van onkunde dan onwil, en daar zit gewoon een problematische verhouding tussen de politie, de rechterlijke macht

131 Rapport Parate kennis bevoegdheden politie 2014, p. 7.
132 Rapport Handelen naar waarheid 2016, p. 20.
133 Rapport Handelen naar waarheid 2016, p. 89.
134 Respondent H refereert zelfs expliciet naar dit onderzoek en onderschrijft de daarin beschreven problematiek.
135 Interview respondent G.

> en ons. Dat is echt een mbo-organisatie die materiaal moet aanleveren aan een organisatie met WO'ers die dat moet gaan beoordelen.'[136]

Belangrijk hierbij is te melden dat er zowel een verschil wordt gemaakt tussen de reguliere politieambtenaren, de recherche, als de bijzondere opsporingsdiensten. Waarbij het algemene beeld bestaat dat de kwaliteit van bijzondere opsporingsdiensten zoals de FIOD, maar ook gespecialiseerde onderdelen van de politie, zoals de rijksrecherche hoger ligt. Dit heeft enerzijds te maken met het kennisniveau en de deskundigheid bij deze diensten, maar kan ook worden verklaard vanuit het gegeven dat de opsporing van dit type delicten veelal rustiger verloopt en meer ruimte is voor overleg met en sturing door de officier van justitie.[137]

De hierboven besproken problematiek wordt door de respondenten tot op zekere hoogte gezien als de verantwoordelijkheid van de politieorganisatie: zij is in de eerste plaats zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van de politie.[138] Tegelijkertijd wordt ook de verantwoordelijkheid van de officier van justitie – en in meer brede zin van het OM – benadrukt voor wat betreft het waarborgen van de kwaliteit van de opsporing.[139] In dit kader wordt veelal gewezen op de diverse maatregelen die zijn genomen in het kader van beleidsprogramma's ter verbetering en professionalisering van de opsporing.[140]

De associatie tussen de kwaliteit van het opsporingsonderzoek en het toezicht van de officier van justitie op het rechtmatig handelen van opsporingsambtenaren kan worden verklaard vanuit de verschillende beleidsprogramma's die in de afgelopen twee decennia naar aanleiding van een aantal incidenten ten gevolge waarvan de integriteit en kwaliteit van de opsporing ter discussie hebben gestaan.[141] Een belangrijke gebeurtenis in dit kader is de affaire rondom de Schiedammer Parkmoord en het naar aanleiding van die zaak verrichte onderzoek door de commissie-Posthumus. De commissie-Posthumus concludeerde onder meer dat – ondanks de in het kader van de IRT-affaire genomen maatregelen en wetswijzigingen – de verhouding tussen de officier van justitie en de politie nog altijd niet duidelijk is en de vraag hoe de officier van justitie 'leiding behoort te geven aan het opsporingsonderzoek binnen en buiten het OM niet eenduidig [wordt] beantwoord'.[142] Deze onduidelijkheid deed volgens de commissie afbreuk aan de kwaliteit van de opsporing en vervolging, welke

136 Interview respondent G; veel respondenten wijzen op deze 'mismatch' tussen het niveau van de politie en de verwachtingen die er bestaan ten aanzien van deze organisatie. Zij wijzen mede op de behoefte aan meer hoogopgeleide politieambtenaren, met name voor het recherchewerk.

137 Interview respondent H; B; E.

138 Interview respondent A; J; H.

139 Interview respondent K.

140 Voor een uitgebreide beschrijving van de wijze waarop deze maatregelen het functioneren van de officier van justitie hebben beïnvloed zie uitgebreid Lindeman 2017, p. 146-166.

141 Zie uitgebreid hierover Lindeman 2012, p. 221 e.v.

142 Rapport Commissie-Posthumus 2005, p. 144-145.

kwaliteit 'gediend [zou zijn *MS*] als politie en justitie in hun (nauwe) samenwerking ieder hun eigen rol vervullen dan wanneer de officier van justitie één wordt met de politie'.[143] Als gezegd hebben deze aanbevelingen uit het onderzoek van de Commissie-Posthumus geleid tot het 'Programma Versterking Opsporing en Vervolging' (PVOV). In het kader van het PVOV hebben het OM en de politie (en het NFI) samen maatregelen genomen die er onder meer op gericht waren om het gezag van de officier van justitie in de opsporing te verbeteren en de kwaliteit en professionaliteit van de opsporing te versterken (om zodoende tunnelvisie in het opsporingsonderzoek tegen te gaan en de kwaliteit van de materiële waarheidsvinding te versterken).[144] In het PVOV wordt onder andere de magistratelijke rol van de officier van justitie benadrukt: hij dient zich primair te richten op strategische keuzen in het opsporingsonderzoek, de legitimiteit van strafvorderlijke maatregelen en toetsing van tactische beslissingen.[145] Daarnaast wordt ook de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de opsporing in algemene zin aan de officier van justitie toevertrouwd. In het bijzonder krijgt de rechercheofficier een belangrijke rol in het borgen van de kwaliteit van de opsporing:

> 'Indien de kwaliteit van voorstellen, aanvragen of uitvoering van opsporingshandelingen niet voldoet wordt de teamleider daarop aangesproken door de zaaksofficier van justitie. Bij blijvend verschil van inzicht daarover beslissen de rechercheofficier met de divisie-chef recherche over te nemen herstelmaatregelen.'[146]

In 2010 heeft het OM het programma Permanent Professioneel[147] geïntroduceerd, dat weliswaar los staat van het PVOV maar in grote lijnen aansluit bij het PVOV omdat in beide programma's de nadruk ligt op het versterken van de kwaliteit van de opsporing.[148] In Permanent Professioneel ligt de nadruk meer op het 'in een vroeg stadium signaleren van risicovolle zaken', in het bijzonder zaken met een groot afbreukrisico voor het OM.[149] Binnen dit programma wordt ingezet op de rol van de officier van justitie als 'professional' die zich begeeft in een 'professioneel leerklimaat waarin evaluatie, discussie en correctie veilig en vanzelfsprekend zijn'.[150] Om invulling te kunnen geven aan de aansturing, monitoring en reflectie van 'gevoelige' zaken dient ieder arrondissementsparket volgens Permanent Professioneel te beschikken 'over

143 Rapport Commissie-Posthumus, p. 144.
144 PVOV 2005, p. 4.
145 PVOV 2005, p. 5.
146 PVOV 2005, p. 15.
147 De notitie Permanent Professioneel is niet openbaar, wel wordt in literatuur eruit geciteerd, zie o.a. Focus in de opsporing 2015, p. 139 e.v.; Lindeman 2017, p. 150-151; Van de Beek, Hillenaar & De Meijer 2017.
148 Focus in de opsporing 2015, p. 126.
149 Focus in de opsporing 2015, p. 126; zie uitgebreid Lindeman 2012 en Lindeman 2017, p. 149-152.
150 Focus in de opsporing 2015, p. 126.

een "virtueel" Bureau Recherche,[151] dat tot doel heeft om "te komen tot een permanente methode en werkwijze om in lopende onderzoeken/strafzaken actief kwetsbaarheden op te zoeken en daarop te reflecteren en acteren." Dat doet het door het parket te sturen en te faciliteren op het terrein van de kwaliteit van de opsporing en vervolging, zodat de 'juiste zaken' op kwalitatief goede wijze worden afgedaan: 'het Bureau Recherche is aldus "aan de voorkant" van het opsporings- en vervolgingsproces actief en is nauw betrokken bij de gang van (straf)zaken binnen het parket en bij juridische knelpunten'.[152] Het Bureau Recherche is een regionaal samenwerkingsverband waarin beleidsmedewerkers, secretarissen met specialistische kennis en ervaring en officieren van justitie (een rechercheofficier, CIE-officier, informatieofficier, forensisch officier en de kwaliteitsofficier) aan deelnemen.[153] Vanuit het Bureau Recherche bestaat er zicht op de lopende zaken en op de zaaksofficieren die de zaken doen. De zaaksofficieren kunnen bij dit bureau terecht als zij vragen hebben, maar ook kan het bureau ongevraagd advies geven aan de zaaksofficieren. De rechercheofficier is nadrukkelijker betrokken bij de strategische keuzes in grotere en/of gevoelige opsporingsonderzoeken. De kwaliteitsofficier heeft een belangrijke rol gekregen in de coaching van officieren van justitie en de monitoring van kwaliteit van de werkzaamheden.[154] De kwaliteitsofficier heeft primair de taak om op individueel als op organisatieniveau de kwaliteit van de werkzaamheden binnen een parket te monitoren en te verbeteren. Bovendien moet hij reactie bevorderen en het lerend vermogen van de organisatie versterken.[155] Beide hebben aldus een zekere verantwoordelijkheid voor het in goede banen leiden van de opsporing in samenspraak met de politie en worden gezien als de eindverantwoordelijke voor de kwaliteit van de opsporing binnen het parket.[156] In deze functie vervullen ze ook een rol als sparringpartner voor jongere officieren van justitie en brengen een zekere mate van kennis en senioriteit mee.[157]

Naast de aansturing van zaken en de officieren die de zaak op zich nemen, wordt in het kader van het programma Permanent Professioneel ook aandacht besteed aan de evaluatie en reflectie op zaken. Dit gebeurt in de al eerder besproken reflectiekamers die als een evaluatie-instrument dienen waar collega's (van justitie en soms ook van politie) over belangrijke en ingewikkelde beslispunten in een zaak meedenken en hierop kritisch reflecteren.[158] Een

151 Focus in de opsporing 2015, p. 127.
152 De Meijer & Simmelink 2014, p. 205.
153 De Meijer & Simmelink 2014, p. 205.
154 Focus in de opsporing 2015, p. 18.
155 Lindeman 2017, p. 151.
156 Interview respondent D; B.
157 Interview respondent A.
158 Focus in de opsporing 2015, p. 34.

knelpunt in dezen is echter dat niet alle officieren van justitie de weg weten te vinden naar deze evaluatie-instrumenten.[159]

De hierboven besproken kwaliteitsprogramma's dragen niet alleen bij aan meer zicht (en toezicht) op het handelen van politie maar zijn vooral ook interne overlegstructuren waar kwesties besproken kunnen worden die raken aan het optreden van opsporingsambtenaren, de normering van het strafvorderlijk handelen en de inzet van bevoegdheden door ofwel het OM ofwel de politie. Deze overlegstructuren hebben ook een belangrijke functie in het toezicht dat uitgeoefend wordt op opsporingsambtenaren doordat problemen die kleven aan vormverzuimen ook in het kader van deze overlegstructuren besproken kunnen worden.[160] Daarnaast wordt in dergelijke overleggen ook zorgvuldig overlegd over de toepassing van bevoegdheden[161] en wordt daarmee aldus ook een vorm van interne controle toegepast:

> 'Naarmate onderzoeken groter zijn en er meer dilemma's zijn, wordt er meer over gesproken, en zijn er interne overleggen, zeker bij moordonderzoeken of onderzoeken die projectmatig worden aangepakt en langere tijd duren. (…) Gedurende het onderzoek heb je reflecties, in de loop naar de zitting heb je strafmaatoverleggen en daar komen ook allemaal andere onderwerpen ter sprake, zoals dilemma's rondom de inzet van opsporingsbevoegdheden. Als het zwaarder wordt heb je de rechercheofficier (…) om de twee weken is er ook een zogenaamde GZO (gevoelige zaken-overleg). Daar zit de plaatsvervangend hoofdofficier en de hoofdofficier ook bij zodat ook zij op de hoogte zijn en ook zij hun mening kunnen geven vanuit hun ervaring. Dus er zitten best veel *checks & balances* in het hele systeem.'[162]

Meer recent zijn in het kader van het Kwaliteitsplan OM-Politie ook maatregelen genomen ter verbetering van de kwaliteit van de processen-verbaal, de juridisch-inhoudelijke kwaliteit van strafdossiers, de samenwerking tussen politie en het OM en het logistieke proces (tijdigheid en volledigheid van de dossiers en protocollering van het werkproces).[163] Met betrekking tot de hierboven besproken problematiek zijn met name de politie-OM koppels noemenswaardig. Deze koppels bestaan uit een politie- en een OM-medewerker die in elke eenheid actief betrokken zijn in de basisteam en districten en collega's ondersteunen en adviseren bij het opstellen van de processen-verbaal, aangiftes en andere administratieve verslagleggingen (in het bijzonder bij de ZSM en

159 Focus in de opsporing 2015, p. 34.

160 Overigens kan verder gedacht worden aan collegiaal overleg, intervisie, bespreking van een zaak in de Landelijke Reflectiekamer, het Bureau Recherche, bespreking in een strafmaatoverleg, en overleg tussen de eerste en tweede lijn, zie uitgebreid De Meijer & Simmelink 2014, p. 247.

161 Interview respondent A.

162 Interview respondent D.

163 Zie de brief van de minister *Kamerstukken II*, 2014/15, 29279, 215; *Kamerstukken II* 2014/15, 34085 VI, 2, p. 8, sub 33.1.

veelvoorkomende criminaliteit).[164] Respondenten oordelen positief over deze koppels en zijn tevreden met de resultaten die hiermee worden behaald, waaronder betere en duidelijkere processen-verbaal en een aanzienlijke foutenreductie in de wijze van aanvragen van de inzet van opsporingsbevoegdheden.[165] In hoeverre en of deze samenwerking ook bijdraagt aan minder onrechtmatig strafvorderlijk optreden gedurende het opsporingsonderzoek is echter niet duidelijk. Wel bestaat er duidelijk het beeld bij het OM dat veel van dergelijk onrechtmatig handelen opgelost zou kunnen worden met meer investeringen in de kwaliteit van de politie en de opsporing in algemene zin. Mede hierdoor wordt vooral vanuit het niveau van het OM als organisatie met name ingezet op de verbetering van de kwaliteit van de (samenwerking in de) opsporing.

8.3.6 ZSM en CVOM

Hoewel het OM zoveel mogelijk streeft naar uniformiteit in de wijze waarop zaken worden beoordeeld en afgehandeld, moge het duidelijk zijn dat gezien de grote diversiteit aan zaken waar het OM mee te maken heeft er ook verschillende werkwijzen zijn binnen het OM. Als gezegd kan het type zaak van grote invloed zijn op de wijze waarop in het opsporingsonderzoek toezicht wordt uitgeoefend op het handelen van opsporingsambtenaren. Het type zaak zegt immers veel over de wijze waarop en de intensiteit waarmee de officier van justitie betrokken is bij het opsporingsonderzoek. Hierboven zijn deze verschillen al aan de hand van de diverse besproken aspecten van de toezichthoudende taak van de officier van justitie opgemerkt. De werkwijze die gehanteerd wordt door de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) en de ZSM-werkwijze die ook in andere arrondissementsparketten wordt uitgevoerd, verdienen echter in het bijzonder aandacht omdat deze tot op zekere hoogte een eigen dynamiek hebben en daarmee op bepaalde aspecten afwijken van het hierboven geschetste beeld. Bovendien worden in beide werkwijzen grote aantallen zaken afgedaan, waardoor deze praktijk in grote mate bepalend is voor de wijze waarop het toezicht vanuit het OM op de politie is vormgegeven.

De CVOM is een zelfstandig parket dat zich bezighoudt met de uitvoering van werkzaamheden in standaardzaken:[166] Mulderberoepen (verkeergedragin-

164 Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het vergroten van het besef van de aanwezigheid van de 7 gouden W's in een proces-verbaal. Het leren gaat twee kanten op: waar de politie winst kan behalen in zorgvuldigheid, kan het OM dat in het tijdig communiceren (aangeven wanneer het voldoende is, uitleggen van het terugsturen, positieve feedback geven). Rapport Handelen naar waarheid 2016, p. 57.

165 Interview respondent H.

166 Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie heeft sinds 1 januari 2015 een wettelijke status als zelfstandig parket (*Stb.* 2014, 225), maar is sinds 2011 operatief. Zie hierover uitgebreid: Knigge & De Jonge van Ellemeet 2014, p. 14 e.v.

gen), zijnde strafzaken ter zake van artikel 8 WVW 1994 (rijden onder invloed) en artikel 30 WAM (motorrijtuigen zonder vereiste verzekering), en de zogenoemde feitgecodeerde overtredingen.[167] De CVOM hanteert daarin twee werkwijzen: de 'klassieke' aanpak en de afdoening via ZSM. Op beide werkwijzen kom ik hieronder terug.

De (algemene) ZSM-werkwijze is gericht op het daadkrachtig, snel, passend en efficiënt aanpakken van veelvoorkomende criminaliteit, waarbij het kenmerkend is dat het OM samen met de politie en verschillende ketenpartners, zoals de reclassering, slachtofferhulp, en de Raad voor de Kinderbescherming, samenwerkt op één fysieke locatie. Deze fysieke samenwerking moet bijdragen aan een *snelle* afhandeling van eenvoudige strafzaken door middel van een betekenisvolle interventie, waarbij op *zorgvuldige* wijze rekening wordt gehouden met de belangen van alle betrokkenen en de fundamentele waarborgen van een eerlijk strafproces.[168] Inmiddels beschikt bijna elk arrondissementsparket over een dergelijke ZSM-locatie en wordt er landelijk gestreefd naar een zo uniform mogelijke werkwijze.[169]

De ZSM-werkwijze heeft in de afgelopen jaren veel kritiek gehad omdat deze weinig blijk zou geven van 'een rechtsstatelijk of anderszins gefundeerde inhoudelijke oriëntatie of rechtsstatelijke waakzaamheid van het OM' en zich slecht zou verdragen met de magistratelijke rol van de officier van justitie.[170] Kritisch zijn ook Kristen en Sikkema in hun rapport naar de opzet en implementatie van de ZSM-werkwijze, waarin zij onder meer concluderen dat 'politie en OM vooralsnog meer oog hebben gehad voor de oplossing van praktische vraagstukken die samenhangen met de beoogde versnelling van de afdoening van grote hoeveelheden eenvoudige strafzaken, met als gevolg dat de aandacht voor strafvorderlijke waarborgen onderbedeeld is gebleven'. Met die waarborgen wordt gedoeld op strafvorderlijke voorschriften met betrekking tot de vorming van processtukken en de uitoefening van verdedigingsrechten, in het bijzonder het recht op rechtsbijstand.[171] Dit negatieve beeld is nader versterkt door het rapport van de procureur-generaal bij de Hoge Raad naar de naleving van de regelgeving bij het afdoen van strafzaken met een zogenoemde OM-strafbeschikking.[172] Hoewel het onderzoek gericht is op de kwaliteit en onderbouwing van de OM-strafbeschikking – en daarmee aldus geen evaluatie geeft van de ZSM-werkwijze in algemene zin – wijzen de resultaten van het onderzoek erop dat de grondigheid en de zorgvuldigheid waarmee de schuldvaststelling bij de OM-strafbeschikking dient te geschieden, niet afdoende was

167 De Meijer & Simmelink 2014, p. 147; 198; zie ook Knigge & Peters 2017, p. 11 e.v.
168 Salet & Terpstra 2017.
169 Haverkate 2015.
170 Mevis 2015, p. 221.
171 Zie hierover uitgebreid Van Kampen & Van der Meij 2016; Simmelink 2015, p. 10; Sikkema & Kristen 2012, p. 179-205.
172 Knigge & De Jonge Van Ellemeet 2014; Voor het dossieronderzoek werden zaken uit drie zaakstromen gekozen en geanalyseerd: de ZSM-, CVOM- en de reguliere zaakstroom.

bij de ZSM en de CVOM-zaakstroom. Concreet hield dat in een te groot aantal dossiers (8%) die door de ZSM en CVOM was afgedaan met een strafbeschikking gebreken vertoonde in de schuldvaststelling en het daaraan ten grondslag liggende bewijs voor de schuldvaststelling.[173] Bij de zaken die door de arrondissementsparketten op de 'reguliere' wijze waren afgehandeld was dat niet het geval.[174]

In de in opdracht van het WODC uitgevoerde tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze wordt geconcludeerd dat hoewel er verbeteringen te zien zijn in de ZSM-werkwijze – zo lijkt de nadruk van 'snel' te zijn verschoven naar 'betekenisvol' – er nog wel kritische kanttekeningen te plaatsen zijn bij de 'zorgvuldigheid' en de rechtsstatelijke randvoorwaarden van het proces, en onderschrijven in zoverre (deels) de bevindingen uit het rapport Beschikt en Gewogen. De onderzoekers stellen dat er zorgen zijn over de kwaliteit van de informatie die door de politie wordt geleverd: 'de politie levert nog altijd zaken aan zonder voldoende bewijs en de tijdsdruk maakt dat door de politie geleverde informatie vaak niet kritisch tegen het licht wordt gehouden; er wordt te weinig gevraagd om informatie op schrift te stellen en camerabeelden worden niet bekeken'.[175] Ook stellen de onderzoekers dat er een risico bestaat van onvoldoende distantie van de officier van justitie ten opzichte van de politie omdat het bewijs niet voldoende kritisch beoordeeld wordt, vanwege de hoge tijdsdruk wordt soms niet de tijd genomen die nodig is om andere, voor de beslissing relevante informatie te verkrijgen en te beoordelen. Daarnaast bestaan er zorgen over 'de combinatie van snelheid, hoge druk en het gebrek aan ervaring van de ZSM-officieren van justitie en parketsecretarissen, die bovendien veel rouleren en een beperkt dossiereigenaarschap hebben'.[176] Hiermee komt de rechtsstatelijkheid van de rol van de officier van justitie in het gedrang: 'Er wordt te gemakkelijk meegegaan met de politie die geen nader onderzoek wil (of door tijdsdruk kan) verrichten of geen nadere uitwerking wil geven. Aldus wordt geregeld beslist op basis van mondelinge informatie, hetgeen de officier van justitie de gelegenheid ontneemt tot distantie en reflectie.'[177]

Deze kritische kanttekeningen van de onderzoekers ten aanzien van de zorgvuldigheid van de ZSM-werkwijze zien op zowel de besluitvorming rondom de dossiervorming en bewijsbeslissing, als de noodzaak van een regeling

173 Knigge & De Jonge Van Ellemeet 2014, p. 62.

174 Knigge & De Jonge Van Ellemeet 2014, p. 60. Inmiddels is er een vervolgonderzoek geweest waarin de onderzoekers verslag doen van de wijze waarop door het OM gevolg is gegeven aan de aanbevelingen die in het eerste rapport waren geformuleerd. In algemene zin zijn de onderzoekers tevreden over de genomen maatregelen maar uiten nog wel kritiek op een aantal aspecten van de werkwijze van de CVOM. Zie Knigge & Peters 2017, p. 13.

175 Simon Thomas e.a. 2016, p. 96.

176 Simon Thomas e.a. 2016, p. 110.

177 Van Lent, Simon Thomas & Van Kampen 2016, p. 2757.

omtrent de rechtsbijstand.[178] Meer recent zijn deze conclusies ook in een onderzoek naar de gevolgen van ZSM voor het politiewerk onderschreven.[179] De onderzoekers concluderen onder meer dat het grote vertrouwen op mondelinge informatie aan de ZSM-tafel risico's met zich brengt en lijkt de omvang en complexiteit van het werkaanbod de zorgvuldigheid onder druk te zetten:

> 'De intensieve samenwerking tussen politie en OM in het kader van ZSM [heeft] gevolgen voor de autonomie en flexibiliteit van politiemedewerkers in hun werk. Hoewel de sturing door het OM van het politiewerk met ZSM is toegenomen, blijken politiemedewerkers in de basisteams vaak toch meer afstand te ervaren ten opzichte van het OM. Deze afstand kan negatieve effecten hebben op het overdragen van de informatie die nodig is om te komen tot een "betekenisvolle interventie".'[180]

De vraag is wat het bovenstaande nu zegt over het toezicht dat de officier van justitie in het kader van de ZSM (of in ZSM-zaken) kan uitoefenen op de politie. Enerzijds lijkt deze werkwijze een nauwer contact tussen het OM en de politie te faciliteren waardoor niet alleen het zicht van de officier van justitie op het handelen van politie toeneemt[181] maar daarnaast ook sneller en directer gereageerd kan worden. Anderzijds blijkt uit de hierboven besproken evaluaties dat de ZSM-werkwijze niet altijd een zorgvuldigere besluitvorming in de hand werkt. In algemene zin lijkt er in de literatuur een negatief beeld te bestaan ten aanzien van het toezicht op de opsporing in het kader van de ZSM-werkwijze.[182] Ook in het onderhavige onderzoek bestaan er twijfels over de volledigheid van het toezicht van de officier van justitie op de politie in de ZSM-zaakstroom:

> 'Als je kijkt naar de ZSM-praktijk dan is dat zulk bulkwerk, dat ik daar zelf, en nogmaals mijn ervaring is wat beperkt, maar ik heb niet de illusie dat we daar echt de tijd en de ruimte hebben om alle vormverzuimen goed te onderkennen.'[183]

178 De onderzoekers beklagen zich in een later artikel in het *NJB* overigens over de reactie van de minister die slechts op het kritiekpunt ten aanzien van de rechtsbijstand ingaat en de overige conclusies niet lijkt te delen: 'We kunnen erop vertrouwen dat de ketenpartners hun professionaliteit inzetten om de goede balans tussen "snel", "zorgvuldig" en "betekenisvol" te vinden. En daar ook gezamenlijk geregeld – ook in regionaal verband – op reflecteren.' Zie Van Lent, Simon Thomas & Van Kampen 2016, p. 2758; de reactie van de minister *Kamerstukken II* 2015/16, 29279, 334.

179 Salet & Terpstra 2017.

180 Salet & Terpstra 2017, p. 500.

181 Onder meer ook doordat zij beide gebruikmaken van het BOSZ-systeem.

182 Ook in het WODC-onderzoek naar toezicht op strafvordering zijn de respondenten negatief over het toezicht in het kader van de ZSM-werkwijze en stellen dat deze werkwijze zich slecht verhoudt met de toezichthoudende taak van de officier van justitie, WODC 2017, p. 72.

183 Interview respondent F.

Een aantal nuanceringen is hier evenwel op zijn plek. In de eerste plaats moet worden opgemerkt dat de officieren van justitie die (recente) ervaring hebben met de ZSM-werkwijze hier in algemene zin positiever over zijn. Dat geldt met betrekking tot het contact met politieambtenaren, de doorlooptijden, het zicht op de opsporing en meer in algemene zin het contact met andere ketenpartners. Het beeld bestaat dat het OM bij de ZSM-werkwijze goed in staat is om goed te sturen op het opsporingsonderzoek, tijdig fouten te ontdekken en hierover te communiceren met de politie:

> 'Bij ZSM is het zo dat je daar een veel directere terugkoppeling krijgt, het zijn geen haalzaken maar meestal brengzaken, die worden aangebracht en dat wordt getoetst: is dit voldoende en als het niet voldoende bewijs is of er zijn vragen dan wordt het teruggelegd [bij de politie *MS*] en er wordt om nieuwe aanvullende informatie gevraagd om dat te corrigeren. Daar heb je dus een heel direct contact.'[184]

Ten tweede is de tijdsdruk bij ZSM – evenals bij de andere omgevingen van het OM – inderdaad een factor om rekening mee te houden maar wordt in algemene zin ervan uitgegaan dat op de officier van justitie de verantwoordelijkheid rust om toch aan terugkoppeling te doen, waarbij bijvoorbeeld gebruik kan worden gemaakt van parketsecretarissen en politie-coördinatoren die zich op de ZSM-locatie begeven[185] Het beeld dat officieren van justitie in de ZSM-context in nauwer contact staan met de politie en er een snellere en betere terugkoppeling plaatsvindt dan ervoor wordt in ander onderzoek bevestigd. Zo constateren Terpstra en Salet in hun eerdergenoemde onderzoek naar de gevolgen van de ZSM voor het politiewerk dat verbalisanten nu vaker (en sneller) dan in het verleden te horen krijgen wat de uitkomst is van een zaak waaraan zij hebben gewerkt.[186]

Ondanks dat er inderdaad direct contact is met de politie, is dit contact in de regel met de politie-coördinator die op de ZSM-locatie aanwezig is en niet (altijd) met de betreffende verbalisanten die de onrechtmatigheid hebben begaan. In die zin wordt er bij de terugkoppeling aldus in grote mate op vertrouwd dat de politie-coördinator de terugkoppeling op adequate wijze aan de betreffende verbalisanten doorgeeft.[187]

Daarnaast geldt dat er met betrekking tot 'eigen zaken' een grote mate van sturing, controle en toezicht bestaat, dan zaken die worden overgenomen van collega's:

---

184 Interview respondent G.

185 Interview respondent P.

186 Terpstra & Salet 2017, p. 493-494. Ironisch genoeg lijkt dit bij politiemedewerkers echter bij te dragen aan nieuwe onvrede over het functioneren van het strafrecht: 'Met de komst van ZSM hebben verbalisanten meer zicht gekregen op de hoogte van de afdoeningsbeslissing in zaken waaraan zij hebben gewerkt. Zij verbazen zich daarbij nogal eens over hoe laag de opgelegde straf in hun ogen is.'

187 Interview respondent N; S.

> 'Als ik beslis tot dagvaarden, dan dagvaard ik de zaak ook op mijn eigen zitting, dus het is niet dat ik denk, nou ik heb het [vormverzuim *MS*] wel gezien maar laat de rechter er maar wat van vinden en dat iemand anders met mijn zaak verder moet. Ik zal de zaak ter zitting moeten doen, dus ik zal ook aan de rechtbank moeten uitleggen waarom ik tot deze keuze ben gekomen. Terwijl ik denk dat als je op een politiebureau zit en er staat een politiemens naast je die je al weet ik veel hoe lang kent, waar je mee aan de lunchtafel zit en die zegt, ja het verdient allemaal niet de schoonheidsprijs maar we moeten het maar doen, dat je dan denkt, nou ja je wil het graag, laten ze het maar op de zitting uitzoeken, ik dagvaard wel en dan moet die officier dat op de zitting maar over een paar maanden gaan uitzoeken. Ik denk dat dat wel veranderd is. (…) Dat controlemoment vindt ook veel eerder plaats. En ik vind dat je beter kunt sturen en beter bepalen welke zaken je presenteert aan de rechtbank op het moment dat je aan de voorkant zit en niet alleen maar iets moet vinden van zaken die door een andere collega al zijn ingenomen binnen je eigen organisatie.'[188]

> 'Ik heb wel een zaak meegemaakt over beelden; dat was wel ernstig dus later is die naar de rechercheofficier gegaan. Er was wel beschreven wat de verdachte had gedaan aan geweld naar de politie toe, maar het geweld naar de verdachte toe was in het proces-verbaal van bevindingen niet vermeld. Dat heeft uiteindelijk zelfs tot niet-ontvankelijkheid geleid, dus dat was wel een ernstig verzuim. En daar is toen ook wel gelijk met schrik op gereageerd en de zaak is naar de rechercheofficier gegaan. Er is een onderzoek geweest maar ik weet niet wat er uit het onderzoek is gekomen. Dat was een zaak die ik op zitting had, maar niet een zaak die vanaf het begin van mezelf was. Ik weet nog dat de beelden op de een of andere manier niet van tevoren kon kijken, die kreeg ik heel kort voor de zitting en het lukte niet met de apparatuur om de beelden te zien. Op de zitting heb ik pas de beelden gezien. Ik had totaal niet verwacht dat de politie ook geweld had gebruikt anders had ik natuurlijk veel uitgebreider die beelden van tevoren bekeken, maar goed daar waren we dus allemaal een beetje door verrast ook op de zitting en dat was voor mij wel onverwacht.'[189]

Ondanks de terechte bezwaren die er bestaan op de ZSM-werkwijze kan al met al – in ieder geval wat betreft het toezicht – genuanceerd aangekeken worden tegen deze werkwijze. Zo blijkt ook uit ander onderzoek. Lindeman concludeert in dit kader dat er wel degelijk gesproken kan worden van een verbetering ten opzichte van de eerdere situatie, waarbij dit type zaken veelal door het standaardzakenteam werden voorbereid. Deze voorbereiding was veelal niet van een afdoende kwaliteit en het ontbrak de meeste officieren van justitie (uitzonderingen daargelaten) doorgaans aan tijd om onduidelijkheden en problemen in het dossier terug te koppelen.[190]

188 Interview respondent N.
189 Interview respondent P.
190 Lindeman 2017, p. 214-216.

Hoewel dergelijke problemen ook in de huidige ZSM-praktijk nog (kunnen) voorkomen is er thans meer ruimte dan voorheen in dergelijke type onderzoeken was voor de officier van justitie om invloed uit te oefenen op het verloop van het opsporingsonderzoek en toezicht te houden op het handelen van de politie in dat onderzoek, aldus de respondenten. Voorheen was de werkwijze veeleer dat de politie het onderzoek zelf had verricht, het dossier had samengesteld en dat instuurde naar de officier van justitie. Indien er fouten waren gemaakt in het opsporingsonderzoek kwam de officier van justitie er pas op dat moment achter en was het doorgaans te laat om de fout te herstellen, nader onderzoek in te stellen of het onrechtmatig handelen terug te koppelen. Een van de respondenten stelt daarover als volgt:

> 'Dat was het moment waarop je een dossier had, dat dossier had bestudeerd en dan kwam je erachter dat dat knetteronrechtmatig was. En dan werden die dossiers afgedaan met een sepot. Het voordeel van de ZSM ten opzichte van die oude situatie is dat in die oude situatie veel minder de telefoon werd gepakt om de verbalisant die de onrechtmatige handeling had verricht te bellen en te zeggen "luister vriend, ik heb jouw dossier gelezen, en ik heb die zaak moeten seponeren, want weet je dat dat onrechtmatig is?" En op ZSM heb je dat overleg sowieso omdat ingebeld wordt over zaken waarin een afdoeningsbeslissing gevraagd wordt. En daar zit de verdachte nog bij de politie.'[191]

Een andere werkwijze van het OM dat in het kader van toezicht bijzondere aandacht verdient is de werkwijze bij de zojuist genoemde CVOM. De ZSM-werkwijze van de CVOM wijkt in zekere zin af van de algemene ZSM-werkwijze in die zin dat de enige ketenpartner van de CVOM de politie is waar (niet fysiek maar) via de telefoon of e-mail contact mee worden onderhouden:

> 'Alcoholcontroles door de politie worden door de ZSM-werkwijze van de CVOM *real time* ondersteund, waardoor het tijdsverloop tussen de aanhouding van de verdachte en de afdoening aanzienlijk wordt verkort. Automobilisten die betrapt zijn op het rijden onder invloed kunnen in veel gevallen direct betalen; de stap naar het Central Justitieel Incassobureau (CJIB) wordt hiermee overgeslagen. Daartoe stuurt de politie een sterk vereenvoudigd proces-verbaal per e-mail naar de CVOM, dat binnen dertig minuten een beslissing neemt. De politie kan vervolgens meteen een boete opleggen of een dagvaarding overhandigen.'[192]

De werkwijze van de CVOM is aldus in hoge mate geautomatiseerd en vindt plaats via standaardprocessen-verbaal, strakke werkinstructies per delict-soort en een standaard-terugkoppelformulier. De processen-verbaal die binnenkomen bij de CVOM worden beoordeeld door de beoordelaars (parketsecretarissen), waarna een beslissing wordt genomen over de wijze van afdoening (seponeren,

191 Interview respondent B.
192 Van Lent, Simon Thomas & Van Kampen 2016, p. 38.

dagvaarden of het uitvaardigen van een strafbeschikking). De sturing van de politie vindt plaats doordat de CVOM werkt met standaard-processen verbaal, de politie weet op die manier precies wat er van ze verwacht wordt. Dat houdt in de praktijk niet meer in dan het aanvinken en invullen van het standaard-proces verbaal. De controle hierop vindt plaats door de beoordelaars die per delict-soort een aparte werkinstructie hebben waar de meest actuele stand van de wetgeving en jurisprudentie weergegeven is en die uiteindelijk ook de afdoeningsbeslissing nemen in die zaak. Ook de terugkoppeling naar de politie toe wordt door de beoordelaars verricht door middel van het standaard-terugkoppelformulier. De werkwijze bij de CVOM is aldus in hoge mate sjabloonmatig, desondanks komen ook hier vormverzuimen voor die niet door de beoordelaar worden opgemerkt of verkeerd worden ingeschat. In dergelijke gevallen is het aan de officier van justitie hier een gepaste reactie op te geven. Vanwege de doorgaans geringe ernst van de zaken hebben vormverzuimen in dergelijke zaken relatief vaker gevolgen voor de strafzaak (in die zin dat de officier van justitie de zaak seponeert, het bewijsmateriaal niet gebruikt en/of vrijspraak bepleit).[193]

Naast de geringe ernst van het verwijt spelen ook de langetermijneffecten van het presenteren van dergelijke fouten een rol in de overweging van de officier van justitie hoe om te gaan met het vormverzuimen. Hierover stelt een respondent als volgt:

> 'Deze zaken zijn getalsmatig ook heel groot en het belang is gering, zeker in vergelijking met zaken als moord en doodslag en roofovervallen, in die zaken zou je sneller zeggen dat de zaak voorgaat en dan toch proberen om dat bewijsmiddel in te zetten. Maar als je in 10000 artikel 8 [WVW, *MS*]-zaken dit zou toestaan, dan denk ik dat uiteindelijk de rechter tegen het OM zal zijn, omdat er telkens geaccordeerd wordt dat de politie over de grens gaat van de bevoegdheid en dat is niet goed.'[194]

Indien een vormverzuim wordt geconstateerd (door de officier van justitie of tijdens de zitting door de rechter) wordt altijd een terugkoppelformulier ingevuld dat in de eerste plaats bedoeld is voor de beoordelaar maar ook wordt gecommuniceerd met de politie, aldus de respondent. Deze terugkoppeling vindt niet plaats door de officier van justitie zelf waardoor hij weinig zicht heeft op dit specifieke traject.[195]

In de literatuur bestaan er veel bezwaren tegen de ZSM -werkwijze (en in het verlengde daarvan de CVOM) van het OM en bestaan er zorgen over de wijze waarop de officier van justitie in staat is adequaat invulling te geven aan zijn sturende, toetsende en toezichthoudende taak in dergelijke type zaken.

---

193 Ook wanneer het om een relatief gering vormverzuim gaat dat hersteld had kunnen worden indien deze wel was opgemerkt in de ZSM-lijn (Interview respondent T).

194 Interview respondent T.

195 Interview respondent T.

Hoewel er inderdaad nadelen kleven aan de ZSM- en CVOM-praktijk, bestaat er vanuit het perspectief van het toezicht op de opsporing bij de respondenten in ieder geval een positief beeld: de nauwere samenwerking met de politie draagt bij aan de mogelijkheid van betere en duidelijkere sturing van het opsporingsonderzoek en biedt bovendien meer inzicht in het handelen van opsporingsambtenaren. Ten opzichte van de wijze waarop vroeger dergelijke type zaken afgehandeld werden, merken respondenten op dat er een aanzienlijke verbetering is opgetreden.

8.3.7 De positie van andere actoren in het toezicht door de officier van justitie

Hierboven is de eigen taakopvatting van de officier van justitie in het toezicht op de politie uitgebreid aan bod gekomen. Hoewel er als gezegd verschillen zitten in de wijze waarop hier invulling aan wordt gegeven, ervaren respondenten veelal een grote verantwoordelijkheid voor de uitoefening van dit toezicht. Tegelijkertijd zien zij ook een controlerende 'taak' voor andere instanties, in het bijzonder spelen de rechter en de politie hierin een rol, en in zekere mate wordt ook aan de advocatuur een toezichthoudende taak toegedicht.

De invloed van de controlerende taak van de rechter in het toezicht dat door de officier van justitie wordt uitgeoefend is hierboven reeds een aantal keer besproken. Hoewel de officier van justitie zichzelf een zelfstandige rol toedicht in het toezicht op opsporingsambtenaren, heeft het toezicht dat de rechter uitoefent een belangrijke rol in zijn toezicht: zo laat de officier van justitie zich voor de te verbinden gevolgen aan een vormverzuim in belangrijke mate leiden door de jurisprudentie van de Hoge Raad en de te verwachten reactie van de rechter op het vormverzuim. De meeste respondenten geven aan dat het toezicht dat zij uitoefenen op het handelen van opsporingsambtenaren doorgaans strenger is dan het rechterlijk toetsingskader en zich bovendien niet hoeft te beperken tot rechtsgevolgen in het strafproces. Tegelijkertijd gaat er wel een zeker effect uit van de rechterlijke toetsing op de toets die de officier van justitie aanbrengt. Dat effect ziet op verschillende onderdelen van het toezicht van de officier van justitie. In de eerste plaats stellen de respondenten dat zij grote waarde hechten aan de rechterlijke toetsing en om die reden niet snel geneigd zijn een opsporingsonderzoek met mankementen ter zitting te brengen, zonder daar een 'goed verhaal' bij te hebben. Dat kan bijvoorbeeld het geval zijn indien er zwaarwegende belangen zijn, in dat geval tracht de officier van justitie zoveel mogelijk transparantie te bieden over de gang van zaken gedurende het opsporingsonderzoek om op die manier het onrechtmatig handelen inzichtelijk te maken en de negatieve gevolgen daarvan zoveel

mogelijk weg te nemen.[196] Het gegeven dat de rechter meekijkt (en de opsporing mede controleert) draagt er aldus aan bij dat de officier van justitie minder snel genegen is een strafzaak waar in het vooronderzoek onrechtmatigheden zijn begaan te vervolgen en voor de rechter te brengen.

In de tweede plaats wordt de rechterlijke toets als waardevol gezien in het licht van de normstellende taak van de rechter en het stellen van grenzen voor het gebruik van bepaalde (doorgaans nieuwe) opsporingsmethoden. Het voorleggen van bepaalde vormverzuimen kan bijvoorbeeld bijdragen aan een beter normbesef door opsporingsambtenaren en maakt de controle op de politie inzichtelijk en transparant:

> 'Opvoeding van de politie, klinkt paternalistisch maar dat bedoel ik niet zo. De Hoge Raad heeft het daar ook over, dat het soms goed kan zijn dat wanneer een patroon is van bepaalde verzuimen die misschien niet ernstig zijn maar het toch goed is om daar een consequentie aan te verbinden. Dat kan maken dat je om die reden gewoon een keer helderheid wil hebben over een verzuim dat wel vaker gebeurt. In de kern is de controle op de politie alleen maar zichtbaar op het moment dat het gaat om een toetsing door de rechter. Alles wat wij doen is voor de samenleving niet zichtbaar.'[197]

Bovenal kan de rechterlijke toetsing zekerheid opleveren over de rechtmatigheid van het handelen in een concrete zaak. Veelal gaat het dan om het actief betrekken van de rechter-commissaris bij het gebruik van bepaalde opsporingsbevoegdheden,[198] maar de rechter kan ook uitsluitsel bieden over de rechtmatigheid van het gebruik van bepaalde opsporingsmethoden in de toekomst, bijvoorbeeld ten aanzien van 'nieuwe' methoden, als voorbeelden worden door respondenten onder andere genoemd de dynamische verkeerscontrole,[199] het onderzoek aan smartphones[200] of het gebruik van een peilbaken bij niet-verdachte burgers.[201] De rechterlijke toets wordt kortom soms ('proactief') opgezocht[202] om de grenzen van rechtmatig handelen in de opsporing te achterhalen. Een van de respondenten stelt hieromtrent als volgt:

> 'In sommige gevallen is het naar mijn oordeel ook niet zo erg om je grenzen te laten onderzoeken door de rechter. Ik vind dat je transparant moet optreden maar ik vind dat je best wel de grenzen mag opzoeken. Sommige criminaliteit is moeilijk

196 Interview respondent B; D; P; O. Zie over het belang van transparantie naar de rechter toe ook paragraaf 8.3.4.
197 Interview respondent B.
198 Interview respondent M.
199 Interview respondent L.
200 Interview respondent I.
201 Interview respondent B.
202 Deze manier van proactief de rechterlijke toets opzoeken wordt echter niet door alle respondenten gebruikt of zinvol bevonden, in de ZSM-praktijk is hier bijvoorbeeld veel minder behoefte aan (Interview respondent S).

> te vangen, en soms moet je wat proactief optreden en bijvoorbeeld de grenzen van een [artikel *MS*] 27-verdenking opzoeken en laat het dan maar toetsen hoe ver je daarin mag gaan. (…) Om te weten wat nog net wel en wat net niet rechtmatig is.'[203]

Het opzoeken van de rechterlijke toets hangt mede samen met de wijze waarop de respondenten deze rechterlijke reactie waarderen en het effect dat uitgaat van een rechtsgevolg dat de rechter verbindt aan onrechtmatigheden in het opsporingsonderzoek. Veelal stellen respondenten dat een rechterlijke reactie – in welke vorm dan ook – serieus wordt genomen en elke rechterlijke afkeuring als een duidelijk signaal wordt ervaren. Ook wanneer de rechter geen sanctie verbindt aan een vormverzuim, wordt de rechterlijke afkeuring van het onrechtmatige optreden als vervelend ervaren en leidt tot een aanpassing van het handelen in de toekomst, blijkt uit de antwoorden van respondenten.[204]

Naast de rechter wordt ook aan de politie (zowel de individuele opsporingsambtenaren als de organisatie) een belangrijke rol toegedicht in het toezicht. Dat betreft zowel het zelf zorgdragen voor rechtmatig handelen van opsporingsambtenaren als het adequaat gevolg geven aan signalen vanuit het OM dat bepaald handelen niet normconform is. Hoewel het voor de respondenten niet altijd duidelijk is wat de politie zelf op dat terrein doet, wordt er wel vanuit gegaan dat zij hier zelf een belangrijke taak in heeft en dat er een verantwoordelijk rust op de organisatie om de doorgegeven signalen vanuit het OM op te vangen en zo nodig gevolg aan te geven. Hierboven is reeds opgemerkt dat respondenten de afhankelijkheid van de politie voor de informatievoorziening, de communicatie met de politie,[205] en de kwaliteit en het niveau van (het werk van) de politie veelal als een knelpunt ervaren. Vanuit het OM wordt dan ook veel geïnvesteerd in het verbeteren en waarborgen van deze aspecten (in het bijzonder de kwaliteit van de politie). Als belangrijke knelpunten in het toezicht van de officier van justitie worden deze aspecten dan ook veelvuldig genoemd, waarbij tevens wordt opgemerkt dat er een gebrek aan 'lerend vermogen' bestaat bij de politie en dat veel fouten telkens terug blijven komen.[206] Overigens bestaat ten aanzien hiervan ook een verschil van mening; sommige respondenten geven aan dat er wel degelijk een waarneembaar lerend effect is bij de politie, met name in de ZSM-praktijk.[207]

---

203 Interview respondent O.

204 Interview respondent L; respondent B stelt in min of meer dezelfde bewoordingen dat de officier van justitie het niet altijd eens hoeft te zijn met de rechterlijke toets maar dat hij deze wel serieus moet nemen en bij geconstateerd onrechtmatig handelen hier iets meer moet; Respondent G wijst daarnaast op het gevaar van onrechtmatigheden in het opsporingsonderzoek. Namelijk dat eventueel bewijs uitgesloten kan worden waardoor al het opsporingswerk voor niks is gedaan.

205 Interview respondent D; F.

206 Interview respondent B; C; G; H.

207 Interview respondent D; N.

Interessant in dit kader is dat respondenten veelal wel een zeker verband zien tussen het lerend vermogen van de politie en de wijze het OM eventuele fouten terugkoppelt en de mate waarin de officier van justitie zich bemoeit met de opsporing. Naast de communicatie met de politie en de begeleiding vanuit het OM spelen weliswaar ook andere (organisatorische en institutionele) factoren een belangrijke rol in het functioneren van de politie, maar een sterke en continue samenwerking wordt wel als een belangrijke factor gezien om het niveau van de opsporing te waarborgen. Dat betekent dat de terugkoppeling vanuit het OM consistent en volhardend moet zijn:

> 'De politie staat onder druk door personeelstekort, de hoeveelheid werk en bezuinigingen, dus het is ook altijd spannend om de hoeveelheid werk en de beschikbare mankracht te managen. En daar komt natuurlijk bij dat de politieopleiding natuurlijk ook niet al te juridisch is, dus je beseft als OM'er dat je continu een rol hebt in het begeleiden van de politie. Je moet er niet vanuit gaan dat eenmaal getraind het goed is. Je hebt echt een taak en moet er continu mee bezig zijn. Dus het is niet zo dat ik denk dat bepaalde dingen waar ik tegenaan ben gelopen en heb teruggekoppeld niet meer terug zullen komen. Je moet er wel vanuit gaan dat je dat continu moet blijven herhalen. Je hebt natuurlijk de politieorganisatie met een man of 50000 die 24 uur per dag werken. Om ze allemaal te willen bereiken is natuurlijk een illusie, je zult je ook moeten instellen op het feit dat je sommige dingen terug moet blijven koppelen. Het zal niet zo zijn dat als we het eenmaal gezegd hebben, iedereen weet hoe het zit.'[208]

Respondenten hebben doorgaans ook een zekere verwachting ten aanzien van de terugkoppeling van geconstateerde vormverzuimen (ongeacht of dat vormverzuim nou door de officier van justitie is geconstateerd of door de rechter tijdens het onderzoek ter terechtzitting); namelijk dat deze terugkoppeling effect sorteert bij de politie.[209] Hierbij geldt – evenals bij de officier van justitie zelf – dat niet alleen ten aanzien van het verbinden van zware sancties zoals de niet-ontvankelijkheid en de bewijsuitsluiting, maar ook indien het vormverzuim enkel wordt geconstateerd dit zal bijdragen aan het normbesef van opsporingsambtenaren.[210] Tegelijkertijd wijst een van de respondenten erop dat het effect van zware sancties juist overschat wordt en voor meer afstand *kan* zorgen tussen de opsporing en de rechterlijke macht:

> 'Ik denk dat voorheen toen vormverzuimen sneller leidden tot het kapotgaan van de zaak er meer afstand was. Dat politieambtenaren niet begrepen wat er op het paleis van justitie gebeurde. Dat heeft denk ik meer afstand veroorzaakt dan dat je nu wel te horen krijgt dat iets niet goed is gegaan maar niet heeft geleid tot

208 Interview respondent O.
209 Interview respondent D.
210 Interview respondent G (hoewel respondent erbij meldt niet namens alle collega's te willen spreken, wat erop kan duiden dat volgens respondent dit geen breed gedeeld sentiment is binnen het OM); L; O.

> consequenties voor de zaak. Dan is het een soort strijden voor dezelfde zaak; dat de rechter ook wel ziet dat het niet goed is en je je dat moet aantrekken. Dat klinkt paradoxaal, maar ik denk dat je daardoor het gesprek veel eerder aan kunt gaan dan wanneer de zaak helemaal weg is.'[211]

Dit beeld past tevens bij de redenen die volgens respondenten ten grondslag liggen aan onrechtmatig handelen door politieambtenaren; namelijk dat er veelal geen sprake is van opzet maar dat onrechtmatigheden doorgaans gelegen zijn in 'overenthousiasme', slordigheden en gebrek aan kennis. Terugkoppeling van de fout brengt in dergelijke gevallen volgens de respondenten een groter lerend effect met zich dan een zware rechterlijke sanctie.[212] Bovendien stellen respondenten dat terugkoppeling veelal op prijs wordt gesteld:

> 'Die didactische rol wordt echt op prijs gesteld, dat vinden politieagenten erg leuk. Hangt er ook vanaf hoe je het brengt. Dat je vanuit een soort van gelijkwaardigheid iets samen bekijkt en beoordeelt. Ik heb ook mensen die me gaan terugbellen en allemaal andere vragen voorleggen. Het hangt er ook een beetje vanaf welke politieagenten je hebt, je hebt twee bloedgroepen bij de politie: de mensen in de uniformdienst die houden zich bezig met openbare orde en hulpverlening en het echte blauwe politiewerk en je hebt mensen die gewoon houden van het rechercheswerk van het opsporen en met name die laatste groep, die vinden het alleen maar leuk als je met hen over dit soort dingen praat.'[213]

De vraag wanneer en welke vormverzuimen teruggekoppeld worden is hierboven reeds aan de orde geweest maar in dit verband is het goed om nog enkele aspecten van deze vraag nader te bezien. Hoewel respondenten doorgaans antwoorden dat terugkoppeling eerder regel dan uitzondering is, geven zij wel aan dat praktische factoren zoals tijdsdruk en bereikbaarheid van verbalisanten soms ervoor zorgen dat de terugkoppeling achterwege blijft. Andere respondenten geven aan dat zinvolle terugkoppeling juist op een hoger niveau (bijvoorbeeld dat van de rechercheofficier) plaats dient te vinden om effectief te zijn en minder plaatsvindt op het niveau van incidenten.[214] Het zal niet verbazen dat zware consequenties – zoals de niet-ontvankelijkverklaring van het OM – sneller (en vaker) teruggekoppeld worden en een duidelijker effect hebben. Immers, ook de politie wil niet dat het opsporingswerk uiteindelijk voor niks is geweest.[215] Maar respondenten stellen dat in beginsel elke sanctie die de rechter verbindt aan een vormverzuim teruggekoppeld wordt aan de politie:

---

211 Interview respondent H.
212 Interview respondent J; H.
213 Interview respondent M.
214 Interview respondent T.
215 Interview respondent D.

> 'Het is een bijzonderheid, en het raakt het politieoptreden, dus ik vind als het consequenties heeft voor mijn zaak, dan koppel ik dat wel terug. En strafvermindering, nou dat vind ik nog wel wat. Ik wil dat degene die er betrokkenheid bij heeft gehad weet hoe zich dat vertaald heeft naar de beslissing in de zaak. Dus het maakt wel voor mij wel uit wanneer ik wel en wanneer ik niet terugkoppel, dan denk ik toch wanneer de consequentie groter is, dat het dan toch uitmaakt voor het wel of niet terugkoppelen.'[216]

Gezien het grote belang dat gekoppeld wordt aan de communicatie naar de politie toe en de terugkoppeling van geconstateerde vormverzuimen, is het opmerkelijk dat er geen eenduidige wijze van terugkoppeling bestaat binnen het OM. Daarnaast blijkt uit het schaarse onderzoek naar de terugkoppeling van door de rechter geconstateerde (of gesanctioneerde) vormverzuimen, dat het beeld anders is dan de meeste respondenten lijken te hebben.[217] In het onderzoek van Goos naar het effect van vormverzuimen bij de politie zijn op basis van een selectie van vormverzuimen in de rechtspraak 45 opsporingsambtenaren geïnterviewd die betrokken waren bij (een deel van) deze vormverzuimen. De centrale vraag in deze interviews was of zij op de hoogte waren van het feit dat de strafrechter in 'hun' zaak een vormverzuim had vastgesteld. In slechts 7 van die 45 vormverzuimen bleek er sprake te zijn geweest van terugkoppeling. Goos concludeert dan ook dat terugkoppeling bepaald geen standaard werkwijze.[218] Maar plaatst daar wel een belangrijke kanttekening bij, namelijk dat het onderzoek zich richtte op de wat kleinere zaken terwijl juist bij grote opsporingsonderzoek, de opsporing projectmatig is georganiseerd en terugkoppeling door de officier van justitie vaker zal plaatsvinden.[219] Met betrekking tot de grotere (projectmatige) onderzoeken wordt ook in het huidige onderzoek het beeld geschetst dat er inderdaad sprake is van terugkoppeling en een nauwe samenwerking met de politie.[220] Hoewel respondenten als gezegd wel aangeven dat bij de kleinere zaken de terugkoppeling niet altijd plaatsvindt, bestaat er over het algemeen wel het beeld dat terugkoppeling wel een essentieel onderdeel is van het toezicht en om die reden ook in de kleinere zaken plaats zou moeten vinden (en zelfs plaatsvindt). Wat dit aspect betreft, loopt de perceptie aldus uiteen: kennelijk wordt vanuit de perceptie van de politie te weinig aan terugkoppeling gedaan terwijl vanuit het OM juist het beeld bestaat dat terugkoppeling eerder regel dan uitzondering is.

Een laatste aspect in het toezicht dat de officier van justitie uitoefent ten opzichte van de politie betreft de verhouding tussen eerstgenoemde en de

---

216 Interview respondent N.
217 Goos 2019, p. 8-9.
218 Goos 2019, p. 9.
219 Goos 2019, p. 9.
220 Bij de grotere zaken bestaat bovendien ook het beeld dat de politie het verloop van de zaak (en het onderzoek ter terechtzitting) scherper in de gaten houdt (Interview respondent F; G; J; P).

advocatuur. Ondanks dat de advocatuur geen (formele) rol speelt in de uitoefening van deze toezichthoudende taak door het OM, vervult zij in zekere zin een belangrijke functie in het laten slagen van de toezichthoudende taak van de officier van justitie. Hoewel advocaten een zekere (informele) toezichthoudende taak hebben,[221] dient tegelijkertijd te worden benadrukt dat zij niet beschikken over de middelen om hier adequaat uitvoering aan te geven. Zo is de tijd die voor een zaak uitgetrokken wordt veelal kort en heeft het voeren van een verweer op de voet van artikel 359a Sv doorgaans weinig kans van slagen, waardoor advocaten hun energie op een andere wijze besteden in de zaak.[222]

Ondanks dat officieren van justitie stellen dat zij een zelfstandige taak hebben in het signaleren en redresseren van gemaakte fouten (of in ieder geval onduidelijkheden) in het dossier, zien de respondenten wel een meerwaarde in de signalerende functie van de advocaat en beschouwen dat als een aanvulling op het eigen toezicht, als 'een extra signalerende functie':

> 'De advocaten zitten er vaak in de grote zaken vrij strak op en die constateren allemaal dingen, maar in heel kleine zaakjes is er geen tijd of geld bij de advocaat om alles aan de orde te stellen wat aan de orde gesteld zou kunnen worden. (…) Advocaten roepen te pas en onpas dat er een vormverzuim is begaan maar zij dienen ook het belang van hun cliënt en nooit het belang van de waarheidsvinding en dat geeft ook niet want daar zijn ze ook niet voor aangenomen, maar zij zijn natuurlijk wel af en toe de signaleerders van de onrechtmatigheden en dat is ook goed. Een advocaat die zegt dat het verhoor van zijn cliënt niet goed uitgewerkt is, zorgt ervoor dat we het uitgewerkte verhoor nog eens bekijken en dan blijkt ook inderdaad dat er op onderdelen dingen niet goed zijn gegaan.'[223]

Niet alleen het signaleren van gemaakte fouten is waardevol voor een adequate uitoefening van het toezicht door de officier van justitie, ook de enkele aanwezigheid van de advocatuur kan als stimulans fungeren voor de officier van justitie om alerter op te treden bij gemaakte fouten in het opsporingsonderzoek. Zij weten immers dat gemaakte fouten door de advocatuur opgemerkt zullen worden en op zitting 'gedoe' zullen opleveren.[224]

De kritische houding van de advocatuur wordt echter niet altijd op prijs gesteld. Zo stelt een van de respondenten dat de rechter over het algemeen

---

221 Uit het WODC-onderzoek blijkt reeds dat veel advocaten zichzelf een toezichthoudende taak toedichten en een groot belang zien in deze taak: WODC 2017, p. 68.

222 WODC 2017, p. 68-69.

223 Interview respondent E; T. Een dergelijke functie vervullen advocaten ook in de buitengerechtelijke afdoening doordat zij beter dan hun cliënt in staat zijn aan te geven dat een strafbeschikking niet zal worden geaccepteerd vanwege vermoedelijke vormverzuimen (respondent B).

224 Interview respondent P; T. Ook in de ZSM-praktijk heeft de signalerende functie van de advocaat een belangrijke meerwaarde, juist omdat de factor tijd een rol speelt (respondent M en P).

erop moet kunnen vertrouwen dat de officier van justitie zijn werk op een goede manier doet, tenzij er echt een reden is om aan te nemen dat bepaalde fouten zijn gemaakt. De ervaring is echter dat dergelijke fouten vaak groter worden gemaakt dan ze in feite zijn en er daardoor veel (kansloze) verweren worden gevoerd of onduidelijkheden in het dossier worden aangegrepen om zogenoemde *fishing expeditions* te verrichten.[225]

8.4 Conclusie

De vraag die in dit hoofdstuk centraal stond is of, en in hoeverre, officieren van justitie het houden van toezicht op het handelen van opsporingsambtenaren tot hun taak zien, en zo ja, op welke wijze invulling wordt gegeven aan deze taak. Het beeld dat uit de interviews naar voren komt is het volgende. Officieren van justitie zien het houden van toezicht op de naleving van strafvorderlijke normen door opsporingsambtenaren als een belangrijk onderdeel van hun taak. Hoewel hier geen duidelijk wettelijk en institutioneel kader voor bestaat, wordt deze toezichthoudende taak veelal afgeleid uit het gezag dat de officier van justitie heeft over het opsporingsonderzoek, maar ook andere argumenten worden ten grondslag gelegd aan deze taak: zo is er een praktische noodzaak om de politie te corrigeren en te wijzen op gemaakte fouten omdat anders deze fouten in de toekomst zullen blijven voorkomen. Een enkele keer wordt er ook verwezen naar de notie van magistratelijkheid, maar de invulling hiervan lijkt niet altijd hetzelfde te zijn.

Met betrekking tot het bestaan van een toezichthoudende taak zijn de respondenten weliswaar eensgezind, maar er is tegelijkertijd ook wel sprake van verschil van inzicht over de inhoud van die toezichthoudende taak en het al dan niet bestaan van knelpunten voor het effectief uitoefenen van die taak. Een van deze knelpunten betreft de samenwerking met de politie: er is een grote afhankelijkheid van de politie ten aanzien van de informatievoorziening om een adequate controle uit te kunnen oefenen op het opsporingsonderzoek ('wat de politie ons niet zegt, weten we niet'). Tegelijkertijd bestaat er ook een groot vertrouwen in de politie en gaat de officier van justitie er veelal vanuit dat opsporingsambtenaren zich in beginsel normconform willen gedragen. Een ander knelpunt betreft de terugkoppeling naar de politie. Voor effectief toezicht is het van belang dat de officier van justitie voldoende mogelijkheden heeft om geconstateerde fouten terug te koppelen aan de politie. In algemene zin zijn de respondenten van mening dat er voldoende mogelijkheden zijn om geconstateerde fouten terug te koppelen aan de politie (zowel op het individuele niveau als bijvoorbeeld met de korpsleiding). In hoeverre hier ook door iedereen gebruik van wordt gemaakt en op welke wijze, leidt

225 Interview respondent K. Sommige respondenten zien de advocatuur in dit kader juist als een knelpunt (respondent F).

echter tot meer discussie: Sommige officieren van justitie zeggen fouten altijd terug te koppelen aan de verbalisanten (en denken dat hun collega's dat ook doen), terwijl andere officieren van justitie stellen dat met name bij de kleinere zaken hier soms onvoldoende tijd en aandacht voor is. De meeste officieren van justitie die ZSM-zaken doen, stellen echter weer dat er juist bij de ZSM scherp gecontroleerd wordt op fouten en dat de communicatie met de politie directer is. Wel is er bij de meeste respondenten onzekerheid over de mate waarin de politie iets doet met deze terugkoppeling (anders is dat bij de rechercheofficieren die veelal op een hoger niveau overleggen over structurele fouten en hier ook een duidelijker effect waarnemen van het overleg en de terugkoppeling).

Een andere kwestie is de vraag in hoeverre vormverzuimen een rol spelen in de opsporingspraktijk. Ook hierover bestaat verschil van inzicht (dat deels verklaard kan worden op basis van het type zaken). Sommige officieren van justitie stellen nauwelijks vormverzuimen tegen te komen "omdat de politie tegenwoordig veel mag doen" en omdat er goed meegekeken en gestuurd wordt vanuit het OM, terwijl andere officieren van justitie regelmatig fouten van de politie tegenkomen en dit veelal koppelen aan de kwaliteit of het opleidingsniveau van de politie (en in sommige gevallen aan een gebrek van kennis over strafvorderlijke wetgeving). In algemene zin bestaat het beeld dat de politie niet moedwillig strafvorderlijke regels overtreedt, maar dat het veelal gaat om vergissingen of verkeerde inschatting van de situatie.

Daarnaast is het de vraag welke rol de rechterlijke beoordeling van het vooronderzoek op grond van artikel 359a Sv speelt bij de wijze waarop de officier van justitie de opsporing controleert. De respondenten zijn van mening dat de officier van justitie een eigen en onafhankelijke taak heeft in de controle op het opsporingsonderzoek. Dat betekent dat hij zich in beginsel niet laat leiden door de terughoudende rechterlijke toetsing maar een eigen (magistratelijke) afweging maakt. Wanneer echter doorgevraagd wordt over concrete vormverzuimen, wordt niet zelden geantwoord dat er tegenwoordig anders wordt gereageerd op een geconstateerd vormverzuim en dat er eerder mee naar zitting wordt gegaan (zolang inzichtelijk wordt gemaakt wat er precies is gebeurd, worden er immers doorgaans geen gevolgen verbonden aan het vormverzuim, zo luidt het argument). Ook in die gevallen zal er doorgaans toch wel gecommuniceerd worden met de politie, waardoor alsnog sprake is van toezicht (en terugkoppeling). Maar er is wel degelijk sprake van een effect van de terughoudende rechterlijke toetsing. In dit kader is het ook interessant dat een groot deel van de respondenten een belangrijke rol weggelegd ziet voor de advocatuur in het eigen toezicht. Advocaten kunnen een belangrijke signalerende functie hebben en houden daardoor ook de officier van justitie scherp. De hoge jurisprudentiële drempels voor het voeren van vormverzuimverweren en de lage slagingskans van dergelijke verweren kunnen er echter wel aan bijdragen dat advocaten zich steeds minder bezig gaan houden met het controleren van de rechtmatigheid van de opsporing

waardoor ook voor de officier van justitie een belangrijk element in het toezicht wegvalt.

Ofschoon het toezicht door respondenten wel als een taak voor de officier van justitie wordt gezien, brengt het gebrek aan een algemeen gedeelde invulling van deze taak en centrale regie hierover mee dat de wijze waarop invulling wordt gegeven hieraan afhangt van veel toevalligheden en daarom zeer gefragmenteerd is. Er wordt op verschillende wijzen aangekeken tegen deze problematiek: dat geldt niet alleen voor de invulling en inhoud van de toezichthoudende taak, ook is er verschil in perceptie ten aanzien van de vraag in hoeverre onrechtmatig strafvorderlijk handelen een 'probleem' vormt in het opsporingswerk. Waar sommige respondenten zeer positief zijn over het handelen en lerend vermogen van de politie en stellen geconstateerde fouten direct terug te (kunnen) koppelen, zien andere respondenten juist knelpunten in deze aspecten van hun toezichthoudende taak.