



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Strafrecht en publieke opinie: een onderzoek naar de relatie tussen de strafrechtspleging en het publiek, met bijzondere aandacht voor het Openbaar Ministerie
Noyon, L.

Citation

Noyon, L. (2021, November 3). *Strafrecht en publieke opinie: een onderzoek naar de relatie tussen de strafrechtspleging en het publiek, met bijzondere aandacht voor het Openbaar Ministerie. Meijers-reeks.* Boom Juridisch. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3239250>

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/1887/3239250>

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

8.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk en het volgende komen de twee empirische deelstudies aan de orde. Hiervoor wordt de blik gericht op de wijze waarop het OM in dialoog treedt met het publiek.¹ Meer in het bijzonder worden twee beleidswijzigingen onderzocht die het OM heeft aangekondigd in de vijf-jarenagenda *Perspectief op 2010*.² In dit document, waarin de ‘verbinding met de samenleving’ als het centrale thema is gepositioneerd,³ staan de volgende voornemens: het ontwikkelen van ‘een actievere voorlichting door het OM dan tot dusver het geval was’⁴ en het organiseren van een ‘steekproef onder de bevolking’, waarmee achterhaald moest worden of burgers het bestaande strafvorderingsbeleid nog als ‘redelijk’ ervoeren.⁵ Beide voornemens zijn in de jaren daarna tot ontwikkeling gekomen en – zoals in de nu volgende twee hoofdstukken zal blijken – in de jaren na 2010 ook niet meer wezenlijk ter discussie gesteld.⁶

In dit hoofdstuk staat de eerste van de twee beleidswijzigingen centraal: de actieve voorlichting over lopende stafzaken. Het zal dus gaan over een thema dat, hoewel wel eens bekritiseerd in de literatuur,⁷ tot op heden nog niet systematisch is onderzocht. De beperking tot voorlichting over lopende strafzaken impliceert dat bepaalde vormen van voorlichting buiten het bestek van dit hoofdstuk vallen. Grofweg kan communicatie door het OM worden onderverdeeld in drie typen: opsporingsberichtgeving, waarbij communicatie wordt ingezet om de hulp van het publiek in te roepen;⁸

1 Zie over de keuze om deze gevalstudies bij het OM uit te voeren de (toelichting op) de vierde onderzoeksvraag in § 1.3.

2 OM 2006. Zie over dit document ook hiervoor in § 2.2.

3 Zie OM 2006 en vgl. Brouwer (2007b, p. 16) en Groenhuijsen (2007b, p. 1), die de verbinding met de samenleving beiden aanwijzen als ‘het centrale thema’.

4 OM 2006, p. 10.

5 OM 2006, p. 22.

6 Een iets breder venster laat zien dat al eerder binnen het OM meer belang werd toegekend aan ‘aanvaarding in het maatschappelijk leven’ van het eigen beleid (zie ‘t Hart 1994b, p. 117 en vgl. Muller en Cleiren 2013, o.a. p. 480). Zo bezien past het document *Perspectief op 2010* dus in een langere trend.

7 Zie bijvoorbeeld Stevens 2010; Winkels 2019.

8 Zie over dit type de *Aanwijzing opsporingsberichtgeving*, Stcrt. 2017, 66539. Deze aanwijzing is ook van toepassing op berichtgeving waarin de hulp van het publiek wordt ingeroepen bij onderzoeken die geen opsporingsonderzoeken zijn – bijvoorbeeld om informatie te ontvangen die kan helpen rechterlijke beslissingen te executeren.

voorlichting over opsporing en vervolging, oftewel het delen van informatie over strafrechtelijke onderzoeken; en tot slot voorlichting op zaaksoverstijgend niveau, bijvoorbeeld door middel van jaarberichten. De onderhavige gevalstudie heeft betrekking op het tweede type.⁹ Uit de beperking tot 'lopende' strafzaken volgt bovendien dat hierbij alleen gekeken zal worden naar voorlichting met actualiteitswaarde.¹⁰

De opzet van dit hoofdstuk is als volgt. Voordat aan het empirisch onderzoek wordt toegekomen, wordt kort de geschiedenis van het voorlichtingsbeleid in kaart gebracht. De met het verschijnen van *Perspectief op 2010* ingezette koerswijziging kan namelijk niet goed worden begrepen als de blik niet eerst wordt gericht op de periode daarvoor. Daarom wordt deze geschiedenis hieronder eerst uiteengezet (§ 8.2). Dit mondt uit in een bespreking van het tijdens het onderzoek vigerend beleidskader voor de voorlichting (§ 8.3). Mede op basis van de eerste twee paragrafen worden daarna de methodologische keuzes voor het empirisch onderzoek verantwoord en toegelicht (§ 8.4). Daarna komt het empirisch onderzoek naar de huidige voorlichtingspraktijk aan bod (§ 8.5 – 8.11), uitmondend in een conclusie (§ 8.12). In een kort naschrift wordt dan, tot slot, nog stilgestaan bij enkele ontwikkelingen na afronding van het empirisch onderzoek (§ 8.13).

8.2 DE HISTORISCHE ONTWIKKELING VAN DE VOORLICHTINGSPRAKTIJK VAN HET OM

De geschiedenis van de voorlichtingspraktijk van het OM kan in drie perioden worden ingedeeld. Een eerste loopt tot aan 1990 en kenmerkt zich door de afwezigheid van gecentraliseerd mediabeleid. Een begin van een tweede periode wordt gemarkeerd door de *Richtlijn informatieverstrekking en voorlichting media over strafzaken*, waarin voor het eerst landelijk beleid wordt afgekondigd.¹¹ In deze tweede periode blijft de inhoud van dit beleid echter sterk wisselen: nu eens worden de teugels aangehaald, dan weer laat men ze vieren. Het verschijnen van *Perspectief op 2010* in 2006 doet deze pendulebeweging halthouden: vanaf dan breekt de derde en huidige periode aan, waarin een 'proactief' mediabeleid niet meer werkelijk controversieel is. Hieronder wordt iets uitgebreider op deze drie perioden ingegaan.

9 Al zal gaandeweg blijken dat de scheiding tussen de drie categorieën niet altijd even scherp te maken valt. Zie bijvoorbeeld § 8.10.1 voor situaties waarin vermenging tussen opsporingsberichtgeving en voorlichtingsberichtgeving optreedt.

10 Voorlichting over afgesloten strafzaken – bijvoorbeeld door medewerking van het OM aan documentaires, televisieprogramma's of boeken waarin wordt teruggeblikt op strafzaken uit het verleden – blijft dus in beginsel buiten beschouwing. Maar zie § 8.13.

11 *Stcrf.* 1990, 161.

De eerste schreden in de richting van een dialoog met de media zijn bij het OM zichtbaar vanaf de jaren 70.¹² Uit de spaarzame literatuur over deze periode komt een beeld naar voren van *ad hoc*-voorlichting, afhankelijk van wat men op de verschillende parketten geraden achtte. In de jaren 80 werd op enkele momenten – met name in enkele geruchtmakende zaken – ruimhartig informatie met de media gedeeld,¹³ op andere momenten werd een totale mediastop ingesteld.¹⁴ Hoewel van een eenduidige ontwikkeling dus zeker geen sprake was, werd toch schoksgewijs naar een toenemende openstelling bewogen. Dit blijkt ook uit de opkomst van de persofficier: in 1974 werd nog bij wijze van proef een eerste persofficier aangesteld,¹⁵ in 1983 had elk parket er een.¹⁶

De toenemende externe oriëntatie kan worden verklaard vanuit een aantal juridische en maatschappelijke factoren. Allereerst noopte de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB) tot een minder gesloten houding.¹⁷ Deze wet trad per 1 mei 1980 in werking. Persofficiëren kregen de opdracht gestalte te geven aan de actieve en passieve informatieverstrekking waar deze wet toe verplichtte.¹⁸ Een tweede factor was een bij de politie gegroeide voorlichtingspraktijk. Deze had in de loop van de jaren 70 en 80 een grote vlucht genomen, ogenschijnlijk zonder dat dit met het OM was afgestemd en zonder dat het OM hierop invloed had gehad.¹⁹ Als gevolg hiervan beschikten de media steeds vaker over informatie uit het beginstadium van een opsporingsonderzoek. Dit leidde enerzijds tot quasi-opsporingsonderzoeken door de media, parallel aan het eigenlijke onderzoek, waardoor het OM werd uitgedaagd te reageren op (onjuiste) berichtgeving die hier de vrucht van was; en anderzijds tot vragen aan het OM over de verdere afhandeling van politieonderzoek.²⁰

12 Van de Pol 1986, i.h.b. p. 461 e.v.; Maandag 1992, p. 173. Halverwege de jaren zeventig kwam ook een dialoog met het publiek tot stand ter zake van opsporingsberichtgeving, met name door de ontwikkeling van het programma *Opsporing verzocht*. Zie Van de Pol 1986, p. 471-477; Moerman 2016, p. 233-236.

13 Vgl. Van de Pol (1986, p. 497-502) die enkele voorbeelden bespreekt, waaronder de media-aandacht voor het opsporingsonderzoek naar de activiteiten van (leidinggevenden van) Slavenburg's bank. Zie daarover ook Brants 1987.

14 Van de Pol 1986, p. 480 e.v.; Maandag 1992, p. 175-178.

15 Van de Pol 1986, p. 495; Maandag 1992, p. 173; *Stcrt.* 1990, 161, p. 2.

16 Van de Pol 1986, p. 495.

17 Vgl. Van de Pol 1986, p. 514-517 en voor de periode na 1986 Beunders en Muller 2005, i.h.b. p. 124-125. Delen van deze laatste tekst zijn ook afgedrukt in Beunders en Muller 2006.

18 Van de Pol 1986, p. 495-497. Passieve informatieverstrekking is informatieverstrekking op verzoek en wordt geregeld in art. 7 WOB. De plicht tot actieve informatieverstrekking (uit eigen beweging) wordt geregeld in art. 8 WOB.

19 Zo kan althans worden afgeleid uit de – hieronder in de hoofdtekst te bespreken – Richtlijn informatieverstrekking en voorlichting media over strafzaken. In deze richtlijn constateert het OM dat de politie, om 'een eigen profiel en een herkenbaar imago te scheppen en in stand te houden', was begonnen actief het publiek te informeren over het eigen doen en laten. Uit deze formulering lijkt te kunnen worden afgeleid dat het OM zich dit heeft laten overkomen. Zie *Stcrt.* 1990, p. 2.

20 Zie *Stcrt.* 1990, p. 2.

Met de *Richtlijn informatieverstrekking en voorlichting media over strafzaken* uit 1990 lijkt te zijn beoogd op de ontstane situatie een antwoord te formuleren. De richting die daarbij werd gekozen, was niet om de ontstane openheid te reguleren, maar juist om deze te beteugelen. De richtlijn schreef enkele 'algemene gedragslijnen' voor over wanneer wel, wanneer niet en op welke manier voorlichting moest plaatsvinden. Zo werd een 'zakelijke toonzetting' voorgeschreven, evenals een instructie dat in de voorlichting nooit in strafrechtelijk kwalificerende bewoordingen op de schuld vooruit mocht worden gelopen. Daarnaast plaatste de richtlijn de politievoorlichting nadrukkelijk binnen het bereik van artikel 148 Sv en daarmee onder het gezag van het OM, waarmee de regie over de voorlichting in de beginfase van het opsporingsonderzoek werd teruggevorderd.²¹ Ook voorzag de richtlijn in een protocol voor de interne besluitvorming. Voorgeschreven werd wanneer de persofficier ruggespraak moest voeren met de hoofdofficier en wanneer de procureur-generaal van het ressortsparket moest worden geconsulteerd.²² In een snel op de eerste volgende richtlijn uit 1992 werd dit laatste nog nader aangescherpt.²³ Al met al kenden deze eerste schreden in het voorlichtingsbeleid dus een duidelijk restrictieve toonzetting. Toch lijkt het te kort door de bocht te stellen dat het voorlichtingsbeleid uit de eerste helft van de jaren 90 uitsluitend door terughoudendheid werd gekenmerkt. Muller en Beunders schrijven dat in diezelfde periode binnen het OM in toenemende mate aandacht zou zijn voor 'marketing' en 'public relations'.²⁴ Deze vorm van 'imagopolitiek' werd toen evenwel nog niet bedreven via voorlichting over individuele strafzaken.²⁵

Uit het beperkte onderzoek dat is gedaan naar hoe de richtlijnen uit 1990 en 1992 werden ontvangen, kan worden geconcludeerd dat de nieuwe

21 Zie *Stcrt.* 1990, p. 2. Maandag (1992, p. 182), citeert de toenmalige deken van de Nederlandse orde van advocaten: 'Wat de richtlijn nu eigenlijk doet is de jarenlang loslopende hond weer aanlijnen. Mijns inziens terecht.' Voor de volledigheid zij hier vermeld dat het hierbij uiteraard alleen gaat om voorlichting over activiteiten die verband houden met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

22 De figuur van ressorts-PG is met de herziening van de wet RO (*Stb.* 1999, 194) uitgestorven, althans binnen het Europees deel van het Koninkrijk. Hiervoor kwamen de hoofdadvocaten-generaal in de plaats, een functie waarvan er door de samenvoeging van de ressortsparketten in 2013 tegenwoordig nog maar één bestaat. Deze heeft in het hedendaags voorlichtingsbeleid van arrondissementsparketten overigens geen rol, de superviserende taak is verschoven naar het College van procureurs-generaal.

23 Waar in 1990 nog 'in de regel kan worden afgezien' van overleg met de hoofdofficier van justitie bij berichtgeving over individuele strafzaken, kan in 1992 'in de regel worden volstaan' met consultatie van de hoofdofficier. Kon deze in 1990 nog in voorkomende gevallen 'desgeraden' de betrokken procureur-generaal consulteren, de richtlijn uit 1992 schrijft voor dat 'de aard van het onderwerp toestemming van de procureur-generaal in het eigen ressort noodzakelijk [kan] maken.' Vgl. *Stcrt.* 1990, 161, p. 2 en (vervolg op) p. 7 en *Stcrt.* 1992, 86, p. 5, waarin de richtlijn de iets aangepaste naam *Richtlijn informatieverstrekking strafzaken aan media door politie en openbaar ministerie* draagt. Voor het overige bevat deze richtlijn geen inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van die uit 1990.

24 Beunders en Muller 2005, p. 94.

25 Maar slechts op zaaksoverstijgend niveau. Dus bijvoorbeeld via jaarberichten of periodieke persmomenten (vgl. § 8.1).

geslotenheid bepaald niet in goede aarde viel bij de Nederlandse journalisten.²⁶ Het bleek voor het OM ook niet lang vol te houden. Muller en Beunders schrijven dat het verlangen naar goede pers binnen het OM naarmate de jaren 90 vorderden steeds sterker werd, hetgeen zij met name verklaren vanuit het gedeukte imago ten gevolge van de IRT-affaire. Dat zou in elk geval verklaren waarom juist in enkele geruchtmakende strafzaken tegen spilfiguren uit de georganiseerde criminaliteit het OM de verleiding niet meer kon weerstaan om resultaten uit het opsporingsonderzoek buiten de rechtszaal om met het publiek te delen – toen nog in weerwil van het geldend beleidskader.²⁷ Een tweede factor die maakte dat het restrictieve beleid op de schop ging, lijkt te zijn geweest dat men binnen het OM niet steeds tevreden was over de wijze waarop de geslotenheid uitwerkte. Op basis van correspondentie met enkele OM-medewerkers stellen Muller en Beunders dat in enkele zaken waarin men een restrictief mediabeleid wel had volgehouden, dit uiteindelijk slecht was bevallen.²⁸ Achteraf meende men – althans de pencontacten van deze auteurs – dat een vroegtijdig verstrekken van informatie maatschappelijke onrust in de kiem had kunnen smoren, terwijl het stug volhouden dat bij het publiek levende misverstanden pas ter zitting ontzenuwd behoorden te worden die onrust onnodig lang had laten voortwoekeren.²⁹

In lijn met de opschuivende praktijk corrigeerde een in 1998 gepubliceerde *Richtlijn voorlichting opsporing en vervolging* de restrictieve beleidslijn uit de richtlijnen uit 1990 en 1992.³⁰ Deze richtlijn introduceerde het beginsel ‘openbaar, tenzij...’. Ook werd hierin aangekondigd dat het OM ‘vaker actief naar buiten zal treden’.³¹ Tegelijkertijd bevatte deze richtlijn voor het eerst – en, zo zou later blijken, voor het laatst – de instructie dat het OM, wanneer het een aanhouding meldde, niet alleen zou moeten wegblijven van strafrechtelijk kwalificerende termen, maar ook steeds zou moeten benadrukken dat de aangehouden persoon nog slechts verdachte was en een oordeel over de schuld aan de rechter is. Als reden voor de nieuwe openheid werd opmerkelijk genoeg geen voortschrijdend inzicht of aansluiting bij een zich reeds in die richting ontwikkelde praktijk aangevoerd. In plaats daarvan werd het argument ingeroepen dat de – in de tussenliggende

26 Het werd bijvoorbeeld als aanleiding opgevoerd voor het opzeggen van een overlegorgaan tussen politie, justitie, de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en het Genootschap van Hoofdredacteuren door de twee laatstgenoemde instanties. Zie Beunders en Muller 2005, p. 137. Zie ook Maandag (1992), zelf journalist, voor zijn impressies.

27 In dit verband besteden Beunders en Muller (2005, p. 98-102), aandacht aan het ‘Hakke-laar-proces’.

28 Beunders en Muller (2005) geven niet veel inzicht in hun methoden van onderzoek, maar verwijzen in voetnoten naar – zo lijkt het – mailwisselingen met diverse OM-medewerkers.

29 Zie Beunders en Muller 2005 voor voorbeelden: op p. 116 (Meindert Tjoelker) en op p. 118-120 (Marianne Vaatstra, in het bijzonder het gerucht over het niet-onderzoeken van het asielzoekerscentrum).

30 *Stcrt.* 1998, 17, p. 52.

31 *Stcrt.* 1998, 17, p. 52.

periode onveranderde – verplichting tot actieve informatieverschaffing van artikel 8 WOB dit zou vergen.³²

Dit argument zou echter niet verhinderen dat de nieuwe openheid maar tot 2002 zou duren. In 2002 verving het OM de richtlijn uit 1998 door de *Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging*, waarin de toonzetting weer aanmerkelijk terughoudender is.³³ Hoewel de inleidende uitgangspunten ogenschijnlijk ongemoeid worden gelaten – zo laat het OM het adagium ‘openbaar, tenzij’ in stand – blijft in de rest van de tekst weinig heel van de voornemens uit 1998. Voorlichting zal ‘vaak (...) passieve verstrekking zijn’, slechts ‘soms [kan] het geboden zijn dat het OM in een zaak actief naar buiten treedt’.³⁴ Informatieverstrekking die herleidbaar zou kunnen zijn tot de verdachte wordt uitgesloten. Een aanzienlijke breuk met het verleden is voorts dat in geruchtmakende zaken de aanhouding van een verdachte ‘in principe’ pas na een besluit tot gevangenhouding door de raadkamer – dus in de regel pas na twee weken – mag worden gemeld.³⁵ Dit verklaart wellicht dat men er geen kwaad in zag het voorschrift te laten vallen dat bij het communiceren van de aanhouding steeds moest worden benadrukt dat schuldvaststelling eerst aan de rechter is.

De argumentatie die het OM in 2002 aanvoerde om het roer om te gooien steunde hoofdzakelijk op veranderingen in wetgeving. De in 2001 van kracht geworden Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp) en de in het kielzog daarvan gewijzigde WOB,³⁶ zouden volgens het OM tot deze aanpassingen dwingen.³⁷ Deze argumentatie werd niet door iedereen overtuigend geacht en het nieuwe restrictieve beleid ontmoette veel kritiek. Volgens Van de Pol berustte het op een onjuiste uitleg van de Wbp en de WOB. Hij leek ook niet te geloven dat dit de oprechte motieven waren, want stelde dat deze wetswijzigingen ‘min of meer [zijn] aangegrepen om de klok terug te zetten’.³⁸ Ook Muller en Beunders meenden dat in werkelijkheid iets anders speelde. Volgens hen waren het opnieuw geruchtmakende zaken – maar dan zaken waarin openheid achteraf juist negatief geëvalueerd werd – die het OM tot de overtuiging hadden gebracht dat het weer ‘op slot’ zou moeten.³⁹

Achteraf kan de geslotenheid in de jaren na 2002 als een – in elk geval vooralsnog – laatste gesloten episode worden beschouwd. De opgelegde ‘zwijgcultuur’ stuitte op weerstand onder zowel journalisten als

32 *Stcrt.* 1998, 17, p. 52.

33 *Stcrt.* 2002, 140, p. 16.

34 *Stcrt.* 2002, 140, p. 16.

35 *Stcrt.* 2002, 140, p. 16. Zie hierover ook Lindeman 2017, p. 90. Indien een verdachte al voor die tijd op vrije voeten wordt gesteld, schijft de aanwijzing voor dat hooguit passief – dus op vragen van journalisten – het aantal aanhoudingen wordt genoemd maar gegevens over de verdachte of de verdenking niet worden verstrekt.

36 *Stb.* 2000, 302.

37 *Stcrt.* 2002, 140.

38 Van de Pol 2007, p. 47.

39 Aldus Beunders en Muller 2005, p. 122-125.

OM-medewerkers.⁴⁰ In 2006 keerde het OM alweer op zijn schreden terug. In het meerjarenplan *Perspectief op 2010* erkent het allereerst dat van het op papier nog altijd beleden beginsel ‘openbaar, tenzij’, in de praktijk weinig meer terechtkwam.⁴¹ Daarna stelt het dat ‘het OM (...) hierin een andere koers [wil] gaan varen (...) Aan de samenleving zal (...) uitgebreider en sneller uitleg moeten worden gegeven over misdrijven die onderwerp vormen van publieke discussie.’ Met enig gevoel voor overdrijving wordt geconcludeerd: ‘het OM heeft niets te verbergen en mag niets verbergen’⁴². Bij diverse gelegenheden toonde de nieuwe voorzitter van het College van procureurs-generaal zich groot voorstander van een meer open houding.⁴³

De in *Perspectief op 2010* beloofde glasnost werd geconcretiseerd in een nieuwe *Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging*, die werd gepubliceerd in 2007.⁴⁴ Deze aanwijzing voorziet onder meer in een duidelijker afbakening tussen politie- en OM-voorlichting.⁴⁵ De nieuwe lijn is dat tot het moment van voorgeleiding aan de rechter-commissaris de woordvoering bij de politie ‘ligt’ en pas daarna naar het OM verschuift, al blijft het uitgangspunt dat het OM ten volle verantwoordelijk is voor de inhoud van de voorlichting.⁴⁶ Dit overigens zonder artikel 148 Sv nog te noemen – hetgeen een voorbeeld is van de veel minder in juridisch jargon geformuleerde tekst van deze nieuwe aanwijzing. Enigszins terloops wordt zo ook het moment waarop actief gecommuniceerd wordt vervroegd. Het uitgangspunt dat dit pas na de beslissing van de raadkamer kan, wordt hiermee immers verlaten.⁴⁷ Aan de hand van enkele voorbeelden wordt in een bijlage bij de aanwijzing vervolgens geïllustreerd hoe de voorlichting er verder uit moet komen te zien. Hieruit volgt dat enkele categorieën informatie – zoals de nationaliteit van een verdachte – die in de aanwijzing uit

40 Zie met name p. 136, in Beunders en Muller 2005. Zij komen tot deze conclusie op basis van correspondentie met OM-medewerkers en journalisten, zie daarover eerder voetnoot 28.

41 OM 2006, p. 10.

42 OM 2006, p. 10.

43 Vgl. bijvoorbeeld toespraken met de titel ‘Zwijgen is zilver, spreken is goud’, waarin toenmalig voorzitter Brouwer de nieuwswaardige en emotieopwekkende aard van het strafrecht omarmde, zie Van de Pol 2007, p. 48.

44 *Strct.* 2007, 202, p. 28.

45 In de Aanwijzing uit 2002 stond nog dat de overgang van politie naar OM ‘verschilt per parket’, zie *Strct* 2002, 140.

46 De Aanwijzing zegt voorts dat in ‘geruchtmakende’ zaken politie en OM ‘samen optrekken’. Wanneer een zaak precies ‘geruchtmakend’ is wordt dan weer niet echt uitgewerkt, volstaan wordt met de omschrijving dat dit het geval kan zijn doordat betrokken personen ‘om een of andere reden in het oog springen’ of omdat de zaak ‘in ernstige mate van de dagelijkse praktijk afwijkt’. Waar de grens ligt tussen gewone mediavorlichting – waarbij immers altijd al sprake zal zijn van zaken die om een of andere reden in het oog van de media springen – en voorlichting over ‘geruchtmakende’ zaken, blijft zo onduidelijk.

47 Met de heropening van de mogelijkheid dit reeds in dit stadium te melden, keert echter niet de instructie terug hierbij ook steeds te vermelden dat schuldvaststelling eerst aan de rechter is.

2002 nog ‘in beginsel niet’ zouden worden gedeeld, nu wel – althans onder omstandigheden – mogen worden verstrekt, bijvoorbeeld om een onjuist beeld in de media te corrigeren. De voorbeelden die het OM in een bijlage bij de aanwijzing geeft zijn overigens niet klip en klaar, waardoor nog altijd niet heel duidelijk is wat het OM in het vervolg wil gaan delen.⁴⁸ Heel groot hoeven de verschillen in de praktijk bovendien niet te zijn, het uitgangspunt ‘in beginsel niet’ hoeft in de praktische toepassing immers niet anders uit te werken dan ‘wel, mits vanwege een goede reden’.

Het is dan ook vooral de toon die de muziek maakt in de nieuwe aanwijzing. Bespiegelingen over de verhouding tussen de WOB en de Wbp zijn, in vergelijking met de Aanwijzing uit 2002, ondergebracht in een gemarginaliseerd ‘juridisch kader’, terwijl beschouwingen over het ‘vertrouwen van de burger in OM en politie’ en de wenselijkheid van een ‘open communicatie’ veel prominenter zijn gepositioneerd.⁴⁹ Bovendien klinkt in alles door dat het OM in de startblokken wordt gezet de voorlichting grondig en grootschalig te organiseren. Zo vallen uitgebreide verhandelingen over op te starten (interne) overlegstructuren te lezen,⁵⁰ net als een nauwkeurig omschreven protocol waarin geregeld wordt wanneer de voorlichting moet worden gevoerd door persofficieren en onder welke omstandigheden voorlichting door – onder anderen – woordvoerders, zaaksofficieren of de hoofdofficier kan plaatsvinden. Intussen blijft de nagestreefde ‘open communicatie’ wel aan grenzen gebonden. Net als in *Perspectief op 2010*, waarin stond dat het ‘sleutelbegrip’ de ‘zakelijke toelichting’ is,⁵¹ schrijft de Aanwijzing uit 2007 meermaals een ‘zakelijke toonzetting’ en ‘open communicatie’ voor en verklaart het expliciet dat ‘spindoctoring’ niet ‘past (...) binnen het communicatiebeleid.’⁵² Wel komt – om niet geëxpliciteerde redenen – in deze aanwijzing voor het eerst het voorschrift te vervallen dat het OM zich niet in strafrechtelijk kwalificerende termen over een verdachte uitlaat.

De aanwijzing uit 2007 is in 2012 vervangen door een nieuwe *Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging*. Deze aanwijzing houdt ten opzichte van haar voorloper uit 2007 weliswaar enkele veranderingen in, maar stelt

48 Zo schrijft de aanwijzing voor dat onjuiste berichtgeving over ‘Marokkaanse jongeren’ zou moeten worden gecorrigeerd indien de betrokken verdachten de Nederlandse nationaliteit zouden hebben (‘voorbeeld 1’). Over wat zou moeten worden gedaan bij de in de praktijk juist bij deze groep veel voorkomende situatie van een dubbele nationaliteit – in welk geval berichtgeving over ‘Marokkaanse jongeren’ niet onjuist maar wel onvolledig is – wordt dan weer geen instructie gegeven.

49 *Stcrt.* 2007, 202, p. 28.

50 Nieuw is bijvoorbeeld het voorschrift dat er overleg plaatsvindt tussen voorlichters van het OM en voorlichters van andere actoren binnen de ‘driehoek’ – waarmee de Aanwijzing overigens verder rijkt dan waar het OM zelf over gaat.

51 OM 2006, p. 10.

52 In een voetnoot definieert de Aanwijzing *spindoctoring* als ‘de waarheid zó brengen dat je hem als het ware “spint”: verdraait op een manier die voor jou het voordeligst is, m.a.w. spindoctoring is een bepaalde manier van duiding geven aan een bericht’. Zie *Stcrt.* 2007, 202, p. 28.

de aard van het voorlichtingsbeleid niet meer wezenlijk ter discussie.⁵³ De voornaamste aanleiding voor een geactualiseerde aanwijzing lijkt de opkomst van sociale media en een dieper besef van het karakter van het internet te zijn geweest.⁵⁴ Geëxpliciteerd wordt dat het OM een verantwoordelijkheid heeft voor 'hoge normen van zorgvuldigheid', mede 'vanwege het permanente karakter van internet, waarop elke berichtgeving uiteindelijk terechtkomt.'⁵⁵ Omdat de aanwijzing uit 2012 het geldend beleidskader bood ten tijde van het empirisch onderzoek, wordt op de tekst van dit document in de hiernavolgende paragraaf nog dieper ingegaan.⁵⁶

De hierboven beschreven ontwikkeling is samengevat in tabel 8.1. Wanneer iets meer afstand tot die tabel wordt genomen, kan de ontwikkeling van het voorlichtingsbeleid van het OM worden samengevat in drie perioden. Een eerste periode (tot 1990) waarin centraal beleid ontbrak, een tweede waarin sprake was van steeds wisselend beleid (tot 2007) en tot slot de huidige periode, waarin de discussie in het voordeel van openbaarheid lijkt te zijn beslecht. Bij dit alles moeten wel enkele kanttekeningen geplaatst worden: de beleidsdocumenten – eerst richtlijnen en later aanwijzingen geheten – leggen wisselende accenten en niet steeds is duidelijk wat het lot is van een voornemen dat in een eerder document nog met de nodige omhaal van woorden werd aangekondigd maar waarover in een volgend document wordt gezwegen. Misschien was het voorschrift vervallen, misschien was het zo vanzelfsprekend geworden dat niemand er kwaad in zag de overweging te schrappen. Een volgende complicatie is dat niet altijd even duidelijk is wat in een beleidsdocument prescriptief en wat descriptief is bedoeld. Soms beoogt een beleidsdocument duidelijk een breuk met een eerdere praktijk te markeren – de aanwijzingen uit 1990, 2002 en 2007 zijn hiervan de meest in het oog springende voorbeelden – maar het komt ook voor dat een beleidsdocument vooral geschreven lijkt te zijn om een zich reeds ontwikkelde praktijk als het ware te codificeren. Van dit laatste lijkt de Aanwijzing uit 2012 het beste voorbeeld. Van belang bij dit alles is dat dergelijke beleidsdocumenten natuurlijk nooit een (volledig) beeld geven van de empirische realiteit.

53 *Strct.* 2012, 8161.

54 In een eerder stadium was het OM al begonnen met *Twitter*. Het *Jaarbericht 2010* verklapt het bestaan van een beleidslijn voor de inzet van sociale media als *Twitter* per december 2010. 'Twitter past bij communicatie OM', maar de 'afsprake' is dat alleen 'zakelijk' zal worden getwitterd.

55 *Strct.* 2012, 8161, p. 2.

56 Na afloop van het empirisch onderzoek, in september 2020 zag een nieuwe *Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging* het licht (*Strct.* 2020, 44879). Aan het eind van dit hoofdstuk, in paragraaf 8.13, wordt nog kort stilgestaan bij de veranderingen in deze aanwijzing en aan wat dit mogelijk betekent voor de voorlichtingspraktijk.

Tabel 8.1: veranderingen in voorlichtingsbeleid OM

Jaar	Bron	Juridisch kader	Belangrijkste actoren voorlichting	Interne regievoering	Externe regievoering (politie, bestuur)	Toonzetting	Strekking & sleutelbegrippen
Tot 1990	Geen beleid	-	-	-	-	-	Geleidelijke maar schoksgewijze openstelling
1990	<i>Stcrt.</i> 1990, 161	WOB	Persofficier	Persofficier centraal, consultatie hoofdofficier en soms arrondissements-PG voorgeschreven	Gezag over politie ex art 148 Sv uitgangspunt.	Restrictief	Voor het eerst centraal beleid; aanscherping; introductie interne en externe regiestructuur
1992	<i>Stcrt.</i> 1992, 86	WOB	Persofficier	Arrondissements-PG sneller betrokken	<i>Onveranderd t.o.v. 1990</i>	Restrictief	Aanscherping interne regiestructuur
1998	<i>Stcrt.</i> 1998, 17	WOB	Persofficier	<i>Onveranderd t.o.v. 1992</i>	<i>Onveranderd t.o.v. 1992</i>	Open	Introductie beginsel 'openbaar, tenzij'
2002	<i>Stcrt.</i> 2002, 140	WOB & Wbp	Voorlichters & persofficier	Voorschrift voor werkwijze op parket: met hoofdofficier, persofficier en voorlichters	Art. 148 Sv nog steeds uitgangspunt, maar praktijk 'verschilt per parket'	Restrictief	Uitholling beginsel 'openbaar, tenzij...'
2007	<i>Stcrt.</i> 2007, 202	WOB & Wbp	Voorlichters & persofficier	<i>Onveranderd t.o.v. 2002</i>	Art. 148 geschrapt, maar verantwoordelijkheid OM blijft uitgangspunt. Voor het eerst ook aandacht voor overleg met voorlichters gemeente.	Open	Herleving streven naar daadwerkelijke openbaarheid; nadruk op herwinnen vertrouwen van de samenleving
2012	<i>Stcrt.</i> 2012, 8161	WOB & Wbp	Voorlichters & persofficier	Onder omstandigheden afstemming met PaG weer voorgeschreven	<i>Onveranderd t.o.v. 2007</i>	Open	Voor het eerst aandacht voor internet en sociale media in richtlijn

8.3 HET GELDEND BELEIDSKADER TIJDENS HET EMPIRISCH ONDERZOEK

In de vorige paragraaf is de historische ontwikkeling beschreven die tot een voorlopig einde kwam met de *Aanwijzing voorlichting opsporing en vervolging* van 2012. Omdat deze aanwijzing het geldend beleidskader bood ten tijde van het empirisch onderzoek wordt hieronder nog iets uitgebreider op de inhoud van deze aanwijzing ingegaan. In het vervolg van deze studie zal ook steeds wanneer over de Aanwijzing voorlichting wordt gesproken, deze aanwijzing worden bedoeld.

Wie zoekt naar harde grenzen aan wat wel mag en wat niet mag, zal er in deze Aanwijzing voorlichting weinig vinden. Het document schetst veel uitgangspunten maar ook veel mogelijkheden daarvan af te wijken en dus per saldo vooral veel discretionaire ruimte. De enige twee grenzen die worden gesteld aan de voorlichting zijn het 'onderzoeksbelang' en de 'privacy van betrokkenen'.⁵⁷ Dit laatste wordt nader uitgewerkt aan de hand van de Wbp. Relatief streng is de Aanwijzing voorlichting voor wat betreft het verstrekken van informatie over een aangehouden verdachte. Geslacht, leeftijd en woonplaats is de enige informatie die steeds mag worden verstrekt. Zijn godsdienst, levensovertuiging, ras, politieke gezindheid, gezondheid, seksuele leven en lidmaatschap van een vakvereniging mogen openbaar gemaakt worden 'indien de verstrekking kennelijk geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer'.⁵⁸ Wanneer dit zoal het geval is, vermeldt de aanwijzing niet. Het beroep en de nationaliteit van een verdachte mogen in beginsel niet worden gemeld, maar ook op dit uitgangspunt kan een uitzondering gemaakt worden: namelijk dan wanneer een verband bestaat met het delict of, in het geval van de nationaliteit ook, gezien 'de impact van het delict op de samenleving'.⁵⁹ Dit houdt overigens allemaal geen wijziging in ten opzichte van de aanwijzing uit 2006. Voor het verstrekken van gegevens over andere bij het strafproces betrokkenen – getuigen, slachtoffers en nabestaanden – schrijft de Aanwijzing voorlichting niets anders voor dan dat steeds een belangenafweging moet plaatsvinden 'tussen het belang van openbaarheid en het belang van deze betrokken partijen'.⁶⁰

Ook voor wat betreft de institutionele taakverdeling tussen wat aan de politie of de gerechten wordt overgelaten en wat het OM zelf doet, alsmede over de momenten waarop voorlichting plaatsvindt, laat de Aanwijzing voorlichting alle ruimte. Vanaf de voorgeleiding van een verdachte aan de rechter-commissaris is het OM de eerst aangewezen voor de voorlichting, maar ook dan 'kan er (...) nog steeds een belangrijke rol voor de politie weggelegd zijn in de communicatie met de pers.' Beslissingen van de rechtbank behoren volgens de Aanwijzing 'formeel' door de rechtbank te

57 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 2.

58 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 3.

59 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 3.

60 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 4.

worden gemeld, 'maar in de praktijk is het vaak het OM dat de feitelijke beslissing desgevraagd aan de pers meldt.'⁶¹ Op welk moment in het strafrechtelijk onderzoek het OM precies het zwaartepunt van de voorlichtingsactiviteiten ziet – bijvoorbeeld bij de aanhouding, op een ander moment in het voorbereidend onderzoek, ter zitting of pas na de einduitspraak – zwijgt de tekst van de Aanwijzing voorlichting. De aanwijzing stelt dat melding 'kan' worden gemaakt van een aanhouding, een toelichting 'kan' worden gegeven op een vordering tot voorlopige hechtenis en melding 'kan' worden gemaakt van een afdoeningsbeslissing. Het geven van een toelichting op het requisitoir is volgens de aanwijzing zelfs 'vanzelfsprekend'. Maar niks moet en nergens staat welk moment de voorkeur geniet.⁶²

Enkele concrete aanpassingen ten opzichte van de vorige aanwijzingen springen nog wel in het oog. De aansporing voor een 'zakelijke toonzetting' is uit de Aanwijzing geschrapt, evenals de instructie dat het OM zich niet mag inlaten met '*spindoctoring*'. Ook is nieuw dat bij het maken van keuzes in welke zaken door de voorlichting worden uitgelicht (voor zich spreekt dat dit niet bij alle zaken kan gebeuren), niet alleen de 'maatschappelijke onrust' die een zaak teweegbrengt of kan brengen leidend is, maar ook de samenhang tussen 'beleid en praktijk' een rol mag spelen.⁶³ Hiermee wil het OM bevorderen dat 'de burger' in staat gesteld wordt zich een 'adequaat beeld' te vormen van het beleid van het OM;⁶⁴ op deze manier moeten ook 'landelijke en lokale beleidsprioriteiten' aan de hand van concrete strafzaken worden geïllustreerd.⁶⁵ Eén van die prioriteiten wordt nog aan een bijzonder regime onderworpen: het OM draagt zichzelf op de afdoening van strafzaken waarin sprake is van agressie of geweld tegen een functionaris met een publieke taak (binnen de muren van het OM aangeduid als 'VPT-criminaliteit'⁶⁶) 'actief' te melden.

Ook ziet een nieuwe procedure het licht: onder omstandigheden mag het OM aan journalisten die daarom verzoeken geanonimiseerde tenlasteleggingen versturen, voorafgaand aan een zitting.⁶⁷ Als laatste inhoudelijke wijziging valt op dat de hiërarchische lijn weer iets lijkt te worden aange trokken. 'Maatschappelijk gevoelige zaken die grote belangstelling kunnen ondervinden', moeten nu ook gemeld worden aan de persvoorlichter van

61 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 5.

62 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 7.

63 Referenties aan 'maatschappelijke onrust' komen in de Aanwijzing voorlichting uit 2007 weliswaar niet voor, maar hieraan moet waarschijnlijk geen betekenis worden toegekend. Aangenomen mag worden dat dit ook in 2007 al een centrale rol speelde bij het wel of niet kiezen voor (actieve) persvoorlichting.

64 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 2. Zie hierover ook Lindeman 2017, p. 91.

65 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 2. Zie hierover ook Lindeman 2017, p. 91.

66 Een afkorting die staat voor 'veilige publieke taak'. Zie hierover nader § 8.10.1.

67 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 6. De Aanwijzing voorlichting overweegt dat er een praktijk is gegroeid waarin 'de Rechtspraak' zittingslijsten ter inzage legt. 'Als een journalist naar aanleiding van informatie uit de zittingslijsten om de tenlastelegging van een concrete verdachte verzoekt, kan het OM (...) de geanonimiseerde tenlastelegging aan de journalist mailen.'

het Parket-Generaal. Voor beide veranderingen in de aanwijzing geldt echter dat onduidelijk is in hoeverre dit ook voor die tijd al praktijk was, of dat werkelijk nieuw beleid wordt afgekondigd. Voor het overige bevat de nieuwe Aanwijzing voorlichting nog enkele wijzigingen die als cosmetisch kunnen worden beschouwd. Zo wordt de voorlichting in de sleutel geplaatst van de slagzin die een jaar eerder in *Perspectief op 2015*⁶⁸ al was geïntroduceerd: het streven naar een ‘zichtbaar, merkbaar en herkenbaar OM’.⁶⁹

Wanneer de balans wordt opgemaakt en gezocht wordt naar een antwoord op de vraag hoe de Aanwijzing voorlichting uit 2012 zich verhoudt tot haar voorgangers, is wellicht het eerste wat opvalt dat het pleit hierin lijkt te zijn beslecht ten gunste van een relatief open voorlichtingsbeleid. Wanneer deze aanwijzing vervolgens wordt vergeleken met de Richtlijn voorlichting uit 1998 en de Aanwijzing voorlichting uit 2007 – de twee andere die een duidelijk open toonzetting kenden – kan worden geconcludeerd dat in de Aanwijzing voorlichting uit 2012 vrijwel geen sprake is van instructienormen die een tegenwicht kunnen bieden aan (te) voortvarende voorlichting. De norm dat het OM zich onthoudt van in strafrechtelijke zin kwalificerende bewoordingen valt niet in de Aanwijzing 2012 terug te vinden, net zomin als een instructie dat in de voorlichting moet worden benadrukt dat een uiteindelijk oordeel over de schuld aan de rechter is. Ditzelfde geldt voor de norm dat voorlichting een zakelijke toonzetting kent en geen sprake zal zijn van *spindoctoring*, normen die ten opzichte van de aanwijzing uit 2007 zijn komen te vervallen. Door het ontbreken van een dergelijk complement is deze Aanwijzing ten opzichte van haar voorgangers relatief eenzijdig.

Al met al maakt de Aanwijzing voorlichting veel mogelijk, maar ze schept weinig duidelijkheid en stelt vooral weinig grenzen. Aldus laat de Aanwijzing voorlichting de precieze gang van zaken over aan de praktijk. Dit onderstreept opnieuw de potentiële meerwaarde van empirisch onderzoek.

8.4. METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING

Bij aanvang van het empirisch onderzoek naar de voorlichtingspraktijk van het OM stuurden twee doelen de keuzes voor welke methoden van onderzoek zouden worden gebruikt. Eerst moest de voorlichtingspraktijk

68 Dit document was de opvolger van het vijfjarenplan *Perspectief op 2010*. Nadien is deze vorm van beleidsontwikkeling verlaten. Tijdens de looptijd van het onderzoek circuleerde nog wel een – niet gepubliceerd – document dat de naam *OM2020* droeg en werd op het Parket-Generaal gewerkt aan een beleidsplan met de werktitel *Perspectief op 2022*. Dit document was op het moment van afronding van dit onderzoek nog niet verschenen.

69 Reeds in dat document werd het ‘zichtbaar’ maken van het OM in verband gebracht met het bestendigen van de lopende ‘communicatie met de samenleving.’, Zie OM 2011, p. 8. In de nieuwe Aanwijzing voorlichting keert dit binnen het OM *en vogue* geraakte woord enkele malen terug.

in beeld worden gebracht, vervolgens zou het daaruit naar voren komende beeld gerelateerd moeten kunnen worden aan het beoordelingskader. Het tweede doel werpt zijn schaduw vooruit in die zin dat het van betekenis is voor de wijze waarop aan het eerste doel invulling moet worden gegeven: om de praktijk te kunnen evalueren is een rijke, 'dikke' beschrijving van de praktijk nodig. Tegen deze achtergrond is als raamwerk voor het empirisch onderzoek gekozen voor de open benadering van de gevalstudie. Die keuze wordt hieronder eerst verantwoord (§ 8.4.1). In een volgende paragraaf worden de technieken van onderzoek besproken (§ 8.4.2). Daarna is aandacht voor de manier waarop de verzamelde data zijn geregistreerd en geanalyseerd (§ 8.4.3). In een afzonderlijke paragraaf wordt vervolgens gereflecteerd op de gehanteerde methodologie en hieraan inherente bedreigingen voor de kwaliteit van het onderzoek (§ 8.4.4). Mede in het licht van deze reflecties is tegen het einde van de dataverzameling besloten tot het organiseren van twee focusgroepen. In een aparte paragraaf wordt die keuze beargumenteerd en de wijze van uitvoering uiteengezet (§ 8.4.5). Deze methodologische verantwoording wordt afgesloten met een paragraaf over de wijze van opslag van de data en het aan dit onderzoek verbonden *Datamanagementplan* (§ 8.4.6).

8.4.1 De methode van onderzoek: de gevalstudie

Kenmerkend voor de methode van de gevalstudie is dat diverse technieken van dataverzameling worden gecombineerd, waarbij de keuze voor welke technieken wanneer worden ingezet afhankelijk is van het 'geval' – dus het verschijnsel, de collectiviteit of organisatie – dat wordt bestudeerd.⁷⁰ De drie meest gebruikte technieken zijn documentanalyse, interviews en observaties.⁷¹ Daardoor vertoont het archetype van de gevalstudie enige overlap met de methode participerende observatie. Kenmerkend voor deze methode worden immers de technieken observeren, interviewen, luisteren 'naar wat gezegd wordt' en documentanalyse genoemd.⁷² Typerend voor zowel de gevalstudie als participerende observatie is daarnaast dat niet op voorhand wordt beperkt tot een select aantal technieken, maar dat gaandeweg het onderzoek, afhankelijk van wat op het pad komt, besloten wordt welke techniek wanneer aangewezen is.⁷³

Een aantal argumenten maakte dat voor de onderhavige thematiek de open benadering van een gevalstudie aangewezen was en dat het voorts voor de hand lag om bij de aanvang van deze gevalstudie de methodologische invulling te modelleren naar de technieken die ook eigen zijn aan

70 Leys, Zaitch en Decorte 2017, p. 162.

71 Leys, Zaitch en Decorte 2017, p. 180.

72 Zaitch, Mortelmans en Decorte 2017, p. 274; Simon Thomas 2019, p. 2.

73 Vgl. de passage over de flexibiliteit van de gevalstudie in Leys, Zaitch en Decorte 2017, p. 163 en ten aanzien van de participerende observatie Zaitch, Mortelmans en Decorte 2017, p. 282.

de participerende observatie. Ten eerste is tot nog toe weinig bekend over de voorlichtingspraktijk van het OM.⁷⁴ Er bestaat geen eerder empirisch onderzoek, waardoor het moeilijk was vooraf concrete verwachtingen te formuleren die zouden kunnen worden getoetst. Een open benadering leent zich goed voor zo'n onontgonnen onderzoeksveld.⁷⁵ Een argument dat in het verlengde hiervan ligt is dat de catalogus van technieken die de methode van de participerende observatie biedt, bij uitstek geschikt is voor wat wel wordt aangeduid als *thick description*: het nauwgezet, gedetailleerd in kaart brengen van een bepaalde praktijk.⁷⁶ Dit sluit goed aan bij het doel het empirisch onderzoek zo vorm te geven dat naderhand analyse en evaluatie mogelijk is. Een volgend argument is dat door de combinatie van technieken tal van mogelijkheden tot triangulatie en daarmee tot het verifiëren en falsificeren van gegevens ontstaan.⁷⁷ Hierdoor kan een hoge mate van interne validiteit worden verkregen. Het nadeel dat typisch kleeft aan dit type onderzoek – een beperkte externe validiteit – kan bovendien worden gerelativeerd omdat het in dit onderzoek om een relatief kleine onderzoekspopulatie gaat en niet beoogd wordt om uitspraken te doen die gegeneraliseerd kunnen worden naar – bijvoorbeeld – andere actoren in de strafrechtspleging.

Om deze redenen is voor het doel van deze gevalstudie toestemming verzocht voor het uitvoeren van participierend-observatieonderzoek bij de voorlichtingsafdelingen van het OM. Hiervoor is door het College van procureurs-generaal in de zomer van 2018 toestemming gegeven. Vanuit het Parket-Generaal zijn daarop vijf arrondissementsparketten benaderd, waarvan drie parketten hebben aangegeven aan dit onderzoek te willen meewerken.⁷⁸ Mede om het risico op (zelf)selectie dat uit deze gang van zaken volgt te ondervangen, is ook enig onderzoek verricht op het Parket-Generaal (waarover hieronder meer).⁷⁹

8.4.2 Technieken van onderzoek en bronnen van informatie

Tijdens de uitvoering van deze gevalstudie zijn uiteindelijk meerdere technieken gecombineerd. Op twee van de drie parketten is gedurende zes

74 Voor de voorlichtingspraktijk is zijdelings enige aandacht in Lindeman 2017, p. 153-156.

75 Vgl. Zaitch, Mortelmans en Decorte (2017, p. 279), die hierin een reden zien om voor participierend observatie-onderzoek te kiezen.

76 Zie bijv. Leys, Zaitch en Decorte 2017, p. 181, voor de gevalstudie en Zaitch, Mortelmans en Decorte 2017, p. 259, voor de participerende observatie.

77 Vgl. Zaitch, Mortelmans en Decorte 2017, p. 283.

78 Twee van de door het Parket-Generaal benaderde parketten hadden geen interesse in medewerking. In het toestemmingsverzoek is gevraagd om onderzoek te mogen verrichten op drie – in overleg te bepalen – arrondissementsparketten.

79 Op het PaG werd bevestiging gevonden voor wat uit het onderzoek op de drie parketten al waarschijnlijk had geleken: de voorlichting kenmerkt zich door een hoge mate van vrijheid en improvisatie (zie uitgebreider in het vervolg van dit hoofdstuk). Dit relativeert het risico van selectie: ook als op niet onderzochte parketten weer (net) iets anders invulling wordt gegeven aan die vrijheid, doet dat aan deze conclusie immers niets af.

maanden in beginsel wekelijks verbleven, op het derde parket minder regelmatig. Omdat al snel bleek dat de persvoorlichter de centrale figuur is in de persvoorlichting is ervoor gekozen om tijdens het onderzoek in de eerste plaats de persvoorlichters te volgen.⁸⁰ Op elk van de drie onderzochte parketten werkten er hiervan twee. Verspreid over de onderzoeksperiode zijn in totaal 53 semigestructureerde interviews afgenomen met deze persvoorlichters, 13 keer zijn zij gevolgd bij hun activiteiten tijdens en rondom een strafzitting. Tijdens al deze activiteiten vond ook interactie plaats tussen persvoorlichters en andere relevante actoren: op de kamers van persvoorlichters kwamen (pers)officiëren van justitie, leden van de parketleiding en andere medewerkers binnen, ging de telefoon, werden persberichten en tweets verstuurd en werd hier door anderen op gereageerd. Rondom strafzittingen spraken persvoorlichters met – in totaal – enkele tientallen journalisten, overlegden zij met tientallen zaaks- en persofficiëren en werd incidenteel ruggespraak gehouden met andere betrokkenen op het parket.⁸¹

Naast voorgaande vormen van dataverzameling heeft drie keer een afzonderlijk gesprek met een of meer leden van de parketleiding plaatsgevonden over de thematiek van dit onderzoek, is drie keer een overleg in het kader van het ‘protocol maatschappelijke onrust’ bijgewoond,⁸² is – naast hetgeen toch al voorviel tijdens de hiervoor besproken observatiemomenten – vier keer deelgenomen aan een speciaal ingelast overleg over een te voeren mediastrategie, is in de marges rondom strafzittingen met acht zaaks- of persofficiëren gesproken en is eenmaal een bewonersbijeenkomst bijgewoond waar het OM belangstellenden informeerde over een lopend strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast is drie keer een bezoek gebracht aan het Parket-Generaal. Eenmaal voor een interview, eenmaal is een dag lang het ‘*Socialmediateam*’⁸³ geobserveerd en zijn de leden hiervan, alsmede twee toen aanwezige persvoorlichters van het Parket-Generaal gesproken, en eenmaal is een landelijke ‘voorlichtersdag’ bezocht – een dag waarop in totaal 24 bij de voorlichting betrokken medewerkers van het OM aanwezig waren. In totaal is 124:55 uur, verspreid over 65 dagen in een periode van 8 maanden, op een parket of rechtbank verbleven.⁸⁴

Daarnaast is een groot aantal (in totaal 158) documenten bestudeerd. Dit betrof onder meer documenten die tijdens de observaties van belang bleken en om die reden werden opgevraagd ten behoeve van nadere data-

80 Zie meer over de figuur van de persvoorlichter § 8.6.1.

81 Al deze gebeurtenissen zijn geobserveerd en zo meegenomen in de dataverzameling. Gezien de wisselende samenstellingen – het in- en uitlopen van mensen, gesprekken die dan weer één op één en dan weer in groepen van wisselende samenstelling plaatsvonden – en de wisselende duur van (telefoon)gesprekken en *ad hoc*-overleggen kan niet gepreciseerd worden om hoeveel personen of momenten dit ging.

82 Zie hierover § 8.9.1. Tijdens dit ‘bijwonen’ is in de regel minimaal geparticipeerd, in die zin dat niet is meegesproken over een te voeren strategie. Zie over de mate van participatie in algemene zin hieronder nog in § 8.4.4.

83 Zie hierover nader § 8.6.5.

84 Zie een grofmazig logboek van deze verblijven in de bijlage § 13.8.1.

analyse. Hieronder waren voorbereidingsdocumenten waarin een communicatiestrategie werd bepaald, weekagenda's voor mediagevoelige zaken, een door het Parket-Generaal afgenomen onderzoek naar tevredenheid onder journalisten en nog veel meer. Ook is gedurende de onderzoeksperiode voor alle drie de parketten onderzocht wat uiteindelijk in de media verscheen en is alles geanalyseerd wat door deze parketten aan persberichten werd uitgestuurd en op sociale media werd geplaatst. Daarnaast is nog een uitstapje naar de voorlichtingspraktijk van de gerechten gemaakt. Hoewel bij aanvang van het onderzoek het voornemen was dit niet bij dit onderzoek te betrekken, bleek dat het niet goed mogelijk was een compleet beeld te krijgen van de OM-persvoorlichting zonder enig begrip van de werkwijze van de gerechten. Dit is namelijk van wezenlijk belang voor de informatiepositie van journalisten en daarmee voor de praktijk waartoe het OM zich moet verhouden.⁸⁵ Tot slot is rondom strafzittingen met enkele tientallen journalisten gesproken, soms één op één en soms met meerdere journalisten tegelijk, om zo inzicht te krijgen in hun belevingswereld.

Als criterium voor het beëindigen van deze vorm van dataverzameling gold het 'verzadigingspunt': het moment waarop nieuwe dataverzameling slechts marginale veranderingen in het beeld van de werkelijkheid teweegbracht.⁸⁶ Dit punt werd op 1 juli 2019 bereikt.

8.4.3 Dataverzameling en -analyse

Van alle observaties, telefoongesprekken en interviews zijn ter plekke handgeschreven notities gemaakt. In deze fase van het onderzoek is niet gewerkt met audio-opnamen. De handgeschreven notities vormen dus de meest ruwe onderzoeksdata. Deze zijn naderhand, zo snel mogelijk en in elk geval steeds op dezelfde dag, uitgewerkt in digitaal uitgeschreven veldnota's.⁸⁷ Deze veldnota's zijn vervolgens, net als relevante e-mails, documenten en overige geschriften, genummerd en bijgehouden in een logboek. Al deze documenten zijn geanalyseerd. Hiervoor is onder meer gebruik gemaakt van de coderingssoftware *Atlas-TI*. Hieronder wordt deze gang van zaken nader verantwoord.

Het proces van dataverzameling en -verwerking kan op een theoretisch niveau worden ingedeeld in drie fases: het bepalen welke data moeten worden verzameld, het daadwerkelijk verzamelen van die data en ten slotte het analyseren hiervan. Eigen aan gevalstudies is echter dat deze drie fases

85 Om die reden is ten behoeve van dit onderzoek toegang gevraagd en gekregen tot de digitale 'bestandenpostbus' van de rechtspraak en is telefonisch en per e-mail een en ander aan informatie opgevraagd over de (sterk wisselende) voorlichtingspraktijk van de drie voor dit onderzoek relevante rechtbanken. De bevindingen hiervan staan in § 8.9.2.

86 Mortelmans 2017a, p. 121-122.

87 Het zo snel mogelijk na het verlaten van 'de setting' voltooiën van de registratie wordt aanbevolen in de methodologische literatuur, vgl. Zaitch, Mortelmans en Decorte 2017, p. 297.

in elkaar overlopen.⁸⁸ Om te beginnen omdat het onvermijdelijk is dat bij het eerste interview of de eerste observatie al keuzes worden gemaakt: wat gevraagd en waarop gelet wordt – en dit de latere mogelijkheden voor analyse beïnvloedt. Ten tweede omdat al tijdens het verzamelen van de data bepaalde ideeën postvatten in het hoofd van de onderzoeker, die vervolgens de wijze waarop hij zich in de onderzoeksruijme beweegt beïnvloeden.⁸⁹ En ten derde omdat bij gevalstudies doorgaans al tijdens het verzamelen van de data een begin wordt gemaakt met de analyse. Zo kunnen voor de latere dataverzameling gerichtere keuzes worden gemaakt.⁹⁰ Gelet op de versmelting van dataverzameling en -analyse die van dit alles het gevolg is, wordt een en ander hieronder slechts op hoofdlijnen verantwoord. De meer inhoudelijke kant van de gedachteontwikkeling volgt door het hoofdstuk heen.

Bij aanvang van dit onderzoek is ten eerste (en hoofdzakelijk) onderzocht waar betrokken medewerkers van het OM zelf betekenis aan toekenden: aan wat zij als typerend voor hun werk of juist als uitzonderlijk beschouwden. In dit kader werd zoveel mogelijk datgene dat voor betrokkenen ertoe leek te doen genoteerd. Dit relatief open perspectief had als doel zo snel mogelijk een eerste schets van het onderzoeksveld te vormen. Daarnaast dienden als meer concrete lenzen hetgeen bekend was uit de vergelijking van de eerdere richtlijnen en aanwijzingen (zie § 8.2) en het geldend beleidskader in (§ 8.3). Zo is onderzocht in hoeverre de praktijk hiermee overeenstemt en hoe aan de kenmerkende vrijheid die het beleidskader laat, invulling werd gegeven. Ten slotte is natuurlijk steeds het beoordelingskader (zie hoofdstuk 7) in gedachte gehouden. De uiteindelijke bevindingen moeten immers aan dit beoordelingskader worden gerelateerd. Hoewel bovenstaande gezichtspunten richting gaven aan de dataverzameling, waren zij natuurlijk niet steeds expliciet onderwerp van gesprek. De gesprekken die gedurende het onderzoek op de parketten zijn gevoerd, gingen in de regel juist over en alledaagse en actuele kwesties – dit was dus steeds afhankelijk van het moment.

Zoals gebruikelijk is in kwalitatief onderzoek, was het niet mogelijk om alle verzamelde data in één keer aan de hand van een in eerste versie al volmaakt codeboek te coderen en te analyseren.⁹¹ Het coderen en analyseren van kwalitatieve onderzoeksdata geldt in de methodologische literatuur als een recursief proces waarin in verschillende cycli naar een meer

88 Vgl. Leys, Zaitch en Decorte 2017, p. 181: ‘van een strikte, sequentiële fasering van verzameling, ordening, reductie en interpretatie van de data is [bij een gevalstudie, LN] niet echt sprake.’

89 Dit heeft voordelen – zo kan gericht worden onderzocht – maar ook nadelen: methodologische risico’s die samenhangen met een niet meer onbevangen blik. Op die risico’s wordt hieronder in de hoofdtekst nog teruggekomen.

90 Vgl. opnieuw Zaitch, Mortelmans en Decorte, die schrijven (2017, p. 297): ‘bij participerende observatie [is] analyse “onderweg” nodig. De onderzoeker kan in de eerste plaats zijn gegevens analyseren met het oog op het verbeteren van zijn gegevensverzameling.’

91 Vgl. Saldaña 2010, p. 10: ‘Rarely anyone will get coding right the first time.’

adequate wijze van analyse wordt toegewerkt. Zo ging het ook in dit onderzoek. Over het algemeen wordt in de methodologische literatuur aangeraden deze exercitie te beginnen door te werken met relatief concrete codes die dicht bij de oorspronkelijke data blijven, om vanuit daar toe te werken naar het gebruik van meer abstracte codes, die dan weer dicht aanliggen tegen de uiteindelijke terminologie in de publicatie waar het onderzoek, als het goed is, in uitmondt.⁹² Hoeveel van deze cycli een onderzoeker voor zijn onderzoek nodig heeft verschilt van onderzoek(er) tot onderzoek(er).⁹³

In dit onderzoek waren uiteindelijk vier codeercycli nodig.⁹⁴ De volgorde hiervan was als volgt. Allereerst werden bij het maken van de handgeschreven notities en bij het uitschrijven hiervan in de naderhand uitgewerkte verslagen 'preliminaire codes' en aanvullende interpretaties opgeschreven, die als geheugensteun konden dienen bij de twee latere codeercycli.⁹⁵ Dit betroffen codes in de kantlijn van de tekst, waarvoor dus nog geen gebruik werd gemaakt van coderingssoftware. Grofweg halverwege de dataverzameling is een eerste integrale analyse van alle toen reeds verzamelde stukken uitgevoerd met behulp van het coderingsprogramma *Atlas-TI*. Dit was de tweede cyclus. Hierbij is de inhoud van de tekst leidend geweest. Deze relatief concrete codeerwijze wordt in de methodologische literatuur aangeduid als 'open' of 'initieel' coderen en was er vooral op gericht een eerste schifting aan te brengen.⁹⁶ Hoewel op deze manier dicht bij de tekst wordt gebleven en zo dus maar weinig aan het zicht wordt onttrokken, is een nadeel dat zo al snel een grote hoeveelheid aan codes ontstaat. Om dit vervolgens tot overzichtelijke proporties terug te brengen, zijn deze codes hierna geordend door ze te clusteren. Dit clusteren wordt in de literatuur wel aangeduid als 'axiaal' coderen.⁹⁷ Deze stap was de derde cyclus en resulteerde in zeven clusters van codes. Deze zeven clusters werden vervolgens omgedoopt tot 'hoofdcodes', de hieronder vallende codes tot 'subcodes'.⁹⁸ Na deze ordening van codes is, op basis van het toen herschreven codeboek, nog een laatste integrale data-analyse uitgevoerd. Hierin zijn alle documenten, notities en dergelijke, uiteraard met inbegrip van de data die in de tussentijd waren verzameld en in de eerste integrale analyse dus nog niet waren meegenomen, (opnieuw) gecodeerd. In deze

92 Vgl. Cope 2008, p. 226; Saldaña 2010, p. 10 e.v.; Decorte 2017, p. 481 e.v..

93 Zie opnieuw Saldaña 2010, p. 10; Decorte 2017, p. 481 e.v..

94 Dit is niet ongebruikelijk, zie Saldaña 2010, p. 10 e.v..

95 Zo wordt ook aanbevolen door Saldaña (2010, p. 17). Naar mate het onderzoek vorderde en bij de dataverzameling al een beter beeld bestond van de gehanteerde codes, is vaker gebruik gemaakt van dergelijke 'preliminaire codes'.

96 Deze werkwijze komt erop neer dat de oorspronkelijke tekst leidend is en steeds kort, in steekwoorden, aan elke relevant geacht woord, zin of alinea een of meer termen worden verbonden die geacht worden de kern van die passage te vatten. Vgl. Decorte 2017, p. 482; Cope 2008, p. 226; Saldaña 2010, i.h.b. p. 42.

97 Vgl. Decorte 2017, p. 490; Saldaña 2010, p. 159 e.v..

98 Deze werkwijze is geënt op Saldaña 2010, p. 11 e.v. Een in grote lijnen vergelijkbare werkwijze wordt aanbevolen door Decorte 2017, p. 490 e.v..

laatste fase, die wel 'selectief coderen' of 'theoretisch coderen' wordt genoemd, is niet primair de inhoud van de tekst leidend geweest, maar zijn de data vanuit het perspectief van de meer abstract geformuleerde hoofdcodes onderzocht.⁹⁹

Uiteindelijk zijn onderzoeksdata nooit helemaal in een rasterstructuur te dwingen. Daarom zijn, naast de zeven hoofdcodes en daarbinnen aangebrachte subcodes, nog drie hoofdcodes gereserveerd voor onderwerpen die hier niet in onder te brengen waren. De eerste hoofdcategorie was een restcategorie: gereserveerd voor onderwerpen die niet aansloten bij een van de bestaande hoofdcodes, maar waarvan het ook voorbarig leek om ze geheel niet van een code te voorzien (waardoor ze bij latere analyse immers onzichtbaar zouden worden). Er waren uiteindelijk 26 van dit soort onderwerpen. Daarnaast is aan 34 strafzaken die in dit onderzoek meer dan eens de revue passeerden een code gekoppeld. Deze codering diende vooral als vangnet: soms stond een bepaalde gebeurtenis in de analyse nog wel helder voor de geest, maar kon deze in de berg aan data niet gemakkelijk worden teruggevonden. Wanneer dan nog wel herinnerd werd in de context van welke strafzaak zich iets had afgespeeld, was dit een manier om het alsnog terug te vinden. Tot slot is nog een code gereserveerd voor gebeurtenissen die noopten tot reflectie op de gehanteerde methodologie. Hierbij kan gedacht worden aan situaties waarin de toegang tot het onderzoeksveld problematisch was, waarin – bijvoorbeeld doordat respondenten niet het achterste van hun tong leken te willen laten zien – zich mogelijke bedreigingen voor de kwaliteit van het onderzoek voordeden, of voor situaties waarin zich mogelijke onderzoeker-effecten voordeden. Het ging hierbij, kortom, om codes die van belang waren voor de hiernavolgende paragraaf.¹⁰⁰

8.4.4 Reflecties op de gehanteerde methodologie tijdens het observatieonderzoek

Hoewel de interne validiteit van participerend observatieonderzoek algemeen als hoog wordt gekwalificeerd, is zij ook kwetsbaar omdat alles afhangt van de interactie tussen onderzoeker en hetgeen wordt onderzocht. Daarnaast brengt de hier gehanteerde methode van onderzoek enkele inherente risico's met betrekking tot de betrouwbaarheid van de bevindingen met zich mee. Om die reden is tijdens het onderzoek regelmatig op mogelijke kwetsbaarheden gereflecteerd en zijn hier tijdens het onderzoek ook notities van bijgehouden. Hieronder worden eerst de mogelijke risico's

99 Tijdens deze verschillende codeercycli ging het verzamelen van data, en daarmee het toevoegen van te coderen bestanden aan het geheel, door. Vanzelfsprekend had het langzaam uitkristalliseren van een codeboek invloed op de wijze van dataverzameling en de manier waarop de latere verslagen zijn uitgewerkt. Hierin vallen bijvoorbeeld al veel meer preliminaire codes te vinden.

100 Het gehele codeboek is opgenomen in de bijlage § 13.8.2.

besproken en daarna de manieren waarop geprobeerd is deze te onder-
vragen.

In de literatuur wordt als eerste belangrijke bedreiging voor de interne validiteit van het type onderzoek waar het hier om gaat, gewezen op het risico dat onvoldoende toegang wordt verkregen. In dit verband wordt wel onderscheid gemaakt tussen formele toegang en informele toegang.¹⁰¹ De horde van formele toegang werd in dit onderzoek snel genomen door een daartoe strekkende brief van het Parket-Generaal. Informele toegang is een gevolg van de mate waarin de mensen die werkzaam zijn binnen het onderzoeksveld intrinsiek bereid zijn om mee te werken en de onderzoeker hun vertrouwen schenken. Dit laatste geldt over het algemeen als meer complex en dit onderzoek vormde geen uitzondering op die regel. Ten dele was dit een haast onvermijdelijk gevolg van het karakter van het onderzoeksveld. Mediagevoelige zaken zijn naar hun aard gevoelig en naarmate zij gevoeliger werden, bleken persvoorlichters – ondanks de gegeven formele toegang – meer terughoudend in het delen van informatie. Daar komt bij dat persvoorlichters zich niet snel iets zullen laten ontglippen wat zij niet van plan waren. Zij zijn het tegenovergestelde van een flapuit: getraind om voortdurend de grenzen te bewaken van wat ze wel en niet willen delen en bovendien gewend om zich te verstaan met mensen die hen juist zoveel mogelijk willen ontfutselen. Zij delen over het algemeen alleen informatie met de pers als zij hierin een duidelijk voordeel voor het OM zien.¹⁰² Deze attitude werkte soms door in hun omgang met wetenschappelijk onderzoek.

In dit onderzoek is op twee momenten expliciet aangegeven dat – ondanks de eerder verstrekte formele toegang – ten aanzien van een bepaalde strafzaak niet alles verteld zou worden.¹⁰³ Hierbij ging het overigens niet over keuzes in de voorlichting als zodanig maar om resultaten uit het strafrechtelijk onderzoek die te gevoelig waren om hierover in gesprek te gaan – maar hierdoor werd een zinvol gesprek over keuzes in de voorlichting ook onmogelijk. Daarnaast kwam het in het onderzoek een keer voor dat op een eerste moment al uitgebreid over een bepaald strafrechtelijk onderzoek was gesproken, maar enige tijd later de vork toch iets anders in de steel bleek te zitten.¹⁰⁴ Hierdoor ontstond het vermoeden dat men in het eerdere stadium niet het achterste van de tong had laten zien. Ten slotte kan sprake zijn geweest van een *dark number* aan geweigerde informele toegang.

101 Vgl. Simon Thomas 2019, p. 5.

102 Tijdens het onderzoek gaven voorlichters aan dat zij er op het eigen parket wel eens op worden aangekeken als informatie onbedoeld de buitenwereld bereikt. Wanneer een bepaald feit in het nieuws kwam zonder dat intern was besloten dat dit naar buiten mocht, werden zij wel eens als ‘eerste verdachte’ gezien (veldnota 180). Dit komt mede omdat iedereen op het parket weet dat persvoorlichters goede contacten hebben met journalisten.

103 Veldnota’s 151 en 180.

104 Veldnota 141.

Het kan zijn dat soms informatie is achtergehouden zonder dat dit op een of andere manier aan het licht is gekomen of had kunnen worden vastgesteld. Hierdoor is sprake van een zeker risico op selectie in de onderzoeksresultaten.

In het verlengde van het risico op selectie, had dit onderzoek te maken met een voortdurend risico op vertekening van de bevindingen, doordat de respondenten de zaken anders voorspiegelen dan zij zijn. Gaandeweg het onderzoek ontstond op diverse momenten het vermoeden dat hiervan sprake was. Dit was voor een belangrijk deel het gevolg van het karakter van de persvoorlichting en de daarin werkzame voorlichters. Persvoorlichters zien het als hun taak te waken over de reputatie van het OM en dit was een attitude die zij bij het meewerken aan wetenschappelijk onderzoek niet steeds leken te kunnen uitschakelen. Dit uitte zich onder meer in een sterke voorliefde voor het delen van succesverhalen. Over het algemeen praten persvoorlichters minder graag over mislukkingen, al waren er ook die hierin een iets luchtiger houding aan de dag legden. Een ander gegeven dat de resultaten soms vertroebelde was dat sommige persvoorlichters zich sterk met het OM leken te identificeren: bijvoorbeeld door zich met het OM te vereenzelvigen – door te spreken over ‘wij’ in plaats van ‘ik’ – of door bij het beargumenteren van bepaalde keuzes niet los te komen van de beleidstaal van het OM. Dit is een eigenschap die bij de activiteiten als woordvoerder wellicht van pas komt, maar voor de onderzoeker die geïnteresseerd is naar de verhalen achter bepaalde keuzes, is dit soms een moeilijk te slechten omkisting van waar de interesse werkelijk naar uitgaat.

Naast deze exogene bedreigingen voor de kwaliteit van het onderzoek, kleeft aan deze wijze van onderzoek het endogene risico van tunnelvisie. Hierbij gaat het om de mogelijke geneigdheid van een onderzoeker om bij het registreren en interpreteren van gebeurtenissen onbewust vooral oog te hebben voor onderdelen van de werkelijkheid die eerder bestaande gedachten bevestigen, terwijl hij onderdelen die hiermee op gespannen voet staan over het hoofd ziet.¹⁰⁵ Dat hiervan sprake kan zijn, is enerzijds het gevolg van het feit dat, zoals hiervoor aan de orde kwam, bij dit type onderzoek de dataverzameling en -analyse elkaar over en weer beïnvloeden (en elkaar dus ook in een bepaalde richting kunnen versterken), en anderzijds van de altijd interpretatieve aard van kwalitatieve onderzoeksmethoden. Dit zou in de eerste plaats als een gevaar voor de interne validiteit kunnen worden opgevat – want hierdoor zou de ‘waarheid’ anders kunnen worden gerepresenteerd dan ze in werkelijkheid is – maar ook als een gevaar voor de betrouwbaarheid van de data kunnen worden gezien, omdat de onderzoeksresultaten te zeer samenhangen met één onderzoeker en niet

105 Vgl. Crombach (2017), die als aanverwante processen de *confirmation bias*, *belief perseverance* en cognitieve dissonantie beschrijft.

gereproduceerd zouden kunnen worden wanneer een andere onderzoeker, onder dezelfde omstandigheden, hetzelfde onderzoek zou verrichten.¹⁰⁶

Getracht is voornoemde risico's op diverse manieren te ondervangen. De regelmatige aanwezigheid op de parketten zal vermoedelijk geholpen hebben bij het verkrijgen van informele toegang. Gaandeweg ontstond enig gevoel voor wat hiervoor nodig was. Zo bleek bijvoorbeeld dat persvoorlichters het zelf belangrijk vinden dat ze goed op de hoogte zijn van al hetgeen aan voor het OM relevante publicaties verschijnt in de media (boulevard- en sensatiepers meegerekend). In het verlengde daarvan leken zij het te waarderen wanneer hun gesprekspartner ook met alle hierin terug te vinden buitenissigheden bekend was, dit gaf de gesprekken de sfeer mee van een gesprek tussen goede verstaanders. Het doornemen van alle mogelijke (regionale) media werd daarom onderdeel van de voorbereiding op ieder bezoek aan het OM. Los van dit soort lessen die gaandeweg het onderzoek werden opgedaan (en tot aanpassingen in de voorbereiding aanleiding gaven) zal ook het tijdsverloop hebben geholpen bij het verkrijgen van informele toegang.¹⁰⁷ Gaandeweg leken de vele contactmomenten hun vruchten af te werpen en werd minder vaak met meel in de mond gepraat. Nadat het onderzoek enkele maanden liep, gaf een persvoorlichter bijvoorbeeld wel eens toe het met een bepaald media-optreden zelf niet eens te zijn geweest ('maar [de hoofdofficier] wilde het heel graag'),¹⁰⁸ of dat zijn eigen mening 'helemaal niet OM-beleid' was – maar dat het nu eenmaal moest zoals het ging.¹⁰⁹ Ook werd – in tegenstelling tot in het begin – vanaf een zeker moment wel toegegeven dat een bepaalde dynamiek in de media was 'onderschat', of dat een rommelig mediabeeld het gevolg was van verkeerd gelopen zaken op het eigen parket.¹¹⁰

Met betrekking tot het risico van selectie geldt dat dit juist door de aard van participierend-observatieonderzoek kan worden gerelativeerd. Tijdens de observaties ging het alledaagse leven op de parketten immers gewoon door. De kamers¹¹¹ van persvoorlichters bleken een zenuwcentrum waar voortdurend de telefoon gaat en mensen binnenlopen; waar journalisten,

106 Dit moet uiteraard meer als een gedachteoefening worden gezien dan als iets dat praktisch te realiseren valt. Bij kwalitatief onderzoek gaat het om unieke interacties tussen mensen – reproduceerbaarheid in strikte zin is dus (anders dan bijvoorbeeld een experiment dat onder gecontroleerde omstandigheden plaatsvindt) een fictie. Vgl. Maesschalk 2017, p. 145.

107 In dit verband is relevant dat persvoorlichters in hun contacten met journalisten doorgaans ook eerst willen weten wat voor vlees zij in de kuip hebben: zij spreken aanmerkelijk minder gereserveerd met journalisten die zij al wat langer kennen dan met journalisten die nieuw zijn. Zie hierover nader § 8.11.2.

108 Veldnota 151.

109 Veldnota 170.

110 Veldnota 125.

111 Van 'kamers' in de traditionele betekenis van het woord was overigens niet overal sprake, de 'kantoortuin' heeft ook binnen het OM wortel geschoten.

interne en externe actoren zich (telefonisch) melden met vragen over de stand van zaken in een lopend onderzoek; waar geroddeld wordt en waar (*ad hoc*-)vergaderingen plaatsvinden. Deze gang van zaken leek zich niets aan te trekken – en kon zich in de meeste gevallen ook niets aantrekken van – de aanwezigheid van een buitenstaander. Voor zover zaken werkelijk geheel buiten dit onderzoek zijn gehouden, zal het dus naar alle waarschijnlijkheid zijn gegaan om informatie die zich ook aan deze alledaagse gang van zaken heeft onttrokken, waardoor dit waarschijnlijk toch al minder informatief is voor de normale voorlichtingspraktijk. De spiegelbeeldige consequentie hiervan is wel dat ook moet worden toegegeven dat op basis van dit onderzoek niet kan worden bepaald hoe de voorlichtingspraktijk er onder uitzonderlijke, niet-alledaagse omstandigheden uitziet.

Een aspect dat zowel samenhangt met informele toegang als met mogelijke selectie houdt verband met het feit dat de voorlichting een betrekkelijk strak georganiseerde hiërarchie kent.¹¹² Wanneer sprake is van een zeer mediagevoelige zaak wordt informatie al snel gedeeld met het Parket-Generaal. Daar vindt het de weg naar het College van procureurs-generaal en vervolgens naar het departement. Daarnaast wordt in voorkomende gevallen horizontaal informatie gedeeld met – met name – betrokken burgemeesters en hun ambtenarenapparaat. Als deze routes werden bewandeld was het vanzelfsprekend niet langer mogelijk om met eigen ogen waar te nemen wat waar gezegd of besloten werd. Dit had implicaties voor de horizon van het onderzoek. Mede tegen deze achtergrond is het onderzoek zich met name gaan richten op de wijzen waarop mediaberichtgeving ontstaat, op de inhoud van het voorlichtingsbeleid en op overige structuurkenmerken, en minder op interne regievoering of de rol van hiërarchie bij besluitvormingsprocessen.

Een volgende manier waarop geprobeerd is om het risico op vertekening te verkleinen, is door aan persvoorlichters in de semigestructureerde interviews situaties voor te leggen die elders – op andere parketten of in het buitenland – speelden. Op anderen is men soms kritischer dan op zichzelf en in het onderzoek kwam het inderdaad geregeld voor dat persvoorlichters minder moeite leken te hebben anderen of andere parketten af te vallen dan wat men ten aanzien van het eigen parket gewoon was. Door hierover te spreken kon een beter beeld worden verkregen van hun denkwereld. Tot slot geldt dat een zekere mate van selectie niet fataal hoeft te zijn voor de validiteit van het onderzoek. Soms is het juist veelzeggend wanneer een verhaal kennelijk als een succesverhaal wordt gepresenteerd. Dit geeft immers een inkijkje in wat voor de voorlichtingsafdelingen succes definieert.¹¹³

112 Dit wordt voorgeschreven door de Aanwijzing voorlichting (zie hiervoor in § 8.3) en bleek ook in de praktijk (zie daarvoor nog in § 8.5).

113 Uiteraard geldt dit slechts indien dit bij de interpretatie van de bevindingen ook wordt meegewogen. Bij de bespreking van de onderzoeksresultaten zal voor deze context daarom ook aandacht zijn.

Dan het risico van vertekening door vormen van tunnelvisie of aanverwante cognitieve processen. Gangbare technieken die in de literatuur worden aanbevolen om dit risico te minimaliseren zijn triangulatie – bijvoorbeeld door het combineren van meerdere meetmethoden – en het gedurende het onderzoek voorleggen van bevindingen aan de onderzoeks-subjecten.¹¹⁴ Beide technieken zaten in de in dit onderzoek gehanteerde methode ingebakken. Zo is in de observaties getoetst of dit overeenkwam met wat in documenten of in interviews te lezen of te horen viel en is respondenten in semigestructureerde interviews voorgelegd wat in de observaties of documenten was opgevallen.

Een laatste punt van methodologische reflectie hangt samen met de aard van participerende observatie. Bij dit type onderzoek dient altijd een keuze gemaakt te worden over de mate waarin participatie plaatsvindt. In de literatuur wordt wel onderscheid gemaakt tussen verschillende gradaties: zo kiest Simon Thomas voor een driedeling die uiteenvalt in vrijwel afwezige participatie, gematigde participatie en volledige participatie.¹¹⁵ De voordelen van minimale participatie zijn met name dat zo min mogelijk in de normale gang van zaken wordt ingebroken en daarmee manipulatie van onderzoeksbevindingen door eigen inbreng kan worden gecontroleerd. Anderzijds kan een dergelijke opstelling juist leiden tot een onnatuurlijke situatie, bijvoorbeeld omdat de aanwezigheid van een onpeilbare buitenstaander met een notitieblok mensen meer op hun hoede maakt en daardoor onnatuurlijk doet opereren. In zo'n geval bijten de goede bedoelingen zichzelf in de staart.¹¹⁶ Voordelen van meer participatie zijn dat beter gewerkt kan worden aan een vertrouwensrelatie, interpretaties van wat er gebeurt kunnen worden getoetst of zelfs – bij een relatief hoog niveau van participatie – kan worden onderzocht hoe wordt gereageerd op suggesties of eigen inbreng van de onderzoeker. Aan alle gradaties van participatie kleven dus zowel voor- als nadelen die zich tot elkaar verhouden als de spreekwoordelijke communicerende vaten.¹¹⁷ Afhankelijk van de context moet dus een keuze worden gemaakt. Omdat de context in dit onderzoek varieerde, is gekozen voor een wisselende mate van participatie. Op sommige momenten, bijvoorbeeld wanneer met een laptop op schoot op een parket werd gewerkt, wanneer een overleg plaatsvond of door anderen

114 Zie bijvoorbeeld Decorte 2017, p. 496; Maesschalk 2017, p. 147 e.v. die het aanbevelen als onderzoeksmethode.

115 Zie Simon Thomas 2019, p. 7-8. Anderen kiezen een andere schaalverdeling met een vergelijkbare strekking, zo onderscheiden Zaitch, Mortelmans en Decorte (2017, p. 289-291) en Kearns (2008, p. 196) vier gradaties. Het idee is hetzelfde, een continuüm van observator tot participant.

116 Vgl. Zaitch, Mortelmans en Decorte 2017, p. 284, die stellen dat vertekening van de resultaten een inherent nadeel aan deze tactiek is.

117 Een spreekwoord dat eigenaardig genoeg – of is het naar de aard der zaak – het tegenovergestelde is gaan betekenen van zijn oorspronkelijke natuurkundige betekenis.

een telefoongesprek werd gevoerd, kon zonder een onnatuurlijke situatie te laten ontstaan worden volstaan met niet-participerende observatie. Op andere momenten kon door actieve deelneming juist veel rijkere informatie worden verzameld. Bij de inhoudelijke bespreking van de onderzoeksbevindingen zal geregeld aandacht zijn voor de mate waarin participatie heeft plaatsgevonden.

8.4.5 De focusgroepen

Na afronding van de initiële dataverzameling op 1 juli 2019 zijn, zoals hierboven beschreven, de data voor een laatste keer integraal geanalyseerd (de ‘theoretische’ of ‘selectieve’ codeercyclus), waarna de resultaten in lopende tekst zijn uitgeschreven. Dit resulteerde niet alleen in een beschrijvend verhaal over hoe de persvoorlichting door het OM in zijn werk gaat, maar ook in enkele nieuwe gedachten over overkoepelende kenmerken van deze voorlichtingspraktijk.¹¹⁸ De keerzijde van dit gaandeweg het schrijven indalen van nieuwe (voorlopige) analyses, was dat toen ook de behoefte ontstond de betrouwbaarheid en validiteit hiervan nader te beproeven. Om die reden is ervoor gekozen als sluitstuk van de dataverzameling focusgroepen te houden. Focusgroepen zijn immers geschikt om de resultaten van eerder kwalitatief onderzoek te toetsen en daarmee de betrouwbaarheid hiervan te vergroten.¹¹⁹ Voor dit onderzoek waren focusgroepen vooral geschikt omdat zij ten eerste de mogelijkheid boden tot triangulatie – door toepassing van een andere onderzoekstechniek – en ten tweede tot het voorleggen van de (voorlopige) analyses aan respondenten. Beide worden in de methodologische literatuur aanbevolen als middel om de validiteit en betrouwbaarheid – en daarmee dus de kwaliteit – van het onderzoek mee te verstevigen.

In november 2019 zijn twee focusgroepen gehouden. In beide focusgroepen werd met drie persvoorlichters over de voorlopige analyses doorgepraat. Verspreid over de twee focusgroepen zijn zo alle zes persvoorlichters die in het kader van dit onderzoek zijn gevolgd ook in een focusgroep gesproken. De focusgroepen duurden elk 2,5 uur (onderbroken door een pauze) en vonden plaats op de Universiteit Leiden. Bij de eerste focusgroep was ook een tweede onderzoeker aanwezig en van beide focusgroepen zijn audio-opnamen gemaakt. De focusgroepen zijn, juist omdat het hierin vooral ging om de meer overkoepelende kenmerken van de voorlichtingspraktijk, vooral van belang voor paragraaf 8.11, in welke paragraaf die kenmerken worden besproken. Daar zal ook nader worden

118 Dit proces is eigen aan kwalitatief onderzoek en wordt in de methodologische literatuur ook onderkend. Vgl. Mortelmans 2017b, p. 546: ‘schrijven = denken.’

119 Vander Laenen 2017, p. 230.

toegelicht welke onderwerpen op welke manier in de focusgroepen aan de orde zijn gesteld.¹²⁰

Omdat van de focusgroepen audio-opnamen zijn gemaakt, bieden zij de mogelijkheid tot weergave van langere citaten en discussies. Om bij de discussies steeds duidelijk te maken wie wanneer aan het woord was, wordt naar de respondenten – de zes deelnemende persvoorlichters – steeds verwezen met A, B en C. Dit is steeds afhankelijk van de volgorde waarin zij binnen het bestek van die discussie het woord namen. Deze letters verwijzen dus niet steeds naar dezelfde personen. Wanneer de gespreksleider aan het woord is, wordt hiernaar verwezen met LN.

8.4.6 De opslag en vertrouwelijkheid van onderzoeksdata

De methodologische keuzes die in het voorgaande zijn verantwoord zijn uiteengezet in een *Datamanagementplan*, conform een sjabloon van de Universiteitsbibliotheek van de Universiteit Leiden. Daaraan verbonden is een logboek bijgehouden, waarin alle veldnota's ($N=65$), opgevraagde documenten en overige relevante geschriften ($N=158$), en focusgroepen ($N=2$) van een volgnummer zijn voorzien. In het datamanagementplan wordt ook verantwoord op welke wijze de verzamelde data zijn opgeslagen. In het kort komt dit op het volgende neer: alle handgeschreven notities zijn fysiek opgeslagen en alle digitale informatie is in een beveiligde digitale omgeving opgeslagen. Al deze documenten zijn en blijven beschikbaar, maar worden niet openbaar gemaakt in verband met ten eerste de vertrouwelijkheid hiervan en ten tweede de daarover gemaakte afspraken met het Parket-Generaal. Bij de rapportage van de bevindingen, hierna in het inhoudelijk deel van het onderzoeksverslag, zal om die reden slechts worden verwezen naar de volgnummers van de veldnota's, documenten of focusgroepen. Deze volgnummers zeggen de lezer natuurlijk niet veel, nu de onderliggende documenten waar deze naar verwijzen niet openbaar zijn. Deze wijze van rapportage moet echter worden beschouwd als een compromis tussen het willen afleggen van verantwoording en het waarborgen van de vertrouwelijkheid. Verwijzingen naar individualiseerbare personen, parketten of strafzaken zullen in verband hiermee evenmin in de tekst worden aangetroffen.

8.4.7 Afsluitende opmerkingen over de methodologie en de wijze van rapportage van de bevindingen

Bij het voorgaande moet – zoals bij elke methodologische verantwoording – bedacht worden dat, niettegenstaande het feit dat een onderzoeker

120 Natuurlijk gebeurde het ook wel dat tijdens de focusgroepen iets werd besproken dat een nadere onderbouwing voor of illustratie bood van onderzoeksbevindingen die hierna in andere paragrafen aan bod komen. Daarom zal ook in die andere paragrafen al af en toe naar de focusgroepen worden verwezen.

zich altijd zal moeten laten leiden door zijn data en onderzoeksvragen en kan proberen zijn keuzes zoveel mogelijk inzichtelijk te maken door deze te expliciteren, het verzamelen en analyseren van data altijd een deels subjectieve exercitie is, die maar ten dele objectief te verantwoorden valt.¹²¹ Verantwoordingen als de onderhavige zijn daarom altijd kwetsbaar voor doelredeneringen en moeten derhalve niet slechts naar de letter worden gelezen, maar ook worden beschouwd als een poging van de auteur om zijn lezers van zijn integere bedoelingen te overtuigen. Mede daarom moet een methodologische verantwoording niet beperkt blijven tot een bespreking vooraf, maar is dit iets dat doorlopend, en dus door het onderzoeksverslag heen, moet plaatsvinden.¹²² In kwalitatief onderzoek zijn er immers, zoals Decorte opmerkt, *'altijd* alternatieve verklaringen te vinden voor dingen die je in de data terugvindt.'¹²³ De taak van de onderzoeker is – ook wat hem betreft – niet om te ontkennen of verdoezelen dat deze alternatieve verklaringen er zijn, maar om deze in de rapportage onder ogen te komen, om vervolgens te beargumenteren waarom zijn eigen interpretaties de meest aannemelijke, meest zinnige en meest relevante zijn.¹²⁴ Zo bezien is een onderzoeksrapportage in de eerste plaats een document waarin een onderzoeker de lezer meeneemt in zijn eigen denkproces.

Ten aanzien van twee aspecten van de rapportage wordt hieronder vast vooraf aangegeven hoe hiermee zal worden omgegaan: de weergave van citaten en de rapportages van frequenties. Ten aanzien van citaten geldt dat hiermee in de meest strenge zin is omgesprongen: voor zover in het navolgende citaten uit het observatieonderzoek staan, zijn deze steeds direct, handgeschreven genoteerd – en naderhand in de digitale veldnota's overgenomen. Om die reden zullen lange citaten uit het observatieonderzoek niet worden aangetroffen. Dit laatste ligt anders voor citaten uit de focusgroepen, hiervan zijn immers audio-opnamen beschikbaar.

Citaten zijn alleen wanneer dat voor de begrijpelijkheid noodzakelijk is geredigeerd. Waar alleen de woordvolgorde of -vervoeging is aangepast, staat hetgeen aangepast is tussen vierkante haken. Waar ten behoeve van de begrijpelijkheid iets aan het citaat is toegevoegd dat op die plek moet worden ingelezen, staat dit tussen vierkante haken, gevolgd door de initialen van de onderzoeker (LN). In verband met de anonimisering is ervoor gekozen om in de bespreking van de citaten het geslacht van de spreker te laten afhangen van de taalkundige regels. Alle officieren, rechters, en

121 Vgl. Decorte 2017, p. 481, die hetzelfde iets anders onder woorden brengt: 'De methodologische literatuur blijft over deze stap [het coderen, LN] redelijk vaag, omdat het ook om een individueel rijpingsproces van de onderzoeker gaat tijdens zijn analyse.'

122 Aldus ook Maesschalk. Hij spreekt in dit verband over een 'intens methodologisch bewustzijn' (2017, p. 136) dat uit het onderzoeksverslag zelf moet spreken.

123 Decorte 2017, p. 496.

124 Decorte 2017, p. 496.

persvoorlichters zijn om die reden steeds man, waar zij dat in werkelijkheid (gelukkig) niet steeds waren.¹²⁵

Ten aanzien van het rapporteren van frequenties is het ingewikkelder om een vaste lijn te volgen. Duidelijk is dat het doen van uitspraken over frequenties niet uit de weg gegaan kan worden: doel van (observatie) onderzoek is immers om uitspraken te doen over 'hoe het gaat' en om die reden moeten in de rapportage enigszins generaliserende uitspraken worden gedaan over – bijvoorbeeld – welke informatie 'over het algemeen' wel met de media wordt gedeeld en welke niet, in welke gevallen 'meestal' met een zaaks- of persofficier wordt overlegd en wanneer niet, enzovoort. Kwalitatief onderzoek leent zich echter maar in beperkte mate voor kwantificerende uitspraken.

Aan het begin van het onderzoek was het voornemen om de strafzaken die gedurende het onderzoek het pad kruisten een volgnummer te geven. Het idee was dat zo ook in enige mate kwantificerende uitspraken gedaan zouden kunnen worden over hoe vaak welke keuzes gemaakt worden. Hoewel het tellen van zaken (al snel werd hierbij beperkt tot zaken van enig gewicht) wel tot het eind is volgehouden – het waren er uiteindelijk 34 – bleek dit geen zinnig oriëntatiepunt voor het onderzoek te zijn: het valt op voorhand niet te voorspellen welke zaak welk gewicht krijgt en het valt ook vaak niet op voorhand te bepalen wanneer en met welke intensiteit een strafzaak de aandacht van de media trekt. Dit geldt niet alleen voor dit onderzoek, maar ook voor het OM zelf: soms realiseert men zich pas in een later stadium dat een zaak de belangstelling van de media kan trekken en wordt pas dan de voorlichting bij een zaak betrokken. Zelfs in de theoretische situatie waarin de persvoorlichting onophoudelijk geschaduwd zou worden, zou dus vanaf steeds wisselende momenten in een strafzaak worden meegekeken.¹²⁶ Daarom heeft deze aanpak al snel plaatsgemaakt voor het van week tot week volgen van de werkzaamheden. Hierdoor zijn in iedere strafzaak wel bepaalde activiteiten aan het blikveld van het onderzoek ontglipt. Dit beperkte de mogelijkheid tot het doen van uitspraken over aantallen of proporties.

Daar komt bij dat inherent is aan de gehanteerde onderzoeksmethode dat exacte frequenties moeilijk achteraf te reconstrueren vallen. De veldnota's, op basis waarvan dit zou moeten gebeuren, geven noodzakelijkerwijs een incompleet beeld van alles wat er tijdens een bezoek aan het OM is voorgevallen. De veldnota's zijn immers steeds achteraf, zij het wel steeds op dezelfde dag, uitgeschreven na een bezoek van soms meerdere uren. Wanneer alleen zou worden opgeteld wat in de veldnota's is opge-

125 Van de zes intensief voor dit onderzoek gesproken persvoorlichters waren er vijf man en één vrouw. Bij de zes persofficieren was dit precies andersom.

126 Daar komt bij dat de persvoorlichting een 24-uursactiviteit is: er heeft altijd iemand piketdienst en – hoewel buiten kantooruren de drempelwaarde waaraan een strafzaak moet voldoen wel hoger ligt – in beginsel zijn de voorlichtingsafdelingen op de arrondissementsparketten altijd paraat.

schreven, zou dit dus in een structurele onderrapportage van de frequenties en daarmee in een invalide rapportage resulteren. Het gemakkelijkste alternatief – het aanvullen van ontbrekende informatie door te vertrouwen op het geheugen – is evenmin aantrekkelijk, dat zou de deur immers weer openzetten voor tunnelvisie. De semigestructureerde interviews die tijdens het observatieonderzoek zijn afgenomen en de focusgroepen die na afloop van dit onderzoek hebben plaatsgevonden, bieden hier in de meeste gevallen uitkomst. Indrukken over ‘hoe het (meestal) gaat’ konden hier worden voorgelegd. Het gevolg van deze werkwijze is dat, wanneer hierna uitspraken over patronen of frequenties worden gedaan, deze enerzijds steunen op (in de veldnota’s genoteerde) observaties en anderzijds op reacties van respondenten op aan hen voorgelegde indrukken. Waar dat nodig is, staat in een toelichting (in de voetnoten) gepreciseerd op welk samenstel aan onderzoeksdata die bewering steunt. Het gevolg hiervan is ook dat soms niet exacter kan worden gerapporteerd dan dat het ‘meestal’ op een bepaalde manier gaat. Waar door deze werkwijze (het trianguleren van de bevindingen) gewonnen wordt aan validiteit, wordt de prijs dus betaald door een zekere vaagheid: aan uitspraken als ‘meestal’ en ‘over het algemeen’ valt niet geheel te ontkomen.

8.5. HET VERSLAG VAN HET EMPIRISCH ONDERZOEK

In de paragrafen die hierna volgen worden de resultaten uit het empirisch onderzoek inhoudelijk besproken. De opzet daartoe is als volgt. Eerst worden de relevante actoren geïntroduceerd, door een korte schets van hun betrokkenheid bij de verschillende vormen van voorlichting. Daarbij is eerst aandacht voor de interne actoren (§ 8.6), daarna voor de externe actoren waar het OM in de voorlichting mee van doen heeft: met name de politie, rechtspraak en advocatuur (§ 8.7). Vervolgens wordt besproken met welke variaties aan journalisten het OM te maken krijgt (§ 8.8). Na deze introductie van de relevante spelers, volgt een bespreking van de mechanismen die maken dat mediaberichtgeving wel (of juist niet) ontstaat (§ 8.9). Hierna wordt besproken onder welke omstandigheden het OM actief de publiciteit zoekt en wanneer het dit juist mijdt (§ 8.10). Na deze beschrijvende paragrafen volgt de meer analyserende beschrijving van enkele het geheel overstijgende kenmerken van de persvoorlichting. Hiervoor worden zeven van zulke kenmerken besproken (§ 8.11).

8.6 RELEVANTE INTERNE ACTOREN

Binnen het OM kunnen verschillende voor de persvoorlichting relevante actoren worden onderscheiden. Allereerst zijn er de persvoorlichters en persofficieren die hier uit hoofde van hun functie direct verantwoordelijk voor zijn. Hiervan waren er op 1 januari 2020, afgaande op de website

van het OM, respectievelijk dertig en 27. Op het Parket-Generaal bestaan daarnaast nog enkele beleidsmatige functies. Een bijzondere positie wordt nog ingenomen door het *'Socialmediateam'*. Al met al zijn er tussen de zestig en zeventig medewerkers van het OM structureel bij de voorlichting betrokken. Daarnaast vindt aansturing plaats door onder meer de verschillende parketleidingen en zijn er (zaaks)officiëren die op incidentele basis met de persvoorlichting te maken krijgen. Op deze actoren wordt hieronder nader ingegaan.

8.6.1 De persvoorlichter

De centrale figuur in de persvoorlichting is de persvoorlichter. Op elk van de onderzochte parketten waren er hiervan twee fulltime in dienst, hetgeen overigens ook op de niet-onderzochte parketten de standaard is. Van de zes persvoorlichters die in het kader van dit onderzoek intensief zijn gevolgd,¹²⁷ werkten er vier langer dan tien jaar (in een dergelijke functie) bij het OM, de twee anderen bij aanvang van het onderzoek korter dan vier jaar. Deze persvoorlichters waren geen jurist. Een deel was in het verleden journalist, een ander deel was eerder werkzaam als voorlichter bij een andere (overheids)instelling. Institutioneel zijn zij binnen alle arrondissementsparketten ondergebracht bij de afdeling 'beleid en strategie'.¹²⁸

Persvoorlichters staan in (direct) contact met alle andere relevante spelers binnen en buiten het parket en worden geacht van alles dat in de media speelt en relevant is voor hun parket op de hoogte te zijn. Alle informatie die, althans formeel,¹²⁹ aan de buitenwereld wordt verstrekt stroomt vroeg of laat door hun handen. Zij stellen persberichten op en versturen tweets, componeren 'woordvoeringlijnen' en 'Q&A's', interne documenten die voorschrijven wat actief en wat passief mag worden gedeeld.¹³⁰ Over het algemeen doen zij dit in overleg met tenminste de zaaksofficiëren.¹³¹ Ook begeleiden ze interviews ten behoeve van (achtergrond)artikelen of reportages en zijn ze aanwezig op de rechtbank bij strafzaken die aanzienlijke media-aandacht ontmoeten. Hier beantwoorden ze vragen van de geschreven pers en monteren zij de media-aandacht. Kortom: de rol van de persvoorlichter is steeds die van intermediair tussen journalisten en de bij een strafzaak betrokken OM-medewerkers.¹³²

127 Zie hiervoor § 8.4.2. Naast deze zes zijn verschillende persvoorlichters van andere parketten (waaronder het Parket-Generaal) incidenteel gesproken of geobserveerd.

128 Zie Lindeman 2017, p. 107-111, i.h.b. p. 109, voor een bespreking van deze afdeling binnen de typische inrichting van een arrondissementsparket.

129 Informeel wordt, ook buiten medeweten van persvoorlichters om, natuurlijk wel eens wat 'gelekt' aan de pers. Op dit moeilijk grijpbare fenomeen wordt aan het slot van § 8.9.5 ingegaan.

130 Zie hierover § 8.9.1.

131 De Aanwijzing voorlichting schrijft dit wel voor. In de praktijk gebeurt dat, waar het punten van ondergeschikt belang betreft, niet altijd.

132 Zie daarover § 8.9.3.

Persvoorlichters doen hun informatie over strafzaken op door gebruik te maken van intranetsoftware,¹³³ via (*ad hoc*-)vergaderingen, snelle (telefonische) besprekingen met betrokken officieren en andere medewerkers en via talloze appgroepjes, waarvan sommige permanent bestaan en andere in het kader van een bepaald strafrechtelijk onderzoek of cluster van onderzoeken worden opgericht.¹³⁴ Omdat niet elke (zaaks)officier uit eigen beweging de voorlichting bericht, moeten zij soms moeite doen om informatie over een bepaalde strafzaak te krijgen. Bijvoorbeeld omdat zij hierover vragen van de media verwachten, al hebben gekregen of omdat ze in een strafzaak een 'leuk verhaal'¹³⁵ zien waar ze zelf de boer mee op willen. Naast voorlichting over strafzaken hebben persvoorlichters ook andere taken. Zo werken sommige van hen mee aan het maken van filmpjes voor op de socialemediakanalen van het OM en denken zij incidenteel mee over de strategie bij opsporingsberichtgeving.¹³⁶

8.6.2 Persofficiëren van justitie

Naast de fulltime voor persvoorlichting aangestelde voorlichters, zijn persofficiëren medeverantwoordelijk voor voorlichtingsactiviteiten. Dit gebeurde op de onderzochte parketten op basis van een gedeeltelijke vrijstelling. De betrokkenheid bij de dagelijkse voorlichtingspraktijk is daardoor (veel) beperkter dan die van de voorlichters.¹³⁷ Zo werden zij op één parket 'altijd',¹³⁸ en op één parket 'eigenlijk nooit'¹³⁹ geconsulteerd over de inhoud van een persbericht.¹⁴⁰ Persofficiëren zijn wel op alle parketten de eerstverantwoordelijken voor het geven van een interview op camera. Omdat interviews op camera in allerlei zaken kunnen voorkomen,¹⁴¹ moeten persofficiëren, net als de persvoorlichters, wel op hoofdlijnen op de hoogte zijn van al hetgeen op een parket speelt aan mediagevoelige zaken.

133 Het gaat hier in het bijzonder om de programma's *COMPAS* en *GPS*, zie daarover ook Lindeman 2017, p. 77.

134 In het kader van dit onderzoek is tot drie van zulke appgroepjes toegang verleend.

135 Zie voor berichtgeving over 'leuke verhalen' § 8.10.1.

136 Vgl. de twee andere hoofdstromen in OM-communicatie die zijn onderscheiden in § 8.1. Op deze laatstgenoemde taken wordt in verband met de daar genoemde afbakening niet verder ingegaan.

137 Zowel de omvang van die vrijstelling als de betrokkenheid bij de voorlichting verschilt overigens sterk van parket tot parket. Op één van de onderzochte parketten was twee keer 0,5 fte vrijgemaakt voor het vrijstellen van persofficiëren, op de twee andere was dit (minder dan) de helft hiervan, veldnota 196.

138 Veldnota 202.

139 Veldnota 203.

140 Vgl. in dit verband Lindeman 2017, p. 153. Dit gebeurde 'altijd' op het parket waar twee keer 0,5 fte ter beschikking was gesteld.

141 In de regel vinden deze interviews plaats op initiatief van een journalist. Op alle onderzochte parketten gold als uitgangspunt dat in beginsel gehoor werd gegeven aan verzoeken voor een interview op camera, zie § 8.9.3.

Hiertoe nemen zij ook deel aan vergaderingen, appgroepjes, en andere interne communicatievormen. Persofficiëren hebben daarnaast op alle parketten – en op die parketten waar hun vrijstelling beperkter is: vooral – een centrale rol bij beslissingen over opsporingsberichtgeving.¹⁴²

8.6.3 Overige spelers op het parket

Andere belangrijke spelers op parketniveau zijn de (plaatsvervangend) hoofdofficier en het hoofd beleid en strategie, die gerekend kunnen worden tot de parketleiding en op tal van (informele) manieren overleggen over de te voeren voorlichting met persofficiëren en -voorlichters.¹⁴³ Deze personen kunnen gezien hun senioriteit steeds hun stempel drukken op de voorlichting, maar in de praktijk lijkt het sterk af te hangen van de persoon – en dus te verschillen per parket en per periode – in hoeverre dit gebeurt.¹⁴⁴ Daarnaast zijn er nog officieren die incidenteel met persvoorlichting te maken krijgen. Dit geldt vanzelfsprekend voor de zaakofficiëren van strafzaken die in de media komen, maar ook voor onder andere gebiedsofficiëren – bijvoorbeeld in geval van regio-gebonden criminaliteit die veel in de media komt – of de rechercheofficier – bijvoorbeeld indien sprake is van voorlichting met een heimelijk tactisch doel of vermenging van voorlichting met opsporingsberichtgeving. Zoals overal, geldt ook op het OM dat er officieren zijn die zich comfortabel voelen onder mediabelangstelling, maar er zijn er ook die hier een broetje dood aan hebben. Deze laatste worden wel aangeduid als van ‘de oude stempel’,¹⁴⁵ hetgeen illustratief is voor de binnen het OM alom aanvaarde gedachte dat een actief mediaprofiel van de tijd van nu is.

142 Veldnota 196. Hetgeen dan berust op een mandatering door de hoofdofficier. Vgl. *Stcrt.* 2017, 66539, p. 3. In belanghebbende zaken is hier vanzelfsprekend ook de hoofdofficier van het betreffende arrondissementsparket bij betrokken en speelt – in elk geval gedurende de loop van dit onderzoek – de directeur van het Parket-Generaal een coördinerende rol.

143 Vgl. Lindeman 2017, p. 110-111, over de praktische realiteit van het bestaan van een parketleiding (in afwijking van het wettelijk kader).

144 Persvoorlichters gaven in gesprekken ook aan wezenlijke verschillen te hebben ervaren in de vrijheid om naar eigen inzicht invulling aan hun werk te geven, afhankelijk van de persoon van de hoofdofficier. Wanneer sprake was van een wisseling van de wacht – en dat gebeurde in de onderzoeksperiode op meerdere parketten – gaven zij aan zich af te vragen hoeveel vrijheid hen in de toekomst gegund zou worden. Tijdens de eerste focusgroep merkte een persvoorlichter ook op dat een na de observatieperiode aangetreden hoofdofficier hem minder vrijheid gaf dan zijn voorganger.

145 Veldnota 146.

8.6.4 Het Parket-Generaal

Op een groot aantal¹⁴⁶ momenten vond in de loop van dit onderzoek ruggespraak plaats met het Parket-Generaal over het te voeren voorlichtingsbeleid.¹⁴⁷ Deze stap lijkt vooral te worden gezet wanneer het gaat om zaken die in ruime mate de landelijke media halen, de integriteit van de politie of het OM raken of anderszins politiek gevoelig zijn.¹⁴⁸ Op het Parket-Generaal vindt een volgende schifting plaats van zaken waarover ook met het College van procureurs-generaal of zelfs het ministerie contact moet worden opgenomen.¹⁴⁹

Op verschillende momenten in het onderzoek mengde het Parket-Generaal zich in de woordvoeringstrategie van een van de onderzochte parketten. Onder meer met betrekking tot de woordkeus in geruchtmakende zaken – bijvoorbeeld over het wel of niet bezigen van het woord ‘aanslag’,¹⁵⁰ over het wel of niet meewerken aan een achtergrondartikel of over het moment waarop het aanschuiven in een talkshow – na requisitoir of pas na de uitspraak – aangewezen zou zijn.¹⁵¹ In het merendeel van die gevallen, maar niet altijd, werd de opvatting van het Parket-Generaal door het arrondissementsparket gevolgd. Overigens viel in de interventies van het Parket-Generaal geen impliciet beleid te ontwaren. Zo werd het bezigen van het woord aanslag in de ene strafzaak wel, maar in een andere weer niet geproblematiseerd, en werd zitting nemen in een talkshow op de dag van het uitspreken van het requisitoir op een eerste moment wel en op een volgend moment weer niet toelaatbaar geacht.

146 Het precieze aantal kan moeilijk nader worden gekwantificeerd. Bij tenminste 8 van de 34 meermaals ter sprake gekomen strafzaken was dit volgens de persvoorlichters gebeurd (maar dit kon niet in alle gevallen worden geverifieerd), veldnota's 119, 136, 146, 151, 153, 167, 173, 174, 181 en 188 en 191. Waarschijnlijk is dit een onderschatting van het totaal aantal gevallen, aangezien het goed mogelijk is dat dit niet steeds is opgemerkt dan wel niet in de verslagen van de observaties is genoteerd. Vgl. § 8.4.7.

147 Door middel van twee parallelle routes – een eerste vanaf het hoofd beleid en strategie van het arrondissementsparket naar de afdeling Bestuurlijke en juridische zaken (BJZ) op het Parket-Generaal en een tweede vanaf de arrondissementsparketvoorlichters naar de voorlichters van het Parket-Generaal – wordt getracht te verzekeren dat mediagevoelige informatie hier terechtkomt, althans in die zaken die naar het gevoel van het betrokken arrondissementsparket het Parket-Generaal aangaan.

148 Veldnota 167 en 196. Er is, aldus een beleidsmedewerker op het Parket-Generaal, geen ‘lijstje’ (veldnota 196) voor wanneer iets gevoelig is, dit moet worden aangevoeld. Wat precies politiek gevoelig is hangt af van de periode: in de looptijd van dit onderzoek ontstond een hoge politieke gevoeligheid rondom ‘verwarde personen’. Dit werd door de persvoorlichters op het Parket-Generaal als een tijdelijk fenomeen beschouwd; aangenomen werd dat politieke (over)gevoeligheid zich in een nieuwe periode weer aan een ander fenomeen kan hechten (veldnota 167).

149 Opnieuw door middel van een parallelle communicatielijn: een eerste tussen de afdeling BJZ en het departement en een tweede tussen de voorlichters van het Parket-Generaal en die van het ministerie.

150 Veldnota 153 en 191.

151 Veldnota 119, 151, 153 en 196.

Naast het voorgaande geeft het Parket-Generaal op tal van manieren sturing aan het werk op de arrondissementsparketten, bijvoorbeeld door collegiaal overleg te entameren over dilemma's die op een of meerdere parketten spelen.¹⁵² Ook worden vanuit hier allerlei verzoeken bij parketten neergelegd om bepaalde voorlichtingsactiviteiten te ontplooiën op zaaks-overstijgend niveau.¹⁵³ Overigens gaven persvoorlichters met een langere staat van dienst in de focusgroepen aan dat hun indruk was dat de mate van regievoering door het Parket-Generaal in de afgelopen jaren zou zijn afgenomen, hetgeen zij zeiden te betreuren.¹⁵⁴

8.6.5 Het Socialmediateam

Naast een eigen communicatie- en voorlichtingsafdeling huisvest het Parket-Generaal sinds enkele jaren ook nog een, ten tijde van het onderzoek uit drie personen bestaand, '*Socialmediateam*'. Dit gezelschap is in het kader van dit onderzoek één dag geobserveerd. Een van de werkzaamheden is het met speciale software afstruinen van (sociale) media op alles dat naar eigen inschatting relevant is voor het OM. Wanneer dit het geval is, bijvoorbeeld omdat iemand ergens op een sociaal medium iets over of tegen het OM zegt, besluiten ze, in overleg met de voorlichters van het Parket-Generaal of een eventueel betrokken ander parket, of hierop namens het OM geantwoord moet worden. De nadruk ligt op de snelheid. Op de computerschermen tikt onderin een klokje waarmee in secondes wordt uitgedrukt hoe lang een bericht op een sociaal medium al onbeantwoord is gebleven en medewerkers gaven aan druk te ervaren om zo snel mogelijk te reageren: 'wij hebben geen drie dagen om te reageren, het moet gewoon nú!'.¹⁵⁵ Het doel hiervan is om eventuele 'twitterstormen' zo snel mogelijk op te merken en waar mogelijk in de kiem te smoren. Daarnaast houdt men zich hier bezig met het stroomlijnen en inrichten van alle (sociale)mediaetalages die het OM in de loop der tijd heeft uitgestald: het OM heeft een eigen pagina op *Facebook*, *Instagram*, *Youtube*, *Soundcloud* en natuurlijk de eigen website. Daarnaast bestaan er talloze *Twitter*-accounts: een van het landelijke OM (beheerd door het Parket-Generaal), en vervolgens nog accounts voor ieder parket afzonderlijk.

152 Bijvoorbeeld op landelijke voorlichtersdagen, waarvan er in het kader van dit onderzoek één is bijgewoond (zie § 8.4.2). Daarnaast vindt ook collegiaal overleg plaats wanneer een bepaald incident hier, naar het oordeel van betrokkenen op het Parket-Generaal, om vraagt (bijv. veldnota 196).

153 Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan prioritaire thema's die volgens het Parket-Generaal aandacht behoeven, of aan kwesties als 'de dag van het slachtoffer' of 'de week tegen de kindermishandeling', die het OM typisch aangrijpt om de eigen activiteiten daaromtrent onder de aandacht te brengen.

154 Focusgroep 2.

155 Veldnota 167.

Op de burelen van het *Socialmediateam* heerst een eigen logica en discours. Er leeft het beeld dat ze een verstofte organisatie aan het opschudden zijn: 'ik zie mezelf wel als *early adopter* op het gebied van digitale zaken hier'.¹⁵⁶ Dat er officieren zouden zijn die menen te kunnen volstaan met een 'juridisch juiste' redenering wordt hier als archaïsch beschouwd: 'soms als je iets aan een officier vraagt, krijg je een stuk van 10 zinnen! (...) Mijn motto is, als ik het niet begrijp, begrijpt niemand het'.¹⁵⁷ Het doel is om zoveel mogelijk Nederlanders over het wel en wee van het OM te informeren: het streven is gericht op zoveel mogelijk 'volgers', *views* en *likes*. Om die aantallen op te krikken worden tal van trivialiteiten met het publiek gedeeld. 'Laatst was het bijvoorbeeld week van de boeken [boekenweek, LN]. Dan ga ik naar Gerrit [de voorzitter van het College van procureurs-generaal, LN] en vraag ik welk boek hij nou leuk vindt en dan zet ik dat op *social*'.¹⁵⁸

De medewerkers van het *Socialmediateam* realiseren zich dat hun werk soms op gespannen voet staat met de prioriteiten die elders op het OM worden gesteld. Zo was men zelf erg tevreden over een zelfgemaakt filmpje, getiteld *Honden in snikhete auto's, wat doet het OM?*, omdat dit filmpje 'megaveel' bekeken was, maar werd de stemming toch enigszins bedorven omdat een officier tegenwierp dat de prioriteit van het OM hier in werkelijkheid helemaal niet lag.¹⁵⁹ Kenmerkend voor het *Socialmediateam* is ten slotte dat hier als onomstreden geldt dat het geen pas geeft als het OM zich ten opzichte van de samenleving belerend zou opstellen. In plaats daarvan wordt het vanzelfsprekend gevonden dat het OM steeds moet onderzoeken wat bij de samenleving in goede aarde valt. 'Het wordt steeds belangrijker wat mensen willen in plaats van dat wij gaan bedenken wat mensen willen'.¹⁶⁰

Onder de voorlichters op de arrondissementsparketten zijn de meningen over het *Socialmediateam* intussen verdeeld. Waar een persvoorlichter tijdens een focusgroep aangaf het bestaan hiervan 'geweldig' te vinden,¹⁶¹ stelde een ander dat het wel 'spanning geeft dat ze daar zo op de aantallen zitten' – waarmee hij de voortdurende zucht naar volgers, *views* en *likes* bedoelde.¹⁶² Weer een ander vond het overdreven dat geregeld diverse mensen op het Parket-Generaal en op het eigen parket in beweging moeten komen, 'alleen maar' omdat het *Socialmediateam* heeft gesignaleerd dat '300 twitterterroristen die je toch niet kan overtuigen iets roepen'.¹⁶³ Anderzijds wordt met enige jaloezie gekeken naar het Socialmediateam-equivalent van

156 Veldnota 167.

157 Veldnota 167.

158 Veldnota 167.

159 Veldnota 167.

160 Veldnota 167.

161 Focusgroep 2.

162 Veldnota 170.

163 Veldnota 170.

de Raad voor de rechtspraak.¹⁶⁴ Hier werkt een nog veel groter team en wordt bijgevolg een nog veel actiever ‘webcare’-beleid gevoerd.¹⁶⁵

8.7. RELEVANTE EXTERNE ACTOREN

De voorlichting van het OM is, net als het inhoudelijke werk van het OM, verbonden met tal van andere actoren die een rol hebben binnen de strafrechtspleging of haar institutionele periferie. Al deze actoren hebben ook een schil van woordvoerders om zich heen opgetrokken en in het onderzoek bleek dat deze woordvoerders, soms parallel aan de inhoudelijke gesprekken tussen bijvoorbeeld een gebiedsofficier en een burgemeester of de hoofdofficier en de chef van de regionale politie-eenheid, regelmatig contact onderhouden met de voorlichtingsafdelingen van het OM. Voor een goed begrip van de voorlichtingspraktijk van het OM is dus een korte kennismaking met deze actoren van belang. Achtereenvolgens worden hieronder besproken de politie, lokale overheden, de Raad voor de rechtspraak en de gerechten, (slachtoffer)advocaten en bij de executie betrokken organisaties.

8.7.1 De politie

De afdeling voorlichting van het OM valt qua bezetting en activiteit in het niet bij die van de politie. Alle regionale eenheden van de politie beschikken over een veelvoud aan voorlichters dan het OM op het corresponderende parket tot zijn beschikking heeft en deze voorlichters berichten meermaals per dag over onder meer aanhoudingen, doen getuigenoproepen en nog veel meer. Het geldend beleidskader is hierbij, voor zover het gaat om voorlichting over handelen dat onder gezag van het OM valt, dezelfde Aanwijzing voorlichting als die voor het OM geldt.¹⁶⁶ De voorlichters van de politie overleggen op regelmatige basis met de voorlichters van het OM, al verschillen dit soort overleggen en hun frequentie ook weer van parket tot parket. Dit laat onverlet dat van een werkelijke toezichtsverhouding in de praktijk maar beperkt sprake is.¹⁶⁷

8.7.2 Lokale overheden

Een volgende externe speler waar de voorlichting van het OM geregeld mee samenwerkt is het lokale bestuur. Burgemeesters en gemeenten hebben

164 Veldnota 171.

165 Dit team is voor dit onderzoek niet onderzocht. Zie voor een sfeerimpressie wel <https://www.mr-online.nl/webcare-team-rechtspraak-in-gesprek-met-wrokkige-reaguurder/>. Geraadpleegd op 12 februari 2020.

166 Zie over die Aanwijzing voorlichting uitgebreider § 8.3.

167 Zie hierover nader § 8.11.6

een eigen ring aan woordvoerders en communicatiedeskundigen om zich heen en parallel aan bijvoorbeeld ‘driehoeksoverleggen’ vinden geregeld overleggen plaats op woordvoerdersniveau. Daarnaast is er contact tussen woordvoerders van gemeente en OM wanneer strafzaken spelen die ook raken aan de veiligheid of openbare orde in een gemeente. De situatie is in die zin vergelijkbaar met de politie dat ook hier sprake is van voortdurend (informeel) overleg en afstemming over de inhoud van de woordvoering, terwijl ook hier sprake is van een gesprekspartner met eigen belangen en een eigen agenda.¹⁶⁸

8.7.3 De Raad voor de rechtspraak en de gerechten

Eveneens intensieve contacten worden onderhouden met de voorlichtingsafdelingen van de rechtbanken en de Raad voor de rechtspraak. De rechtspraak heeft een eigen beleidslijn voor de voorlichting, vastgelegd in de Persrichtlijn 2013.¹⁶⁹ Hieruit vloeit een bepaalde praktijk voort die ook relevant is voor het OM. In die gevallen waarin de rechtspraak kiest voor actieve voorlichting zullen journalisten immers ook beter geïnformeerde vragen aan het OM kunnen stellen.¹⁷⁰ Van belang is in dit verband dat de rechtspraak in de afgelopen jaren aanmerkelijk meer aan voorlichting is gaan doen. De verruiming van de Persrichtlijn in 2013 is hier maar één voorbeeld van, het publiceren van dossiers over ‘bekende rechtszaken’, inclusief tijdlijnen en toelichtingen op *rechtspraak.nl* past ook in deze trend.¹⁷¹ In de praktijk vindt veelvuldig overleg plaats tussen de voorlichtingsafdelingen van de rechtspraak en die van het OM, zowel op geijkte momenten als wanneer de rechtspraak met iets naar buiten wil treden en men redelijkerwijs kan verwachten dat dit ook tot veel vragen aan het OM zal leiden.¹⁷²

8.7.4 De advocatuur

In voorkomende gevallen krijgt de voorlichting van het OM daarnaast nog te maken met advocaten van slachtoffers of verdachten. In tenminste twee zaken was tijdens het onderzoek sprake van een situatie waarin de

¹⁶⁸ Zie hierover nader § 8.11.6

¹⁶⁹ Dit document is vastgesteld door de Vergadering van presidenten en gepubliceerd op *rechtspraak.nl*.

¹⁷⁰ Gedacht kan worden aan voorlichting over de voorlopige hechtenis (waarin soms ook de inhoud van de verdenking wordt gecommuniceerd) en aan besluiten over het wel of niet toelaten van audiovisuele media tot de zittingszaal. Zie hierover later, met name in § 8.9.2.

¹⁷¹ Op 12 december 2019 waren er 24 van dit soort dossiers, waarvan 20 strafrechtelijk. Omdat hier veel informatie overzichtelijk valt terug te vinden, bijvoorbeeld door alle uitspraken die betrekking hebben op één verdachte onder elkaar te zetten, wordt het voor journalisten veel eenvoudiger om informatie over, bijvoorbeeld, het strafrechtelijk verleden van een verdachte te vergaren (en daarover vervolgvragen te stellen aan het OM).

¹⁷² Veldnota's 151 en 153. Dat dit overleg geregeld plaatsvindt is ook bevestigd door woordvoerders van de rechtspraak.

advocaat van een slachtoffer de publiciteit zocht met zijn kant van het verhaal.¹⁷³ In meer gevallen leek het waarschijnlijk dat een (slachtoffer) advocaat informatie uit het dossier aan de media had gelekt, maar kon dit – zoals zo vaak met lekken – niet worden vastgesteld. In dit verband is relevant dat betrekkelijk recente wijzigingen in regelgeving de deuren tussen advocatuur en media verder hebben opgezet. Voor de positie van de slachtofferadvocaat is van belang dat slachtoffers sinds 1 januari 2013 een nagenoeg onbegrensde inzage in het dossier kunnen krijgen. Dit schept een informatiepositie die voor journalisten interessant is: zij hebben nu een derde partij aan wie zij potentieel informatie kunnen ontfutselen.¹⁷⁴ Uiteraard kan het initiatief ook van de slachtofferadvocaat zelf uitgaan. Voor advocaten van zowel verdachten als van slachtoffers geldt bovendien dat in de in 2018 gewijzigde Gedragsregels van de advocatuur de voorheen nog geldende bepaling die het lekken aan de media bestreek, is komen te vervallen, waardoor momenteel onduidelijk is wat een advocaat in tucht-rechtelijke zin nu precies wel of niet aan de media mag laten weten.¹⁷⁵

Indien (slachtoffer)advocaten informatie doorspelen aan de media, ontstaat voor het OM al snel een ingewikkelde situatie, omdat de gelekte informatie typisch selectief is en het OM zich daardoor uitgedaagd kan voelen het ontstane beeld te nuanceren of te ontkrachten. Dit is in het bijzonder ingewikkeld in situaties waarin informatie is gelekt waarover het OM van de eigen Aanwijzing niet mag spreken. Bij wijze van voorbeeld kan worden gedacht aan de etnische achtergrond of religieuze overtuiging

173 Veldnota's 27, 81, en 146.

174 Kennisneming van processtukken kan sinds 1 januari 2013 door de officier van justitie slechts worden geweigerd op grond van onverenigbaarheid met de belangen genoemd in art. 187d Sv. Hiertussen staat, in tegenstelling tot in het voor die datum geldende art. 51b, niet de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Door Van der Aa en Groenhuijsen (2012, p. 608), is dit al eerder als waarschijnlijk een omissie van de wetgever aangemerkt. Wel moet het gaan om stukken 'die voor het slachtoffer van belang zijn'. Toch blijven er zo genoeg situaties denkbaar waarin het slachtoffer inzage in stukken die voor derden privacygevoelig zijn niet kan worden onthouden. Indien de advocaat van een slachtoffer zijn recht op inzage gebruikt om stukken met de media te delen, kan kennisneming worden beperkt tot inzage op het parket – in plaats van het nemen van afschrift (art. 51b Sv zesde lid jo. art 32 leden 2 tot en met 4 Sv). Indien hier toepassing aan wordt gegeven, wordt lekken vrijwel onmogelijk gemaakt. Journalisten zullen immers onder normale omstandigheden geen stuk schrijven op basis van een door een advocaat doorverteld verhaal (dit is maar één bron), tenzij de advocaat toestemming geeft zelf met naam genoemd te worden (deze toestemming ontbreekt typisch bij lekken). In dit onderzoek bleek van deze mogelijkheid dan ook gebruik te worden gemaakt, althans ten aanzien van advocaten bij wie het OM in het verleden loslippigheid had vermoed.

175 De Gedragsregels uit 1992 verboden het zenden van een afschrift aan de media, en geboden terughoudendheid bij het geven van inzage (gedragsregel 10 oud), maar deze gedragsregel is in de Gedragsregels 2018 geschrapt. Hierdoor kan nu slechts aan de algemene gedragsnorm (gedragsregel 1) worden getoetst, hetgeen voorsnog weinig houvast biedt. Vgl. Dieben/Boksem, in *T&C Strafvordering* 2019, art. 32 Sv, aant. 3.

van de verdachte.¹⁷⁶ Tijdens het onderzoek ontstond meermaals spanning tussen het OM en (slachtoffer)advocaten, met als inzet een strijd om de beeldvorming.¹⁷⁷ Minstens zo relevant als de situaties waarin OM en advocaten in de media werkelijk tegenover elkaar kwamen te staan, bleken in het onderzoek echter de situaties waarin dit werd voorkomen door overleg tussen advocaten en OM(-voorlichters) achter de schermen. Niet zelden werd over de inhoud van bijvoorbeeld een persbericht met de advocaat overlegd. Persvoorlichters gaven hier over het algemeen de voorkeur aan, omdat zo controle over de situatie gehouden kon worden en publieke escalatie werd voorkomen.¹⁷⁸

Los van contacten met advocaten in individuele strafzaken, heeft de voorlichting ook te maken met advocaten die zich onafhankelijk daarvan roeren in het publieke debat. Bijvoorbeeld op sociale media en in televisieprogramma's. Het monitoren van al dit soort uitingen op voor het OM compromitterende inhoud behoort tot de taakopvatting van de persvoorlichters van het OM.

8.7.5 Actoren actief in de strafexecutie

Overige voorlichtingspartners zitten in de hoek van de strafexecutie en geestelijke gezondheidszorg. Zo is tijdens dit onderzoek drie keer geparticipeerd in een door de GGD geleid *ad hoc* vergaderorgaan over een (al dan niet ook door het OM zo aangemerkte) zedenverdachte, waarin ook medewerkers (en voorlichters) van het OM participeerden. Leidend hierbij was het 'Protocol maatschappelijke onrust'.¹⁷⁹ In weer andere gevallen vond in de loop van het onderzoek overleg plaats met de voorlichters van de reclassering – bijvoorbeeld in een situatie van een mogelijk misdrijf terwijl de verdachte aan het toezicht van de reclassering onderworpen was – of met andere bij de executie betrokken instanties. Veel spanning leek dit in de loop van het onderzoek niet op te leveren, omdat zowel het OM als deze instituties gebaat waren bij kalme mediaberichtgeving en dus nauwelijks sprake was van uiteenlopende belangen.

176 De situatie is slechts anders indien een advocaat van de *verdachte* over zijn eigen cliënt een narratief aan de media voorhoudt dat volgens het OM vatbaar is voor nuancering. De Aanwijzing voorlichting schrijft voor die situaties voor dat 'als uit een publicatie of een optreden in de media blijkt dat de raadsman van een verdachte zelf met informatie over de verdachte (of over de zaak) naar buiten is getreden (...) OM en politie er vanuit [sic, LN][gaan] dat de verdachte er geen bezwaar tegen heeft dat OM en politie in de media reageren op de uitlatingen van de raadsman.' Zie *Stcrt.* 2012, 8181, p. 4.

177 Veldnota's 177 en 181. Wanneer precies grenzen worden opgezocht, is onmogelijk te kwantificeren, juist omdat niet duidelijk is waar de grenzen precies liggen. Zie voor een voorbeeld van een strijd om de beeldvorming in het voorbereidend onderzoek § 8.9.1.

178 Veldnota's 86, 94, 158.

179 Zie hierover § 8.9.1.

8.8 TYPEN JOURNALISTEN

Er bestaan relevante verschillen tussen de journalisten waar de voorlichtingsmedewerkers contact mee hebben. Verschillende categorisering zijn denkbaar. Zo kan onderscheid gemaakt worden tussen kwaliteitsmedia en populaire media en tussen ‘rechtbankverslaggevers’ – die veel op de rechtbank zijn – en ‘misdadaverslaggevers’ – die het in de regel vooral van hun netwerk moeten hebben. Het onderscheid dat in de loop van dit onderzoek het meest relevant bleek, was het verschil tussen regionaal opererende journalisten en journalisten die landelijk werkzaam zijn. Daarnaast wordt hieronder nog een derde restcategorie onderscheiden.

8.8.1 Regionaal opererende journalisten

De categorie van regionaal werkzame journalisten bestaat uit journalisten die werken voor een regionale nieuwsdienst, een regionale redactie van een landelijk medium, een regionaal persbureau of een regionale afdeling van een landelijk persbureau. Zij vormen in kwantitatieve zin de belangrijkste groep. Op alle parketten besteedden persvoorlichters aan deze groep het meeste tijd.¹⁸⁰ Regionale journalisten beschikken zelden over een sterk netwerk onder bijvoorbeeld advocaten, het criminele milieu of andere relevante actoren. Daarom zijn zij voor hun verhalen voor een belangrijk deel afhankelijk van wat voor het oprapen ligt op straat of op de rechtbank. Voor wat er op straat gebeurt baseren zij zich graag op verhalen die door de politie op eigen initiatief, al dan niet via sociale media, de wereld in worden gestuurd. Op de rechtbank werken zij als klassieke rechtbankverslaggever.¹⁸¹ Om te weten wanneer er een interessante zaak is, oriënteren zij zich op informatie die door het OM of de rechtbank wordt verschaft over aankomende strafzaken.¹⁸²

Omdat het hier steeds om informatie gaat die openbaar, of tenminste voor alle journalisten gelijk is,¹⁸³ valt het voor regionaal werkende journalisten niet mee zich te onderscheiden van concurrerende journalisten. In de praktijk proberen zij hun collega's af te troeven door ten eerste beter te zoeken in het openbare materiaal en ten tweede door, bijvoorbeeld rondom

180 Deze observatie is in de focusgroepen aan de persvoorlichters voorgelegd en kon daar op unanieme instemming rekenen.

181 Elk in dit onderzoek onderzocht parket beschikt over een eigen vaste kern aan tussen de tien en twintig journalisten van deze soort, waarvan er haast elke dag wel enkele op de rechtbank te vinden zijn.

182 Zie over hoe dit gaat § 8.9.2.

183 Informatie die door bijvoorbeeld de politie, rechtbank of OM op sociale media wordt geplaatst is openbaar. Met name rechtbanken verschaffen daarnaast informatie aan journalisten die niet openbaar is, maar wel voor alle journalisten op gelijke voet toegankelijk. Bijvoorbeeld door informatie over aankomende (straf)zaken te delen in voor journalisten toegankelijke perskamers of digitale omgevingen die hier het moderne equivalent van zijn. Zie over dat laatste nader § 8.9.2.

openbare strafzittingen, te proberen waar mogelijk net wat meer informatie bijeen te scharrelen dan openbaar toegankelijk is. Bij gebrek aan een informeel netwerk bewandelen zij hierbij typisch de formele weg: ze bellen, mailen en knopen gesprekjes aan met de persvoorlichters van het OM en met andere relevante spelers.

Voor het opbouwen van een – vaak marginale – kennisvoorsprong op collega's zoeken journalisten in de marges van strafzittingen naar momenten voor een op-een-contacten met persvoorlichters. Er doen zich in afwachting van de start van een zitting of tijdens onderbrekingen geregeld momenten voor waarin journalisten met een groep bijeen zitten of met meerderen tegelijk in gesprek gaan met een persvoorlichter. Omdat het juist te doen is om een kennisvoorsprong ten opzichte van collega's, zijn dit niet de momenten waarop ze de vragen stellen waarin ze de meeste potentie zien. Dit gebeurt pas op het moment dat er geen concurrerende journalisten bij zijn. Zo schieten ze als de groep uiteengaat nog even snel een persvoorlichter aan voor een een-op-een-gesprek. Tot op zekere hoogte lijken journalisten elkaar deze bilaterale gesprekjes ook wel te gunnen. Aan het begin van het onderzoek leidde het daarom tot ergernis onder journalisten toen er een onderzoeker ter plaatse was die maar niet van de zijde van de persvoorlichters wilde wijken. Het duurde niet lang voor geïrriteerd werd gevraagd of hij 'ook van de pers' was. Nadat de betreffende journalist gerustgesteld was dat het hier om een wetenschappelijke onderzoeker ging en niet om een journalist die onbekend was met de geldende mores, was hij bereid in zijn bijzijn alsnog de vragen te stellen.¹⁸⁴

De belangrijkste rem op de activiteiten van de regionaal werkzame journalisten is de beschikbare tijd. Die is bijzonder schaars: zij worden verwacht elke dag tenminste één verhaal aan te leveren en moeten daarom voortdurend keuzes maken in hoe zij hun tijd verdelen. Om die reden houden zij pogingen om bijvoorbeeld via voorlichters van het OM of andere betrokkenen extra informatie in te winnen ook weer snel voor gezien. Zodra dit te veel tijd kost, verkiezen zij het werken aan een nieuw verhaal. Om diezelfde reden zijn zij niet snel geporteerd voor het volgen van meerdaagse zittingen.¹⁸⁵ Voor achtergrondartikelen hebben zij eveneens zelden tijd. Andersom is het zo dat regionaal werkende journalisten in weken met weinig nieuws de tijd vinden om oude zaken af te stoffen. Ook dan moeten de kolommen van de kranten en websites namelijk gevuld blijven. In die periodes krijgt het OM dus te maken met een ander type vragen.¹⁸⁶

184 Veldnota 145.

185 Voor een tijdsinvestering van meerdere dagen moet er voor de journalist veel tegenover staan, en bij voorkeur ook tenminste eenmaal per dag een nieuw bericht geschreven kunnen worden. Voor de meeste 'mega-zaken' geldt daarom dat de belangstelling gering is, journalisten vragen typisch aan persvoorlichters wanneer het requisitoir wordt uitgesproken en komen slechts dan.

186 Deze gang van zaken is ook voorgelegd en vond bevestiging in de focusgroepen (1 en 2).

8.8.2 Landelijk opererende journalisten

Naast de regionaal werkzame journalisten bestaat er een groep van tien à vijftien landelijk opererende journalisten die zich voltijds met strafrechtelijke onderwerpen bezighouden en in dat verband geregeld in contact treden met de voorlichtingsafdelingen van het OM. Zij hebben meer tijd voor lange verhalen, maar verschillen onderling in de manier waarop zij hier invulling aan geven. Er bestaan vrijwel geen landelijk werkzame rechtbankverslaggevers. In het merendeel van de gevallen dat in landelijke media wordt bericht over wat zich op een rechtbank heeft afgespeeld, gaat het in wezen om een journalistiek product van een regionaal medium dat door een landelijk medium wordt overgenomen.¹⁸⁷ De meeste landelijk opererende journalisten zijn daarom zelden tot nooit op de rechtbank te vinden. Zij zijn in de regel ook in veel mindere mate afhankelijk van door de rechtspraak of het OM aangeleverde verhalen. Veel van hen beschikken over een groot informeel netwerk binnen strafrechtspraak, OM, advocatuur of de georganiseerde criminaliteit, waardoor zij in staat zijn eigen verhalen te ontwikkelen. De specialismen verschillen: er zijn de klassieke ‘misdaadverslaggevers’, met vooral een goed netwerk onder politie en binnen bepaalde criminele groeperingen. Daarnaast zijn er journalisten die het juist moeten hebben van hun informele contacten binnen bijvoorbeeld het OM of de advocatuur. Al deze journalisten schrijven geregeld verhalen op basis van aan hen buiten de formele weg toegestopte, dus ‘gelekte’ of *off the record* gegunde informatie.¹⁸⁸ Zij beschikken niet zelden over een stevige machtspositie ten opzichte van het OM.

Een voorbeeld van een stevige machtspositie van een misdaadverslaggever deed zich voor toen een van hen over informatie zei te beschikken over de vindplaats van voor inbeslagname vatbare goederen. In ruil voor het noemen van de vindplaats wenste deze journalist met een camera mee te mogen bij de doorzoeking van die ruimte (niet zijnde een woning). De rechercheofficier van het betreffende parket had hier volgens de voorlichters aanvankelijk sterke bezwaren tegen en bovendien was enkele weken hiervoor een bijeenkomst op het Parket-Generaal geweest waarin een meer terughoudende koers met betrekking tot *embedded journalism* was afgesproken.¹⁸⁹ Mede om die reden zijn aan de betreffende journalist toen eerst minder verstrekkende tegenvoorstellen gedaan, waaronder het door opsporingsambtenaren laten maken van beeldmateriaal om dat vervolgens exclusief aan de betreffende journalist ter beschikking te stellen. De journalist nam hier echter geen genoegen mee en uiteindelijk ging het OM toch

187 Zo neemt de NOS geregeld producten over die even daarvoor op de websites van regionale omroepen verschenen. Voor de *Telegraaf* en het *AD* geldt dat zij naast een landelijke redactie ook diverse regionale redacties hebben en het soms voorkomt dat regionaal nieuws gepromoveerd wordt naar de landelijke rubrieken.

188 Zie voor het verschil tussen *off the record*-voorlichting en ‘lekker’ verder in § 8.9.5.

189 Zie over de redenen daarvoor § 8.13.

door de knieën. Een betrokken persvoorlichter verzuchtte: ‘het is ook gewoon heel belangrijk dat we goeie vriendjes blijven met [naam journalist, LN], zo is het ook.’¹⁹⁰

Ook zijn er landelijk werkzame journalisten die het minder moeten hebben van een informeel netwerk, maar voor – bijvoorbeeld – het OM wel een vast en vertrouwd adres zijn voor achtergrondartikelen of diepte-interviews. Op die manier hebben zij alsnog hun eigen niche gevonden. Hierbij kan het gaan om een enkel gesprek waarin wordt teruggeblikt op een afgesloten strafzaak. Ook kwam het tijdens het onderzoek voor dat gedurende een opsporingsonderzoek meerdere malen met een journalist werd gesproken zodat deze later, op een afgesproken moment – vaak na de einduitspraak – hierover een reportage kon publiceren.¹⁹¹

8.8.3 Een restcategorie: bloggers, redacteuren en journalisten die incidenteel over het OM berichten

Naast regionale journalisten en de landelijke journalisten die zich in hun werk (vrijwel) volledig op strafrechtelijke onderwerpen richten, zijn er nog tientallen journalisten die wel af en toe contact opnemen met het OM maar niet in een van de hiervoor beschreven hoofdcategorieën vallen. Hierbij gaat het onder meer om redacteuren van nieuws-, actualiteiten- en entertainmentprogramma’s die in voorkomende gevallen voor een bepaalde reportage of rubriek het OM benaderen, schrijvende journalisten met een ander specialisme die voor een bepaald stuk incidenteel iets van het OM nodig hebben en misdaadbloggers die ergens in de krochten van het internet een eigen platform hebben waarop zij – vaak in sensationele toonzetting en van beperkt journalistiek allooi – gebeurtenissen uit het Nederlands misdaadlandschap opdissen. Al met al is dit een relatief diffuse restcategorie, waarover gezien de wisselende samenstelling ook niet gezegd kan worden om hoeveel mensen dit gaat. Kenmerkend is dat deze journalisten geen duurzame band met het OM hebben en meestal ook geen bijzondere informatiepositie. In de praktijk is hun rol het minst van belang.

8.9 HET ONTSTAAN EN BELOOP VAN MEDIABERICHTGEVING

In deze paragraaf komt aan de orde hoe mediaberichtgeving ontstaat en verloopt. Daarbij zal de chronologie van het strafproces worden gevolgd. Dit biedt overigens maar beperkte houvast, want mediaberichtgeving volgt deze chronologie niet steeds van begin tot eind. Soms ontstaat mediaberichtgeving direct na een gepleegd strafbaar feit, bijvoorbeeld als media aanslaan op iets wat op straat is gebeurd. Soms ontstaat het als de politie

¹⁹⁰ Veldnota 190.

¹⁹¹ Zie voor enkele voorbeelden in § 8.11.2.

of het OM iets melden – hetgeen een strafrechtelijk te duiden voorval, een aanhouding of weer iets anders kan zijn – of omdat journalisten lucht krijgen van een lopend onderzoek. Maar het komt ook voor dat het rustig blijft tot kort voor de eerste zitting. Ook het beloop van mediabelangstelling wisselt sterk: er zijn strafzaken die intensief worden gevolgd en waarbij journalisten alle zittingsdagen aanwezig zijn. Gebruikelijker is het dat de belangstelling van journalisten pieken en dalen kent. Om die reden moet de chronologische beschrijving die hieronder aan de orde komt niet worden gelezen als een traject dat ieder strafrechtelijk onderzoek doorloopt. Het gaat dus steeds om manieren waarop en omstandigheden waaronder mediabelangstelling *kan* ontstaan.

Eerst komt hieronder de algemene voorlichtingspraktijk aan de orde, die plaats kan vinden vanaf het beginstadium van het voorbereidend onderzoek (§ 8.9.1). Daarna is aandacht voor de voorlichting in de dagen voorafgaand aan openbare zittingen (§ 8.9.2), vervolgens voor de dynamiek op de rechtbank rondom die zittingen (§ 8.9.3) en tot slot voor de voorlichtingspraktijk na het uitspreken van het requisitoir (§ 8.9.4). In een afsluitende paragraaf wordt een tussenbalans opgemaakt en worden nog enkele bijzondere situaties besproken (§ 8.9.5).

Bij het lezen van deze paragraaf zal soms misschien de vraag opkomen in welk type strafzaken het OM voor een bepaalde voorlichtingsstrategie kiest. Inderdaad zijn er strafzaken waar het OM graag de boer mee opgaat en omgekeerd zaken die het juist liever in de luwte laat. Dit afremmen of juist stimuleren van mediabelangstelling is niet zozeer aan één fase in het strafproces gebonden en past daarom niet goed in deze paragraaf. Dit volgt in paragraaf 8.10.

8.9.1 Persvoorlichting vanaf het voorbereidend onderzoek

Omdat mediaberichtgeving op verschillende momenten kan ontstaan, kan het OM dit soms wel zien aankomen en soms niet. Indien de gelegenheid bestaat om een voorlichtingsstrategie voor te bereiden, gebeurt dit in de regel ook en wordt hier al (geruime tijd) voordat de pers zich meldt intern over overlegd. Hiervoor bestaan diverse interne overlegstructuren, waaronder het ‘zicht-op-zaken-overleg’, gericht op zaken die om uiteenlopende redenen gevoelig kunnen zijn,¹⁹² en periodieke overleggen waarin specifiek mediagevoelige zaken worden doorgenomen.¹⁹³ Incidenteel wordt ook met externe actoren samengewerkt in het treffen van voorbereidingen. Wanneer er geen tijd is om een mediastrategie voor te bereiden, bijvoor-

192 Zie hierover ook Lindeman 2017, i.h.b. p. 153 e.v.. De gevoeligheid kan ook gelegen zijn in kwesties die niets met mogelijke media-aandacht van doen hebben (zie i.h.b. p. 154 in Lindeman 2017).

193 Aan deze overleggen kan door de persvoorlichters, persofficieren, de betrokken (zaaks) officieren en de parketleiding worden deelgenomen. De mate waarin zij zich in de praktijk mengen in de voorlichtingsstrategie verschilt echter, zie daarover § 8.6.

beeld wanneer sprake is van een aanhouding op heterdaad of wanneer de politie een aanhouding buiten heterdaad meldt zonder dit vooraf aan de voorlichtingsafdeling van het OM te hebben medegedeeld,¹⁹⁴ worden deze overlegstructuren vervangen door *ad hoc* opgerichte equivalenten. Voor hoe er vervolgens precies te werk gegaan wordt als de mediabelangstelling er eenmaal is, maakt dit niet veel uit.

Een voorbeeld van samenwerking met externe actoren bij het voorbereiden van mediabelangstelling zijn overleggen in het kader van het zogeheten ‘Protocol maatschappelijke onrust bij zedenzaken’. Dit protocol wordt ingezet indien sprake is van een verdachte van een zedenmisdrijf en (jonge) slachtoffers, op grond waarvan vrees bestaat voor maatschappelijke onrust.¹⁹⁵ Deze werkwijze is een reactie op enkele zedenzaken in het verleden, waarin de mediabelangstelling ‘ontspoorde’¹⁹⁶. In zulke situaties wordt nu een tijdelijk overlegorgaan opgericht waarin naast het OM onder meer GGD, politie en de gemeente deelnemen. In het kader van dit onderzoek is twee keer in zo’n overlegorgaan geparticipeerd en zijn in totaal drie bijeenkomsten bijgewoond. Het doel van dit alles is om mediabelangstelling waar mogelijk tot de eerste strafzitting te voorkomen, hetgeen onder meer met zich meebrengt dat, anders dan gebruikelijk is, aanhoudingen niet worden gemeld. De kring van betrokkenen die wel worden geïnformeerd en de hoeveelheid informatie die hen wordt gegeven, wordt in dit overleg in samenspraak met betrokken partijen (scholen, sportclubs, enzovoort) bepaald na een relatief zorgvuldige weging. Voor de wijze van communicatie wordt een strategie uitgestippeld. Wanneer toch mediabelangstelling ontstaat, hetgeen in één van beide onderzochte casus na ruim twee weken gebeurde, wordt getracht dit zoveel mogelijk in toom te houden. Hiertoe worden zuinig opgezette ‘woordvoeringslijnen’ opgesteld.¹⁹⁷

In de Aanwijzing voorlichting stelt het OM dat voorlichting ‘veelal begint met een persbericht of tweet’¹⁹⁸. Dit uitgangspunt valt in de werkelijkheid niet terug te vinden.¹⁹⁹ Ten eerste begint voorlichting doorgaans niet op

194 Vreemd genoeg bestaat hier geen uniform beleid voor. Op een van de onderzochte parketten bestaat volgens de voorlichters de gewoonteregels dat de politie steeds in overleg treedt met het OM indien zij een aanhouding buiten heterdaad wil melden (veldnota 202). Op een ander parket gebeurt dit volgens de voorlichters soms wel en soms niet (veldnota 203). Natuurlijk is het in theorie ook mogelijk dat de betrokken (zaaks)officier aan de voorlichters meldt dat een aanhouding op handen is.

195 Veldnota 70. Hoewel de reikwijdte van het protocol niet expliciet is afgebakend tot zaken waarin sprake is van meerdere jonge dan wel minderjarige slachtoffers, valt uit de tekst van het protocol, waarin het onder meer gaat om betrokken scholen en ouders, wel af te leiden dat het op zulke situaties betrekking heeft.

196 Zie daarover Stevens 2010. Uit het nadien oprichten van (per parket wisselende) ‘protocol maatschappelijke onrust bij zedenzaken’, kan worden afgeleid dat het OM haar kritiek ter harte heeft genomen.

197 Veldnota’s 80, 113 en 118.

198 *Stcrt.* 2012, 8181, p. 2. Zie eerder § 8.3.

199 Of het moet zo zijn dat deze zin van de Aanwijzing voorlichting slechts het oog heeft op berichtgeving door de politie: de politie bericht immers wel geregeld via persberichten of tweets over – onder meer – aanhoudingen.

initiatief van het OM, maar wanneer een journalist – bijvoorbeeld omdat hij is aangeslagen op een bericht van de politie of op iets dat op straat is gebeurd – zich bij het OM meldt. Ten tweede omdat het OM in de beginfase van een opsporingsonderzoek zelden gebruik maakt van publieke kanalen, zoals *Twitter* of persberichten. Voorlichting kenmerkt zich in deze fase juist door niet-publieke communicatie, door één-op-één-contacten met journalisten. Voor improvisatie is in die contacten beperkt ruimte. Persvoorlichters maken, zeker wanneer zaken gevoeliger worden, gebruik van zogenaamde woordvoeringslijnen en ‘Q&A’s’, documenten die vrij precies voorschrijven wat gedeeld mag worden en welke woorden dienen te worden gebezigd.²⁰⁰ Hoeveel een journalist die met het OM contact opneemt precies te weten komt, hangt vervolgens met name af van zijn behendigheid om met de juiste vragen het onderste uit de kan te krijgen. De ‘Q&A’s’ zijn hierbij in feite een soort bingokaart die door een journalist die de juiste vragen weet te stellen verder wordt afgelopen dan door een minder vaardige.

Om veel werkelijk inhoudelijke informatie gaat het bij deze Q&A’s in veel gevallen echter niet. In de Aanwijzing voorlichting staat dat voorlichting betrekking mag hebben op de ‘voortgang van het onderzoek’, terwijl als belangrijkste grenzen aan de voorlichting het schenden van ‘het onderzoeksbelang’ en het maken van een inbreuk op de ‘privacy van betrokkenen’ – nader gepreciseerd tot persoonsgegevens – worden genoemd.²⁰¹ De Aanwijzing stelt, kortom, geen andere beperkingen dan dat de voorlichting niet het onderzoek naar ‘de ware toedracht’²⁰² mag belemmeren en er voorts (in beginsel) geen persoonsgegevens als bedoeld in de Wbp mogen worden verstrekt.²⁰³ In de praktijk geven persvoorlichters, zeker in het voorbereidend onderzoek, er de voorkeur aan om deze grenzen niet te benaderen. Tijdens het onderzoek viel in dit verband op alle parketten geregeld het woord ‘procesinformatie’. Hoewel persvoorlichters bepaald niet op één lijn zitten over wat dit woord precies inhoudt,²⁰⁴ komt het er in de kern op neer dat – los van leeftijd en woonplaats van een aangehouden verdachte – niks inhoudelijks over onderzoeksresultaten wordt gezegd, maar uitsluitend informatie over het proces wordt gegeven. Als bijvoorbeeld een journalist vraagt wat er te zien is op camerabeelden, wordt geant-

200 Afhankelijk van de tijd die bestond voor de voorbereiding lagen deze al enige tijd klaar, of werden zij ter plekke geschreven. Elk parket heeft hiervoor zo zijn eigen werkwijze. Zo zijn er verschillen in de gebruikte software waarin mediacontacten worden bijgehouden en woordvoeringslijnen per zaak worden opgeslagen. Veldnota’s 163 en 165.

201 *Stcrt.* 2012, 8181, p. 2.

202 *Stcrt.* 2012, 8181, p. 3.

203 *Stcrt.* 2012, 8181, p. 3-5. Zie § 8.3 voor een nadere bespreking van de persoonsgegevens waaraan gedacht kan worden.

204 In de focusgroepen is aan de hand van enkele voorbeelden doorgesproken over wat ‘procesinformatie’ precies is. Persvoorlichters bleken bijvoorbeeld ten aanzien van het hieronder in de hoofdtekst als eerste te bespreken voorbeeld (openlijk geweld in een zwembad) van mening te verschillen over of dit nog ‘procesinformatie’ mocht heten of dat hier al meer informatie was gedeeld.

woord dat het bij het OM bekend is dat ter plaatse camera's hangen en dat dit zal worden meegenomen in het onderzoek. Een inhoudelijk antwoord op wat nu op die beelden te zien is, wordt zo ontweken. Het verstrekken van procesinformatie wordt gezien als onschuldig en als iets dat zelfs een nuttig doel dient: als zoethoudertje voor journalisten waarmee voorkomen kan worden dat zij zelf 'rechercheurtje gaan spelen.'²⁰⁵ Voorlichters zijn hier bekwaam in en lieten tijdens het onderzoek meermaals blijken hier een deugd in te zien: 'Het gaat er niet om wat je zegt, maar dat je iets zegt.'²⁰⁶ Veel journalisten, met name de regionaal werkende die aan hoge productienormen moeten voldoen,²⁰⁷ nemen hier ook genoeg mee en schrijven op basis van zulke weinig betekenisvolle antwoorden nieuwsberichten.

Hoewel persvoorlichters in het begin van het voorbereidend onderzoek dus bij wijze van grondhouding een voorkeur hebben voor het volstaan met wat het 'basispakket' aan informatie genoemd kan worden – 'procesinformatie' en indien sprake is van een aangehouden verdachten zijn woonplaats, leeftijd en geslacht –, is het niet zo dat het ook steeds hierbij blijft. Het kwam in het onderzoek geregeld voor dat er meer informatie werd gedeeld. Het bleek niet eenvoudig patronen te ontdekken in waarom hier nu eens wel en dan weer niet voor gekozen werd. Dit kwam mede omdat in de praktijk steeds van zaak tot zaak wordt beslist en hierbij vaak meerdere belangen een rol spelen. Bovendien bleek het kiezen om wel of niet meer informatie te verstrekken in veel gevallen een betrekkelijk pragmatische aangelegenheid, waarachter ook niet te veel beleid of doordenking moest worden gezocht. Uiteindelijk zijn enkele factoren geïdentificeerd die eraan bijdragen dat het OM soms reukelijker is in het verstrekken van informatie. Deze kunnen worden onderverdeeld in exogene factoren – oftewel druk van buiten waardoor het OM zich uit de tent laat lokken – en endogene factoren – omstandigheden waaronder het delen van meer informatie uit het OM zelf komt. Deze komen hieronder achtereenvolgens aan de orde.

Een eerste exogene factor die ertoe leidt dat het OM overgaat tot het delen van meer informatie dan het basispakket, is de situatie waarin naar het oordeel van het OM een 'verkeerd beeld' ontstaat in de media. De situaties waarin hier volgens het OM sprake van was, waren in het onderzoek talrijk. Voorbeelden zijn een zaak waarin volgens het OM onterecht in de media het beeld was ontstaan dat de politie onevenredig veel geweld had gebruikt bij een aanhouding,²⁰⁸ een zaak waarin ten onrechte het beeld was ontstaan dat in een situatie van geweldpleging over en weer maar één van beide partijen als verdachte was aangemerkt,²⁰⁹ en een zaak waarin mensen in de media hadden verteld slachtoffer te zijn geworden van vrijheidsbeneming en verkrachting, terwijl het volgens het OM in werkelijkheid

205 Veldnota 185.

206 Veldnota 180.

207 Zie hierover § 8.8.1.

208 Veldnota 123.

209 Veldnota 125.

om in hoge mate consensuele handelingen ging.²¹⁰ Het ingrijpen bij het ontstaan van zo'n 'verkeerd beeld' gaat in de praktijk op verschillende manieren. Soms gebeurde dit zonder dat informatie werd verstrekt, bijvoorbeeld door journalisten te bellen met de boodschap dat het in werkelijkheid 'genuanceerder' zou liggen,²¹¹ of door telefonisch aan de betreffende journalist mede te delen dat hij 'helemaal de verkeerde kant op'²¹² ging. In die gevallen wordt erop geanticipeerd dat de journalist zelf ook niet een verhaal wil brengen waarvan later blijkt dat het overtrokken of onjuist was.

Het gebeurde in het onderzoek echter ook meermaals dat met kleine brokjes informatie of enkele in formuleringen ingeblikte hints getracht werd de berichtgeving in de door het OM gewenste richting te masseren.

Een voorbeeld hiervan is het volgende. Op een zeker moment belde een journalist met vragen over een incident dat zich twee dagen daarvoor had afgespeeld en waarover al de nodige berichten in de media waren verschenen: geweldpleging van een groep jongeren in een zwembad. De journalist had naar eigen zeggen gesproken met de advocaat van een van de aangehouden verdachten en begrepen dat de beschikbare camerabeelden van dermate slechte kwaliteit waren dat op basis hiervan geen identificaties konden plaatsvinden. De ondertoon in de vraagstelling was dat een veroordeling wel niet haalbaar zou zijn. Volgens de direct op dit telefoontje geconsulteerde zaaksofficier was dit prematuur, ter plaatse waren veel opnamen gemaakt, zowel met vaste camera's als door mensen met hun telefoon. Nog lang niet al deze beelden waren gevorderd en de kwaliteit van de som der delen kon redelijkerwijs niet bij de advocaat bekend zijn. De persvoorlichter componeerde hierna een email aan de journalist, waarin naast een reeks algemeenheden ('de rol van alle betrokkenen wordt onderzocht') ook kwam te staan dat 'alle beelden zullen worden opgevraagd'. Dit leek op het eerste gezicht alleen procesinformatie, maar intussen wordt natuurlijk ook de hint gegeven dat de advocaat nog niet de gehele situatie kon overzien. Op deze manier werd een tendentiek bericht over dat het niks zou worden met het opsporingsonderzoek in de kiem gesmoord.²¹³

Voorlichters gebruiken in zulke situaties hun kennis van de resultaten uit het opsporingsonderzoek en, zonder werkelijk te zeggen hoe het zit, kneden zij het verhaal zo in een bepaalde richting. Hierbij komt het niet alleen aan op de vaardigheden van de persvoorlichter, maar ook op het goede verstaan van de journalist. Juist vanwege het vaak subtiele karakter van deze vorm van voorlichting, die vaak maar weinig verschilt van 'pure' procesinformatie, is het niet mogelijk om te bepalen hoe vaak dit in de praktijk voorkomt.²¹⁴

210 Veldnota 177.

211 Veldnota 177.

212 Veldnota 145.

213 Veldnota 177.

214 In een van de focusgroepen gaven voorlichters aan dit als de mooiste kant van hun werk te beschouwen, zie § 8.11.3.

Een tweede factor die bijdraagt aan het delen van meer informatie uit het opsporingsonderzoek dan het basispakket is druk door politie of lokale overheden. Voor wat betreft druk vanuit de politie kan allereerst gedacht worden aan situaties waarin de politie zelf onderwerp is geworden van kritiek, bijvoorbeeld omdat geweld is gebruikt bij een aanhouding. Voorbeelden van informatieverstrekking door het OM na daartoe strekkende druk van de politie die zich in de loop van het onderzoek voordeden, waren het suggereren dat een na de aanhouding overleden verdachte onder invloed was van drugs of alcohol en het communiceren dat een verdachte tegen wie geweld was toegepast in het bezit zou zijn geweest van een nepvuurwapen.²¹⁵ Ook gebeurde het dat de politie zelf graag een succesverhaal uit het opsporingsonderzoek wilde delen en om die reden het OM aanspoorde de succesvolle inzet van bepaalde opsporingsmiddelen vast publiek te maken.²¹⁶

Druk door de burgemeester of andere vertegenwoordigers van lokale overheden om meer informatie uit een opsporingsonderzoek te delen, kwam in dit onderzoek een aantal keer voor. Het argument was steeds dat dit maatschappelijke onrust zou kunnen smoren.²¹⁷ Voorbeelden hiervan waren het communiceren dat een verdachte had bekend, of dat aan een bepaald incident een ruzie vooraf was gegaan.²¹⁸ Het OM gaat hier soms in mee, bijvoorbeeld indien dit eraan kan bijdragen dat het beeld ontstaat dat de situatie onder controle is.

Een illustratie van zo'n situatie deed zich voor in een onderzoek naar een reeks zedendelicten in de openbare ruimte. Hiervoor was op een zeker moment een verdachte aangehouden, maar het beschikbare bewijs werd door de behandelend officier van justitie als zeer dun beoordeeld en hij hield rekening met het risico van collusie: hij vreesde dat bekenden van de verdachte bewijs zouden vernietigen indien zij zouden horen waarvan hij verdacht werd. Om die reden was de zaaksofficier aanvankelijk tegen het bekendmaken van de aanhouding en was de politie geïnstrueerd dit nog niet te doen. Parallel aan het opsporingsonderzoek had de gemeente echter een buurtbijeenkomst georganiseerd waarop het de angst bij bewoners wilde wegnemen. Om die reden wilde de gemeente de aanhouding wel melden. Ook de hoofdofficier was volgens de persvoorlichters 'heel erg voor'.²¹⁹ Uiteindelijk staakte de zaaksofficier zijn verzet en gaf de persvoorlichters met de woorden 'ik kan niet tegen de druk'²²⁰ toestemming de aanhouding alsnog bekend te maken.²²¹

215 Veldnota 121.

216 Veldnota 151.

217 Veldnota's 121, 171 en 178.

218 Veldnota's 151 en 86.

219 Veldnota 175.

220 Veldnota 175.

221 Veldnota's 175 en 181.

Het zwichten voor druk vanuit gemeente of politie is – anders dan de hierboven genoemde eerste factor – niet iets wat voorlichters graag lijken te doen. Het staat ook beslist vaker op gespannen voet met de uitgangspunten van de Aanwijzing voorlichting. Zo is het hinten op drugs of alcoholgebruik door een (overleden) verdachte problematisch in het licht van het voorschrift dat alleen informatie over iemands gezondheid gedeeld kan worden indien dit ‘kennelijk geen inbreuk maakt op de persoonlijke levenssfeer’.²²² Ook blijkt – zoals in het hierboven genoemde voorbeeld gebeurde – het onderzoeksbelang niet altijd tegen druk van buitenaf bestand. Soms is de roep om meer ‘duiding’ kennelijk niet te weerstaan. Waarom dit soms wel en soms niet zo was, is in dit onderzoek niet goed duidelijk geworden, evenmin als hoe vaak hiervan sprake was.

Een derde externe factor die het OM kan aanzetten tot het delen van meer informatie is de situatie waarin sprake is van een (op handen zijnde) publicatie waarin toch al informatie over een zaak wordt gedeeld. Dit kan voor het OM reden zijn de vlucht naar voren te kiezen. Voorbeelden hiervan deden zich voor in een situatie waarin een advocaat van een verdachte zijn beklag over een opsporingsmethode had gedaan bij een journalist, waardoor het OM besloot hier dan ook maar op te reageren,²²³ en in een situatie waarin een journalist op het spoor was gekomen dat een aangehouden verdachte een verleden als terbeschikkinggestelde had.²²⁴ Daarnaast waren er meerdere situaties waarin een journalist via andere bronnen te weten was gekomen dat een bepaalde opsporingshandeling had plaatsgevonden of zou plaatsvinden. Onder die omstandigheden wordt er wel eens voor gekozen met de journalist in onderhandeling te treden. De inzet is dan typisch dat de journalist enerzijds nog wat meer informatie kan krijgen – bijvoorbeeld door mee te mogen tijdens een doorzoeking of door een exclusief interview – terwijl anderzijds afspraken worden gemaakt over de precieze inhoud en het moment van publicatie.²²⁵

Op een zeker moment werd in de loop van dit onderzoek een artikel gepubliceerd waarin stond dat een verdachte van een zedenmisdrijf een ‘ontsnapte tbs’er’ zou zijn. De journalist was tot deze conclusie gekomen omdat hij het vonnis waarin deze verdachte voor een eerder misdrijf tot tbs met dwangverpleging was veroordeeld, had weten te vinden. Wat de journalist niet wist – en waar hij kennelijk geen rekening mee had gehouden – was dat deze tbs met dwangverpleging inmiddels was omgezet naar extramurale tbs met voorwaarden. Van ontsnapping of onttrekking aan verlof was dus geen sprake. Hoewel op gespannen voet met de Aanwijzing voorlichting (terbeschikkingstelling valt immers, bij het ontbreken van een dwangkader, onder informatie over iemands gezond-

222 *Stcrf.* 2012, 8181, p. 3.

223 Veldnota 190.

224 Veldnota 178.

225 Zo wil het OM vaak de tijd hebben om voor publicatie eventuele slachtoffers of nabestaanden te informeren en wordt, indien het gaat om doorzoekingen, typisch gevraagd de exacte locatie niet te vermelden. Veldnota’s 65, 165, 181 en 190.

heid en is dus volgens de Aanwijzing slechts geoorloofd indien kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer wordt gemaakt), werd er in dit geval toch voor gekozen de onjuiste berichtgeving te corrigeren en aan de betreffende journalist te vertellen hoe het zat.²²⁶

Dat het OM genegen is in te grijpen als publicaties onjuist zijn, hetgeen overigens ook door de Aanwijzing voorlichting wordt voorgeschreven,²²⁷ is iets wat journalisten zich ook realiseren. Zij gebruiken dit soms als breekijzer om informatie los te krijgen. Zo gebeurde het meermaals tijdens het onderzoek dat journalisten belden met de vraag of ze ‘de verkeerde kant opgingen’ als ze een bepaald verhaal zouden brengen.²²⁸ Dergelijke *fishing expeditions* leidden in het onderzoek soms tot ergernis onder de persvoorlichters – ‘ik ben er niet om de proefballonnetjes van [naam journalist, LN] door te prikken!’ – anderen leken er wel lol in te hebben: ‘het is gewoon een beetje een spelletje.’²²⁹ In de praktijk is het overigens ook niet zo dat de voorlichters van het OM actief mediaberichtgeving afstruinen op onjuistheden. Hierin staan ook veel meer fouten dan praktisch bij te houden valt.²³⁰

Het uiteen trekken van de drie hiervoor genoemde exogene factoren is enigszins kunstmatig. In de praktijk komen zij vaak gelijktijdig aan de orde. Wanneer er publicaties over een bepaald strafrechtelijk onderzoek op handen zijn, zal over het algemeen immers ook sneller druk vanuit de politie of lokale overheden ontstaan. Een andere manier om naar exogene druk te kijken, is dan ook om niet afzonderlijke factoren te onderscheiden, maar de intensiteit van de druk als geheel tot uitgangspunt te nemen. Wanneer sprake is van uitzonderlijke druk – als voorbeeld kan gedacht worden aan een strafrechtelijk onderzoek waarover meerdere dagen achtereenvolgens in landelijke media wordt bericht – zullen journalisten in de regel veel meer tijd investeren in zelfstandig onderzoek, waardoor zij ook minder afhankelijk zijn van wat zij van het OM kunnen krijgen.²³¹ Onder zulke omstandigheden kan een situatie ontstaan waarin sprake is van tal van (op handen zijnde) publicaties, bemoeienis van de burgemeester of andere organen van de gemeente, het Parket-Generaal en soms ook van oncontroleerbare ‘lekken’. Er lijkt dan een zeker omslagpunt bereikt te

226 Veldnota 178.

227 *Stcrt.* 2012, 8161, p.2.

228 Veldnota's 145 en 188.

229 Veldnota's 145 en 190.

230 Gevraagd naar wanneer ze journalisten over een fout informeren, gaven twee persvoorlichters aan dat pas te doen als ze er zelf (begrepen moet worden: het OM) ‘last van’ hebben of kunnen krijgen.

231 In de loop van dit onderzoek kwam het bijvoorbeeld een aantal keer voor dat journalisten – hetzij bij een politiebureau waar zij wisten dat getuigen werden gehoord, in de omgeving waar een strafbaar feit had plaatsgevonden of op een school waar een verdachte werkzaam was – zelf (potentiële) getuigen opwachtten om hen te ondervragen. Hiervan was tenminste in zes van de 34 genummerde strafzaken sprake (maar dit betreft hoogstwaarschijnlijk een substantiële onderschatting, vgl. § 8.4.7).

kunnen worden: het OM kiest dan vaker voor persberichten in plaats van één-op-één-contacten en verstrekt dan soms veel meer informatie dan het basispakket, met als belangrijkste doel het terugkrijgen van de regie over de mediaberichtgeving. Juist vanwege het uitzonderlijke van dit soort situaties (waarvan zich er gaandeweg het onderzoek dus ook maar enkele voordeden),²³² waarbij bovendien aan zoveel tafels over de voorlichting wordt meegedacht, is het in dit onderzoek onmogelijk gebleken om van zulke situaties een volledig beeld te verkrijgen.²³³

Naast druk van buiten komt het ook voor dat het OM meer informatie dan normaal deelt vanwege interne overwegingen. De eerste en belangrijkste reden is het bestaan van een achterliggend opsporingsdoel. Deze vorm van berichtgeving viel aanvankelijk buiten de afbakening van dit onderzoek.²³⁴ Al snel bleek echter geregeld vermenging op te treden tussen opsporings- en voorlichtingsberichtgeving. Berichtgeving met een opsporingsdoel blijft niet beperkt tot berichtgeving die ook als zodanig herkenbaar is – denk aan programma's als *Opsporing verzocht* en regionale equivalenten hiervan. Het komt ook voor dat bepaalde informatie vermomd als voorlichting met de media wordt gedeeld, terwijl dit primair met een opsporingsdoel gebeurt. Het gaat dan – in OM-taal – om 'ruis creëren'. De voorbeelden die zich in de praktijk voordoen zijn divers, maar ze delen het kenmerk dat wordt gehoopt dat bepaalde doelwitten – bijvoorbeeld getuigen of verdachten – van de 'voorlichting' kennisnemen en vervolgens, door te gaan bellen of bewegen terwijl zij worden afgeluisterd of geobserveerd, zichzelf of een ander verraden.

Bij dit soort berichtgeving wordt het overtreden van de normen gesteld in de Aanwijzing voorlichting niet altijd geschuwd.²³⁵ Vanwege het heimelijke doel van dit soort voorlichting wordt bovendien geregeld gekozen voor het *off the record* informeren van geselecteerde journalisten, omdat het beoogde effect tenietgedaan zou kunnen worden als te duidelijk is dat het

232 Hoewel intensiteit van mediaberichtgeving gradueel is, en een 'omslagpunt' dus inherent arbitrair, waren er in de loop van dit onderzoek twee strafrechtelijke onderzoeken waarbij de mediaberichtgeving dermate intens was dat de werkwijze door iedereen als anders dan normaal leek te worden ervaren. Daarnaast is er in de semigestructureerde interviews met persvoorlichters over nog veel meer van dit soort situaties gesproken die zich eerder in hun carrière hadden voorgedaan.

233 Vgl. § 8.4.4, met betrekking tot de moeilijkheden bij het verkrijgen van 'informele toegang'.

234 Zie § 8.1.

235 Gedacht kan worden aan het, in strijd met de Aanwijzing, meedelen van een familieband tussen een aangehouden verdachte en een andere betrokkene, in de hoop dat dit binnen een milieu tot bellen over en weer zal leiden. Typische vormen van 'ruis creëren' door voorlichting bestaan verder uit het doen van impliciete suggesties over de toedracht of de richting waarin het opsporingsonderzoek zich beweegt of het meedelen dat verhoren zullen plaatsvinden of hebben plaatsgevonden (veldnota's 185 en 190). Ook worden soms juist zaken verzwegen die normaal wel worden genoemd, zoals de leeftijd en woonplaats van een verdachte. De hoop is dan dat de vraag wie is aangehouden binnen een bepaald milieu onderwerp van onderzoek wordt en verdachten juist zo tegen de lamp lopen.

OM zelf bepaalde informatie naar buiten heeft gebracht. Persvoorlichters geven aan dat hier ook wel voor gekozen wordt in situaties waarin zij weten dat het delen van dit soort informatie tot problemen kan leiden in de zittingszaal. Bijvoorbeeld omdat een verdachte op het moment dat informatie over hem gedeeld wordt nog 'in beperkingen zit' en hij en zijn advocaat dus juist niets mogen zeggen.²³⁶ Hoewel persvoorlichters zich lijken te realiseren dat voorlichting met een heimelijk tactisch doel controversieel kan zijn, is men vaak ook erg tevreden over de eigen vindingrijkheid. Dit leidt ertoe dat persvoorlichters hier nu eens besmuikt en dan weer enigszins schalks over vertellen.

Hoewel de essentie van dit type voorlichting is dat bepaalde doelwitten op een (verkeerd) been worden gezet, benadrukten persvoorlichters tijdens het onderzoek meermaals dat zij in geen geval liegen tegen de pers.²³⁷ Van het tegendeel is in de loop van het onderzoek ook niet gebleken. Het doelbewust vertellen van een incomplete waarheid wordt wel toelaatbaar geacht.

Een voorbeeld hiervan is een verhaal dat een voorlichter in een van de interviews uit de oude doos tevoorschijn haalde. Een overleden man was kort voor zijn overlijden als verdachte verhoord door de politie. In dat verhoor had hij aangegeven van zijn zwijgrecht gebruik te willen maken. De zaaksofficier wilde echter 'ruis creëren', en hiervoor zou het goed uitkomen als bepaalde andere verdachten zouden denken dat de overleden persoon juist wel zou hebben gesproken. Om die reden werd aan journalisten medegedeeld dat hij wel had gesproken, maar dat over de inhoud van zijn verhaal geen mededelingen konden worden gedaan. De betrokken persvoorlichter zei dit niet als een leugen te beschouwen, want de verdachte had immers wel *iets* gezegd (namelijk dat hij van zijn zwijgrecht gebruik wilde maken).²³⁸

Een laatste factor die kan maken dat zonder druk van buitenaf meer informatie dan het basispakket wordt gedeeld, is onopzettelijk: soms praten persvoorlichters onbedoeld hun mond voorbij. Persvoorlichters weten vaak veel meer dan zij kunnen vertellen – en alleen al daarom ligt het gevaar de mond voorbij te praten voortdurend op de loer.

236 In de focusgroepen is op dit onderwerp doorgepraat. Hier kwam enerzijds opnieuw naar voren dat het een gebruikelijke praktijk is dat persvoorlichters informatie *off the record* aan journalisten meedelen over verdachten die nog in beperkingen zitten, maar bleek anderzijds dat de meningen verdeeld waren over de vraag of deze praktijk 'mag'. Eén persvoorlichter stelde zich op het standpunt dat de norm dat gedurende de beperkingen niet met de buitenwereld mag worden gecommuniceerd 'alleen voor de verdachte en zijn advocaat' geldt en het OM zich slechts bij wijze van gewoonte en ingegeven door de 'magistratelijkheid' ook, als het even kan, aan dezelfde norm zou moeten houden. Van deze gewoonteregeling mocht wat hem betreft echter worden afgeweken, waardoor hij de bestaande praktijk niet als problematisch beschouwde. Anderen gaven daarentegen aan van mening te zijn dat dit eigenlijk niet hoort (focusgroep 1).

237 Veldnota's 178, 185 en 188, focusgroep 1 en 2.

238 Veldnota 185.

Een illustratief voorbeeld was een situatie waarin een journalist een persvoorlichter informatie vroeg over een door hem bij naam genoemde verdachte: 'ik heb begrepen dat (...) al heel lang voor problemen heeft gezorgd.' De persvoorlichter volgde in zijn antwoord nauwgezet de woordvoeringslijn, maar realiseerde zich gaandeweg dat hij toch in de val was gelopen. Het ging de journalist niet om die 'problemen', maar om het bevestigd krijgen van de identiteit van de verdachte. Door antwoord te geven op de vraag van de journalist, had de persvoorlichter die naam impliciet bevestigd. Geïrriteerd brak hij het gesprek af: 'ik had dit al niet moeten zeggen dus hier hou ik het bij.'²³⁹

Het voorgaande kan als volgt worden samengevat. De voorlichting aan het begin van een opsporingsonderzoek kenmerkt zich in de regel door terughoudendheid. Over het algemeen gaat de informatie-uitwisseling in dit stadium van het vooronderzoek bovendien weloverwogen. Als het even kan wordt slechts procesinformatie gedeeld, eventueel aangevuld met de leeftijd, het geslacht en de woonplaats van een aangehouden verdachte (in dit onderzoek aangeduid als 'het basispakket'). Hierdoor verschijnen er in de fase van het vooronderzoek vooral veel nieuwsberichten waarin feitelijk niet zoveel staat. Dit neemt niet weg dat onder druk ook bij het OM veel vloeibaar wordt en in de praktijk doen zich verschillende omstandigheden voor waaronder meer informatie het OM uitvloeit. Deze werden hiervoor gecategoriseerd in het corrigeren van 'een onjuist beeld', het gehoor geven aan druk door politie of lokale overheid en het verstrekken van informatie wegens een (op handen zijnde) publicatie. Omdat journalisten de hoeveelheid druk op het OM tot op enige hoogte zelf kunnen manipuleren, althans wanneer zij de tijd, het netwerk en de competenties hebben om dat te doen, hebben zij het ook ten dele zelf in de hand hoe ver zij het OM kunnen krijgen om toch meer informatie te delen. Daarnaast zijn nog twee factoren onderscheiden die maken dat het OM uit zichzelf meer informatie deelt. De eerste is het delen van informatie met een opsporingsdoel, de tweede het aan de voortdurende dialoog met journalisten inherente risico van versprekingen. Een andere conclusie die uit het voorgaande kan worden getrokken, is dat de voorlichting zich in de beginfase kenmerkt door niet-publieke communicatie. Het OM zendt relatief weinig persberichten en *tweets* uit in vergelijking met latere fasen; veel voorlichting vindt plaats in één-op-één-contact tussen OM en journalist.

8.9.2 Persvoorlichting voorafgaand aan de eerste openbare behandeling

Indien er in het voorbereidend onderzoek sprake was van mediabelangstelling, ebt deze typisch eerst weer weg, om in de week voorafgaand aan de eerste openbare behandeling weer aan te zwellen. Op dat moment verstrekt de rechtbank namelijk informatie aan journalisten over aankomende straf-

239 Veldnota 146.

zaken. De grondslag hiervoor is de *Persrichtlijn 2013*.²⁴⁰ In artikel 2.3 van deze richtlijn staat dat dagvaardingen uiterlijk een week voor de zitting ter inzage worden gelegd voor de pers. Over de wijze waarop dat moet plaatsvinden, zwijgt de richtlijn en de praktijk is in de afgelopen jaren ook veranderd. Voorheen konden journalisten op de rechtbank terecht in een perskamer, alwaar zij konden grasduinen in zittingslijsten en stapels aan afschriften van dagvaardingen. Deze perskamers bestaan vaak nog wel, maar zijn obsoleet geworden.²⁴¹ Het zwaartepunt van de informatieverstrekking aan journalisten is naar een gedigitaliseerde omgeving verschoven. Sinds begin 2017 wordt door de Raad voor de rechtspraak een zogeheten 'digitale bestandenpostbus' in de lucht gehouden, die door de afzonderlijke gerechten van Nederland, met uitzondering van de Raad van State en de Hoge Raad, wordt gevuld met informatie over aankomende (straf)zaken. Deze digitale bestandenpostbus is niet openbaar toegankelijk, maar journalisten kunnen hiervoor een inlogcode aanvragen. Hierbij wordt als voorwaarde gesteld dat op alle stukken een embargo rust tot aan de openbare behandeling; tot die tijd mag hier dus niet over gepubliceerd worden.²⁴²

Het bestaan van een landelijke Persrichtlijn en een landelijke digitale bestandenpostbus suggereert enige uniformiteit in de wijze waarop gerechten journalisten informeren over aankomende strafzaken. In de praktijk is dit allesbehalve het geval. Er waren gedurende de looptijd van dit onderzoek vier rechtbanken die in de digitale postbus alleen zittingslijsten plaatsen. Hierop is niets meer te zien dan de naam van de verdachte, het feit dat ten laste is gelegd, de tijd en plaats waar het zou zijn begaan en het wettelijk voorschrift op grond waarvan het feit strafbaar is gesteld. Anders gezegd gaat het dan dus om de informatie die in de tenlastelegging moet zijn opgenomen op grond van het eerste lid van artikel 261 Sv. Daarnaast zijn er vijf rechtbanken die in de bestandenpostbus afschriften van dagvaardingen plaatsen. In die gevallen wordt dus ook de meer feitelijk geformuleerde informatie over de omstandigheden waaronder het feit begaan zou zijn – hetgeen krachtens lid 2 van artikel 261 Sv in de tenlastelegging moet zijn opgenomen – aan de pers ter beschikking gesteld. Dan zijn er nog twee rechtbanken die een tussenpositie innemen. Zij verstrekken aan de pers een zelf gefabriceerd document, dat in het vervolg een verrijkte zittingslijst zal worden genoemd. Hierop staat, naast de gegevens van lid 1 van artikel 261 Sv, ook een beknopte samenvatting van de rest van de tenlastelegging. Deze samenvatting wordt door een medewerker van de rechtbank gemaakt. De mate van detail verschilt hierbij van zaak tot zaak en van week tot week, waardoor het soms wel en soms niet goed mogelijk is een eerste indruk te krijgen van waar het in een strafzaak om zal gaan. Soms staan hier namen van slachtoffers op, meestal niet.

240 Zie eerder over deze persrichtlijn in § 8.7.3.

241 Althans voor het strafrecht. Op veel rechtbanken vallen in de perskamer nog wel afschriften van dagvaardingen met betrekking tot kort gedingen te vinden.

242 Voor het doel van dit onderzoek is deze toegangsprocedure ook doorlopen, zie § 8.7.3.

Niet alleen de wijze waarvan over aankomende zittingen informatie wordt verstrekt verschilt, ook de selectie van zaken waarover melding wordt gemaakt verschilt. Zo kondigt de Rechtbank Midden-Nederland tbs-verlengingszittingen aan, de meeste andere rechtbanken doen dit niet. Het niet zo verwonderlijke gevolg is dat binnen dit arrondissement geregeld mediabelangstelling ontstaat voor tbs-verlengingen, terwijl dit in andere delen van het land zelden gebeurt. Een ander verschil is dat sommige rechtbanken wel zittingen met minderjarige verdachten op de zittingslijsten plaatsen, andere van dit type zittingen zelfs afschriften van dagvaarding in de bestandenpostbus plaatsen, terwijl er ook rechtbanken zijn die over deze zittingen in het geheel niets melden.²⁴³ En zo zijn er meer inconsistenties.²⁴⁴ De keuzes die de gerechten hierin maken, missen hun effect niet. Juist omdat de tijd van journalisten schaars is en zij dientengevolge ook rekening houden met hoe makkelijk het is om over een bepaalde zaak een verhaal te schrijven, maken dit soort verschillen nogal veel uit in de kans dat mediabelangstelling zich al dan niet aan een bepaalde zaak hecht.

Omdat de verschillen tussen rechtbanken van belang bleken voor het al dan niet ontstaan van mediabelangstelling voor bepaalde (typen) zaken – en daarmee voor de praktijk waar het OM zich toe moest zien te verhouden – is de werkwijze van de drie voor dit onderzoek relevante rechtbanken nader in kaart gebracht. De eerste twee bleken verrijkte zittingslijsten in de digitale bestandenpostbus te plaatsen. Eén zet hier alle aankomende zittingen van zowel de meervoudige kamer, de politierechter als de openbare raadkamer op.²⁴⁵ De andere houdt het bij alle zittingen van de meervoudige kamer en een selectie van de politierechterzittingen.²⁴⁶ Op geen van deze rechtbanken is nog een fysieke ruimte aanwezig waar dagvaarding voor strafzaken ter inzage liggen.²⁴⁷ Aangezien deze rechtbanken mediabelangstelling in theorie zouden kunnen regisseren door zaken wel of niet op de zittingslijsten te plaatsen en hier wel of niet een uitgebreide samenvatting

243 De vraag kan gesteld worden waarom journalisten van het bestaan van deze zittingen op de hoogte gebracht zouden moeten worden, zeker omdat zij daar in de regel geen toegang toe zullen krijgen (art. 495b Sv). De Persrichtlijn schrijft voor dat dagvaarding met minderjarige verdachten niet ter inzage worden gelegd – dit gebeurt in de praktijk dus wel – maar zwijgt over het al dan niet vermelden van deze zittingen op de zittingslijsten.

244 Een andere opmerkelijke inconsistentie doet zich voor bij de dagvaarding in het kader van een kort geding (art. 254 Rv). Deze worden door geen enkele rechtbank in de digitale bestandenpostbus geplaatst, zij liggen nog in de fysieke perskamers. Eén rechtbank is ook daarmee gestopt en legt in de perskamers alleen nog – weinig informatieve – voorbladen. Binnen dit arrondissement verschijnt hierdoor amper nog mediaberichtgeving over kort gedingen. Veldnota 206.

245 Hierbij wordt geen uitzondering gemaakt voor strafzaken met een minderjarige verdachte.

246 Deze rechtbank plaatst geen strafzittingen met minderjarige verdachten en geen zittingen van de openbare raadkamer op de verrijkte zittingslijst.

247 Aldus handelen deze rechtbanken niet overeenkomstig het bepaalde in artikel 2.3 van de Persrichtlijn.

bij te geven, is deze mogelijkheid in dit onderzoek nagegaan. Hier bleek niets van. Het gebeurde wel eens dat journalisten een zaak (bijna) misten door summiere aankondigingen op zittingslijsten,²⁴⁸ maar geen van de journalisten had het idee dat hier een strategie achter school, in die zin dat dit dan bewust zou gebeuren bij zittingen waar OM of ZM liever geen pers bij aanwezig zou willen hebben. Journalisten weten de arbitraire keuzes aan onhandigheid en onverschilligheid.²⁴⁹ Dit lijkt waarschijnlijk, navraag bij de rechtbanken leerde dat het maken van de zittingslijsten werk is dat door wisselende medewerkers of stagiairs wordt gedaan. Het is niettemin natuurlijk wel opmerkelijk dat zo'n wezenlijke schakel in het wel of niet doen ontstaan van mediabelangstelling afhankelijk is van toevalligheden.

Op de derde onderzochte rechtbank was de situatie anders. Hier plaatst de rechtbank gehele afschriften van dagvaarding in de bestandenpostbus, van onder meer alle zittingen bij de politierechter en de meervoudige kamer.²⁵⁰ Deze praktijk levert iedere week een overvolle bestandenpostbus op met honderden pagina's aan dagvaarding, waarin dus ook elke week weer alle namen en adressen van betrokkenen gevonden kunnen worden voor zover zij hierop staan afgedrukt. In de praktijk is deze hoeveelheid informatie voor journalisten niet te overzien en hierdoor raadplegen maar weinig journalisten binnen dit arrondissement zelf de bestandenpostbus. Een lokaal persbureau is in dit gat gesprongen en heeft voor zichzelf een broodvoorziening gevonden in het wekelijks maken van een uittreksel van alle dagvaarding, waarbij het een voorselectie maakt van potentieel mediagenieke strafzaken.²⁵¹ Dit stencil verhandelt hij vervolgens aan geïnteresseerde journalisten. Ook op deze rechtbank is onderzocht of aansturing plaatsvindt en ook hier is daar niets van gebleken.²⁵² Het parket dat binnen dit arrondissement werkt, stelt dat het nooit aan dit persbureau vraagt om zaken uit zijn uittreksel te schrappen.²⁵³ Desgevraagd gaf ook het persbureau aan zich geen verzoeken van het OM te kunnen herinneren om aanpassingen te doen in zijn uittreksel.²⁵⁴

248 Veldnota 181 en 206.

249 Dit is in dit onderzoek door vier journalisten – unaniem – beaamd, veldnota 206.

250 Deze rechtbank deelt geen informatie over aankomende zittingen van de openbare raadkamer, maar weer wel van de kantonrechter. Ook worden op deze rechtbank zittingen van minderjarige verdachten niet aangekondigd.

251 Gevraagd naar waar hij zich bij het maken van dit uittreksel op baseert, gaf de uitbater van dit persbureau aan: je moet denken 'in termen van krantenkoppen, [de] ernst van het feit [en] buitenisigheden.' Veldnota 188.

252 Met dien verstande dat het OM eenmaal in de looptijd van dit onderzoek aan dit persbureau een verzoek deed om de namen van slachtoffers uit het uittreksel te laten, dan wel deze te anonimiseren. Het OM deed dit op verzoek van die slachtoffers, nadat deze door de media waren benaderd.

253 Veldnota 185.

254 Veldnota 188.

Het effect van verschillen in wat rechtbanken wel of niet in de digitale bestandenpostbus plaatsen, kan geïllustreerd worden aan de hand van strafzaken waarbij een ‘bekende Nederlander’ betrokken is. Indien de (boulevard)pers hier lucht van krijgt, zal dit over het algemeen leiden tot mediabelangstelling. Of de pers er lucht van krijgt, verschilt echter van parket tot parket. Zo waren er gedurende het onderzoek op één arrondissement meerdere zittingen met betrekking tot een inbraak in het huis van een bekende Nederlander. Omdat dit speelde binnen het arrondissement waar gehele dagvaardingafschriften in de postbus worden geplaatst, kwam hier stevast pers op af. Op deze afschriften hadden zij immers de naam en het adres van het slachtoffer kunnen lezen, hetgeen hun belangstelling had getrokken. Bij een vrijwel identieke situatie op een ander arrondissement (waar slechts zittingslijsten werden gepubliceerd en de namen van slachtoffers dus niet bij de pers bekend werden) gebeurde dit niet. De conclusie is dus dat bekende Nederlanders binnen dit eerste arrondissement relatief slecht af zijn indien zij slachtoffer worden van een strafbaar feit. Op het parket dat slechts een selectie van politierechterzittingen in de postbus plaatst, ben je als bekende Nederlander dan weer het beste af als verdachte. De kans dat jouw strafzaak niet geselecteerd wordt – en je dus de dans van mediaberichtgeving ontspringt – is dan immers aanwezig. Natuurlijk kan je dan alsnog pech hebben. Zo kan het, zoals tijdens het onderzoek eenmaal geschiedde, gebeuren dat een opletende journalist die eigenlijk voor een andere zaak kwam, je alsnog bij toeval op de rechtbank ziet lopen.²⁵⁵

Op elk van de drie onderzochte rechtbanken is de gebruikelijke vervolgstap dat journalisten, ofwel op basis van de verrijkte zittingslijsten, ofwel op basis van het uittreksel van alle dagvaardingen, een selectie maken van potentieel interessante zaken. Dit is doorgaans het moment waarop zij zich weer tot het OM wenden. Gebruikelijk is dat zij van de zaken die zij interessant vinden bij het OM de tenlastelegging opvragen.²⁵⁶ De Aanwijzing voorlichting laat aan persvoorlichters de vrijheid om dit wel of niet te doen,²⁵⁷ in de praktijk gebeurt dit vrijwel steeds.²⁵⁸

Bij zowel het bestaan van de digitale bestandenpostbus als het verstrekken van tenlasteleggingen kunnen kanttekeningen geplaatst worden, waarvan niet de minste is dat met name de niet-geanonimiseerde wijze waarop informatie wordt gedeeld zich slecht lijkt te verhouden tot de belangenafweging die artikel 10 WOB voorschrijft bij het verstrekken van informatie die tot de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen gerekend

255 Veldnota 146.

256 Hoewel dit op het parket waar deze al in de bestandenpostbus worden geplaatst niet nodig is, gebeurt het hier toch, omdat journalisten hier vaak niet zelf de bestandenpostbus raadplegen maar slechts de uittreksels van het persbureau bestuderen.

257 Zie § 8.3.

258 Op twee van de drie parketten worden tenlasteleggingen steeds per email verstuurd indien een journalist daarom vraagt. Op een derde parket doet het OM dit niet, maar hier heeft zich een informele praktijk ontwikkeld waarin journalisten de dagvaardingen opvragen en ook toegestuurd krijgen van de rechtbank. Het resultaat is dus hetzelfde.

moet worden.²⁵⁹ Het verstrekken van namen van slachtoffers en het woonadres van verdachten lijkt ook niet te rechtvaardigen, omdat het doel van verstrekking – het informeren van journalisten over aankomende strafzaken – ook zonder opname van deze gegevens kan worden bereikt. Dat dit in de praktijk niet (steeds) gebeurt, lijkt ingegeven doordat het anonimiseren veel werk is – de gebrekkige ‘digitalisering’ van de rechtspraak weekt zich ook hier. Een sterk argument om de documenten dan maar niet-geanonimiseerd te verstrekken, levert dit echter niet op.

Gezien dit alles kan worden geconcludeerd dat artikel 2.3 van de *Persrichtlijn 2013*, die het verstrekken van dagvaardingen onder embargo voorschrijft, onvoldoende is doordacht en zeker niet is toegerust op de huidige tijd waarin dagvaardingen niet ter inzage liggen in een perskamer maar digitaal, downloadbaar, worden verstrekt en eenmaal gedownload eindeloos kunnen worden bewaard en verveelvoudigd. Dit is temeer problematisch omdat het embargo in de praktijk slecht wordt nageleefd. In de media verschijnen geregeld voorafgaand aan een openbare zitting artikelen over aankomende strafzaken, waarbij journalisten zich (mede) baseren op wat zij ontlenen aan de digitale bestandenpostbus.²⁶⁰ Dit is in het bijzonder problematisch indien de tenlastelegging er achteraf behoorlijk naast blijkt te zitten.

Tijdens het onderzoek deed zich hiervan een in het oog springend geval voor. Aan een net meerderjarige, psychisch kwetsbare verdachte was, naast een bedreiging, het voorbereiden van een meervoudige moord ten laste gelegd. Deze serieuze verdenking had de belangstelling van de media getrokken; meerdere van hen hadden bij het OM na kennisneming van de persrol de tenlastelegging opgevraagd en toegestuurd gekregen. Op basis van de aldus verkregen informatie waren voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling al publicaties verschenen in alle grote landelijke media, waarin de teneur steeds was dat een ernstig misdrijf was voorkomen. Hierbij zal niet hebben geholpen dat de voorlichters van het OM in aanvulling op de tekst van de tenlastelegging ook nog informatie hadden verstrekt waaruit, indien correct, inderdaad een vergevorderd stadium van voorbereiding had kunnen worden afgeleid. De verstrekte informatie was echter niet correct en ter zitting bleek dat van (strafbare) voorbereidingshandelingen in de verste verte geen sprake was geweest. De verdachte had slechts ergens op het internet een eenregelige en onbeholpen geformuleerde zin geschreven die als een (strafbare) bedreiging kon worden gekwalificeerd, maar uit niets bleek verder dat hij ook maar had overwogen – of de competenties had – om de daad bij het woord te voegen. Bovendien werd ter zitting in de persoonlijke omstandigheden van de

259 Voor het verstrekken van tenlasteleggingen geldt bovendien nog dat het OM zichzelf – onder verwijzing naar voornoemd artikel – in de Aanwijzing voorlichting de verplichting heeft opgelegd de verstrekte tenlasteleggingen steeds te anonimiseren. Zie § 8.3. Dit gebeurt in de praktijk niet altijd.

260 Hoofdstuk 5 van de *Persrichtlijn* draagt aan de gerechtsbesturen op toe te zien op correcte naleving van de richtlijn, maar in de praktijk lijkt hier weinig van terecht te komen.

verdachte aanleiding gezien de zaak gedeeltelijk met gesloten deuren te behandelen. Uiteindelijk vorderde de officier van justitie vrijspraak voor al het tenlastegelegde met uitzondering van de bedreiging. De in groten getale aanwezige journalisten dropen hierop teleurgesteld af en trokken verzoeken voor interviews ijlings in. In plaats van grote krantenkoppen bleef berichtgeving beperkt tot de marges – waarin overigens onjuistheden bleven staan. Nu was er in deze zaak ook los van de mediabelangstelling wel wat misgegaan – niet in de laatste plaats een voorlopige hechtenis van ruim drie maanden – maar de hevige mediabelangstelling was onnodig en de publicaties voorafgaand aan de zaak hadden de plank volkomen misgeslagen. Overigens kreeg de verdachte dit nog een tweede keer voor de kiezen: de rechtbank woog de media-aandacht mee in overwegingen over de ‘ernst van het delict’, waarmee het wellicht bijdroeg aan de uitkomst dat voor de bedreiging alsnog een – zij het reeds ruimschoots in voorarrest uitgezeten – substantiële vrijheidsstraf werd opgelegd.

Het verstrekken van zittingslijsten en tenlasteleggingen gaat ook gepaard met een nieuwe piek in het contact tussen de persvoorlichting van het OM en journalisten. Incidenteel gebeurt dit op eigen initiatief van het OM. Bijvoorbeeld in het geval uit eerder contact bekend is dat een journalist interesse heeft in een bepaalde zaak, of omdat het OM zelf graag de aandacht van de media op een aankomende strafzaak wil vestigen.²⁶¹ Meestal vindt dit contact echter plaats op initiatief van de journalisten, omdat zij hulp kunnen gebruiken bij het maken van keuzes in hun weekplanning.²⁶² Journalisten bellen in de praktijk geregeld met het OM om te vragen of er op een bepaalde zitting iets interessants te gebeuren staat: ‘wordt morgen nog iets gezegd over de opdrachtgevers?’,²⁶³ ‘mis ik nog wat’²⁶⁴ als ik komende week alleen naar die en die zaak ga? enzovoort. Centraal staat in deze contacten het agendamanagement, maar journalisten grijpen deze gesprekjes natuurlijk ook aan om vast wat extra informatie los te peuteren over de toedracht van een zaak.²⁶⁵

8.9.3 Persvoorlichting rondom strafzittingen

Een volgend te onderscheiden moment in de persvoorlichting is de interactie tussen persvoorlichters en journalisten rondom het onderzoek ter

261 Zie over dit laatste § 8.10.1.

262 Gedurende het onderzoek gebeurde dit zo vaak – zonder dat het kon worden geturfd – dat niet bepaald kan worden hoe vaak dit zo ging. Tijdens het observatieonderzoek ontstond de indruk dat het eerste – het op eigen initiatief bellen van een journalist – niet heel vaak voorkomt (‘maximaal één keer per week’, schatte eens een persvoorlichter) –, terwijl het tweede – het op initiatief van de journalist helpen met agendamanagement – dagelijks voorkomt. In de tweede focusgroep werd dit beeld bevestigd.

263 Veldnota 181.

264 Veldnota 163.

265 Hierbij speelt een rol dat tenlasteleggingen behoorlijk kunnen verschillen in de mate waarin zij in feitelijke bewoordingen zijn geformuleerd en zij dus soms al voldoende duidelijk maken waar het in een zaak om gaat, terwijl op andere momenten een journalist behoefte heeft aan een nadere toelichting.

terechtzitting.²⁶⁶ In het leeuwendeel van de zaken die voor de pers interessant zijn, is de eerste zitting een pro forma-zitting. Voor journalisten is dit meestal de eerste kennismaking met een verdachte en bovendien een (volgende) gelegenheid om kennis te nemen van de voorlopige vruchten van het opsporingsonderzoek. De praktische realiteit van dit soort bijeenkomsten houdt met hun nieuwsgierigheid echter weinig tot geen rekening: pro forma-zittingen zijn in de regel veel minder dan inhoudelijke zittingen gericht op het begrip van de pers en overige belangstellenden. Toevallige omstandigheden als de proceshouding van een verdachte, eventuele strubbelingen in het opsporingsonderzoek en al dan niet aanwezige onderzoekswensen bepalen waarover gesproken wordt. Het gevolg is dat journalisten soms veel informatie kunnen ophalen en soms amper iets zullen begrijpen van wat gezegd wordt. Zeker in die laatste gevallen proberen zij, door het aanklampen van de advocaat van de verdachte en de eventueel aanwezige persvoorlichters, na afloop of tijdens eventuele onderbrekingen alsnog voldoende bouwstenen voor een verhaal te vinden.

Op het eerste gezicht lijken de gesprekken die rondom een pro forma-zitting plaatsvinden op de rituele dans die, in de meeste gevallen, ook al eerder in het voorbereidend onderzoek is opgevoerd, met dien verstande dat communicatie niet via de telefoon of email plaatsvindt maar in de wandelgangen van de rechtbank.²⁶⁷ Journalisten gebruiken de gesprekjes rondom strafzittingen natuurlijk lang niet altijd alleen om te controleren of zij goed hebben begrepen wat zojuist in de zittingszaal is gezegd, maar stellen geregeld ook vragen die daaraan voorbijgaan en proberen zodoende wat brokjes extra informatie over de voortgang van het onderzoek te bemachtigen. Het OM beantwoordt deze vragen dan aan de hand van vooraf afgestemde woordvoeringslijnen en 'Q&A's'.²⁶⁸ Tot zover is er in deze fase niets nieuws onder de zon. Maar bij pro forma-zittingen komt daar het onvoorspelbare verloop van de strafzitting bij, hetgeen weer voor een nieuwe dynamiek zorgt. Het bleek in het onderzoek bijzonder moeilijk om een consistent beeld te krijgen van hoeveel informatie de pers in deze fase nu precies kan ophalen. Uiteindelijk is geconcludeerd dat in de praktijk een ondergrens – wat in elk geval wel gedeeld mag worden – en een bovengrens – wat in elk geval niet gedeeld mag worden – kan worden aangewezen. Daarbinnen bestaat een grote ruimte voor improvisatie.

Als ondergrens geldt dat persvoorlichters ervan uitgaan dat 'alles wat ter zitting gebeurt, openbaar is' en daarom ook onverkort na afloop kan

266 In het onderzoek zijn dertien van dit soort momenten bijgewoond, zie § 8.4.2. Het onderzoek hier betrof hoofdzakelijk observatieonderzoek, al is in de marges van zittingen ook hier en daar met journalisten en persvoorlichters gesproken.

267 Overigens is het niet zo dat persvoorlichters bij alle zaken waar zij pers verwachten op de rechtbank aanwezig zijn. Hierbij speelt ook de afstand tussen rechtbank en parket een rol – naarmate die afstand groter wordt, gaan persvoorlichters hier minder vaak heen. In die gevallen vindt een deel van de voorlichting alsnog telefonisch plaats.

268 Althans voor zover een zaak van tevoren belangrijk genoeg werd geacht om zulke documenten voor te bereiden.

worden herhaald. Deze slagzin werd tijdens het onderzoek een aantal keer door een persvoorlichter uitgesproken.²⁶⁹ Het blijkt ook uit hun handelen. Persvoorlichters voelen zich bijvoorbeeld vrij om alles wat ter zitting is gezegd – maar kennelijk niet is verstaan door de aanwezige journalisten – na afloop te herhalen. En persvoorlichters sturen per email de ‘spreekteksten’ – het requisitoir of andere ter zitting voorgelezen teksten – na aan journalisten, zodat zij deze na afloop kunnen nalezen.²⁷⁰ Deze teksten worden nu eens wel en dan weer niet geanonimiseerd.²⁷¹ Deze praktijk lijkt, hoewel in de praktijk niet controversieel,²⁷² in te gaan tegen de geest van de Aanwijzing voorlichting. Hierin staat immers: ‘Overigens geldt ook na de openbare zitting, waar allerlei privacygevoelige informatie in het openbaar is behandeld, de wettelijke verplichting ten aanzien van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer van verdachten, daders, slachtoffers, nabestaanden, getuigen en aangevers.’²⁷³ Het verstrekken van spreekteksten waarin alle ter zitting besproken informatie over verdachten, getuigen en slachtoffers nog eens staat, valt hiermee moeilijk te rijmen. Een vraag waarover persvoorlichters onderling van mening verschillen, is in hoeverre het wenselijk is om ook spreekteksten te sturen naar journalisten die zelf niet bij de zitting aanwezig waren.²⁷⁴ In de praktijk lijken zij de mogelijkheid om dit te doen in de eerste plaats strategisch in te zetten.

Rondom een pro forma-zitting ontstond op het OM enige irritatie over het volgende. De advocaat van de verdachte had over de inzet van een (aan ‘mr. Big’ verwante) opsporingsmethode zijn beklag gedaan bij een landelijk televisieprogramma dat hier vervolgens, twee dagen voor de pro forma-zitting, een deel van de uitzending aan had gewijd. Dit programma beschouwde het gegeven dat in Nederland deze opsporingsmethode werd ingezet als een primeur en andere media namen het bericht ook over als ware het een primeur, waarbij steeds de

-
- 269 Op één van de parketten gaven de persvoorlichters aan dat dit niet onverkort geldt. Veldnota's 116 en 185.
- 270 Nadat deze praktijk in het onderzoek was gesignaleerd, gaf een persvoorlichter desgevraagd aan dat dit ‘beleid’ is, hoewel het ‘nergens staat’, veldnota 185. In een gesprek op een ander parket gaf een andere voorlichter aan zich ‘eigenlijk geen situatie [te kunnen] herinneren waarin ze dat niet hebben gedaan of zouden doen’, veldnota 188.
- 271 Het kwam in de loop van dit onderzoek tenminste één keer voor dat het nasturen van het requisitoir werd geweigerd en tenminste twee keer werd een geanonimiseerd requisitoir verstrekt. Veldnota's 122, 188 en 190.
- 272 Tijdens een bijeenkomst op het Parket-Generaal, waarbij vertegenwoordigers van alle parketten aanwezig waren, vonden alle aanwezigen (van ieder parket was wel tenminste één voorlichter of persofficier aanwezig) dit een volstrekt normale praktijk. Veldnota 199.
- 273 Zie *Stcrt* 2012, 8161, p. 7. Overwegingen met betrekking tot de persoonlijke levenssfeer spelen in de praktijk geen rol. In die gevallen waarin tijdens het onderzoek werd gekozen voor het niet of geanonimiseerd verstrekken van spreekteksten, was de argumentatie steeds tactisch van aard: in elk van deze gevallen was het strafrechtelijk onderzoek verweven met andere, nog lopende, onderzoeken en wilde men andere verdachten niet wijzer maken dan nodig. Veldnota's 122, 188 en 190.
- 274 Veldnota 199. Ook in de focusgroepen bleken persvoorlichters hierover van mening te verschillen.

suggestie was dat van een onbetrouwbare en onwettige methode sprake was. Deze gang van zaken irriteerde de persvoorlichters in hoge mate, temeer daar het televisieprogramma had aangegeven 'geen tijd' te hebben om bij de pro forma-zitting langs te komen, alwaar het OM zijn kant van het verhaal zou vertellen. Onder deze omstandigheden werd besloten om de spreekteksten die tijdens de pro forma-zitting waren uitgesproken naar het gehele adresboek van de persvoorlichters te sturen (dus ook naar veel journalisten die zelf geen interesse in die strafzaak hadden getoond), 'om zoveel mogelijk ons verhaal (...) in de media te krijgen'.²⁷⁵

Volledige duidelijkheid over wat de grenzen zijn aan het uitgangspunt dat alles wat ter zitting gebeurt openbaar is, is in dit onderzoek niet bereikt. Tijdens de focusgroepen is hierop doorgepraat, alwaar vooral bleek dat er onder persvoorlichters ook geen consensus is.²⁷⁶

Als bovengrenzen gelden ook in deze fase het onderzoeksbelang en de persoonsgegevens van betrokkenen. Hoewel dit in theorie dezelfde grenzen zijn als in het voorbereidend onderzoek, werken zij in deze fase anders uit. Voor de persoonsgegevens geldt dat zij nog slechts in afgezwakte vorm een rol spelen: alles wat ter zitting ter sprake kwam, mag wat het OM betreft immers zonder scrupules na afloop worden herhaald of zelfs digitaal nagestuurd.²⁷⁷ Ook voor het onderzoeksbelang geldt dat dit in deze fase vaak een onvast criterium is geworden, omdat het sterk afhangt van de voortgang van het onderzoek en mogelijke gevaren voor collusie. Over het algemeen verliest dit criterium aan kracht naarmate de inhoudelijke zitting dichterbij komt, maar dit wisselt sterk van zaak tot zaak.

Het gevolg van deze flexibele grenzen is dat er rondom pro forma-zittingen bij uitstek ruimte is voor improvisatie. Deze ruimte wordt wisselend benut. De praktijk laat zien dat, indien er persvoorlichters bij een zaak aanwezig zijn, de kans groot is dat zij de zaaksofficier zullen vragen of er nog meer is dat zij aanwezige journalisten kunnen toestoppen. Niets menselijks is persvoorlichters vreemd en zij vinden het in de regel niet leuk om journalisten teleur te stellen. Zij hebben daarom liever iets dan niets te vertellen. Maar zaaksofficieren verschillen weer in de mate waarin zij bereid zijn hierin met de voorlichters mee te denken en gewillig zijn aanvullende informatie prijs te geven.²⁷⁸

²⁷⁵ Veldnota 190.

²⁷⁶ Zie nader § 8.11.7.

²⁷⁷ Een voorbeeld dat zich in het onderzoek voordeed, had betrekking op een stoornis van een verdachte. Op de pro forma-zitting was hier in abstracte termen over gesproken en journalisten wilden na afloop graag weten om welke stoornis het ging. De persofficier voelde zich niet vrij hierover in detail te treden (en liet de journalisten dus wachten tot de inhoudelijke behandeling). Het ging hier immers om de gezondheid van de verdachte – iets waarover krachtens de Aanwijzing voorlichting in beginsel geen informatie mag worden gedeeld (vgl. § 8.3). Veldnota 162.

²⁷⁸ In deze fase speelt weer sterk mee of de betreffende officier wel of niet 'van de oude stempel' is, vgl. § 8.6.3.

Ter illustratie van hoe toeval stuurt wat in deze fase in de media komt, hieronder een alledaags voorbeeld van de gang van zaken rondom een pro forma-zitting. Naar de zitting uit dit voorbeeld waren vijf journalisten getogen, maar helaas voor hen bleek de zitting weinig informatief. De verdediging problematiseerde de voorlopige hechtenis amper, waardoor weinig aanleiding bestond om het over de inhoud van de verdenking te hebben. In de zaal zaten ook twee persvoorlichters, die na afloop aan de zaaksofficier vroegen wat zij de aanwezige pers nog meer over de zaak zouden kunnen vertellen. Deze zaaksofficier was niet uit gereserveerd hout gesneden en nam de tijd een en ander uit te leggen over de gehanteerde opsporingsmethoden en gaf zo ook in feitelijke bewoordingen inzage in de verdenking en in welke potentiële bewijsmiddelen reeds waren verzameld. Dit nam echter zoveel tijd in beslag, dat toen de voorlichters terugkeerden naar de aanwezige journalisten, deze allemaal alweer bleken te zijn vertrokken naar een volgende zaak. De nieuwsberichten die later die dag verschenen, waren bijgevolg summier en staken schril af bij wat voor de journalisten in het vat had gezeten.²⁷⁹ Dit was allemaal anders gelopen als ofwel de zitting inhoudelijker was verlopen, of niet kort op deze zaak al een andere voor de media interessante zitting was begonnen.

In meer uitzonderlijke gevallen wordt rondom pro forma-zittingen het verzoek gedaan voor een interview op camera. Op alle parketten werd het uitgangspunt beleden dat in beginsel steeds – dus ook rondom pro forma-zittingen – gehoor wordt gegeven aan een verzoek tot het geven van een interview op camera, al kwam het ook overal wel voor dat hier om uiteenlopende redenen in de praktijk toch van werd afgezien.²⁸⁰ Werkelijk spontaan zijn die interviews overigens zelden. Vragen en antwoorden worden vooraf besproken en afgestemd. Van een echt interview is ook geen sprake: journalisten streven naar korte *quotes* van een beperkt aantal seconden en op de parketten volgen persofficieren trainingen om binnen dat bestek een snelle boodschap af te leveren.

Al met al kenmerkt de praktijk rondom zittingen, en dan met name tijdens de pro forma-fase, zich bij uitstek door improvisatie. De praktijk laat daarom steeds wisselende beelden zien. Dit is een logisch gevolg van de keuze ook in deze fase aan de ruime grenzen van – met name – het onderzoeksbelang vast te houden. Binnen de ruime kaders die zo ontstaan bestaat geen norm die voorschrijft wat in de fase van de pro forma-zitting gepast of wenselijk is om aan journalisten mee te delen, of in hoeverre het toelaatbaar is om in de voorlichting al op de inhoudelijke behandeling van de zaak vooruit te lopen. De persvoorlichters, -officieren en zaaksofficieren varen hierbinnen op eigen kompas.²⁸¹

279 Veldnota 93.

280 In het wel of niet willen meewerken aan interviews op camera viel in het onderzoek geen lijn te ontdekken. Zie voor meer algemene drijfveren die het OM heeft om mediaberichtgeving wel of juist niet te stimuleren § 8.10.

281 Op de grote mate van vrijheid die hier kenmerkend voor is, is in de focusgroepen ook doorgepraat. De resultaten daarvan komen aan de orde in § 8.11.3.

8.9.4 Persvoorlichting na het uitspreken van het requisitoir

Hoewel de Aanwijzing voorlichting geen duidelijk preferente optie geeft voor op welk moment persvoorlichting moet plaatsvinden, is in de praktijk wel een duidelijk voorkeursmoment ontstaan: na het uitspreken van het requisitoir laat het OM alle terughoudendheid varen en neemt het veel vaker zelf het initiatief tot mediaberichtgeving. Dit laatste gebeurt met name bij strafzaken ten aanzien waarvan de mediabelangstelling naar de smaak van het OM is achtergebleven. Ook komt het voor dat het OM deze gelegenheid aangrijpt om een verhaal naar buiten te brengen dat het zelf komisch of anderszins de moeite van het vertellen waard vindt. In die gevallen kiest het OM doorgaans niet meer voor één-op-één-contacten met journalisten, maar maakt het gebruik van persberichten, *Twitter* of andere sociale media. Overigens is dit een praktijk ten aanzien waarvan zich behoorlijke verschillen tussen parketten voordoen. Waar één parket tijdens de looptijd van dit onderzoek 77 persberichten uitstuurde na het requisitoir, deden de andere dit respectievelijk 32 en 35 keer.

Verschillen zijn er bovendien niet alleen in de aantallen persberichten, maar ook in de gekozen toon. De instructie voor een ‘zakelijke toonzetting’ is in de Aanwijzing voorlichting uit 2012 geschrapt en sinds enkele jaren worden op enkele parketten inderdaad geregeld persberichten geschreven die niet als zakelijk kunnen worden getypeerd. De situatie was tijdens de afronding van dit deel van het onderzoek, dat wie op de website van het OM wat willekeurige persberichten zou aanklikken, hierin twee hoofdsorten zou aantreffen. Enerzijds de traditionele persberichten, die zich kenmerken door een zakelijke toon en een min of meer vaste opbouw: in de titel staat de verdenking en de geëiste straf en in de rest van de tekst wordt nauw aangesloten bij het requisitoir. Deze persberichten staan bepaald niet bol van de stilistische ambities. De persberichten nieuwe stijl zijn daarentegen veel vlotter van toon en typisch met enige bravoure geschreven, vaak in de zelfgekozen woorden van een persvoorlichter. Zij lezen als een (populair) nieuwsbericht. In deze berichten wordt eerst in sfeervolle bewoordingen het strafbare feit omschreven. Aan het eind volgt, bij wijze van apotheose, de eis.

Vergelijk bijvoorbeeld het volgende persbericht uit 2013 van het Parket Den Haag, dat beschouwd kan worden als het prototype van het traditionele persbericht:

OM eist gevangenisstraffen tegen verdachten uit criminele jeugdgroep

De officier van justitie heeft op maandag 21 januari 40 maanden gevangenisstraf geëist tegen een 27-jarige man uit Delft. Hij wordt gezien als de leider van een criminele jeugdgroep die zich bezighield met drugshandel. Naast hem moesten die maandag ook nog twee andere mannen, beiden 26 jaar uit Delft voor de rechter verschijnen. (...).

Met dit persbericht uit 2019 van hetzelfde parket, dat een voorbeeld is van de persberichten nieuwe stijl:

Vrouw drogeert en besteeft haar Tindermatch

Hij had het helemaal voor elkaar: een match op Tinder met een knappe vrouw en meteen de volgende dag een date. Wat de man niet wist, is dat zijn afspraak zou eindigen in het ziekenhuis. Twee dagen volledig van de wereld, omdat zijn knappe date hem had vergiftigd.

(...)

Het Openbaar Ministerie vindt verdachte schuldig aan mishandeling en eist daarvoor 18 maanden cel. Ook zou ze 720 euro schadevergoeding moeten betalen. Op woensdag 29 mei doet de rechter uitspraak.

Deze nieuwe manier van persberichten schrijven wordt nog lang niet op alle parketten gehanteerd, maar uit gesprekken met betrokkenen op het Parket-Generaal bleek dat dit vanuit hier wel wordt aangemoedigd.²⁸² Deze manier van schrijven lijkt binnen het OM aan een opmars bezig.²⁸³ De belangrijkste verklaring hiervoor is dat het OM persberichten niet meer beschouwt als iets waarmee het alleen de media informeert (opdat die media hier een leesbaar verhaal van kunnen maken), maar ook als iets dat direct leesbaar moet zijn voor het publiek. Het OM deelt persberichten tegenwoordig immers ook zelf via sociale media als *Twitter* en *Facebook*. Dit wordt gezien als reden om de persberichten minder 'droog' te formuleren.²⁸⁴

Het persbericht is niet het enige instrument dat het OM inzet in de voorlichting na sluiting van het onderzoek ter terechtzitting. In de loop van het onderzoek gebeurde het meermaals dat al tijdens een lopend strafrechtelijk (voor)onderzoek gesprekken plaatsvonden met journalisten, met de afspraak dat zij hierover na het requisitoir zouden mogen berichten.²⁸⁵ Dit soort afspraken worden steeds goed nageleefd.²⁸⁶ Voor dit soort artikelen delen officieren van justitie bijvoorbeeld anekdotes uit het onderzoek

282 Veldnota 196.

283 In de eerste focusgroep gaf een persvoorlichter die nog niet gewend was op deze manier te schrijven, aan hiermee in de toekomst aan de slag te gaan.

284 Focusgroep 1.

285 Veldnota's 48, 117, 122, 163 en 181.

286 Twee situaties moeten worden onderscheiden: ten eerste situaties waarin alle journalisten die dat willen informatie krijgen 'onder embargo' (bijvoorbeeld door toegang tot de bestandenpostbus). In die gevallen wordt er wel *gezegd* dat verstrekking onder embargo plaatsvindt, maar in werkelijkheid rekent niemand hierop. De groep is te groot geworden om een geheim te kunnen bewaren. In het tweede en hier bedoelde geval kiest het OM gericht een beperkt aantal journalisten uit met wie het afspraken maakt, zodat zij op een later moment, bijvoorbeeld op de dag van het requisitoir, kunnen publiceren. In dat geval wordt zeer veel waarde aan die afspraken gehecht en geldt schending hiervan als een doodzonde (zie voor een voorbeeld § 8.11.2).

en vertellen daarin ook meer persoonlijke verhalen over zichzelf of hun verstandhouding met de verdachte of zijn advocaten. Ook gebeurt het geregeld na het requisitoir dat officieren van justitie aanschuiven in talk-shows of actualiteitenprogramma's. Dit wordt eveneens weken of maanden vooruit gepland en grondig voorbereid. Op de parketten en het Parket-Generaal heerst een niet heel gesubstantieerd beeld dat het 'goed is als we dit doen'.²⁸⁷ Men gaat ervan uit dat door het laten zien van (de mensen van) het OM wordt voorzien in een maatschappelijke behoefte.

Tot slot wordt in de fase na het requisitoir ook meer en meer gebruik gemaakt van nieuwe methoden van publiekscommunicatie. In toenemende mate plaatst het OM zelf video's en berichten op sociale media, soms aan de hand van thema's als 'de zaak van de week', de 'dag van het slachtoffer' en wat dies meer zij. Het is ook in toenemende mate gebruikelijk dat het OM in zaken die veel media-aandacht trekken zelf een filmpje opneemt waarin een persofficier een korte uiteenzetting geeft van het standpunt van het OM. Deze manieren van voorlichting geven het OM de gelegenheid om de eigen boodschap van begin tot eind te componeren en controleren, zonder daarbij afhankelijk te zijn van de vragen van journalisten of hun montages achteraf. Het overslaan van traditionele media is iets dat ook buiten het OM natuurlijk volop gebeurt. Ook bedrijven en politieke partijen nemen tegenwoordig eigen filmpjes op en schrijven eigen verhalen, die zij vervolgens delen via sociale media. Het OM experimenteerde hier in de loop van het onderzoek op tal van manieren mee.²⁸⁸

8.9.5 Tussenbalans en enkele nuanceringen

De Aanwijzing voorlichting stelt dat het OM een '(pro)actief' communicatiebeleid voert. Op basis van het voorgaande kan de vraag gesteld worden of dit wel helemaal zo is. In de fase van het voorbereidend onderzoek is veeleer sprake van een reactief communicatiebeleid. Het uitgangspunt is in deze fase dat niet meer gedeeld wordt dan wat het 'basispakket' genoemd kan worden: procesinformatie aangevuld met de leeftijd en woonplaats van een aangehouden verdachte. Hier kan weliswaar om verschillende redenen van worden afgeweken, maar deze redenen liggen grotendeels buiten de invloedssfeer van het OM. Het 'proactieve' blijft in deze fase dan ook hoofdzakelijk beperkt tot interne voorbereiding: door het opstellen van woordvoeringslijnen en andere interne documenten worden de rijen gesloten en wordt voorkomen dat het OM wordt overvallen door vragen van buitenaf. Rond de aanvang van het onderzoek ter terechtzitting treedt een meer proactief voorlichtingsbeleid aan de dag, in die zin dat de persvoorlichters dan journalisten helpen in hun agendamanagement, onder meer door hen te attenderen op zittingen, terwijl persvoorlichters ook

²⁸⁷ Veldnota 199.

²⁸⁸ Hierbij speelt het *Socialmediateam* de rol van padvinder, zie § 8.6.5.

rondom zittingen actief de mediabelangstelling monstere[n] en journalisten waar mogelijk ter wille zijn. Hierbij speelt een rol dat journalisten in die fase ook langs andere wegen – in het bijzonder door de digitale bestandenpostbus van de gerechten – van informatie worden voorzien. De precieze omvang van wat journalisten te weten komen in de pro forma-fase wordt vervolgens bepaald door enerzijds de bij persvoorlichters levende aanname dat alles wat ter zitting gebeurt in beginsel openbaar mag worden gemaakt en anderzijds de beperkt beperkende grenzen die door het onderzoeksbelang en het belang van bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkene worden opgeworpen. Hierbinnen hangt veel af van de persoon van de zaaksofficier en van toeval, hetgeen resulteert in een door improvisatie gekenmerkte praktijk. Het meest proactief is het OM na afloop van het requisitoir: dan worden – al wisselt de frequentie per parket – door middel van persberichten en andere instrumenten alle registers opengetrokken om zaken onder de aandacht van de pers te brengen, althans voor zover het OM zaken onder de aandacht van het publiek wil brengen.²⁸⁹

Bij deze stand van zaken kunnen nog drie afsluitende opmerkingen worden gemaakt. De eerste is dat wellicht opvallend is dat er in het bovenstaande één fase mist: namelijk die na de einduitspraak. Gelet op het aan de onschuldpresumptie ontleende uitgangspunt dat publieke uitingen over de schuld van een verdachte pas na die tijd – althans ongeclausuleerd – mogen worden gedaan, zou misschien verwacht worden dat het OM dan ook nog iets te zeggen heeft (en voor die tijd wellicht wat minder). De praktijk laat echter zien dat de persvoorlichting van het OM dit niet logisch vindt: de einduitspraak zien zij als een moment waarop de voorlichting door de rechtbank moet geschieden, als het moment waarop de show voor het OM al over is. Eventuele voorlichtingsactiviteiten van het OM beperken zich in deze fase dan ook tot een bericht over het al dan niet instellen van appel. Slechts een enkele keer kwam het in het onderzoek voor dat – na een interventie door het Parket-Generaal – een media-optreden werd opgeschort tot na de einduitspraak.²⁹⁰ Op deze praktijk en de betekenis van de onschuldpresumptie voor de voorlichting wordt later nog teruggekomen.²⁹¹

Een volgende opmerking heeft betrekking op het al dan niet melden van sepotbeslissingen. Dit is opnieuw iets ten aanzien waarvan geen vast beleid wordt gevoerd. Natuurlijk worden veruit de meeste sepots niet gemeld. Het kwam in het onderzoek een enkele keer voor dat op deze regel een uitzondering werd gemaakt. Steeds was dit in zaken waarin al veel mediabelangstelling was ontstaan en het OM zich daarom genoodzaakt voelde

289 Zie over het type zaken dat het OM graag onder de aandacht brengt de volgende paragraaf.

290 Veldnota's 109 en 119.

291 Zie § 8.11.7.

om duidelijkheid te verschaffen.²⁹² Een duidelijk(er) patroon tekende zich in de loop van het onderzoek niet af.

Een laatste opmerking heeft betrekking op wat er informeel door het OM aan de media wordt toegestopt, of anders gezegd, wordt 'gelekt'. Het gebeurde tijdens het onderzoek geregeld dat informatie bij de pers bekend was zonder dat duidelijk werd hoe een journalist hieraan kwam, omdat deze niet was vrijgegeven voor bespreking in de woordvoeringslijnen of 'Q&A's', niet in persberichten of tweets viel terug te vinden en ook tijdens de observaties niet was gebleken dat het OM dit met journalisten had gedeeld. Mede om die reden kwam tijdens het onderzoek veelvuldig het thema 'lekken' aan bod. Persvoorlichters gaven aan hier over het algemeen niet blij mee te zijn, met name omdat zij het gevoel zeiden te hebben in die gevallen door hun eigen collega's als hoofdverdachte te worden beschouwd; zij hebben van het parket immers het meeste contact met de pers.²⁹³ Ook stelden zij in de gesprekken over dit thema stevast het idee te hebben dat lekken binnen de politie veel vaker voorkomt, waarmee ze leken te willen aangeven dat het binnen het OM wel meeviel.²⁹⁴ In de meeste gevallen waarin evident sprake was van een lek was dit overigens ook een minstens zo plausibele verklaring.²⁹⁵

Natuurlijk is met het voorgaande bepaald niet gezegd dat het OM zelf geen deel had in het lekken van geheime informatie naar de buitenwereld in de loop van het onderzoek. In de eerste plaats kan erop worden gewezen dat het OM soms wel degelijk behulpzaam is door een journalist te vertellen waar hij moet zoeken. Daarnaast is het zo dat persvoorlichters 'lekken' (hetgeen ze als een pejoratieve term beschouwen) onderscheiden van wat ze 'off the record voorlichten' noemen.²⁹⁶ 'Lekken' zien zij als iets dat niet is geaccordeerd door de (parket)leiding. Bij *off the record* voorlichting is dit wel het geval en dit beschouwen persvoorlichters daarom wel als geoorloofd. Voor de buitenwereld zal dit verschil echter niet altijd relevant zijn, noch op te merken vallen. Wanneer bijvoorbeeld aan een journalist *off the record* wordt verteld dat een aangehouden verdachte familie is van een andere verdachte – de reden hiervoor zal in het algemeen een opsporingsdoel zijn –, zal het voor de buitenwereld niet altijd duidelijk zijn of nu sprake

292 Op basis van de veldnota's (177 en 191) kan gereconstrueerd worden dat hier tenminste twee keer sprake van was, maar aangenomen kan worden dat dit een onderschatting is omdat dit niet steeds zal zijn opgeschreven.

293 Veldnota 180 en focusgroep 2. Vgl. in dit verband Lindeman 2017, die ook een situatie bespreekt waarin een officier van justitie argwanend is tegenover de (discretie van) persvoorlichters (p. 153).

294 Veldnota's 93, 167, 174, 190 en 185.

295 In de praktijk gaat het bij lekken meestal om resultaten uit een opsporingsonderzoek die goed afstralen op de opsporingsdiensten. Om die reden kan vaak beredeneerd worden dat de politie een belang heeft bij zo'n lek (of het dit tenminste uit reputatie-oogpunt zou kunnen zien zitten), terwijl de politie tegelijkertijd relatief weinig last heeft van compromitterende neveneffecten die zich later, bijvoorbeeld ter zitting, kunnen voordoen.

296 Hierover is – uitgebreid – gesproken in de eerste focusgroep.

is van een lek (bij de politie) of van een vorm van gecoördineerde *off the record*-voorlichting. In het artikel zal in beide gevallen immers niet meer staan dan 'bronnen rond het onderzoek melden dat'. Zeker wanneer het gaat om een boodschap waarvan het delen als controversieel moet worden beschouwd – bijvoorbeeld omdat de verdachte nog in beperkingen zit of omdat het een schending oplevert van zijn recht op privéleven – is ook de vraag wat vanuit het perspectief van de verdachte precies de relevantie is van de vraag of die informatie de pers nu via een 'lek' of via *off the record*-voorlichting heeft bereikt.²⁹⁷

Het voorgaande impliceert niet dat binnen het OM iedereen altijd zelf op de hoogte is van een te volgen *off the record*-strategie. Eenmaal kwam het in het onderzoek voor dat een journalist die over vertrouwelijke informatie uit een opsporingsonderzoek bleek te beschikken, een parket belde voor de bevestiging van deze informatie. Dit werd geweigerd, waarna men zich na het ophangen van de telefoon het hoofd brak over hoe de journalist dit te weten had kunnen komen. Lang duurde dit niet, want al snel belde een collega van een ander parket – waarmee in het kader van dit onderzoek werd samengewerkt – dat zij deze informatie even daarvoor *off the record* aan de betreffende journalist hadden gegeven.²⁹⁸

8.10 REDENEN VOOR HET OM PUBLICATIE TE ZOEKEN OF TE MIJDEN

Uit het voorgaande blijkt dat het OM op diverse momenten en op tal van manieren mediabelangstelling kan stimuleren of juist afremmen. Het OM kan journalisten al in een vroegtijdig stadium attenderen op een opsporingsactie (een 'klapdag') om zo al vanaf het begin de pers warm te maken voor een zaak.²⁹⁹ Het kan in het begin scheutig zijn met informatie of juist door een zo beperkt mogelijke uitleg van het begrip 'procesinformatie' de inhoud van mediaberichtgeving beperken. Vervolgens kan het journalisten actief attenderen op zittingen, bijvoorbeeld indien het vermoedt dat de informatie in de bestandenpostbus journalisten niet voldoende zal enthousiasmeren.³⁰⁰ Rondom die zittingen kan het OM vervolgens ruimhartig informatie delen. En als dit alles tevergeefs is geweest, kan het altijd nog

297 Gesteld zou zelfs kunnen worden dat het OM enig belang heeft bij regelmatige lekken vanuit onder andere de politie. In een situatie waarin dit nooit zou voorkomen, zou immers bij elk krantenbericht waarin gesproken wordt over 'bronnen rond het onderzoek' al direct kunnen worden aangenomen dat het in feite doorgestoken kaart betreft en het dus om een opzetje van het OM gaat. Onder die omstandigheden zou *off the record*-voorlichting met een opsporingsdoel veel sneller doorzichtig zijn.

298 Veldnota 165.

299 Dit gebeurde in de loop van dit onderzoek minimaal één keer. Het gebeurde veel vaker dat een journalist mee ging met zo'n actie, maar in die andere gevallen ging het initiatief steeds (mede) uit van die journalist, bijvoorbeeld omdat hij op enige wijze over voorkennis beschikte.

300 Zie voor de precieze gang van zaken § 8.9.2.

zelf voor journalist spelen door op sociale media of in populair geschreven persberichten zich direct tot het publiek te wenden. Ten slotte kan het OM extra belangstelling opwekken door het initiatief te nemen tot kranteninterviews, achtergrondartikelen en televisieoptredens.

Dat het OM zelf kan kiezen welke zaken het extra uitlicht is tot op zekere hoogte niet verrassend: voorlichting impliceert – door het grote aantal zaken dat het OM behandelt – nu eenmaal selectie. In de Aanwijzing voorlichting wordt dit ook onderkend. De aanwijzing schrijft voor dat bij het maken van die selectie in de eerste plaats de ‘maatschappelijke onrust’ die een zaak teweegbrengt of kan brengen leidend is, maar dat daarnaast ook zaken uitgelicht mogen worden om het beleid van het OM, alsmede de landelijke en lokale beleidsprioriteiten, voor het voetlicht van het publiek te brengen.³⁰¹ In dat laatste geval moet het doel zijn ‘de burger in staat te stellen zich een adequaat beeld te vormen’ van het beleid.

In deze paragraaf wordt besproken hoe deze selectie in de praktijk gaat. Hiertoe worden eerst gevallen besproken waarin het OM mediabelangstelling stimuleert (§ 8.10.1) en daarna de gevallen waarin dit juist wordt afgeremd (§ 8.10.2). Daarbij zal blijken dat ten aanzien van het eerste grotere verschillen bestaan tussen de parketten dan ten aanzien van het tweede.

8.10.1 Drijfveren voor het bevorderen van mediaberichtgeving

Een eerste drijfveer voor het opzoeken van publiciteit viel op alle parketten terug te vinden en kan ‘demonstratie’ genoemd worden. Hiervan bestaan verschillende varianten. Op alle parketten deed zich wel eens de situatie voor dat een bepaalde vorm van criminaliteit tot onrust had geleid binnen de grenzen van het arrondissement of een bepaalde gemeente daarbinnen. Dit wordt dan al snel een lokale beleidsprioriteit en op het moment dat dan successen worden geboekt in de opsporing en vervolging, zullen persvoorlichters proberen deze successen onder de aandacht van de media te brengen. In de loop van het onderzoek deed zich dit bijvoorbeeld voor ten aanzien van de opsporing van en vervolging voor plofkraken, autobranden en inbraken.

Tijdens het onderzoek was op enig moment in een gemeente onrust ontstaan omdat het aantal autobranden zou toenemen. Een aantal verdachten was sindsdien aangehouden en dit was door de politie naar buiten gebracht. De gemeente wilde ook graag aandacht voor de strafrechtelijke afdoening en de voorlichters van de gemeente namen daartoe meermaals contact op met het OM. Mede om die reden werden journalisten nog eens extra gewezen op de aankomende zittingen en werd een krant benaderd voor een achtergrondartikel.³⁰²

301 *Stcr.* 2012, 8161, p. 2, zie hierover eerder § 8.3.

302 Veldnota 163.

Een volgende variant van demonstratie deed zich, eveneens conform de Aanwijzing voorlichting, voor ten aanzien van landelijke beleidsprioriteiten. In de loop van dit onderzoek gold het niet zo eenduidige begrip ‘ondermijning’ als zo’n thema. Indien sprake was van een strafzaak die onder deze noemer te brengen viel, leidde dit eerder tot het actief zoeken van de pers. Een ander prioritair thema was ‘VPT’- criminaliteit,³⁰³ maar anders dan de Aanwijzing voorlichting voorschrijft,³⁰⁴ gold bepaald niet voor alle gevallen van ‘VPT-criminaliteit’ dat hier actief melding van werd gemaakt.³⁰⁵

Er vielen in het onderzoek nog wel meer varianten van de demonstratiedrijfveer te ontwaren, maar deze verschilden tussen parketten en tussen persvoorlichters onderling. Eén parket was hierin überhaupt veel actiever dan de andere.³⁰⁶ Op dit parket spraken voorlichters geregeld over het ‘generaal preventieve effect’ dat hiervan zou uitgaan.³⁰⁷ Ten aanzien van zaken waarvan de persvoorlichters op dit parket vonden dat de mediabelangstelling achterbleef bij het werkelijke gewicht (een voorbeeld dat zich voordeed waren opiumwetdelicten),³⁰⁸ of ten aanzien waarvan men een gebrekkige kennis over de kans op slachtofferschap (bitcoins, cybercrime)³⁰⁹ of moreel tekort (woonfraude)³¹⁰ onder het publiek veronderstelde, werd actief geprobeerd meer aandacht voor dit soort zaken te krijgen. Dit gebeurde met name door journalisten voorafgaand aan zittingen op deze zaken te wijzen en door achteraf – zeker als de werving vooraf tevergeefs was gebleken – zelf berichten te schrijven. Daarnaast waren er nog verschillen tussen de persvoorlichters onderling. Zo gaf een persvoorlichter aan ‘wel wat te hebben met cyber’,³¹¹ een ander had zich gestort op berichtgeving over *sexting*.³¹² De conclusie is dus dat op elk parket een zekere speelruimte bestaat voor persvoorlichters en -officiëren om naar eigen inzicht met zaken de boer op te gaan.³¹³ Een uniform beeld levert dit niet op.

303 VPT staat voor ‘veilige publieke taak’ en is OM-taal voor wat in het normaal spraakgebruik nog wel eens ‘geweld tegen hulpverleners’ wordt genoemd. In de praktijk gaat het om medewerkers van de politie. In het onderzoek was tenminste twee keer sprake van een strafzaak waarin geweld tegen een rechter(-commissaris) of bestuursambtenaar ten laste was gelegd (veldnota’s 63, 161 en 200). Hoewel het hier ook om een ‘publieke taak’ gaat, vallen deze ambten buiten het bereik van ‘VPT’.

304 Zie over de verplichting alle ‘VPT-criminaliteit’ actief te melden § 8.3.

305 Deze observatie werd in beide focusgroepen beaamd.

306 Het gaat hier om het parket dat veel vaker persberichten verstuurde dan de andere twee. Zie § 8.9.4.

307 Veldnota’s 116, 123 en 161.

308 Veldnota 130.

309 Veldnota’s 54, 63, 122 en 173.

310 Veldnota 191.

311 Veldnota 140.

312 Veldnota 123.

313 Hierover is in de focusgroepen doorgepraat – en hier werd dit ook beaamd. Zie daarover nader § 8.11.3.

De voorbeelden die zich in de loop van dit onderzoek voordeden waren talrijk. Zo besloot op een parket een persvoorlichter journalisten te wijzen op een strafzaak waarin seksueel misbruik ten laste was gelegd, naar eigen zeggen omdat dit misbruik zich zou hebben afgespeeld binnen een gesloten religieuze gemeenschap (een 'sekte') waarover bij het grote publiek te weinig bekend was.³¹⁴ Een ander voorbeeld was een zaak van woonfraude. Volgens de persvoorlichter die zich hierop gestort had, was dit een serieus probleem en het ging in deze zaak ook nog eens om grote bedragen en grote groepen slachtoffers die na de ontdekking van de fraude uit huis gezet waren. Nadat hij merkte dat 'het niet spontaan werd opgepikt', had hij verschillende media gebeld en gemaild. Al zijn inspanningen ten spijt, bleek het 'aan de straatstenen niet te slijten'. Er was geen journalist op de zitting afgekomen. Onverdroten ging hij voort: 'dus nu gaan we het ook nog even op Facebook zetten.'³¹⁵

Naast de drijfveer van demonstratie, komt het ook sporadisch voor dat mediaberichtgeving wordt gestimuleerd om instrumentele redenen: berichtgeving dient dan een achterliggend doel. Het meest evidente voorbeeld zijn situaties waarin voorlichting een opsporingsdoel dient. Zo vertelde een voorlichter een keer dat ze 'heel hard hadden geroepen' dat ze een zaak hadden geseponneerd, in de hoop dat de verdachte 'nu wel zou gaan praten'.³¹⁶ Varianten op dit thema kwamen in de loop van dit onderzoek wel vaker voor en voorlichters konden zich er nog veel meer van herinneren.³¹⁷

Andere gevallen waarin mediaberichtgeving werd gestimuleerd met een instrumenteel doel, waren situaties waarin men bepaalde maatschappelijke of gouvernementele actoren in beweging wilde krijgen.

Zo werd eenmaal een journalist uitgenodigd aanwezig te zijn bij een groot-schalige controle op ongebruikelijke transacties. Het vermoeden bestond dat winkeliers in een luxe winkelstraat zich onvoldoende plichtsgetrouw van hun meldplicht (art. 16 Wft) kweten wanneer sprake was van hoge cashbetalingen. Aangenomen werd dat zij dit nalieten omdat zij hun vermogende clientèle niet zouden willen bruuskeren. Door een situatie te scheppen die nog compromitterender zou zijn – politiecontroles en een uitgebreid verslag hiervan in de krant – hoopte men dat deze winkeliers in het vervolg eieren voor hun geld zouden kiezen en het eerste kwaad – het aan cash betalende klanten vragen om legitimatie – zouden verkiezen boven het tweede – nog eens op zo'n akelige wijze in het nieuws komen.³¹⁸

Een derde te onderscheiden drijfveer voor het opzoeken van mediabelangstelling speelde opnieuw met name op het meest actieve parket. Deze laat zich omschrijven als het willen vertellen van 'een leuk verhaal' en viel vaak

314 Veldnota 163.

315 Veldnota 191.

316 Veldnota 199.

317 Zie voor een voorbeeld nog in § 8.9.1 (de overleden verdachte die zou hebben 'verklaard').

318 Veldnota 65.

samen met het schrijven van persberichten ‘nieuwe stijl’.³¹⁹ Persvoorlichters stuiten elke week wel op strafzaken waar om een of andere reden een amusant element in zit. De opkomst van internet en sociale media heeft bovendien inzichtelijk gemaakt welke verhalen veel worden gelezen en veel (positieve) reacties uitlokken. Persvoorlichters kennen hier betekenis aan toe en hebben in de loop der tijd een gevoel ontwikkeld voor welke verhalen gretig aftrek zullen vinden: ‘Drugs verstopt in fruit of bananen doet het altijd goed.’³²⁰ Zo waren er nog wel meer ‘leuke verhalen’.³²¹ Het gaat dan lang niet altijd om zaken die er vanwege strafrechtelijke aspecten uitspringen: het gaat om de beeldende kracht van het verhaal als geheel. Zo werd er ook eens een persbericht geschreven over een zaak waarin de verdachte zich – naast het strafbare feit – schuldig had gemaakt aan overspel en geld op een zeer ongebruikelijke locatie had verstopt. Dit alles kwam tijdens het opsporingsonderzoek op kolderieke wijze bij elkaar en juist hierom leende deze zaak zich volgens de voorlichters goed voor een persbericht: ‘een verhaal waar alles in zit (...) als een filmscript’.³²²

Een ander voorbeeld was een zaak tegen een verdachte die terechtstond voor een inbraak. In een poging bewijsmateriaal te verdonkeremanen had deze verdachte het tegenovergestelde bereikt: een lang sleepspoor leidde van zijn woning naar het dichtstbijzijnde kanaal. Dit was door de politie opgemerkt en juist dat had hun belangstelling getrokken. Uit dat kanaal was vervolgens de overtollige buit gedregd. Op het parket had men hier hartelijk om gelachen. Met het nodige plezier werd over dit ‘lekker kneuzige, knullige’ voorval een amuserend persbericht getypt.³²³

8.10.2 Drijfveren voor het afremmen van mediaberichtgeving

Met de hiervoor besproken drie beweegredenen – demonstratie, instrumentaliteit en amusement – is de situatie geschetst voor wat betreft het opzoeken van mediabelangstelling. Hieronder is nu aandacht voor het spiegelbeeld, patronen in situaties waarin mediaberichtgeving wordt afgeremd, dan wel niet gestimuleerd.³²⁴

319 Zie § 8.9.4.

320 Veldnota 175.

321 Persvoorlichters van dit parket noemen dit soort strafzaken overigens zelf ook “mooie verhalen”. Focusgroep 1.

322 Veldnota’s 123 en 138.

323 Veldnota 145.

324 Hoewel in theorie een onderscheid gemaakt kan worden tussen afremmen (een actieve handeling) en niet stimuleren (een passieve houding), is dit niet een in de praktijk vol te houden onderscheid. In de praktijk draait het immers steeds om het beïnvloeden van de keuzes die journalisten maken in hoe zij hun schaarse tijd verdelen. Dit beïnvloeden vindt plaats door het belichten van het een (ten koste van het ander) en is dus steeds relatief.

De belangrijkste omstandigheid die in de praktijk aanleiding tot terughoudendheid geeft, is die waarin het vooronderzoek in een zaak lang heeft geduurd. Gedurende het onderzoek bleek zowel uit interne documenten als uit gesprekken met persvoorlichters dat het OM mediabelangstelling in dit soort zaken liever mijdt.³²⁵ In de focusgroepen werd deze indruk ook bevestigd.³²⁶ De mogelijkheid van strafvermindering speelt hierbij een rol, dit is iets waarover persvoorlichters liever spreken.³²⁷ In de praktijk leidt dit ertoe dat bij zaken die te lang lopen van het actief benaderen van de pers wordt afgezien, terwijl wordt gehoopt dat de pers de zaak niet zelf opmerkt.

Een andere omstandigheid die (aanvankelijk) werd aangemerkt als redengevend voor terughoudendheid, was politieke gevoeligheid. In de loop van dit onderzoek deed zich dit onder meer voor bij onderzoeken waarin rekening werd gehouden met een terroristisch oogmerk,³²⁸ waarin de verdachte een opsporingsambtenaar was,³²⁹ waarin de verdachte een verleden had in de geestelijke gezondheidszorg of tbs,³³⁰ of waarbij op een of andere wijze een politicus betrokken was.³³¹ In deze categorie deden zich in de loop van het onderzoek meerdere zaken voor waarvan men binnen het OM bevreesd was dat berichtgeving onbeheersbaar zou worden of waarin zaken niet 'binnen de juiste proporties' zouden blijven.³³² In zulke situaties lieten persvoorlichters amuserende persberichten uit hun hoofd en probeerden berichtgeving waar mogelijk te kalmeren; met steeds een uiterst zorgvuldige woordkeuze.³³³ Ook leek het OM in dit type zaken relatief snel contact op te nemen met journalisten die onjuist berichtten, opnieuw om zo escalerende berichtgeving te smoren.³³⁴

In de focusgroepen kon de observatie dat in 'politiek gevoelige' zaken stelselmatig op de rem werd getrapt echter niet op instemming rekenen: tegengeworpen werd bijvoorbeeld dat strafzaken waarin sprake is van (ambtelijke) corruptie juist wel 'aan de grote klok' worden gehangen, terwijl deze ook als politiek gevoelig kunnen worden beschouwd.³³⁵ Hierbij zou een rol spelen dat deze zaken toch 'vroeg of laat naar buiten komen' en daarom juist goed gecommuniceerd moet worden. De waarheid lijkt bij een nadere beschouwing waarschijnlijk in het midden te liggen: enerzijds

325 Veldnota's 102, 116, 149, 162, 174 en 187.

326 Focusgroep 1 en 2. Persvoorlichters waren hierover unaniem.

327 Veldnota 116.

328 Veldnota's 27, 146, 151, 167, 172 en 199.

329 Veldnota's 116, 122, 123, 162 en 163.

330 Onder meer veldnota's 140, 171, 178 en 181.

331 Onder meer veldnota's 63, 73, 121, 129, 145, 163, 169, 179, 187, 188 en 196.

332 Veldnota 169.

333 Veldnota's 153, 167 en 199.

334 Dit gebeurde in het onderzoek zowel in zaken waarin een opsporingsambtenaar verdachte was (tenminste drie keer) als in één terrorismezaak. Veldnota's 116, 145 en 169. Of dit daadwerkelijk vaker is dan in andere zaken kan niet worden gekwantificeerd of anderszins worden hard gemaakt.

335 Focusgroep 2. In de eerste focusgroep is dit onderwerp niet ter sprake gekomen.

wil men vermijden er achteraf van beticht te worden iets onder de pet te hebben willen houden en wordt in politiek gevoelige zaken dus wel openheid betracht, anderzijds is die openheid wel meer dan gebruikelijk zakelijk en ingetogen van toon. Tegelijkertijd moet worden toegegeven dat het etiket 'politieke gevoeligheid' wellicht te grofmazig was. Waar bijvoorbeeld ambtelijke corruptie inderdaad niet bij de pers wordt weggehouden, heeft de indruk standgehouden dat zaken die politiek explosief zijn vanwege bijvoorbeeld een geur van terrorisme, of omdat zij een debat langs etnische scheidslijnen zouden kunnen voeden, wel degelijk in de schaduw worden gezet.

Dan zijn er tot slot nog vier laatste omstandigheden waaronder het OM berichtgeving waar mogelijk klein houdt. Dit zijn situaties waarin het naar eigen inschatting lage strafeisen formuleert, waarin sprake is van zeer kwetsbare slachtoffers, waarin het onderzoeksbelang geen mediabelangstelling verdraagt en waarin het gevoel bestaat dat de strafrechtspleging voor oneigenlijke doelen wordt aangewend (In OM-taal: de categorie van 'fop-, sjoemel- en showaangiftes'). Tijdens het onderzoek werd wel eens opgemerkt dat was afgezien van het opzoeken van de media omdat de straffen die voor het delict werden geëist 'toch minder bekend' waren.³³⁶ In een andere situatie gebeurde dit omdat onder de richtlijn werd geëist in verband met persoonlijke omstandigheden, hetgeen opnieuw zou resulteren in een strafeis die minder stoer zou kunnen overkomen.³³⁷ Een duidelijke illustratie van het afremmen van mediaberichtgeving in geval van kwetsbare slachtoffers is het 'Protocol maatschappelijke onrust'.³³⁸ Maar ook buiten de inzet daarvan zien persvoorlichters het als hun taak om in geval van kwetsbare slachtoffers de media tot terughoudendheid te manen.³³⁹ Bij het onderzoeksbelang kan gedacht worden aan tal van situaties waarin voorlichting het gevaar van collusie zou kunnen activeren.³⁴⁰ Bij de laatste categorie kan gedacht worden aan politici of belangengroeperingen die aangifte doen tegen andere politici of belangengroeperingen, typisch wegens smaad of laster, terwijl het hen in wezen om de media-aandacht en niet werkelijk om strafvorderlijk optreden gaat.³⁴¹

8.10.3 Tussenbalans

Al met al laten de initiatieven van het OM om de omvang van mediaberichtgeving te vergroten dan wel te verkleinen zo een diffuus beeld zien

336 Veldnota 123.

337 Veldnota 81.

338 Zie daarover eerder § 8.9.1.

339 Deze observatie (onder meer veldnota's 82 en 163) is in beide focusgroepen getoetst en werd hier beaamd.

340 Gedacht kan worden aan het in § 8.9.1 beschreven voorbeeld waarin de zaaksofficier bang was dat bekenden van een verdachte bewijsmateriaal zouden verdonkeremanen.

341 In focusgroep 2 is unaniem beaamd dat persvoorlichters dit type zaken waar mogelijk 'klein' houden.

met enkele constante trekken. Berichtgeving wordt gestimuleerd wanneer hiermee het krachtige optreden van het OM voor het voetlicht kan worden gebracht, met name in geval van lokale of landelijke prioritaire thema's. Wat deze thema's precies zijn, blijft overigens in de regel impliciet: ze staan nergens, maar iedereen lijkt aan te voelen dat bepaalde thema's prioriteit hebben. Daarnaast bestaat er de nodige discretionaire ruimte voor parketten om bepaalde zaken uit te vergroten door er de aandacht op te vestigen. Hierbij treden vrij grote verschillen op tussen en binnen parketten, zowel in toonzetting, die op sommige parketten ronduit amuserend is en op andere in de regel zakelijk blijft, als voor wat betreft de inhoud. Daarnaast zijn er enkele omstandigheden die – indien van toepassing – zorgen dat het OM afziet van het actief opzoeken van mediabelangstelling of dit zelfs tracht af te koelen. Dit geldt voor zaken met een lange looptijd, die politiek gevoelig zijn, waarin een lage straf(eis) wordt uitgesproken en waarin sprake is van kwetsbare slachtoffers.

Een eerste conclusie die aan dit alles kan worden verbonden is dat de logica 'openbaar tenzij', die door de Aanwijzing voorlichting wordt voorgeschreven, beslist niet onverkort geldt.³⁴² Er is (natuurlijk) sprake van selectie. Belangrijker is een tweede conclusie: anders dan die Aanwijzing voorlichting voorschrijft, is die selectie in de praktijk niet alleen gericht op beleidsprioriteiten en het teweegbrengen van een 'adequaat beeld bij de burger.' Wanneer het OM in een tijd dat veel autobranden plaatsvinden na verloop van tijd eindelijk een (paar) verdachten weet te vervolgen, wordt met het uitvoerig berichten hierover natuurlijk geen 'adequaat beeld' neergezet, maar eerder het tegenovergestelde. Datzelfde geldt voor amuserende berichtgeving: voor dit soort berichtjes struinen persvoorlichters strafzaken af op gelijkenis met 'filmscripts' – met fictie dus – en niet op representativiteit.

8.11 ANALYSE: BEELDBEPALENDE KENMERKEN VAN DE VOORLICHTINGS-PRAKTIJK

In de voorgaande paragrafen is de voorlichtingspraktijk van het OM vanuit verschillende perspectieven beschreven. Hieronder worden op meer analyserende wijze zeven overkoepelende kenmerken uitgelicht die beeldbepalend zijn voor de voorlichtingspraktijk als geheel. Bij de methodologische verantwoording (§ 8.4.5) is reeds besproken dat een deel van deze meer analyserende gedachtevorming plaatsvond na afronding van de eerste fase van het onderzoek (1 juli 2019). Mede tegen die achtergrond zijn later (november 2019) nog twee focusgroepen gehouden. Tijdens deze focusgroepen is met zes persvoorlichters over deze bevindingen gesproken,

342 Zie § 8.3 en § 8.2 voor voorlopers op de Aanwijzing voorlichting uit 2012 waarin dit adagium ook al werd beleden.

mede met het doel deze te toetsen.³⁴³ Hieronder wordt steeds per kenmerk aangegeven op welke wijze deze in de focusgroepen aan de orde is gesteld.³⁴⁴

Het zal gaan om de volgende kenmerken: eerst het onvoorspelbare karakter van mediaberichtgeving (§ 8.11.1), daarna het ongereguleerde karakter van de voorlichting (§8.11.2). Vervolgens wordt beschreven hoe een wederzijdse afhankelijkheidsrelatie tussen journalisten en het OM de voorlichting kenmerkt (§ 8.11.3). Daarna komen aan de orde hoe het OM primeurjournalistiek faciliteert (§ 8.11.4) en hoe een overwegende oriëntatie op de reputatie van het OM de voorlichting kleurt (§ 8.11.5). Hierna volgt de gecompliceerde relatie met de politie en de lokale overheden (8.11.6). Het laatste kenmerk is wat het ‘beperkt beperkende perspectief van de persoonsgegevens’ zal worden genoemd. Hier gaat het om de vraag hoe ver de voorlichting mag gaan (§ 8.11.7). Aan het slot van deze paragraaf wordt van het geheel de balans opgemaakt (§ 8.11.8).

8.11.1 Mediabelangstelling is (ook voor het OM) maar in beperkte mate te voorspellen

Al snel in het onderzoek viel het op dat (de intensiteit van) mediabelangstelling ook voor gepokt en gemazelde persvoorlichters van het OM maar in zeer beperkte mate te voorspellen viel. Er zijn natuurlijk wel enkele ingrediënten die de kans vergroten dat een zaak door de media wordt opgepikt: in de criminologische literatuur wordt in dit verband vaak verwezen naar de twaalf ‘nieuwswaarden’ die door Jewkes zijn geïdentificeerd,³⁴⁵ en deze leken in dit onderzoek *grosso modo* te worden bevestigd.³⁴⁶ Maar

343 Zie § 8.4.5 voor de duur en vormgeving van deze focusgroepen, alsook voor de wijze van registratie (audio-opnamen) en een verantwoording voor de wijze waarop hieruit in de paragraaf wordt geciteerd.

344 De focusgroepen kenden geen vaste volgorde van gespreksonderwerpen, het was de bedoeling om ook het gesprek tussen persvoorlichters onderling te laten ontstaan. Wel werd gewerkt met een topiclijst die aan het eind van de focusgroepen moest zijn afgevoerd. Deze topiclijst is opgenomen in de bijlage bij dit onderzoek. Zie bijlage § 13.8.3.

345 Jewkes 2015, p. 49-70. Deze zijn in wezen een voor een strafrechtelijke context gespecificeerde variant van de *Galtung*-criteria. Zaken krijgen volgens haar in beginsel meer aandacht indien zij (1) een bepaalde drempelwaarde aan drama bezitten, (2) niet voorspelbaar zijn, (3) zich lenen voor simplificatie, (4) overkomen als iets dat eenieder kan doen of overkomen, (5) appelleren aan een gevoel van angst of gevaar, (6) een zedencomponent bevatten, (7) een bekend persoon of iemand in een hoge maatschappelijke positie in de hoofdrol hebben, (8) zich afspelen in een sociaal veld waar media zich mee kunnen identificeren, (9) geweld of conflict bevatten, (10) gevisualiseerd kunnen worden doordat er bijvoorbeeld beeldmateriaal van beschikbaar is, (11) kinderen in de hoofdrol hebben, of (12) appelleren aan een bepaalde ‘conservatieve punitieve ideologie’ (bijvoorbeeld omdat een gebeurtenis het beeld ondersteunt dat de strafrechtspleging ‘faalt’ (p. 68)). Vgl. in dit verband ook Pagano Mirani 1992, p. 95; Van de Pol 1986, p. 219.

346 Al ontbreekt in haar opsomming één nieuwsaarde die in dit onderzoek nadrukkelijk naar voren kwam: strafzaken waarin dierenleed op een of andere wijze een rol speelt, trekt journalisten als bijen naar de honing. Veldnota’s 169 en 191.

de voorspellende waarde van deze 'nieuwswaarden' voor het ontstaan en de intensiteit van mediabelangstelling bleek toch maar betrekkelijk. In de loop van dit onderzoek vielen slechts enkele zaken voor die zoveel van deze ingrediënten bevatten, dat mediaberichtgeving onvermijdelijk leek. Tegelijkertijd kwam het ook voor dat zaken waar alles in leek te zitten maar zeer beperkte media-aandacht trokken.

Er konden in dit onderzoek tenminste twee factoren worden aangewezen die de hoge mate van onvoorspelbaarheid in de hand werken. Ten eerste was er de logica van de journalistiek, die door veel meer beheerst wordt dan de nieuwswaarde van een bepaalde gebeurtenis. Journalisten moeten voortdurend keuzes maken over waar zij tijd aan besteden. Hierbij speelt niet alleen een rol dat er op de ene dag meer gebeurt dan op een andere, maar ook hoe snel en makkelijk een verhaal gemaakt kan worden. Zeker regionaal werkende journalisten moeten elke dag met een verhaal thuiskomen. Dit leidt er onder meer toe dat ook wanneer zij bij een strafzaak hebben gezeten die achteraf de moeite niet werkelijk waard bleek, zij hierover toch een – bijgevolg weinig om het lijf hebbend – artikel schrijven.³⁴⁷ Daar komt bij dat nieuws over misdaad en straf voor journalisten een gemakkelijke stelpost is: op de rechtbank of op socialemediakanalen van het OM of de politie valt altijd wel wat te vinden. Op dagen dat er verder niet veel gebeurt, biedt dit dus geregeld uitkomst.

Een tweede factor is de onvoorspelbaarheid van de digitale informatieverstrekking door de gerechten. Met name de werkwijze van de twee gerechten die verrijkte zittingslijsten verspreiden, werd in het onderzoek zowel door journalisten als door het OM als buitengewoon willekeurig gekenmerkt.³⁴⁸ Het gevolg is dat zaken soms gemakkelijk aan de aandacht van journalisten ontglippen, terwijl het andersom zo kan zijn dat zaken door toevallige redactionele keuzes in de tenlastelegging of de zittingslijst opeens de aandacht trekken.³⁴⁹

Het duidelijkste voorbeeld hiervan deed zich voor bij een pro forma-zitting. De verdachte werd ervan verdacht verschillende mensen te hebben gestoken met een mes. Mede gelet op zijn gedrag kort voor het incident en op het feit dat de slachtoffers Joods waren, lag het voor de hand deze gebeurtenis te interpreteren als jihadistisch terrorisme. Er was aanvankelijk ook wel enige mediabelangstelling voor de zaak: journalisten hadden de moeite genomen om ter plaatse ooggetuigen te interviewen en op basis hiervan over de toedracht gespeculeerd. Op het OM werd de zaak beschouwd als het prototype van een gevoelige zaak. Het Parket-Generaal was op de hoogte en ook op andere parketten was deze zaak een gespreksonderwerp. Tijdens de eerste pro forma-zitting was een medewerker van het OM aanwezig die als opdracht had na afloop de burgemeester en hoofdofficier te informeren over het zittingsverloop, hetgeen hoogst ongebruikelijk is. Tot verbazing van velen waren er echter nauwelijks journalisten.

347 Zie § 8.8.1.

348 Zie hierover § 8.9.2.

349 Zie hierover § 8.9.2.

Slechts twee verslaggevers van een regionaal medium meldden zich. Dit kon moeilijk anders verklaard worden dan door de wijze waarop de rechtbank deze zaak had aangekondigd. In de digitale bestandenpostbus had als enige aankondiging gestaan dat het om een zaak ging waarin twee keer poging tot doodslag ten laste was gelegd. Dit is een tenlastelegging die in een gemiddelde week wel vaker voorkomt en waarschijnlijk zullen veel journalisten deze zaak daarom bij het doornemen van de weekagenda niet hebben herkend.³⁵⁰ Vreemd genoeg lijkt het daarna met deze zaak nooit meer helemaal te zijn 'goed gekomen', de zaak leek uiteindelijk van de radar van de media verdwenen en berichtgeving bleef ver achter bij wat men in inhoudelijk vergelijkbare zaken gewend was.

Gaandeweg het onderzoek ontstond het idee dat de onvoorspelbaarheid van mediaberichtgeving een belangrijke verklaring biedt voor wat gedurende het onderzoek als een van de belangrijkste 'rollen' van persvoorlichters naar voren was gekomen: het vroegtijdig signaleren van mogelijke mediabelangstelling en voorkomen dat het OM hierdoor verrast wordt. De werkkamers van de persvoorlichters hadden iets van een kraaiennest, van waaruit het OM de buitenwereld in de gaten houdt. Maar juist omdat mediaberichtgeving maar beperkt afhangt van de feiten van een bepaalde strafzaak, is simpelweg de wacht houden niet genoeg. Persvoorlichters moeten ook in gesprek met journalisten, om te weten wat hen bezighoudt. Door geregeld te telefoneren,³⁵¹ door korte gesprekjes op de rechtbanken en door het nauwgezet volgen van alle denkbare (sociale) media,³⁵² lukt het hen de vinger aan de pols te houden. Op deze manier voorkomen zij dat hun parket wordt overvallen door plotselinge mediaberichtgeving.

Toetsing in focusgroepen

Om de eerste observatie – de onvoorspelbaarheid van mediabelangstelling – te toetsen, is in de focusgroepen de vraag gesteld of persvoorlichters kunnen inschatten wanneer iets nieuws wordt. Voor het tweede – de taakopvatting dit toch zo vroeg mogelijk te signaleren – is onder meer de vraag opgeworpen wat kenmerken zijn van een 'goede persvoorlichter'.

Ten aanzien van het eerste gaven persvoorlichters volmondig toe zelf ook 'geen pijn te kunnen trekken op mediabelangstelling'.³⁵³ In de focusgroepen passeerden vervolgens nog enkele verhalen van situaties waarin persvoorlichters het gevoel hadden 'nu komt het',³⁵⁴ maar tot hun eigen verbazing moesten constateren dat er niets gebeurde. Zo vertelde een persvoorlichter onlangs een persbericht te hebben geschreven over een strafzaak tegen asielzoekers die verdacht werden van uitkeringsfraude. 'Ik dacht

350 De twee journalisten die wel aanwezig waren, gaven aan de zaak zelf ook bijna over het hoofd te hebben gezien. Veldnota 206.

351 Zie hierover met name in § 8.9.1.

352 Zie hierover met name in § 8.9.3 en § 8.6.1.

353 Focusgroep 2.

354 Focusgroep 1.

echt, dit is koren op de molen van de PVV enzovoort. Maar echt: niets. Toen heb ik nog gedacht: hoe had ik dit anders moeten insteken.³⁵⁵ Tegelijkertijd gaven persvoorlichters aan dat het soms gebeurt dat ‘flutzaken’ tot hun eigen verbazing ‘heel groot’³⁵⁶ worden. In dit verband merkten zij ook nog op dat ze juist mediabelangstelling voor zittingen waarin eigenlijk geen nieuws zit ‘gevaarlijk’³⁵⁷ vinden. Ook in zulke gevallen zal de journalist iets opschrijven – er zal immers toch een stuk moeten worden afgeleverd – terwijl dan moeilijk te voorspellen is wat hij tot nieuws zal promoveren. Daardoor valt moeilijk te voorspellen of het OM met ‘slecht nieuws’ rekening moet houden.

Ook de tweede observatie vond zonder meer bevestiging. Het waarschuwen voor potentiële mediastormen werd in de focusgroepen duidelijk tot het takenpakket van de persvoorlichters gerekend. Persvoorlichters gaven aan het als hun taak te zien ‘de media voortdurend te scannen’³⁵⁸ en een ‘antenne [te] hebben ontwikkeld voor mensen die [ze] allemaal moeten informeren’³⁵⁹ als er iets aankomt. In dit verband gaven ze ook aan – zoals in het onderzoek ook al wel eens was voorgevallen – dat zij er op het parket op worden aangekeken als er alsnog iets verrassends in de media staat.

Dat mediaberichtgeving over misdaad en straf zo onvoorspelbaar is, is op zichzelf niet zo’n verrassende bevinding. Dat persvoorlichters daarom steeds proberen naar beste kunnen te anticiperen is evenmin echt onverwacht. In zoverre lijkt dit eerste beeldbepalende kenmerk de moeite van het vermelden misschien maar amper waard. Toch is het wel deze achtergrond die van belang is om de hierna te bespreken keuzes in de voorlichtingspraktijk goed te kunnen begrijpen. Te beginnen met het volgende beeldbepalende kenmerk: de innige banden tussen journalisten en persvoorlichters.

8.11.2 De vertrouwensrelatie met journalisten

Tijdens het onderzoek viel al snel op dat op het OM veel belang wordt gehecht aan de betrouwbaarheid van journalisten. Persvoorlichters benadrukten geregeld dat het voor hen erg belangrijk was dat journalisten hen niet ‘beduvelen’ en gemaakte afspraken nakwamen.³⁶⁰ Wanneer een individuele journalist ter sprake kwam, werd hier ook vaak spontaan een oordeel over zijn betrouwbaarheid aan toegevoegd. Gaandeweg werd duidelijk dat het belang dat persvoorlichters aan betrouwbaarheid toekennen in wezen een symptoom is van een voortdurende wederzijdse afhankelijkheidsrelatie. Het OM moet ervan op aankunnen dat journalisten hun vertrouwen niet beschamen, bijvoorbeeld wanneer journalisten in het

355 Focusgroep 1.

356 Focusgroep 1.

357 Focusgroep 2.

358 Focusgroep 2.

359 Focusgroep 2.

360 Veldnota’s 60, 65, 90 en 165.

kader van een achtergrondartikel of reportage vertrouwelijke informatie krijgen. Omgekeerd hebben journalisten veel baat bij een betrouwbare reputatie: in dat geval zal het OM ze immers vaker wat toestoppen en daarom is het een belangrijk hulpmiddel om zich staande te houden in de voortdurende concurrentie met hun collega's.

Hoeveel waarde wordt gehecht aan vertrouwen bleek het best in een uitzonderlijke situatie waarin dit vertrouwen in de ogen van het OM werd beschaamd. Aan een journalist van een landelijk dagblad was in het kader van een achtergrondartikel onder embargo te kennen gegeven dat een opsporingsonderzoek was uitgemond in een sepotbeslissing. Er was een dag afgesproken waarop zijn achtergrondartikel in de krant zou komen. Het OM zou de beslissing dan even daarvoor zelf, kort voor het op de mat vallen van de krant, wereldkundig maken door middel van een persbericht. Men had er echter niet op gerekend dat deze krant al eerder in de nacht digitaal beschikbaar kwam. Zodoende ging het krantenbericht aan het officiële communiqué vooraf. Dit werd de betrokken journalist ernstig aangerekend en als woordbreuk beschouwd. In een gesprek met de parketleiding werd overwogen dat de hoofdofficier van dit parket de hoofdredacteur van het dagblad zou kapittelen. Uiteindelijk werd besloten dat met deze journalist in het vervolg geen zaken meer zouden worden gedaan.³⁶¹

Dat de afhankelijkheidsrelatie tussen OM en (geselecteerde) journalisten zo groot is als zij is, is geen vanzelfsprekendheid maar het gevolg van de manier waarop het OM het voorlichtingsbeleid heeft ingericht. Het is bijvoorbeeld een keuze om, met name in het voorbereidend onderzoek, vooral door middel van één-op-één-contacten met journalisten te communiceren.³⁶² Wanneer het OM vaker direct een openbaar toegankelijk persbericht zou uitsturen, zou er voor journalisten immers al minder te winnen zijn bij een goede band met het OM. Een tweede keuze is de in de praktijk gegroeide situatie waarin persvoorlichters journalisten helpen met hun agendamanagement, door hen te helpen met de vraag welke zittingen de moeite waard zijn en waar nieuws te verwachten is.³⁶³ Journalisten ervaren zo op wekelijkse basis dat zij het OM nodig hebben. Een derde is dat het OM er geregeld voor kiest om zelf nieuws te creëren, bijvoorbeeld door mee werken aan interviews en achtergrondartikelen.³⁶⁴ In die situaties neemt het OM de rol in van centrale bankier in de nieuwsmarkt: het schept nieuws en dat vertegenwoordigt voor journalisten een waarde.

Tijdens het onderzoek kwam het meermaals voor dat een of meer journalisten op het parket werden uitgenodigd voor een (achtergrond)artikel en persvoorlichters konden zich hier nog veel meer voorbeelden van herinneren. Zo vertelde

361 Veldnota 48.

362 Zie § 8.9.1 en § 8.9.3.

363 Zie over dit alles uitgebreider § 8.9.3 en bij de bespreking van een volgend beeldbepalend kenmerk in § 8.11.5.

364 Zie § 8.9.4.

een persvoorlichter dat onlangs een journalist was uitgenodigd op het parket om exclusieve foto's te mogen maken van een wapenvangst. Er was sprake van een instrumenteel doel: het OM wilde hier graag berichtgeving over omdat het meende dat de controle op pakketpost ondermaats was.³⁶⁵ De journalist wist natuurlijk ook wel dat hij hiervoor door het OM gebruikt werd, maar hij kon zo wel een exclusief verhaal brengen.³⁶⁶

Al met al ontstaan zo veel prikkels voor journalisten om bij het OM in het gevele te komen. Dit komt de persvoorlichters van het OM vervolgens weer op diverse manieren van pas. Ten eerste kunnen zij door deze goede verstandhouding beter in de gaten houden wat journalisten in hun schild voeren. Bovendien schept het OM zo een potentieel overwicht dat van pas komt wanneer het de inhoud van berichtgeving of het moment van publicatie wil bijsturen. Dit laatste gebeurde tijdens de looptijd van het onderzoek ook meermaals. Zo viel het een aantal keer voor dat een journalist via andere bronnen een artikel rond had, maar op verzoek van het OM de berichtgeving tot nader order opschortte. Eenmaal gebeurde dit omdat het OM eerst slachtoffers of nabestaanden wilde informeren en een andere keer omdat het OM vreesde dat door publicatie een geplande 'klapdag' zou 'stukgaan'.³⁶⁷ En zo waren er meer voorbeelden waarbij het OM er bij journalisten – met succes – op aandrong publicatie op te schorten of achterwege te laten.³⁶⁸

Een voorbeeld van het bijsturen van de inhoud van berichtgeving kwam in een van de semigestructureerde interviews aan de orde. Eerder die week was door een landelijk dagblad een interview afgenomen met de hoofdofficier over een lopend opsporingsonderzoek. Dit interview zou – hetgeen niet vaak voorkomt – al voor de openbare behandeling van de strafzaak gepubliceerd worden. Hoewel vooraf zou zijn afgesproken dat het OM het interview alleen zou mogen controleren op 'onjuistheden', bestond na inzage toch ook behoefte om te vragen om inhoudelijke aanpassingen. De geïnterviewde officier van justitie had zich namelijk vergaloppeerd door een verdachte vast 'dader' te noemen (en al doende de onschuldpresumptie vertrapte) en verder nog wat taal gebezigd die men achteraf als te gezwollen beoordeelde. Deze passages zijn volgens de betrokken persvoorlichter vervolgens inderdaad uit het interview geschrapt, hetgeen hij als voorbeeld zag van wat met een goede relatie met journalisten bereikt kan worden.³⁶⁹

Journalisten kunnen, in ruil voor inschikkelijkheid, rekenen op een tegenprestatie. Wanneer een journalist bijvoorbeeld een publicatie op verzoek van het OM opschort, kan hij doorgaans rekenen op een 'exclusieve' reactie

365 Zie uitgebreider § 8.10.1 over het 'instrumenteel doel' om actief de publiciteit te zoeken.

366 Veldnota 65.

367 Veldnota's 69 en 93.

368 Zie § 8.9.1.

369 Veldnota 163.

van het OM bij wijze van wederdienst op het moment dat publicatie wel 'mag'.³⁷⁰ Daarnaast hebben journalisten op lange termijn baat bij het niet voor het hoofd stoten van het OM – al was het maar omdat zij zo niet uit de kaartenbak van het OM worden gegooid.³⁷¹ Natuurlijk is de toegeeflijkheid van journalisten niet onbegrensd. Er moet geregeld iets tegenover staan. Of, zoals een persvoorlichter ergens in de loop van het onderzoek zei: de loyaliteit van journalisten blijft intact 'zolang je ze maar blijft voeden.'³⁷²

Al met al bleek het OM zo tot op zekere hoogte zelf te organiseren met welke journalisten het zaken doet. Daarbij heeft het OM onmiskenbaar een voorliefde voor journalisten die het kent en vertrouwt.³⁷³ Journalisten die, in de ogen van de persvoorlichters, in het verleden onheus, tendentiekus of punitief populistisch hadden bericht, worden daarentegen gemeden.³⁷⁴ Door dit alles drong zich gaandeweg het onderzoek de vraag op hoe sterk de machtspositie van het OM tegenover de journalistiek nu precies is.

Een eenduidig antwoord op deze vraag bleek moeilijk te geven. Als eerste moet worden opgemerkt dat persvoorlichters weliswaar met een boog om 'tendentieuze' journalisten heenlopen, maar wel ontvankelijk zeggen te zijn voor 'terechte' kritiek. In het onderzoek bleek ook op geen enkel moment dat het schrijven van een kritisch stuk als zodanig genoeg is om het bij het OM te verbruken. Sterker nog, journalisten die hun autonomie weten te behouden en bij tijd en wijle onderbouwd-kritisch over het OM berichten, worden het meest gewaardeerd. Over journalisten die zich in de ogen van voorlichters gemakkelijk voor het karretje van het OM laten spannen, wordt uiteindelijk toch vooral geringschattend gesproken.³⁷⁵ Hierbij speelt ook een rol dat kritische journalisten vaak ook gewoon betere journalisten zijn – met een beter begrip van de strafrechtspleging en het strafprocesrecht – waardoor het voor de persvoorlichters simpelweg makkelijker werken is.

Dit alles laat onverlet dat er enkele inherente risico's zitten aan een situatie waarin de wederzijdse afhankelijkheid zo groot is. Voor het merendeel van de journalisten, zeker voor hen die regionaal opereren, geldt immers

370 Hierbij ging het dan om het moment waarop het OM geen bezwaar meer had tegen publicatie, ofwel omdat betrokken nabestaanden waren geïnformeerd, ofwel omdat het tactisch risico niet meer speelde. Veldnota's 69 en 93.

371 Vgl. in dit verband het voorbeeld dat is gegeven aan het begin van deze subparagraaf.

372 Veldnota 165.

373 Zo bleek ook uit diverse gesprekken. Onder meer veldnota's 60 en 165. Overigens is dit – natuurlijk – niet het hele verhaal, bij de selectie van journalisten wordt – zo zeiden de persvoorlichters zelf ook – óók gelet op de doelgroep van het betreffende medium en het bereik hiervan.

374 Veldnota's 69 en 151. In het onderzoek werd over een tendentiekus artikel ook eens gezegd dat dit zeker niet door een van de *wel* vertrouwde journalisten had kunnen worden geschreven. 'Die wagen zich hier niet aan! (...) dan praat niemand meer met ze!' (veldnota 151).

375 Veldnota 122.

dat zij duurzaam van het OM afhankelijk zijn omdat zij geen substantieel ander netwerk hebben dat hen een alternatief biedt.³⁷⁶

In een gesprek op een van de parketten trok een persvoorlichter op enig moment de neutraliteit van een regionale omroep in twijfel. Hij relateerde dit aan de innige band tussen die omroep en het eigen parket. 'Ik moet ook eerlijk zijn, [*naam regionale omroep*, LN] is soms wel heel erg op onze hand. En wij zitten daar ook vaak. Onze hoofdofficier zit er [geregeld], we doen [regionaal equivalent van *Opsporing verzocht*, LN] daar (...) Soms is het zo dat ik me afvraag of zij nog wel helemaal objectief zijn'. Een andere persvoorlichter trachtte hierop dit beeld enigszins te nuanceren: 'soms stop je ze wat toe (...) maar het is niet dat ik van ze verlang dat ze hun journalistieke onafhankelijkheid verliezen.'³⁷⁷

Inderdaad is nergens in dit onderzoek een situatie voorgevallen waarin het OM journalisten welbewust onder de duim hield of hen vroeg 'hun journalistieke onafhankelijkheid' aan de dijk te zetten. Maar de vraag is of afhankelijkheid zo expliciet gemaakt moet worden om toch (enigszins) door te werken op de inhoud van de mediaberichtgeving. Het antwoord hierop liet zich moeilijk vaststellen. De indruk ontstond wel eens dat met name regionaal werkzame journalisten niet uitblinken in assertiviteit, maar dit kan ook door andere omstandigheden – weinig tijd, kennis van de materie of een gebrek aan competenties – worden verklaard.³⁷⁸

Toetsing in de focusgroepen

In de focusgroepen is op het bestaan van een vertrouwensrelatie en de gevolgen hiervan doorgepraat aan de hand van een aantal observaties. Allereerst is de observatie voorgelegd dat het voor journalisten belangrijk lijkt met het OM op goede voet te leven. Vervolgens is de praktijk ter sprake gebracht waarin het OM zelf journalisten zoekt bij onderwerpen die het in het nieuws wil krijgen. Ten slotte is de vraag opgeworpen of journalisten naar het oordeel van persvoorlichters (te) afhankelijk zijn van het OM.

376 Zie eerder in § 8.8.1 en § 8.8.2 over de verschillen in machtspositie tussen regionaal en landelijk werkende journalisten. Zie § 8.8.2 ook voor een voorbeeld van een omgekeerde situatie: waarin juist de journalist de bovenliggende partij is en het OM naar zijn pijpen laat dansen. Er is maar een handvol journalisten in Nederland dat dit af en toe voor elkaar krijgt.

377 Veldnota 125.

378 Interessant in dit verband is nog dat Klerks (2018, p. 359-360) aan de Nederlandse Vereniging van Journalisten (NVJ) en de Vereniging van Onderzoeksjournalisten (VVOJ) vragen heeft gesteld omtrent de vergaande samenwerking van onderzoeksjournalisten met politie en OM in sommige opsporingsonderzoeken. Beide geven aan dergelijke samenwerking onwenselijk te vinden, gelet op de mogelijkheid dat dit de 'onafhankelijkheid van journalisten onherroepelijk [zou, LN] schaden' (NVJ) en gelet op de 'eigen verantwoordelijkheid' van beide beroepsgroepen (VVOJ). Dat deze brancheverenigingen dit onwenselijk vinden, laat onverlet dat dit in de praktijk wel gebeurt.

De vraag of het voor journalisten behulpzaam is op goede voet te staan met het OM lokte in de focusgroepen wisselende reacties uit. Aanvankelijk werd – met name in de tweede focusgroep – tegengeworpen dat het vooral voor het OM belangrijk is om op goede voet met journalisten te staan en in mindere mate andersom.³⁷⁹ Dit om te beginnen omdat zo voorkomen kan worden dat journalisten hen een ‘loer draaien’, door ze te overvallen met een negatief bericht. Zo begon één persvoorlichter over twee media die altijd even een ‘seintje’ geven als ze werken aan een voor het OM ‘heel akelig artikel’, zodat het OM zich hierop kan voorbereiden. Dat vond hij prettig werken en hij beschouwde dit ook als de vrucht van een goede verstandhouding.³⁸⁰

Anderzijds werd beaamd dat het OM bij het verdelen van eigen nieuwtjes een voorkeur heeft voor bepaalde journalisten – en dat zo dus ook de situatie is ontstaan waarin er voor journalisten veel te verliezen is door de relatie met het OM op het spel te zetten: ‘Het is een wisselwerking (...) Als we zien dat er op een betrouwbare manier met onze informatie wordt omgegaan, dat werkt toch sneller. Wij hebben bij [*naam medium*, LN] en [*naam medium*, LN] hele degelijke, kritische, journalisten zitten, waar we heel graag, actief zeg maar, informatie aan geven. Omdat ze degelijk en betrouwbaar zijn.’³⁸¹

In de focusgroepen werd op een zeker moment de vraag opgeworpen in welke mate persvoorlichters over ‘wisselgeld’ beschikken wanneer zij een journalist vragen een bepaald bericht niet te brengen.

A: ‘Ja. Je hebt altijd wisselgeld. Als je echt zegt: “je doet het nu echt niet. Je gaat niet publiceren”, dan zeg je ook: “je bent ook de eerste die het hoort als het wel kan. En dan krijg je ook meer.”

LN: ‘Ik bedoelde mijn vraag eigenlijk andersom.’

A: ‘Andersom. Ja als ze het toch doen, dan word je wat terughoudender.’

B: ‘Ja dat is menselijk he’

A: ‘Ja dat is menselijk. En dat slijt dan ook weer. Want eigenlijk wil je iedereen *fair* bedienen.’

Gevraagd naar de mate waarin dit raakt aan de onafhankelijkheid van journalisten, beklemtoonden persvoorlichters dat zij het liefst werken met ‘kritische’ journalisten. Dit ‘kritische’ zou er dan onder meer uit blijken dat journalisten niet klakkeloos overnemen wat het OM wil dat ze opschrijven, maar ook werk maken van wederhoor: ‘Wij kennen onze pappenheimers ook. [*naam journalist*, LN] bijvoorbeeld, die kun je gewoon bellen. En dan zeg je: kan je morgen? Je hebt dan een gesprek met die en die en die. En dan komt hij. Want hij weet: daar zit nieuws in. En hij weet ook dat hij voor ons karretje wordt gespannen, maar dan heeft hij wel een mooi verhaal. (...) En

379 Focusgroep 2.

380 Focusgroep 2.

381 Focusgroep 2.

hij zegt dan, hij is daar heel transparant in, ik weet dit nu, maar ik ga wel wederhoor plegen bij die en die advocaat.’³⁸²

Op het moment dat al van een ‘kritische’ journalist wordt gesproken indien de journalist in kwestie wederhoor betracht, zou wellicht kunnen worden geconcludeerd dat dit predicaat wel makkelijk verdiend is. Zo buitengewoon kritisch zijn de journalisten waar het OM zaken mee doet ook zeker niet allemaal. Dat persvoorlichters voortdurend beklemtonen dat de journalisten waar zij mee werken heus wel ‘kritisch’ zijn, moet ook om een andere reden met een korrel zout genomen worden. Zeker in situaties waarin het OM een journalist benadert omdat het zelf een bepaald verhaal tot nieuws wil verheffen, mag aangenomen worden dat de werkelijke selectie daarvoor al plaats heeft gevonden. Het OM kiest natuurlijk alleen onderwerpen uit ten aanzien waarvan het ervan uitgaat dat die de toets der kritiek ook kunnen doorstaan.³⁸³

Belangrijker is misschien nog wel dat voorgaande nuanceringen vooral betrekking hebben op landelijk werkzame journalisten. Voor de groep journalisten waar het OM het meest mee te maken krijgt – ‘de regionalen’ – geldt dat de persvoorlichters in de focusgroepen zelf ook wel toegaven dat er van hun onafhankelijkheid in de praktijk niet veel overblijft.

Eenzijds werd over die hoge mate van afhankelijkheid enigszins meewarig gesproken: ‘weet je: ze krijgen bezuiniging over bezuiniging. Er zit heel weinig mankracht op. Maar ze willen wel alles *coveren*. Dus ja, ze hebben je heel erg nodig. Die regionalen hebben je heel erg nodig.’³⁸⁴ Anderzijds zagen persvoorlichters ook voordelen in deze afhankelijkheidsrelatie: ‘Als je zelf iets hebt (...) een goede cyberzaak bijvoorbeeld, dan vind ik het wel handig dat je ze ook daarmee kunt voeden en dat ze daar dan ook op aanslaan en denken van OK, daar gaan we eens mooi over schrijven.’³⁸⁵ In dit verband merkte een ander op dat het erom ging ‘elkaar te vinden’ in een ‘overlap in belangen.’³⁸⁶

Al met al bevestigen de focusgroepen het beeld uit het observatieonderzoek. Het is duidelijk dat de afhankelijkheidsrelatie tussen het OM en de journalistiek een aantal wezenlijke voordelen biedt aan het OM. Op deze manier kan het gemakkelijker overzicht houden over de berichtgeving en zich hier beter op voorbereiden, kan het ter bescherming van slachtoffers of tactische belangen in berichtgeving interveniëren en kan het berichtgeving tot op zekere hoogte regisseren. Bovendien kan het OM zo onheuse of tendentieuze berichtgeving ontmoedigen, door journalisten die zich hieraan bezondigen op een informatieachterstand te zetten door ze simpelweg niet

382 Focusgroep 1.

383 Zie nader § 8.11.5.

384 Focusgroep 1.

385 Focusgroep 2.

386 Focusgroep 2.

meer uit eigen beweging te benaderen. Een denkbaar onbedoeld neven-effect is dat journalisten die ten gevolge hiervan duurzame afhankelijkheid ervaren, mogelijk minder geneegen zullen zijn om kritisch over het OM te berichten. In hoeverre hiervan in de praktijk sprake is, is niet gemakkelijk te bepalen. Daar komt bij dat er ook niet altijd reden is voor journalisten om uit de pas te lopen. Het OM en de journalisten willen vaak hetzelfde: (boeiende) berichtgeving over misdaad en de opsporing en vervolging hiervan. Al met al resteert soms wel een enigszins ongemakkelijk beeld: een waarin een belangrijke opdracht van de journalistiek – *printing what someone else does not want printed* – is ondergesneeuwd.³⁸⁷

8.11.3 Het ongereguleerde karakter van de voorlichting

Bij de bespreking van de tijdens het onderzoek geldende Aanwijzing voorlichting, is geconcludeerd dat deze weinig grenzen opwerpt en veel ruimte overlaat aan de praktijk om de voorlichting naar eigen goeddunken in te richten.³⁸⁸ In het empirisch onderzoek bleek die afwezigheid van regels door te werken in een praktijk die zich kenmerkt door een hoge mate van (ervaren) vrijheid. In de beginfase van dit onderzoek werd dit vooral als probleem gezien: de van geval tot geval wisselende praktijk kende zó weinig vaste patronen dat de vraag zich opdroeg hoe dit ooit in een gestructureerd hoofdstuk kon worden opgeschreven. Gaandeweg het onderzoek bleek echter dat juist de hoge mate van vrijheid en het permanent improviserende karakter de essentie vormen van de persvoorlichting van het OM.

Drie aspecten van vrijheid kunnen worden onderscheiden. Allereerst is er de vrijheid in het moment waarop persvoorlichting mag plaatsvinden. Dit heeft tot gevolg dat feitelijk in elke fase van het strafproces naar bevind van zaken wordt gehandeld.³⁸⁹ Daarnaast is er de vrijheid om zelf te bepalen met welke zaken actief de media wordt gezocht. Er bestaan wel enkele kaders: voor landelijke prioritaire thema's is bijvoorbeeld duidelijk dat het van voorlichtingsafdelingen verwacht wordt dat zij actief proberen successen onder de aandacht van de media te brengen. Maar voor het overige is er, voor zover de tijd het toelaat, veel vrijheid om zelf te kiezen welke onderwerpen men actief bij de media wil agenderen. Dit leidt tot een praktijk waarin persvoorlichters en -officieren op eigen (moreel) kompas

387 Aan George Orwell wordt alom het citaat toegeschreven: 'Journalism is printing what someone else does not want printed; everything else is public relations.'

388 Zie § 8.3. In deze aanwijzing wordt geen duidelijke voorkeur uitgesproken voor de fase van het strafproces waarin het zwaartepunt van de voorlichting zou moeten liggen, wordt geen duidelijk richtinggevend kader gegeven over wat in elk van die fases precies gepast is om met de buitenwereld te delen – er worden slechts enkele buitengrenzen aangegeven – en wordt evenmin voorzien in een duidelijke instructienorm over de toon die het OM naar de buitenwereld toe behoort aan te slaan.

389 Zie uitgebreider en genuanceerder § 8.9.

bepaalde strafzaken wel en andere niet in de media manoeuvreren.³⁹⁰ Tot slot is er veel vrijheid in de toon die de voorlichting mag aanslaan. Voorheen bestaande normen, zoals de norm dat de voorlichting zich dient te onthouden van *spindoctoring* of een niet-zakelijke toonzetting, zijn immers komen te vervallen.³⁹¹ In de praktijk bestaan er nu grote verschillen tussen de parketten in de toon die wordt aangeslagen in de berichtgeving, van quasi-bouquetreeks tot ouderwets-zakelijk.³⁹²

Een voordeel van deze grote vrijheid is dat de voorlichting gemakkelijk kan worden aangepast aan de sterk wisselende aard en intensiteit van mediabelangstelling. In weken dat er veel nieuws is hebben voorlichters bijvoorbeeld minder vaak tijd om naar een pro forma-zitting te gaan – en op zulke momenten komt het goed uit dat het daar toch altijd improviseren is en er geen verplichtend beleid is over wat in die fase precies gedeeld behoort te worden. Ook biedt deze flexibiliteit de ruimte om in zaken met veel mediabelangstelling met journalisten mee te buigen door wat meer informatie te geven dan normaal – en daarmee bijvoorbeeld quasi-opsporingsonderzoek van journalisten af te remmen. Onbedoelde neveneffecten zijn ten eerste de resulterende inconsistentie: zowel tussen zaken als tussen parketten zijn verschillen in inhoud en toon zichtbaar. Ten tweede is voorstelbaar dat deze flexibiliteit eraan bijdraagt dat mediaberichtgeving vaker dan nodig uit de bocht vliegt. Tot slot moet hierbij worden opgemerkt dat deze vrijheid niet kenmerkend is voor het OM.

Toetsing in de focusgroepen

In de focusgroepen is doorgesproken over het voorgaande door met persvoorlichters de chronologie van het strafproces door te spreken en te vragen wat zij wanneer geëigend vinden om te zeggen. Vervolgens zijn aan hen de observaties voorgelegd dat zij een ruime vrijheid hebben ten aanzien van het kiezen van het moment, het selecteren van zaken en het kiezen van de toon. Ten slotte kwam ook de mogelijkheid van het uit de bocht vliegen aan bod.

Dat de momenten waarop voorlichting plaatsvindt per zaak verschillen werd in beide focusgroepen bevestigd. Voor wat betreft het expliciet delen van informatie zien persvoorlichters de zitting als het hoogtepunt waarop ruimhartig informatie gedeeld mag worden: ‘meestal is de zitting eigenlijk *het* hoogtepunt. Dat is het moment.’³⁹³ Tegelijkertijd werd opgemerkt dat ‘bij heel grote, belanghebbende zaken’ meerdere momenten zijn waarop wat informatie wordt gedeeld. De variatie in informatietoediening in het vooronderzoek was iets wat meer moeite kostte om in de focusgroepen van hen los te krijgen. Persvoorlichters stelden zich – ook in de focusgroepen –

390 Zie hierover § 8.10.1.

391 Zie § 8.3.

392 Zie hierover § 8.9.4.

393 Focusgroep 1.

primair op het standpunt in het vooronderzoek ‘eigenlijk niet zoveel’ te zeggen. Dit past bij de voorkeur die, zo was ook in het observatieonderzoek gebleken, in die fase bestaat voor een terughoudende grondhouding. Uit het observatieonderzoek was echter duidelijk naar voren gekomen dat dit niet het hele verhaal is. In de focusgroepen gaven persvoorlichters, soms na wat doorvragen, ook aan in deze fase ‘soms een beetje te spelen.’³⁹⁴

Nadat een persvoorlichter stelde in het voorbereidend onderzoek ‘eigenlijk niet zoveel’ te zeggen, werd de observatie ter sprake gebracht dat inderdaad niet vaak expliciet informatie wordt gedeeld, maar wel geprobeerd wordt om met hints en subtiele formuleringen journalisten in een bepaalde (denk)richting te leiden. Hiervoor werd bij wijze van voorbeeld de casus van de geweldpleging in een zwembad genoemd (zie § 8.9.1). Dit bleek voor voorlichters herkenbaar en leidde zelfs tot enig enthousiasme. ‘Dat vind ik ook wel het mooiste werk. Je handen zijn natuurlijk een beetje gebonden, omdat de discussie op zitting gevoerd wordt. Maar (...) als in de media allemaal dingen gesuggereerd worden (...), dan probeer je wel (...) die angel eruit te trekken (...), dat vind ik wel een van de mooiste rollen.’³⁹⁵

Ook werd in de focusgroepen beaamd dat in latere fases – in het bijzonder rondom pro forma-zittingen – geen duidelijke lijn getrokken wordt in wat wel en wat niet met de pers gedeeld kan worden: ‘Soms kun je inhoudelijk ook al wel iets vooruitlopen op een zitting. En waar je die lijn precies trekt, dat ligt voor mij vooral waar de officier zich prettig bij voelt. Sommige officieren staan er echt heel erg op dat alles pas in de rechtbank [aan de orde komt, LN]. Anderen zeggen: (...) dit kun je ze wel vast geven.’³⁹⁶ Gevraagd naar voorbeelden van informatie die rondom pro forma-zittingen alvast gedeeld kan worden, noemden persofficieren diverse voorbeelden: familiebanden tussen slachtoffer en verdachte, maar ook ‘technische dingen.’³⁹⁷

De geobserveerde vrijheid in het kiezen van zaken om actief onder de aandacht te brengen was eveneens iets wat door persvoorlichters werd beaamd.³⁹⁸ En hoewel ook in beide focusgroepen werd gezegd dat wel enige houvast werd ervaren door documenten als de *Landelijke veiligheidsagenda* en lokale lijstjes met prioriteiten, werd ook opgemerkt dat de vrijheid in de afgelopen jaren is toegenomen. ‘Het is heel veel losser geworden, heel veel. (...) En ja, het is heerlijk, dat is het grote voordeel van persvoorlichter zijn bij het OM. Maar je kan ook zeggen dat het raar is dat je zo veel vrijheid hebt.’ Anderen merkten daarentegen op het gevoel te hebben dat zij te veel aan hun lot worden overgelaten. Zij meenden dat enige regie, bijvoorbeeld

394 Focusgroep 2.

395 Focusgroep 2.

396 Focusgroep 1.

397 Focusgroep 2.

398 Focusgroep 2: ‘ja, veel vrijheid (...) Dat is heel prettig.’ Focusgroep 1: ‘ik denk 100 procent.’; ‘als het niet zo zou zijn dan had ik er niet zo lang gewerkt’; ‘ontzettend veel autonomie’.

vanuit het Parket-Generaal, gewenst zou zijn bij het bepalen van welke zaken actief onder de aandacht van de media gebracht moeten worden.³⁹⁹

Ook de vrijheid zelf te bepalen welke toon wordt aangeslagen, werd in de focusgroepen herkend. In de focusgrepen is in dit verband met name gesproken over de verhalende stijl van schrijven, die binnen het OM terrein wint. De voorlichters die zelf 'verhalend' schrijven, vertelden dit zelf ook gewoon leuker te vinden dan het schrijven op de 'ouderwetse' manier: 'Ja wij maken er toch wel een sport van om meer journalistiek te schrijven. Met een spannende kop en dan mensen zo het verhaal inzuigen (...) Ook gewoon omdat we het zelf leuker vinden om daarmee te spelen.'⁴⁰⁰ Daarnaast zeiden zij hiervoor te kiezen omdat zij persberichten niet meer beschouwen als teksten die voor de pers geschreven worden, maar als stukjes die voor het publiek direct leesbaar moeten zijn. Ten slotte werd herkend dat de vlotte penvoering achterwege blijft in meer gevoelige zaken: 'als onze persberichten saaier worden, dan zijn het meestal ook de gevoeliger zaken. Dan gaan we minder enthousiast schrijven, dan moet het gewoon heel zakelijk.'⁴⁰¹

Tijdens de focusgroepen gooide een persvoorlichter een woordkeuze in de groep die hij zelf als een grensgeval zei te beschouwen. Hierna ontspon zich een discussie tussen de persvoorlichters die illustratief is voor hoe (verschillend) binnen het OM gedacht wordt over welke stijl van schrijven wenselijk is:

- A: 'Vorige week had ik een kop gemaakt over twee Polen die dronken waren (...), de een wordt verdacht van doodslag op de ander. Ik had feitelijk opgesomd wat de patholoog allemaal had vastgesteld, namelijk een dubbele gebroken kaak, een schedelbasisfractuur en vijf gebroken ribben en toen had ik in de kop gezet "slachtoffer tot moes geslagen".'
- B: 'Ik vind dat geen kop.'
- A: 'Ik vond het wel een mooie samenvatting, ook voor een kop. Maar de persofficier vond het niet goed.'
- B: 'Dat vind ik logisch.'
- A: 'Waarom?'
- B: 'Dat is veel te SBS (...). Het pakt wel, maar dat is meer iets voor de journalistiek. Journalisten moeten dat ombouwen.'
- C: 'Ja, dat is de vraag. Wie moet dat doen?'
- B: 'Wij schrijven persberichten.'
- A: 'Nou, dat doen wij [op ons parket, LN] dus niet. Wij schrijven berichten voor het publiek.'
- C: 'Ik vind de woordkeus gewoon niet zo heel mooi, maar ik vind op zich dat het wel kan.'

In het kader van het gevaar van uit de bocht vliegen, merkten persvoorlichters daarnaast nog op dat zij wel vaak zouden proberen berichten nog even af te stemmen met pers- of zaaksofficieren. Maar ook hier bleek uit

399 Focusgroep 2.

400 Focusgroep 1.

401 Focusgroep 1.

de groepsdiscussies opnieuw wat in het observatieonderzoek ook al was gesignaleerd: eenduidig beleid is er niet over in welke gevallen met welke actoren afstemming moet plaatsvinden.⁴⁰²

Al met al gaf het besprokene in de focusgroepen geen aanleiding om de bevindingen uit het observatieonderzoek te herzien: de voorlichtingspraktijk van het OM kenmerkt zich door een hoge mate van afwezigheid van beleid.⁴⁰³ Op de effecten van deze vrijheid voor de inhoud van de persberichtgeving wordt in subparagraaf 8.11.7 nog verder ingegaan.

8.11.4 Het faciliteren van primeurjournalistiek en de beweging naar voren

Er bestaat een inherente spanning tussen de logica van de pers, waarin de jacht op de primeur en de concurrentie tussen journalisten onderling een centrale plaats innemen, en de structuur van het strafrechtelijk onderzoek. In deze structuur is van oudsher het uitgangspunt dat in het vooronderzoek geen en in het eindonderzoek optimale openbaarheid wordt nagestreefd.⁴⁰⁴ Wanneer hier strak de hand aan zou worden gehouden is er weinig ruimte voor primeurs: in het voorbereidend onderzoek zijn journalisten kansloos en in het eindonderzoek kan iedereen op hetzelfde moment dezelfde informatie ophalen. Het is om die reden niet zo verwonderlijk dat in elk geval journalisten steeds zullen proberen om door dit kader heen te breken. De paradox die hier in de praktijk het gevolg van is, is dat de strafrechtspleging tijdens en na afloop van de inhoudelijke behandeling relatief druk is met externe openbaarheid, en tegenwoordig ook met 'klare taal' en andere initiatieven die de begrijpelijkheid van de rechtspraak dienen te vergroten, terwijl voor journalisten de fasen daarvoor – zowel die van het voorbereidend onderzoek als de fase voorafgaand aan de inhoudelijke behandeling – door hun relatieve ondoorzichtigheid en de mogelijkheid tot het ritselen van informatie, bij uitstek het moment zijn waarop zij zich kunnen onderscheiden van hun concurrenten. Dat journalisten dit laatste steeds zullen proberen, is iets waar het OM niets aan kan doen. Gaandeweg

402 Zo wordt op één parket in beginsel elk persbericht overlegd met een persofficier. Op andere parketten is dit niet de gewoonte. Zie eerder § 8.4.2. Over het al dan niet consulteren van de zaaksofficier bestond evenmin consensus (focusgroep 1). Bij andere vormen van contact – tweets, mail- en telefonisch contact met journalisten en wat dies meer zij – wordt in beginsel niemand geconsulteerd, maar ook hierop worden in de praktijk uitzonderingen gemaakt.

403 Hiermee wijkt het waarschijnlijk af van wat de norm is binnen de rest van het OM. Vgl. immers Lindeman 2017, p. 284: 'het hele OM is doorregen van beleid.' Lindeman schrijft overigens ook dat het 'uitblijven van beleid soms als problematisch [wordt] gezien.' Dat laatste vond in dit onderzoek deels bevestiging.

404 'Optimale openbaarheid' wordt hier bedoeld als optimaal ten opzichte van eerdere fasen in het onderzoek. Er valt in de praktijk immers ook tijdens de inhoudelijke behandeling van een strafzaak een en ander op de externe openbaarheid af te dingen, in het bijzonder ten gevolge van de *De-Auditu*-cultuur. Dit laat onverlet dat dit wel het stadium is waarin openbaarheid het uitgangspunt is, terwijl het dat in de stadia daarvoor juist niet is. Vgl. Van Lent 2008, p. 4-5.

het onderzoek viel echter op dat het OM verschillende niet-noodzakelijke keuzes maakt die bijvoeding geven aan een zekere gejaagdheid in de primeurjournalistiek.

Een eerste belangrijke factor is dat er op diverse momenten en op diverse manieren een premie staat op het beschikken over informatie. De journalist die al iets weet over een zaak, kan door middel van een soort sneeuwbalmethode zo steeds verder komen. Dit geldt overigens niet alleen voor het OM, maar ook voor het persbeleid van de gerechten. Zo schrijven artikel 2.5 en 2.6 van de *Persrichtlijn 2013* voor dat de gerechten mededelingen kunnen doen over enkele raadkamerbeslissingen ‘als journalisten al op de hoogte zijn van de zaak of de naam van de verdachte en/of het feit dat er een beslissing moet worden genomen.’ Ook in de Aanwijzing voorlichting van het OM staat zo’n bepaling: bij de voorlichting wordt ‘in ieder geval rekening [gehouden] met (...) de informatie waarvan het OM of de politie in het concrete geval redelijkerwijs kan aannemen dat de journalist daarover beschikt’.⁴⁰⁵ In het onderzoek ontstond inderdaad de indruk dat de journalist die het OM belt vanuit een relatief sterke informatiepositie, over het algemeen ook verder op weg wordt geholpen.⁴⁰⁶ Overigens staat er niet alleen een premie op het beschikken over informatie die juist is. Omdat het OM onder omstandigheden onjuiste informatie corrigeert, kan ook onjuiste informatie dienstdoen als breekijzer om bij het OM informatie los te wrikken.⁴⁰⁷ Opnieuw geldt dat deze situatie in de hand wordt gewerkt doordat het OM in het voorbereidend onderzoek vooral veel één op één met journalisten communiceert. Stel dat het OM in situaties dat een journalist iets te weten is gekomen stelselmatig de vlucht naar voren zou kiezen, door publiekelijk – bijvoorbeeld via persberichten – te communiceren, zou voor journalisten de prikkel wegvallen om het OM te bellen.⁴⁰⁸ De praktijk is echter andersom: het OM denkt met journalisten mee en wil primeurs van individuele journalisten niet nodeloos verpesten.

Een tweede factor die primeurjournalistiek in de hand werkt, is de praktijk van digitale informatieverstrekking. Opnieuw geldt dat zowel de gerechten, via de digitale bestandenpostbus, als het OM, door het toesturen van tenlasteleggingen, requisitoiren en pro forma-spreekteksten, hieraan bijdragen.⁴⁰⁹ Voor elk van deze vormen van – vaak niet geanonimiseerde – informatieverstrekking geldt dat weinig tot geen rekening gehouden lijkt te worden met de aard van digitale informatie, en dan in het bijzonder met het gegeven dat dit soort bestanden kunnen worden opgeslagen en

405 *Stcrt.* 2012, 8161, p. 3.

406 Zie § 8.9.1 voor diverse voorbeelden.

407 Zie opnieuw in § 8.9.1.

408 Uiteraard zouden hier diverse nadelen tegenover staan: de kans vergroot dan dat het OM alsnog verrast wordt door berichtgeving en dat journalisten quasi-opsporingsonderzoek gaan uitvoeren. De prikkel voor journalisten om het OM niet voor het hoofd te stoten wordt dan ook minder.

409 Zie § 8.9.2.

daardoor onbeperkt raadpleegbaar en eenvoudig doorzoekbaar blijven.⁴¹⁰ Juist door het steeds opslaan van deze informatie, kunnen journalisten een eigen goudmijn voor toekomstige primeurs aanleggen. Zo ontstaat immers een databestand met een grote hoeveelheid aan namen en adressen, die met een eenvoudige zoekopdracht in een mum van tijd kan worden doorzocht. Hiermee draagt het OM ongewild bij aan iets waarvan persvoorlichters in het onderzoek meermaals zeiden dit te willen voorkomen, namelijk aan het voor 'rechercheurtje spelen' door journalisten.⁴¹¹

Tijdens een van de semigestructureerde interviews vertelde een persvoorlichter over een strafrechtelijk onderzoek naar een schietincident dat enkele dagen daarvoor had plaatsgevonden. Het slachtoffer was overleden en op camerabeelden was iemand te zien die als verdachte was aangemerkt. Zijn naam was snel daarna publiekelijk bekend gemaakt door hem op de nationale opsporingslijst te plaatsen. De persvoorlichter vertelde dat in een overleg met onder andere de hoofdofficier, de zaaksofficier had verteld dat hem geen banden bekend waren tussen de verdachte en het slachtoffer en dat het slachtoffer geen 'strafblad' had, waardoor de toedracht wat hem betreft alle schijn zou hebben van een ter plaatse ontstane ruzie. Nog tijdens dat overleg verscheen – volgens de persvoorlichter – echter een nieuwsbericht met een verhaal dat hier haaks op stond. In dit artikel werd gerept over een langer lopend conflict tussen het slachtoffer en de verdachte en over het criminele verleden – onder meer blijkend uit een substantiële gevangenisstraf – van het slachtoffer. Deze informatie bleek bij nader inzien correct; de journalist die dit stuk had geschreven had zijn feiten dus beter op orde dan de zaaksofficier. Hoe de journalist dit had klaargespeeld valt natuurlijk niet te achterhalen, maar het is niet onaannemelijk dat digitale informatieverstrekking hierbij een overwegende rol heeft gespeeld.⁴¹² De journalist die hier de primeur had, stond bij het OM namelijk bekend als iemand die alles zou opslaan (zo zou hij wel eens aan OM'ers hebben laten zien hoe hij alle zittingslijsten, tenlasteleggingen en andere documenten digitaal archiveerde). Op deze manier kan gemakkelijk worden gereconstrueerd hoe vaak en waarvoor iemand in het verleden is gedagvaard. Uit tenlasteleggingen en requisitoiren kan bovendien soms een langer lopend conflict worden afgeleid, en door slim te zoeken in deze (zelf gearchiveerde) teksten kunnen behendige journalisten dit zelf ook snel doen.

Een derde factor is de attitude van de persvoorlichters zelf. Persvoorlichters spraken gedurende het onderzoek geregeld over hun werk in termen van 'serviceverlening' aan journalisten.⁴¹³ Zij bedoelden daarmee dat zij tijdens hun werkzaamheden journalisten in beginsel ter wille willen zijn. Dit ter wille zijn gebeurt in de praktijk op verschillende manieren. Voorafgaand aan zittingen vindt serviceverlening plaats door journalisten te helpen met

410 Zie § 8.9.2.

411 Veldnota 185, zie over dit citaat eerder in § 8.9.1.

412 Veldnota 185.

413 Veldnota's 105, 122 en 141.

hun agendamanagement;⁴¹⁴ rondom de niet-inhoudelijke strafzittingen valt de attitude van serviceverlener op wanneer persvoorlichters intern (bij de zaaksofficier) navraag doen over wat zij allemaal vast aan journalisten mogen vertellen; en na afloop van de zitting bestaat het service verlenen eruit dat de persvoorlichters ervoor waken om de journalisten de kaas van het brood te eten. Bijvoorbeeld door even te wachten met een persbericht als er journalisten in de zaal zaten, zodat deze journalisten zelf als eerste het verhaal kunnen brengen.⁴¹⁵

Al met al is dus een situatie ontstaan waarin het strafproces, meer dan noodzakelijk is, het decor is geworden van een voortdurende strijd om de primeur. De keuzes die het OM maakt geven hier bovendien bijvoeding aan. Dat het OM deze keuzes maakt, lijkt samen te hangen met de wens om met journalisten een vertrouwensrelatie op te bouwen. En hoewel dit op zichzelf een begrijpelijk doel is, draagt het OM zo ook bij aan een dynamiek met enkele duidelijke keerzijden: een gevolg is immers dat zo wordt bijgedragen aan een realiteit waarin de standpunten van het OM en die van de verdediging – en in voorkomende gevallen ook nog die van slachtoffers of nabestaanden – al voorafgaand aan wat er in de zittingszaal gebeurt in de media tegenover elkaar worden geplaatst. Bovendien geeft het onderzoek aanleiding te veronderstellen dat inhoudelijke mediaberichtgeving steeds vroeger in het strafproces plaatsvindt. Dit komt niet alleen door het voorgaande, maar ook doordat een zelfversterkend effect optreedt met het hierboven besproken kenmerk (het ongereguleerde karakter), terwijl bovendien verwacht kan worden dat deze trend zich voortzet (door de met de jaren aanwassende digitale archieven van journalisten, die hierdoor steeds informatiever zullen zijn).

Toetsing in de focusgroepen

In de focusgroepen is het voorgaande getoetst door te vragen op welke wijze het OM omgaat met de primeurjacht van journalisten, door de attitude van ‘serviceverlener’ ter sprake te brengen en door te vragen in welke mate persvoorlichters zelf inschatten dat digitale informatieverstrekking bijdraagt aan het vervroegen van mediabelangstelling. Ook is – in het bijzonder aan de persvoorlichters met een langere staat van dienst – gevraagd of hun indruk is dat mediabelangstelling steeds eerder in het strafproces plaatsvindt.⁴¹⁶

414 Zie voor voorbeelden § 8.9.2. Kort gezegd komt het erop neer dat persvoorlichters journalisten helpen met het bepalen welke zaken interessant zijn door te vertellen wat in grote lijnen van bepaalde zaken (in bijvoorbeeld de aankomende week) verwacht kan worden.

415 Uit een onderzoek dat door het OM onder journalisten was uitgevoerd naar de mate van tevredenheid over de persvoorlichting – dat zo’n onderzoek wordt uitgevoerd is op zichzelf al een indicatie dat het OM het voor journalisten graag goed wil doen – bleek ook dat journalisten het op prijs stellen als dit gebeurt. Veldnota 208.

416 Vier van de zes gesproken persvoorlichters werken meer dan tien jaar bij het Openbaar Ministerie, zie § 8.6.1.

Het helpen van journalisten met hun agendamanagement is iets dat persvoorlichters zonder meer zeiden te herkennen. Zij gaven daarbij wel aan dat het initiatief meestal van journalisten uitgaat.⁴¹⁷ De attitude van serviceverlening rondom (met name niet-)inhoudelijke behandelingen werd eveneens beaamd, evenals de observatie dat het hier vooral van de zaaksofficier afhangt wat gedeeld mag worden.⁴¹⁸ De observatie dat persvoorlichters rekening houden met de belangen van journalisten bij de keuze om wel of niet een persbericht te schrijven, werd iets minder breed onderschreven. Enerzijds werd deze indruk door persvoorlichters bevestigd: 'als ik weet dat er een journalist in de zaal zit ga ik niet tegen de verdrukking in een persbericht schrijven.'⁴¹⁹ Anderzijds bleek het 'broodroofargument' persvoorlichters ook wel de keel uit te komen: 'ja dat klopt (...), die [journalisten, LN] vinden het niet altijd leuk (...). Maar je kan ons niet verwijten dat we ons werk doen.'⁴²⁰ Dit verschil kan verklaard worden door de zaken waar het om gaat: bij de grotere zaken is naar het oordeel van de persvoorlichters publieke communicatie noodzakelijk – en vinden zij dus dat ze gewoon 'hun werk' moeten kunnen doen. In die gevallen zal ook minder snel het publiceren van een persbericht worden opgeschort. Bij de kleinere zaken bestaat meer ruimte om met journalisten mee te denken. Tegelijkertijd werd duidelijk dat ook bij de grotere zaken gezocht wordt naar manieren om journalisten tegemoet te komen: 'je kan het [in grotere zaken, LN] niet voorbehouden aan die ene journalist. Je kan hooguit zeggen: ik zeg het nu tegen jou en over een uurtje ga ik het twitteren.'⁴²¹

Het feit dat digitale informatieverstrekking mediaberichtgeving in de hand werkt, werd in de focusgroepen niet betwist. Persvoorlichters met een langere staat van dienst beschouwen het bovendien als evident dat media-belangstelling in de loop der jaren steeds verder is opgeschoven naar het begin van het strafproces. 'Het is sneller en gehaaster.'⁴²² Hierbij werd als voorbeeld genoemd dat journalisten sinds kort gepreoccupeerd zouden zijn met het zo snel mogelijk willen weten van de naam van een slachtoffer in het geval van een liquidatie. Dit zou vroeger veel minder zijn geweest. Op de vraag hoe dit komt, wezen zij echter in de eerste plaats naar de concurrentie die journalisten nu ondervinden van nieuwe media: 'burgerjournalistiek, fotootjes (...) *social media*'.⁴²³ Inderdaad lijkt het aannemelijk dat ook de opkomst van camera's op mobiele telefoons, *Twitter* en andere sociale media aan de gehaastheid van primeurjachten heeft bijgedragen. Niettemin achtten zij het ook voorstelbaar dat digitale informatieverstrekking hiervoor

417 Het zou 'dagelijks' voorkomen dat journalisten hen bellen voor hulp met hun agenda, terwijl het aantal keer dat zij zelf een journalist bellen om hen op een zaak te wijzen op één keer per week geschat werd. Focusgroep 1.

418 Zie hierover al eerder in § 8.11.3.

419 Focusgroep 1.

420 Focusgroep 2.

421 Focusgroep 2.

422 Focusgroep 1.

423 Focusgroep 1.

een verdere katalysator is, al was dit niet iets dat zich voorin het bewustzijn van de persvoorlichters leek te bevinden.

Al met al geven de focusgroepen dus steun aan de observatie dat de persvoorlichting van het OM actief de primeurjacht en scoringsdrift van journalisten faciliteert. Hiermee hangt samen dat het OM de journalistieke logica tot op zekere hoogte heeft geïnternaliseerd: de primeurjacht en scoringsdrift worden als vanzelfsprekend en legitiem beschouwd – en dus ook als iets wat het OM niet zou moeten verhinderen. De indruk van de persvoorlichters dat mediaberichtgeving steeds verder naar voren schuift, geeft tot slot steun aan de observatie dat sprake is van enkele mechanismen die een voortdurende beweging naar voren in de hand werken.

8.11.5 De oriëntatie op de reputatie van het OM

Een volgend beeldbepalend kenmerk van de voorlichtingspraktijk is de dominante oriëntatie op de eigen reputatie. In de loop van het onderzoek brachten persvoorlichters deze reputatie veelvuldig ter sprake.⁴²⁴ Deze oriëntatie blijkt verder uit het streven naar ‘zichtbaarheid’.⁴²⁵ Dit streven toont zich ten eerste in kwantitatieve zin: het OM wil zoveel mogelijk gezien worden. Daartoe probeert het OM de aantallen *views*, *likes* en – meer ouderwets – het aantal lezers van krantenberichten over het OM te optimaliseren.⁴²⁶ Daarnaast kent het streven naar zichtbaarheid een kwalitatieve dimensie: de drang bestaat om het OM aan het publiek te tonen als een krachtige en maatschappelijk relevante actor. Dit treedt aan de dag bij het selecteren van zaken die het OM actief onder de aandacht van journalisten brengt: mediabelangstelling wordt ontweken in zaken waarin het OM zich niet van zijn sterkste kant heeft laten zien – bijvoorbeeld door een (te) lange duur – terwijl zaken waarin het OM slagvaardig is opgetreden juist wel actief voor het voetlicht worden gebracht.⁴²⁷ Maar ook buiten individuele zaken om blijft het OM graag verstoken van negatieve publiciteit. Steeds wanneer gedurende het onderzoek maatschappelijke verontwaardiging op de loer lag, was men opgelucht als het OM er in de media goed was afgekomen.⁴²⁸

424 Tenminste opgetekend in de veldnota's 81, 123, 125, 151, 177 en 180.

425 Het streven naar zichtbaarheid stamt uit de in *Perspectief op 2015* geïntroduceerde slagzin. Zie daarover § 8.3.

426 Hierbij kan onder meer gedacht worden aan het *Socialmediateam*, dat veel aandacht heeft voor het aantal *views*, *likes* en wat dies meer zij op sociale media (zie § 8.6.5). Persvoorlichters hebben daarnaast aandacht voor het bereik van het medium waar zij zaken mee doen (zie § 8.11.3), kranten met een groot bereik krijgen daarom vaak de voorkeur. Daarnaast houdt het OM indien het meewerkt aan televisieprogramma's ook steeds in de gaten hoe goed deze worden bekeken. Veldnota 199.

427 Zie § 8.10.

428 Veldnota's 151, 175, 178, 199 en 202. Een voorbeeld deed zich voor rondom het verschijnen van een kritisch rapport van de *Inspectie J&V*. Hoewel in dit rapport op meerdere instanties kritiek werd geuit, leken journalisten weinig aandacht te hebben voor fouten aan de zijde van het OM. Dit leidde zienderogen tot opluchting.

Instrumenten die het OM gedurende het onderzoek inzette om het lot een handje te helpen, zouden ‘*spindoctoring*’ en ‘*framing*’ genoemd kunnen worden.⁴²⁹ Wat precies onder *spindoctoring* moet worden verstaan is moeilijk te bepalen. In de Aanwijzing voorlichting uit 2007 definieerde het OM dit zelf als ‘de waarheid zó brengen dat je hem als het ware “spint”’: verdraait op een manier die voor jou het voordeligst is.’⁴³⁰ ‘Spinnen’ lijkt dus min of meer hetzelfde als ‘verdraaien’.

Wat ‘verdraaiing’ precies is kan, ook vanwege de pejoratieve klank hiervan, misschien maar beter in het midden blijven. Veel maakt het wel of niet plakken van dit etiket ook niet uit. Feit is dat het OM zich gedurende het onderzoek bezighield met aspecten van de waarheid zó uitlichten, dat andere – minder welgevallige aspecten – hierbij in de schaduw kwamen te staan. Een voorbeeld hiervan was de redactie van een persbericht waarin bekend werd gemaakt dat een aangehouden verdachte tijdens het misdrijf waarvan hij verdacht werd nog een tbs-behandeling onderging. Men vreesde dat dit gegeven tot een ‘schandaal’ zou uitgroeien, zeker als media hier zelf achter zouden komen door eigen onderzoek. Daarom werd besloten dit zelf te ‘brengen’. Wel werd een goed moment afgewacht: een ander – overwegend positief – nieuwsfeit waarin de boodschap verpakt kon worden. Het bevel gevangenhouding schiep enkele dagen later die gelegenheid. Hoewel normaal gesproken de rechtbank hierover bericht (zie § 8.9.2), besloot het OM voor deze gelegenheid een persbericht op te stellen waarin deze gevangenhouding prominent als hoofdboodschap werd gepositieerd. Hieronder – nog onder de *lead* – werd vervolgens het verhaal over de lopende terbeschikkingstelling weggemoffeld. Op deze manier werd voorkomen dat het OM ervan beticht zou kunnen worden iets onder de pet te hebben gehouden, terwijl tegelijkertijd gehoopt werd dat media het over het hoofd zouden zien.⁴³¹

Een verwante term is *framing*: het opdringen van een bepaald denkraam door het aanrijken van een bepaald perspectief, bepaalde beelden of metaforen, waarmee een specifieke, gewenste interpretatie van de feiten wordt bevorderd.⁴³² *Framing* neemt een centrale rol in binnen de voorlichting van het OM. Persvoorlichters en persofficieren volgden tijdens het onderzoek

429 Zie § 8.3. In de Aanwijzing voorlichting uit 2012 is het voorschrift dat het OM zich onthoudt van *spindoctoring* komen te vervallen: in de voorganger uit 2007 stond dit voorschrift nog wel.

430 Zie *Stcrt.* 2007, 202, p. 28. En zie eerder § 8.2.

431 Veldnota 178.

432 Van het concept *framing* bestaan in de wetenschappelijke literatuur tal van definities en een werkelijk bevredigende vertaling is in het Nederlands niet voor handen – of het zou iets moeten zijn als ‘het opdringen van een specifiek denkraam’. Een poging tot synthese van de bestaande wetenschappelijke perspectieven wordt gedaan door Entman (1993). Hij komt met een definitie die uiteenvalt in een aantal elementen. Allereerst wordt *framing* gebruikt bij het definiëren van een situatie. Daarnaast draagt het bij aan het aanwijzen van de oorzaken hiervan, heeft het invloed op de morele evaluatie van de feiten en kan het invloed hebben op de oplossingen die iemand aangewezen acht om de situatie te veranderen, wanneer de situatie als onwenselijk is geëvalueerd.

cursussen in woordgebruik en op parketten werd geregeld een cursus gegeven die de naam ‘*incompany-cursus framing*’ droeg. Sommige van de woordvondsten die hier het product van zijn, hebben inmiddels al ingang gevonden in het maatschappelijk discours – denk aan ‘afpakken’ – en tijdens het onderzoek bleek meermaals hoe persvoorlichters het broeden op creatieve formuleringen – ‘afpakjesavond’ op 5 december – als de ambachtelijke kant van hun werk zagen en hier ook een zeker genoegen in schiepen.

Tijdens het onderzoek werd op een zeker moment een televisieoptreden van een officier van justitie voorbereid. Hij zou worden geïnterviewd over een strafzaak waarin verdachten terecht hadden gestaan die als prostituant een minderjarig meisje hadden bezocht. De officier van justitie wilde de tragiek van de situatie dik aanzetten, om zo ook onder de kijkers van het programma potentiële prostituanten op hun verantwoordelijkheid te wijzen. Om die reden werden mede in overleg met de aanwezige persvoorlichter enkele frames bedacht. Zo werd besloten dat benoemd moest worden dat het meisje voor haar contacten met mannen ‘s nachts uit het raam klom, terwijl haar ouders dachten dat ze lag te slapen. Dit was immers ‘een beeld’ dat bij kijkers zou beklijven. Ook moest de omvang van het probleem – naar schatting 300 meisjes zouden zich in een vergelijkbare situatie bevinden – scherp worden neergezet. Ook hiervoor werd een beeld bedacht: dat zou ‘een middelbare school vol’ worden genoemd.⁴³³

Overigens is het zeker niet zo dat *framing*-technieken alleen maar worden ingezet ter bevordering van de eigen reputatie – het goed nadenken over woorden en hun connotaties wordt ook ingezet om in de publiekscommunicatie niet onbedoeld slachtoffers of nabestaanden voor het hoofd te stoten.⁴³⁴

Aan een overwegende oriëntatie op de eigen reputatie kleven enkele inherente risico’s. Een van de voornaamste is dat belangen en reputaties van anderen in het gedrang kunnen komen. Hierbij kan natuurlijk gedacht worden aan de onschuldpresumptie en de persoonlijke levenssfeer van mensen die in een strafrechtelijk onderzoek betrokken worden. Ook kan gedacht worden aan de reputatie van andere actoren in het strafproces, bijvoorbeeld de politie of de strafrechtspraak. Deze risico’s zullen in de volgende subparagrafen nog aan de orde komen. Een derde risico dat verbonden is aan het stelselmatig portretteren van het OM als een krachtige en relevante speler, is dat al doende de problemen die het OM bestrijdt als iets groter worden voorgesteld dan ze zijn en het eigen optreden als doelmatiger dan het misschien is. Dit is een risico dat zich in de praktijk verwezenlijkt.

433 Veldnota 119.

434 Zo werd in het hierboven genoemde voorbeeld het woord ‘hoerenlopen’ vermeden, ‘want dan is het slachtoffer opeens een hoer’ en dat was een beeld dat men niet wilde oproepen. Veldnota 119. Om vergelijkbare redenen leert men om in publiekscommunicatie het woord ‘lijk’ te mijden (en bijvoorbeeld te kiezen voor ‘stoffelijk overschot’). Veldnota 199.

In het onderzoek deden zich hier diverse voorbeelden van voor. Zo werd bij een persbericht van de politie over aanhoudingen in een onderzoek naar plofkraak, na afstemming met het OM, een foto van een andere plofkraak geplaatst dan de plofkraak waar de aangehouden verdachten van verdacht werden. Namelijk van een plofkraak met veel meer schade.⁴³⁵ In het zojuist gegeven voorbeeld van het optreden in een talkshow, werd voortdurend gesproken over een 'veertienjarig slachtoffer van misbruik'. Voor de meeste verdachten gold echter dat het meisje ten tijde van het misbruik vijftien was.⁴³⁶

Op deze manier draagt het OM bij aan verdere scheefgroei van de toch al vertekende beelden over de aard en omvang van misdaad en de effectiviteit van straf.⁴³⁷ Het OM speelt zo een eigen partij mee in het welbekende narratief waarin misdaad als een van de grootste uitdagingen wordt gezien en repressie als een van de meest geëigende remedies om daartegen op te treden. Dit is een gedachtegang die zich slecht verhoudt tot de strafrechtelijke dogmatiek en de stand van het empirisch onderzoek.⁴³⁸

Toetsing in de focusgroepen

In de focusgroepen is eerst ter sprake gebracht op welke manieren het OM actief zaken uitlicht dan wel in de schaduw stelt. Daarna is – met name in de tweede focusgroep – doorgesproken over de termen *spindoctoring* en *framing*.

Dat het OM probeert om zaken waarvan men aanneemt dat die goed zijn voor de reputatie uit te lichten, terwijl zaken die tot schade kunnen leiden juist worden weggemoffeld, werd in de focusgroepen niet betwist. In de focusgroepen werd in dat verband vooral gesproken in termen van 'succes' of 'mislukkingen', of in termen van 'overwinningen' en 'verlies'.

Illustratief is het chagrijn dat zaken die te lang hebben geduurd bij persvoorlichters oproepen:

A: 'Dan denk ik, op een gegeven moment, dan moffel ik hem een beetje weg (...) En dan probeer ik ook nog wel een soort verhaal erbij te bedenken [voor als er toch vragen komen, LN]. Van interne wisselingen of zoiets. Of: "het was een heleboel uitzoekwerk".'

B: 'Want klopt dat dan ook?'

A: 'Dat klopt ook wel... Maar het had natuurlijk ook in een jaar gekund. (...). Ik vind dat niet leuk. Je gaat liever met successen de boer op dan met dit soort dingen.'⁴³⁹

435 Veldnota 99.

436 Veldnota 119.

437 Zie voor het onderzoek waaruit deze gebrekkige kennis blijkt § 4.6.2. Dat het optreden van het OM *in causale zin* invloed heeft op denkbepelden van het publiek valt uiteraard ook hier niet vast te stellen.

438 Zie bijvoorbeeld Crijns 2012.

439 Focusgroep 1.

Tegen deze achtergrond zou misschien verwacht worden dat persvoorlichters weinig moeite hebben met termen als *spindoctoring*, *framing* of reputatiemanagement. Dit bleken in de focusgroepen echter kwalificaties te zijn waar persvoorlichters zich niet comfortabel bij voelden.

- A: 'Ik vind niet dat spinnen heel ethisch is. Dus nee. Ik vind niet dat ik aan spinnen doe. Maar ik zet wel de schijnwerpers op dingen.'
- B: 'Spinnen is mannetjesmakerij. En organisatiemakerij. Terwijl volgens mij, als wij journalisten een tip geven, doen we dat vanuit een organisatiebelang. En ook vanuit een publiek belang. En het publiek belang staat toch wel voorop (...)'
- LN: 'Is *framing* ook een scheldwoord?'
- A: 'Ik ben geen *framer*.'
- LN: 'Kom op! Ik heb jullie bezig gezien met [beschrijving bovenstaand voorbeeld (wegmoffelen tbs)]'
- A: 'Je hebt gelijk. Vind je dat onder spinnen vallen?'
- B: 'Ik denk dat voor OM'ers het organisatiebelang en het publiek belang heel erg samenvallen. In hun hoofd in elk geval.'
- C: 'Ja. Dat is waarom ik dit werk zo mooi vind. Omdat je voor een organisatie werkt waar je achter staat. En je oprecht lekker kan gaan slapen.'
- LN: 'Dat geloof ik ook wel, maar er zijn natuurlijk ook soms zaken waarvan je weet: dit is gewoon geen fraai beeld...'
- C: 'Ja, maar waarvan je weet dat het geen recht doet aan de algemene situatie. Ja, dat zijn inderdaad dingen waar je dan af en toe stuurt. Of *framet*, misschien wel.'
- LN: 'Het valt me op dat jullie hierop aanslaan (...). Ergens zit er spanning, denk ik, tussen volkomen transparantie en selecteren. En dan is de vraag: wat zijn je argumenten om het één wel en het ander niet te selecteren.'
- C: 'Dat is wel dat je een bepaald beeld wil geven, vertrouwen wil wekken...'
- B: 'Dat is ook waarom we geen aandacht willen besteden aan een oude zaak. Omdat we niet het idee willen creëren dat het jaren duurt voordat je zaak op zitting staat.'
- LN: 'Terwijl het natuurlijk wel af en toe zo is.'
- C: 'Ja.'
- B: 'Ja.'
- LN: 'In die zin zijn jullie ook in zekere zin reputatiemanagers?'
- A: 'Ja beetje wel.'
- LN: 'Of is dat ook een vies woord?'
- C: 'Ja dat is ook een beetje een vies woord. Maar daar kan ik me wel in vinden, ja.'

De weerzin tegen terminologie als *spindoctoring*, *framing* en reputatiemanagement ten spijt, kan op basis van de focusgroepen moeilijk een andere conclusie worden getrokken dan dat persvoorlichters primair de reputatie van het OM in hun hoofd hebben bij het maken van keuzes over hoe de werkelijkheid te belichten. Dat het OM zelf gelooft dat het organisatiebelang steeds samenvalt met het publieke belang zal zo zijn, maar de praktijk is toch anders. Het publiek heeft er zeker belang bij dat het

niet onnodig lang duurt voordat zaken op zitting komen. Maar het kan toch moeilijk worden volgehouden dat het publiek er belang bij heeft dat het daaromtrent selectief wordt voorgelicht. Tegelijkertijd kan, ter verdediging van deze werkwijze, worden aangevoerd dat de realiteit waar het OM zich toe moet verhouden een medialandschap is waarin de media steeds op zoek zijn naar schandalen. Dat is ook een vorm van selectie. Wat het OM doet, kan zo gezien worden beschouwd als een vorm van (over)compensatie: waar de media eventueel falen van het OM graag uitvergrooten, tracht het OM dit juist steeds te minimaliseren. Of de waarheid zo in het midden komt te liggen, is moeilijk te zeggen. Wel kan worden aangenomen dat een onbedoeld neveneffect zich voordoet: dat de criminaliteit en de individuele verdachten tegen wie het OM het opneemt, als net iets slechter, doortrapper of anderszins meer stereotiep worden neergezet dan zij in werkelijkheid zijn.

8.11.6 De gecompliceerde relatie met lokale overheden en de politie

Een volgend kenmerk van de voorlichting is de gecompliceerde relatie die de voorlichters van het OM onderhouden met de voorlichters van de politie en lokale overheden. Hoewel enerzijds sprake was van samenwerking, was anderzijds sprake van partners die er een eigen logica op na lijken te houden.⁴⁴⁰

Een eerste bron van spanning tussen OM en politie was de situatie waarin de politie al operationele informatie naar buiten wilde brengen om een bepaald succesverhaal te vertellen, terwijl dit naar de mening van het OM prematuur was. De politie weet in sommige gevallen een behoorlijke druk op de voorlichting van het OM uit te oefenen om bepaalde informatie te delen.⁴⁴¹ Een volgende bron van spanning is vermeende loslippigheid van de politie. Zo viel in het onderzoek op dat binnen het OM algemeen de overtuiging leeft dat vanuit de politie veel aan de media gelect wordt.⁴⁴² Daarnaast bestaat de openlijke loslippigheid. Politievoorlichting is niet sterk gecentraliseerd: er bestaan meer dan honderd platformen op sociale media en weblogs waarop regionale politie-eenheden, kleinere eenheden, (basis) teams, wijkagenten en andere functionarissen informatie met het publiek

440 Omdat geen onderzoek is verricht bij de politie, noch bij lokale overheden, is hier enige terughoudendheid geboden: welke logica hier precies heerst, is niet onderzocht.

441 In een aantal gevallen zeiden persvoorlichters zelf die druk te ervaren, veldnota's 125 en 151. Ook sprak een persvoorlichter ergens in het onderzoek het vermoeden uit dat zijn collega's op een ander parket bij het naar buiten brengen van bepaalde informatie voor de druk van de politie zouden zijn gezwicht. Veldnota 123.

442 Het kwam in dit onderzoek tenminste vier keer voor dat dit vermoeden werd uitgesproken in relatie tot een lopende strafzaak. Veldnota 91, 122, 139 en 165.

delen.⁴⁴³ De berichtgeving tendeert hier geregeld naar het exceptionele: de meest uitzonderlijke (snelheids)overtredingen in het verkeer, meest opmerkelijke of dramatische gebeurtenissen worden besproken. De toonzetting is nu eens zakelijk, dan weer doorspekt met lolbroekerij en op weer andere momenten sterk moraliserend. De politie gebruikt deze platformen ook als digitale schandpaal.

Bij wijze van voorbeeld kan hier worden gewezen op een bericht van de politie Apeldoorn,⁴⁴⁴ dat werd opgepikt door lokale en nationale media.⁴⁴⁵ De aanleiding was dat de politie een 'brandend konijn' had gevonden. In het bericht werd de eigenaar door het slijk gehaald ('blijkbaar vond jij het nodig om zo met jou [sic] huisdier om te gaan'), een en ander geïnsinueerd en een getuigenoproep gedaan. Het oorspronkelijke bericht werd duizenden keren gedeeld en lokte duizenden reacties uit, die bol stonden van verwensingen en bedreigingen richting de onbekende eigenaar van het konijn. In een later bericht moest de politie op haar eerdere verdachtmakingen terugkomen. De eigenaar van het beestje was inmiddels getraceerd, maar bleek toch niet de hand in het voorval te hebben gehad.

Hoewel ook deze vorm van voorlichting formeel onder gezag van het OM plaatsvindt, ontbreekt door de wildgroei aan digitale platformen in de praktijk het overzicht dat nodig is om hier daadwerkelijk toezicht op uit te oefenen.⁴⁴⁶ Daar komt bij dat er – juist door de open formulering van de Aanwijzing voorlichting – ook weinig geformuleerd beleid is waar bij een eventuele terechtwijzing naar kan worden verwezen. Zolang de politie geen persoonsgegevens deelt, stelt deze aanwijzing immers geen grenzen. Ze biedt een nog onbekende (dus: NN-)verdachte dus geen enkele beschutting.⁴⁴⁷

443 Het aantal *Twitter*-, *Facebook*- en *Instagram*-accounts dat zichzelf uitgeeft voor een 'officieel' platform waarop een kleiner onderdeel van de politie informatie deelt, overschrijdt inmiddels ruimschoots de honderd. Waarschijnlijk zijn het er nog veel meer: Nederland kent zo'n 3400 wijkagenten waarvan een groot deel een eigen *Twitter*-account heeft, zie Smulders 2017. Daarnaast bestaan er nog weblogs waarop politieambtenaren individueel verhalen uit hun werk met het publiek delen.

444 <https://www.facebook.com/1417840495130621/posts/2379548302293164> Geraadpleegd op 10 september 2019.

445 Zie: <https://www.omroepgelderland.nl/nieuws/2421633/Brandend-konijn-gevonden-Ik-heb-hier-geen-woorden-voor>; en <https://nos.nl/artikel/2298111-brandend-konijn-gevonden-politie-denkt-aan-opzet.html>. Geraadpleegd op 10 september 2019.

446 In Smulders 2017, p. 83 staat dat 'gewerkt wordt' aan een landelijke richtlijn voor sociale mediagebruik voor de politie. Zij schrijft bovendien het enerzijds 'logisch' te vinden dat wijkagenten als 'frontlijnwerkers' een groot deel van de communicatie door de politie voor hun rekening nemen, maar stelt anderzijds dat de wijkagent zo voor 'afwegingen op communicatiegebied' komt te staan die 'buiten zijn vakgebied liggen'.

447 Zie over deze Aanwijzing § 8.2.

De politie gebruikt deze platformen niet alleen voor verhalen over strafrechtelijk te duiden voorvallen, maar ook geregeld om het eigen blazoen op te poetsen of om het eigen handelen te verdedigen.⁴⁴⁸ In de loop van het onderzoek kwam het tenminste tweemaal voor dat politiemedewerkers blogs of twitterberichten hadden geschreven, terwijl het eigen handelen nog onderwerp van (strafrechtelijk) onderzoek was, bijvoorbeeld omdat er was geschoten of sprake was geweest van dodelijk geweld.⁴⁴⁹ Op het OM leidde dit geregeld tot irritatie.⁴⁵⁰ Meermaals werd over de politie gesproken als een organisatie die niet goed kan berusten in maatschappelijke kritiek: 'het is een beetje Calimero, iedereen is tegen ons'.⁴⁵¹

De verhouding met lokale overheden valt hiermee tot op zekere hoogte te vergelijken. De belangen van een gemeente of burgemeester lopen zeker niet altijd parallel aan die van het OM en in de praktijk leidt dit ertoe dat er geregeld vanuit een gemeente druk wordt opgebouwd om sneller en meer informatie te delen.⁴⁵² Ook hier bestaat een risico op loslippigheid door de lokale overheid zelf. Geregeld wordt, bijvoorbeeld in driehoeksverband, vertrouwelijke informatie met de burgemeester gedeeld. Persvoorlichters gaven in het onderzoek meermaals aan bevreesd te zijn dat deze informatie vervolgens breder binnen de gemeente gedeeld zou worden en zo uiteindelijk de pers zou bereiken.⁴⁵³

Gelet op het voorgaande zou misschien verwacht kunnen worden dat het OM zich af en toe publiekelijk kritisch zou uitlaten over de lokale overheid of de politie. Hierop vielen de persvoorlichters echter nergens in het onderzoek te betrappen. Dit werd echter vaak tandenknarsend volgehouden: het 'elkaar niet afvallen'⁴⁵⁴ werd door persvoorlichters als een deugd beschouwd.

448 Zie voor een voorbeeld: <http://www.vandiendertotpatient.nl/van-diender-tot-patient/beste-sylvana-simons/>. Geraadpleegd 2 januari 2020. Overigens blijkt uit kwantitatief onderzoek dat volgers van Twitteraccounts van de politie weliswaar een positiever beeld hebben van de politie (dit impliceert uiteraard geen causaal verband) maar juist een negatiever beeld van de veiligheid hebben, zie Smulders 2017, p. 166; vgl. Smulders 2018. Dit suggereert dat inderdaad een negatief verband bestaat tussen reputatiewinst voor de eigen organisatie enerzijds en een algeheel positief beeld over het functioneren van de strafrechtspleging anderzijds.

449 Veldnota's 91 en 122.

450 Veldnota's 91 en 122.

451 Veldnota 93.

452 Zie voor een voorbeeld § 8.9.1.

453 Eén keer kon geverifieerd worden dat een burgemeester zijn mond voorbij had gepraat, veldnota 150 en 167. Daarnaast werd dit geregeld op het OM verondersteld. Veldnota's 175, 178 en 181.

454 Veldnota 199.

Toetsing in de focusgroepen

In de focusgroepen is met de persvoorlichters gesproken over hun verhouding met de politie en lokale overheden. Enigszins schamperend werd vervolgens gesproken over hoe graag de politie benadrukt hoe goed ze het doet door steeds in hyperbolen te berichten: '*uitgebreid* onderzoek, *snel* ter plaatse, dat soort dingen'.⁴⁵⁵ Ook werd benoemd hoe 'de gelederen zich [sluiten]' als de politie ervan beticht wordt zelf iets fout te hebben gedaan, of hoe de politie dan 'staat te springen om zo snel mogelijk te vertellen dat ze het allemaal wel goed gedaan hebben'.⁴⁵⁶ Voor wat betreft het 'lekken' door de politie leidden de focusgroepen evenmin tot nieuwe inzichten. En desgevraagd beaamden de persvoorlichters dat de honderden sociale media-accounts die de politie erop nahoudt het feitelijk onmogelijk maken adequaat toezicht te houden, waardoor van een effectieve gezagsrelatie maar beperkt sprake is.⁴⁵⁷

Ook werd zonder aarzeling bevestigd dat de politie druk uitoefent op het OM om in de voorlichting rugdekking te geven, al waren persvoorlichters minder eensgezind in de mate waarin zij hier gehoor aan zouden geven. Waar een eerste persvoorlichter spontaan over een voorbeeld begon waarin de OM-voorlichting de politie inderdaad ter wille was geweest, zei een ander dat hij distantie juist belangrijk vindt. Diezelfde persvoorlichter gaf echter ook aan dat als het opsporingsonderzoek de politie eenmaal had vrijgepleit, hij bereid was daar 'goed aandacht aan te besteden' om de politie 'de *credits*' te geven.⁴⁵⁸ Op die manier krijgt de politie dus toch een speciale behandeling. Al met al werd zo tenminste het beeld bevestigd dat het OM graag aandacht vraagt voor het correct optreden van de politie, als op een zeker moment is gebleken dat dit inderdaad correct was.

In beide focusgroepen was de consensus dat het optreden van lokale overheden meer irritaties teweegbrengt. Hierbij speelt een rol dat hierover al helemaal geen regie gevoerd kan worden. In dit verband werd gesproken over burgemeesters die 'denken dat ze overal over gaan'⁴⁵⁹ en gemeenteraden die 'je tegen je hebt',⁴⁶⁰ omdat zij een bepaald *frame* omarmen waarin het OM het verkeerd heeft gedaan. Gemeenten wordt dus enerzijds verweten dat zij onvoldoende vertrouwelijk kunnen omgaan met informatie van het OM, terwijl hen anderzijds wordt verweten dat zij er onterecht vanuit gaan dat zij iets over het OM te zeggen hebben (dit laatste speelde vooral in grote steden). Dit behelsde, kortom, allemaal een bevestiging van wat uit het observatieonderzoek was gebleken.

455 Focusgroep 1.

456 Focusgroep 1.

457 Bij aanvang van de eerste focusgroep, in antwoord op de open geformuleerde vraag wat de 'belangrijkste ergernissen' uit het werk waren, noemde één persvoorlichter het lekken door de politie zelfs als eerste.

458 Focusgroep 2.

459 Focusgroep 1.

460 Focusgroep 1.

8.11.7 Het beperkt beperkende gezichtspunt van ‘persoonsgegevens’ bij het verstrekken van informatie over verdachten

Een volgend beeldbepalend kenmerk van de voorlichting kan het ‘beperkt beperkende perspectief van de persoonsgegevens’ worden genoemd. Dit komt op het volgende neer. Bij het bepalen van wat niet mag worden prijsgegeven in de voorlichting, speelt de notie van de persoonsgegevens een dominante rol. Dit kon al verwacht worden op basis van de ontstaansgeschiedenis en juridische inbedding van de Aanwijzing voorlichting,⁴⁶¹ en tijdens het observatieonderzoek bleek inderdaad – overigens zonder dat de Aanwijzing voorlichting hier in de praktijk op wordt nageslagen – dat de grens aan wat mag, wordt beheerst door het gezichtspunt van de persoonsgegevens.⁴⁶² Gaandeweg het onderzoek ontstond de indruk dat dit gezichtspunt misschien te beperkt is. Hiervoor valt een aantal redenen aan te wijzen.

Een eerste reden is dat voor de praktijk niet steeds duidelijk is wanneer van een persoonsgegeven sprake is.⁴⁶³ Dit bleek in het onderzoek bijvoorbeeld een moeilijk te beantwoorden vraag ten aanzien van het persoonsgegeven ‘gezondheid.’ Met name indien vragen rijzen over iemands psychische gezondheid is niet altijd zonneklaar of informatie hieronder valt – en dus niet gedeeld mag worden. Gedacht kan worden aan situaties waarin een verdachte onderzocht is door een speciale anti-radicaliserings-eenheid,⁴⁶⁴ of aan situaties waarin de vraag aan de orde is of een tbs-verleden gemeld mag worden.⁴⁶⁵ Een tweede factor die deze grens verzacht, is het feit dat de in de Aanwijzing voorlichting genoemde

461 Dit is een gevolg van het feit dat deze aanwijzing in de sleutel is gezet van de WOB en de Wbp. Zie daarover eerder § 8.2.

462 De persoonsgegevens vormen samen met het onderzoeksbelang steeds de buitengrenzen aan de voorlichting. Zie met name § 8.9.1 en ook § 8.9.3.

463 Vooropgesteld moet worden dat in het voorbereidend onderzoek een voorkeur bestaat voor het slechts geven van informatie over wat in § 8.9.1 het ‘basispakket’ aan informatie genoemd is: naam, geslacht en woonplaats van een aangehouden verdachte, aangevuld met ‘procesinformatie’. Tegelijkertijd bleek in diezelfde subparagraaf dat door diverse omstandigheden het OM kan besluiten toch meer informatie te verstrekken. Onder die omstandigheden wordt de vraag relevant hoe hard de grenzen van het niet verstrekken van persoonsgegevens nu precies zijn.

464 Op enig moment in het onderzoek ontstond discussie over de vraag of dit gemeld mocht worden, nu de uitkomst hiervan was geweest dat iemand niet radicaal maar ‘verward’ was. Veldnota 146.

465 Strikt genomen lijkt het tenminste ongeoorloofd om mededelingen te doen over een tbs met voorwaarden, gezien het vrijwillige kader. In de praktijk gebeurt dit soms wel (zie § 8.9.3 voor een voorbeeld).

uitzonderingsmogelijkheden zeer ruim geformuleerd zijn.⁴⁶⁶ In de praktijk wordt bijvoorbeeld over het melden van de nationaliteit van een verdachte niet al te moeilijk gedaan.⁴⁶⁷

Een derde reden – die pas aan de orde komt op het moment dat het eindonderzoek is aangevangen – is dat de praktijk weinig remmingen kent in het delen van persoonsgegevens die ter zitting zijn besproken. Hoewel in de Aanwijzing voorlichting staat dat ook na de openbare zitting de privacy van betrokkenen moet worden gerespecteerd, gebeurt dit in de praktijk maar beperkt.⁴⁶⁸ Zeker wanneer het OM persberichten schrijft over zaken waarvan het vindt dat zij onvoldoende aandacht hebben gekregen, vermeld het hierin geregeld – ook wanneer er helemaal geen pers in de zaal aanwezig is geweest – persoonsgegevens van een verdachte.⁴⁶⁹ Persvoorlichters leken zich in de loop van het onderzoek ook niet zo bewust van het gebod ook na de zitting de privacy te respecteren, aangezien zij in meerderheid zeiden aan te nemen dat alles wat ter zitting gebeurde openbaar was.⁴⁷⁰ In elk geval leek in de praktijk geen sterk uitgekristalliseerd beeld te bestaan over hoe in de fase vanaf de eerste openbare zitting de ‘openbaarheid’ tegenover de verplichting tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer moest worden afgewogen.

Wellicht belangrijker dan het voorgaande, is dat het perspectief van de persoonsgegevens als zodanig (te) beperkt is. Veel informatie over de verdachte valt niet binnen de reikwijdte van het begrip persoonsgegevens, terwijl het openbaren hiervan wel degelijk geïmpliciteerd zou kunnen worden indien meer integrale perspectieven als de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en de onschuldpresumptie bij de voorlichting een rol zouden spelen. Voor wat betreft het eerste kan bijvoorbeeld gedacht worden aan subjectieve oordelen over het karakter van een verdachte. Ook

466 Zie over deze mogelijkheden opnieuw eerder in § 8.3. Kort gezegd komt het op het volgende neer: voor onder meer ras, godsdienst, politieke gezindheid en gezondheid geldt dat zij slechts gedeeld mogen worden indien hiermee ‘kennelijk geen inbreuk wordt gemaakt op de persoonlijke levenssfeer’ – een niet heel duidelijk richtsnoer. Voor andere gegevens geldt een soepeler regime. Zo geldt voor de nationaliteit en het beroep van een verdachte dat van het uitgangspunt dat deze niet bekend worden gemaakt – onder meer – ‘kan’ worden afgeweken als deze ‘verband [houden] met het gepleegde delict’. De nationaliteit mag van de Aanwijzing voorlichting ook bekend worden gemaakt indien daarvoor een reden wordt gevonden in ‘de impact die het gepleegde delict heeft op de samenleving’. Dit zijn betrekkelijk open normen, omdat de vraag wanneer van voldoende ‘verband’ of ‘impact’ sprake is niet nader wordt uitgewerkt – en dus aan de praktijk wordt overgelaten.

467 De Aanwijzing voorlichting schrijft voor dat dit slechts mag indien sprake is van een ‘verband met het delict’ – maar dit wordt in de praktijk redelijk snel aangenomen. Bij wijze van voorbeeld kan gedacht worden aan het in § 8.9.4 gegeven voorbeeld: een persbericht over een ‘Peruaanse vrouw’ die haar ‘date’ zou hebben vergiftigd.

468 Zie hierover eerder in § 8.9.3.

469 Het kan hierbij gaan om de nationaliteit, maar tijdens het onderzoek stond in persberichten ook informatie over het beroep, kerklidmaatschap en seksuele oriëntatie van een verdachte.

470 Zie hierover eerder in § 8.9.3.

kan gedacht worden aan veroordelingen van nog niet bekende verdachten (NN-verdachten), die hieraan in het geheel geen bescherming kunnen ontleenen.⁴⁷¹

Dit kan geïllustreerd worden aan de hand van een kranteninterview over het verloop van een strafrechtelijk onderzoek met een nationaal bekende verdachte. In dit interview vertelde een officier van justitie onder meer dat hij bij een verhoor bij de rechter-commissaris een mandarijntje aangeboden had gekregen van deze verdachte, maar dit had geweigerd omdat hij 'onbereikbaar' voor hem wilde blijven aangezien dit, gezien zijn 'karaktereigenschappen' verstandig zou zijn. Deze ogenschijnlijke trivialiteit is wellicht onschuldig, maar toont wel aan waar het om gaat: het karakter van een verdachte is geen 'persoonsgegeven' en voorlichting hierover wordt daarom niet gereguleerd door de Aanwijzing voorlichting. Toch wordt, als hierover al te vrijpostig wordt gepraat, zo wel afgedwaald van de institutionele taak van een officier van justitie – het streven naar een veroordeling voor in strafrechtelijke zin onoorbaar gedrag – naar het uitspreken van een subjectief oordeel over iemands karakter.

Voor wat betreft het tweede – de onschuldpresumptie – valt op dat deze in de voorlichtingspraktijk amper een rol van betekenis lijkt te spelen. De gangbare interpretatie van dit beginsel houdt, voor zover in dit verband relevant, in dat het Openbaar Ministerie zich dient te onthouden van in strafrechtelijke zin kwalificerende uitlatingen over de schuld van een verdachte.⁴⁷² In de literatuur is veelvuldig kritiek geuit op de wijze waarop het OM zich van die taak zou kwijten.⁴⁷³ Om die reden is het al opmerkelijk dat in de Aanwijzing voorlichting geen enkele aandacht aan dit beginsel wordt besteed.⁴⁷⁴ Om die reden was het niet verrassend dat in het observatieonderzoek inderdaad niet bleek dat men zich van dit uitgangspunt bewust is. Opnieuw speelt de gedachte dat alles wat ter zitting is voorgevallen 'openbaar' is hierbij een rol: de voorlichting leidt hieruit af dat alles wat in het requisitoir is uitgesproken buiten de zittingszaal met vergelijkbare stelligheid mag worden herhaald. Daar komt bij dat voorlichters in de loop van het onderzoek aangaven dat zij vanuit publicitair oogpunt het requisitoir *het* moment vinden waarop het OM naar buiten moet treden met zijn kant van het verhaal: het benadrukken van de schuld van een verdachte is dus iets dat het OM juist bij voorkeur *voor* de uitspraak doet.⁴⁷⁵

Toch is het te kort door de bocht om te stellen dat het OM de onschuldpresumptie in het geheel uit het oog heeft verloren. In ieder persbericht

471 Zie voor een voorbeeld de vorige paragraaf (§ 8.11.6.).

472 Zie bijvoorbeeld Corstens / Borgers en Kooijmans 2018, p. 51.

473 Stevens 2010; Bemelmans 2018a, p. 408-410.

474 Anders dan in een van de voorlopers van de Aanwijzing voorlichting staat ook nergens dat het OM in publieke uitlatingen voorafgaand aan het rechterlijk oordeel steeds dient te benadrukken dat nog slechts sprake is van een verdenking of verdachte. Zie daarover § 8.3. En zie hierover kritisch Bemelmans 2018a, p. 403.

475 Ook speelt een rol dat vanuit het Parket-Generaal ter zake geen eenduidige instructies worden gegeven. Zie § 8.9.5.

is wel ergens een zin(sned) verwerkt waaruit de zorgvuldige lezer kan opmaken dat het hier gaat om de mening van het OM en niet om een feitenvaststelling. Op andere platformen – waaronder *Twitter* – gebeurt dit niet altijd, maar ook hiervoor geldt dat, ook wanneer in een *tweet* op zichzelf beschouwd al wel op de schuld van een verdachte wordt vooruitgelopen, hierin altijd wel een link staat naar een persbericht waaruit wel kan worden opgemaakt dat het hier nog om een voorlopig oordeel gaat. In de loop van dit onderzoek bleken persvoorlichters en (pers)officiëren bovendien, op een enkele *slip of the tongue* na,⁴⁷⁶ over het algemeen goed te slagen in het niet zonder enig voorbehoud uitspreken van een schuldoordeel. Wie genoeg neemt met een binaire opvatting van de onschuldpresumptie – die dan zou inhouden dat een ongeclausuleerd oordeel over de schuld over de schreef is en een in enige mate van een voorbehoud voorziene uitspraak binnen de grenzen van het betamelijke valt – zal de voorlichtingspraktijk daarom op weinig fouten weten te betrappen. Zo beschouwd, vond het soms wel geschetste beeld dat het OM de onschuldpresumptie op grote schaal aan de laars zou lappen geen bevestiging in het onderzoek.⁴⁷⁷

De vraag die in dit verband relevanter lijkt, is of zo'n binaire opvatting afdoende is. Zeker door de populariserende, vlotte schrijfstijl die binnen het OM aan een opmars bezig is, raken voorbehouden over de schuld soms wel heel erg op de achtergrond. Wanneer de titel van een persbericht 'Vrouw drogeert en besteelt haar tindermatch' luidt, in het persbericht vervolgens enkele formuleringen staan als 'ze deed de pillen in zijn bier toen het slachtoffer even naar het toilet was' – als ware het voldongen feiten – en de lezer pas achttien zinnen verderop voor het eerst de zinsnede 'volgens de officier van justitie (...)', te lezen krijgt,⁴⁷⁸ rijst de vraag of zo'n achterafzin al het voorgaande remedieert, of dat niet veeleer lippendienst aan de onschuldpresumptie wordt bewezen op een moment dat het kwaad al is geschied. En als geoordeeld wordt dat dit laatste het geval is, rijst de vraag hoe vaak en hoe intensief benadrukking van onschuld dan wel moet plaatsvinden wanneer het OM voorafgaand aan de einduitspraak, bijvoorbeeld na het requisitoir, ook buiten de zittingszaal iets over de zaak zegt. Meer in het algemeen kan de vraag worden gesteld in hoeverre gezwollen taalgebruik zich verhoudt tot de onschuldpresumptie (of dat de grens juist getrokken moet worden bij strafrechtelijk kwalificerende termen). In een tijd waarin binnen het OM veel wordt nagedacht over vlotte penvoering en voor het publiek leesbare persberichten, zou verwacht mogen worden dat men ook nadenkt over hoe hierbij de balans bewaakt kan worden. De manier waarop het nu vaak gaat, die erop neerkomt dat de geïnteresseerde lezer pas na vele zinnen te hebben gelezen, of na het doorklikken op een link, op een punt

476 Veldnota 119.

477 Vgl. bijvoorbeeld Winkels 2019.

478 Zie eerder over het persbericht waar hiernaar verwezen wordt in § 8.4.

komt waar wel een voorbehoud over de schuld wordt gemaakt, is in elk geval niet doordacht.⁴⁷⁹

Toetsing in de focusgroepen

In de focusgroepen is het voorgaande getoetst door eerst te vragen wat er nu in de loop van een strafproces allemaal *niet* gezegd mag worden. In dit verband is ook de vraag opgeworpen in hoeverre het nu zo is dat alles wat ter zitting gebeurt in beginsel openbaar is. Omdat noch in de eerste, noch in de tweede focusgroep spontaan de onschuldpresumptie ter tafel kwam – hetgeen op zichzelf al als bevestiging kan worden opgevat van de geringe betekenis van dit beginsel in de praktijk – is in de tweede focusgroep met enig aandringen gevraagd hoe persvoorlichters hierover denken.

Het eerste onderwerp leidde niet tot veel (nieuwe) informatie. Ten aanzien van persoonsgegevens gaven persvoorlichters aan reukelijker te worden naarmate de druk van de media oploopt. Het gaat dan met name om de fase van het voorbereidend onderzoek. Persvoorlichters lieten hier opnieuw blijken liever een ‘rechts’ dan een ‘links’ geluid te laten horen, omdat ze veronderstelden dat dit beter zou vallen bij het publiek. In dit verband brachten zij zelf de nationaliteit van de verdachte ter sprake als voorbeeld.

- A: ‘Wij worden ook steeds makkelijker met nationaliteit [van een aangehouden verdachte, LN].’
- B: ‘Wij doen dat zelden.’
- A: ‘Wij doen dat met alle Roemenen. Als dat Roemeense zakkenrollers zijn. Dat wordt gewoon gemeld hoor.’
- C: ‘Dit is nu ook iets waarbij ik denk: PaG! Zeg het eens, hoe doen we dit nou? (...) Dit is dus iets, daar is helemaal geen landelijk beleid over en iedereen maakt zijn eigen afweging (...)’
- A: ‘Tien jaar geleden waren we wat dit betreft veel netter dan nu.’
- LN: ‘Was dat vroeger echt anders?’
- A: ‘Ik denk dat dat vroeger strakker was. Nu doen we dat sneller.’
- C: ‘De angst ook om voor linkse hond uitgemaakt te worden.’
- B: (schertsend) ‘Voor *politiek correct*?’
- C: ‘Nou ja ik weet niet maar het speelt wel mee. Je hoort de stemmetjes wel.’
- B: ‘Melden jullie het dan als het asielzoekers zijn?’
- C: ‘In principe melden wij het niet.’
- B: ‘*In principe* melden wij dat [ook, LN] niet. Maar je merkt toch dat het onder druk van bestuur en media gaat schuiven.’⁴⁸⁰

479 Slechts eenmaal werd door een persofficier de vraag opgeworpen of een kritisch artikel, verschenen op het *NJB*-blog (Winkels 2019), niet aanleiding zou moeten geven het over de onschuldpresumptie te hebben. Veldnota 199. De enige keer dat in het onderzoek een persvoorlichter het woord ‘onschuldpresumptie’ noemde, deed zijn intonatie en gezichtsuitdrukking vermoeden dat hij dacht hier met iets koeterwaals van doen te hebben. Veldnota 202.

480 Focusgroep 2.

In dit verband gaven persvoorlichters bijvoorbeeld ook aan er blij mee te zijn als informatie over iemands nationaliteit al eerder uitlekt – bijvoorbeeld in het geval een verdachte asielzoeker is – zodat zij zich niet meer hoeven af te vragen of zij de nationaliteit wel of niet bekend zullen maken.⁴⁸¹

Het voorleggen van de vraag of alles wat ter zitting voorvalt openbaar is, leidde evenmin tot nieuwe inzichten. Dat alle ‘spreekteksten’ aan journalisten nagestuurd mogen worden, werd niet betwist. Wel ontstond enige discussie ten aanzien van andere stukken. Zo gaf een persvoorlichter aan ook wel eens een filmpje te hebben verstrekt dat ter zitting was getoond.⁴⁸² Over de vraag of dit toelaatbaar was verschilden de meningen, waardoor het beeld bleef hangen dat iedereen dit op zijn eigen manier deed. In de eerste focusgroep tekende zich een consensus af dat de ‘persoonlijke omstandigheden’ van een verdachte niet actief na afloop van de zitting aan de media worden meegedeeld. Maar nadat zij werden geconfronteerd met een voorbeeld uit het observatieonderzoek waarin dit wel was gebeurd, werd toegegeven dat dit onder ‘bijzondere omstandigheden’ toch gebeurde.

De onschuldpresumptie werd, als gezegd, noch in de eerste noch in de tweede focusgroep door de persvoorlichters zelf ter sprake gebracht. In de tweede focusgroep zijn daarom meer gerichte vragen gesteld.

LN: ‘Wat vinden jullie van die kritiek die in het *NJB*-artikel stond?’

A: ‘Ja dat is een beetje hoe strikt-juridisch sta je in voorlichting. Of vind je draagvlak en vertrouwen ook belangrijk. Dat is natuurlijk de afweging. Dáár [‘draagvlak en vertrouwen’, LN] doe je het voor, uiteindelijk...’

B: ‘Ja. Wij zitten er middenin. In onze rol. Wij moeten natuurlijk uitleggen.’

LN: ‘Als ik jullie stukken lees, staat er eigenlijk altijd wel ergens in: het is een eis.’

ABC: ‘Ja precies.’

A: ‘Het is een verdachte, het is een eis...’

LN: ‘Ik kan me voorstellen dat er discussie mogelijk is over welke toon sla je aan over een verdachte.’

A: ‘Ja...’
(stilte)

LN: ‘Maar dan is mijn vraag: hebben jullie daar een zekere grens in?’

B: ‘Ja. Wij proberen het gewoon heel netjes. Ook richting verdachten. Heel netjes te zijn, zeg maar. Dus de toon, ik zou niet weten wat je...’

LN: ‘Jullie zijn niet alleen maar netjes.’

481 Focusgroep 2. Op de vraag of het dan niet erg verleidelijk was dit zelf *off the record* te laten vallen, reageerden de persvoorlichters afwijzend – maar of dit echt nooit voorkomt kan natuurlijk niet worden gecontroleerd.

482 Focusgroep 1. Dit zou een filmpje hebben betroffen waarop geen mensen waren te zien, maar wel ‘gigantisch hard werd gereden’ Het OM verstrekt natuurlijk wel vaker filmpjes in het kader van opsporingsberichtgeving, of wanneer het meewerkt aan mediaproducties. In zulke gevallen worden daarover beperkende afspraken gemaakt: zo moeten filmpjes die voor een opsporingsdoel worden verstrekt, na aanhouding van de verdachte worden verwijderd. Het verstrekken van filmpjes met een voorlichtingsdoel is, zeker tijdens een strafzaak, uitzonderlijk.

- A: 'Nee maar de ernst van het delict...'
(stilte)
- A: 'Die kan natuurlijk best belastend zijn voor iemand die nog maar verdachte is.'
- B: 'Ik bedoel: we gaan niet zwart maken, we proberen gewoon heel feitelijk de verdenking te melden. En zo respectvol mogelijk, ofzo, naar alle partijen.'
- A: 'Ergens ben ik het met je eens, maar soms heb je ook wel de neiging om te laten zien hoe gruwelijk het was, en hoe verschrikkelijk en hoe verwerpelijk...'
- B: 'Maar dat zit direct al in de verdenking.'
- A: 'En dat schuif je dan wel al gelijk in de schoenen van die verdachte... Ik zit even te denken hoor, waar kan je het zelf... [anders doen, LN].'⁴⁸³

Al met al bevestigde deze focusgroep vooral het beeld uit de eerste fase van het onderzoek. Het perspectief van de persoonsgegevens beperkt de omvang van de voorlichting maar in beperkte mate. In de eerste plaats omdat het uitgangspunt dat persoonsgegevens niet mogen worden verstrekt op verschillende manieren wordt gerelativeerd. Ook blijkt de betekenis van de onschuldpresumptie niet werkelijk doordacht. Anders dan een gewoonteregeling – die inhoudt dat ergens het woord 'verdachte' of 'eis' moet vallen – leeft er geen duidelijk beeld over welke toon in de voorlichting over een verdachte mag worden aangeslagen, met als gevolg dat geregeld in dermate bloemrijke bewoordingen op de schuld van een verdachte wordt vooruitgelopen dat de lezer achter die bloemen amper nog een vermoeden van onschuld zal zien.

8.12 CONCLUSIE

In dit hoofdstuk is het empirisch onderzoek naar de voorlichtingspraktijk van het OM besproken. Wanneer de belangrijkste beeldbepalende kenmerken naast elkaar worden gezet, komt het volgende beeld naar voren. Het OM heeft besloten voorlichtingsafdelingen op te tuigen die het moeten beschermen tegen de woelige wateren van de mediabelangstelling. Zij zijn aan het werk gegaan en hebben voor zichzelf speelruimte gecreëerd door rondom strafprocedures uiterwaarden aan te leggen die moeten voorkomen dat zij door mediabelangstelling worden overspoeld. Allereerst door de scherpe grenzen aan wanneer openbaarheid kan worden betracht, te versoepelen. Zowel in het voorbereidend onderzoek, waar geen enkele openbaarheid het traditionele uitgangspunt was,⁴⁸⁴ als tijdens het onderzoek ter terechtzitting bestaat nu in de praktijk enige manoeuvreerruimte. Binnen deze nieuwe ruimte zet het OM een instrumentarium in waarmee het mediaberichtgeving kan dresserend. Afhankelijkheidsrelaties met jour-

483 Focusgroep 2.

484 Waarbij moet worden aangetekend dat deze traditionele grenzen al waren verzacht door de inwerkingtreding van de WOB, zie § 8.2.

nalisten en gecontroleerde primeurjournalistiek dienen dit doel: het zijn de waterwerken die het OM nodig heeft om regie te voeren. Zij voorkomen bovendien dat de journalistiek haar eigen gang gaat en bieden de basis voor een goede verstandhouding.

Deze praktijk lijkt te werken. Mediabelangstelling is inderdaad woelig. De één-op-één-contacten en de goede verstandhouding met journalisten bieden het OM in de praktijk de mogelijkheid zich hiertegen te beschutten: ze scheppen de gelegenheid zich op berichtgeving voor te bereiden en de inhoud van die berichtgeving waar mogelijk te controleren. De armslag die de persvoorlichters hebben, geeft hen bovendien de ruimte om tendentieuze berichtgeving te ontmoedigen. Door journalisten die zich hieraan bezondigen niet ter wille te zijn en andere wel wordt golfslag in de mediaberichtgeving tegengegaan. Het OM heeft al met al zo een antwoord gevonden op een dynamiek ten aanzien waarvan – zoals de geschiedenis van voor het open voorlichtingsbeleid heeft laten zien – geen gemakkelijke antwoorden te vinden zijn.

Dit laat onverlet dat met het aanleggen van uiterwaarden wel gebieden worden prijsgegeven waarop zich ook andere dingen van waarde bevonden. Om die reden is van belang steeds geïnformeerd af te wegen wat gewonnen en wat verloren wordt. Het empirisch onderzoek heeft in kaart gebracht welke verliezen in de praktijk worden geleden. Een realistisch discours over misdaad en straf wordt bijvoorbeeld soms het kind van de rekening – wanneer bepaalde vormen van criminaliteit worden uitvergroot of de waarde van repressie overmatig wordt geaccentueerd. Ook de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen raakt soms in de knel, met name ten gevolge van digitale informatieverstrekking en een beperkt perspectief op de bescherming hiervan – gericht op persoonsgegevens in plaats van op een integrale benadering van grondrechten. Van belang is in dit verband ook de verdrukking van de onschuldpresumptie, ten gevolge van een weinig doordachte praktijk over wanneer en op welke toon voorlichting mag plaatsvinden.

Voor deze verliezen geldt dat sommige beter te rechtvaardigen vallen dan andere. De balans hiervan zal worden opgemaakt bij het toetsen van de praktijk aan het beoordelingskader.

8.13 NASCHRIFT: ONTWIKKELINGEN NA HET EMPIRISCH ONDERZOEK

Al tijdens de looptijd van het empirisch onderzoek viel op dat er in een aan het onderzoeksgebied aanpalend voorlichtingsdomein het nodige aan de hand was. Onder voorlichters en op het Parket-Generaal werd geregeld gesproken over een vorm van voorlichting waar dit onderzoek niet op was gericht: voorlichting zonder actualiteitswaarde, waarin op (lang geleden) afgesloten strafzaken werd teruggeblikt. Voorbeelden hiervan waren het programma *De Meldkamer*, waarin beelden uit de politiepraktijk werden getoond, en het programma *Misdaadcollege*, waarin elke aflevering werd

teruggeblikt op een lang geleden afgesloten strafrechtelijk onderzoek. Daarnaast werkte het OM nog mee aan diverse documentaires, boeken en (lokale) televisieprogramma's waarin journalisten een kijkje in de keuken kregen en waarvan eveneens het idee was dat die (ruim) na afronding van de strafzaak gepubliceerd zouden worden. Hoewel voor al deze vormen van voorlichting gold dat zij, juist omdat zij geen actualiteitswaarde hadden, buiten het bestek van dit onderzoek vielen,⁴⁸⁵ viel toch op dat het juist deze activiteiten waren die binnen het OM tot beroering leidden. Het was duidelijk dat op het OM het idee leefde dat men juist bij dit type voorlichting – achteraf bezien – een aantal keer te ver was gegaan. Sterker nog: het OM kreeg een aantal keer te maken met stevige kritiek op de manier waarop men aan dit soort mediaproducties had meegewerkt – en deze kritiek resoneerde ook intern.

Zo was er een uitzending van het programma *De Monitor*, waarin de praktijken in het programma *De Meldkamer* kritisch werden beschouwd omdat hierin veelvuldig de hand zou worden gelicht met de eigen beleidsregels. Zo zou in woningen zijn gefilmd, informatie uit dossiers in de uitzendingen zijn terechtgekomen en zouden verdachten onvoldoende onherkenbaar zijn gemaakt. Vervelender was misschien nog dat het OM in drie andere projecten – twee documentaires en een boek – waarin journalisten toestemming hadden gekregen voor het meekijken met een opsporingsonderzoek, uiteindelijk in conflict raakte met de nabestaanden van het slachtoffer respectievelijk de verdachten. Tweemaal zelfs in de rechtszaal.⁴⁸⁶ Deze affaires vervulden het OM met enige schaamte en leidden tijdens de looptijd van het onderzoek al tot kritische reflectie op, en het aan het aan banden leggen van, vormen van *embedded* journalistiek.⁴⁸⁷ Onder persvoorlichters bracht dit dan weer een zekere verkramping teweeg: sommigen zeiden het gevoel te hebben dat niets meer mocht.

Intussen speelden ook nog andere veranderingen. De Wbp werd vervangen door de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG)⁴⁸⁸ en op het *NJB-blog* verscheen een zeer kritisch artikel over de voorlichtingspraktijk van het OM,⁴⁸⁹ dat op alle parketten waar in het kader van dit onderzoek empirisch onderzoek is verricht een gespreksthema werd.⁴⁹⁰ Al deze factoren hadden uiteindelijk invloed op een nieuwe Aanwijzing

485 Zie § 8.1.

486 Zie voor de eerste Rb. Den Haag 22 november 2016, ECLI:NL:RBDHA:2016:14054. Zie voor de tweede Rb. Den Haag 9 oktober 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:10395 (voor de civiele zaak waarin het uitzenden van een documentaire werd verboden) en Rb. Rotterdam 23 juli 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:6587 (voor de strafzaak waarin een en ander uiteindelijk leidde tot niet-ontvankelijkheid).

487 Veldnota 181 en 199. Al met al lijkt sprake van een pendulebeweging. In 2006 werd immers nog gepleit voor meer *embedded* journalistiek (zie Klerks 2006), iets dat in de jaren daarna inderdaad haar beslag heeft gekregen (aldus Klerks 2018).

488 Verordening (EU) 679.2016.

489 Winkels 2019.

490 Daarmee is bepaald niet gezegd dat dit steeds op instemming kon rekenen.

voorlichting,⁴⁹¹ die een klein jaar na afronding van het empirisch onderzoek, in september 2020, het licht zag.⁴⁹² In deze Aanwijzing staan enkele veranderingen die – indien zij ook zouden leiden tot een verandering van de praktijk – van betekenis zouden kunnen zijn voor het onderwerp van dit onderzoek. Van belang is bijvoorbeeld dat de onschuldpresumptie in de nieuwe aanwijzing terugkeert als relevant gezichtspunt waarmee bij de voorlichting rekening moet worden gehouden.⁴⁹³ Ook staan in de nieuwe aanwijzing passages over het beschermen van de persoonlijke levenssfeer.⁴⁹⁴ Belangrijk is vooral, althans in theorie, dat de nieuwe aanwijzing in de sleutel is gezet van een belangenafweging tussen artikel 6 (openbaarheid van rechtspleging) en 10 (vrijheid van meningsuiting) EVRM enerzijds en artikel 8 EVRM en artikel 10 Grondwet (eerbiediging persoonlijke levenssfeer) anderzijds. Ten opzichte van de Aanwijzing voorlichting uit 2012 valt dus op dat hier een meer integrale benadering van de rechten van betrokkenen voorop wordt gesteld.⁴⁹⁵ Daarnaast kent de nieuwe aanwijzing voor het eerst een – restrictief geformuleerde – paragraaf over het meewerken aan ‘mediaproducties’⁴⁹⁶, hetgeen gelet op de hierboven uiteengezette voorgeschiedenis niet verwonderlijk is. Niettemin blijven er in de nieuwe Aanwijzing voorlichting ook enkele zaken onveranderd. Zo schrijft ze nog altijd geen zakelijke toonzetting voor (en keert het *spindoctoring*-verbod evenmin terug) en wordt ook het moment waarop voorlichting dient plaats te vinden nog steeds niet uitgewerkt.

Al met al is met deze nieuwe Aanwijzing voorlichting zonder meer sprake van een wezenlijke verandering, althans op papier. Wat dit voor de praktijk zal betekenen is op het moment van afronding van dit onderzoek nog de vraag. Het empirisch onderzoek heeft duidelijk gemaakt dat de Aanwijzing voorlichting in de dagelijkse praktijk geen grote rol speelt – het kwam tijdens het onderzoek bijvoorbeeld geen enkele keer voor dat deze er door persvoorlichters nog eens op werd nageslagen. Bovendien stonden ook in de oude aanwijzing al de nodige normen waar men in de praktijk soepel mee omsprong. Zo bezien moet van een wijziging op papier alléén misschien niet te veel worden verwacht. Bepalend is de omgang met dit papier in de praktijk. Wel lijkt duidelijk dat de windrichting weer iets is gekeerd – zeker waar het gaat om grote mediaproducties. Of de meer restrictieve koers ook zal doorwerken in de voorlichting over lopende strafzaken, kan op basis van dit onderzoek niet worden voorspeld.

491 *Stcrt.* 2020, 44879.

492 Op een bijgewoond overleg op het Parket-Generaal werden voorgaande twee ontwikkelingen – het tumult omtrent ‘mediaproducties’ en het betreffende NJB-artikel – ook nadrukkelijk genoemd als zaken die in de nieuw te schrijven Aanwijzing (waar toen nog aan werd gewerkt) zouden moeten worden meegenomen. Veldnota 199.

493 *Stcrt.* 2020, 44879, p. 2.

494 *Stcrt.* 2020, 44879, p. 2.

495 In de Aanwijzing voorlichting uit 2012 staat immers de notie van ‘persoonsgegevens’ voorop, zie § 8.3 en § 8.11.7.

496 *Stcrt.* 2020, 44879, p. 5-6.