



Universiteit
Leiden
The Netherlands

Rationaliteiten voor differentiatie van de functie van officier van justitie

Schoep, G.K.; Altena, J.; Cnossen, J.; Crijns, J.; Schuyt, P.; Voorde, J. ten

Citation

Schoep, G. K. (2021). Rationaliteiten voor differentiatie van de functie van officier van justitie. In J. Altena, J. Cnossen, J. Crijns, P. Schuyt, & J. ten Voorde (Eds.), *In onderlinge samenhang: Liber Amicorum Tineke Cleiren* (pp. 621-634). Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/3464137>

Version: Publisher's Version

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

Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/3464137>

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

RATIONALITEITEN VOOR DIFFERENTIATIE VAN DE FUNCTIE VAN OFFICIER VAN JUSTITIE

*Ard Schoep**

1 INLEIDING

Het Wetboek van Strafvordering verwijst slechts naar de officier van justitie. Het huis van het Openbaar Ministerie kent daarentegen vele bewoners. De laatste in het oog springende wijziging in de samenstelling van bij het Openbaar Ministerie werkzame officieren vond plaats in 2011 met de introductie van de assistent-officier.

Assistent-officieren zijn commissiesecretarissen met de bevoegdheid om enkelvoudige zittingen te doen. De assistent-officier combineert in de kern beoordelingswerkzaamheden met het optreden op enkelvoudige zittingen en is als zodanig in dienst als rijksambtenaar, maar met een ministeriële benoeming tot plaatsvervangend officier van justitie enkelvoudige zittingen.¹ De werkzaamheden van de assistent-officier liggen binnen de ‘productieomgeving’ CVOM en binnen de interventieomgevingen van de arrondissementsparketten. Zij behandelen zaken van veel voorkomende criminaliteit.

In 2011 was de functie van assistent-officier een experiment. Inmiddels zijn assistent-officieren onmisbaar voor het functioneren van het CVOM en de arrondissementsparketten. De assistent-officier heeft zich echter eigenlijk nooit kunnen verheugen op ‘goede pers’.

Zo wordt de assistent-officier wel beschouwd als een product van bezuiniging. Deze ‘OvJ-light’ is vanuit die visie in huis genomen om tegemoet te komen aan de noodzaak daartoe. Als rijksambtenaar is de assistent-officier immers goedkoper dan de tot de rechterlijke macht behorende arrondissementsofficier, zo vat ik Van der Meij kort samen.²

En met de introductie van de assistent-officier heeft het Openbaar Ministerie zijn magistratelijk jasje uitgedaan en kan niet meer worden volgehouden dat het binnen het Openbaar Ministerie in beginsel een magistraat is die, ‘met inachtneming van alle bijzon-

* Deze bijdrage is geschreven op persoonlijke titel.

1 Gebaseerd op artikel 5g Wvra en artikel 2h Brro.

2 Zie P.P.J. van der Meij, ‘Voor een dubbeltje op de derde rang?’, *Strafblad* 2016/49, p. 343-349.

derheden van het geval' beslissingen tot al dan niet vervolgen neemt, zo betoogt Buruma.³ En het zijn toch juist de magistraten die het verschil moeten maken, zo schrijft Lindeman.⁴

Op basis van een interne inventarisatie werden er in 2018 202 assistent-officieren van justitie bij het Openbaar Ministerie geteld. In dat jaar werkten er 948 rechterlijk ambtenaren bij het Openbaar Ministerie.⁵ Alleen deze cijfers wijzen er al op dat het Openbaar Ministerie op dit moment niet zonder deze mensen zou kunnen.

Een belangrijke vraag is of deze mensen ook in de functie van assistent-officier werkzaam zouden moeten zijn. Die vraag behandel ik niet in mijn bijdrage. In deze bijdrage neem ik het bestaan van de functie van assistent-officier als een gegeven. Geprobeerd wordt de opkomst van deze functie te plaatsen binnen de rationaliteiten achter de belangrijkste vervangings- en waarnemingsconstructies die worden toegepast binnen de organisatie van het Openbaar Ministerie.

Op basis van bestaand onderzoek en wetsgeschiedenis zal ik de belangrijkste rationaliteiten onderzoeken achter de opkomst en ontwikkeling van achtereenvolgens de ambtenaar van het Openbaar Ministerie, de substituut-officier, de verkeersschout en de (plaatsvervangend) officier enkelvoudige zittingen. Daarna zal de assistent-officier nader worden besproken.

Bij deze bespreking moet worden opgemerkt dat maar zeer beperkt aandacht kan zijn voor de context van deze ontwikkelingen. Toch moet niet uit het oog worden verloren dat de plaats en de functie van officier van justitie in de organisatie van 1838 niet te vergelijken was met die van de huidige officier van justitie en dat de inrichting van het Openbaar Ministerie kan worden beschouwd als resultante van een ontwikkeling die de organisatie in de tussenliggende periode heeft doorgemaakt.⁶

De organisatie van het Openbaar Ministerie, belast met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, is geen rustig bezit, net zomin als de functie van officier van justitie dat is.⁷ Zodanig echter, dat het Lindeman tot de conclusie brengt dat met de aanhoudende organisatorische veranderingen binnen het Openbaar Ministerie en de introductie van functies als assistent-officier een werkomgeving wordt geschapen waarin voor de officier

3 Zie Y. Buruma, 'Rechterlijke controle op de vervolgingsbeslissing', *Strafblad* 2015/45, p. 314-322.

4 Zie J.M.W. Lindeman, 'Het Openbaar Ministerie in 2018: het zijn de magistraten die het verschil moeten maken', *Strafblad* 2018/16, p. 27-39.

5 Zie Jaarbericht 2018, www.om.nl/documenten/jaarverslagen/om/map/2012-t-m-2018/2018.

6 Zie V. Wolting, 'De ontwikkeling van de wettelijke inrichting van het Openbaar Ministerie van 1838 tot heden', *GROM* 2001(XVIII), p. 147 en 220, waarin ook wordt verwezen naar: Commissie Openbaar Ministerie, *Het functioneren van het Openbaar Ministerie binnen de rechtshandhaving*, Den Haag: Ministerie van Justitie 1994, p. 15.

7 Zie M.E. de Meijer & J.B.H.M. Simmelink, 'Het OM in de strafrechtssketen', in: M.E. de Meijer, J.B.H.M. Simmelink & D. van Daele, *Het Openbaar Ministerie verandert* (Preadvies voor de jaarvergadering van de Nederlands-Vlaamse Vereniging voor Strafrecht), Oisterwijk: Wolf Legal Publishers 2014, p. 170-172 en 188-189; J.B.H.M. Simmelink, *Officier van justitie: magistraat in een bestuursorgaan* (oratie Maastricht), Maastricht: Maastricht University 2015, p. 7-19.

van justitie een identiteitscrisis op de loer ligt.⁸ Hoe het ook zij, in de loop der tijd zijn er vragen ontstaan over de positie van de assistent-officier en de werkzaamheden die de assistent-officier uitvoert.⁹

Tegen deze achtergrond kan het nuttig zijn nog eens stil te staan bij de rationaliteiten, de redenen en overwegingen die golden en gelden voor de bestaande constructies voor vervanging, waarneming en differentiatie van de officiersfunctie binnen het Openbaar Ministerie. Hiermee beoog ik een bijdrage te leveren aan het denken over de positie van de assistent-officier van justitie binnen de organisatie van het Openbaar Ministerie.

2 OFFICIEREN VAN JUSTITIE IN DE WET RO EN IN HET WETBOEK VAN STRAFVORDERING

Het Wetboek van Strafvordering verwijst slechts naar de officier van justitie. Dat sluit aan bij het karakter van het wetboek, dat de grondslag biedt voor de toepassing van strafvorderlijke bevoegdheden. Toch zijn de officieren er in vele rangen en standen. Bij bijvoorbeeld een arrondissementsparket zijn werkzaam een hoofdofficier van justitie, een plaatsvervangend hoofdofficier van justitie, officieren van justitie, plaatsvervangende officieren van justitie, officieren enkelvoudige zittingen, plaatsvervangende officieren enkelvoudige zittingen en andere ambtenaren. Daarbij kunnen bij een arrondissementsparket ook nog werkzaam zijn senior officieren van justitie A, senior officieren van justitie, substituut-officieren van justitie en officieren in opleiding.¹⁰ Tot 1996 konden krachtens artikel 59e Wet RO bij het arrondissementsparket tevens verkeersschouten worden benoemd.

In artikel 126 Wet RO is bepaald dat de uitoefening van een of meer bevoegdheden van de officier van justitie kan worden opgedragen aan een andere bij het parket werkzame ambtenaar. Het hoofd van het parket moet daarmee dan wel hebben ingestemd. De opgedragen bevoegdheid wordt vervolgens in naam en onder verantwoordelijkheid van de rechterlijk ambtenaar uitgeoefend.

Indien de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet, kan echter geen sprake zijn van mandatering. Mandatering van het optreden ter terechtzitting alsmede van de toepassing van de dwangmiddelen uit titel IV van het Eerste Boek Sv wordt in elk geval expliciet uitgesloten. Bij AMvB is vervolgens nader bepaald welke andere bevoegdheden zich naar hun aard verzetten tegen mandate-

8 Zie J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21^e eeuw. Een verslag van participerend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinfilling van de officieren van justitie* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom juridisch 2017, p. 291.

9 Zie 'NVvR: assistent-officieren verdienen hoger loon', *Mr-online.nl*, 13 juli 2018.

10 Artikel 136 Wet RO.

ring.¹¹ Onderzoek uit 2007 wijst uit dat de mandaatregelingen bij de respectievelijke parketten destijds, op enkele uitzonderingen na, goed functioneerden. Tegelijkertijd schortte het aan interne bekendheid met de mandaatregelingen en werd er geen expliciet toezicht gehouden op de naleving van de mandaatbesluiten.¹² Over de stand van zaken bij de arrondissementsparketten na 2007 is mij geen gepubliceerd onderzoek bekend.

Artikel 136 lid 6 Wet RO bepaalt voorts dat de officier enkelvoudige zittingen en de plaatsvervangende officier enkelvoudige zittingen de bevoegdheden en verplichtingen hebben die bij of krachtens de wet aan de officier van justitie worden toegekend, met uitzondering van de bevoegdheid om op te treden ter terechtzitting van een meervoudige kamer van de rechtbank.

Waarneming is thans uitsluitend geregeld in artikel 142 Wet RO. Deze bepaling maakt het mogelijk dat ieder lid van het Openbaar Ministerie door de minister wordt belast met de waarneming van een ander ambt dan dat waarin hij is benoemd.

3 VERSCHIJNINGSVORMEN VAN DIFFERENTIATIE EN PLAATSVERVANGING

De inrichting van het Openbaar Ministerie wordt sinds 1838 gekenmerkt door differentiatie tussen 'soorten' officieren enerzijds en vervangingsconstructies van officieren anderzijds. Bezien vanuit de huidige indeling in de Wet RO zal ik stilstaan bij de substituut-officier, de verkeersschout, de officier enkelvoudige zittingen en de assistent-officier. De assistent-officier wordt als zodanig niet genoemd in de Wet RO. Het is een functionaris binnen het Openbaar Ministerie, aan wie de bevoegdheid van plaatsvervangend-officier enkelvoudige zittingen is verbonden.

3.1 *De substituut-officier*

Binnen de oorspronkelijke inrichting van het Openbaar Ministerie kende elk arrondissement in Nederland één officier van justitie en een aantal substituten. Het Openbaar Ministerie werd uitgeoefend door deze officieren en, na 1877, bij de kantongerechten waargenomen door een ambtenaar van het Openbaar Ministerie.

11 Besluit regels landelijk parket en functioneel parket en mandateren van bevoegdheden van de officier van justitie (*Stb.* 2018, 448).

12 Dit onderzoek werd uitgevoerd vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening. Zie J.J.M. Franssen, A.R. Hartmann & A.G. Mein, *Mandaatregeling parketmedewerkers Openbaar Ministerie. Een onderzoek naar de inhoud en werking van de mandaatregeling in de praktijk in opdracht van het WODC*, Den Haag: WODC 2007.

Met de Wet van 28 juni 1956 (*Stb.* 1956, 377) veranderde deze inrichting ingrijpend en, in samenhang daarmee, ook het opleidingshuis van de rechterlijke macht. De rechterlijk ambtenaar in opleiding (RAIO) deed zijn intrede.

In die tijd werden de opleidings- en promotiemogelijkheden binnen het Openbaar Ministerie ervaren als een groot probleem. Er waren te veel substituut-officiëren en ambtenaren van het Openbaar Ministerie. Met name voor jongere substituut-officiëren en ambtenaren van het Openbaar Ministerie waren promotiemogelijkheden beperkt. Om te voorkomen dat het Openbaar Ministerie daarmee zijn aantrekkingskracht op 'ambitieuze en bekwame jongeren' zou verliezen en om de motivatie te behouden van hen die wel in functie waren, werden ingrijpende maatregelen voorgesteld.¹³

De kantongerechts- en rechtbankparketten gingen samen tot één arrondissementsparket. Daarmee ontstond ruimte om meer officieren van justitie per parket aan te stellen. Deze officier van justitie nieuwe stijl zou worden belast met de behandeling van de zwaardere rechtbankzaken én met de verdere vorming en opleiding van de substituut-officiëren en RAIO's.¹⁴ De functie van ambtenaar bij het Openbaar Ministerie verdween. Diens plaats werd ingenomen door de rechterlijk ambtenaar in opleiding. Die werd aangesteld als parketsecretaris en door de hoofdofficier aangewezen als waarnemend-substituut officier van justitie.¹⁵ Na voltooiing van de stage wachtte de rechterlijk ambtenaar die de keuze had gemaakt voor het Openbaar Ministerie een benoeming in vaste dienst als substituut-officier van justitie.

De RAIO zou in zijn opleiding op het parket de lichtere kantongerechtszaken behandelen en de substituut-officier van justitie de lichtere rechtbankzaken en de zwaardere kantongerechtszaken.

Met deze wijziging werd beoogd meer eenheid van beleid te realiseren, een betere opleiding en vorming, meer flexibiliteit in de inzet van arbeidskrachten én betere promotiemogelijkheden.¹⁶ Het valt op dat de verbeterde doorstroming wordt voorzien door vermindering van het aantal jongere leden van het Openbaar Ministerie: de ambtenaren van het Openbaar Ministerie bij de kantongerechten én de jonge substituut-officiëren.¹⁷

De rang van substituut-officier bleek uiteindelijk te weinig onderscheid te maken tussen de beginnende en de meer ervaren en volledig ingewerkte substituut. Het Openbaar Ministerie als werkgever zette zich daarmee op achterstand ten opzichte van de zittende magistratuur, waar carrièreverloop en salarisstructuur beter leken te zijn geregeld. Het

13 Zie *Rapport van de commissie van advies inzake de promotiemogelijkheden bij het Openbaar Ministerie* (Nota inzake de rechterlijke macht), bijlage bij *Kamerstukken II* 1953/54, 3200 IV, nr. 8, p. 44.

14 Nadrukkelijk naar Belgisch voorbeeld, te weten de eerste substituut van de Procureur des Konings. Zie Nota inzake de rechterlijke macht, bijlage bij *Kamerstukken II* 1953/54, 3200 IV, nr. 8, p. 46.

15 Vgl. artikel 59c en 59d Wet RO (oud).

16 Zie Nota inzake de rechterlijke macht, bijlage bij *Kamerstukken II* 1953/54, 3200 IV, nr. 8, p. 9.

17 Zie Nota inzake de rechterlijke macht, bijlage bij *Kamerstukken II* 1953/54, 3200 IV, nr. 8, p. 10.

gevolg daarvan was dat RAIO's een grote voorkeur aan de dag bleken te leggen om 'te gaan zitten' in plaats van 'te gaan staan'.

Tegen deze achtergrond werd in 1972 besloten de rang van substituut-officier uitsluitend te reserveren voor de aanvangsfunctie van hen die na voltooiing van de opleiding als officier instromen. De RAIO zou met deze wet worden benoemd tot plaatsvervangend-officier van justitie, een functie die ook in bredere zin werd opengesteld voor anderen dan RAIO's. Zo moest een tegenhanger worden gecreëerd van de rechter-plaatsvervanger.¹⁸

De meer ervaren officieren van justitie werden arrondissementsofficier.¹⁹ Die had zijn opleiding en voortgezette opleiding voltooid, maar was (nog) niet geroepen tot een speciale leidinggevende functie binnen het parket.²⁰ Diens salaris werd gelijkgesteld aan dat van een rechter in een arrondissementsrechtbank.

De rang van arrondissementsofficier eerste klas kwam in de plaats van de hierboven genoemde officier van justitie nieuwe stijl en was bedoeld voor de officieren van justitie die bekwaam waren een deel van de leidinggevende taak van de hoofdofficier over te nemen.

3.2 *De verkeersschout*

Eind jaren zestig, begin jaren zeventig van de twintigste eeuw stelde men vast dat met name de jongere leden van het Openbaar Ministerie de nadelen ondervonden van een grote hoeveelheid verkeersdelicten die aan het Openbaar Ministerie werden voorgelegd. Naast het feit dat men zich afvroeg of hiermee wel recht werd gedaan aan de vooropleiding van de officier, stelde men ook vragen bij de invloed die deze zaakstroom had op de ontwikkeling van de officier. Die werd daardoor wat te eenzijdig. De minister kwam daarop met het voorstel de rang van verkeersschout in te voeren. De verkeersschout werd speciaal belast met de behandeling van verkeersdelicten.²¹

De verkeersschout behoefde geen jurist te zijn, maar kreeg eenzelfde taak en positie toebedeeld als de officier van justitie. Zij het op een beperkt terrein. Dit zou ertoe leiden dat 'de jongere officieren van justitie afwisselender werk en daardoor ook bredere ervaring zullen krijgen'.²²

De functie van verkeersschout is geen lang leven beschoren geweest. Al in 1983 werd besloten de opleiding te staken. In 1996 wordt die situatie geformaliseerd en werd de

18 Zie Wolting 2001, p. 206.

19 Zie de Wet van 7 september 1972 (*Stb.* 1972, 461).

20 Zie *Kamerstukken II* 1969/70, 10808, nr. 3, p. 16 (MvT).

21 Zie *Kamerstukken II* 1969/70, 10808, nr. 3, p. 17 (MvT).

22 Zie *Kamerstukken II* 1969/70, 10808, nr. 3, p. 17 (MvT).

functie daadwerkelijk afgeschaft vanwege een daling van het aantal verkeerszaken en een stijging van het aantal officieren van justitie.²³

Bij de behandeling van het wetsvoorstel dat de afschaffing van de verkeersschout gestalte zou geven, kwam de vraag aan de orde of parketsecretarissen, al dan niet benoemd tot plaatsvervangend-officier van justitie, niet de bevoegdheid zouden moeten krijgen om verkeerszaken te behandelen bij de kantonrechter. In antwoord op die vraag overwoog de minister:

‘Het optreden ter terechtzitting door het Openbaar Ministerie is (...) voorbehouden aan de rechterlijke ambtenaren van het Openbaar Ministerie. Het is derhalve niet mijn voornemen te bevorderen dat parketsecretarissen als zodanig het Openbaar Ministerie ter terechtzitting kunnen vertegenwoordigen. Wel is het mogelijk – en het is de bedoeling in de toekomst van die mogelijkheid vaker gebruik te maken – parketsecretarissen die aan de daarvoor geldende formele en inhoudelijke (kwalitatieve) vereisten voldoen, te benoemen tot plaatsvervangend officier van justitie. Daarbij zou denkbaar zijn, hen – althans gedurende een bepaalde periode – in te zetten in een gespecialiseerde sector, bijvoorbeeld de verkeersunit.’²⁴

3.3 *De officier enkelvoudige zittingen*

Een loopbaangat tussen de functie van parketsecretaris en de functie van officier van justitie leidt in 2001 tot de invoering van de officier enkelvoudige zittingen.²⁵ Het vergroten van loopbaanmogelijkheden is echter niet de enige reden geweest deze functie in te voeren. Het was ook het streven om werkzaamheden op ‘het juiste niveau’ te doen uitvoeren. Het werd niet nodig geacht om politierechter-, kanton en Mulderzaken te laten afdoen op het niveau van (substituut-)officier van justitie. Invoering van de officier enkelvoudige zittingen was bovendien een middel om een tekort aan officieren aan te vullen.²⁶

Benoeming tot officier enkelvoudige zittingen werd voorafgegaan door een benoeming van ten hoogste twee jaar tot plaatsvervangend-officier enkelvoudige zittingen in tijdelijke dienst. Die functie diende derhalve als opleidingsfunctie tot officier enkelvoudige zittingen. Bij een goede beoordeling zou benoeming plaatsvinden. Bij een eventuele sollicitatie naar

23 Zie *Kamerstukken II* 1995/96, 24055, nr. 6, p. 3-5.

24 Zie *Kamerstukken II* 1995/96, 24055, nr. 6, p. 2.

25 Zie de Wet van 18 oktober 2001 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren in verband met de invoering van de functie van de officier enkelvoudige zittingen (*Stb.* 2001, 494).

26 Zie *Kamerstukken II* 1999-2000, 26962, nr. 3, p. 1-2 (MvT).

een functie van officier van justitie zou weer een geheel nieuwe toets plaatsvinden op basis van het functieprofiel ‘officier van justitie’.

De officier enkelvoudige zittingen en de plaatsvervangend-officier enkelvoudige zittingen worden benoemd bij ministerieel besluit.²⁷

Uit de wetsgeschiedenis over het takenpakket van de (plaatsvervangend) officier enkelvoudige zittingen kan worden opgemaakt dat de officier enkelvoudig in de eerste plaats overtredingen en lichte misdrijven op zitting zou behandelen. Ook extrajudiciële en BOPZ-zaken werden genoemd als taakgebied, voor zover het zaken betrof die enkelvoudig zouden worden afgedaan.

Behalve het optreden op zitting had de wetgever dus ook het oog op het uitvoeren van taken die verband houden met de zitting. Het was niet de bedoeling dat taken van de parketsecretaris werden verricht. Voorbeelden van wat wel werd verwacht zijn het beslissen over de afdoening van zaken, het instellen van beroep, het verstrekken van slachtofferinformatie, het opstellen van dagvaardingen en het beslissen en adviseren over executie-aangelegenheden.²⁸ Blijkens het functieprofiel uit 2007 is de officier enkelvoudig belast met de strafrechtelijk handhaving van de rechtsorde door het voeren van gezag en regie op opsporing en vervolging met betrekking tot politierechter-, kanton- en Mulderzaken. Dat laat nog andere typen werkzaamheden open. Met betrekking tot het te voeren gezag en regie in de opsporing wordt gesproken van gezag en regie over politie en/of andere opsporingsdiensten ten aanzien van politierechter-, kanton- en Mulderzaken, het aansturen van en richting geven aan de uitvoering van concrete opsporingsonderzoeken met betrekking tot repeterende (bedoeld zal thans zijn veelvoorkomende, GKS) zaken waarbij de behandeling langs bekende wegen kan plaatsvinden, beslissen over het toepassen en/of het bij de rechter vorderen van dwangmiddelen en het verzorgen van kwaliteitsbewaking op politie/opsporingsdiensten alsmede het houden van toezicht op de realisatie van geformuleerde kwaliteitskaders en –eisen met betrekking tot de behandelde zaken.

Voor de wetgever volgde uit de voorgestelde positie van de officier enkelvoudig dat van de bevoegdheden van de officier van justitie slechts beperkt gebruik zou worden gemaakt. Die terughoudendheid of dit beperkt toepassingsbereik had men bijvoorbeeld voor ogen bij de toepassing van dwangmiddelen en het bevelen van opsporingsbevoegdheden. Tegelijkertijd is de rol buiten de zitting niet op voorhand beperkt tot een beperkte toepassing van dwangmiddelen. In de handhaving wordt van de officier enkelvoudig gezag en regie verlangd, gezag en regie op zaaksniveau én op beleidsmatig niveau. De officier enkelvoudige zittingen zou daarbij ook zelf een rol hebben om overleg te voeren welke zaak al dan niet (meer) tot zijn formele competentie zou behoren.

27 Artikel 2 lid 3 Wrra.

28 Zie *Kamerstukken II* 1999/2000, 26962, nr. 3, p. 2 (MvT).

3.4 *De assistent-officier van justitie*

Rond 2011 startte het project ZSM, de ontwikkeling van een werkwijze waarin versneld en met meer en vroegtijdiger sturing vanuit het Openbaar Ministerie strafzaken op het gebied van veel voorkomende criminaliteit konden worden afgedaan. ZSM was er weliswaar ‘opeens’, maar vormt inmiddels al enige jaren de standaard werkwijze bij aangehouden en ontboden verdachten op het gebied van veelvoorkomende criminaliteit.²⁹

Over deze werkwijze en de vraag of de doelstellingen van ZSM ten volle worden behaald, is het nodige geschreven. Op deze plaats is vooral van belang dat de werkwijze grote organisatorische veranderingen teweegbracht en het Openbaar Ministerie ertoe aanzette anders om te gaan met de beschikbare capaciteit.

Het Openbaar Ministerie wilde in deze zaakstroom meer ‘aan de voorkant’ aanwezig zijn, meer sturing kunnen uitoefenen op de wijze waarop strafbare feiten werden aangepakt. Het gevolg hiervan zou zijn dat er meer behoefte zou ontstaan aan officieren en officiers-beslissingen. De verwachting was niet dat het Openbaar Ministerie daar extra geld voor zou krijgen.

Het model van de officier enkelvoudige zittingen werd als te beperkend ervaren, zowel vanuit de ontwikkeling van het personeel als vanuit de behoefte van de organisatie.³⁰ Men zocht het in een minder strikte scheiding tussen beoordelaar en officier van justitie. Tegen die achtergrond werd aangevangen met pilots voor de assistent-officier, waarbij (ervaren) parketsecretarissen werden belast met bepaalde officierstaken.³¹

De ontwikkeling van de functie van assistent-officier is dus nauw verbonden met die van ZSM en het toekomstperspectief van de organisatie dat daaruit voortvloeide. De verwachting was dat het organisatorisch en financieel niet haalbaar zou zijn om ZSM uitsluitend met officieren van justitie te bemensen. Om die reden werd bezien op welke andere wijze de binnen ZSM benodigde officiersbevoegdheden konden worden belegd. Ook drong opnieuw de vraag zich op wie, naast de officier van justitie, het Openbaar Ministerie op enkelvoudige zittingen kon vertegenwoordigen. De functie van assistent-officier bood en biedt die mogelijkheid. Daarmee zou ook, zo was de gedachte, de kwaliteit van het werk van het Openbaar Ministerie kunnen worden verhoogd, omdat de assistent-officier als beoordelaar eigen zaken op zitting zou kunnen behandelen. Tegelijkertijd bood de functie van assistent-officier het Openbaar Ministerie de gelegenheid recent afgestudeerde juristen

29 Over de ontwikkeling van ZSM is het nodige geschreven, ook vanuit het OM. Over de beginfase zij verwezen naar J. Bac & M. Vink, ‘ZSM, Zo selectief Mogelijk... Triage in de strafrechtssketen’, *Proces* 2014(1), p. 79-88; G.C. Haverkate, ‘ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM-perspectief’, *DD* 2015(4), p. 228-241; M.A. Simon Thomas e.a., *Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2016.

30 Vgl. L. de Jonge & A.T. van Nederpelt, ‘Het Openbaar Ministerie werkt, leert en ontwikkelt’, *Strafblad* 2011/9, p. 42-43.

31 Zie De Jonge & Van Nederpelt 2011, p. 43.

aan zich te binden – wat op termijn zou kunnen bijdragen aan de instroom van (arrondissements)officieren van justitie, zo was de gedachte.

De doelstellingen van ZSM, waarin in de kern kwaliteitsverhoging en versnelling hand in hand moesten gaan, zijn weinig omstreden, in elk geval minder dan de organisatorische vormgeving en uitwerking, en behoorlijk ambitieus. Dat het meer was dan louter een organisatorische verandering, een verandering in werkprocessen, is wel gebleken uit de discussie over de positie van de advocaat binnen ZSM. Maar, zo stellen De Meijer en Simmelink vast, ook over de rol van de officier van justitie roept de ontwikkeling en doorontwikkeling van ZSM principiële vragen op.³² Die dienen zich ook aan ten aanzien van de assistent-officier. Hieronder zal nader worden ingegaan op de organisatorische inbedding van de assistent-officier.

4 DE ASSISTENT-OFFICIER NADER BESCHOUWD

4.1 *De assistent-officier en de Wet RO*

Assistent-officieren zijn, als gezegd, commissiesecretarissen aan wie de bevoegdheid is toegekend om enkelvoudige zittingen te doen. De commissiesecretaris is in het Functiegebouw Rijk de benaming voor wat in de volksmond de parketsecretaris wordt genoemd. Deze ondersteunt, blijkens zijn functieomschrijving, (juridisch) de voorbereiding, de zitting, de nabewerking en de afdoening van zaken en/of leidt zittingen.

De assistent-officier wordt, bij ministerieel besluit, benoemd als plaatsvervangend officier enkelvoudige zittingen. Daarmee wordt wel de status van rechterlijk ambtenaar verkregen,³³ maar niet een functie in het functiegebouw van de rechterlijke macht.

Als plaatsvervangend officier enkelvoudige zittingen kunnen assistent-officieren de bij wet aan een officier van justitie toegekende bevoegdheden uitoefenen, tenzij de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet en met dien verstande dat de bevoegdheid om op te treden ter terechtzitting van een meervoudige kamer aan de enkelvoudige officieren wordt onthouden.³⁴

Als commissiesecretaris functioneren de assistent-officieren onder de daarvoor geldende mandaatregelingen en kan de uitoefening van een of meer bevoegdheden van de officier van justitie aan hen worden opgedragen voor zover het hoofd van het parket daarmee heeft ingestemd en de regeling waarop de bevoegdheid steunt of de aard van de bevoegdheid

³² Zie De Meijer & Simmelink 2014, p. 259.

³³ Gelet op artikel 1 aanhef en onder b, onder 7 Wet RO.

³⁴ Artikel 125 a lid 1 Wet RO; artikel 136 lid 6 Wet RO.

zich daartegen niet verzet.³⁵ De betreffende bevoegdheid wordt in dat geval in naam en onder verantwoordelijkheid van de officier van justitie uitgeoefend.³⁶ Beperkingen van deze mandaatregeling zijn bepaald bij AMvB.³⁷

Als zodanig is de positie van de assistent-officier in de organisatie van het Openbaar Ministerie hybride.

4.2 *Werkzaamheden van de assistent-officier*

Uit beknopt observatieonderzoek maakt Lindeman op dat de werkzaamheden van de assistent-officier niet erg duidelijk ingevuld of afgebakend leken. Lindeman stelt dat in wet-of regelgeving (nog) niet was uitgewerkt wat de formele positie van de assistent-officier is, welke taken en bevoegdheden de assistent-officier precies heeft en hoe deze zich verhouden tot de bevoegdheden van ‘gewone’ officieren van justitie.³⁸ Onduidelijkheid over invulling en afbakening kan zijn voortgekomen uit het experimentele karakter van zowel de functie zelf als van de omgeving waarin de assistent-officier moest functioneren: de interventieomgeving met een nadrukkelijke inzet op ZSM. Beide vingen in 2011 aan in een pilot-omgeving.

Na verloop van tijd werden zowel de ZSM-omgeving als de werkzaamheden van de assistent-officier nader beschreven. Inrichtingskaders en functieprofielen beoogden de werkzaamheden van de assistent-officier nader in te kaderen. Tot op de dag van vandaag is dat de situatie: (Rijks)ambtenaar en rechterlijk ambtenaar bij ministerieel besluit, waarvan de werkzaamheden worden beschreven in de inrichtingskaders en functieprofielen van de assistent-officier.

Voor een beeld van de werkzaamheden als officier enkelvoudige zittingen kan in de eerste plaats aansluiting worden gezocht bij hetgeen daarover is besproken bij de totstandkoming van die functie. In dat verband gaat het om zittingswerk en daarmee verband houdende werkzaamheden. Deze werkzaamheden golden ook voor de plaatsvervangend officier enkelvoudig, met dien verstande dat deze werkzaamheden werden verricht in hun opleiding voor officier enkelvoudige zittingen. De assistent-officier functioneert binnen de Interventieomgeving. Het inrichtingskader daarvan en het daaraan verbonden functieprofiel geven inzicht in de wijze waarop de rol van de assistent-officier gestalte krijgt.

35 Artikel 126 lid 1 en lid 3 Wet RO.

36 Artikel 126 lid 2 Wet RO.

37 Zie Besluit regels landelijk parket en functioneel parket, alsmede ten aanzien van mandateren bevoegdheden officier van justitie, Besluit van 6 mei 2013 (*Stb.* 2013, 170), laatstelijk gewijzigd bij het Invoeringsbesluit herziening tenuitvoerlegging strafrechtelijke beslissingen, Besluit van 18 december 2019 (*Stb.* 2019, 506).

38 Zie Lindeman 2017, p. 274-275.

Blijkens het inrichtingskader van de Interventieomgeving is de functie van assistent-officier een functie waarbij leren en ontwikkelen centraal staat. Om op zitting te kunnen staan, is een zittingsvaardigheidsbewijs (ZVB) vereist. Wanneer het ZVB is behaald, heeft de medewerker echter nog geen of zeer beperkt ervaring met het nemen van afdoeningsbeslissingen, noch met het optreden tijdens zitting. Naast het opleidingsprogramma dat iedere assistent-officier dient te volgen, zal deze ontwikkeling op de werkvloer moeten plaatsvinden, aldus het inrichtingskader.

In het functieprofiel van de assistent-officier worden verschillende rollen van de assistent-officier binnen de interventieomgeving benoemd: het in opdracht van de officier van justitie nemen van afdoeningsbeslissingen (waarbij deze kunnen variëren van sepot tot dagvaarding), het behandelen en verwerken van zaken en het optreden als plaatsvervangend officier tijdens enkelvoudige zittingen. Onder dat laatste wordt verstaan zittingen van de politierechter, jeugdzaken, kantonzaken, economische delicten, OM-zittingen, militaire zaken en Mulderzaken, alsook getuigenverhoren door de rechter-commissaris (met uitzondering van verhoren naar aanleiding van ontvankelijkheidsverweren en het horen van verbalisanten en deskundigen). Ook meer beleidsmatige overleggen en onderzoeken met ketenpartners over handhavingsvraagstukken kunnen tot het takenpakket van de assistent-officier worden gerekend.

Afhankelijk van de ervaring van de assistent-officieren (en van de situatie) geeft de officier van justitie de verantwoordelijkheid en de daaruit voortvloeiende handelingsruimte aan assistent-officieren om een besluit te nemen over de afdoening van een zaak. Hierbij houdt de officier van justitie in meer of mindere mate, afhankelijk van de verantwoordelijkheid die hij heeft gegeven, vinger aan de pols bij het werk van de assistent-officieren, aldus het inrichtingskader.

Uit het bovenstaande lijkt te volgen dat het optreden als plaatsvervangend officier enkelvoudige zitting wordt beperkt tot de zitting, maar op basis van deze documenten wordt niet helemaal duidelijk waar formeel de scheiding ligt tussen (mandaat) beslissingen als commissiesecretaris en officiersbeslissingen over de afdoening van strafzaken. Het optreden als officier enkelvoudige zittingen omvat in elk geval ook bij de assistent-officier de werkzaamheden die verband houden met deze zittingen. Vergeleken met de wetsgeschiedenis rondom de officier enkelvoudig is wel een uitbreiding waarneembaar in verband met het deelnemen aan getuigenverhoren bij de rechter-commissaris. In de functieomschrijving van de assistent-officier ontbreekt in elk geval een expliciete verwijzing naar het voeren van gezag en regie op opsporing en vervolging met betrekking tot politierechter-, kanton- en Mulderzaken, zoals dat bij de (plaatsvervangend) officier enkelvoudige zittingen wel het geval is.

5 CONCLUSIES

De ontwikkeling van de organisatie van het Openbaar Ministerie laat zien dat er altijd behoefte is geweest aan meer dan één soort officier van justitie. Differentiatie is van alle tijden.

Bij de ontwikkeling en doorontwikkeling van de rangen en functies die hierboven werden behandeld, speelden mee het belang aantrekkelijk te zijn en blijven als werkgever, het belang om de instroom, ontwikkeling en doorstroming van personeel te bevorderen en het belang om de opleiding van rechterlijke ambtenaren te borgen. Maar ook om mogelijk te maken dat bepaalde zaken op 'passende' niveaus worden behandeld. En om meer officierscapaciteit te creëren.

Deze bijdrage begon en eindigde met de assistent-officier. Als commissiesecretaris en plaatsvervangend officier enkelvoudige zittingen is de assistent-officier volledig ingebed in de organisatie. Bovengenoemde argumenten komen vrijwel allemaal terug in de ontwikkeling van de functie assistent-officier. Het is daarom te eenzijdig de assistent-officier als product van bezuiniging te beschouwen. Tegelijkertijd leek het financieel niet haalbaar om ZSM met uitsluitend arrondissementsofficieren te bemensen.

Het valt op dat de geschiedenis van de assistent-officier vrijwel geen wetsgeschiedenis kent.³⁹ Anders dan bij vele andere functies en rangen het geval was, is de assistent-officier zonder wijziging van de Wet RO ingevoerd. Er werd gebruik gemaakt van bestaande functies en rangen, zodat daartoe geen noodzaak leek te bestaan.

Dat leidde, in de tweede plaats, tot een hybride functie. In de assistent-officier worden uitoefening van mandaat (in naam van een officier) en toepassing van officiersbevoegdheden (als plaatsvervangend officier enkelvoudige zittingen) verenigd.

In de derde plaats valt op dat de verschillen in werkzaamheden van een assistent-officier in zijn rol als plaatsvervangend officier enkelvoudige zittingen en de functie van officier enkelvoudige zittingen maar heel beperkt lijken. Een belangrijk onderscheid wordt in ieder geval in de functieomschrijvingen aangebracht ten aanzien van het voeren van regie en gezag over de opsporing met betrekking tot politierechter-, kanton- en Mulderzaken. Dat komt als zodanig niet terug in de functieomschrijving van de assistent-officier. In de doelstelling van de functie van *plaatsvervangend* officier enkelvoudige zittingen is een duidelijke verschuiving zichtbaar: deze is losgekoppeld van het (tijdelijke) opleidingstraject richting officier enkelvoudige zittingen.

39 In zijn preadvies voor de NJV over kernwaarden voor juristen merkt Silvis op dat 'belangrijke ontwikkelingen (...) zich zonder betrokkenheid van het departement of de wetgever (voltrokken)'. Vgl. A. Berlee e.a., *De toekomst van de jurist, de jurist van de toekomst*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, p. 121.

In de derde plaats valt op dat de functie van assistent-officier samenviel met de ontwikkeling van ZSM. Twee grote organisatorische veranderingen vonden min of meer parallel plaats: pilots met betrekking tot de interventieomgeving en ZSM enerzijds en pilots met betrekking tot de assistent-officier anderzijds.

Daar komt bij dat het aandeel van assistent-officieren binnen de organisatie, gezien vanuit de geschiedenis, op dit moment groot is. In 2018 waren er ongeveer tweehonderd assistent-officieren. Ten tijde van de voorgenomen invoering van de officier enkelvoudige zittingen overwoog Wolting op basis van zijn analyse nog dat rekening moest worden gehouden met de mogelijkheid dat opgewaardeerd zou moeten worden tot volwaardig officier van justitie, omdat de basis van officieren enkelvoudige zittingen te groot zou worden. Tegelijkertijd, zo betoogde Wolting, dienen de doorstroommogelijkheden ook weer niet té goed te zijn. Daarmee zou geen recht meer worden gedaan aan het onderscheidend vermogen van de functies.⁴⁰

Het is op dit moment niet te zeggen wat de visie van de wetgever is op de functie van (plaatsvervangend) officier enkelvoudige zittingen. Het is, zeker in tijden van personele krapte, ook niet te zeggen wat de houdbaarheid is van het hierboven beschreven onderscheid tussen assistent-officier en officier enkelvoudige zittingen. Bij deze stand van zaken zal de functie van assistent-officier geen rustig bezit zijn.

40 Zie Wolting 2001, p. 221.