

Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden *Eindrapport onderzoek i.o.v. het WODC*

Elke Devroe, Marijke Malsch, Joery Matthys en Goos Minderman

Inhoudsopgave

Inleiding (leeswijzer)

Hoofdstuk 1: Algemene uitgangspunten

- 1.1. Aanleiding van het onderzoek
- 1.2. Afbakening en verantwoording gemaakte keuzes
 - 1.2.1. Toezicht
 - 1.2.2. Strafvorderlijk overheidsoptreden
 - 1.2.3. Keuze voor België als vergelijkingscase
- 1.3. Doelstelling van het onderzoek

Hoofdstuk 2: Theoretisch kader

- 2.1. Strafrechtelijke keten
- 2.2. Toezicht
 - 2.2.1. Algemeen
 - 2.2.2. Doelstellingen
 - 2.2.3. Definiëring
 - 2.2.4. Voorwaarden voor toezicht
 - 2.2.4.1. Algemeen
 - 2.2.4.2. Voorwaarden binnen strafvorderlijk overheidsoptreden

Hoofdstuk 3: Methodologische uitgangspunten

- 3.1. Triangulatie van methoden
- 3.2. De interviews
 - 3.2.1. Inleiding
 - 3.2.2. Wie werd geïnterviewd?
 - 3.2.3. Wat werd gevraagd?
 - 3.2.4. Verwerking van de interviews
- 3.3. Rondetafelgesprek

Hoofdstuk 4: Inventarisatie toezichtmogelijkheden op strafvorderlijk overheidsoptreden in Nederland (p 25-73) 48 p.

- Inleiding
- 4.1. Relatie Ministerie Veiligheid en Justitie - Openbaar Ministerie – politie
- 4.2. Toezicht op de politie
 - I. Intern de politie
 - 4.2.1. Interne controle binnen de hiërarchie van de politieorganisatie
 - 4.2.2. De Rijksrecherche
 - 4.2.3. Nationale afdeling Korpscontrol
 - 4.2.4. Bureau Interne Onderzoeken
 - 4.2.5. Bureau Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK)
 - II. Extern de politie
 - 4.2.6. Onderzoeksraad voor Veiligheid
 - 4.2.7. De inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV)
 - 4.2.8. Inspectie Veiligheid en Justitie

- 4.2.9. Onafhankelijke klachtencommissie
- 4.2.10. Toezicht door het Openbaar Ministerie
- 4.2.11. Besluit
- 4.3. Toezicht op het Openbaar Ministerie
 - I. Intern het Openbaar Ministerie
 - 4.3.1. Interne controle binnen de hiërarchie van de OM-organisatie
 - II. Extern het Openbaar Ministerie
 - 4.3.2. Het toezicht door de rechter-commissaris
 - 4.3.3. Toezicht door de procureur-generaal bij de Hoge Raad
 - 4.3.3.1. Algemene taken van toezicht
 - 4.3.3.2. Onderzoek naar strafbeschikkingen
 - 4.3.4. Toezicht op seponering en op de strafbeschikking / Werkwijze ZSM
 - 4.3.4.1. Klacht over niet-vervolgen (art. 12 Sv.)
 - 4.3.4.2. Toezicht op de strafbeschikking
 - 4.3.5. Toezicht door de rechter in het kader van vormfouten (art. 359a Sv.)
- 4.4. Toezicht op zowel politie als op Openbaar Ministerie
 - 4.4.1. De Nationale ombudsman
 - 4.4.2. De advocatuur
 - 4.4.3. Andere vormen van toezicht
- 4.5. Conclusies
 - 4.5.1. De drie modaliteiten
 - 4.5.2. Voorwaarden voor goed toezicht

Hoofdstuk 5: Inventarisatie toezichtmogelijkheden op strafvorderlijk overheidsoptreden in België (p 74-112) 38 pp.

- 5.1. Toezicht op politie
 - I. Intern de politie
 - 5.1.1. Direct hiërarchisch toezicht
 - 5.1.2. Toezicht door middel van tuchtprocedures
 - II. Extern de politie
 - 5.1.3. De Algemene Inspectie van de federale en van de lokale politie
 - 5.1.4. Het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten (Comité P)
 - 5.1.5. Strafrechter
- 5.2. Toezicht op het Openbaar Ministerie
 - 5.2.1. Inleiding
 - I. Intern het Openbaar Ministerie
 - 5.2.2. Hiërarchisch toezicht
 - 5.2.3. Tuchttoezicht
 - II. Extern het Openbaar Ministerie
 - 5.2.4. De Hoge Raad voor de Justitie
 - 5.2.5. De kamer van inbeschuldigingstelling
 - 5.2.6. Toezicht op de beslissing van het Openbaar Ministerie om niet over te gaan tot vervolging, of de vervolging te staken
 - 5.2.6.1. Toezicht op de seponering
 - 5.2.6.2. Toezicht op de minnelijke schikking
 - 5.2.6.3. Toezicht op de bemiddeling in strafzaken
 - 5.2.7. De rechter ten gronde
- 5.3. De onderzoeksrechter
 - 5.3.1. Inleiding
 - 5.3.2. De Hoge Raad voor de Justitie
 - 5.3.3. De raadkamer
 - 5.3.4. De kamer van inbeschuldigingstelling

- 5.3.5. De procureur des Konings
- 5.3.6. De rechter ten gronde
- 5.4. Toezicht op alle actoren
 - 5.4.1. De ombudsman
 - 5.4.2. De advocatuur
- 5.5. Conclusies

Hoofdstuk 6: Verslag van het Rondetafelgesprek

Hoofdstuk 7: Analyse

- 7.1. Markante onderzoeksresultaten voor Nederland
 - 7.1.1. Analyse naar de drie modaliteiten
 - 7.1.2. Analyse naar de voorwaarden van goed toezicht
 - 7.1.2.1. Toezicht op politie
 - 7.1.2.2. Toezicht op Openbaar Ministerie
- 7.2. Markante onderzoeksresultaten voor België
 - 7.2.1. Analyse naar de drie modaliteiten
 - 7.2.2. Analyse naar de voorwaarden van goed toezicht
 - 7.2.2.1. Toezicht op politie
 - 7.2.2.2. Toezicht op Openbaar Ministerie
 - 7.2.2.3. Toezicht op onderzoeksrechter
- 7.3. Markante resultaten uit de comparatieve landenstudie Nederland – België
 - 7.3.1. Toezicht op politie
 - 7.3.1.1. De organisatie
 - 7.3.1.2. Bevoegdheden
 - 7.3.1.3. Capaciteit
 - 7.3.2. Toezicht op het Openbaar Ministerie
 - 7.3.2.1. De rechter-commissaris in Nederland en de onderzoeksgerechten in België
 - 7.3.2.2. Toezicht op de strafbeschikking in Nederland en de (verruimde) minnelijke schikking in België
 - 7.3.2.3. Tuchtrect binnen het Openbaar Ministerie

Hoofdstuk 8: Conclusie

Bibliografie en geciteerde documenten

Lijst tabellen en figuren

- Tabel 1: Aantal leidinggevendenden per organisatieonderdeel
- Tabel 2: Aantal onderzoeken gevoerd door Bureau Interne Onderzoeken 2012 -2014
- Tabel 3: Klachtenafhandeling Politie en Openbaar Ministerie 2015
- Tabel 4: Evolutie van onderzoeken door Comité P in de jaren 2012, 2013 en 2014
- Tabel 5: Overzicht vormen van toezicht in Nederland naar modaliteit
- Tabel 6: Overzicht vormen van toezicht in België naar modaliteit

- Figuur 1: Organisatie en capaciteitsverdeling nationale politie in Nederland
- Figuur 2: Organisaties politie in België
- Figuur 3: Interne hiërarchie Openbaar Ministerie
- Figuur 4: Tuchtstructuur Openbaar Ministerie

Bijlagen

Bijlage 1: Rechtspraak (vanaf 2015) over art. 359a Sv.

Bijlage 2: Vragenlijst interviews Nederland Openbaar Ministerie, advocatuur en rechters

Bijlage 3: Overzicht interviews: functies respondenten, datum en plaats van interview en interviewers

Inleiding

Dit rapport geeft de onderzoeksresultaten weer van het onderzoek “Toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden”, dat in opdracht van het WODC werd gevoerd van 1 februari 2016 tot eind maart 2017 door een multidisciplinair onderzoeksteam. De onderzoeksvraag, opgenomen in de Contourennota, luidt: *Welke vormen van toezicht bestaan thans op het strafvorderlijk overheidsoptreden en welke mogelijke lacunes kunnen hierin worden geconstateerd in de wettelijke en praktische context?*

We schetsen eerst kort de inhoud en indeling van dit rapport. Een eerste hoofdstuk schetst de algemene uitgangspunten van dit onderzoek. In volgorde wordt de aanleiding van het onderzoek besproken, de afbakening en verantwoording van de gemaakte keuzen en de doelstellingen van dit onderzoek. In het tweede hoofdstuk wordt het theoretisch kader geschetst waarbij de begrippen ‘strafvorderlijk overheidsoptreden’ en ‘toezicht’ vanuit de wetenschappelijke literatuur worden geconceptualiseerd. In dit hoofdstuk wordt eerst en vooral een definitie geschetst die drie kernelementen van toezicht bevat, en worden de doelstellingen van toezicht en de voorwaarden voor een goed toezicht naar voor geschoven. In het derde hoofdstuk worden de methodologische uitgangspunten geschetst, waarbij het onderzoeksdesign en de triangulatie van methoden wordt toegelicht. Hoofdstuk vier verschaft de analyse van de toezichthoudende instanties op politie en Openbaar Ministerie in Nederland, waarbij zowel informatie uit wetenschappelijke bronnen, documenten en interviews wordt geïntegreerd. Het vijfde hoofdstuk volgt deze structuur en schetst de toezichthoudende instanties op politie, Openbaar Ministerie en onderzoeksrechter in België. Ook dit hoofdstuk integreert diverse bronnen en verschaft citaten uit de interviews. Beide hoofdstukken zijn ingedeeld per actor van strafvorderlijk optreden op wie het toezicht van toepassing is, in casu in een eerste paragraaf de politie en in een tweede paragraaf het Openbaar Ministerie. Voor België komt daar nog, in derde instantie, het toezicht op de onderzoeksrechter bij, aangezien ook deze figuur een actor van strafvorderlijk overheidsoptreden uitmaakt. Beide hoofdstukken volgen -ter vergroting van de leesbaarheid- dezelfde structuur. In eerste instantie komen de toezichthoudende diensten aan bod die *intern* de actor zelf wordt georganiseerd (voorbeeld toezicht door VIK: politie op politie), gevolgd door een analyse van de toezichthoudende instanties die *extern* de actor (voorbeeld toezicht door Openbaar Ministerie op politie) worden georganiseerd. Het Belgische bespreekt ook eerst het *intern* hiërarchisch toezicht op politie en Openbaar Ministerie en in tweede instantie het *extern* toezicht.

Hoofdstuk zes schetst het verslag van de Ronde Tafel en de meest markante resultaten ervan. Deze werd te Antwerpen georganiseerd teneinde de diverse actoren van strafvorderlijk optreden (leden van politie, Openbaar Ministerie en onderzoeksrechters) en leden van externe toezichtinstanties met elkaar van gedachten te laten wisselen over een aantal belangrijke thema’s binnen het toezicht gebeuren. In Hoofdstuk zeven vindt de lezer de analyse terug, en wordt de vraag beantwoord: wat zijn nu de meest opvallende resultaten die uit het onderzoek naar voren komen? Een eerste paragraaf bespreekt de meest pertinente resultaten per land, terwijl een tweede paragraaf inzicht geeft in de meest betekenisvolle onderzoekresultaten die uit de comparatieve landenvergelijking naar voren kwamen. Het tweede deel van dit hoofdstuk wordt gecentreerd rond een aantal belangrijke thema’s die, volgens de onderzoekers, in aanmerking komen voor een bijzondere analyse, omdat zij interessante vergelijkingspunten opleveren waar verder kan worden over nagedacht. Hoofdstuk acht tenslotte (conclusie) geeft een antwoord op de onderzoeksvraag, schetst de beperkingen van dit onderzoek en reikt enkele pistes aan voor vervolgonderzoek. Tenslotte worden de bibliografie, de geraadpleegde documenten en een aantal bijlagen gepresenteerd.

In bijlage 1 wordt de sinds 2015 gepubliceerde rechtspraak over art. 359a Sv. weergegeven, opgedeeld in de vier verschillende sancties die kunnen volgen op de constatering van een vormverzuim. Bijlage 2 geeft een overzicht van de functies van de respondenten die werden geïnterviewd, en bijlage 3 tenslotte geeft de vragenlijsten voor de interviews in Nederland en in België weer.

Hoofdstuk 1: Algemene uitgangspunten

1.1. Aanleiding van het onderzoek

Een hoge kwaliteit van rechtspleging is van essentieel belang voor de samenleving. Reeds in 2002 stelde een rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in Nederland dat *'Tekorten in strafrechtelijke rechtshandhaving worden geacht niet in overeenstemming te zijn met de rechtsstaat'*¹. De aanleiding voor dit onderzoek vormt de inspanning van de Nederlandse overheid om het Wetboek van Strafvordering te moderniseren. In zijn brief van 2012 vroeg Minister van Veiligheid en Justitie Opstelten reeds aandacht voor de kwaliteit van de processen binnen de strafrechtketen en werden diverse onderzoeken genoemd (o.a. WODC) die daar reeds uitvoering aan gaven². Het programma 'versterking prestaties strafrechtketen'³ werd ingesteld, waar o.m. het project 'Modernisering van het Wetboek van Strafvordering' in kadert. Vanaf 1 januari 2016 werd er bij het Ministerie van Veiligheid en Justitie bij de Directie Rechtshandhaving een nieuwe 'Directie Strafrechtketen' ingericht. Deze heeft tot doel om, in samenspraak met alle deelnemende partijen (namelijk de politie, het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht en het Ministerie van Veiligheid en Justitie) de ketensamenwerking verder te stroomlijnen en te organiseren. Dit vindt plaats in het 'ketenberaad', een werkgroep waarbinnen de wijze waarop politie, Openbaar Ministerie en rechterlijke macht samenwerken en waar de processen die gevolgd worden eerst en vooral worden vastgelegd, en vervolgens een eenduidige uitvoering krijgen.

De Minister van Veiligheid en Justitie boog zich over de stroomlijning in de keten, en stelt in de Contourennota⁴ (29 279, nr. 278) *'Het waken voor de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften behoort primair bij de verschillende organisaties in de strafrechtketen te liggen (intern toezicht). Daarnaast is er voor de strafrechtketen sprake van extern toezicht in verschillende vormen, op verschillende onderwerpen'*. De Minister vraagt zich af of met het *'hierboven kort beschreven samenstel van rechterlijk, intern en extern toezicht de naleving van de geldende wettelijke voorschriften adequaat en systematisch wordt gecontroleerd en gestimuleerd'*⁵. De Contourennota geeft verder aan *'Ik laat in dit verband in kaart brengen op welke wijze de verschillende ketenpartners uit de strafrechtketen in de huidige praktijk toezicht houden op het eigen functioneren en in hoeverre van buitenaf toezicht is gerealiseerd'*. Een aantal bestaande toezichtfuncties bij de ketenpartners werden, volgens de nota, reeds geïnventariseerd. Voorliggend onderzoek wordt aangekondigd *'Ik zal aan de hand van te verrichten wetenschappelijk onderzoek naar mogelijke andere toezichtmechanismen en de uitgebrachte adviezen een nader standpunt bepalen'*.

1.2. Afbakening en verantwoording gemaakte keuzes

¹ WRR (2002), *De Toekomst van de Nationale Rechtsstaat*. Sdu Uitgevers, Den Haag, p. 24

² Brief van Minister van Veiligheid en Justitie Opstelten aan de Voorzitter van de Tweede Kamer Der Staten-Generaal Postbus 20018 2500 EA van 29 februari 2012 Onderwerp Rapport Algemene Rekenkamer - Prestaties in de strafrechtketen, Den Haag.

³ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/versterking-prestaties-strafrechtketen>

⁴ Kamerstukken II, 2015/16, 29 279, nr. 278, raadpleegbaar via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2015/02/03/brief-concept-contourennota-modernisering-wetboek-vanstrafvordering>

⁵ Contourennota pag. 20 <file:///C:/Users/DevroeE/Downloads/Aanbiedingsbrief+en+Contourennota+TK-stuk.pdf>, p. 89.

Voorliggend onderzoek kadert in een reeks onderzoeken over deelaspecten van de Modernisering van het Wetboek van Strafvordering die reeds werden uitbesteed door het WODC⁶. De titel van dit onderzoek ‘toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden’ noodzaakt tot een omschrijving enerzijds van ‘toezicht’ en anderzijds van ‘strafvorderlijk overheidsoptreden’. Verder is het ook belangrijk om aan te duiden waarom een vergelijking werd gemaakt met België.

1.2.1. Toezicht

Wat wordt er onder toezicht begrepen? Aan welke voorwaarden moet toezicht voldoen om van toezicht te kunnen spreken? Dit onderzoek beschouwt toezicht *breder* dan uitsluitend de uitvoering door de rechterlijke controle op de opsporing⁷. De scope van dit onderzoek wordt beperkt tot een inventarisatie van die toezichthoudende instanties die toezicht houden op de politie enerzijds en het Openbaar Ministerie anderzijds, en dit zowel in Nederland als in België. Omdat in België de onderzoeksrechter strafvorderlijke taken heeft, valt deze ook binnen de scope van het onderzoek. Toezicht op bijzondere inspectiediensten valt buiten de scope van dit onderzoek. De inventaris zal zowel actoren binnen de strafrechtelijke keten die toezicht houden op andere actoren binnen de keten in kaart brengen, als toezichthoudende diensten en organisaties die buiten de strafrechtelijke keten zijn gesitueerd, en die toezicht houden op genoemde actoren, zoals de advocatuur en de Ombudsman. De Contourennota verwees naar de termen ‘intern’ en ‘extern’ toezicht. In dit rapport komen deze termen eveneens aan bod. Met *intern* toezicht wordt in dit rapport bedoeld het toezicht dat binnen een actor *zelf* wordt georganiseerd (toezicht op politie binnen de politie zelf). *Extern* toezicht is toezicht dat *buiten* de actor *door andere toezichthoudende instanties* wordt georganiseerd (voorbeeld het Openbaar Ministerie dat toezicht houdt op politie, maar ook de onafhankelijke klachtencommissie en de Ombudsman). Tenslotte kunnen procesdeelnemers - door het instellen van rechtsmiddelen (zoals hoger beroep, cassatie en verzet)- strafrechtelijke beslissingen aanvechten, en dus op die manier ook extern toezicht houden. Het systeem van rechtsmiddelen is ‘gesloten’: behalve de in de wet benoemde rechtsmiddelen zijn er in principe geen andere middelen om beslissingen binnen het strafrechtssysteem aan te vechten.

Dit onderzoek beperkt het toezicht tot toezichtverhoudingen in de uitoefening van de strafvordering en tot de verplichting tot samenwerking en/of toetsing van andere organen dan de handelende in de uitoefening van strafvorderlijke handelingen. Dit betekent dat de bevoegdheden ten aanzien van bedrijfsvoering en bedrijfsprocessen *buiten* de scope vallen van dit onderzoek.

1.2.2. Strafvorderlijk overheidsoptreden

Het tweede te duiden concept is dat van het strafvorderlijk overheidsoptreden. Hoewel het begrip “overheid” zeer breed geïnterpreteerd kan worden, werd door de onderzoekers de keuze gemaakt om enkel deze actoren binnen de strafrechtelijke keten te behandelen die verantwoordelijkheden hebben in het onderzoeken en vervolgen van strafrechtelijke feiten. De instanties die rechterlijke uitspraken doen, en verantwoordelijkheden hebben rond de tenuitvoerlegging ervan, behoren dus *niet* tot het onderwerp van dit onderzoek, tenzij als toezichthouder op de actoren die wel aangeduid werden als actoren van strafvorderlijk overheidsoptreden. Hoewel de rechter, door de berechting, het sluitstuk

⁶ Zie voortgangsbrief Tweede kamer der Staten-Generaal 29 279, nummer 331 op 29 juni 2016 (pagina 6 en 7) <file:///C:/Users/DevroeE/Downloads/29279+voortgangsbrief+1.pdf>

⁷ Op grond van art. 359a Sv kan de rechter een rechtsgevolg – strafvermindering, bewijsuitsluiting of niet-ontvankelijkheid – verbinden aan geconstateerde onrechtmatigheden begaan in het voorbereidend onderzoek Samadi (2016), Policing the police: het toezicht op de opsporing, *Delikt en Delinquent*, 37. Link: <http://deeplinking.kluwer.nl/?param=00CBF4FF&cpid=WKNL-LTR-Nav2>

Alle (auteurs-)rechten op dit document berusten bij Wolters Kluwer Nederland B.V. of haar licentiegevers en worden uitdrukkelijk voorbehouden. Dit document is gegenereerd op 19.09.2016. ???

vormt van een mogelijke vervolging, is deze actor geen onderdeel van strafvorderlijk overheidsoptreden, althans niet in Nederland (in België maakt met name de onderzoeksrechter hier wel deel van uit). Toezicht op rechterlijke uitspraken heeft een eigen logica, die uiterst relevant is, maar buiten het bestek valt van dit onderzoek.

1.2.3. Keuze voor België als vergelijkingscase

Een derde en laatste keuze die verantwoord moet worden, is de keuze om naast een analyse van toezicht op strafrechtelijk optreden in Nederland, tevens de toezichthoudende instanties in België op actoren van strafvorderlijk overheidsoptreden in kaart te brengen. De rechtsvergelijking met België geeft interessante inzichten in een andere organisatie van toezicht op strafvorderlijk optreden, die inspirerend kan zijn voor de Nederlandse actoren. De keuze voor België is deels ingegeven door de gedeelde rechtsgeschiedenis met Nederland, en deels door pragmatisme. Ook de mogelijkheid die het Openbaar Ministerie heeft om zelfstandig een aantal zaken af te handelen, vertonen veel gelijkenissen tussen de twee landen. Langs de andere kant is de positie van de onderzoeksrechter een interessante divergentie van de positie van de rechter-commissaris in Nederland. In Nederland is het Openbaar Ministerie de enige instantie die de leiding neemt bij opsporing en vervolging. In België bestaat er naast het Openbaar Ministerie nog een actor die verantwoordelijk kan zijn voor de opsporing van strafbare feiten, namelijk de onderzoeksrechter. Deze kan zowel à charge als à décharge optreden in een gerechtelijk onderzoek. Wat betreft toezicht, heeft België een systeem van parlementair toezicht dat uniek is in Europa, wat ook relevante inzichten kan opleveren voor de organisatie van het externe toezicht op politie.

De pragmatische redenen spitsen zich vooral toe op het uitgebreide netwerk waar de Belgische onderzoekers over beschikken, waardoor het mogelijk werd om op relatief korte termijn een belanghebbend aantal praktijkexperts in hoge posities in de strafrechtelijke keten te motiveren om deel te nemen aan dit onderzoek.

1.3. Doelstelling van het onderzoek

Dit onderzoek kadert dus, zoals geschetst, in de wens van de Minister van Veiligheid en Justitie om de vormen van toezicht op actoren van strafvorderlijk overheidsoptreden in de keten in kaart te brengen, en te bestuderen of en waar er mogelijke knelpunten zijn die een kwaliteitsvolle en correcte rechtsgang in de weg staan. De aanzet werd hiervoor gegeven in de diverse projecten van ‘modernisering van het Wetboek van Strafvordering’⁸, met als doel *‘te komen tot een toekomstbestendig, voor professionals en burgers toegankelijk en in de praktijk werkbaar wetboek dat voorziet in een evenwichtig stelsel van rechtswaarborgen. De voorgestelde wijzigingen moeten bijdragen aan een verbetering van de kwaliteit van de bestaande strafrechtspleging en hangen samen met de beleidsdoelstellingen van het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen’* (Minister van Veiligheid en Justitie)⁹. Bijzondere aandacht wordt in dit onderzoek gegeven aan het toezicht van vormfouten, waarover de Contourennota schetst dat *‘het niet altijd mogelijk of opportuun is te reageren op vormfouten’* en verder dat *‘de Hoge Raad een terughoudend beoordelingskader hanteert voor het verbinden van rechtsgevolgen aan vormverzuimen’*. Dat vormfouten in het kader van artikel 359a Sv nog steeds opduiken, blijkt uit bijlage 1 waarin een aantal voorbeelden van recente rechtspraak over artikel 359a Sv worden besproken. Tevens is het belangrijk te wijzen op het toenemend belang van de zgn. ‘buitengerechtelijke afdoening’ (zie 2.9. Contourennota), een realiteit die ervoor zorgt dat niet alle zaken meer bij de feitenrechter terechtkomen en dus ook niet de toets van openbaarheid en transparantie van de rechtsgang doorstaan. Zo toont het rapport *Beschikt en*

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/modernisering-wetboek-van-strafvordering/documenten>

⁹ Brief Minister van Veiligheid en Justitie Nr. 278 Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 30 september 2015

Gewogen bijvoorbeeld aan de hand van een systematische analyse aan dat de praktijk van de oplegging van strafbeschikkingen niet geheel probleemloos verloopt¹⁰. Het rapport legt zeer secuur en transparant een aantal pijnpunten vast die voor verbetering vatbaar zijn. Een dergelijke analyse zou eigenlijk zeer nuttig zijn voor diverse vormen van rechtspleging (niet alleen de strafbeschikking binnen het ZSM kader¹¹) in die zin dat de *effectiviteit* van diverse vormen van toezicht nog niet eerder werd onderzocht voor het geheel van strafvorderlijk optreden.

Een diepgaande analyse zoals in het rapport *Beschikt en Gewogen* voor alle vormen van intern en extern toezicht was in het bestek van dit onderzoek niet mogelijk. De korte duur van dit onderzoek enerzijds en het gebrek aan recente statistische gegevens over de aard en de frequentie van de toepassing en de gevolgen van vormen van (intern en extern) toezicht lieten geen effectiviteitsstudie toe. Sowieso is een impactmeting naar de effectiviteit van de toezichtprocedures (*adequaat* handelen) onmogelijk zonder een volledige inventaris van toezichtinstanties in Nederland. Dit onderzoek is het resultaat van die eerste onderzoekstap (inventaris), zoals die werd geformuleerd in de onderzoeksvraag. De wetenschappelijke meerwaarde van dit rapport is – naast de overzichtelijke inventaris – vooral verder gelegen in de empirische onderbouwing, waarbij met meer dan veertig deskundige getuigen uit de strafrechtelijke keten zelf en/of uit andere toezichthoudende instanties en uit de advocatuur, de media en de academische wereld dieptegesprekken werden gevoerd over de eigen (of andere) toezichtorganisatie, de werking, de taken, de bevoegdheden, de afstemming met andere ketenactoren of andere partijen en de pijnpunten. Voor Nederland werd, zoals geschetst, een afzonderlijk hoofdstuk (5) gewijd aan een weergave van de interviews. Dit hoofdstuk schetst de resultaten van de bevraging bij ervaren procesdeelnemers over hun ervaringen met de diverse vormen van toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden. De Contourennota stelde immers voor Nederland expliciet de vraag of het samenstel van rechterlijk, intern en extern toezicht de naleving van de geldende wettelijke voorschriften binnen de strafrechtketen adequaat en systematisch wordt gecontroleerd en gestimuleerd (*supra*). Voor België kan eventueel in een vervolgonderzoek ook specifiek de perceptie van ervaren procesdeelnemers worden bevraagd over de organisatie van toezicht.

De neerslag van de empirische gegevens in dit rapport schetst alvast een eerste inzicht in de effectiviteit van het toezicht, zoals dat momenteel in Nederland en in België wordt georganiseerd.

De focus in dit onderzoek ligt op het toezicht op de *wetmatigheid van bepaalde handelingen van strafvorderlijk optreden*. Met andere woorden: het gaat om “compliant” gedrag, optreden in overeenstemming met de wet. Enerzijds worden hiervoor de wettelijke bevoegdheden van toezicht *binnen* de strafrechtelijke keten zelf geïnterpreteerd. Hierbij kan nog een onderscheid worden gemaakt tussen de vormen van toezicht op de wetmatigheid van (bepaalde handelingen van) *strafvorderlijk optreden*, namelijk opsporingshandelingen in het kader van het verkrijgen van bewijs (moet rechtmatig verkregen zijn) en andere elementen die tijdens het proces (ter zitting) gehanteerd worden voor het bepalen van de strafmaat door de rechter. Zowel in Nederland als in België wordt aan de regeling inzake remediëring van vrijspraken en strafverminderingen ter zitting omwille van onregelmatigheden zoals onrechtmatig verkregen bewijs extra aandacht besteed.

De centrale onderzoeksvraag in dit onderzoek luidt:

Welke vormen van toezicht bestaan thans op het strafvorderlijk overheidsoptreden en welke mogelijke lacunes kunnen hierin worden geconstateerd in de wettelijke en praktische context?

¹⁰ Knigge, G. & de Jonge van Ellemeet, C.H. (2014), *Beschikt en Gewogen*. Hoge Raad, Den Haag

¹¹ ZSM betekent ‘Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk’. Zie verder: *Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze* (2016) uitgevoerd door onderzoekers van het Mouton Centrum voor rechtspleging en conflictoplossing, het Willem Pompe Instituut voor strafrechtwetenschappen en USBO Advies van de Universiteit Utrecht, eindrapport april 2016

Uit voorgaand hoofdstuk bleek dat toezicht geen eenduidig gedefinieerd begrip is. Toezicht omvat activiteiten van controle en begeleiding, maar ook van advisering, evaluatie, interventie en sanctionering. Daarom worden de onderzoeksvragen in dit onderzoek verder verfijnd en geoperationaliseerd, en wordt in de volgende paragraaf dieper ingegaan op wat verstaan wordt onder 'strafvorderlijk overheidsoptreden' enerzijds en onder 'toezicht' anderzijds, meer dan de oorspronkelijke afbakening die reeds werd gemaakt in paragraaf 1.2.

In een volgend hoofdstuk worden de verschillende begrippen die in dit onderzoek van belang zijn geconceptualiseerd aan de hand van een literatuurstudie.

Hoofdstuk 2: Conceptueel kader

In dit hoofdstuk worden de begrippen ‘strafrechtelijke keten’ en ‘toezicht’ conceptueel gedefinieerd. Dit betekent dat er wordt ingegaan op hoe deze begrippen zullen gebruikt worden door dit rapport heen.

2.1. Strafrechtelijke keten in Nederland

Het landschap van de organisaties met verantwoordelijkheden binnen de strafrechtsketen werd reeds in 2002 overzichtelijk in kaart gebracht door de Algemene Rekenkamer.¹² De eerste schakel in de keten is de *politie*, wier taak de opsporing van strafrechtelijke feiten is. Het *Openbaar Ministerie* heeft de leiding en toezicht op de opsporing en het monopolie op de vervolging van deze feiten. Terwijl het de taak van de *rechterlijke macht* is (rechtbanken en gerechtshoven) om verdachten te berechten en daarbij tevens controle uit te oefenen op de naleving van geschreven en ongeschreven procedurevoorschriften door politie en Openbaar Ministerie¹³. Eenmaal een beslissing wordt genomen, wordt de keten beëindigd bij de organen die betrokken zijn bij de tenuitvoerlegging van rechterlijke uitspraken, zoals – wederom – het Openbaar Ministerie, het gevangeniswezen, het Centraal Justitieel Incassobureau en de reclasseringsambtenaren.

Er doken afgelopen jaren vormen van samenwerking op in de keten die voorheen vrij ongewoon waren, en die ervoor zorgen dat de politie en het Openbaar Ministerie, maar ook de andere organisaties – naast verschillende schakels – ook partners van elkaar zijn en vaker met elkaar samenwerken (Kuijs, et al, 2009). Een voorbeeld hiervan is het landelijk project “Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk” (verder afgekort in dit rapport als ZSM) dat begin 2011 werd ingesteld. De belangrijkste aanleiding voor de ZSM werkwijze was het feit dat veel aangiften (en onderzoeken naar aanleiding van die aangiften) niet tot een opvolging leidden. Er was met andere woorden veel *uitval* in de strafrechtketen vooraleer het stadium van de rechter werd bereikt. Onderzoeken toonden verder aan dat de *duur* van de afwikkeling van wat genoemd werd ‘standaard zaken’ (eenvoudigere misdrijven) meer dan negen maanden bedroeg voordat een rechtelijke interventie kon plaatsvinden. Verder was er behoefte om veel meer directheid aan te brengen tussen het plegen van het feit en de opvolging, zowel in de richting van slachtoffer en aangever als in de richting van de verdachte¹⁴. Voorgaande redenen gaven aanleiding tot de uitwerking van een nieuwe afhandelingsmodaliteit, namelijk de ZSM-werkwijze. Bij deze aanpak wordt de strafrechtelijke aanpak van veel voorkomende criminaliteit steeds vaker door het OM afgedaan in plaats van door de *rechter*. Diefstal, vandalisme of bedreiging zijn voorbeelden van veelvoorkomende criminaliteit. Voor deze zaken is er de zogeheten ZSM-werkwijze, waarbij zaken vaak in één dag worden afgehandeld. *“Daders worden direct en zorgvuldig gecorrigeerd en er wordt recht gedaan de belangen van de slachtoffers en de samenleving. In de ZSM-werkwijze buigen politie, OM, Reclassering Nederland, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming zich samen over de veelvoorkomende criminaliteit in de wijk. Na aanhouding van de verdachte wordt snel een beslissing genomen over het afdoeningstraject”*¹⁵.

¹² Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de Strafrechtketen*, Sdu Uitgevers, Den Haag.

¹³ Door middel van de zogenoemde artikel 12 procedure (beklag over niet-vervolgung) houdt het gerechtshof toezicht op vervolgingsbeslissingen van het Openbaar Ministerie. Zie Leij, J.B.J. van der (2014). Commentaar op artikel 12 e.v. van het Wetboek van Strafvordering, in: Melai/Groenhuijsen e.a., *Wetboek van Strafvordering/IISS*). Burgers kunnen ook in een civiele procedure wegens onrechtmatige overheidsdaad de rechter tot toetsing van een individuele zaak laten komen.

¹⁴ Documentanalyse documenten aanleiding ZSM nationale politie.

¹⁵ <https://www.om.nl/onderwerpen/werkwijze-van-het-om/>

Eén van de mogelijke beslissingen die kan worden genomen is een strafbeschikking. Als bij de strafbeschikking een andere sanctie wordt opgelegd dan een geldboete van minder dan honderd euro betekent dit dat deze beslissing justitiële gegevens genereert die zichtbaar zijn bij volgende justitiecontacten en waarop (binnen een bepaalde terugblikperiode) acht kan worden geslagen bij de vraag of aan de betrokkene een verklaring omtrent het gedrag kan worden afgegeven.¹⁶ Informeler gezegd: een strafbeschikking leidt meestal tot een strafblad.¹⁷

Het *toezicht* op deze buitengerechtelijke afdoeningen wordt in dit rapport specifiek onder de loep genomen: rechter en advocaat spelen bij deze afdoeningen een geringe rol, de verslaglegging erover is kort, en de afdoeningen zelf zijn niet openbaar¹⁸. In de Contourennota werd, zoals gezegd, reeds gewezen op het toenemend belang van dergelijke buitengerechtelijke afdoeningen. Om die reden verdienen zowel het ZSM-project als de strafbeschikking extra aandacht.

2.2. Toezicht

In deze paragraaf wordt het toezicht, op basis van wetenschappelijke literatuur, gedefinieerd. Tevens wordt aandacht besteed aan de handelingen die binnen een (goed) toezicht zouden moeten begrepen worden en de voorwaarden voor een degelijk toezicht. Uitsluitend de voorwaarden voor goed toezicht worden verfijnd naar strafvorderlijk overheidsoptreden toe, het onderwerp van dit onderzoek.

2.2.1. Algemeen

Toezicht op overheidsoptreden kan gezien worden als één van de pijlers van de rechtsstaat, en was reeds vervat in de idee van Montesquieu¹⁹ over de scheiding der machten en het daardoor ontstane machtsevenwicht²⁰. Echter, in recente tijden staat dit toezicht evenzeer ter discussie. Bestuurskundig wordt er getracht een zo efficiënt mogelijk overheidsorgaan te creëren, waarbij toezicht als hinderlijk en vertragend kan ervaren worden. Maatschappelijk is er dan weer minder belangstelling voor toezicht, omdat het zich toch vaak op de achtergrond afspeelt, en de nood eraan slechts duidelijk wordt nadat er iets mis is gegaan. Dit wordt door Mertens (2011) ook wel de crisis van het toezicht genoemd²¹.

Toezicht is echter tegelijkertijd erg belangrijk geworden. *‘Aan de ene kant zijn de verwachtingen van toezicht als bewaker van publieke belangen, zoals kwaliteit en veiligheid, hoog en is het daarin gestelde vertrouwen groot. Aan de andere kant zien velen toezicht ook als veroorzaker van ongewenste administratieve lasten en als belemmerend voor de bewegingsvrijheid en het innovatief vermogen van professionals en bedrijven’*²². Voor beide gezichtspunten is uiteraard iets te zeggen²³. Toch kan de overall conclusie niet anders zijn dan dat in de afgelopen decennia een grotere belangstelling is ontstaan voor *‘macht en tegenmacht’* en *‘checks and balances’*. Daarbij is steeds de vraag of

¹⁶ Zie onder meer de artikelen 3 aanhef en onder a, 7 lid 1 aanhef en onder h, 35 lid 1 en 36 lid 1 van de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens.

¹⁷ Sinds de intrekking (per 1 april 2004) van de Wet op de justitiële documentatie en op de verklaringen omtrent het gedrag komt het woord ‘strafblad’ officieel niet meer in de Nederlandse wetgeving voor.

¹⁸ Zie het rapport van de Procureur-Generaal over strafbeschikkingen en ZSM: <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@88117/reactie-rapport/>

¹⁹ <https://nl.wikipedia.org/wiki/Montesquieu>

²⁰ Corstens, G. (2015), *De Rechtsstaat moet je leren: De President van de Hoge Raad over de Rol van de Rechter*. Prometheus, Amsterdam, p. 22 – p. 28

²¹ Mertens, F. (2011), *Inspecteren: Toezicht door Inspecties*. Sdu Uitgevers, Den Haag

²² WRR, Toezicht op publieke belangen, Den Haag 2013, p 147.

²³ Vgl. o.a. Inspecteur-generaal Mertens: “Toezicht is eigenlijk overlast”, interview G.D. Minderman in TPC, december 2004, p. 2 ev.v.

overheidshandelen onder voldoende ‘*checks and balances*’ plaatsvindt. De vraag naar adequaat toezicht is reeds geruime tijd een serieus onderwerp van onderzoek en debat²⁴.

2.2.2. Doelstellingen

De vraag naar doelstellingen van toezicht is niet eenvoudig te beantwoorden: er is heel weinig geschreven over deze vraag. En als er al over geschreven is dan betreft het veelal intrigerende maar persoonlijke visies: ‘*De grondtoon van toezicht idealisme. Het wil immers een ideaalbeeld realiseren*’²⁵ of sterk ééndimensionale beschouwingen vanuit een eigen perspectief²⁶. Toezicht is geen doel op zichzelf: het is een instrument dat andere, grotere of hogere waarden beoogt te bereiken. Zo stelt De Nederlandsche Bank zich tot doel om een stabiel financieel systeem te borgen en haar toezichtinstrumentarium is daarbij één van de behulpzame onderdelen. Wetgeving, financiën en advies zijn andere categorieën van instrumenten die daarbij van belang zijn. In het kader van de strafvordering lijkt de doelstelling van toezicht gelegen in het op de beste manier handhaven van de rechtsorde. Men kan ook stellen dat het tot doel heeft (het beleid van de overheid te ondersteunen) om tot een eerlijke en doelmatige procesvoering te komen, volgens normen van de rechtstaat en de (internationale) relevante normering daarbij. De uiteindelijke waardering of doelstelling is afhankelijk van ieders vertrekpunt en dus subjectiever dan het in eerste oogopslag lijkt. Al gaat hierbij het om verschillende dimensies van publieke waarde, het toezicht is voor beide benaderingen daarbij een instrument.²⁷

Het toezicht heeft binnen de instrumentele benadering echter zelf wel – instrumentele - doelstellingen. Een goede beschouwing hierover is tevergeefs gezocht. Wel kan er een compilatie van elementen worden gegeven:

- a. Borgen van democratische *legitimatie* van een stelsel of van een orgaan. Organen of diensten hebben zelfstandige ruimte om te handelen, binnen het kader van de wetgeving. Toezicht voorziet hierbij in het inzicht en ondersteunt de correctieve mogelijkheden van – uiteindelijk – de wetgever zelf. Zolang de wetgever geen wijzigingen in het stelsel of de bevoegdheden van het orgaan aanbrengt is het gelegitimeerd.
- b. In het verlengde van de legitimatie van het stelsel en het handelende orgaan, geldt dat toezicht tot doel heeft dat het betreffende orgaan *in overeenstemming handelt* met de wet en het algemeen belang, veelal gedefinieerd als het belang van de toezichthoudende en hogere bestuurslagen.²⁸
- c. Toezicht creëert *inzicht* in de normen van goed bestuur. Het toezicht expliciteert normen van goede strafvordering waaraan de toezichthoudende organen en personen toetsen. Hiermee wordt publiekelijk inzichtelijk gemaakt volgens welke normen de uitvoering van het proces moet geschieden. Ook hier is sprake van een normerend waardendebat.²⁹
- d. Met het hiervoor genoemde normatieve inzicht, *beïnvloedt* de toezichthouder het handelen van de onder toezicht gestelde persoon of instantie. Soms informeel, maar meestal via vormen

²⁴ Zie bijvoorbeeld Ambtelijke Commissie Toezicht (1999), *Eindrapport Vertrouwen in Onafhankelijkheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 27 september 1999.

²⁵ Th. Kockelkoren, Toezicht als beroep, Gentian Publishing 2016, p. 15.

²⁶ Bijvoorbeeld: S.E. Zijlstra, Bestuurlijk Organisatierecht, Kluwer Deventer 2009, p. 143 waar de bestuursrechtelijke doelstellingen worden genoemd of de Ambtelijke Commissie Toezicht, Den Haag 2000, p. 13 waar interbestuurlijk toezicht wordt geplaatst in de het kader van de emancipatie van de burger.

²⁷ S. Douglas en M. Noordegraaf, Toezicht op publieke waardecreatie, in: H. den Uijl en T. van Zonneveld, Zorg voor toezicht, de maatschappelijke betekenis van governance in de zorg, Mediawerf Amsterdam, 2015, p. 57 e.v.

²⁸ R.J.N. Schlössles en S.E. Zijlstra, Bestuursrecht in de sociale rechtstaat (de haan/drupsteen/fernhout), 6^e geheel herziene druk, Kluwer Deventer 2010, p. 670.

²⁹ B. Steenhuisen en H. Van der Voort, Toezicht en waarden, in: F.J.H. Mertens, E.R. Muller en H.B. Winter, Toezicht, Inspecties en autoriteiten in Nederland, Wolters Kluwer Deventer, 2015, p. 109 e.v.

van jurisprudentie en beleidsregels, politieke oordelen of op andere wijze vindt beïnvloeding plaats.

- e. Toezicht voorziet in ‘checks and balances’ een verdeling van bevoegdheden om een eventuele *machtsconcentratie te voorkomen*: bepaalde besluiten worden niet uitsluitend aan één actor toegekend. Hoger beroep, aanwijzingen en normering (bijvoorbeeld de geweldsinstructie) zijn daarvan voorbeelden. Deze bevoegdheden worden aan de eerstverantwoordelijke actor onthouden: overleg en afstemming met een hoger orgaan is nodig of revisie van de besluiten staat open.
- f. *Verzamelen van kennis* omtrent de werking van stelsels in de praktijk. Het gaat om kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid (effectiviteit) alsook de borging van persoonlijke vrijheden of rechten van individuen ten opzichte van gezag. Wetgeving en praktijk beïnvloeden elkaar voortdurend: toezicht voorziet in een deel van de inzichten waardoor wetgever kan toetsen of het stelsel als geheel de geboogde uitkomsten genereert.
- g. Toezicht bevordert ook de *doelmatigheid* van het handelen van organen. Immers, indien de uitvoering zich aan de normen houdt worden deze geacht doelmatig te zijn. Toezicht bevat vaak oordelen over de juiste wijze van aanwending van publieke middelen. We willen dat toezicht bovendien effectief is.³⁰
- h. Eenzelfde doelstelling kan zijn het *bevorderen van kwaliteit*. De Inspectie van het Onderwijs heeft expliciet tot doel om door middel van toezicht de kwaliteit van het onderwijs te stimuleren (artikel 3, lid 2 onder a. Wet Onderwijs Toezicht).

2.2.3. Definiëring

In dit onderzoek werd de definitie van de Commissie Holtslag (1998)³¹ als uitgangspunt genomen. Deze stelt: ‘*Toezicht betreft het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren*’³². Deze algemene definitie vormt een goed vertrekpunt, al wordt direct opgemerkt dat er een grote diversiteit bestaat in opvattingen, aanpak en effect van toezichthouders³³. Deze definitie lijkt enigszins gedateerd, maar geeft in een meer explorerend onderzoek als het onderhavige de juiste ruimte om de vraagstelling te onderzoeken. De definitie voor de vraagstelling wordt in dit onderzoek nader uitgewerkt (zie hierna onderscheid tussen sanctioneren en andere toezichtshandelingen). De definitie van de Commissie Holtslag vormt echter nog steeds het uitgangspunt van het denken over toezicht³⁴. De definitie geeft veel vrijheid omdat met name de term *interventies* niet werd gedefinieerd. Indien men de term interventies definieert in bestuursrechtelijke termen, is bestaat het toezichtinstrumentarium uit een breed systeem van bevoegdheden van verschillende instanties in relatie tot een bepaalde actor³⁵. Dit in tegenstelling tot een meer juridische definiëring van interventies, waarbij er dan sprake is van een gesloten systeem van toezicht: enkel wanneer in de wet een instantie expliciet een interventiemogelijkheid heeft, wordt deze instantie als

³⁰ P. Welp, M. Bokhorst en P. de Goede, Effecten en evaluatie van toezicht, in: F.J.H. Mertens, E.R. Muller en H.B. Winter, Toezicht, Inspecties en autoriteiten in Nederland, Wolters Kluwer Deventer, 2015, p. 87 e.v.

³¹ J. de Ridder, in Leemans e.a. *Beleidsvoering door toezicht*, 1988, Samsom.

³² Rapportage van de commissie Holtslag aan de minister van Binnenlandse Zaken, “De ministeriele verantwoordelijkheid ondersteund”, Den Haag 1 juli 1998.

³³ P. Welp, M. Bokhorst en P. de Goede, *Effecten en evaluatie van toezicht*, in: F.H.H. Mertens e.a. (red.), Toezicht, Wolters Kluwer 2015, p. 87 e.v.

³⁴ F. Mertens, Inspecteren, toezicht door inspecties, SDU Uitgevers 2011, p. 23. D. Ruimschotel, *Goed Toezicht*, Mediawerf 2014.

³⁵ Zie o.a. H.B. Winter, Toezicht in het Nederlandse Bestuursrecht in: F. Mertens, E.R. Muller en H.B. Winter (red.) Toezicht, Wolters Kluwer, Deventer 2015. P 29 e.v.

toezichthouder aangeduid.³⁶ Onderzoek zou dan slechts zeer beperkt nodig zijn, en zich beperken tot het juridisch in kaart brengen van dit systeem.

Een bredere benadering, zoals voor dit onderzoek wordt voorgesteld, levert andere beelden op. Toezicht vindt immers altijd plaats in een context.³⁷

1. Toezicht gaat altijd over het handelen van anderen. Toezicht op het eigen handelen is hooguit reflectief en 'zelftoezicht' is feitelijk non-existent. Toezicht staat als het ware niet in de schoenen van de uitvoerder;
2. Het gaat altijd om een bescherming van wettelijke normen: toezicht heeft tot doel om te waken over gedrag dat door de wet wordt voorgeschreven;
3. Toezicht creëert geen nieuwe belangen of waarden: het is derhalve conserverend of conservatief van aard;
4. Geen toezicht leidt tot blinde uitvoering: confrontatie van het handelen met normering ontbreekt;
5. Toezicht is door anderen/derden aangewezen met een te hanteren normenstelsel. Dat normenstelsel is in de publieke sector gebaseerd op regelgeving. Met andere woorden, er is steeds een wettelijke basis voor het toezicht vanwege publieke actoren.

In dit onderzoek gebruiken we de drie elementen uit deze definitie. Ten aanzien van het *eerste element* (*informatie inwinnen*) geldt dat alle informatie ten aanzien van strafvorderlijk optreden in beginsel *openbaar* is of ten minste aan publieke toezichthouders beschikbaar moet zijn. Immers, de praktische doorwerking van artikel 68 Grondwet waarin de nauwelijks begrensde informatieplicht van de regering jegens de Staten-Generaal is geregeld, betekent dat binnen de publieke dienst een plicht op informatievertrekking bestaat aan de regering om deze verplichting naar het parlement te voldoen³⁸. Ten aanzien van publieke toezichthouders is dit veelal in specifieke wetgeving geregeld. Voor zover dit in het verleden niet geregeld of geaccepteerd was, voorziet nieuwe wetgeving hierin. Zo geeft bijvoorbeeld de aanpassing Wet toezicht beleggingsinstellingen e.a. in verband met onderzoek toereikendheid en uitvoering van deze wetgeving een vrijwel ongeclausuleerd recht op informatie van verzekeraars, banken en de verzekeringskamer jegens de toezichthouders of de regering.³⁹ Ook voor organisaties die niet expliciet in de wet als toezichthouders worden aangeduid, geldt evenzeer dat alle informatie ten aanzien van strafvorderlijk optreden in beginsel openbaar is.

Het *tweede element* -het element '*beoordelen of evalueren*'- is evenmin problematisch, gezien het feitelijk helder is wanneer een orgaan zich een oordeel kan vormen omtrent besluiten van een ander orgaan. Dit oordeel komt tot uiting in een opinie, een advies, een beslissing, dus in het algemeen uit een communicatie door het beoordelende orgaan. Indien door deze communicatie een bevoegdheid zou overtreden worden, dan zou dit terug moeten kunnen gevonden worden in de beschikbare documentatie.

De verduidelijking van de conceptualisatie in dit onderzoek betreft met name het *derde element*: het recht om te *intervenieren*. Interventies vinden plaats zowel op grond van een wettelijke of formele bevoegdheid enerzijds als ook door middel van informele beïnvloeding anderzijds. De definitie van de

³⁶ G.D. Minderman, *Vier vuistregels voor adequaat toezicht binnen de publieke sector*, TPC, SDU Uitgevers december 2003, p. 5 – 9.

³⁷ D. Ruimschotel (2014), *Goed Toezicht*, Mediawerf, p 6.

³⁸ Vergelijk ook in deze: H.R.B.M. Kummeling e.a. *Verkenningen van verantwoordelijkheid*, WEJ Tjeenk Willink Deventer 1999, p. 16 e.v.

³⁹ Nederlands Staatsblad, 1999, nr. 342, Wet van 2 juli 1999 tot aanpassing van de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en de Wet toezicht natura-uitvaartverzekeringsbedrijf in verband met het mogelijk maken van onderzoek naar de toereikendheid van deze wetgeving of van de wijze waarop de toezichthouders deze wetgeving uitvoeren of hebben uitgevoerd.

derde eigenschap '*interventie*' wordt in dit onderzoek dan ook ruimer beschouwd dan de juridische bevoegdheid door ook informele vormen van beïnvloeding mee te nemen in het toezichtbegrip. Veel praktische handelingen (overleg, waarschuwingsbrief, etc.) preluderen immers op een later zorgvuldig gebruik van formele of juridische toezichthandelingen.

De drieslag van Holtslag (informatie – beoordeling/evaluatie – interventie) verschaft een duidelijke invulling van het begrip toezicht, die voor elke organisatie en dienst die wordt besproken kan worden bekeken. De term toezicht wordt afgebakend naar drie modaliteiten (kerncompetenties), die allen aanwezig moeten zijn om van toezicht te kunnen spreken, namelijk:

1. Informatie inwinnen
2. Beoordelen - Evalueren
3. Interventiemacht

Concluderend wordt gesteld dat informatierecht en beoordelingsrecht een gegeven is. Het interventierecht wordt breed gedefinieerd. Zo 'intervenieren' de media en de wetenschap door de indirecte invloed die zij uitoefenen, ook al is die invloed nooit rechtstreeks in de besluitvorming zichtbaar. In dezelfde zin geldt de rol van de Nationale ombudsman: er bestaat ten aanzien van zijn rol een expliciet informatierecht en een expliciet recht tot beoordeling, maar zijn conclusies gelden als *adviezen* en niet als straffen, correcties of vervangende besluiten. Hieruit blijkt duidelijk het verschil tussen het recht tot interventie en het recht tot sanctionering. De Ombudsman heeft, ons voorbeeld volgend, wel het recht tot intervenieren maar niet het recht tot sanctioneren. Niettemin hebben uitspraken en rapportages van de Nationale ombudsman wel degelijk invloed op de besluitvorming en dragen derhalve bij aan het toezicht op het strafvorderlijk optreden, en eventueel op het sanctioneren van handelingen indien noodzakelijk.

Ten aanzien van informatierechten wordt deze drieslag geacht volledig aanwezig te zijn als het gaat om het optreden van strafvorderlijke partijen (politie, Openbaar Ministerie en eventueel rechterlijke macht). Hetzelfde geldt voor beoordelingsbevoegdheden, althans in de praktijk. De enige daadwerkelijke oprekking betreft het juridische begrip van *interventierechten* (daadwerkelijke bevoegdheden tot goedkeuren of ingrijpen) vanwege het feit dat het onderzoek expliciet ook een oriëntatie wil zijn op de impact van partijen die weliswaar geen formele interventierechten hebben, maar die wel van belang zouden kunnen zijn. Instanties die niet direct een sanctionerende bevoegdheid hebben, hebben soms wel invloed op de besluitvorming en dragen derhalve bij aan het toezicht op het strafvorderlijk optreden, en eventueel op het sanctioneren van handelingen indien noodzakelijk. In dit rapport wordt geen expliciet onderscheid gemaakt tussen interventie en sanctie (deze laatste wordt volgens de definitie in interventie begrepen).

2.2.4. Voorwaarden voor toezicht

2.2.4.1. Algemeen

Uit voorgaande doelstellingen en definiëring van toezicht kunnen een aantal voorwaarden voor toezicht worden afgeleid die de analyse kunnen aanscherpen.

Toezicht moet aan volgende vijf voorwaarden voldoen:

1. Vereiste van herkenbaarheid, in principe door de schriftelijkheid van de handeling;
2. Vereiste van transparantie en motivatie;
3. Vereiste dat alle relevante besluiten onder toezicht staan;
4. Vereiste dat toezicht wordt gehouden door een ander orgaan dan het uitvoerende orgaan;
5. Vereiste dat de toezichthouder invloed kan uitoefenen op het uitvoerende orgaan.

In eerste instantie (a) moet er sprake zijn van een *herkenbaar* handelen, veelal tot uiting komend in een schriftelijk stuk. Verslaglegging of verbalisering is daarvan een belangrijk voorbeeld. Handelen wordt door schriftelijkheid gedefinieerd en herkenbaar. Dit geldt zeker voor ingrijpende besluiten of handelingen. Er is uiteraard ook een categorie van (feitelijke) handelingen die niet schriftelijk vastgelegd worden en toch ingrijpend zijn. Soms is dan sprake van een te repareren lacune in de handeling, soms is het handelen dermate feitelijk dat geen vastlegging mogelijk is. Een voorbeeld van het laatste is imponerend gedrag.

Als tweede element (b) geldt de vereiste van voldoende informatievoorziening, de *transparantie*. Is er voldoende informatie om een oordeel te kunnen vellen? Zonder informatie geen oordeel, zonder voldoende informatie geen afgewogen oordeel van de toezichthouder. Inzicht in de omstandigheden, de context, de bedoelingen van het uitvoerende orgaan is essentieel. Dit element betreft ook de *motivatie* van het besluit. Het besluit geeft de volledigheid, de kwaliteit en de doelmatigheid van het besluit aan, in de meest exacte bewoordingen.

Het derde element (c) betreft het vereiste dat *alle relevante besluiten onder toezicht* staan: geen macht van de uitvoerder zonder tegenmacht van de toezichthouder. Geen besluit zonder toezicht, tenzij er goede redenen voor zijn om het toezicht daarvoor uit te zonderen. In het strafvorderingsrecht zijn veel besluiten naar hun aard ingrijpend en dient het toezicht zich derhalve op een breed scala van besluiten te richten.

Toezicht moet, en dit is de (d) vierde vereiste, bij voorkeur worden gehouden door *een ander orgaan* dan de uitvoerende organisatie⁴⁰. Zelfreflectie of zelfevaluatie kan zeer nuttig zijn, maar dit betreft geen toezicht. Overigens dient toezicht niet altijd *onafhankelijk* te zijn: toezicht kan plaatsvinden vanuit een bepaald belang of perspectief. Zo heeft de commissie-P een politieke invalshoek en de ombudsman een burgerbelang te behartigen. Ook de eenheid van de rechtspraak is in zichzelf geen neutraal belang. Aan de vereiste dat een ander orgaan toezicht houdt kan men ook de vereiste van *activiteit* koppelen: de toezichthouder – op enige afstand – moet zich actief opstellen in haar toezichthoudende taak.

De laatste vereiste (e) namelijk dat de toezichthouder invloed kan uitoefenen op het uitvoerende orgaan betreft de mogelijkheid dat de toezichthouder niet alleen toeziet op het genomen besluit van de onder toezicht staande organen maar ook, al dan niet met regelgeving, *invloed* kan uitoefenen op de handelwijze of besluitvorming voor de toekomst, teneinde de eenheid van toepassing van bevoegdheden te bevorderen. Anders gezegd: het toezicht moet ertoe doen. Toezicht waaraan men zich kan onttrekken is niet sterk genoeg als de besluiten ingrijpend zijn.

In een volgende paragraaf worden deze voorwaarden toegepast op het strafvorderlijk overheidsoptreden.

2.2.4.2. Voorwaarden binnen strafvorderlijk overheidsoptreden

Voor het uitoefenen van toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden dient aan een aantal specifieke voorwaarden te worden voldaan. Ten eerste moet het toezichthoudend orgaan *inzicht* kunnen krijgen in *hoe* er is gehandeld door de instanties met als taak strafvorderlijk optreden. Daartoe zijn (a) *verslaglegging* over strafvorderlijke activiteiten en het actief afleggen van verantwoording door de betreffende instanties van groot belang. Daarnaast is van belang dat de toetsende instanties,

⁴⁰ In het geval van intern hiërarchisch toezicht, wordt het toezicht wel gehouden voor de eigen instantie binnen de strafrechtelijke keten, zoals openbaar ministerie op politie maar dat zijn in principe ook andere instanties. Collegiaal overleg binnen de eigen instantie is uiteraard ook een vorm van (intern) toezicht.

waaronder de feitenrechter (b) hun taak *actief* en *zorgvuldig* uitoefenen. Aan deze twee voorwaarden (a en b) wordt hieronder na elkaar aandacht besteed.

(a) Verslaglegging over strafvorderlijk optreden

Het Nederlandse strafproces heeft een sterk schriftelijk karakter. De strafrechter beoordeelt het tenlastegelegde feit voor een belangrijk deel op basis van het schriftelijk dossier. Getuigen worden in Nederland niet vaak op zitting gehoord. De meeste deskundigen schrijven hun rapport vóór de zitting en zij worden in de meeste zaken niet ter zitting gehoord. Het zogenoemde ‘onmiddellijkheids-beginsel’, het principe dat het bewijs in zijn meest oorspronkelijke vorm op de zitting moet worden gepresenteerd aan de rechter, wordt in Nederland, in vergelijking met de meeste andere landen, op gebrekkige wijze nageleefd.⁴¹ Toetsingsmogelijkheden die er zijn om op een – openbare – zitting het bewijs in zijn meest oorspronkelijke vorm te onderzoeken zijn dus weliswaar beschikbaar, maar zij worden weinig gebruikt.

Inmiddels wordt op steeds grotere schaal gebruik gemaakt van (auditieve en audiovisuele) opnamen van verhoren. Deze ontwikkeling dringt de schriftelijkheid van het proces weer enigszins terug. Beeld en geluid verschaffen betere controle- en toetsingsmogelijkheden tijdens het strafproces en maken adequater toezicht mogelijk dan een schriftelijke verslaglegging. Het gebruik van beeld en geluid in het strafproces blijkt echter nog minimaal te zijn.⁴²

Onderzoek naar processen-verbaal van verdachtenverhoren laat zien dat deze het verhoor meestal niet volledig en adequaat weergeven. Zij vatten het verhoor sterk samen. Processen-verbaal geven in veel gevallen een vertekend beeld van het verhoor: de verdachte komt anders, namelijk veel coöperatiever, over. Conflicten, pressie door de verhorende ambtenaren, en confrontaties worden niet altijd goed weergegeven in het proces-verbaal. Voor het uitoefenen van een adequaat toezicht op strafvorderlijk optreden is dit een belangrijke omissie.

Een andere ontwikkeling die in dit verband vermelding verdient, is dat een toenemend aantal zaken buiten de rechter om wordt afgedaan, onder meer als gevolg van de strafbeschikking en de verschuiving naar bestuursrechtelijke afdoeningen.⁴³ Een dergelijke procedure betekent dat er, in de meeste gevallen, geen onafhankelijke rechter is die oordeelt over de vragen van de artikelen 348 en 350 Sv., kort gezegd de schuld en de strafoplegging. Bovendien zijn afdoeningen zoals de strafbeschikking niet openbaar. De verslaglegging erover is kort en (vrijwel) niet toegankelijk voor publiek en pers. De zittingen en de uitspraken zijn niet openbaar; uitspraken gedaan tijdens de procedure ZSM worden niet gepubliceerd. Er zijn geen openbare zittingen waar publiek en pers kunnen waarnemen hoe de procedure verloopt en of de waarborgen in acht worden genomen. Bepaalde toetsingsmogelijkheden die er wél zijn bij strafzaken die via de ‘reguliere’ procedure, mét een openbare zitting, zijn er niet bij de strafbeschikking.⁴⁴

⁴¹ Dit principe is nergens in de wet als zodanig neergelegd, maar kan er wel uit worden afgeleid. Zie M.J. Dubelaar, *Betrouwbaar bewijs. Totstandkoming en waardering van strafrechtelijke getuigenverklaringen in perspectief*. Deventer: Kluwer, 2014; M. Malsch, R. Kranendonk, J. de Keijser, H. Elffers, M. Komter & M. de Boer, *Kijken, luisteren, lezen. De invloed van beeld, geluid en schrift op het oordeel over verdachtenverhoren*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap, 2015.

⁴² Zie Malsch et al., 2015, a.w.

⁴³ Zie hierover Malsch, M. & Nijboer, J.F. (2005). *De zichtbaarheid van het recht. Openbaarheid van de strafrechtspleging*. Deventer: Kluwer; Malsch, M. (2013). Een transparanter rechtssysteem in Nederland? Mogelijkheden en onmogelijkheden van meer openbaarheid. In D. Broeders, J.E.J. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, M. Bokhorst & M. Sax (eds.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak* (p. 265-296). Amsterdam: Amsterdam University Press.

⁴⁴ Ibidem.

Het Nederlandse strafrechtssysteem gaat in het verschuiven van de afdoening van strafzaken naar Openbaar Ministerie en politie verder dan de meeste andere landen.⁴⁵ De combinatie van het groeiende aantal zaken dat buiten de rechter om wordt afgedaan en de onvolledigheid en soms vertekende beeld van processen-verbaal, maakt dat werkelijke toetsingsmogelijkheden voor de rechter van de zaak aan de hand van het dossier dat deze voor zich krijgt, beperkt zijn.⁴⁶

(b) Actief toezicht door de feitenrechter

Gebreken in het vooronderzoek, zoals gebrekkige processen-verbaal, kunnen worden gecompenseerd door een actieve rechter die zelf het voorliggende bewijs goed onderzoekt en waar nodig extra onderzoek beveelt. Volgens Dubelaar en Ten Voorde is op het punt van de waarheidsvinding de rechter nog niet actief genoeg.⁴⁷ Eigen onderzoek in de vorm van het zelf bekijken van belastend bewijsmateriaal of het bevragen van getuigen en deskundigen blijft veelal achterwege. De rechter maakt ook niet veel gebruik van de bevoegdheid om ambtshalve onderzoek te bevelen. Denkbaar zou zijn dat een deel van de taak van de feitenrechter eerder al wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld door een rechter-commissaris of een (actiever) Openbaar Ministerie of verdediging. Wel komt de zaak in volle omvang op de zitting ter sprake, dus als pas op dat moment blijkt van bepaalde vormfouten, dan moeten deze ook op dat moment kunnen worden hersteld. Dat is het moment waarop een actievere rechter gewenst is, aldus Dubelaar en Ten Voorde.

Het volgend hoofdstuk bespreekt de in dit onderzoek gehanteerde methodologie.

⁴⁵ Zwitserland maakt eveneens op grote schaal gebruik van de strafbeschikking. Zie hierover Capus, N., Stoll, M. & Vieth, M. (2013). *Protokolle von Vernehmungen im Vergleich un Rezeptionswirkungen in Strafverfahren*. Zie ook: Malsch, M. (2013). Waardoor laat de rechter zich overtuigen? De rol van onmiddellijkheid bij het bewijs. *Cahiers Politiestudies*, 3, 263-278.

⁴⁶ Zie voor een zaak waar dit mede heeft bijgedragen aan een onjuiste vaststelling van de schuld: Posthumus, F. (2005). *Evaluatieonderzoek in de Schiedammer Parkmoord*. Den Haag: College van Procureurs-Generaal. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2005/09/13/evaluatieonderzoek-in-de-schiedammer-parkmoord-rapport-posthumus.html>

⁴⁷ M. Dubelaar & J. ten Voorde, Toekomst voor de actieve zittingsrechter? Expertise en Recht, 2016, 1, p. 4-11.

Hoofdstuk 3: Methodologische uitgangspunten

Dit onderzoek betreft een exploratief kwalitatief onderzoek met multiple case study design⁴⁸ (Yin, 2013). Twee cases (Nederland en België) worden zowel in de diepte bestudeerd als met elkaar vergeleken. Om de interne validiteit zo goed mogelijk te borgen, wordt een triangulatie van methoden gehanteerd, waarbij de verschillende vormen van toezicht in de strafvorderlijke keten worden onderworpen aan een diepgaande kwalitatieve analyse. Het ligt niet in de bedoeling van dit onderzoek te generaliseren (externe validiteit) of uitspraken te doen over de ganse populatie aan actoren van strafvorderlijk overheidsoptreden.

3.1. Triangulatie van methoden

Om te komen tot de hoofdstukken 4 (Nederland) en 5 (België) werd een studie gemaakt van het Wetboek van Strafvordering enerzijds en van literatuur anderzijds (documentanalyse en desk top research). Tevens werd aan de hand van desk top research voor Nederland voorbeelden van recente rechtspraak (vanaf 2015) in kaart gebracht, opgedeeld in de vier verschillende sancties die kunnen volgen op de constatering van een vormverzuim (zie bijlage 1).

Teneinde het tweede deel van de onderzoeksvraag te beantwoorden (lacunes, praktijk) werden bijkomend praktijkervaringen van de verschillende toezichthoudende diensten en de verschillende toezichthouders in kaart gebracht via diepte-interviews. Zo werden meer dan veertig face-to-face interviews afgenomen met ervaren praktijkexperts in Nederland en in België. Ten slotte werden de meest in het oog springende resultaten van zowel de desk top research als de interviews in stellingen gegoten die werden voorgelegd aan de respondenten in een Rondetafelgesprek. Om een gezamenlijke discussie mogelijk te maken tussen de verschillende toezichthoudende diensten en de actoren van strafvorderlijk overheidsoptreden werd er een Rondetafelgesprek georganiseerd in Antwerpen. Er namen zowel Nederlandse als Belgische praktijkexperts deel aan het gesprek. Omwille van de objectiviteit werd het voorzitterschap van deze Ronde tafel waargenomen door Henk Elffers, hoogleraar verbonden aan de VU Amsterdam (extern de onderzoekers). De stellingen werden kort door de onderzoekers ingeleid. De discussie werd volledig getranscribeerd, op basis waarvan een verslag werd gemaakt, dat de lezer terugvindt in hoofdstuk 6.

3.2. De interviews

3.2.1. Inleiding

Omdat de interviews de hoofdmoot betekenen in het empirisch onderzoek, wordt deze methode in detail toegelicht. In dit onderzoek werden uitsluitend experts bevraagd (hetgeen het “elite-interview” wordt genoemd⁴⁹) met kennis van zaken over het onderzoeksonderwerp (de *purposive* sampling techniek genoemd, Yin, 2005). De respondenten zijn allen deskundige professionals die, mede vanuit hun aanzienlijke ervaring, een goed inzicht hebben in de werking van het toezicht, de knelpunten en mogelijke oplossingen. Met elke respondent werd een *face-to-face* interview gehouden, waarbij de plaats van interview wordt weergegeven in de overzichtslijst (bijlage 3). De interviews verliepen semigestructureerd (zie vragenlijst bijlage 2), wat betekent dat elke respondent vrij was om aanvullende informatie, nuttig voor dit onderzoek, aan te brengen.

⁴⁸ Yin, R.K. (2013) *Case study research: design and methods*, Sage: London.

⁴⁹ Aberbach, N.D. & Rockman, B.A. (2016) ‘Interviewing elites: key questions for research design’, in Cormaic, A.M. (2016) *Modes of politicization in the Irish civil service* (pp 7-16) Springer International Publishing and Aberbach, N.D. & Rockman, B.A. ‘Conducting and coding elite interviews’ *Political Science and Politics*, 35 (4), 673-676.

De interviews met experts uit het werkveld zijn vooral bedoeld om de eigen dienst waarbinnen de respondenten hun taak van toezicht uitoefenen in de praktijk te leren kennen. De omschrijving die het wettelijk kader voorziet voor de toezichthoudende actor of dienst wordt immers op een praktijk-eigen wijze ingevuld op de werkvloer. Zo werd bijvoorbeeld bijkomende informatie verschaft over het concrete reilen en zeilen van toezicht in de praktijk, de samenwerking tussen de ketenactoren of over belangrijke beheersprocessen van invloed op de kwaliteit van het toezicht in de betreffende organisatie. Ook gaven de respondenten impressies van hun perceptie van andere toezichtdiensten dan de eigen dienst of organisaties, percepties die in dit rapport als voorzichtige graadmeter kunnen worden beschouwd voor effectiviteit.

Zoals geschetst is de externe validiteit in dit onderzoek laag en was generalisatie geen doelstelling. Wel betekenen de interviews een kwalitatieve verdieping van context en ervaringen met betrekking tot het onderzoeksonderwerp. De groep respondenten kan niet representatief beschouwd worden voor alle toezichthouders van strafvorderlijk overheidsoptreden, noch in Nederland noch in België. De respondenten werden bewust uitgekozen omwille van hun expertise (dus geen random steekproef of snow ball methode). Er kan veel waarde aan hun stellingen en uitspraken worden gehecht en deze geven sterke indicaties voor de problemen die zich met het toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden kunnen voordoen. De gehouden interviews geven belangrijke indicaties over het functioneren van diverse vormen van toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden, en de lacunes daarin, en de gekozen onderzoeksmethoden voldoen daarom volledig aan het doel van het onderzoek. In vervolgonderzoek kunnen de aandachtspunten die uit deze eerste verkenning naar voren worden gebracht, op meer systematische en volledige wijze worden uitgewerkt, en kan eventueel gestreefd worden naar externe validiteit, waarbij respondenten middels een random steekproef in de onderzoekspopulatie terechtkomen, wat generalisatie toelaat.

3.2.2. Wie werd geïnterviewd?

In beide landen werden zowel actoren van strafvorderlijk overheidsoptreden zelf als onafhankelijke derden geïnterviewd. In *Nederland* werd de lijst met de te interviewen personen gedeeltelijk aangereikt door het WODC, de Raad voor de rechtspraak en de korpsleiding, en voor een deel werden respondenten bereikt dankzij het persoonlijk netwerk van de onderzoekers. Zo werden een lid van de Hoge Raad (HR), twee raadsheren bij een Gerechtshof, een lid van het College van Procureurs-Generaal, een ervaren senior-Officier van Justitie, een afdelingsvoorzitter bij een rechtbank, een senior-rechter bij een rechtbank, twee strafrechtsadvocaten, de plaatsvervangend korpschef, een eenheidschef, de nationaal coördinator Bureau Veiligheid, Integriteit en Klachten, een medewerker lid van de Inspectie Veiligheid en Justitie en een politiewetenschapper geïnterviewd. Verder werden diverse politie- en Justitie wetenschappers geïnterviewd, lectoren bij de politieacademie, een hoogleraar strafrecht, een hoogleraar bestuursrecht en de Nederlandse ombudsman. Alle respondenten hebben veel ervaring in hun functie en/of in vergelijkbare functies. De interviews duurden één à twee uur en werden meestal op de werkplek van de geïnterviewde afgenomen. Eénmaal heeft een groepsinterview plaatsgevonden met twee respondenten tegelijk; de overige interviews werden steeds aan één respondent afgenomen.

In *België* werden alle respondenten door het eigen netwerk van de onderzoekers aangezocht en bereid gevonden mee te werken. Diverse instanties zowel binnen de strafrechtelijke keten als erbuiten oefenen toezicht uit. Uit elk van deze instanties werden één of twee respondenten in belanghebbende posities met een jarenlange ervaring geïnterviewd. Zo werden in België de volgende personen (functies) geïnterviewd: twee Procureurs-Generaal⁵⁰, de voorzitter van de expertisenetwerken binnen

⁵⁰ Waarbij beiden gedurende afgelopen dertig jaar alle richtlijnen (Omzendbrieven) die de Minister van Justitie in samenspraak met het College van Procureurs-Generaal uitvaardigde in België, schreven en lieten vertalen naar het Frans.

het College van Procureurs-Generaal, een advocaat-generaal bij het Hof van beroep, een voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, een onderzoeksrechter, een eerste voorzitter van het Hof van Beroep, een lokale ombudsvrouw, twee hoogleraren strafrecht, het hoofd van de federale politieraad, de directeur-generaal van de algemene inspectie op de lokale en de federale politie, een raadslid van het Comité P en een strafrechtsadvocaat. Aangezien de opdrachtgever duidelijk was in haar interesse naar ontoelaatbaarheden, onrechtmatig verkregen bewijs en procedurele fouten in de rechtsgang, en het gevolg ervan (nietigheid of strafvermindering) in beide landen verschillen vertoont, werd specifiek naar deze situatie gevraagd. De interviews duurden één à twee uur en werden meestal op de werkplek van de geïnterviewde afgenomen. Tweemaal heeft een groepsinterview plaatsgevonden met twee respondenten tegelijk; de overige interviews werden steeds met één respondent afgenomen.

De volledige lijst van respondenten, data van het interview, plaats en interviewer kan worden teruggevonden in *bijlage 2*.

3.2.3. Wat werd gevraagd?

In *Nederland* gingen de vragen (zie bijlage 3) over die vorm van toezicht die de instantie waar de respondent werkt uitoefent, probleempunten en/of opportuniteiten. Tevens werd de vraag gesteld of de betreffende vorm van toezicht adequaat is en of wijziging/aanvulling noodzakelijk wordt geacht. De onafhankelijke derden werden voornamelijk naar het laatste onderwerp gepeild.

De doelstelling van de interviews was niet om een rechtsvergelijkende analyse te maken, maar om door de bevragingen in België *input* te kunnen leveren bij de knelpunten die konden worden geïdentificeerd in Nederland. Daarom werd in België meer nadruk gelegd op (1) de verschillende toezicht mogelijkheden die de actoren hebben, en (2) vormfouten die al dan niet kunnen leiden tot het uitsluiten van bewijsmateriaal of zelfs tot het nietig verklaren van de rechtsovereenkomst. Gelet op de specifieke expertise die elke respondent bezit over de bevroegde dienst, werden via de interviews belangrijke complementaire kwalitatieve inzichten verkregen over de werking van de dienst, de modaliteit van toezicht en de eventuele aandachtspunten en/of problemen.

In *België* werd in elk interview expliciet aandacht gevraagd voor *elk element* van de toezichtdefinitie uit hoofdstuk 2 (informatie vergaren, beoordelen en interveniëren), waarbij soms een verschil opdook tussen twee vormen van interventie: actief controleren⁵¹ enerzijds en corrigeren (straffen) anderzijds. Tevens werd elke respondent gepolst naar de regeling bij vormfouten, onrechtmatigheden en vormen van plichtverzuim, aangezien dit de directe aanleiding betrof voor dit onderzoek. Het onderscheid tussen formeel en informeel toezicht werd door de onderzoekers rechtstreeks afgeleid uit de juridische bevoegdheden en werd dus niet aan de respondenten gevraagd.

De topics die in België werden bevroegd oriënteren zich naar deze vijf vragen:

1. Hoe ziet het toezicht binnen uw instantie er uit? Hoe krijgt dit praktisch vorm?
2. Heeft uw organisatie de bevoegdheid tot informatie vergaren, beoordelen, interveniëren (en corrigeren of straffen), en hoe werkt dat in de praktijk?
3. Wat zijn knelpunten binnen uw instantie die toezicht belemmeren?
4. Wat zijn opportuniteiten die de toezichtstaak vergemakkelijken?

⁵¹ Waarmee wordt bedoeld dat betrokken dienst zijn leden opdracht geven een verzegeld mandaat te bekijken of een politiecel met een tang open te breken tijdens de controle.

5. Heeft uw organisatie te maken met vormfouten, onrechtmatigheden en vormen van plichtverzuim en hoe wordt daarmee omgegaan?

In België werd minder gepeild naar 'effectiviteit' omdat daarvan bij aanvang van dit onderzoek geen sluitende definitie voorlag. De effectiviteit van de werking werd in België uitsluitend ingekaderd in het uitsluiten of verminderen van (mogelijke) vormfouten, omdat dit de directe aanleiding betrof voor dit onderzoek'.

3.2.4. Verwerking van de interviews

De uitspraken van alle respondenten worden geanonimiseerd weergegeven, aangezien de respondenten ervoor opteerden niet met naam te worden genoemd. Wel wordt hun functie weergegeven, aangezien het belangrijk is om te weten vanuit welke functie een bepaald inzicht wordt aangereikt. Voor *Nederland* maakte de onderzoeker een verslag van het interview dat via e-mail aan de geïnterviewde werd gezonden. De respondenten konden dat verslag wijzigen of aanvullen. Alle respondenten hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De versie die door de geïnterviewde was gefiatteerd, werd gebruikt voor hoofdstuk 4, waarin citaten uit de interviews werden verwerkt. In *België* werden alle interviews integraal op band opgenomen en werden de meeste interviews volledig getranscribeerd. Het was niet nodig interviews of verslagen terug te zenden, alle respondenten vertrouwden op het correct gebruik van het materiaal door de onderzoekers. Deze interviews worden tevens, met behulp van citaten, verwerkt in hoofdstuk 5.

Gepoogd werd in beide hoofdstukken de citaten van de respondenten gestructureerd weer te geven per toezichthoudende dienst of actor. Een volledig sluitende structurering naar de actor van strafvorderlijk overheidsoptreden die ter toezicht staat, was echter niet steeds mogelijk. De respondenten bespraken in hun perceptie en/of duiding van lacunes of kritische aandachtspunten soms meerdere actoren tegelijk zoals de politie en het Openbaar Ministerie. Wel werd steeds gekozen voor de meest sprekende citaten om de empirische resultaten te illustreren. De tapes samen met de uitgetikte interviews en vertrouwelijke documenten verkregen van de respondenten vormden het basismateriaal voor de verwerking en de analyse.

3.3. Rondetafelgesprek

Complementair aan deze methoden werd een Ronde Tafel georganiseerd te Antwerpen op 13 september 2016. De doelstelling van dit gesprek was een inventarisatie te maken van verbeteringen en aanvullingen op het bestaande systeem, die in discussie met de praktijkexperts tot stand kwam. Samen met actoren van strafvorderlijk overheidsoptreden, toezichthoudende diensten, advocaten en hoogleraren is het mogelijk in een Rondetafelgesprek en door discussie te komen tot aanbevelingen over de organisatie van een goed toezicht. Tijdens deze Ronde Tafel werden de volgende acht stellingen voorgelegd aan de deelnemers.

Stelling 1: Een oordeel van de zittingsrechter over de toelaatbaarheid van bewijs biedt *voldoende waarborgen* dat politie en OM secuur omgaan met de bewijsverzameling, zeker gezien de mogelijkheid tot hoger beroep.

Stelling 2: Er zijn te veel toezichtsorganen. Zij rijden elkaar in de wielen en niemand voelt zich écht verantwoordelijk voor goed toezicht.

Stelling 3 In *België* wordt de individuele politieagent "dood gecontroleerd", waardoor elke eigen creativiteit bij opsporing verdwijnt. In *Nederland* wordt de politie nagenoeg niet gesanctioneerd als ze strafvorderlijk over de schreef gaat. Het tweede is nog erger dan het eerste

Stelling 4: Toezicht “van boven” en “van buiten” heeft altijd maar beperkt effect. Veel effectiever is een vorm van *intercollegiaal* toezicht: politie-mensen moeten elkaar beoordelen, officieren/procureurs idem dito, rechters net zo. Dat moet dan wel wettelijk worden voorgeschreven.

Stelling 5: De rechter-commissaris is om een oordeel te vormen over het toelaten van bepaalde opsporingsmethoden, te *afhankelijk* van informatie van politie en Openbaar Ministerie om objectief een oordeel te vormen. Hierdoor wordt de effectiviteit van het toezicht door de rechter-commissaris belemmerd.

Stelling 6: De media zijn *onmisbaar* als toezichthouder op strafvorderlijk kwalijke praktijken, maar hebben netto *geen positieve invloed* op de kwaliteit van de strafrechtspleging.

Stelling 7: Rechtspsychologisch onderzoek heeft de facto meer bijgedragen aan toezicht op kwalijke praktijken dan alle toezicht binnen de strafrechtketen zelf.

Stelling 8: De rechtswetenschap moet zich schamen dat het rechtsbedrijf haar bijdrage niet als toezicht ervaart.

De volledige discussie werd getranscribeerd, enkel met de bedoeling de meest belangrijke bevindingen te verwerken in het eindrapport.

In de volgende hoofdstukken komt eerst de inventarisatie van de toezichtmogelijkheden op strafvorderlijk optreden in Nederland, waarbij een integratie wordt gemaakt van inzichten uit literatuur, documenten en wetteksten en citaten uit de interviews worden weergegeven per actor die besproken wordt.

Hoofdstuk 4: Inventarisatie toezichtmogelijkheden op strafvorderlijk overheidsoptreden in Nederland

Inleiding

Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag hoe het toezicht is geregeld op strafvorderlijk overheidsoptreden in Nederland. Gelet op de opdracht van dit onderzoek ‘een inventaris op te stellen van toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden’ worden ook vormen van toezicht die niet voldoen aan het eerste criterium van toezicht (Holtslag) meegenomen. Het gaat hierbij meer bepaald om de voorwaarde ‘bij toezicht gaat het altijd over het handelen van anderen’. Indien deze definitie scherp afbakenend zou worden gehanteerd, zou het intern toezicht (toezicht georganiseerd binnen politie en Openbaar Ministerie zelf) buiten beschouwing worden gelaten. Omwille van de volledigheid en de kennisvermeerdering die inzicht in ook interne vormen van toezicht tot stand kan brengen, werd geopteerd om ook de interne toezichtsvormen binnen politie en Openbaar Ministerie te bespreken. Telkens wordt er een heel duidelijk onderscheid gemaakt in de structuur of het om *intern* dan wel *extern* toezicht gaat.

De volgende paragrafen behandelen –in volgorde– de relatie ministerie Veiligheid en Justitie - Openbaar Ministerie – politie, het intern en extern toezicht op de politie, het intern en extern toezicht op het Openbaar Ministerie en het toezicht georganiseerd op zowel de politie als op het Openbaar Ministerie (Nationale ombudsman, advocatuur, en andere vormen van toezicht). Zo komen de toezichtsbevoegdheden van de procureur bij de Hoge Raad (art. 122 Wet RO), het toezicht van de rechter op bijzondere opsporingsmethoden, het toezicht van de rechter op vormfouten (art. 359a Sv.), en nog een aantal overige toezichthouders die door respondenten zijn genoemd, aan bod. Ook wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan het toezicht op de strafbeschikking en op ZSM (*Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk*), een procedure waarbij door Openbaar Ministerie, politie, reclassering, slachtofferhulp en Raad voor de Kinderbescherming in een zo vroeg mogelijk stadium gezamenlijk een beslissing wordt genomen over de afdoening van de zaak⁵²

De vraag die in dit hoofdstuk centraal staat, is welke toezichtmogelijkheden er bestaan. In dit hoofdstuk is uitgegaan van de definitie van de begrippen ‘toezicht’ en ‘strafvorderlijk overheidsoptreden’ uit hoofdstuk twee. Het begrip ‘toezicht’ werd binnen de interviews ruim gedefinieerd. Waar mogelijk wordt tevens aangegeven hoe de betreffende toezichtmogelijkheid in de praktijk functioneert. Om dit na te gaan, zijn interviews afgenomen aan een groep ervaren procesdeelnemers. Hun uitspraken over hun ervaringen met en percepties van de toezichthouders zijn in dit hoofdstuk verwerkt bij de gedeeltes die over de betreffende toezichthouder gaan. Niet alle respondenten waren bekend met alle genoemde vormen van toezicht; de interviews beperkten zich derhalve tot die vormen waarover de respondent iets uit eigen kennis of ervaring kon vertellen.

Niet of slechts zijdelings wordt ingegaan op de gewone rechtsmiddelen (verzet, hoger beroep en cassatie).⁵³ De executiefase wordt in dit onderzoek eveneens grotendeels buiten beschouwing gelaten. Hetzelfde geldt voor beklag tegen niet vervolging (art. 12 e.v. Sv.) en de afdoeningen door het parket centrale verwerking Openbaar Ministerie (CVOM).

⁵² Zie <https://www.om.nl/actueel/opportuun/@24445/factsheet-zsm/> voor een beschrijving van ZSM.

⁵³ Rechtsmiddelen bieden kansen op herstel van fouten in de rechtspraak. De verdachte kan zijn standpunten en verweren voorleggen aan de rechter-commissaris, raadkamers en zittingsrechters in rechtbank, gerechtshof en de Hoge Raad. Het stelsel van rechtsmiddelen in formele zin heeft een gesloten karakter, maar in materiële zin niet, aldus J. Loyson, Het gesloten stelsel van rechtsmiddelen in strafzaken. Pleidooi voor een partiële afschaffing. *Nederlands Juristenblad*, 2015, 34, 2357-2363.

Dit hoofdstuk sluit af met een beschouwing over de drie elementen van toezicht uit de definitie (informatie, evaluatie en interventie). Voor elk van de besproken vormen van toezicht wordt aangegeven waar mogelijke lacunes kunnen bestaan bij deze drie genoemde aspecten. Tenslotte de 'voorwaarden voor goed toezicht' uit hoofdstuk twee besproken.

4.1. Relatie ministerie Veiligheid en Justitie - Openbaar Ministerie – politie

Het ministerie van Veiligheid en Justitie (hierna: ministerie van VenJ) is politiek verantwoordelijk voor het functioneren van het Openbaar Ministerie (art. 127 Wet op de Rechterlijke Organisatie (Wet RO)). Het ministerie van Veiligheid en Justitie is ook verantwoordelijk voor de Nationale politie en stelt landelijke beleidsprioriteiten vast. De wetgever heeft echter wel door attributie van bevoegdheden aan leden van het Openbaar Ministerie een zekere afstand tussen de OM-functionarissen en de minister gecreëerd. Het OM is geen onderdeel van het Ministerie, en is zelfstandig ten opzichte van de minister. De laatste is wel volledig politiek verantwoordelijk voor het doen en laten van het OM en heeft daarom de bevoegdheid gekregen eerdergenoemde algemene en bijzonder aanwijzingen te geven betreffende de uitoefening van de taken en bevoegdheden van het OM (art. 127 Wet RO). Het College van procureurs-generaal is op zijn beurt gehouden de Minister de inlichtingen te verstrekken die deze nodig heeft zodat deze ook in staat wordt gesteld zijn verantwoordelijkheid te dragen (art. 129 Wet RO).⁵⁴

Ter zitting, bij het formuleren van een strafeis en het opstellen van een requisitoir is de afstand tussen Officier van Justitie (hierna: OvJ)/advocaat generaal (hierna: AG) en de Minister het meest in het oog springend. De Officier van Justitie kan als reactie op de informatie die tijdens de behandeling van de zaak naar voren komt de strafeis aanpassen. Daarnaast is ook de 'magistratelijkheid' eigen aan de positie van OvJ of AG. Dit duidt erop dat de aanklager niet slechts een voortvarende opsporing nastreeft, maar, tot op zekere hoogte, eveneens de belangen van de verdediging in zijn of haar oordeelsvorming moet betrekken. De OvJ en de AG hebben derhalve een positie die deels de concrete belangen van de zaak overstijgt.

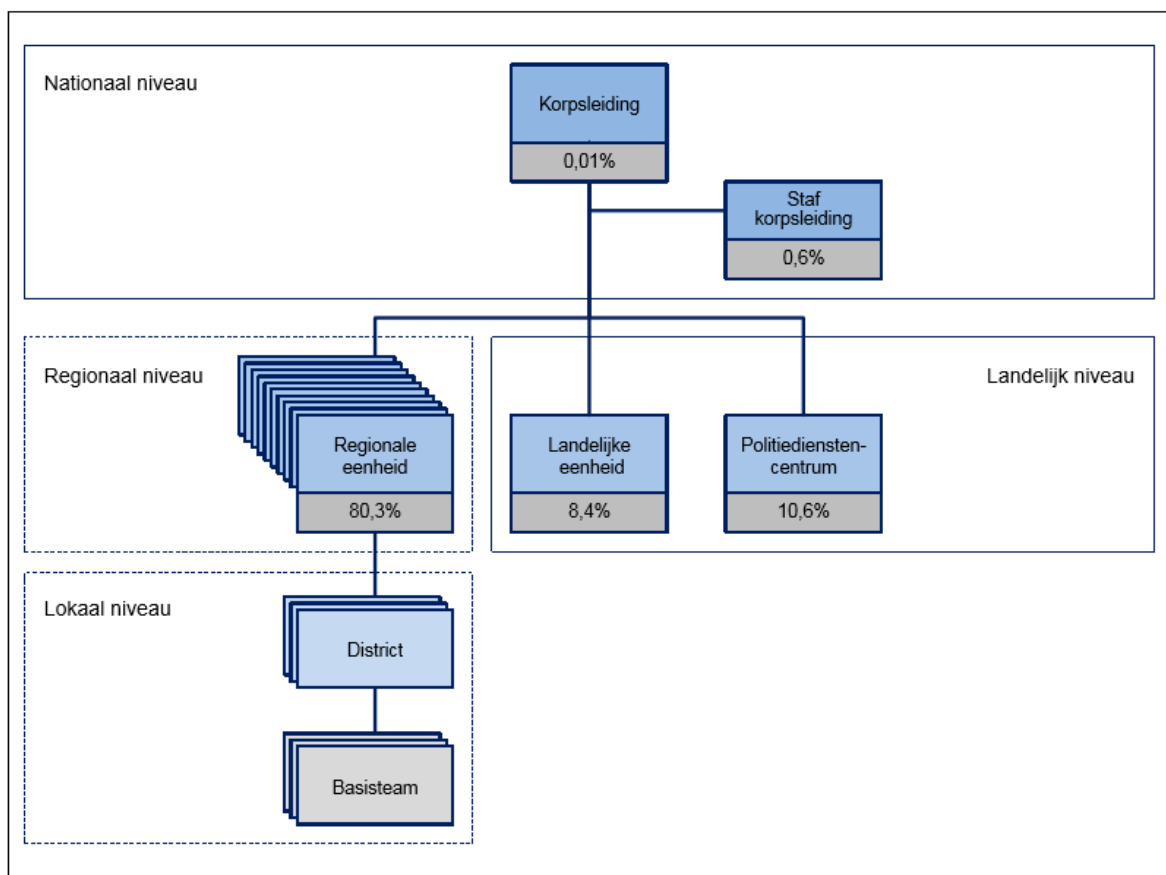
De korpschef heeft de leiding over de nationale politie. De inzet van agenten voor strafrechtelijke handhaving valt onder het gezag van het Openbaar Ministerie. De algemene politietaak staat omschreven in art. 3 Politiewet 2012 en art. 141 Wetboek van Strafvordering. De officieren van justitie staan onder het gezag van de Hoofdofficier van Justitie en via deze onder dat van het College van procureurs-generaal. Daarnaast bestaat ondergeschiktheid van alle leden van het Openbaar Ministerie aan de minister van Veiligheid en Justitie (art. 127 Wet RO). Dit wetsartikel bepaalt tevens dat de minister algemene en bijzondere aanwijzingen kan geven betreffende de uitoefening van de taken en de bevoegdheden van het Openbaar Ministerie. Die aanwijzingsbevoegdheid is naar de letter van de wet onbeperkt.

Samenvattend: het Openbaar Ministerie ressorteert onder de minister van Veiligheid en Justitie, en de politie onder het Openbaar Ministerie en tevens onder de minister. Het College van procureurs-generaal oefent toezicht uit over opsporing door alle instanties die daarmee zijn belast (art. 140 Sv.). Aangenomen kan worden dat de hierboven beschreven gezags- en verantwoordelijkheidsrelaties zekere toezichtsbevoegdheden impliceren.

4.2. Toezicht op de politie

Bij wijze van inleiding wordt het organogram van de Nederlandse politie geschetst. Schematisch weergegeven ziet de Nederland politieorganisatie er, na de reorganisatie in 2012, zo uit:

⁵⁴ Brouwer, H.N (2010). 'Met inachtneming van het opportuniteitsbeginsel': de politiek en de vrije beleidsruimte van het Openbaar Ministerie, *Strafblad*, 2010, 207-216.



Figuur 1: Organisatie en capaciteitsverdeling nationale politie in Nederland

De nieuwe politieorganisatie werkt onder het gezag van het ministerie van Veiligheid en Justitie. De 25 regiokorpsen en de KLPD werden geherstructureerd binnen 10 regionale eenheden (plus een regionale eenheid Nederlandse Antillen, dus 10+1), een landelijke eenheid, een Politiedienstencentrum en de Politieacademie. Verdeeld over de 10 regionale eenheden telt de Nationale Politie 43 districten en 167 basisteams⁵⁵.

Beleid en uitvoering zijn binnen de Nederlandse politie gescheiden. Beleidsvorming is ondergebracht binnen de directies in de staf korpsleiding. Het betreft de directies Operatiën, Human Resource Management, Facility Management, Financiën, Informatievoorziening en Communicatie. De korpsstaf is onder meer verantwoordelijk voor integrale besluitvorming, politiek-bestuurlijke advisering aan de korpsleiding, samenhang in de (beleids-)adviesing en borging en korpscontrol. Tevens ondersteunt de korpsstaf de korpsleiding in haar integrale verantwoordelijkheid. De korpsstaf biedt ondersteuning bij het sturen en coördineren van een korps. De beleidsuitvoering is ondergebracht binnen de *regionale eenheden* zelf, die de ruggengraat vormen van het nieuwe politiebestedel (Vlek & Van Reenen, 2012). De gebieden van de regionale eenheden komen overeen met de nieuwe indeling van de justitiële arrondissementen. Een regionale eenheid bestaat uit: districten, (ondersteunende) diensten zoals de diensten Regionaal Operationeel Centrum (DROC), Regionale Recherche (DRR), Regionale Informatieorganisatie (DRIO), Regionale Operationele Samenwerking (DROS) en Bedrijfsvoering regionale eenheid (DBVRE). Elk *district* bestaat op zijn beurt uit: basisteams, districtsrecherche en een zgn. 'flexteam' (Devroe & Ponsaers, 2014). De taken van de *basisteams* zijn: eerste aanspreekpunt,

⁵⁵ Inrichtingsplan nationale politie, Minister van VenJ, 2012

afhandelen van noodhulp en niet-spoedeisende meldingen onder centrale aansturing van de meldkamer, opsporing gericht op veelvoorkomende criminaliteit, en handhaving (jeugd, huiselijk geweld, evenementen, horeca, geestelijke gezondheidszorg, verkeer, vreemdelingtoezicht, milieu- en executietaken). Basisteams hebben opsporingscapaciteit voor de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit. De districtsrecherche is echter verantwoordelijk voor de aanpak van delicten met een grote impact. Zij levert ondersteuning aan de basisteams (Bruggeman & Ponsaers, 2011).

In navolgende paragrafen wordt eerst het toezicht behandeld dat *intern* de politie is georganiseerd, meer bepaald het intern hiërarchisch toezicht, de Rijksrecherche, de nationale afdeling korpscontrol, het bureau interne onderzoeken en het Bureau Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK), een speciale afdeling binnen de nationale politie. diensten die extern de politie toezicht houden en die in dit onderzoek aan bod komen zijn: de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV), de Inspectie Veiligheid en Justitie en de onafhankelijke klachtencommissie. Binnen de keten zelf wordt het toezicht verder georganiseerd door het Openbaar Ministerie en tenslotte. Al deze diensten worden achtereenvolgens besproken.

I. Intern de politie

In navolgende paragrafen komt het toezicht op de politie dat *intern* de politie wordt georganiseerd, aan bod. Het gaat hierbij om de interne controle binnen de hiërarchie van de politie organisatie zelf, de Rijksrecherche, de nationale afdeling Korpscontrol, het bureau Interne Onderzoeken en tenslotte het bureau Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK).

4.2.1. Interne controle binnen de hiërarchie van de politie organisatie

Binnen het korps zijn heldere sturingslijnen en is duidelijk wie verantwoordelijk is voor de inzet en het optreden van politiemedewerkers en het resultaat daarvan⁵⁶. De politie werkt zo veel mogelijk volgens gestandaardiseerde processen en op basis van kwaliteitscriteria, zonder afbreuk te doen aan de professionele ruimte van de medewerker en het noodzakelijke maatwerk voor specifieke taken⁵⁷. Het intern toezicht op medewerkers wordt voorzien door de leidinggevende.

Onderstaande tabel geeft het aantal leidinggevenden per organisatieonderdeel weer. In Nederland beschikken 916,5 FTE over een leidinggevende positie, waar intern toezicht op de werkzaamheden uiteraard een onderdeel van het takenpakket uitmaakt.

Tabel 1: Aantal leidinggevenden per organisatieonderdeel

Sterkte leidinggevenden	Operationele sterkte (fte)	Niet-operationele sterkte (fte)	Totale sterkte (fte)
Regionale eenheden	732,5	23	755,5
Landelijke eenheid	72	3	75
PDC ⁶		67	67
Korpsstaf en directies		19	19
Totale sterkte leidinggevenden	804,5	112	916,5

We bespreken achtereenvolgens de positie van de leidinggevende die intern toezicht organiseert voor de regionale eenheden, de districten en de basisteams.

⁵⁶ Inrichtingsplan nationale politie, Minister van VenJ, 2012.

⁵⁷ Inrichtingsplan nationale politie, Minister van VenJ, 2012.

Toezicht op het personeel en leiding binnen de *regionale eenheid* berust bij de eenheidsleiding en de eenheidsstaf. De leiding van elke regionale eenheid bestaat uit een eindverantwoordelijke *politiechef* (sectorhoofd) die verantwoording aflegt aan de (nationale) korpsleiding en drie andere leden van de eenheidsleiding. Zij zijn verantwoordelijk voor de totale politiezorg binnen de regionale eenheid (Nuij, 2015), en houden in die zin –binnen het functioneel overleg en de periodieke evaluatiemomenten– intern toezicht op de werking van de personeelsleden onder hun leiding. Indien de politiechef advies nodig heeft voor een bepaald dossier van een medewerker, kan hij/zij zich beroepen op het Bureau Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) (infra). In het oude bestel (1993) waren de regioburgemeesters korpsbeheerders; zij hadden toen de rol van bevoegd gezag en adviseerden de korpschefs. Nu ligt deze taak van toezicht bij de korpschef zelf, waardoor de korpschef ook korpsbeheerder werd.

De leiding van een district ligt bij de *districtchef*⁵⁸. De districtchef is in rechtstreeks contact met de teamchef basisteams en met zijn eigen districtspersoneel, waarover hij de leiding en de verantwoordelijkheid neemt⁵⁹. Het *basisteam* staat onder leiding van een *teamchef*, die het intern toezicht verzekert. In grote(re) teams kan, als plaatsvervanger, een tweede teamchef zijn aangesteld. In de grote(re) basisteams kan ook een operationeel specialist deel uit maken van de teamleiding. De teamchef is het vaste beleidsmatige en operationele aanspreekpunt voor de burgemeester en de Officier van Justitie. In grotere gemeenten(grote steden) met meerdere basisteams, wordt deze rol door de districtschef vervuld (Nuij, 2015).

4.2.2. De Rijksrecherche

De Rijksrecherche onderzoekt overheidsoptreden in de brede zin van het woord, voornamelijk gedrag dat kan duiden op corruptie of ander crimineel gedrag.⁶⁰ Alle gevallen van vuurwapengebruik door politiefunctionarissen met ernstig letsel of de dood tot gevolg worden door de Rijksrecherche onderzocht.⁶¹ Onder het directe gezag en beheer van het College van procureurs-generaal, de landelijke leiding van het OM, verricht de Rijksrecherche met distantie onpartijdig onderzoek. Deze opsporingsdienst telt ongeveer 100 fte en heeft zware opsporingsmiddelen beschikbaar voor waarheidsvinding.

‘De rijksrecherche is een strafrechtelijk onderzoeksinstituut, want ze onderzoeken corruptie. Wij hebben geen eigen anti-corruptiedienst zoals in België’.... ‘De Rijksrecherche doet heel goed werk, maar ze hebben veel te weinig mensen, die worden structureel overvraagd. Ze hebben honderdtwintig man en hun handen vol met wat ze nu moeten doen en ze moeten nu ook internationaal corruptie bestrijden. Ze hebben nu ook een heel circus, openbaar bestuur, burgemeesters screenen, en ook bijzondere inspectiediensten screenen. Omdat ze het zo druk hebben wordt een groot aantal zaken door de VIK’s gedaan. Een burger die overleed bij een aanhouding door zes man, dat soort zaken, dat doet de Rijksrecherche. Rijksrecherche is strafrecht. Als ik als opsporingsambtenaar iemand neerschiet dan onderzoekt de Rijksrecherche dat. Deze dienst is wel een politiedienst en ze worden ook apart genoemd, alleen vallen ze niet onder de korpschef maar onder de Hoofdofficier.’ (Interview Inspectie)

Een groot gedeelte van het toezicht op het feitelijk functioneren, normconformiteit en (eventuele) procedurele fouten van opsporingsambtenaren gebeurt immers door diensten (afdelingen, mechanismen) van de Nationale politie zelf. Zij voeren niet alleen het toezicht uit maar bewerkstellingen actief een normconform optreden voor het verstrekken van richtlijnen, handleiding

⁵⁸ T.Lambooy, (2005) *Integriteitsbeleid van de Nederlandse politie*, Eburon, Delft.

⁵⁹ S.O.Roelink (2004) *Sturing, een spel tussen twee partijen: een onderzoek naar de sturingsrelatie tussen de districtsleiding en de afdelingschefs basispolitiezorg binnen het district Zuid Twente van de politie Twente*, Open universiteit Nederland

⁶⁰ <http://www.rijksrecherche.nl/>

⁶¹ file:///C:/Users/DevroeE/Downloads/jb08_om_rijksrecherche.pdf

en vormingspakketten. We onderscheiden drie soorten onderzoeken. Een *feitenonderzoek* richt zich op de vraag of er een aanvullend onderzoek moet plaatsvinden. Een *disciplinair onderzoek* richt zich op de vraag of leden zich schuldig hebben gemaakt aan plichtsverzuim. Een disciplinair onderzoek daarentegen is een intern onderzoek. Een *strafrechtelijk onderzoek* wordt (onder leiding van de Officier van Justitie) uitgevoerd door de rijksrecherche en/of het bureau interne zaken. Een dergelijk onderzoek onderscheidt zich van een disciplinair onderzoek door het feit dat de politie als verdachte of getuige in een onderzoek moet optreden. We bespreken de verschillende diensten verder in de volgende paragrafen.

4.2.3. Nationale afdeling Korpscontrol

De afdeling Korpscontrol informeert de (nationale) korpsleiding⁶² (inrichtingsplan nationale politie, 2012). Deze afdeling valt onder de ‘staf korpsleiding’, samen met de afdelingen bestuursondersteuning, leiding korpsstaf, nationale briefing en Veiligheid, Integriteit en Klachten (Nationale Politie, 2012), daarover later meer. De afdeling Korpscontrol beschikt over de teams Planning en Control enerzijds en Auditing en Kwaliteit anderzijds. De afdeling staat onder leiding van een sectorhoofd, dat tevens hoofd is van één van de teams binnen deze afdeling. De totale formatieve omvang van de afdeling bedraagt 26 fte niet-operationele sterkte.⁶³ De rol van de afdeling korpscontrol is enerzijds de korps- en eenheidsleiding uit te dagen om de korpsdoelstellingen/prioriteiten scherp te stellen (focus aanbrengen) en vanuit haar adviesrol de leiding hierop te spiegelen (sturing en verantwoording). Anderzijds ondersteunt Korpscontrol bij het ontwikkelen van de organisatie door audits en effectmetingen in te zetten, die leiden tot integraal inzicht in en advies over de vlakken waarop de organisatie kan leren en verbeteren. De afdeling ondersteunt rechtstreeks de directeur korpsstaf in diens verantwoordelijkheid als korpscontroleur. Om de onafhankelijke positie van het team Auditing en Kwaliteit te borgen is dit team beheersmatig ondergebracht bij de afdeling Korpscontrol. Er is een directe rapportagelijijn naar de korpschef. Politiechefs krijgen aandachtsgebieden toegewezen op nationale thema’s en zij dragen zorg voor de beleidsvoorbereiding onder de regie van de directie Operatiën, waarbij de afdeling Korpscontrol van de korpsstaf aan de voorkant toetst op haalbaarheid. De directeur korpsstaf (afdeling Korpscontrol) verzamelt relevante gegevens betreffende de realisatie van de landelijke beleidsdoelstellingen en voegt die samen in een rapportage (Inrichtingsplan politie).⁶⁴

‘Het systeem van toezicht binnen het politiestelsel zelf (interne audit systeem) is voor zo een grote organisatie in mijn ogen miniem. Onder nationale afdeling korpscontrole hebben politiechefs ook weer hun eigen eenheidscontrole. Het is van integraal belang dat korpscontrole en politiechefs met elkaar samenwerken op het niveau van deze interne controle. De dienst Korpscontrol is klein⁶⁵. Met 8 fte personeelsbezetting is de korpscontrole verantwoordelijk voor de interne audits van het gehele politiestelsel. Als vergelijking met een commerciële onderneming, Philips heeft een audit team van 3000 tot 4000 interne controllers. Om echt een goede grip te krijgen op de Nederland politie zou de dienst korpscontrol, en de bijgaande interne audits significant vergroot moeten worden’. (Interview Inspectie)

4.2.4. Bureau interne onderzoeken

Als er klachten tegen individuele agenten ingediend worden, werd dit voorheen onderzocht door het Bureau Interne Onderzoeken (1995). Dit bureau werd ingesteld in 1995 door de Minister van

⁶² <http://reorganisatie-politie.nl/files/page/inrichtingsplan-bijlagen-nationale-politie1.pdf> pagina 12.

⁶³ Zie hiervoor : <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2012/12/07/inrichtingsplan-nationale-politie>

⁶⁴ <http://www.mensenhandelweb.nl/system/files/documents/10%20feb%202014/blg-198145.pdf>

⁶⁵ Een vergelijking met de Algemene Inspectie in België toont aan dat er in die laatste instantie meer dan 300 werknemers werkzaam zijn, Zie : <http://www.aigpol.be/nl/index.html>

Binnenlandse Zaken⁶⁶ en wordt ingezet als politieagenten-dienders zelf de wet overschreden. Sinds de vorming van de nationale politie heten die afdelingen binnen alle eenheden VIK (Veiligheid, Integriteit en Klachten).

In het 'Protocol interne onderzoeken politie' (2013) werd de procedure vastgelegd voor het verrichten van een intern onderzoek. Het Protocol⁶⁷ heeft de wettelijke grondslag in artikel 47 Politiewet 2012 en vloeit voort uit een basisnorm van het integriteitsbeleid: de organisatie heeft een schriftelijk vastgelegde procedure voor het verrichten van een onderzoek, nadat een vermoeden van een plichtsverzuim is gemeld (Basisnormen integriteit openbaar bestuur en politie 2006). Onder plichtsverzuim wordt verstaan 'zowel het overtreden van een voorschrift als het doen of nalaten van iets dat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen'⁶⁸.

De melding van de verwerking van persoonsgegevens op grond van dit Protocol geschiedt aan het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP). Op de uit een strafrechtelijk onderzoek verstrekte gegevens die in een intern onderzoek worden ingebracht, blijft de wettelijke geheimhoudingsplicht rusten (art. 7 Wpg en art. 272 Sr).

Dit Protocol beperkt zich tot de hoofdlijnen van de procedure bij een intern onderzoek. Een intern onderzoek start met een onderzoekopdracht van of namens de korpschef, gegeven aan de afdeling Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) of aan een leidinggevende (lijnonderzoek). Ieder onderzoek kent vervolgens uiteraard in de praktijk telkens een afzonderlijke concrete invulling. Helder zijn echter de in het Protocol weergegeven achtereenvolgende stappen in een intern onderzoek, met uiteindelijk een afronding in de vorm van een schriftelijke rapportage. Tevens werd door de Vrije Universiteit Amsterdam (VU) een 'monitor interne onderzoeken politie' uitgewerkt, die het aantal interne onderzoeken en hun afloop jaarlijks in kaart brengt⁶⁹.

Verder stelt het protocol dat bij *samenloop* van een strafrechtelijk en intern onderzoek het bevoegd gezag de (hoofd)Officier van Justitie op de hoogte stelt, die beslist of er een strafrechtelijk onderzoek wordt gestart. Het bevoegd gezag beslist in dat geval of het intern onderzoek wordt afgesloten, opgeschort of voortgezet. Een strafrechtelijk onderzoek tegen de medewerker als verdachte kan voorafgaand, aansluitend, maar ook gelijktijdig aan een intern onderzoek plaatsvinden. Praktisch gezien heeft het de voorkeur om eerst de uitkomst van het strafrechtelijk onderzoek -let op: niet de strafrechtelijke vervolging- af te wachten. Het bevoegd gezag mag beschikken over de politiegegevens ten behoeve van onder meer disciplinaire bestraffing (art. 16 lid 1 onder e Wpg). Dit betekent dat een strafrechtelijk proces-verbaal één op één gebruikt kan worden. Een intern onderzoek waarin alle onderzoekshandelingen over vermoede strafbare feiten – tevens plichtsverzuim – nog eens over gedaan worden, is dan uiteraard niet nodig. Het na afronding van een strafrechtelijk onderzoek (opnieuw) horen van de medewerker als betrokkene in een intern onderzoek kan uiteraard wel aan de orde zijn, nu een vermoeden van plichtsverzuim immers niet altijd (geheel) hetzelfde is als een verdenking van een strafbaar feit. Het bevoegd gezag heeft ook bij een nog niet afgerond strafproces als werkgever een eigen verantwoordelijkheid voor de voortvarende afhandeling van het vermoeden van plichtsverzuim⁷⁰.

⁶⁶ Lamboo, T. (2005), Integriteitsbeleid van de Nederlandse politie, Eburon, Delft.

⁶⁷ file:///C:/Users/DevroeE/Downloads/Protocol_intern_onderzoek_politie.pdf

⁶⁸ Art. 76 lid 2 Besluit Algemene Rechtspositie Politie, zie <http://wetten.overheid.nl/BWBR0006516/2016-07-20>

⁶⁹ <http://www.websitevoordepolitie.nl/archief/politie-neemt-integriteitschendingen-serieus%3B-monitor-interne-onderzoeken-politie-op-hoofdlijnen-over-de-periode-1999-2000-51.html>

⁷⁰ Protocol intern onderzoek politie, Procedure bij een intern onderzoek in verband met een vermoeden van plichtsverzuim door een politieambtenaar, in werking met ingang van 1 januari 2013 en vervangt bestaande protocollen met dezelfde reikwijdte, Den Haag, 1 januari 2013, <http://docplayer.nl/23318424-Protocol-intern-onderzoek-politie.html>

Onderstaande tabel (tabel 2) schetst het aantal onderzoeken van de jaren 2012 tot 2014, gevoerd binnen deze afdeling⁷¹. De statistieken van 2015 waren op het moment van onderzoek nog niet beschikbaar.

Tabel 2: Aantal onderzoeken gevoerd door *Bureau Interne Onderzoeken* 2012 -2014

Som van Aantal onderzoeken	Jaar		
Type Onderzoek	2012	2013	2014
Disciplinair	311	315	272
Disciplinair + Strafrechtelijk	139	85	65
Oriënterend	373	335	286
Oriënterend + Disciplinair	27	22	13
Oriënterend + Disciplinair + Strafrechtelijk	4		2
Oriënterend + Strafrechtelijk	42	23	23
Strafrechtelijk	451	499	533
Eindtotaal	1347	1279	1194
Totaal (voorwaardelijk) ontslag	214	218	156

Uit deze tabel blijkt dat de meeste gevallen van klachten tegen individuele gevallen aanleiding geven tot strafrechtelijke onderzoeken. In deze gevallen werd er een formele aangifte gedaan van vermeend strafbaar handelen. Het overgrote deel hiervan betreft aangifte van vermeend onrechtmatig geweldsgebruik (=mishandeling tot zelfs dodelijke incidenten) door de politie. Met 'oriënterend' worden de onderzoeken die gestart zijn naar aanleiding van klachten van burgers, bedoeld. Disciplinair betekent dat de gedraging van de medewerker een vermoeden van plichtsverzuim oplevert welk vermoeden nader wordt onderzocht. Ook gedragingen in de privésfeer zoals het gebruik van verdovende middelen of het onder invloed van alcohol besturen van een voertuig kunnen als plichtsverzuim bestraft worden. Bij ernstig plichtsverzuim kan als zwaarste straf ontslag worden opgelegd. Dit betekent dat er wel degelijk een straf tegenover staat. De maximumstraf die werd uitgesproken binnen deze periode was de taakstraf in combinatie met ontslag. De taakstraf was daarbij de strafrechtelijke sanctie en het ontslag was de disciplinaire sanctie.

Meer frequent komen de berisping, de geldboete of het inhouden van salaris of vakantiedagen voor als sanctie. Zo zijn er verschillende dossiers geweest waarin agenten schoten gelost hebben en daarbij burgers verwond hebben over de afgelopen jaren, of gevallen zoals het optreden tegen Mitch Henriquez.⁷² Het Openbaar Ministerie heeft altijd de mogelijkheid om zelf de agent te vervolgen als zij daar reden toe ziet. Het optreden van het Openbaar Ministerie roept in dergelijke gevallen nog wel eens frustratie op. In het geval dat noodweer niet als reden voor wapengebruik kan worden aangehaald, wordt de aanklacht automatisch 'poging tot doodslag'. Volgens sommigen een 'juridisch niemandsland', aangezien er een verschil zou moeten zijn tussen een agent die een inschattingfout maakt en een 'normale' crimineel die schoten lost⁷³.

Indien uit het intern rapport blijkt dat er sprake is van plichtsverzuim, zal de uitkomst van het intern onderzoek voor het bevoegd gezag aanleiding kunnen zijn tot het nemen van een rechtspositioneel besluit, zoals het opleggen van een disciplinaire straf. Ook kan er voor het bevoegd gezag reden zijn over de uitkomst van het intern onderzoek (resp. een rechtspositionele afdoening) intern en/of extern te communiceren.

⁷¹ <https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/2015-integriteitsschendingen-2012-2013-2014.html>

⁷² <http://www.nu.nl/binnenland/4131270/onderzoek-mitch-henriquez-bijna-klaar.html>

⁷³ <http://www.volkskrant.nl/opinie/voer-politietucht-recht-in-zoals-bij-militairen~a4104583/>

4.2.5. Bureau Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK)

In elke eenheid van politie bestaat een Bureau Veiligheid, Integriteit en Klachten, ook wel de ‘*politie binnen de politie*’ genoemd. De VIK’s verrichten onderzoek op incidentniveau; ze spelen geen rol bij de advisering van de strafmaat en ook geen rol bij de strafoplegging. Bij ernstige integriteitsschendingen (vaak in de uitoefening van politiebevoegdheid) zoals het overschrijding van de positie, misbruik van positie of gezag, stelt het VIK een onderzoek in. De VIK’s zijn uitvoerende eenheden, ze doen een feitenonderzoek en HRM juristen adviseren. VIK’s verrichten drie belangrijke taken. De V van Veiligheid staat voor screening van personeel. Voor de dienst HRM screenen ze al het personeel, afhankelijk van het functieniveau zijn er diverse levels aan screening. De I van Integriteit staat voor interne onderzoeken (alle strafrechtelijke en disciplinaire onderzoeken) en de K staat voor de klachtenbehandeling (er zijn twaalfduizend klachten op jaarbasis). Als de vraag rijst: heeft de politiemans/vrouw een strafbaar feit gepleegd, wordt het VIK-onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Officier van Justitie. Dat kan gaan over de uitvoering van geweldsbevoegdheden (werden ze overschreden? Werd er te veel geweld gebruikt of onrechtmatig geweld gebruikt, werd er mishandeling gepleegd?). Het gaat verder ook over bevoegdheden die in het kader van een gerechtelijk onderzoek (inbeslagname of binnentreding in woningen, vrijheidsbenemingen, klassieke inbreuken op grondrechten) werden overschreden of duidelijke aanwijzingen dat politie misbruik maakte van zijn bevoegdheden. Bij klachten over dienders kan het gaan om het lekken van gevoelige informatie naar derden, onder invloed voertuigen besturen, het valselijk opmaken van een proces-verbaal, of disproportioneel geweldsgebruik. Iedere aangifte tegen een politiemedewerker wordt opgenomen door of namens VIK. Het personeel van deze VIK’s bestaat uit politiemensen. De VIK’s verrichten dus, in opdracht van de Officier van Justitie, onderzoek naar vermeend strafbaar handelen van politiemensen en - in opdracht van het ‘bevoegd gezag’ i.c. de korpschef - disciplinaire onderzoeken naar verdenkingen van plichtsverzuim.

‘De korpschef heeft uiteraard het toezicht over zijn eigen mensen, en die evaluatie is niet zonder problemen. Het hangt ervan af waar je in gelooft. Men zegt wel eens ‘de slager moet zijn eigen vlees niet keuren’. Terwijl er al jaren in de Nederlandse politie een geest rondwaart die zegt: een goede slager zal echt zijn vlees heel goed keuren en ervoor zorgen dat er geen bedorven vlees in zijn vitrine ligt’. Over het algemeen vind ik dat er binnen de Nederlandse politie streng gestraft wordt, snel ontslagen, ook voor redelijk bagatelle feiten ... Ik heb in Rotterdam gezien dat er op één jaar tijd elf leidinggevendenden een disciplinaire straf kregen. Sanctionering richt zich echt niet alleen op uitvoerenden maar ook op leidinggevendenden met voorbeeldfuncties. Dus ik vind dat de Nederlandse politie redelijk streng straft, maar er zit altijd een gevaar als de politiechef het zelf afdoet, hoe groot is het risico dat hij een keer de andere kant opkijkt? Het is wel een uitdaging, juist omdat als je er in gelooft dat je je eigen vlees moet keuren, je soms hele moeilijke beslissingen moet nemen’. (Nationaal coördinator Bureau Veiligheid, Integriteit en Klachten)

De afdeling VIK kan niet zelf corrigeren en sanctioneren. Dat doet het bevoegd gezag, de korpschef of de politiechef. De afdeling VIK doet alleen het onderzoek naar de feiten, en legt dat aan het bevoegd gezag voor. Een politieambtenaar kan, na onderzoek door het bureau VIK en eventueel na advies van de Klachtencommissie, tuchtrechtelijk worden gestraft⁷⁴. Het intern politieel disciplinair sanctioneringsstelsel kan een vorm van tuchtrecht worden genoemd, waarbij het politietuchtrecht een onderdeel uitmaakt van het ambtenarentuchtrecht⁷⁵. De algemene doelstelling van dit tuchtrecht is het bewaken van de kwaliteit en interne orde of ‘*het waarborgen van een goede professionele*

⁷⁴ Art. 67a e.v. Politiewet; art. 76 Besluit algemene rechtspositie politie (BARP) zie <http://wetten.overheid.nl/BWBR0006516/2016-07-20> en art. 125 Ambtenarenwet, zie <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2016-08-01#TiteldeelIII>

⁷⁵ Informatie verkregen van de nationale politie.

*uitoefening van de functie van politieambtenaren*⁷⁶. Dit doel brengt mee dat het beoordelingskader van het tuchtrecht niet volledig overeenkomt met dat van de rechter: het gaat hier, volgens Samadi, om een *sectoraal* beoordelingskader dat ziet op de borging van een professionele politieorganisatie waardoor de focus van dit toezicht in mindere mate ligt op naleving van verschillende strafvorderlijke normen⁷⁷. Er is ook tuchtrecht voorzien voor privégedragingen van politiemensen bij normovertredingen die het algemeen belang raken.

“In deze zaken komt dat bij de afdeling VIK terecht en die voert strafrechtelijk onderzoek uit voor de OvJ. Je hebt echter ook de disciplinaire variant waarbij de korpschef opdrachtgever is en wil weten of iemand zich als een goed werknemer heeft gedragen. Het VIK behandelt ook klachten van burgers en heeft een afdeling klachten. Uit een klacht kan immers ook een vermoeden van bevoegdheidsoverschrijding komen. Dan gaat het van het Klachtrecht naar het Tuchtrecht. Dan wordt het eigenlijk getransponeerd van het ene rechtsgebied naar het andere. Maar, ook zo’n klacht van een burger leidt alleen tot een strafrechtelijk onderzoek als de OvJ of de korpschef daar opdracht toe geeft, maar goed dat is eigenlijk een hiërarchisch proces wat we georganiseerd hebben. De meeste klachten komen bij de politie zelf. We hebben een intern systeem van klachtafhandeling, de meesten gaan over bejegening. Ongeveer tienduizend klachten op jaarbasis, die allemaal binnen de politie worden afgehandeld. Als iemand het niet eens is met de afdoening dan gaat het naar de onafhankelijke klachtencommissie die een uitspraak doet en als men het er daar nog niet mee eens is dan kan men naar de Ombudsman. De Ombudsman is dus eigenlijk een soort beroepsinstantie” (Nationaal coördinator VIK).

De VIK’s geven het resultaat van het onderzoek door aan de korpschef, ze adviseren echter niet.

‘HRM doen de advisering naar de politiechef want de korpschef Erik Akerboom heeft de bevoegdheden gemandateerd aan de politiechefs, dus hij doet dat niet zelf, behalve in uitzonderlijke gevallen of in de gevallen dat er verschil van mening bestaat. Dus als de politiechef ontslag wil en de juristen adviseren voorwaardelijk ontslag, dus als er een dispuut ontstaat, dan is de korpschef degene die de knoop doorhakt. Dan is het een soort arbitrage overleg’. (Nationaal coördinator VIK)

De sanctionering zelf gebeurt uitsluitend door de Officier van Justitie, de politiechef, de korpschef of door de burgemeester (die voor de politiehervorming ook tuchtmaatregelen kon opleggen). Tuchtrechtelijke aangelegenheden zijn altijd bestuurlijk, dus worden door de bestuurlijke overheid opgelegd, ofwel de burgemeester ofwel de minister.

‘Bij de politie heb je drie verschillende zaken. Je hebt het ambtenarenrecht, strafrecht en verder nog een ‘tuchtrecht overleg’, waarbij minimaal zes juristen van de team eenheden aanwezig zijn. Hier wordt casuïstiek besproken. Het ambtenaren recht is ook toepasbaar in algemene zin bij de politie, het is geen apart statuut. De laatste zaak was een politiemans die een pakje kauwgom had gestolen en de eenheid wenste een voorwaardelijk ontslag hebben. Niet iedereen was het daarmee eens, het werd een discussiepunt. Uiteindelijk heeft de korpschef besloten dat hij ontslagen zou worden. Wat ik vrij fors vind. Dit zeg ik zonder de inhoud van de zaak te kennen. Maar als ik een vakkenvuller heb die kauwgom steelt dan krijgt hij een berisping, geen ontslag. Je hebt dus binnen het politietoezicht de gebruikelijke (functionerings- en evaluatiegesprekken) binnen de professionele loopbaan (ambtenarenrecht) en, voor een strafrechtelijke inbreuk door politie, heb je strafrecht. De derde tak van sport, het tuchtrecht, is meer corrigerend. Voorbeelden van ambtenarenrecht zijn de kwaliteit van je Proces-verbalen, dat is

⁷⁶ M. van der Steeg, ‘Politietuchtrecht: plichtsverzuim in perspectief van de nationale politie’, in: E.R. Muller e.a. (red.), Politie. Studies over haar werking en organisatie, Deventer: Kluwer 2014, p. 473, in Samadi, M.

⁷⁷ Ruimschotel 2014, p. 26; Zie ook M. van der Steeg, Politietuchtrecht. Een studie naar de juridische aspecten en de praktijk (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 2004, p. 54-61; Van der Steeg 2014, p. 477. In Samadi, M. (2016) Policing the police: het toezicht op de opsporing, *Delikt en Delinkwent*, 37 (6), 406-418.

puur intern. Verder bijvoorbeeld bepaalde nachtdiensten die je niet meer mag draaien, bij het kopieerapparaat gelden regels, en dat soort dingen. Er is echter ook intern tuchtrecht, dat, zo hoorde ik toch, per 1 oktober 2016, wordt geformaliseerd'. (Interview Inspectie)

We schetsen nu de wettelijke regeling. De rechtspositie van de ambtenaren is geregeld in artikel 109 van de Grondwet. De Ambtenarenwet geldt voor de politie als kaderwet en is van toepassing op alle ambtenaren (artikel 1 lid 1 Ambtenarenwet). Deze vormt de grondslag voor het ambtenarentuchtrecht (artikel 125 Ambtenarenwet). Het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp) regelt verder de rechtspositie van de politieambtenaren, de bepalingen van disciplinaire straffen en beschrijft de algemene tuchtnorm, sancties, ordemaatregelen en de tuchtprocedure, die hierin niet verschilt van andere ambtenarenregelingen. Zo regelt Artikel 76, lid 1 van Barp de bevoegdheid tot het opleggen van disciplinaire straffen en het niet nakomen van verplichtingen of schuldig zijn aan plichtsverzuim. Artikel 76, lid 2 van Barp geeft de definitie van plichtsverzuim als algemene tuchtnorm, namelijk het niet nakomen van verplichtingen, het overtreden van een voorschrift of het doen of nalaten van iets dat een goed ambtenaar in gelijke omstandigheden behoort na te laten of te doen. Artikel 77 van Barp regelt de verschillende soorten sancties, namelijk schriftelijke berisping, verrichten buitengewone dienst, vermindering recht op vakantie, geldboete, gedeeltelijke inhouding salaris, vermindering salarisnummer, niet meetellen verdere diensttijd voor vaststelling salarisnummer en de schorsing. De Algemene Rijksambtenarenreglement (ARAR) kent twee aanvullende sancties, namelijk uitsluiting promotie naar hogere salarisschaal en verplaatsing (81 lid 1 sub h en j ARAR) en plaatsing in salarisschaal met lager maximum, en tenslotte (de zwaarste sanctie) ontslag.

De nationale politie heeft een 'landelijk strafmaatoverleg' ingericht (SMO) met als doelstelling d.m.v. collegiale consultatie tot een eenduidige motivering komen van de strafopleggingen. Dit overleg heeft ook een adviserende rol voor mandaat politiechefs en beleidsdirecteuren. De besluiten die genomen worden richten zich veelal naar de uitkomst van het overleg. Deze uitkomst kan een disciplinair onderzoek VIK zijn, een strafrechtelijk onderzoek Openbaar Ministerie. Er is steeds afstemming tussen het VIK, de HRM jurist en politiechef. De behandeling door SMO wordt voorgezeten door het team Juridische Zaken van de korpsstaf en bestaat uit zes HRM juristen uit de eenheden met een wisselende vertegenwoordiging per cluster.

'Het nationaal strafmaatoverleg zorgt ervoor dat in Groningen en Limburg ongeveer gelijke straffen worden opgelegd. Het is niet uitgeschreven maar gebaseerd op jurisprudentie. In voorgaande gevallen in plichtsverzuim, bestaande uit drugsgebruik, voorwaardelijk strafontslag, dan is de straf voorwaardelijk strafontslag dus de norm wordt gebaseerd op staande jurisprudentie en natuurlijk is de casuïstiek altijd verschillend. Maar wij proberen dus wel van Limburg tot Groningen in gelijke gevallen gelijk te straffen'. (Nationaal coördinator VIK)

Er wordt als resultaat van dit overleg een 'conceptbrief strafvoornemen' opgemaakt en een oplegnotitie met relevante feiten, omstandigheden en referentiezaken. De stemronde voor de exacte sanctie wordt steeds voorafgegaan voor een vragenronde. Een afwijking op het SMO advies voor (voorwaardelijk) ontslag moet steeds voorgelegd worden aan de Korpschef (Mandaatbesluit 2013). Op de vraag of er eigenlijk beroepsmogelijkheden zijn, werd geantwoord:

'Er is een voorgenomen strafoplegging, daar kun je je zienswijze kenbaar maken, dan volgt een besluit. Tegen dat besluit kun je in beroep of bezwaar, dan komt er een externe commissie die het bevoegd gedrag adviseert. Vervolgens kan iemand naar de rechtbank toe, gewoon arbeidsrecht en vervolgens nog eens naar de (Centrale, nvdr) Raad van Beroep. Dus er zijn vier processtappen na een voorgenomen strafoplegging. Dat kan met advocaten. Dan gebeurt het nog wel eens dat het bestuursorgaan zijn besluit moet herzien. Ontslag is natuurlijk een vrij zware straf, dus er zijn nog wel eens politiemensen die in beroep gaan tegen een opgelegde straf. We proberen wel als iemand in de eenheid is ontslagen te voorkomen dat hij in de andere eenheid weer aan de slag gaat. We zijn nu een nationale eenheid.

De voorwaarde is meestal het is ontslag, maar de straf wordt niet ten uitvoer gebracht tenzij je je in twee of drie jaar opnieuw schuldig maakt aan ernstig plichtsverzuim. Dat is eigenlijk de voorwaarde. [Het is bedoeld als afschrikmiddel.] Ontslag is natuurlijk nooit attitude verbeterend want het is afscheid nemend, maar voorwaardelijk ontslag heeft een tweede kans in zich, een kans om je te verbeteren. Want behalve de zwaarste straffen hebben we natuurlijk ook nog een heel aantal andere straffen, berispingen, inhouden van een deel van het salaris, inhouden van vakantie uren. [Degradatie] bestaat wel maar wordt niet vaak opgelegd. De rol die de politie speelt in België ook in de advisering van strafoplegging kennen wij niet. Maar ook dat je hebt daar een straf dat je je pensioenrechten kwijt bent. Die kennen wij ook niet'. (Nationaal coördinator VIK).

Verder werd in 2013 een nieuwe Beroepscode politie opgesteld (de vroegere code Blauw)⁷⁸. De nieuwe code gaat uit van de kernwaarden die met de vorming van de nationale politie zijn ontwikkeld: integer, betrouwbaar, moedig en verbindend. In de code wordt omschreven wat de politie hieronder verstaat en welk gedrag daarbij hoort. De code is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met de medewerkers. Ook is kennis opgehaald bij externen en experts op het gebied van integriteit. De code is getoetst aan de opinie van burgers⁷⁹. Deze code vormt het kader waarop de werkzaamheden binnen de bureaus Veiligheid Integriteit en Klachten (VIK) zijn gebaseerd. Het gaat hierbij niet alleen om reactief, incident-driven onderzoek maar ook om beleidsvorming en het aandragen van systeemoplossingen.

'De Nationale politie hanteert het 'three lines of defence'-stelsel waarbij vanuit lijnsturing, control en audit binnen de Nationale Politie toezicht is georganiseerd op (o.a.) vormfouten en de groei die de organisatie op dat vlak doormaakt sinds de reorganisatie. Naast de magistratelijke rol die de Officier van Justitie reeds vervult in het 'toezicht houden' op de taakuitvoering van opsporingsbevoegdheden door de politie, blijven 'systeemoplossingen' noodzakelijk. Het gaat dan om het lerend aspect vanuit fouten en/of onvolkomenheden en niet meer om de individuele zaak. Er is reeds een breed palet aan externe toezichthouders actief t.a.v. politievraagstukken; een mogelijke aanpassing van het Wetboek van Strafvordering op dit vlak zou de checks and balances in de huidige strafrechtketen kunnen verstoren'. (Interview korpsstaf)

Een tuchtrechtelijk onderzoek kan worden gestart door een melding vanwege de Officier van Justitie⁸⁰ die er ook voor kan opteren de zaak te seponeren of eventueel bewijsmateriaal dat de opsporingsambtenaar onrechtmatig heeft verkregen, niet te gebruiken. Een fictief voorbeeld kan dit illustreren⁸¹. Het voorbeeld, alhoewel het hier niet gaat over strafvorderlijk overheidsoptreden en dus eigenlijk buiten de afbakening van dit onderzoek valt, geeft toch een interessante illustratie van het karakter van intern (disciplinair) onderzoek binnen de Nederlandse politie.

Brigadier x pleegt in zijn vrije tijd een misdrijf (winkeldiefstal). Hij steelt hierbij een rolletje kauwgom t.w.v. € 0,80 en wordt aangehouden. Na bekennen van het strafbare feit accepteert hij het transactievoorstel van het OM en betaalt het transactiebedrag. Hiermee is de disciplinaire sanctie echter nog niet rond. Na afronding van het disciplinaire onderzoek is de politiechef voornemens de betreffende medewerker voorwaardelijk te ontslaan. Het voornemen wordt via de behandeld jurist voorgelegd aan het SMO. Het SMO adviseert echter onvoorwaardelijk strafontslag wegens ernstig plichtsverzuim (imago schade, voorbeeldfunctie, vertrouwen maatschappij). Nadat de behandelend jurist zijn politiechef van het SMO Advies op de hoogte brengt, blijft de politiechef bij zijn standpunt

⁷⁸ https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/documenten-algemeen/publicaties-archief/beroepscode_politie.pdf

⁷⁹ <https://www.politie.nl/nieuws/2013/december/23/00-beroepscode-politie.html>

⁸⁰ De Officier van Justitie is zelf niet bevoegd om disciplinaire sancties op te leggen. Deze bevoegdheid ligt bij het 'bevoegd gezag' van de politie, zijnde de korpschef (art. 77 lid 3 BARP jo. art. 27 Politiewet 2012).

⁸¹ Verkregen via de juridische dienst van de stafdienst nationale politie.

om de brigadier toch voorwaardelijk te ontslaan. Conform de procedure wordt de Korpschef in kennis gesteld van de disciplinaire zaak. Ook de Korpschef adviseert onvoorwaardelijk strafontslag.

Een aantal citaten kunnen de wijze waarop het toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden in de praktijk wordt uitgeoefend, nader illustreren.

‘Een expliciete wettelijke regeling van de wijze waarop dit toezicht dient te worden uitgeoefend ontbreekt echter, en bovenal zijn er geen empirische gegevens omtrent de vraag op welke wijze de Officier van Justitie aan zijn toezichthoudende taak invulling geeft, waardoor het niet goed mogelijk is een conclusie te trekken over de reikwijdte en effectiviteit van dit type toezicht’⁸².

‘De afdeling VIK is binnen de politie georganiseerd, niet om toezicht op strafvorderlijk optreden te voorzien. Wij zijn niet de afdeling bij de politie die geïnstitutionaliseerd die taak heeft voor toezicht op strafvorderlijk optreden. Ik heb altijd zelf ervaren dat het toezicht op mijn strafvorderlijk optreden als rechercheur in de eerste plaats lag bij de Officier van Justitie, dus van buiten naar binnen, die geeft leiding aan het strafrechtelijk onderzoek. De hulp Officieren van Justitie (hOvJ) zijn gekwalificeerde politie mensen die in naam van de Officier van Justitie een aantal bevoegdheden mogen uitoefenen en dus ook toezicht houden op strafvorderlijk optreden. Voor iedere vrijheidsbeneming, arrestatie of aanhouding wordt iedere verdachte voor de hOvJ geleid en die moet de rechtmatigheid van vrijheidsontneming toetsen. Hetzelfde geldt voor inbeslagnames. Dus de eerste toetsing van een aantal inbreuken op de grondrechten van mensen, aanhouding, vrijheidsontneming, inbeslagnames, binnentreding in een woning, die vindt plaats bij de hOvJ. Wordt het nog ingrijpender, dan kom je in de buurt van strafvordering, en krijgen rechters en Rechter-Commissarissen een rol. Dus ik zie wel een getrappt toezicht eerst en vooral de hOvJ, dan de Officieren van Justitie en dan de rechter’.
(Nationaal coördinator VIK).

‘Er wordt wel zwaar gestraft. Afgelopen jaar waren er zevenhonderd zaken waar een strafrechtelijk onderzoek plaatsvond (een flinke dot verduistering en een flinke dot geweld). Dat heeft de rechter vastgesteld. In zeventig gevallen volgde effectief ontslag. Dat is best wel veel. Binnen de VIK’s vindt gewoon onderzoek plaats. En wat ik er complex aan vind is, de ene keer moet je meewerken want het is ambtenarenrecht. Dan zegt de leidinggevende: “je hebt een aanhouding gedaan?” “Ja.” “Heb je daar geweld bij gebruikt?” “Ja.” “Heb je hem geslagen?” “Ja dat was nodig.” En op dat moment kantelt de zaak dan ben je als verdachte niet meer verplicht om te antwoorden. En dan zegt hij: “Heb je de betrokkene geslagen?” Dan kun je dat moeilijk ontkennen. Terwijl als ik in de eerste situatie zit dan weet ik dat dat omslagpunt gaat komen. Dat maakt het wel lastig. De vraag is altijd geef ze de cautie of niet? Je kunt ook iemand in het bestuurlijk onderzoek een cautie geven. Dan zit je altijd goed. We willen immers geen boeven binnen. Het is niet een toedekcultuur. Als je iets doet wat niet kan, dan ga je weg. Je wordt betaald om de normen te handhaven, als je dat niet doet dan nemen we gewoon afscheid van jou. Het is wel een zware beslissing, want je hebt wel een grote investering gedaan in opleiding enzovoorts en dat brengt niks op’. (Nationaal coördinator VIK)

Op de vraag of er ook aan beleidsvorming wordt gedaan binnen de VIK’s, wordt de afdeling ‘VIK nationaal’ vernoemd.

‘Het VIK voert zo’n 1153 onderzoeken per jaar voor het ganse land. Het ‘VIK nationaal’ adviseert de korpsleiding en ondersteunt hem op het gebied van beleid en monitoring, maar doet zelf geen onderzoeken meer. Er is nu bijvoorbeeld heel veel te doen over integriteitsschendingen bij de Centrale Ondernemingsraad van de politie, daarin adviseren wij de korpschef over hoe hij in die problematiek moet handelen. VIK korpsstaf is dus kader stellend en beleidsvormend en zorgt ervoor dat er een integriteitsbeleid is voor de nationale politie zoals geschenkenregelingen, al dat soort

⁸² Samadi, M. (2016), Policing the police: het toezicht op de opsporing, *Delikt en Delinkwent*, 37 (6), p. 415.

beleidscomponenten die aan integriteit kleven. Daarin worden beleidslijnen opgesteld samen met de diensten HRM en P&O'. (Nationaal coördinator VIK)

Op de vraag of er nu al dan niet voldoende toezicht is op politie, lijkt ons dit een nuttig citaat:

Met toezichtinstanties die onbeperkte bevoegdheden hebben kun je op een gegeven moment een organisatie mee lamleggen. Wat nu zo maar eens kan gebeuren is dat het systeem van registratie nog ingewikkelder gaat worden. Het vier ogen principe. Dat je je bureaucratie zodanig gaat organiseren om te voorkomen dat er een paperclip zoek gaat raken. Omdat je ook in andere werkprocessen zulke dingen hebt. Je moet jezelf overal zodanig verantwoorden. Het vier ogen principe, een fotootje hier, een fotootje daar. Dus op een gegeven moment tast dat ook de effectiviteit van zo'n politieorganisatie aan. Dus op het moment dat je zegt administratieve verlichting, minder bureaucratie, minder papierwerk, zie je altijd weer een beweging die gaat over controle, monitoring en daar horen altijd formulieren bij. Dat kost ook veel werk en tijd. Bijvoorbeeld geweldsgebruik -en elke pijnprikkel telt als geweld- als je dat hebt gebruikt dan moet je dat niet alleen melden bij de leidinggevende, je moet ook een formulier invullen. Dus als je een vervelende nacht hebt gehad met veel dronken mensen zit je zo twee uur achter je computer om je geweld te rapporteren zonder dat er een klacht is. Proactief dus. Dat zijn formulieren die door de hulp Officier van Justitie ingevuld moeten worden'. (Nationaal coördinator VIK).

II. Extern de politie

In navolgende paragrafen wordt het toezicht op de politie dat *extern* de politie gebeurt, toegelicht. Achtereenvolgens worden besproken: de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV), de inspectie Veiligheid en Justitie, de onafhankelijke klachtencommissie, en het toezicht door het Openbaar Ministerie, met aandacht voor het toezicht in het kader van de Wet Bijzondere Opsporingsbevoegdheid (BOB).

4.2.6. Onderzoeksraad voor Veiligheid

De Onderzoeksraad voor Veiligheid⁸³ werd op 7 februari 2005 officieel geïnstalleerd door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, na het in werking treden van de *Rijkswet Onderzoeksraad Voor Veiligheid* op 1 februari 2005⁸⁴. Haar primaire taak is het verbeteren van veiligheid, met een focus op de 'situaties waarbij burgers voor hun veiligheid afhankelijk zijn van de overheid, bedrijven of instellingen'⁸⁵.

De raad is:

- Onafhankelijk – objectief, onpartijdig
- Transparant – open in de keuzes om wel of geen onderzoek te doen en is transparant gedurende het hele onderzoeksproces
- Deskundig – de Raad vertrouwt op interne en extern deskundigen⁸⁶

⁸³ <http://onderzoeksraad.nl/>

⁸⁴ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0017613/2010-10-10>

⁸⁵ <http://onderzoeksraad.nl/nl/over-de-raad/missie-en-kernwaarden>

⁸⁶ Muller, E. (2015), "Evenementen en politie in Nederland – Leren van crises", in E. Devroe, A. Duchatelet, P. Ponsaers, M. Easton, L. Gunther Moor & L. Wondergem (Eds.) (2015). Zicht op First responders. Handboek bij het beheer van evenementen en noodsituaties in Nederland en België, *Reeks Veiligheidsstudies*, (12), 141-164.

De raad onderzoekt vooral het aandeel van politie en andere overheidsinstanties zoals civiele bescherming bij grote zaken van openbare orde handhaving en crisissituaties (bestuurlijk van aard) en laat zich *niet* in met strafvorderlijk optreden van politie⁸⁷.

4.2.7. De inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV)

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV) vindt haar wettelijke oorsprong in artikel 57 van de Wet Veiligheidsregio's⁸⁸. Deze Inspectie is, onder gezag van de Minister Veiligheid en Justitie belast met:

1. het toetsen van de wijze waarop een orgaan van een veiligheidsregio, het Instituut Fysieke Veiligheid, een gemeente of een ander openbaar lichaam uitvoering geeft aan de taken met betrekking tot de brandweezorg, de rampenbestrijding of crisisbeheersing;
2. het, in overeenstemming met de inspecties die werkzaam zijn onder gezag van Onze Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, van Infrastructuur en Milieu en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, periodiek toetsen van de voorbereiding op de rampenbestrijding en de crisisbeheersing door de bestuursorganen, bedoeld onder 1;
3. het verrichten van onderzoek naar aanleiding van een brand, ramp of crisis, tenzij de Onderzoeksraad voor Veiligheid, bedoeld in artikel 2 van de Rijkswet Onderzoeksraad voor Veiligheid⁸⁹, een onderzoek instelt;
4. de werkzaamheden die in het kader van artikel 67 van de Politiewet 2012⁹⁰ worden uitgevoerd;
5. het toezicht op de kwaliteit van de opleidingen, bedoeld in artikel 32, tweede lid en artikel 33 van de Wet op het LSOP en het politieonderwijs⁹¹;
6. de taken zoals geregeld in artikel 73, tweede lid van de Veiligheidswet BES⁹².

Onze Minister wijst het hoofd en de overige ambtenaren van de inspectie aan. De artikelen 5:12 tot en met 5:20 van de Algemene Wet Bestuursrecht zijn van overeenkomstige toepassing op de ambtenaren van de inspectie⁹³. In Artikel 1 van het Besluit aanwijzing toezichthoudende ambtenaren Inspectie Veiligheid en Justitie⁹⁴ is geregeld dat het werk van de Inspectie OOV de facto wordt verricht door ambtenaren van de Inspectie Veiligheid en Justitie, een dienst die ontstaan is uit een samenvoeging van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en de Inspectie voor de Sanctietoepassing⁹⁵.

De Inspectie Openbare Orde en Veiligheid is onafhankelijk toezichthouder op het terrein van politie, brandweer, Geneeskundige Hulpverlening bij Ongevallen en Rampen (GHOR), rampenbestrijding en crisisbeheersing. De Inspectie OOV bestaat sinds 2002 en is een samenvoeging van de Inspectie voor de Politie en de Inspectie Brandweezorg en Rampenbestrijding. Als zelfstandige organisatie binnen

⁸⁷ Onderzoeksraad voor veiligheid. (n.d.). Missie en Kernwaarden, zie <http://onderzoeksraad.nl/nl/over-de-raad/missie-en-kernwaarden> en Overheid.nl. (2010) Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. <http://wetten.overheid.nl/BWBR0017613/2010-10-10>

⁸⁸ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0027466/2016-01-01#Paragraaf14>

⁸⁹ http://wetten.overheid.nl/BWBR0017613/2010-10-10#Hoofdstuk2_Paragraaf1_Artikel2

⁹⁰ http://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2016-07-01#Hoofdstuk6_Artikel65

⁹¹ Wet op het LSOP en het politieonderwijs:

<http://wetten.overheid.nl/BWBR0014623/2013-01-01>

⁹² Wet van 30 september 2010, houdende bepalingen over de politie en over de brandweezorg, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Veiligheidswet BES) <http://wetten.overheid.nl/BWBR0028586/2013-01-01>

⁹³ http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2016-11-03#Hoofdstuk5_Titeldeel5.2_Artikel5:12

⁹⁴ Besluit aanwijzing toezichthoudende ambtenaren Inspectie Veiligheid en Justitie, zie <http://wetten.overheid.nl/BWBR0034948/2014-03-22>

⁹⁵ https://www.ivenj.nl/onderwerpen/sanctietoepassing_en_jeugd/

het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt rechtstreeks gerapporteerd aan de ministers van BZK en van Veiligheid en Justitie⁹⁶. De Inspectie voert haar werkzaamheden uit onder gezag van de minister van Veiligheid en Justitie. De minister van VenJ stelt jaarlijks de werkzaamheden van de Inspectie vast⁹⁷ en stelt de ambtenaren aan die in de inspectie werkzaam zullen zijn⁹⁸. De Inspectie houdt toezicht op onder meer de politie op basis van de Politiewet 2012. Dit toezicht richt zich op de taakuitvoering van, en de kwaliteitszorg door de politie. Het gaat hierbij niet alleen om het functioneren van de nationale politie als eigenstandige organisatie, maar ook om haar rol als ketenpartner (bijvoorbeeld binnen de strafrecht- en vreemdelingenketen). De Inspectie houdt ook toezicht op de kwaliteit van politieopleidingen en de examinering.⁹⁹

4.2.8. Inspectie Veiligheid en Justitie

De Inspectie VenJ vindt haar oorsprong in artikel 2, aanhef en onder hoofdstuk, van het Organisatiebesluit Ministerie van Veiligheid en Justitie 2011¹⁰⁰. De portefeuilles van de inspectie Veiligheid en Justitie zijn divers. Zo onderzoekt de inspectie verschillende aspecten van het justitiële keten en sanctietoepassingen. De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt toezicht op het *brede* domein van veiligheid en justitie, namelijk binnen de toezicht gebieden nationale veiligheid, nationale politie, sanctietoepassing, jeugd en asiel en migratiebeleid¹⁰¹. Binnen het kader van dit onderzoek gaan we nader in op het toezicht op *politie*, dat uitgevoerd wordt door de Inspectie, die onder rechtsreeks gezag staat van de Secretaris-generaal (op gelijke hoogte als de dienst DGPOL¹⁰²).

De Inspectie Veiligheid en Justitie bestaat sinds januari 2012, ontstaan uit een samenvoeging van ambtenaren van de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (zie 4.2) en de Inspectie voor de Sanctietoepassing. De operationele taken van de Inspectie zijn per thema geclusterd in toezichtgebieden die met een min of meer gelijke omvang en zwaarte worden verdeeld over twee programmadirecteuren. De programmadirecteuren sturen de inspecteurs aan die het onderzoek verrichten¹⁰³. De inspectie heeft in totaal ongeveer 80 medewerkers, verspreid over de verschillende domeinen.

De Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) is belast met:

1. toezichtstaken op het terrein van het ministerie en heeft daartoe de volgende hoofdtaken:
 - het houden van toezicht op de uitvoering en de naleving van de regelgeving op het terrein van het ministerie en van regelgeving op andere daartoe bij of krachtens de wet aangewezen beleidsterreinen;
 - het gevraagd en ongevraagd verstrekken van inlichtingen en adviezen aan de minister of staatssecretaris over onderwerpen die tot hun taken horen;
 - het vervullen van andere door de minister aan de Inspectie opgedragen toezichtstaken.
2. de handhavingstaken bedoeld in hoofdstuk 9 van de Jeugdwet¹⁰⁴ met uitzondering van het geven en handhaven van een schriftelijke aanwijzing.

⁹⁶ file:///H:/Eindrapport_Onderzoek/2007091904ioovbrochurenldef.pdf

⁹⁷ Art. 66 lid 1 Politiewet 2012.

⁹⁸ Art. 67 Politiewet 2012.

⁹⁹ <https://www.ivenj.nl/onderwerpen/politie/politieonderwijs/> geraadpleegd op 6 januari 2016.

¹⁰⁰ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036820/2015-07-11>

¹⁰¹ Werkprogramma 2016, Inspectie Veiligheid en Justitie, Ministerie van Veiligheid en Justitie, publicatienummer 90323.

¹⁰² Het directoraat-generaal politie bestaat uit drie directies (Portefeuille Bedrijfsvoering Politie, Portefeuille Regie en Control en Portefeuille Politieel beleid en Taakuitvoering. Omdat DGPOL geen toezicht op politie organiseert, wordt hier verder in het kader van dit onderzoek niet op ingegaan. Voor meer informatie, zie: https://almanak.overheid.nl/111126/VenJ/Directoraat-Generaal_Politie/

¹⁰³ <https://www.ivenj.nl/organisatie/organisatiestructuur/>

¹⁰⁴ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2016-08-01#Hoofdstuk9>

De onderzoeken die de Inspectie voert worden niet op verzoek of klachten van de burgers verricht, daarvoor werd de functie van ombudsman in het leven geroepen. Indien er wel een klacht terecht komt, en deze gegrond is, zou dit aanleiding kunnen zijn voor een onderzoek, maar dat gebeurt volgens de respondenten binnen deze dienst niet altijd.

De onderdelen van deze dienst worden beschreven in artikel 60, tweede lid van het Organisatiebesluit Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015¹⁰⁵. De Inspectie Veiligheid en Justitie bestaat uit de volgende dienstonderdelen:

1. de directie Toezicht (DT);
2. de directie Strategie en Innovatie (DSI)
3. het stafbureau Inspectie VenJ (Stafbureau IVenJ).

De directie 'Toezicht' is belast met de uitvoering van de toezichttaken conform het inspectiewerkplan¹⁰⁶. De laatst gepubliceerde versie van het in dit lid bedoelde 'inspectieplan' heet 'werkprogramma 2016'¹⁰⁷. Het werk van de Inspectie raakt alle beleidsterreinen en uitvoerende organisaties van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en is daarmee één van de belangrijkste toezichtsorganen op de politie in Nederland. Inzicht in de verschillende toezichtgebieden duidt immers op een nationale politie als onderdeel van de strafrechtketen enerzijds, en als taakuitvoerder binnen de vreemdelingenketen en het toezichtgebied sanctietoepassing en jeugd¹⁰⁸. Om effectief te werken, zoekt de Inspectie actief de samenwerking met andere rijksinspecties. Zo voert ze regelmatig onderzoeken uit in samenwerking met één of meerdere rijksinspecties. Daarnaast zijn er structurele samenwerkingsverbanden waarin de Inspectie participeert. Zo werkt de inspectie vaak samen met de inspectieraad, het samenwerkingsverband van de verschillende rijksinspecties. Deze Raad bevordert dat de inspecties werken volgens de zes principes van goed toezicht: onafhankelijk, professioneel, transparant, selectief, slagvaardig en samenwerkend. Deze principes zijn opgenomen in de kader stellende visie op toezicht¹⁰⁹. De Inspectie houdt toezicht op de kwaliteit van de politie teneinde risico's op het terrein van veiligheid en justitie te signaleren, en deze zo nodig te agenderen. De Inspectie houdt zich echter *niet* bezig met het bevorderen van normconform handelen van individuele opsporingsambtenaren¹¹⁰. De werkzaamheden van de Inspectie VenJ 'toezicht op politie' worden omschreven in art. 60, eerste lid, van het Organisatiebesluit Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015¹¹¹. Binnen de inspectie VenJ is er voor het toezichtgebied nationale politie 11 fte beschikbaar, waarvan 9 fte specifiek toezicht houden op de politiehervorming¹¹². Bijkomend zijn 2 fte toezichthouders voorzien voor toezicht op het politieonderwijs¹¹³. Op de vraag of dit voldoende is om toezicht te houden op een zeer grote organisatie als politie, kwam volgend antwoord:

'De politieke keuze om het op zestig man te houden, zoals wij ons werk nu hebben ingericht, kunnen wij het aan. We hebben maar tien inspecteurs om de politie te inspecteren, de rest is voor de andere domeinen. In mijn ideale wereld zou ik liever nog veel meer naar buiten gaan, dan zou ik de eenheden met grote regelmaat bezoeken. Dan kun je veel meer zeggen over de kwaliteit. Dat krijgen we niet voor

¹⁰⁵ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036820/2015-07-11>

¹⁰⁶ Artikel 61, eerste lid Organisatiebesluit Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015

¹⁰⁷ Voor het werkprogramma 2016, zie: <https://www.ivenj.nl/actueel/inspectiejaarplan/werkprogramma-2016.aspx>

¹⁰⁸ Werkprogramma 2016, Inspectie Veiligheid en Justitie, Ministerie van Veiligheid en Justitie, publicatienummer 90323, pag. 7.

¹⁰⁹ *Toezicht voor een veilige en rechtvaardige samenleving. Wat gaat goed, waar, en hoe kan het beter?* Inspectie Veiligheid en Justitie, Ministerie Veiligheid en Justitie, 2015.

¹¹⁰ Samadi, M. (2016), Policing the police: het toezicht op de opsporing, *Delikt en Delinkwent*, 37 (6), 406-418.

¹¹¹ <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036820/2015-07-11>

¹¹² <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2015-07-01>

¹¹³ https://www.ivenj.nl/Images/werkprogramma-2016_tcm131-616500.pdf

elkaar. Op het politie onderwijs, niet onbelangrijk, zitten slechts twee man op en die moeten de hele academie beoordelen. Dat vind ik erg weinig, zeker voor twee man. Ze doen wel iets, maar dat zou grondiger kunnen. Ik heb wel eens gevraagd hoeveel opleidingen er zijn: vierhonderdvijftig. Hoeveel kan je er controleren per jaar? Niet eens een tiende! Daarom hebben ze hun toezicht de afgelopen jaren aangepast. De vraag is nu aan de academie: hoe weet je dat je het goed doet? Dan krijg je een heel ander gesprek.’ (Interview Inspectie)

De Inspectie VenJ agendeert soms onderzoeken die meerdere toezichtgebieden raken. Een voorbeeld hiervan is het onderzoek naar “ZSM”. In haar taakomschrijving stelt zij *“De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt toezicht op de politie op basis van de Politiewet 2012. Dit toezicht richt zich op de taakuitvoering van, en de kwaliteitszorg door de politie. Het gaat hierbij niet alleen om het functioneren van de nationale politie als eigenstandige organisatie, maar ook om haar rol als ketenpartner (bijvoorbeeld binnen de strafrecht- en vreemdelingenketen). De Inspectie houdt ook toezicht op de kwaliteit van politieopleidingen en de examinering¹¹⁴”*.

De Inspectie VenJ hanteert verschillende instrumenten om onder toezicht gestelde ertoe te bewegen om wet- en regelgeving na te leven of verbeteracties door te voeren¹¹⁵. Het betreft hier een onafhankelijk toezichtsorgaan met een aanwijzing van de minister-president waarin de onafhankelijkheid nogmaals wordt benadrukt, hoewel in de academische wereld hierover het debat gevoerd wordt¹¹⁶. De Inspectie is bevoegd voor elke toezichtmodaliteit in dit onderzoek voorgesteld, namelijk ‘informatie inwinnen, evalueren en interveniëren’. De Inspectie heeft de Algemene Wet Bestuursrecht tot haar beschikking (artikelen 5:12 tot 5:21) en kan vorderen, binnentreden, meenemen, als iemand niet meewerkt, aanhouden. De Inspectie sanctioneert echter niet, dat wordt overgelaten aan de korpschef.

‘Ik heb nog nooit meegemaakt dat wij een sanctie hebben opgelegd. Die bevoegdheid hebben wij ook niet. Je hebt natuurlijk wel ‘naming en shaming’. Ook qua interventiemogelijkheden, daar moet je ook goed over nadenken. Wij voeren wel gesprekken effectief, dat vind ik een interventie. Wij kunnen iemand onder verscherpt toezicht stellen, dat betekent dat hij heel veel aandacht van ons krijgt. En daar kom je weer vanaf als je “dit en dit en dit” doet. Ook als je je aan die voorwaarden houdt, maar het nog steeds niet goed doet, sta je nog steeds onder verscherpt toezicht en uiteindelijk komt het dan bij je leidinggevende, dat kan niet anders. Maar dat heb ik nog nooit meegemaakt’. (Interview Inspectie)

De Inspectie Veiligheid en Justitie publiceert haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen in openbare rapporten en bespreekt de resultaten van de onderzoeken met bestuurders van de onder toezicht gestelde organisaties en politiek verantwoordelijken. De rapporten die de Inspectie Veiligheid en Justitie opmaakt worden gepresenteerd aan de minister. *‘Daarna wordt in de Tweede Kamer het rapport dan besproken, er zit een heel rijtje deskundige ambtenaren, soms het hoofd van Inspectie en de politiechef en nog wat anderen zitten naast elkaar en de Kamerleden gaan daarmee in gesprek’. (Interview Inspectie)*

De werkwijze van de Inspectie werd recent officieel vastgelegd in het ‘Protocol voor de werkwijze’¹¹⁷. Het hoofd van de Inspectie VenJ stelt de rapporten en de hierin opgenomen conclusies vast. Dit is

¹¹⁴ <https://www.ivenj.nl/onderwerpen/politie/>

¹¹⁵ Werkprogramma 2016, Inspectie Veiligheid en Justitie, Ministerie van Veiligheid en Justitie, publicatienummer 90323, pag. 7.

¹¹⁶ <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2016/02/cahiers-op-de-campus-verantwoording-en-politie-meer-dan-geslaagd>

¹¹⁷ Protocol voor de werkwijze, Inspectie Veiligheid en Justitie (2014). https://www.ivenj.nl/Images/werkprogramma-2016_tcm131-616500.pdf

conform de ‘Aanwijzingen inzake de Rijksinspecties’¹¹⁸ die op 1 januari 2016 in werking zijn getreden. De aanwijzingen gaan uit van het beginsel dat de rijksinspecties op basis van hun deskundigheid op een *onpartijdige* en *onafhankelijke* wijze informatie tot bevindingen en oordelen komen en bevat verschillende waarborgen voor dit *onafhankelijke* functioneren van inspecties. Sommigen stellen zich de vraag of de Inspectie wel onafhankelijk genoeg is om een onafhankelijk toezicht uit te kunnen oefenen¹¹⁹. Om met de onderzoeken en rapporten maximaal effect te bereiken past de Inspectie VenJ verschillende interventies toe, variërend van een bestuurlijk gesprek tot handhavende maatregelen¹²⁰.

Op de vraag aan de Inspectie zelf over haar eigen onafhankelijkheid, wordt geantwoord dat de keuze van de onderzoeken door de Inspectie zelf gebeurt, wat voor de Inspectie een garantie betekent voor onafhankelijkheid.

‘De Minister kan een verzoek doen en een verzoek weigeren van de minister is volgens mij nog nooit gebeurd. De directeur van de Inspectie zegt altijd: ‘ik ben remmer in vaste dienst’ want als hij de telefoon opneemt is het standaard nee. Want wij krijgen zoveel vragen naar werk, of we iets willen doen, dat zijn belangrijkste taak gewoon is “nee” te zeggen. Dus wij zouden gemakkelijk honderd man meer kunnen hebben en dan zouden we allemaal bezig zijn. De Minister kan ook niet zomaar iets dat wij voorleggen naast zich neer leggen. En als hij dat wel doet dan moet hij dat in een brief aan de Kamer schrijven. Stel ik wil kijken naar parkeermeters, wat ik voor de duidelijk niet wil hoor, en hij is het daar niet mee eens. Dan zal hij aan de Kamer moeten uitleggen waarom zijn inspectie niet de parkeermeters gaat bekijken’. (Interview Inspectie)

De politie zit tot eind 2019 in een overgangsfase (herijkingsnota Minister VenJ, 2015)¹²¹. De Inspectie houdt in die periode vooral toezicht op de belangrijkste taken van de politie, zoals de handhaving van de openbare orde en de opsporing van strafbare feiten. *“De veiligheid in Nederland mag immers niet lijden onder de veranderingen bij de politie. Burgers moeten erop kunnen vertrouwen dat de politie haar taken goed uitvoert. Door het toezicht krijgen de minister en de korpschef van de nationale politie een onafhankelijk beeld van de politiepraktijk. Dit helpt hen om het verloop te volgen van de overgangsfase bij de politie. Waar nodig kunnen zij die overgang bijsturen en kan de minister de Tweede Kamer hierover informeren”*¹²².

De Inspectie doet alleen uitspraken over de *aansturen* van de politie; *niet* over de specifieke bedrijfsvoering (een aspect dat buiten de scope van dit onderzoek valt). De Inspectie houdt op verschillende manieren toezicht. Afhankelijk van de situatie kiest de Inspectie één of meer toezichtvormen, zoals doorlichting, thematisch onderzoek, incidentonderzoek en vervolgonderzoek. Bij *‘doorlichting’* geeft de Inspectie een breed oordeel over de kwaliteit van één uitvoeringsorganisatie, bijvoorbeeld een eenheid van de nationale politie. Bij *‘thematisch onderzoek’* wordt er slechts onderzoek gedaan naar één of meer specifieke aspecten bij meerdere politie eenheden. Een *‘incidentonderzoek’* kan ingesteld worden indien zich een bepaald incident waarbij politie betrokken was heeft voorgedaan. Een dergelijk onderzoek kan geïnitieerd worden door de minister of staatssecretaris van VenJ. Een herhaling van delen van een onderzoek heet *‘vervolgonderzoek’*.¹²³

¹¹⁸ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.

¹¹⁹ Van Vollenhoven zie: <http://www.maatschappijveiligheid.nl/debatmiddag-nationale-politie-van-handhaving-tot-opsporing/> en Terpstra <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2016/02/cahiers-op-de-campus-verantwoording-en-politie-meer-dan-geslaagd>

¹²⁰ Werkprogramma 2016, Inspectie Veiligheid en Justitie, Ministerie van Veiligheid en Justitie, publicatienummer 90323.

¹²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/08/31/herijking-nationale-politie-meer-realisme>

¹²² <https://www.ivenj.nl/onderwerpen/politie/>

¹²³ https://www.ivenj.nl/organisatie/soorten_onderzoek/ geraadpleegd op 6 januari 2016.

‘Als er een fout ontdekt wordt door de Inspectie, wordt dat altijd meegedeeld aan de korpsleiding en dan is het aan zijn professionaliteit om daar iets mee te doen. Hij kan het intern afhandelen met een waarschuwing of naar het bureau Veiligheid, Integriteit en Klachten (VIK) doorverwijzen, dat in elke eenheid aanwezig is. We hebben nog nooit strafrechtelijke feiten ontdekt bij de politie. Ik heb wel eens mensen betrapt op diefstal of verduistering, maar dan is daar een dienstchef bij en ik ga ervan uit dat die dat oplost, ik ga er niet achteraan lopen. Dat is de professionaliteit van de teamchef. Als ik daar niet meer op kan vertrouwen dan is mijn positie zoek. Ik handel op basis van vertrouwen. Ik heb wel een situatie meegemaakt in Eindhoven, daar moest iemand weg die niet functioneerde en die kwam ik later weer tegen in Rotterdam waar hij op proeftijd zat. Hij was dus effectief weggehaald uit Eindhoven en zat nu in Rotterdam. Dat neem ik dan waar en denk ik: “ok.” Het verdere verhaal weet ik ook niet, hoe ze het verkocht hebben, wat de afspraken waren, weet ik ook niet. Hij is in ieder geval weg van waar hij zat’. (Interview Inspectie)

Verder is er een afstemming met het toezicht georganiseerd bij de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad. Naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Hoekstra¹²⁴ over de zaak Bart van U¹²⁵ werd immers een ‘Toezichtplan Inspectie Veiligheid en Justitie en toezicht Procureur-Generaal bij de Hoge Raad’ (art. 122 Wet RO) opgesteld.¹²⁶ Dit plan geeft aan wie de toezichthouders zijn en beschrijft de afstemming tussen het toezicht van de PG Hoge Raad en de Inspectie VenJ.

4.2.9. Onafhankelijke klachtencommissie

Op de grens van interne en externe verantwoording vinden we klachtenregelingen (Politiewet 2012, hoofdstuk 7). Dergelijke regelingen bieden burgers mogelijkheden om individuele politiemensen ter verantwoording te roepen voor concrete acties¹²⁷ (Cachet, 2015). De politie stelde een transparant document op (uitvoeringsregeling klachten) dat beschikbaar is voor alle burgers over de afhandeling van klachten¹²⁸. Op het niveau van het alledaagse politiewerk vormen klachtenregelingen een van de belangrijkste verantwoordingsmechanismen. Klachtenregelingen hebben deels een intern (politeel) karakter: horen van klagers en politiemensen, bemiddeling, nader onderzoek, eventuele disciplinaire maatregelen. Maar er is in Nederland, bij een voortgezette formele procedure, ook een meer externe component in de vorm van het advies van een onafhankelijke klachtencommissie en (soms) beroep op de Nationale ombudsman. De onafhankelijke klachtencommissie adviseert de politiechef over de afhandeling van een klacht¹²⁹. In laatste instantie is er voor klagers ook de mogelijkheid van beroep op strafrecht of civiel recht (schadevergoeding; genoegdoening)¹³⁰.

Artikel 67 Politiewet 2012 bepaalt dat met de behandeling van en advisering over klachten één of meer commissies, bestaande uit onafhankelijke leden, zijn belast.

¹²⁴ ‘Het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.’, Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie, 2015.

¹²⁵ Bart van U. is veroordeeld voor de moord op, onder meer, Els Borst. Het Openbaar Ministerie had eerder verzuimd DNA van hem af te nemen, en dat heeft het opsporingsproces naar aanleiding van de moord op Borst bemoeilijkt.

¹²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/05/12/toezichtplan-inspectie-veiligheid-en-justitie-en-toezicht-procureur-generaal-bij-de-hoge-raad-art-122-wet-ro-naar-aanleiding-van-de-commissie-Hoekstra>.

¹²⁷ Cachet, L. (2015), Verantwoordelijk en verantwoord. Nationale politie en veranderende lokale verantwoording in Nederland, *Cahiers Politiestudies*, 4 (37), 17-40.

¹²⁸ <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/documenten-algemeen/mandaten-en-regelingen/uitvoeringsregeling-klachtbehandeling-politie-2013.pdf>

¹²⁹ Naeyé, J. (2007). ‘Politieklachtrecht’. In C.J.C.F. Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre, *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer, 235-287. Naeyé, J. (2014). *De organisatie van de Nationale Politie*, Deventer: Kluwer, 382.

¹³⁰ Idem.

‘De onafhankelijke klachtencommissie bestaat uit oud-rechters, oud-OvJs, die worden geselecteerd. Wat het gezag is weet ik niet. Het zijn ad hoc commissies. Het is een soort rechtbank. Dus als een klacht intern niet naar tevredenheid wordt afgehandeld gaat het naar de klachtencommissie en anders nog eens naar de Ombudsman. Dat gaat over klachten van bejegening, niet tevreden zijn over politie optreden’. (Nationaal coördinator VIK)

Artikel 68 duidt de Minister VenJ aan om nadere regels over de behandeling van klachten over gedragingen van ambtenaren van politie, vast te leggen. Er werd door de Minister voorzien in:

- de instelling van een of meer commissies, bestaande uit onafhankelijke leden, die op de wijze in de regeling te bepalen zijn belast met de behandeling van en advisering over klachten waarbij zo nodig aandacht wordt geschonken aan de in onderdeel c genoemde aspecten;
- de registratie van de mondeling en schriftelijk ingediende klachten en, indien beschikbaar, de daarop genomen beslissingen, en
- een jaarlijkse publicatie van de geregistreerde klachten en beslissingen, waarin wordt aangegeven in hoeverre bepaalde klachten wijzen op structurele tekortkomingen in het functioneren van de politie en waarin, zo nodig, aandacht wordt geschonken aan de middelen om deze tekortkomingen op te heffen.

Op de vraag wat de politie zelf vindt van de verschillende onafhankelijke toezichtsorganen blijkt dat het vaak niet echt transparant is en er veel (parallel) onderzoek gebeurt.

“Je hebt sowieso al zes externe organisaties die in zekere zin onafhankelijk zijn, en toezicht doen. Het zijn minstens onderzoeksinstanties die op systeemniveau kijken naar ‘hoe werkt dat nou bij de politie?’. Zo is er de Auditdienst Rijk, voor het ministerie van Financiën, die een onderzoek hebben verricht naar de integriteit en het aannemen van geschenken bij de politie. Dat leidde tot een soort inspectierapport. Het is niet van de Algemene Rekenkamer; die hebben een eigen onderzoek gedaan. De Auditdienst Rijk doet normaliter eigenlijk audits een beetje op cijfers en processen. Zo ziet de politie de Inspectie VenJ, de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer regelmatig opduiken en het is mij als politieman vaak niet helder wie welke verantwoordelijkheid heeft. Het WODC gaat nu ook een onderzoek doen naar corruptie bij de politie, of althans naar de kwetsbaarheden binnen de handhavingsorganisaties. Er is nu een onderzoek gedaan door de Ombudsman over inbeslagnames op aanraden van de Inspectie. Er worden 200.000 voorwerpen op jaarbasis in beslag genomen en er verdwijnt wel eens iets. En dan heb je ook nog eens een keer de Rijksrecherche die ook nog eens een keer onderzoek kan doen naar misstanden”. (Interview nationale politie)

4.2.10. Toezicht door het Openbaar Ministerie

Op grond van artikel 3 Politiewet treedt de politie in de uitoefening van haar taak op ‘in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag’. Voor zover het gaat om de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en het verrichten van taken ten behoeve van justitie wordt het bevoegd gezag gevormd door de Officier van Justitie (art. 141 sub a Sv.). Op grond van artikel 12 lid 2 Politie wet kan deze op zijn terrein aan de ambtenaren van de politie ‘de nodige aanwijzingen geven’. Politie en Openbaar Ministerie zijn samen verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. In artikel 148 Sv. staat in lid 2 dat de Officier van Justitie bevelen geeft aan de overige personen die met de opsporing van strafbare feiten zijn belast.

De inzet van agenten voor strafrechtelijke handhaving valt onder het gezag van het Openbaar Ministerie. Aangenomen kan worden dat uit de gezagsverhouding van de Officier van Justitie ten opzichte van politieambtenaren bepaalde toezichtsbevoegdheden voortvloeien. In het bijzonder bij

het gebruik van bijzondere opsporingsbevoegdheden¹³¹ heeft de Officier van Justitie (en ook de rechter-commissaris, zie infra) de centrale autoriteit¹³² met een belanghebbende toezichthoudende rol. De wetgever zorgde in het jaar 2000 voor de invoering van een wettelijk kader voor de toepassing van verschillende opsporingsbevoegdheden. Sommige van die bevoegdheden stonden daarvoor ook al in de wet, zoals de telefoontap. Andere bevoegdheden waren nieuw, zoals de infiltratie en de stelselmatige observatie¹³³. Inmiddels wordt wel gesteld dat de Wet BOB een te grote administratieve last voor politie en Openbaar Ministerie met zich meebrengt en onoverzichtelijk is geworden door de uitbreidingen en verfijningen die sinds het inwerking treden van de Wet BOB zijn aangebracht. Door het ingezette wetgevingstraject voor de vernieuwing van het Wetboek van Strafvordering wordt getracht deze bezwaren weg te nemen.¹³⁴

Over het toezicht door het OM op de politie zijn vragen gesteld aan de geïnterviewden.

Wat het directe toezicht door OM'ers op het werk van de politie betreft, maakt de ervaren senior-OvJ (OM2) onderscheid tussen zwaardere en lichtere zaken. *'Bij zwaardere zaken, waar bijzondere opsporingsbevoegdheden worden ingezet, ben je als OvJ veel directer betrokken bij de opsporing, en wordt sneller ontdekt als iets niet goed dreigt te gaan of het al mis is gegaan. Dan kan de OvJ, na overleg met de teamleiding, beslissen wat de consequenties zijn. Bij eenvoudige zaken wordt het proces-verbaal naar het OM ingezonden en vindt dan de beoordeling plaats. Je kunt het terugsturen naar de politie als er iets niet klopt, bijvoorbeeld met de staandehouding of de aanhouding, en de politie kan het gebrek dan eventueel herstellen. Soms kan zo iets leiden tot een sepot. Anders beslist de rechter erover. Soms blijkt pas op de zitting dat er iets fout is gegaan, bijvoorbeeld als er een verweer wordt gevoerd. Een enkele maal komt het voor dat de OvJ op zitting uitlegt wat er mis is gegaan, en deze kan dan ook de eigen niet-ontvankelijkheid vragen. Die eigen beoordeling is onderdeel van de magistratelijke taak van de OvJ.'*

OM2 bespreekt ook de ontwikkelingen sinds het Rapport Van Traa.¹³⁵ *'Het komt eigenlijk niet meer voor dat de politie zo maar zijn eigen gang gaat. De problemen die er vóór Van Traa waren (zoals een gezagsvacuüm) zijn er nu niet meer. Een enkele keer doet de politie vanuit enthousiasme nog wel eens iets, zoals een woning binnen gaan zonder machtiging of een voertuig op grond van de Wegenverkeerswet controleren terwijl er enkel sprake is van een verdenking van bijvoorbeeld overtreding van de Opiumwet. De politie zoekt bij de uitvoering van haar taken soms naar uitwegen op de grens tussen controle en opsporing. Maar een moedwillige variant daarvan is er niet of nauwelijks meer. Er is geen 100 procent zekerheid, maar zoals het nu gaat werkt het goed.'*

Het lid van de Hoge Raad signaleert het probleem dat de bezuinigingen fors hebben ingegrepen en dat het magistratelijk karakter van het OM is verminderd. *'De politie voelt zich in de steek gelaten, ook door de reorganisatie die is doorgevoerd. Het OM is een beleidsmatige organisatie geworden, je komt er op inhoudelijk gebied niet makkelijk binnen. Het OM zou een gezaghebbende vraagbaak moeten zijn*

¹³¹ Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden (Wet BOB) 1 februari 2000 (Kamerstukken II, 1996/1997, 25 403, nr. 1 en 2) en Memorie van toelichting (MvT, Kamerstukken II, 1996/1997, 25 403, nr. 3, p. 3)

¹³² A. Beijer, R.J. Bokhorst, M. Boone, C.H. Brants & J.M.W. Lindeman, De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden – eidevaluatie, 222, Onderzoek en beleid, WODC, 2004.

¹³³ N. van Buiten, De modernisering van de Wet BOB – Herinneren we ons de IRT-affaire nog? *DD*, maart 2016, p. 130-144.

¹³⁴ Van Buiten, 2016, a.w.

¹³⁵ Het Interregionale Recherche team (IRT) Noord-Holland/Utrecht had geprobeerd de top van de georganiseerde criminaliteit in die regio in kaart te brengen en bewijs te verzamelen, en had daartoe tonnen softdrugs en honderden kilo's cocaïne doorgelaten. De betrokken burgerinfiltranten hoefden de opbrengsten niet af te staan. Het IRT handelde vrijwel zelfstandig en het OM werd in voorkomende gevallen geheel in het ongewisse gelaten. De toen ingestelde Commissie-Van Traa deed hier onderzoek naar, zie Parlementaire Enquêtecommissie Opsporingsmethoden; *Kamerstukken II* 1995/96, 24072, nr. 10, 11, 14 en 1.

voor de politie, maar is het niet. Het OM heeft gebrekkig zicht op de zaak, mede door capaciteitsproblemen. Door de rechtstreekse relatie met de minister is het OM bevreesd dat het politie onwelgevallige beslissingen neemt.'

Rechter RRb1 gaat eveneens in op de bezuinigingen die volgens hem de kwaliteit van het werk van het OM onder druk zetten: *'Het is niet zo dat het vrijspraken regent, maar wel is de organisatie niet meer zo stabiel. Je ziet het aan de werkstromen, en de dossiers, soms zijn die niet compleet als ze worden aangeleverd. Dat is voor ons vervelend, omdat we dan omzet mislopen en we op grond van het financieringssysteem worden afgerekend op productie. Het is ook – en vooral – lastig voor de maatschappij, om dit soort problemen te bespreken. Hij zegt hierover: 'Het verbetert wel een beetje'.*

Een raadsheer uit een Gerechtshof (RGh2) signaleert dat het OM steeds minder op de rechter georiënteerd lijkt te zijn en de politie steeds meer als zijn natuurlijk partner beschouwt. De raadsheer vraagt zich af of het wel de Officier van Justitie is die de leiding heeft over de politie en of er wel voldoende is veranderd sinds 'Van Traa'.

Rechter RRb2 is veel positiever over het werk van de politie en hoe het OM daar toezicht op houdt. Zij signaleert dat sommigen, onder wie rechters, minder vertrouwen hebben in hoe het OM toezicht houdt op de politie. Zij is het daar niet mee eens: *'De officieren van justitie zijn magistraten en over het algemeen zijn ze uiterst zorgvuldig. Zij sturen de politie aan en, voor zover ik het kan beoordelen, houden ze ook kritisch toezicht.'* Wel is er volgens deze rechter onderbezetting en bureaucratisering bij de politie; de politie heeft een organisatieprobleem. Maar haar beeld van wat de politie doet is over het algemeen goed: *'Het is hier geen Amerika.'* De rechter signaleert dat het uitgangspunt vertrouwen in de politie is en vertrouwen in processen-verbaal. *'Je gaat uit van de juistheid van op ambtseed opgemaakt proces-verbalen. Er moet een begin van aannemelijkheid zijn dat het proces-verbaal niet deugt, anders ga je het niet verder onderzoeken. We moeten uit kunnen gaan van het papier.'* De rechter stelt dat ze dat vertrouwen fijn vindt. *'Als we dat vertrouwen niet zouden hebben, kunnen we wel ophouden. Dan moeten we naar het systeem in de VS, met zijn onmiddellijkheid, alles gebeurt daar op de zitting. Meestal is het proces-verbaal ook helder, goed uitgewerkt.'*

De twee geïnterviewde strafrechtsadvocaten zijn minder positief over het toezicht van het OM op de politie. Adv1 noemt de zaak waarbij een agent had "gelogen" in een proces-verbaal en het Gerechtshof Amsterdam de niet-ontvankelijkheid van het OM daarom had uitgesproken. Hij vindt het opmerkelijk dat het OM in zo'n situatie niet de eigen niet-ontvankelijkheid bepleit, en zich daar zelfs tegen verzet. *'Het OM geeft meestal rugdekking aan de politie. Ik vind dat het OM in zo'n geval wél onderzoek moet laten doen naar wat de politie heeft gedaan. Maar de OvJ zegt dan zoets als "het is misschien niet helemaal volgens de regels gegaan ..." en verzet zich tegen zo'n onderzoek'.* Adv1 weet niet of het OM de politie in zo'n geval tot de orde roept. *'Naar mijn ervaring is er weinig terugkoppeling tussen OM en politie. Dat is in elk geval de kritiek die ik ook vanuit de politie verneem.'*

Over het toezicht door het OM op de politie zegt de andere strafrechtsadvocaat (Adv2): *'De politie vertelt niet alles. Er is een traject dat buiten OvJ en rechter-commissaris om gaat. Er worden naar mijn idee méér opsporingsmethoden ingezet dan er wordt verteld, of ze worden langer ingezet, of anders ingezet. Bijvoorbeeld het stiekem volgen van de verdachte, op straat, of met behulp van een peilbaken.'*

Strafrechtsadvocaat Adv2 vindt dat alles wel transparanter en controleerbaarder is geworden. *'Maar regels kunnen niet voorkomen dat de politie dingen doet die niet mogen. Ze schrijven het ook niet op in de situatie dat niets wordt gevonden. Geen enkel toezicht kan dat tegengaan. Er worden bevoegdheden gebruikt die niet zichtbaar zijn, niet voor de OvJ en niet voor de rechter-commissaris. Ik durf niet te zeggen of dat op grote schaal gebeurt.'*

De politie wordt volgens Adv2 soms van tevoren getraind als ze een getuigenverklaring moeten afleggen bij de rechter-commissaris of tijdens de zitting, ze worden daarvoor begeleid. *‘Ik heb ook gehoord dat een OvJ de vragen die de verdediging had gesteld al van tevoren aan de politie had doorgegeven zodat ze zich kunnen voorbereiden. Wat er gebeurt is niet gericht op transparantie.’* Voor de OvJ zou het lastig zijn om de politie tot de orde te roepen, want hij is ook afhankelijk van de politie: *‘De OvJ is niet neutraal. Ze zien ook bewust dingen door de vingers, en ze willen de verdediging geen ammunisie geven. Ook bij het OM leeft de gedachte: het doel heiligt de middelen.’*

4.2.11. Besluit

De verantwoordelijkheid voor en de verantwoording intern de politie werd -ambtelijk en politiek-bestuurlijk- in hoge mate geïnstitutionaliseerd binnen het politiebestedel zelf (VIK) (Cachet, 2015). De toezichthoudende rol op het strafvorderlijk optreden door politie wordt op operationeel casus-niveau getoetst door de Officier van Justitie en rechter-commissarissen, meer bepaald bij de inzet van bijzondere opsporingsbevoegdheden. Het toezicht extern de politie werd voornamelijk toegewezen aan de Officier van Justitie en de Rijksrecherche (die i.o.v. het College van procureurs-generaal opereert). De externe controledienst Inspectie werd dan weer georganiseerd binnen het Ministerie VenJ zelf. Een toezichtsorgaan dat extern de politie, het Openbaar Ministerie en het Ministerie werd geïnstitutionaliseerd, namelijk in de schoot van het parlement, bestaat niet in Nederland. Terpstra¹³⁶ pleitte -in het debat over de nationale politie- wel voor een volstrekt onafhankelijke Inspectie (zoals het Comité P in België) uit vrees voor een te sterke centrale politie. Dit pleidooi¹³⁷ haalde het uiteindelijk niet¹³⁸. Ook Akerboom vermeldde de meerwaarde van een extern de politie georganiseerde toezichthouder (controle op politie door een auditcommissie in te stellen) in zijn speech op 14 februari 2017 te Amsterdam¹³⁹. De invoering van Nationale politie ging, volgens Cachet, gepaard met een voortschrijdende verzelfstandiging en een sterkere centrale sturing. Deze ontwikkeling roept volgens hem fundamentele vragen op over de externe sturing van de politie en publieke verantwoording daarover, principiële uitgangspunten voor een rechtsstatelijke politie. Zo geeft hij aan *‘Nu de vrees voor centralisatie en machtsconcentratie kennelijk minder een rol speelt, ontstaat er ruimte voor een meer gecentraliseerde politieorganisatie en voor een gedeeltelijke maar ingrijpende concentratie van bevoegdheden en dus verantwoordelijkheden’*¹⁴⁰. Uit de inventaris blijkt dat de voorwaarde voor degelijk toezicht (namelijk toezicht extern de dienst zelf) werd gestructureerd binnen de Inspectie VenJ, de Rijksrecherche, de Ombudsman en de onafhankelijke klachtencommissie. Aan deze voorwaarde werd dus voldaan. Verder onderzoek zal moeten uitwijzen of deze diensten voldoende capaciteit ter beschikking hebben en voldoende beleidsvrije ruimte om de hen toegewezen taken naar behoren uit te voeren.

4.3. Toezicht op het Openbaar Ministerie

In navolgende delen wordt, zoals voor het toezicht op de politie, in eerste instantie het *intern* toezicht op het Openbaar Ministerie besproken, en daarna het toezicht dat *extern* het Openbaar Ministerie wordt georganiseerd. Hierbij komt het toezicht door de rechter-commissaris aan bod, het toezicht door de procureur-generaal bij de Hoge Raad en het toezicht door de rechter in het kader van vormfouten (art. 359a Sv.). Aangezien zowel de literatuurstudie als de interviews wezen op het

¹³⁶ Terpstra, J.B. e.a. (2015). *Burgemeesters over hun Nationale Politie*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Veiligheid, juli 2015.

¹³⁷ Pleidooi van Jan Terpstra, tijdens de ‘Informatiebijeenkomst met deskundigen’ van de vaste commissie Veiligheid en Justitie van de Eerste Kamer, in Cachet (2015). Zie ook Terpstra, J.B. e.a. (2015). *Burgemeesters over hun Nationale Politie*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Veiligheid, juli 2015.

¹³⁸ Naeyé (2014), idem, p. 44.

¹³⁹ <http://www.maatschappijenveiligheid.nl/debatmiddag-nationale-politie-van-handhaving-tot-opsporing/>

¹⁴⁰ Cachet, L. (2015), idem, p. 23.

belanghebbend karakter van het toezicht op seponering, de strafbeschikking en de werkwijze ZSM, worden deze modaliteiten in een afzonderlijke paragraaf besproken.

I. Intern het Openbaar Ministerie

4.3.1. Intern toezicht binnen de hiërarchie van de OM-organisatie

Uit het hiërarchische karakter van het Openbaar Ministerie volgt dat de officieren van justitie onder leiding staan van de hoofdofficier van Justitie. Het College van Procureurs-Generaal houdt toezicht op het Openbaar Ministerie in zijn geheel.

Op het punt van disciplinaire straffen die kunnen worden opgelegd aan de leden van het Openbaar ministerie is een regeling van toepassing die aansluit op de regeling van ‘gewone’ rijksambtenaren in het ARAR. Het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren vermeldt limitatief de op te leggen disciplinaire maatregelen (art. 34 b Brra). Disciplinaire straffen lopen uiteen van berisping tot (onvoorwaardelijk) strafontslag. Het tot aanstellen bevoegd gezag (regering) beslist over het opleggen van een disciplinaire straf.

De leden van het OM kunnen op ongeveer dezelfde gronden als gewone rijksambtenaren worden geschorst en ontslagen (art. 36 en 39 Brra). Rechtspositionele onafhankelijkheidswaarborgen die voor de rechter gelden, ontbreken echter voor de leden van het Openbaar Ministerie. De Minister van Veiligheid en Justitie oefent – al dan niet in het kader van de regering – belangrijke rechtspositionele bevoegdheden uit jegens de leden van het OM. Zij zijn tevens kenmerkend voor de gezagsverhouding waarin deze rechterlijke ambtenaren staan tot de minister.¹⁴¹

Het integriteitsbeleid van het OM is door de evaluatiecommissie van GRECO als *best practice* aangemerkt. Conform de aanbeveling van GRECO is het integriteitsbeleid van het OM geëvalueerd. In overleg tussen het College van procureurs-generaal en het in 2012 opgerichte Bureau Integriteit Openbaar Ministerie (BI-OM) worden concrete vervolgstappen gezet in de borging van het integriteitsbeleid. Het onderwerp wordt actief geagendeerd – in algemene zin en gericht op de lokale situatie – bij de hoofden van de OM-onderdelen. Daarnaast wordt gewerkt aan de samenstelling van expertteams die ervaringen en kennis delen met lokale managementteams.”¹⁴²

De twee geïnterviewden uit het OM zijn neutraal of positief over hoe het toezicht binnen de keten werkt. Het lid van het College van PG's stelt: *‘Het stelsel functioneert. (...). Ik kan niet goed beoordelen in hoeverre we het stelsel nog verder moeten optuigen.’* De ervaren senior-Officier van Justitie noemt diverse toezichtsmomenten binnen de keten: interne controle binnen de hiërarchie van de OM-organisatie, *checks and balances* binnen de parketten, steekproefsgewijze controle van zaken, audits, collegiaal overleg, intervisie, en toetsing. Het College van PG's heeft daarnaast de bevoegdheid om algemene aanwijzingen op te stellen, die worden afgestemd met de minister en worden gepubliceerd. *‘De steekproefsgewijze controle van zaken doen leidinggevend in de normale bedrijfsvoering. Het gaat dan bijvoorbeeld om: is de juiste sepotcode toegepast? Zij kunnen dan een gesprek met de betreffende functionaris voeren over wat er niet deugt. Dat is vooral van belang bij zaken die niet naar de rechter gaan, want de rechter toetst zelf aan de vragen van 348 en 349 Sv. Dit type controle leidt tot aanpassingen in de organisatie. Het is vergelijkbaar met wat de OvJ soms doet na afloop van een zitting. Die koppelt dan naar de eigen organisatie terug als iets niet goed is gegaan. Bij procesmatige zaken die niet goed gaan moet je denken aan bijvoorbeeld betekenissen, of als steeds weer een verkeerd formulier wordt gebruikt.’*

¹⁴¹ BovenD'Eert, P.P.T. (2013), Rechterlijke organisatie, rechters en rechtspraak. Deventer: Kluwer.

¹⁴² Kamerstukken II, 2014/15, 34000 VI, nr. 40, p. 4.

II. Extern het Openbaar Ministerie

4.3.2. Het toezicht door de rechter-commissaris

Met de invoering van de Wet versterking positie rechter-commissaris in 2011 heeft de rechter-commissaris een grotere toezichthoudende rol gekregen in het opsporingsonderzoek.¹⁴³ De rechter-commissaris is een ‘onderzoeksrechter’¹⁴⁴ die bepaalde bevoegdheden kan uitoefenen in de fase vóór de zitting. De taak van de rechter-commissaris staat omschreven in art. 170 lid 2 Sv.: *‘De rechter-commissaris is in het bijzonder belast met de uitoefening van toezichthoudende bevoegdheden met betrekking tot het opsporingsonderzoek, ambtshave in door de wet bepaalde gevallen en voorts op vordering van de Officier van Justitie of op verzoek van de verdachte of diens raadsman.’* Uit de memorie van toelichting bij genoemde wet blijkt dat de toezichthoudende bevoegdheden kunnen worden onderverdeeld in een aantal categorieën. Ten eerste het toezicht op de rechtmatigheid van de inzet van bepaalde bevoegdheden. Ten tweede houdt de rechter-commissaris toezicht op de voortgang van het onderzoek. Ten derde ziet de rechter-commissaris toe op het evenwicht tussen het onderzoeksbelang en de verdedigingsbelangen. Tot slot houdt de rechter-commissaris ook toezicht op de volledigheid van het onderzoek.¹⁴⁵ In de memorie van toelichting staat met zoveel woorden dat de rechter-commissaris ook een actieve rol kan spelen in het opsporingsonderzoek.¹⁴⁶ De rechter-commissaris kan bijvoorbeeld een regiezitting initiëren op grond van art. 185 lid 1 Sv. Het is om deze reden dat het toezicht door de rechter-commissaris onder het toezicht op het OM wordt geplaatst, hoewel er natuurlijk tevens op deze manier toezicht wordt gehouden op activiteiten van de politie.

De rechter-commissaris toetst de inverzekeringstelling van de verdachte, binnen uiterlijk drie dagen en vijftien uren vanaf de aanhouding gerekend.¹⁴⁷ De rechter-commissaris toetst de rechtmatigheid van het bevel en de tenuitvoerlegging van de inverzekeringstelling.¹⁴⁸ Indien de rechter-commissaris de inverzekeringstelling onrechtmatig oordeelt dient de verdachte onmiddellijk in vrijheid te worden gesteld, aldus art. 59a lid 5 Sv.

Een aantal geïnterviewden laat zich uit over de rol van de rechter-commissaris bij het toezicht op politie en OM. Raadsheer RGh2 geeft een korte historische schets: *‘Toen het gerechtelijk vooronderzoek nog bestond, kon je als rechter-commissaris nog wat sturen. Eerst is het gerechtelijk vooronderzoek uitgekleeft en heeft een overdracht aan de OvJ plaatsgevonden, vervolgens is het gerechtelijk vooronderzoek helemaal afgeschaft. De wetgever heeft toen getracht de positie van het toezicht door de rechter-commissaris weer wat op te lappen, maar ik vraag me af of de beoogde rol van de grond zal komen.’*

Ook de andere raadsheer bij een hof (RGh1) heeft twijfels over de rol en positie van de rechter-commissaris: *‘Het risico bestaat dat de rechter-commissaris een soort toegevoegde OvJ wordt. De rechter-commissaris vult dan de gaten op die de OvJ laat vallen, en bemoeit zich actief met het opsporingsonderzoek, meer dan hij gezien zijn rol en taken zou moeten doen. De rechter-commissaris is dan een “reddende rechter”.’*

¹⁴³ Wet van 1 december 2011, *Stb.* 2011, 600.

¹⁴⁴ Het Belgische begrip onderzoeksrechter verschilt echter significant van betekenis met het begrip rechter-commissaris, wat duidelijk wordt in het hoofdstuk rond België.

¹⁴⁵ Corstens & Borgers, 2014, a.w., p. 362.

¹⁴⁶ *Kamerstukken II* 2009-2010, 32177, nr 3, p. 20 (MvT).

¹⁴⁷ Art. 59a lid 1 Sv.. De inverzekeringstelling duurt drie dagen en kan met drie dagen worden verlengd, zie artt. 57, 58 en 59 Sv..

¹⁴⁸ Corstens & Borgers, 2014, a.w., p. 439.

Rechter RRb2 stelt dat ze als rechter-commissaris nu nauw samenwerkt met de politie. Haar ervaring is dat dat goed gaat. *‘Ik ben als rechter-commissaris bij zoekingen en ik houd directer toezicht. Dat gaat allemaal netjes en beleefd. Dat hoor ik ook van collega-rechter-commissarissen. Ik zie dat de politiemensen hun best doen om het goed te doen.’*

4.3.3. Toezicht door de procureur-generaal bij de Hoge Raad

4.3.3.1. Algemene taken van toezicht

Sinds 1999 maakt parket van de Hoge Raad geen deel meer uit van het Openbaar Ministerie. Het is een ambt sui generis geworden. De bijzondere positie van de PG bij de HR, onder andere bij het toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden, is reden voor het in dit rapport afzonderlijk behandelen van zijn taak.

De taken van de procureur-generaal bij de HR zijn: het nemen van conclusies, de vervolging van ambtsmisdrijven van politici, cassatie in het belang der wet, het vorderen van disciplinaire maatregelen tegen de rechter, het behandelen van klachten tegen rechters, het op zich nemen van de rol van Officier van Justitie in het geval dat HR ten principale recht doet, en toezicht op disfunctionerende rechters. In het verleden waakte de procureur-generaal bij de HR voor de handhaving en uitvoering van wettelijke voorschriften bij de Hoge Raad, de gerechtshoven en de rechtbanken. Voorlichting van de rechters en toezicht op de rechtspraak waren daarvoor onontbeerlijk, in een tijd dat de professionele kwaliteit van de zittende magistratuur nog te wensen overliet. Naarmate de kwaliteit van de zittende magistratuur toenam, verloor de functie van het Openbaar Ministerie als toezichthouder op de rechter in de tweede helft van de negentiende eeuw aan betekenis.¹⁴⁹

De procureur-generaal bij de Hoge Raad heeft de bevoegdheid tot het instellen van cassatie in het belang der wet en van het vorderen van herziening.¹⁵⁰ Cassatie in het belang der wet is een buitengewoon rechtsmiddel dat is geregeld in art. 456 Sv.. Dit rechtsmiddel vult het gat op dat kan ontstaan wanneer partijen stilzitten, bijvoorbeeld bij omissies en vergissingen in het instellen van rechtsmiddelen.¹⁵¹ Ook vanuit het oogpunt van rechtsontwikkeling kan cassatie in het belang der wet nuttig zijn. Aan de betrokken partijen kan geen nadeel worden toegebracht.¹⁵² De eerder gedane uitspraak blijft rechtskracht behouden, wel kan de verdere tenuitvoerlegging van de beslissing onrechtmatig zijn.¹⁵³

Bij herziening ten voordele wordt een uitspraak vernietigd waarbij de verdachte was veroordeeld. De procureur-generaal is bevoegd een herzieningsprocedure in te leiden.¹⁵⁴ Gronden voor herziening ten voordele zijn te vinden in art. 457 lid 1 Sv., waarvan de meest bekende het novum is; een gegeven dat bij het onderzoek op de terechtzitting aan de rechter niet bekend was en dat op zichzelf of in verband

¹⁴⁹ Fokkens, J.W. & Kirkels-Vrijman, N.N. (2011). De procureur-generaal bij de Hoge Raad en het Openbaar Ministerie. In A.G. Bosch et al. (red.), 200 jaar rechterlijke macht in Nederland 1911-2011 (p. 191-212.). Den Haag: SDu.

¹⁵⁰ Hoewel de buitengewone rechtsmiddelen niet in alle opzichten voldoen aan de definitie van ‘toezicht’, worden zij hier toch kort genoemd omdat materieel wél sprake kan zijn van een vorm van toezicht. Daarbij kan worden gedacht aan de situatie dat de rechter bij bepaalde vormfouten ten onrechte niet een sanctie heeft opgelegd, waardoor mogelijk een onjuiste rechterlijke beslissing is uitgesproken waartegen herziening wordt verzocht. In de herzieningsprocedure wordt informatie verzameld, wordt een beoordeling uitgesproken en wordt geïntervenieerd (de drie aspecten van toezicht).

¹⁵¹ Corstens, G.J.M. & Borgers, M.J. (2014). *Het Nederlands strafprocesrecht (achtste druk)*. Deventer: Kluwer, p. 948.

¹⁵² Art. 78 lid 6 Wet op de Rechterlijke Organisatie.

¹⁵³ Corstens & Borgers, 2014, a.w., p. 950.

¹⁵⁴ Art. 457 lid 1 en 458 lid 1 Sv.

met de vroeger geleverde bewijzen met de uitspraak niet bestaanbaar schijnt, zodat het ernstige vermoeden ontstaat dat indien dit gegeven bekend zou zijn geweest, het onderzoek van de zaak zou hebben geleid, hetzij tot een vrijspraak van de gewezen verdachte, hetzij tot ontslag van alle rechtsvervolging, hetzij tot de niet-ontvankelijkverklaring van het Openbaar Ministerie, hetzij tot de toepassing van een minder zware strafbepaling.¹⁵⁵ De procureur- generaal heeft de bevoegdheid tot het doen van nader onderzoek met het oog op het instellen van een vordering tot herziening op basis van art. 460 lid 1 Sv..¹⁵⁶

Herziening ten nadele leidt tot de herziening van een uitspraak waarbij de verdachte is vrijgesproken of ontslagen van alle rechtsvervolging. Het college van procureurs-generaal kan een aanvraag tot herziening ten nadele doen bij de Hoge Raad als dat in het belang is van een goede rechtsbedeling.¹⁵⁷ Het college kan een procureur-generaal machtigen om de bevoegdheden uit te oefenen die samenhangen met de aanvraag.¹⁵⁸ Als gronden voor herziening ten nadele zijn genoemd in art. 482a Sv. het novum en falsa. Bij falsa ligt er een onwaarheid ten grondslag aan de vrijspraak of aan het ontslag van alle rechtsvervolging.¹⁵⁹

4.3.3.2. Onderzoek naar strafbeschikkingen

Op grond van art. 122 lid 1 Wet RO kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad de minister van VenJ in kennis stellen van het feit dat naar zijn oordeel het OM de wettelijke voorschriften bij de uitoefening van zijn taak niet naar behoren handhaaft of uitvoert. Het gaat hier om een bijzondere toezichtsbevoegdheid op strafvorderlijk overheidsoptreden voor de procureur-generaal bij de Hoge Raad. Deze rol is vrij recent weer gerevitaliseerd. Daarbij is gekozen voor een thematische aanpak. Het eerste onderwerp waarnaar in het kader van deze taak onderzoek is gedaan, is de strafbeschikking. Hieronder wordt daar kort aandacht aan besteed.

De procureur-generaal kan naar eigen inzicht invulling geven aan deze bevoegdheid. In 2011 heeft de voorzitter van het college van procureurs-generaal per brief verzocht meer inhoud te geven aan de toezichthoudende bevoegdheid uit art. 122 Wet RO.¹⁶⁰ Het onderzoek dat vervolgens is verricht bevatte het advies om te kiezen voor probleemgericht toezicht aan de hand van thema's die passen bij de positie van de procureur-generaal bij de Hoge Raad in de strafrechtspleging.¹⁶¹ Het thema waarvoor werd gekozen was de strafbeschikking. De PG bij de Hoge Raad concludeert in het rapport *Beschikt en Gewogen* dat de wijze waarop het OM strafbeschikkingen uitvaardigt in de huidige praktijk tekort schiet.¹⁶² De strafbeschikkingen die op de normale wijze op het arrondissementsparket worden beoordeeld lijken in orde te zijn. Dat geldt echter niet voor strafbeschikkingen die door de Centrale Verwerkingseenheid Openbaar Ministerie¹⁶³ worden opgelegd en zaken die via het ZSM-traject worden afgedaan. In acht procent van de onderzochte zaken die zijn afgedaan door CJIB of via ZSM (n=375) was er onvoldoende bewijs voor het feit waarvoor een strafbeschikking werd opgelegd. Het rapport concludeert dat de grondigheid en de zorgvuldigheid waarmee de schuldvaststelling moet

¹⁵⁵ Art. 457 lid 1 sub c Sv.

¹⁵⁶ Corstens & Borgers, 2014, a.w., p. 961.

¹⁵⁷ Art. 482a Sv.

¹⁵⁸ Art. 842b lid 1 Sv.

¹⁵⁹ Corstens & Borgers, 2014, a.w., p. 971.

¹⁶⁰ Brief van de voorzitter van het College van procureurs-generaal van 13 mei 2011.

¹⁶¹ J. Silvis en N.N. Kirkels-Vrijman (2012), *Rechtshandhaving versterken. Een verkenning naar de zin en vormgeving van aanvullend toezicht op het Openbaar Ministerie door de procureur-generaal bij de Hoge Raad*, ongepubliceerd, p. 193-197.

¹⁶² Knigge, G. & de Jonge van Ellemeet, C.H. (2014), *Beschikt en Gewogen*. Hoge Raad, Den Haag

¹⁶³ Tijdens het onderzoek dat tot het rapport 'Beschikt en gewogen' heeft geleid had de Centrale Verwerkingseenheid OM nog niet de status van parket. Inmiddels wel. Sinds deze wijziging (per 1 januari 2015) betekent de V in CVOM niet langer Verwerkingseenheid, maar Verwerking (zie art. 137b RO).

plaatsvinden bij deze zaken in de praktijk te wensen overlaet.¹⁶⁴ Een aantal wettelijke waarborgen is onvoldoende in acht genomen. Zo vindt de beoordeling van een zaak soms plaats op basis van niet ondertekende processen-verbaal, of op basis van mondeling verstrekte informatie.¹⁶⁵

Over het thematisch toezicht door de PG Hoge Raad zijn aan de geïnterviewden vragen gesteld. Over het algemeen bestaat er waardering voor deze vorm van toezicht. Strafrechtadvocaat Adv1 zegt het rapport *Beschikt en Gewogen* in zijn pleidooien te gebruiken. De andere strafrechtadvocaat (Adv2) vindt dat het rapport een goed voorbeeld is van hoe toezicht kan werken. *‘Ze gaan dat in de toekomst vaker zo doen. Ik vind dat positief.’*

Maar er is ook twijfel over de effectiviteit van het rapport. *‘Of er iets mee gebeurt?’* vraagt het lid van de Hoge Raad zich af. *‘Is toezicht van bovenaf de goede vorm? Ik zie zelf meer in een informele vorm van toezicht, met elkaar om de tafel gaan zitten, met de OvJ, de politie, de rechter-commissaris.’* Rechter RRB1 heeft iets meer vertrouwen: *‘Het moet wel dat het rapport van Fokkens over de strafbeschikkingen invloed heeft op politie en OM. Dat is daar wel binnengekomen, verwacht ik.’*

4.3.4. Toezicht op seponering en op de strafbeschikking / werkwijze ZSM

4.3.4.1. Klacht over niet-vervolgen (art. 12 Sv.)

Via artikel 12 Sv. bestaat de mogelijkheid voor rechtstreeks belanghebbenden om de beslissing tot niet (verder) vervolgen van het Openbaar Ministerie in individuele zaken in volle omvang te laten toetsen door de rechter. De eerder genoemde Contourennota stelt voor om de rechter een meer terughoudende toets bij artikel 12 Sv.-zaken te geven dan deze tot nu toe heeft. Als deze plannen voor nieuwe wetgeving doorgaan, wordt het beslissingscriterium voor het toewijzen van een beklag over niet vervolging of ‘een vervolging in redelijkheid achterwege kan blijven’. De rechter toetst dan marginaal, en niet meer ten volle. Achtergrond hierbij is dat het vervolgingsbeleid van het OM tegenwoordig in toenemende mate genormeerd is door aanwijzingen en richtlijnen.¹⁶⁶

Bij de omvang van de toetsing van de vervolgingsbeslissing door de rechter is de vraag van belang of deze vooral intern, door het Openbaar Ministerie, dient te geschieden (denk bijvoorbeeld aan het al dan niet vervolgen van ‘flutdelicten’¹⁶⁷), of dat deze (ook) extern (door de rechter) moet kunnen worden getoetst. De voorgestelde wetgeving lijkt te tenderen naar een minder zware rol van de rechter bij het beklag over niet-vervolgen.

4.3.4.2. Toezicht op de strafbeschikking

Er valt een groei te constateren in het aantal afdoeningen buiten de rechter om, en een belangrijk deel van deze toename wordt veroorzaakt door de strafbeschikking. De strafbeschikking verschilt op een aantal punten van een berechting door de rechter op een openbare zitting. Eén van die punten is de niet-openbaarheid, en daarmee de moeilijke toetsbaarheid, van strafbeschikkingen.¹⁶⁸ Toezicht op strafbeschikkingen valt minder eenvoudig te realiseren dan toezicht op de rechter. De rechter behandelt immers zaken op een openbare zitting, doet in het openbaar uitspraak, en motiveert de beslissing. Een deel van de rechterlijke beslissingen wordt gepubliceerd. Dit maakt controle door publiek en pers mogelijk. Dat ligt anders bij strafbeschikkingen: daarbij is geen openbare behandeling.

¹⁶⁴ Idem, p. 60.

¹⁶⁵ Idem, p. 59-61.

¹⁶⁶ Contourennota, pag. 61.

¹⁶⁷ Zie hierover: Y. Buruma, Rechterlijke controle op de vervolgingsbeslissing. Strafbld, 03-10-2015.

¹⁶⁸ Zie de voorwaarden van toezicht (hoofdstuk 2) waarin werd beschreven dat informatieverschaffing en openbaarheid voorwaarden zijn voor het functioneren van toezicht.

De uitspraak is evenmin openbaar, deze wordt niet gemotiveerd en wordt evenmin gepubliceerd. Dit maakt extern toezicht op de strafbeschikking moeilijk. Een andere reden om aandacht te schenken aan de strafbeschikking is de ruime aandacht die er aan ZSM wordt geschonken in de literatuur. Een groot deel van de strafbeschikkingen wordt via ZSM opgelegd. Daarnaast worden via ZSM tal van andere beslissingen in zaken genomen (zie hieronder).

Sinds 1 februari 2008 maakt de Wet OM-afdoening buitengerechtelijke afdoeningen door middel van het uitvaardigen van een strafbeschikking mogelijk.¹⁶⁹ De Officier van Justitie kan, indien er een overtreding is begaan of een misdrijf waarop naar de wettelijke omschrijving niet meer dan zes jaar gevangenisstraf is gesteld, een strafbeschikking uitvaardigen.¹⁷⁰

Strafbeschikkingen kunnen, in tegenstelling tot de al langer bestaande transactie, beschouwd worden als een eenzijdig schuldvaststelling¹⁷¹ (Haverkate, 2015). Strafbeschikkingen kunnen behalve via een 'gewone' procedure, ook worden opgelegd via de ZSM-tafel. De strafbeschikking wordt inmiddels voornamelijk opgelegd binnen ZSM¹⁷². ZSM is een werkwijze waarbij door Openbaar Ministerie, tezamen met politie, reclassering, slachtofferhulp en Raad voor de Kinderbescherming in een zo vroeg mogelijk stadium, bij voorkeur binnen zes uur na de aanhouding, een beslissing wordt genomen over de afdoening van de zaak.¹⁷³ Die beslissing kan, naast septs of dagvaardingen, óók een strafbeschikking betreffen. ZSM wordt, vanwege de veelzijdigheid van de procedure, ook wel een 'Zwitsers zakmes' genoemd¹⁷⁴. ZSM vormt een breed kader, waarvan de strafbeschikking slecht één van de mogelijkheden is.

De Officier van Justitie kan via de strafbeschikking straffen of maatregelen opleggen, alsmede aanwijzingen geven waaraan de verdachte moet voldoen.¹⁷⁵ In beginsel worden alle strafzaken die zich lenen voor afdoening door middel van een strafbeschikking op deze manier afgedaan, behoudens contra-indicaties.¹⁷⁶ Een belangrijke voorwaarde voor een strafbeschikking is dat er voldoende bewijs is. Indien er twijfel bestaat over de schuld van de verdachte mag er geen strafbeschikking worden uitgevaardigd. Ook opsporingsambtenaren kunnen een strafbeschikking uitvaardigen. Eenzelfde mogelijkheid bestaat voor lichamen of personen die met een publieke taak zijn belast, bijvoorbeeld waterschappen, gemeenten, provincies en specifiek benoemde personen. Het OM houdt toezicht op de kwaliteit van de strafbeschikkingen die worden uitgevaardigd door politie of openbare lichamen of personen.¹⁷⁷ Het OM stelt richtlijnen op en geeft voorschriften met betrekking tot de oplegging en uitvoering van de strafbeschikking. Er bestaat een landelijke strafbeschikkingsofficier.¹⁷⁸ Deze officier heeft onder meer tot taak toezicht te houden op de leden van het OM bij het Centraal Justitieel Incassobureau (hierna: CJIB). Het CJIB is krachtens art. 2.1 van het besluit OM-afdoening belast met de ondersteuning bij het uitvaardigen van strafbeschikkingen.

¹⁶⁹ Art. 257a Sv. e.v.

¹⁷⁰ Art. 257a lid 1 Sv.

¹⁷¹ G. Haverkate (2015). ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM-perspectief. *Delikt & Delinkwent*, 37, 228-241

¹⁷² G. Haverkate (2015), idem, p. 235

¹⁷³ Zie <https://www.om.nl/actueel/opportuun/@24445/factsheet-zsm/> voor een beschrijving van ZSM.

¹⁷⁴ G. Haverkate (2015), idem

¹⁷⁵ Art. 257a lid 2 jo lid 3 Sv.

¹⁷⁶ Aanwijzing wet OM-afdoening <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-26833.html> geraadpleegd op 9 januari 2016, bijlagen 1A en 1B.

¹⁷⁷ Art. 257b lid 3 en 257c lid 2 Sv.

¹⁷⁸ Aanwijzing wet OM-afdoening <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2012-26833.html> geraadpleegd op 9 januari 2016.

Verdachten hebben de mogelijkheid verzet aan te tekenen tegen een opgelegde strafbeschikking.¹⁷⁹ Verzet is niet meer mogelijk als de verdachte afstand heeft gedaan van zijn verzetsrecht of voldaan heeft aan de strafbeschikking. Indien er verzet wordt aangetekend wordt de zaak opnieuw beoordeeld. Naar aanleiding van deze herbeoordeling kan de strafbeschikking worden ingetrokken, gewijzigd of kan de bestrafte worden opgeroepen om te verschijnen op de terechtzitting. Als de verdachte wordt opgeroepen voor de terechtzitting treedt de normale gerechtelijke procedure in werking.¹⁸⁰

In 2016 is een tussenevaluatie verricht van de ZSM-werkwijze, de procedure volgens welke de meeste strafbeschikkingen worden opgelegd. Deze evaluatie laat zien dat de ketenpartners jaarlijks ongeveer 200.000 zaken via de werkwijze ZSM in behandeling nemen¹⁸¹. Dat is ongeveer twee derde van de totale instroom van strafzaken. Het aantal zaken dat via de werkwijze ZSM wordt besloten is uitgebreid: de beperking tot veelvoorkomende criminaliteit is 'kennelijk vervallen'¹⁸². De tussenevaluatie constateert dat de eenzijdige focus op een snelle afdoening binnen ZSM inmiddels is verlaten. De positieve ervaringen met ZSM hebben vooral te maken met de mogelijkheden van ketensamenwerking. Het ontbreken van een dossier is één van de belangrijkste kritiekpunten op de ZSM-procedure. De evaluatie constateert dat raadsman vaak geen tijd heeft om zijn werk goed te doen, en in een substantieel aantal van de onderzochte zaken was geen in de wettelijk voorgeschreven vorm opgemaakt proces-verbaal beschikbaar op het moment dat een strafbeschikking werd uitgevaardigd. Van Lent et al¹⁸³ concluderen dat de bevindingen uit het rapport van de PG HR over de strafbeschikking ook in de evaluatie worden bevestigd.

Over werkwijze ZSM is een aantal vragen gesteld aan geïnterviewden. Zij verwoordden diverse zorgen over de werkwijze. Net als de tussenevaluatie constateren de geïnterviewden gebreken in de dossiervorming, en daarmee in de informatievoorziening, welke een voorwaarde vormt voor toezicht.

Het lid van de Hoge Raad vindt de verhalen die hij hoort over ZSM zorgelijk. *'De meeste verzetszaken zijn gegrond. Er worden steeds meer zaken via ZSM afgedaan, zoals tegenwoordig kennelijk ook hennepkwekerijen waarbij verdachten ook van witwassen worden beschuldigd. Daar is ZSM niet voor bedoeld. (...) Het gevaar is bijvoorbeeld dat onvoldoende onderzoek wordt gedaan bij ZSM, terwijl ik ook hoorde dat er soms geen uitgewerkt proces-verbaal is. Er is op het gebied van ZSM nog te weinig onderzoek gedaan. Ik vind de vele alsnog gegeven vrijspraken zorgelijk.'*

'Als verzet wordt ingesteld bij ZSM, komt er vaak een andere beslissing bij de rechter. Deze zaken rammelen nogal eens,' zegt RRB1. *'Er komt bij de rechter dan een vrijspraak of een lagere straf. De vrijspraken zijn zorgelijk. Het gaat bij ZSM zó snel. Vaak is dat prima. Maar soms niet. Je mist bijvoorbeeld het getuigenverhoor, dat is dan nog niet gebeurd. Soms is er ontoereikend bewijs omdat er te vroeg in het proces een beslissing wordt genomen. Je weet bijvoorbeeld nog niet of de neus van de benadeelde was gebroken of niet, en dat maakt wel uit voor de kwalificatie van het feit, en voor de hoogte van de schadevergoeding.'* Deze rechter constateert anderzijds: *'Overigens is ZSM niet alleen maar narigheid. Op een aantal punten is ZSM prima. Zaken die zich ervoor lenen buiten de rechter om afdoen is goed. Snelheid is ook in het belang van de verdachte en van de benadeelde. Maar je moet wel uitkijken waar je zaken neerlegt. Het nadeel is dat er geen onafhankelijke rechter bij komt.'*

¹⁷⁹ Art. 257e lid 1 Sv.

¹⁸⁰ Art. 257f lid 1 Sv.

¹⁸¹ M. Simon Thomas et al. (2016). Snel. Betekenisvol en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze. Den Haag: WODC; L. van Lent et al (2016). De ZSM-werkwijze in praktijk. Op zoek naar balans. *Nederlands Juristenblad*, 37, 2753-2758

¹⁸² L. van Lent et al (2016), idem, p. 2757

¹⁸³ L. van Lent et al (2016), idem

Als politierechter heeft rechter RRb2 wel ZSM-zaken op zitting gehad: *‘Ik deed als PR wel eens zogenaamde “vuilniszakkenzittingen”. Mensen hebben bijvoorbeeld een vuilniszak naast de container gezet. Of op een verkeerd tijdstip buitengezet. Die vuilniszak wordt geopend en dan vinden ze er een enveloppe in met een naam. Die mensen krijgen een strafbeschikking thuisgestuurd en gaan in verzet. Het CVOM¹⁸⁴ in Utrecht toetst dat verzet, en stuurt het dan door naar de PR. Bij het CVOM werkt nu alleen nog administratief personeel. Er waren daar geen parketsecretarissen meer. De verzetbrieven werden niet meer inhoudelijk getoetst en de zaken werden te gemakkelijk doorgestuurd naar zitting. Die boete is 75 euro. We hebben wel zittingen als PR gehad met alleen maar vrijspraken. Dan ging het bijvoorbeeld om studenten in een studentenhuus. Zo’n student kon dan aantonen dat hij op het moment dat die vuilniszak buiten was gezet, met vakantie was. Dan had een huisgenoot die zak daar neergezet. Je moet wel kunnen aantonen dat de gedagvaarde persoon zélf die vuilniszak buiten had gezet. Dat kan dan niet, dus vrijspraak.’*

Het probleem met ZSM-zaken, vindt deze rechter, is dat de gewone burger hier veel last van heeft. *‘Eerst gaan ze in verzet. Dan horen ze anderhalf jaar niets meer en ze gaan denken “zal wel geseponneerd zijn”. En dan komt die dagvaarding. Die mensen schrikken zich rot als ze een dagvaarding voor de politierechter krijgen. Ze komen met knikkende knieën binnen, met hun advocaat. Ze zeggen dat ze er een week niet van hebben geslapen. Ze nemen hun huishoudster mee die kan getuigen, ze zeggen dat de klep vast zat. Ze komen allemaal naar de zitting. Na hun vrijspraak gaan ze wel tevreden weer de deur uit. Ik denk wel eens: “Wat zijn we aan het doen met zijn allen ...”. Deze rechter heeft geen principieel bezwaar tegen de strafbeschikking en tegen ZSM, ‘want je kunt altijd naar de rechter’.*

Strafrechtsadvocaat1 zegt over ZSM: *‘Ik kan tientallen voorbeelden geven van zaken waarin de zittingsrechter niet of veel lager straft. Ik adviseer mijn cliënten altijd om in verzet te gaan.’* De advocaat stelt aan de orde dat door ZSM steeds meer zaken binnen het strafrecht worden getrokken die vroeger op een andere manier werden afgedaan of waar niets mee werd gedaan. Ook als die eindigen in een sepot, kan dat onvoordelig zijn voor de cliënt: *‘Een flutzaak die vroeger buiten het strafrecht bleef en nu binnen het strafrecht wordt getrokken en wordt afgedaan met een sepot, kan zeker nadelige gevolgen hebben voor een cliënt. Het is namelijk nogal van belang welke sepotcode wordt gebruikt. Bij code 02 komt er te staan dat er onvoldoende wettig en overtuigend bewijs was. Dat impliceert dat de oorspronkelijke verdenking wel terecht was. Daar kun je veel last mee krijgen, bijvoorbeeld in het kader van de Wet Bibob¹⁸⁵ of bij een ongewenst-verklaringen. Ook is het mogelijk dat je als gevolg daarvan geen visum meer kan krijgen voor de Verenigde Staten, dus dat is nadelig voor de cliënt. Bij sepotcode 01 staat er “ten onrechte als verdachte aangemerkt”. Dat is beter voor de cliënt, maar het vergt veel moeite om een dergelijk sepot voor elkaar te krijgen.’*

De advocaat signaleert dat het merendeel van de verdachten niet in verzet gaat en dat daardoor de zaak niet door een rechter wordt beoordeeld en er geen goede vorm van toezicht is. *‘Men weet dat niet of snapt het niet, of denkt kort na het plegen van het strafbare feit goed weg te komen. Als raadsman weet ik dat de sanctionering in de strafbeschikking te zwaar is. Als we in verzet gaan, win ik altijd. De geldboete wordt dan lager. Soms wordt het zelfs een vrijspraak, wat natuurlijk idioot is als je bedenkt dat eerst wel degelijk is aangeboden om de zaak buiten de rechter om af te doen. Het verzet en de procedure daarna bij de rechter is een vorm van controle. Maar als je in verzet gaat, kan het soms lang duren. Als je na anderhalf jaar zo’n uitspraak van de rechter hebt, kan je dat dan nog wel toezicht noemen?’* Volgens de advocaat is er veel te weinig toezicht op ZSM en op de praktijk van de strafbeschikking.

¹⁸⁴ Centrale Verwerking Openbaar Ministerie.

¹⁸⁵ Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Ook de andere advocaat (Adv2) stelt het gebrek aan toezicht aan de orde. Hij vreest ongewenste ontwikkelingen bij het uitdijen van de werkwijze ZSM.¹⁸⁶ *Politie en OM bepalen gezamenlijk wat het wordt, stellen de schuld vast, wat ik ook al dubieus vind. Er zit wel enig kritisch vermogen in deze organisaties maar dat is onvoldoende. Ze zitten in het systeem gevangen, er is te weinig tegengeluid. Ik ben het er niet mee eens dat OvJ's de beslissingen nemen.*' De advocaat constateert dat beslissingen op een steeds lager niveau worden genomen. Misdrijven zouden eigenlijk door de rechter moeten worden berecht, vindt hij. *'Het is de verdachte die het initiatief moet nemen om in verzet te gaan bij ZSM, maar eigenlijk zou je ze expliciet de keuze moeten geven.'* Maar de strafbeschikking heeft natuurlijk ook voordelen, zegt de advocaat. Verdachten vinden het vaak prettig om niet op een openbare zitting te hoeven komen.

4.3.5. Toezicht door de zittingsrechter in het kader van vormfouten (art. 359a Sv.)

Sinds 1996 staat artikel 359a in het Wetboek van Strafvordering. Het artikel luidt:

Lid 1. De rechtbank kan, indien blijkt dat bij het voorbereidend onderzoek vormen zijn verzuimd die niet meer kunnen worden hersteld en de rechtsgevolgen hiervan niet uit de wet blijken, bepalen dat:

- a. de hoogte van de straf in verhouding tot de ernst van het verzuim, zal worden verlaagd, indien het door het verzuim veroorzaakte nadeel langs deze weg kan worden gecompenseerd;*
- b. de resultaten van het onderzoek die door het verzuim zijn verkregen, niet mogen bijdragen aan het bewijs van het tenlastegelegde feit;*
- c. het Openbaar Ministerie niet ontvankelijk is, indien door het verzuim geen sprake kan zijn van een behandeling van de zaak die aan de beginselen van een behoorlijke procesorde voldoet.*

Lid 2. Bij de toepassing van het eerste lid, houdt de rechtbank rekening met het belang dat het geschonden voorschrift dient, de ernst van het verzuim en het nadeel dat daardoor wordt veroorzaakt.

Lid 3. Het vonnis bevat de beslissingen vermeld in het eerste lid. Deze zijn met redenen omkleed.

Hieronder wordt ingegaan op een aantal standaardarresten over art. 359a Sv..¹⁸⁷ Tevens wordt de rol van het toezicht door de rechter op het opsporingsonderzoek bij artikel 359a Sv. kort gedomd.

Bij de totstandkoming van art. 359a Sv. heeft de wetgever de feitenrechter, dus de rechter die op de zitting beslist over onder meer bewezenverklaring en straf, een leidende en vrije rol ten aanzien van de sanctie die wordt opgelegd bij een onherstelbaar vormverzuim gegeven.¹⁸⁸ In de wetsgeschiedenis is weinig houvast te vinden voor hoe de feitenrechter een keuze moet bepalen voor een bepaalde sanctie.¹⁸⁹ Pas in latere rechtspraak heeft de Hoge Raad aangegeven dat de strafrechter in zijn afweging over het sanctioneren van onherstelbare vormverzuimen aandacht moet besteden aan de mogelijke conflicterende belangen.¹⁹⁰

In het standaardarrest Afvoerpijp I geeft de Hoge Raad nadere uitleg aan de toepassing van art. 359a Sv.. In de rechtsoverwegingen 3.6.2. t/m 3.6.5. beschrijft de Hoge Raad wanneer welke sanctie toegepast kan worden.

'3.6.2. Indien de feitenrechter op grond van de hiervoor bedoelde weging en waardering van de wettelijke beoordelingsfactoren en aan de hand van alle omstandigheden van het geval tot het oordeel komt dat niet kan worden volstaan met de vaststelling dat een onherstelbaar vormverzuim is begaan, maar dat het verzuim niet zonder consequentie kan blijven, zal hij daaraan een van de in art. 359a,

¹⁸⁶ Diverse geïnterviewden leken de strafbeschikking en de ZSM-procedure op één lijn te stellen.

¹⁸⁷ Voor een weergave van een aantal recente uitspraken over art. 359a Sv., zie Bijlage 1.

¹⁸⁸ *Kamerstukken II* 1993/94, 23705, nr 3, p. 25 (MvT).

¹⁸⁹ S. Brinkhoff, *De toepassing van artikel 359a Sv anno 2016. Een pleidooi voor herstel van balans en de terugkeer naar echte rechterlijke vrijheid*, DD 2016/8, p. 101-116.

¹⁹⁰ HR 19 februari 2013, NJ 2013/308, m. nt. Keulen.

eerste lid, Sv genoemde rechtsgevolgen verbinden, te weten strafvermindering, bewijsuitsluiting of niet-ontvankelijkverklaring van het Openbaar Ministerie in de vervolging.

3.6.3. Strafvermindering, in die zin dat de hoogte van de op te leggen straf in verhouding tot de ernst van het verzuim wordt verlaagd, komt op grond van het bovenstaande slechts in aanmerking, indien aannemelijk is dat (a) de verdachte daadwerkelijk nadeel heeft ondervonden, (b) dit nadeel is veroorzaakt door het verzuim, (c) het nadeel geschikt is voor compensatie door middel van strafvermindering, en (d) strafvermindering ook in het licht van het belang van het geschonden voorschrift en de ernst van het verzuim gerechtvaardigd is.

Opmerking verdient nog dat indien de rechter tot strafvermindering besluit, hij in zijn beslissing niet alleen moet aangeven dat en waarom hij dit rechtsgevolg aan het verzuim verbindt, maar ook in hoeverre hij de straf in verband met het begane vormverzuim vermindert.

3.6.4. Bewijsuitsluiting kan uitsluitend aan de orde komen indien het bewijsmateriaal door het verzuim is verkregen, en komt in aanmerking indien door de onrechtmatige bewijsgaring een belangrijk (strafvorderlijk) voorschrift of rechtsbeginsel in aanzienlijke mate is geschonden. Ook bij bewijsuitsluiting gaat het overigens om een bevoegdheid van de rechter, waarvan de uitoefening in de eerste plaats moet worden beoordeeld in het licht van de wettelijke beoordelingsfactoren van art. 359a, tweede lid, Sv en van de omstandigheden van het geval.

Terzijde zij opgemerkt dat art. 359a Sv niet van belang is voor vormverzuimen waardoor de betrouwbaarheid van het aldus verkregen onderzoeksmateriaal wezenlijk is beïnvloed. Dan zal het onderzoeksmateriaal immers reeds om die reden door de rechter buiten beschouwing worden gelaten.

3.6.5. Niet-ontvankelijkverklaring van het Openbaar Ministerie in de vervolging komt als in art. 359a Sv voorzien rechtsgevolg slechts in uitzonderlijke gevallen in aanmerking. Daarvoor is alleen plaats ingeval het vormverzuim daarin bestaat dat met de opsporing of vervolging belaste ambtenaren ernstig inbreuk hebben gemaakt op beginselen van een behoorlijke procesorde waardoor doelbewust of met grove veronachtzaming van de belangen van de verdachte aan diens recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak is tekortgedaan.’¹⁹¹

In 2013 wees de Hoge Raad een tweede standaardarrest met betrekking tot art. 359a Sv., specifiek ten aanzien van de sanctie bewijsuitsluiting.¹⁹² In de rechtsoverwegingen 2.4.4. t/m 2.4.6. legt de Hoge Raad uit in welke gevallen een vormverzuim gesanctioneerd kan worden met bewijsuitsluiting:

“2.4.4. Toepassing van bewijsuitsluiting kan noodzakelijk zijn ter verzekering van het recht van de verdachte op een eerlijk proces in de zin van art. 6 EVRM, zoals daaraan mede door het EHRM uitleg is gegeven. In dit verband kan bijvoorbeeld worden gewezen op de rechtspraak over schending van het recht op rechtsbijstand bij het politieverhoor (vgl. HR 30 juni 2009, LJN BH3079, NJ 2009/349) of op de rechtspraak over door de verdachte afgelegde verklaringen tegenover een undercoveragent die zich heeft voorgedaan als medegedetineerde van de verdachte (vgl. HR 28 maart 2006, LJN AU5471, NJ 2007/38). In dergelijke gevallen is - zodra vaststaat dat zich een zodanig vormverzuim heeft voorgedaan - de ruimte om na afweging van de in 2.4.1 genoemde factoren af te zien van de toepassing van bewijsuitsluiting (zeer) beperkt, zoals ook tot uitdrukking komt in de rechtspraak van de Hoge Raad over schending van het recht op rechtsbijstand bij het politieverhoor, die is gevolgd op voormeld arrest van 30 juni 2009.

2.4.5. Voorts kan in gevallen waarin het recht van de verdachte op een eerlijk proces in de zin van art. 6 EVRM niet (rechtstreeks) aan de orde is, maar sprake is van een ander belangrijk (strafvorderlijk) voorschrift of rechtsbeginsel dat in aanzienlijke mate is geschonden, toepassing van bewijsuitsluiting noodzakelijk worden geacht als middel om toekomstige vergelijkbare vormverzuimen die onrechtmatige bewijsgaring tot gevolg hebben te voorkomen en een krachtige stimulans te laten bestaan tot handelen in overeenstemming met de voorgeschreven norm. Een dergelijke toepassing van bewijsuitsluiting als rechtsstatelijke waarborg en als middel om met de opsporing en vervolging belaste ambtenaren te weerhouden van onrechtmatig optreden kan in beeld komen als sprake is van een

¹⁹¹ HR 30 maart 2004, NJ 2004/376, m. nt. YB.

¹⁹² HR 19 februari 2013, NJ 2013/308, m.nt. Keulen.

vormverzuim dat resulteert in een zeer ingrijpende inbreuk op een grondrecht van de verdachte, zoals het geval was in HR 29 mei 2007, LJN AZ8795, NJ 2008/14. In die zaak ging het om een in het kader van een lijfsvisitatie als bedoeld in art. 17 Douanewet zonder toereikende wettelijke grondslag uitgevoerde schouwing van de natuurlijke openingen en holten van het lichaam. Ook kan gedacht worden aan gevallen waarin het gebruik voor het bewijs wezenlijk afbreuk doet aan het fundamentele belang dat met bescherming van het professionele verschoningsrecht is gediend. In HR 12 januari 1999, LJN ZD1402, NJ 1999/290 bracht dit mee dat de inhoud van telefoongesprekken tussen de medeverdachte en een door hem geraadpleegde advocaat niet tot het bewijs mochten worden gebezigd. In HR 2 oktober 2007, LJN BA5632, NJ 2008/374 gold datzelfde voor een proces-verbaal, voor zover daarin was gerelateerd dat de verdachte tijdens zijn verhoor door de politie is geconfronteerd met de weergave van een telefoongesprek tussen hemzelf en de door hem geraadpleegde dokterstelefoon alsmede hoe hij op die confrontatie heeft gereageerd.

Of een zeer ingrijpende inbreuk op een grondrecht van de verdachte met het oog op het voorkomen van soortgelijke inbreuken tot toepassing van bewijsuitsluiting noopt, zal de rechter moeten beoordelen aan de hand van de hiervoor onder 2.4.1 genoemde wettelijke beoordelingsfactoren en met inachtneming van de omstandigheden van het geval. Daarbij zal de rechter ook kunnen betrekken of in de gegeven omstandigheden toepassing van bewijsuitsluiting opweegt tegen de daarvan te verwachten negatieve effecten en of aldus niet op onaanvaardbare wijze afbreuk wordt gedaan aan zwaarwegende belangen als de waarheidsvinding en de bestrafing van de dader van een - mogelijk zeer ernstig - strafbaar feit, alsmede in voorkomend geval aan de rechten van slachtoffers of hun nabestaanden, mede gelet op uit het EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen tot effectieve bestrafing.

2.4.6. Toepassing van bewijsuitsluiting is voorts niet onder alle omstandigheden uitgesloten als sprake is van de - zeer uitzonderlijke - situatie (waarin het verzekeren van het recht op een eerlijk proces in de zin van art. 6 EVRM de rechter niet noopt tot toepassing van bewijsuitsluiting en evenmin sprake is van een op zichzelf reeds zeer ingrijpende inbreuk op een grondrecht van de verdachte, maar) waarin het desbetreffende vormverzuim naar uit objectieve gegevens blijkt zozeer bij herhaling voorkomt dat zijn structureel karakter vaststaat en de verantwoordelijke autoriteiten zich, vanaf het moment waarop dit structurele verzuim hun bekend moet zijn geweest, onvoldoende inspanningen hebben getroost overtredingen van het desbetreffende voorschrift te voorkomen. De enkele stelling dat zich zodanig structureel verzuim voordoet is daartoe niet toereikend en behoeft de rechter in de desbetreffende procedure geen aanleiding te geven daarnaar een onderzoek in te stellen. Het ligt daarbij op de weg van de verdediging aan de hand van buiten de voorliggende zaak reeds bekende gegevens te onderbouwen dat zich zodanig structureel verzuim voordoet. Vervolgens ligt het op de weg van het Openbaar Ministerie daartegenover concrete gegevens te verstrekken aan de hand waarvan kan worden bepaald of de verantwoordelijke autoriteiten adequate maatregelen hebben getroffen om structurele overtreding van het desbetreffende voorschrift zoveel als redelijkerwijs mogelijk uit te sluiten.

In het hier bedoelde geval komt toepassing van bewijsuitsluiting slechts in aanmerking indien aannemelijk is geworden dat die toepassing in de gegeven omstandigheden daadwerkelijk de beoogde normerende werking op de praktijk van opsporing en vervolging zal hebben, waarbij van belang kan zijn wat de oorzaak van het vormverzuim is en wat (reeds) door de verantwoordelijke autoriteiten ter voorkoming van overtreding van het bewuste voorschrift is ondernomen. In het geval zodanig preventief effect op zichzelf is te verwachten, moet worden onderzocht of in de gegeven omstandigheden toepassing van bewijsuitsluiting opweegt tegen de daarvan te verwachten negatieve effecten en of aldus niet op onaanvaardbare wijze afbreuk wordt gedaan aan zwaarwegende belangen als de waarheidsvinding en de bestrafing van de dader van een - mogelijk zeer ernstig - strafbaar feit, alsmede in voorkomend geval aan de rechten van slachtoffers of hun nabestaanden, mede gelet op uit het EVRM voortvloeiende positieve verplichtingen tot effectieve bestrafing.

In het bijzonder de zojuist besproken, zeer uitzonderlijke, situatie vergt dat de rechter in zijn uitspraak nadere rekenschap aflegt van toepassing van bewijsuitsluiting."

In een recente uitspraak van 11 oktober 2016 van de Hoge Raad wordt een door het hof uitgesproken niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie niet begrijpelijk gevonden.¹⁹³ Er was door politieagenten gericht geschoten op een vluchtende verdachte. Dit was in strijd met artikel 7 van de ambtsinstructie voor de politie, de Koninklijke marechaussee en andere opsporingsambtenaren gebeurd. In het voorbereidend onderzoek had noch de politie, noch het Openbaar Ministerie gemeld dat gericht op de verdachte was geschoten. Slechts in bedekte termen is in het strafdossier van gebruik van een dienstwapen bij de aanhouding van verdachte melding gemaakt. Pas na herhaald aandringen van de verdediging om opheldering te geven over het ingezette geweld bij de aanhouding van de verdachte, is anderhalf jaar later op last van de rechtbank het integriteitsonderzoek naar politieambtenaar aan het strafdossier tegen de verdachte toegevoegd. Pas in dit integriteitsonderzoek werd het gericht schieten op de verdachte voor het eerst expliciet genoemd. De politiemutatie die verband hield hiermee is pas op de zitting van het hof overgelegd, terwijl de verdediging het Openbaar Ministerie al eerder om toevoeging van deze mutatie aan het dossier had verzocht, en deze mutatie een ander licht werpt op de vuurwapengevaarlijkheid dan tot dan toe op basis van de stukken kon worden aangenomen.

Het hof is van oordeel dat het op de weg van het Openbaar Ministerie had gelegen om van meet af aan duidelijkheid te verschaffen over het schieten op de verdachte in de gegeven omstandigheden. Dit is naar het oordeel van het hof een ernstige omissie, omdat de beslissingen nu op grond van een onvolledig dossier zijn genomen. Het hof spreekt de niet-ontvankelijkheid uit van het Openbaar Ministerie in de vervolging. De Hoge Raad echter vindt dat de bestreden uitspraak niet in stand kan blijven en verwijst naar het Hof Amsterdam. Hierbij overweegt de HR 'Onregelmatigheden in de wijze waarop de verdachte aangehouden zullen op zichzelf in de regel niet meebrengen dat aan het recht van de verdachte op een eerlijke behandeling van zijn zaak tekort wordt gedaan'.

Brinkhoff trekt in zijn analyse van de rechtspraak op artikel 359a Sv. de conclusie dat de Hoge Raad met zoveel woorden overweegt dat aan een ongerechtvaardigde inbreuk op het privacybeschermende artikel 8 EVRM geen procedurele sanctie hoeft te worden verbonden, zolang maar sprake is van een eerlijk proces in de zin van artikel 6 EVRM.¹⁹⁴ Er zouden slechts nog in incidentele gevallen aanknopingspunten bestaan voor bewijsuitsluiting, maar niet meer voor de sanctie van niet-ontvankelijkheid. Brinkhoff vermoedt dat de Hoge Raad de toepassing van artikel 359a Sv. beoogt te minimaliseren, of althans, dat de lat erg hoog wordt gelegd voor de verdediging en de feitenrechter om een sanctie op een vormverzuim in de cassatiefase te laten handhaven.¹⁹⁵ Het bezwaar van Brinkhoff tegen de lijn in de jurisprudentie van de Hoge Raad die hij signaleert, is tweevoudig. Enerzijds zou er een te grote verantwoordelijkheid bij de advocatuur worden gelegd. Als deze niet met een goed verweer komt, is sanctionering van een vormfout een niet-haalbare kaart bij de Hoge Raad. En ten tweede wordt veel van de motivering van de feitenrechter verlangd als deze een vormfout wil sanctioneren. Als die motivering niet voldoet, wil de Hoge Raad nogal eens casseren en blijft een sanctie op het vormverzuim achterwege. Belangen als die van een effectieve opsporing, van waarheidsvinding en de belangen van slachtoffers en nabestaanden gaan dan een grotere rol spelen in verhouding tot de wens om norm overtredend gedrag van opsporingsambtenaren te sanctioneren. Brinkhoff acht de balans zoek in de recente lijn van de jurisprudentie van de Hoge Raad. 'Anno 2016 is het haast onmogelijk om een strafprocessuele sanctionering gehandhaafd te zien in de cassatiefase'. De auteur is bang dat daardoor een bepaalde preventieve werking die van sanctionering kan uitgaan,

¹⁹³ HR 11 oktober 2016, ECLI:HR:2016:2305.

¹⁹⁴ Brinkhoff, 2016, a.w., p. 111.

¹⁹⁵ Voor een verdere bespreking van de jurisprudentie over art. 359a, zie Brinkhoff, 2016, a.w.,

vervalt.¹⁹⁶ Hij waarschuwt zelfs voor een tweede crisis in de opsporing, zoals die als waar Van Traa eerder over rapporteerde.¹⁹⁷

Kuiper signaleert in zijn proefschrift eveneens het risico dat de opsporing ontspoord en dat inbreuken op rechter zonder *effective remedy* blijven.¹⁹⁸ De Graaf en Kesteloo gaan specifiek in op de jurisprudentie over foutief opgemaakte processen-verbaal.¹⁹⁹ Nan stelt dat de Hoge Raad in zijn ogen te veel fouten met de mantel der liefde bedekt, en signaleert dat dat invloed kan hebben op de legitimiteit van de rechtshandhaving.²⁰⁰ In dat opzicht lijkt hij het een goede zaak te vinden dat de lagere rechtspraak de HR niet altijd volgt. Hij ventileert ook bezorgdheid over de consequenties die het kan hebben als vormfouten niet worden gesanctioneerd: ‘ (...) als aan personen belast met de opsporing het idee wordt gegeven dat slordigheden – of erger – bij echte boeven zo veel mogelijk geen strafprocessuele gevolgen hebben (en dat idee straalt het systeem wel een beetje uit), zal dat hen niet aanzetten zo zorgvuldig en rechtlijnig mogelijk van hun bevoegdheden gebruik te maken. Het doel – boeven vangen – heiligt dan sneller de middelen. Excessen liggen dan op de loer.’²⁰¹

Bovengenoemde recente publicaties gaan uitvoerig in op de ontwikkelingen in de rechtspraak over vormfouten. Zij noemen alle ook andere mogelijkheden voor sanctionering van vormfouten dan via 359a Sv., maar deze mogelijkheden worden verder niet uitgewerkt of onderzocht.

Voor en nadelen van sanctionering via artikel 359a Sv.

Er zijn verschillende argumenten *voor* een sanctionering door de rechter van vormfouten tijdens het voorbereidend onderzoek. Borgers noemt de reparatie-, preventie- en demonstratieargumenten.²⁰² Niet-integer, frauduleus of onbehoorlijk gedrag van opsporingsambtenaren dat niet wordt gesanctioneerd, kan op den duur een corrumperend effect hebben: als opsporingsambtenaren bemerken dat vormfouten geen gevolg hebben, verleidt hen dit wellicht om een volgende keer weer dergelijke fouten (al dan niet opzettelijk) te begaan. Dat kan op den duur funeste gevolgen hebben voor (de integriteit) van het strafrechtssysteem. Vanuit die optiek verdient sanctionering aanbeveling.

Er zijn echter ook verschillende argumenten *tegen* (een bepaalde) sanctionering. Als sanctionering betekent dat de hele zaak niet doorgaat, bijvoorbeeld bij een niet-ontvankelijkheid, of bij een bewijsuitsluiting die tot een vrijspraak leidt, dan komen de belangen van het slachtoffer of de maatschappij in zijn algemeen in het geding. Slachtoffers van criminaliteit verwachten als ze naar de politie gaan dat de dader wordt opgespoord en bestraft. Een niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie betekent over het algemeen dat de zaak niet doorgaat. Te verwachten valt dat dit, afhankelijk van de ernst van de zaak, tot een teleurstelling bij het slachtoffer en zijn of haar naasten kan leiden. Bij een bewijsuitsluiting die tot een vrijspraak leidt, zijn deze gevolgen voor slachtoffers/naasten wellicht nog verderstrekkend, omdat de gewezen verdachte dan definitief op vrije voeten komt en onbestraft blijft (behoudens een eventueel hoger beroep of beroep in cassatie).²⁰³ De gevolgen van een strafvermindering kunnen eveneens kwetsend zijn voor slachtoffers/naasten, maar in dat geval wordt er (meestal) nog enige sanctie opgelegd. Deze gekwetste gevoelens van

¹⁹⁶ Zie ook HR 19 januari 2016, nr. 14/03519, over het slechts in uitzonderingsgevallen op zijn plaats zijn van een niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie.

¹⁹⁷ Brinkhoff, 2016, a.w., p. 116.

¹⁹⁸ R. Kuiper, *Vormfouten. Juridische consequenties van vormverzuimen in strafzaken*, Deventer: Kluwer, 2014, p. 594.

¹⁹⁹ F.C.W. de Graaf en L. Kesteloo, Welke mogelijkheden bestaan er om op grond van artikel 359a Sv. rechtsgevolgen te verbinden aan fouten in het strafdossier, *Delikt & Delinkwent* 2016, 21, 254-270.

²⁰⁰ J. Nan, *Vormverzuimen in het voorbereidend onderzoek*, Den Haag: Sdu, 2015.

²⁰¹ Nan, 2015, a.w., p. 83.

²⁰² M.J. Borgers, De toekomst van artikel 359a Sv, *Delikt en Delinkwent* 2012/25.

²⁰³ Een vrijspraak is ‘definitiever’ dan een niet-ontvankelijkheid. In de praktijk zal het onderscheid tussen beide gering zijn.

slachtoffers en hun naasten kunnen tot een verminderd vertrouwen in het rechtssysteem leiden, zeker als zij het gevolg zijn van (vermijdbare) fouten door politie en/of Openbaar Ministerie. Dit geldt, behalve voor het directe slachtoffer, eveneens voor het ‘grote publiek’, dat wellicht via de media op de hoogte geraakt van de fouten die ertoe leiden dat een zaak niet doorgaat of in een vrijspraak eindigt.

Een niet-ontvankelijkheid of bewijsuitsluiting die leidt tot een vrijspraak, betekent dat de inzet door opsporingsinstanties min of meer vergeefs is geweest. De middelen zijn in dat geval niet efficiënt ingezet.

Uitspraken geïnterviewden over artikel 359a Sv.

Aan geïnterviewden zijn vragen gesteld over hoe deze vorm van toezicht functioneert in de strafrechtspraktijk.

Rechter RRb1 gaat in op de ontwikkeling in de jurisprudentie en het denken over artikel 359a Strafvordering waarbij vormfouten nog zelden worden gesanctioneerd. *‘De feitenrechter moest wel wennen aan deze jurisprudentielijn van de HR. Op een lokale strafrechtsdag hebben de leden van de HR dit toegelicht. Ybo Buruma²⁰⁴ zei toen: “Zo denken wij erover”. Het is niet zo dat als de HR het zegt, wij het doen. Maar de meeste rechters volgen die lijn van de HR wel. Maar zij willen de grenzen wel kennen. Sommige rechters proberen het toch, en verbinden dan een sanctie aan een vormfout, omdat de casus volgens hen een andere is dan in de jurisprudentie van de HR, maar de meeste houden zich aan de lijn van de HR. Het is niet netjes als je daar tegenin gaat, je moet je er als feitenrechter aan houden, tenzij de casus toch iets anders is dan die eerdere zaak. Rechtszekerheid is ook een ding.’*

Deze rechter ziet een verschuiving van hoe naar de rechten van de verdachte wordt gekeken. Vroeger vond men dat fouten in de procedure moesten worden bestraft als politie en OM hun werk niet goed deden. Dat leidde tot vrijspraken of strafvermindering. Dat het nu anders gaat, heeft te maken met veranderingen in de maatschappij. Het voelt voor een benadeelde en voor de maatschappij niet goed als een verdachte op vrije voeten komt door een vormfout. De HR zegt: de maatschappij snapt het niet dat een serieverkrachter vrijuit gaat als het bewijs onrechtmatig is verkregen. Het gaat erom dat je de waarheid boven tafel krijgt. De feitenrechter vindt dat ook, maar sommigen wijzen wel op een gevaar: zij zeggen dat de politie zijn gang kan gaan als vormfouten niet worden gesanctioneerd. *‘Het zou kunnen dat de politie makkelijker wordt door het niet-sanctioneren van vormfouten, maar ik denk dat in zo’n geval als dat van een onjuiste proces-verbaal, het OM wel naar de politie gaat en er iets van zegt. Het OM wil tenslotte ook geen wildwesttaferelen, en ik vermoed dat de politie dat ook niet wil. Ze zouden zichzelf dan compromitteren als de politie hiermee doorgaat.’*

Het lid van de Hoge Raad vindt vormverzuimen een soort hype. *‘De politie maakt fouten. Die behoeven in onze visie vaak niet tot niet-ontvankelijkheid van het OM of bewijsuitsluiting te leiden. Onze zorg als HR is: hoe vind je flankerend beleid om toch duidelijk te maken dat het beter moet? Je moet de fouten benoemen, en iets doen aan herstel. We hebben nu rudimentair uitgewerkt hoe dat moet. Bijvoorbeeld bij minder ernstige fouten, die wel structureel gemaakt worden, zou toch een strafvorderlijke sanctie kunnen plaatsvinden. Daarnaast benadrukken we bepaalde beslissingen in onze arresten, maken beoordelingskaders, ook omdat het zonde is als je steeds hetzelfde soort zaken voor je krijgt. Wij helpen ook het OM door niet op elke slak zout te leggen. Ook de Hoge Raad is een “reddende rechter”.’*

Hij vindt, daarnaar gevraagd, het “onzin” dat door de niet-sanctionering van vormfouten de politie makkelijker de grenzen zou overschrijden, zoals wel wordt gezegd. *‘Dat geloof ik niet. Wij kijken naar de waarde van een regel. Als je bij de Wet BOB²⁰⁵ eerst een mondeling bevel geef i.p.v. een schriftelijk,*

²⁰⁴ Lid van de Hoge Raad.

²⁰⁵ Wet Bijzondere opsporingsbevoegdheden.

en het schriftelijke bevel komt later, hoe zwaar weegt dat? Maar je moet wel flankerend beleid hebben. Bij het valse proces-verbaal is in het strafproces daar geen gevolg aan verbonden omdat het boven tafel is gekomen. Dat is het criterium van de HR: als het boven tafel is gekomen, is de fout hersteld. Het is daarom dus een fair proces geweest. Maar het is wél fout wat er is gebeurd met het proces-verbaal.'

De meeste andere geïnterviewde rechters en raadsheren onderschrijven de lijn in de jurisprudentie van de HR op het punt van de vormfouten. Zij vinden die lijn maatschappelijk gezien heel begrijpelijk. *'Lagere rechters proberen het nog wel eens, maar dat wordt veelal – ook terecht – in hoger beroep of cassatie teruggedraaid',* zegt RGh2. *'Ik ben zelf blij met die jurisprudentie',* zegt RRb2. *'Maar ik heb ook collega's die het niet eens zijn met die lijn. We hebben daar wel eens discussie over in raadkamer. Die collega's gebruiken soms grote woorden, als "de politie moet worden opgevoed". Bij bewijsuitsluiting wordt de lat tegenwoordig erg hoog gelegd. Wat mij betreft mag die lat zo hoog blijven. Het is toch zo dat er een strafbaar feit is gepleegd. De jurisprudentie is genuanceerd. Het hangt ook af van de ernst van de vormfout die is gepleegd. Hoe zwaar weegt het voorschrift dat is geschonden? Hoe ernstig is de verdachte in zijn belangen geschaad? Hoe ernstig is het feit waarvan hij wordt verdacht? Zijn in de achterbak drugs gevonden of Kalasjnikovs? Dat maakt ook uit.'*

Deze rechter vindt dat er ándere instrumenten moeten worden gevonden om te reageren op vormfouten, en dat dat niet in de strafzaak in het voordeel van verdachte moet gebeuren. Ze vindt het belang om de dader te kunnen straffen groter dan het minder duidelijk omlijnde belang van het "opvoeden" van de agenten. *'Je moet als rechter oppassen met eigen, al te politieke, oordelen op dit punt. Het is niet goed om in strijd met de HR-lijn te beslissen. Collega's die onder de oude jurisprudentie zijn geschoold - waarbij op formaliteiten strenger werd toegezien - vinden soms nog, is mijn indruk, dat je de politie met enig wantrouwen moet beoordelen en zagezegd in toom moet houden. De jongeren vinden veel meer dat je de verdachte moet afstraffen, en dat je dus vormfouten niet direct moet sanctioneren. De samenleving vraagt daar volgens mij ook om.'*

Raadsheer RGh2 gaat in op de vraag of je fouten van agenten wel altijd moet repareren. *'Als je als rechter bij een vormfout het laat bij een enkele constatering, of die fout repareert met strafvermindering, is het leereffect bij het OM klein. We hebben als rechters de neiging om te repareren en het wordt eigenlijk ook van ons verwacht. Als je als rechter een keer het OM terugfluit, hoef je niet op veel bijval te rekenen, ook niet in eigen kring. Je moet je magistratelijke rol bewaken en oog hebben voor de normhandhaving en de belangen van de verdachte. Rechters zeggen het niet zo snel tegen de OvJ of de AG²⁰⁶ dat hij iets niet goed doet. Ik denk wel eens dat bij het OM de gedachte bestaat dat de rechter het toch wel zal repareren. Ik zeg er soms wat van als een AG iets niet goed doet, maar andere raadsheren doen dat niet.'*

De twee geïnterviewden vanuit het OM laten zich positief of neutraal uit over hoe de rechter reageert op vormverzuimen. De twee advocaten hebben beduidend meer kritiek. *'Mijn ervaring als advocaat is dat als gevolg van de jurisprudentie van de HR de politie de regels minder in acht neemt,'* zegt Adv1. *'De afgelopen anderhalve jaar wordt steeds beter duidelijk wat de gevolgen zijn geweest van de jurisprudentie van de HR. De feitenrechter reageert daar op door toch weer te gaan sanctioneren.'*

De advocaat noemt als voorbeeld de huiszoekingen waar wel eens dit soort vragen speelt. *'Dan wordt een woning binnen gedenderd zonder dat er eerst contact is geweest met de rechter-commissaris of de OvJ. Later wordt dat dan weer gelijmd. Of je ziet het bij de dynamische verkeerscontrole, dan wordt voorgewend door de politie dat het gaat om een reguliere controle in het kader van de WVV 1994, maar dat het de politie eigenlijk te doen is om de inzet van de bevoegdheden in het kader van het strafprocesrecht.'* De advocaat maakt een vergelijking met het voetbal: *'Als de scheidsrechter even niet kijkt, gebeurt er van alles wat niet mag. Het proces-verbaal wordt dan vervolgens 'opgeplust', zoals dat*

²⁰⁶ Advocaat-generaal, Officier van Justitie in hoger beroep.

heet. De feitelijke situatie waarin de auto en de bestuurder wordt aangetroffen, wordt toegeschreven naar een verdenking zodat er een grondslag is voor verdergaand strafvorderlijk onderzoek. Of de verbalisanten schrijven dat ze toestemming hebben gevraagd aan de bestuurder om eens in de kofferbak te mogen kijken, terwijl die toestemming volgens de cliënt helemaal niet is gevraagd. Soms zegt de politie na een doorzoeking van een auto dat ze bij het werpen van een blik in de auto op de achterbank een openstaande tas hebben gezien waar wat pakketten inzaten, terwijl dat volgens de cliënt helemaal niet kan omdat de betreffende tas was afgesloten of dat die onder een stoel lag.’ Adv1 noemt een uitspraak van het Hof Arnhem/Leeuwarden over valse processen-verbaal waarin de niet-ontvankelijkheid van het OM is uitgesproken. ‘De advocaat had van de verklaringen van de verbalisanten twee versies aangetroffen in het dossier, de originele en de aangepaste versie. De originele versie was blijkbaar aangepast om wel een grondslag te creëren voor de inzet van opsporingsbevoegdheden. Dit was bij verhoren bij de raadsheer-commissaris in hoger beroep aan het licht gekomen. Het komt ook voor dat verbalisanten ten aanzien van hun eigen bevindingen onwaarheden verklaren. Dat hoeft niet bewust zo te zijn, maar het komt wel degelijk voor dat ze zwart-op-wit liegen. Het Gerechtshof Amsterdam heeft niet al te lang geleden de niet-ontvankelijkheid van het OM uitgesproken, omdat de verbaliserende motoragent had gelogen. In die zaak bestonden camerabeelden en kon worden vastgesteld wat er fout was opgeschreven. Maar als er geen beelden zijn wordt het moeilijk.’

De andere strafrechtadvocaat (Adv2) vindt dat de strafvermindering die in sommige zaken wordt uitgesproken bij een vormfout tot rare situaties kan leiden: ‘... een paar maanden ervan af van een lange straf van vele jaren. Strafvermindering is natuurlijk natte-vinger-werk. Bovendien gaat het vaak om een sigaar uit eigen doos. Eerst wordt de straf een beetje opgeplust, en dan gaan er weer een paar maanden vanaf. Dat schrikt OM en politie echt niet af. Als ik OvJ was zou ik me hier niet te veel aan gelegen laten liggen.’ Net als andere geïnterviewden constateert de advocaat dat sommige lagere rechters wel eens de kont tegen de krib gooien en dan toch sancties aan vormfouten verbinden. Dat houdt het bijna nooit bij de HR. ‘Meestal volgen de lagere rechters de HR. Je kunt de lagere rechters “gouvernementeel” noemen. Lagere rechters denken wel: “Het recht komt van hogerhand en van de HR”. Ze zijn in zoverre ook wel defaitistisch.’

De advocaat vindt dat het bij sanctionering op grond van art. 359a Sv. om ongelijke grootheden gaat. In concrete zaken is het best te begrijpen dat het zo gaat. Niet elke fout moet een reden zijn om de verdachte te laten gaan, en als er een bewijsuitsluiting volgt kan dit OM en politie doen verkrampen. Dan durven ze op den duur niets meer. ‘Maar wat nu gebeurt, heel véél door de vingers zien, is ook niet goed. De waarheid ligt ergens in het midden. Nu profiteert de overheid van de vormfouten die de politie maakt. Ze worden beloond door het stoute gedrag van de politie.’

De advocaat gaat kort in op de sanctie “bewijsuitsluiting”: ‘Ik weet niet hoe vaak het voorkomt dat er een vrijspraak komt door bewijsuitsluiting. Rechters spreken ook wel een bewijsuitsluiting uit als ze weten dat ze toch al genoeg bewijs hebben. Dan volgt er toch een veroordeling. De verdachte koopt daar natuurlijk niets voor. Die begrijpt daar niets van. Zij zien niet de juridische finesses, en het is lastig om ze dat uit te leggen. Verdachten zien dat de politie iets mag wat zij niet mogen. Er wordt met twee maten gemeten.’

4.4. Toezicht op zowel politie als op Openbaar Ministerie

In een volgende paragraaf komt diensten aan bod die zowel toezicht houden op politie als toezicht houden op het Openbaar Ministerie. Het gaat hier om instanties van toezicht extern de politie en het Openbaar Ministerie. Een eerste paragraaf bespreekt de Nationale ombudsman. Een tweede paragraaf geeft de advocatuur weer en in een derde paragraaf komen andere instanties van toezicht aan bod die door de respondenten werden aangereikt tijdens de interviews.

4.4.1. De Nationale ombudsman

Het toezicht op de strafvorderlijke autoriteiten is voor een deel toegewezen aan de Nationale ombudsman, een hoog college van staat dat bij Grondwet in 1999 in artikel 78a is vermeld. De Ombudsman werkt sterk vanuit het perspectief van de burger: deze kan zich met klachten omtrent gedragingen, bejegeningen en besluiten tot de Ombudsman wenden. Het onderzoek van Van der Vlugt²⁰⁷ laat zien dat de Nationale ombudsman een nadere blik heeft bij toetsing van de strafrechter en het EHRM. De Ombudsman betreft naast criteria uit wet- en regelgeving en jurisprudentie ook heel feitelijk en contextuele aspecten in diens afweging. De invalshoek is altijd het belang van de burger: ‘hiermee benadrukt hij de eigenstandige positie van de burger waarvoor een hulpvaardig houding van de overheid nodig is. Dit is des te belangrijk in het strafrechtelijke traject, waar opsporing in beginsel onafhankelijk van de wil van de burger plaatsvindt.’

De Ombudsman kan besluiten een nader onderzoek in te stellen maar kan ook de klacht doorgeven met het verzoek deze nog eens goed te bekijken. Dat laatste gebeurt in een grote meerderheid van de gevallen: de Ombudsman neemt de klacht serieus en bemiddelt of vraagt aandacht voor een individueel belang dat door besluiten of gedragingen wordt geschaad.

De Ombudsman is een *last resort voorziening*: als er rechtelijke mogelijkheden of bijvoorbeeld nog een bezwaarprocedure openstaat, zal hij daarnaar verwijzen. De meeste zelfstandige bestuursorganen, de ministeries en een groot aantal gemeenten²⁰⁸ vallen onder zijn jurisdictie. Wie geen eigen Ombudsman heeft – hetgeen ook voor provincies en waterschappen geldt – valt onder de jurisdictie van de Nationale ombudsman.

Ook de strafvorderlijke autoriteiten vallen derhalve onder de jurisdictie van de Ombudsman al is niet altijd helder vast te stellen welke actor op welk moment onder de Ombudsman valt. Immers als er nog beroep-, bezwaar of andere rechtswegen openstaan is het heel lastig om vast te stellen waar de ruimte voor de Ombudsman nog bestaat. In de praktijk is dit zoeken naar mogelijkheden nog een dagelijkse puzzel voor het omvangrijke bureau van de Nationale ombudsman.

De Ombudsman ontvangt klachten van burgers om feitelijke handelingen, gedragingen en bejegeningen. Vervolgens staat hem de volgende mogelijkheden voor handen:

- a. Verschaffen van informatie omtrent mogelijke openstaande beroeps- of bezwaarmogelijkheden en zelfs een concrete doorverwijzing naar de relevante gremia;
- b. Intervenieren door contact te zoeken met het betreffende bestuursorgaan en daarbij om bijvoorbeeld heroverweging van besluiten of gedragingen te komen;
- c. Een onderzoek in stellen naar de casus waarbij heel concreet wordt gezien of een klacht gegrond is of niet, uitmondend in een advies aan het betreffende bestuursorgaan.
- d. Bundelen van klachten en beweringen en het instellen van thema-onderzoek waarbij niet individueel maar juist ten principale bepaalde beleidsterreinen of gedragingen aan de orde worden gesteld en waarbij niet alleen het betrokken orgaan maar veelal ook de verantwoordelijke minister geadresseerd wordt.

Via deze bevoegdheden komt het nooit tot een bindende uitspraak: het gezag van de conclusies is afhankelijk van het gezag van de Ombudsman en visa versa. In de praktijk moet gezegd worden dat het gezag groot is een doorverwijzing, interventie, onderzoek of rapport veel impact heeft. Daarbij speelt de publiciteit die de Ombudsman krijgt een grote rol.

²⁰⁷ Van der Vlugt, Y.M.M. (2011), De Nationale ombudsman en behoorlijk politieoptreden, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers

²⁰⁸ Gemeenten kunnen kiezen tussen een gemeentelijke Ombudsman of een overeenkomst met de National Ombudsman.

De Nationale ombudsman krijgt veel klachten over politie, beduidend minder over OM en nauwelijks over de rechterlijke macht. De Ombudsman doet niet wat de rechter doet en andersom. Toezicht op de rechters ressorteert onder de Procureur-Generaal en uiteindelijk bij de Hoge Raad. Wel vallen de administratieve activiteiten van de Rechterlijke Macht onder de Ombudsman: onduidelijke brieven, afspraken niet nakomen, lange termijnen. Soms bijkomend zoals in beslag genomen voorwerpen, maar dat zit al op het randje omdat er een recht van verzet bestaat. Soms kunnen zij erbij, maar het gaat nooit over de kern van het strafrecht. Vervolging is niet het terrein van de Ombudsman.

De actoren op het terrein van de strafvordering nemen veel besluiten en er worden nog veel meer handelingen verricht. Politie verricht veel handelingen waar geen rechterlijke procedures voor handen zijn. Bij het OM is dat beduidend minder: daar is de rechter veel meer bevoegd omdat het om veelal ingrijpende besluiten gaat waarbij de feitelijke gedraging (soms) meegewogen worden. Niettemin spelen daar ook handelingen die ingrijpend zijn: zo bestaan er klachten over de informatievoorziening en wijze van afhandeling in het kader van ZSM waardoor feitelijk belangen worden geschaad waar geen toetsing aan te pas komt. Bijvoorbeeld een nacht langer ingesloten blijven indien men een advocaat niet heeft kunnen bellen of de voorlichting omtrent de impact op het strafblad als men een beschikking accepteert. Rond beslagleggingen blijkt heel veel fout te gaan (goederen vergaan, verkocht, verdwenen enz). In aantallen zijn de volgende verhoudingen duidelijk:²⁰⁹

Tabel 3. Klachtenafhandeling Politie en Openbaar Ministerie 2015

	Politie	Openbaar Ministerie
Aantal te behandelen	1844	491
behandeld	1793	468
Oplossing door interventie	156	110
Onderzoek	19 (waarvan 11 gegrond en 8 deels gegrond); 28 onderzoeken leidden niet tot oordeel	10 (waarvan 5 gegrond en 1 deels gegrond)
Tussentijds opgelost	47	11
Informatie of doorverwijzing	1552	334

De tabel laat zien dat slechts een beperkt deel van de klachten ook tot een daadwerkelijk onderzoek leidt. Het onderzoek leidt tot een rapport dat aan het betreffende orgaan en vaak ook de verantwoordelijke autoriteit (bijvoorbeeld de minister of de voorzitter van het college van PG's).

Naast de individuele klachtenafhandeling doet de Nationale ombudsman thema-onderzoeken waarbij veel voorkomende klachten op een hoger aggregatieniveau worden onderzocht en leiden tot conclusies en aanbevelingen. Deze onderzoeken vinden ongeveer vijftien keer plaats per jaar. Regelmatig maken daar Politie en OM deel van uit. In 2013 is een onderzoek gepubliceerd naar Verantwoord Politiegeweld.²¹⁰ In 2015 werd een kritisch rapport gepubliceerd omtrent de praktijk van

²⁰⁹ Jaarverslag Nationale ombudsman 2015, Den Haag 2015.

²¹⁰ Nationale ombudsman (2013) Verantwoord Politiegeweld. Zie: https://www.nationaleOmbudsman.nl/uploads/rapport_2013-055_verantwoord_politiegeweld.pdf. Zie ook hieromtrent: A. Brenninkmeijer, Gezag verwerven, in: Cahiers Politiestudie jaargang 2014, nr. 31, p. 43 – 55.

gijzelingen, waarbij ook naar de handelwijze van kantonrechters is gekeken.²¹¹ Recent werd een rapport naar beslaglegging afgewerkt.²¹²

De effectiviteit van de activiteiten van de Nationale ombudsman in termen van opvolging schat de Ombudsman zelf hoog in. Ook het onderzoek van Van der Vlugt (2011), dat in het bijzonder keek naar de doorwerking van uitspraken en aanbevelingen van de Ombudsman ten opzichte van de politie, concludeert dat 90% van de aanbevelingen worden opgevolgd. Van belang is hierbij dat de Ombudsman een expliciete reactie vraagt op de aanbevelingen hetgeen betekent dat beleidsmakers er niet onderuit kunnen. Naast aanbevelingen geeft de Ombudsman in het rapport ook oordelen: dáár wordt geen reactie gevraagd hetgeen een mogelijke verklaring is dat de opvolging hiervan minder aanleiding geeft tot overleg.²¹³ Men ervaart de acties als toezicht. De Kroniek van het Strafrecht heeft veel aandacht voor het werk van de Ombudsman. Aanbevelingen van de Ombudsman omtrent bijvoorbeeld gijzelingen leiden tot een kabinetstandpunt in de richting van de Kamer waarbij alle adviezen nauwgezet worden behandeld. Kritiek op het werk kan men ook ervaren als een effect: immers, als men sputtert dan komt het blijkaar als relevant aan.

Tot slot is bij de effectiviteitsvraag ook weer de specifieke focus van de Ombudsman van belang: welke punten acht hij – vanuit het belang van de burger – evident zonder voldoende toezicht zodat hij zich daar bevoegd acht? In de komende jaren verwacht hij – uiteraard gestuurd door de stroom klachten – vooral acties op de volgende terreinen:

- a. De samenwerking tussen politie en OM: wie doet nu precies wat en neemt de beslissingen? Is dat altijd helder voor de burger die het aangaat? Is duidelijk wie er gebeld kan worden voor nadere informatie? Soms ook: de heel informele sepotuitvoering die zich aan toetsing onttrekt;
- b. De wijze van werken in het Veiligheidshuis: een netwerk van allerlei partijen waarbij voor de burger vaak niet duidelijk is met wie hij of zij te maken heeft;
- c. Zolang er omtrent het OPCAT (internationale protocol behorende bij het VN Verdrag tegen foltering en onmenselijke behandeling) geen echt onafhankelijke toezichthouder is aangewezen zal de Ombudsman klachten en ontwikkelingen nauwgezet volgen. Er bestaat wel intern toezicht, maar dat is niet genoeg;
- d. De praktijk van de onderwerpen waaromtrent men eerder rapporten heeft geschreven blijft de Ombudsman nauwgezet volgen: politiegeweld, gijzelingen en beslaglegging;
- e. Executie van sancties nu deze onder ministeriele verantwoordelijkheid vallen en niet meer onder gespecialiseerd toezicht van het OM. Dat betekent immers dat er politieke afwegingen een rol gaan spelen. Hoe gaat dat in de praktijk voor de burger uitpakken?

De Nationale ombudsman geniet bekendheid bij een aantal geïnterviewden. OM1 zegt: *‘De Nationale ombudsman kan meerwaarde hebben. Bij zijn rapport over de gijzeling van mensen die hun boete niet konden betalen, vroeg ik me alleen af, waarom gaat dat rapport niet over de rechter die ten slotte verantwoordelijk is voor het toewijzen van de gevorderde gijzeling? Maar dat mag de Ombudsman niet, daarmee zou hij op het terrein van de rechter komen. Externe toezichthouders en ook de Ombudsman moeten in dit mediacratische tijdsgewricht voortdurend waken voor scoringsdrift of voor*

²¹¹ Nationale ombudsman (2015) Gegijzeld door het systeem. Zie: https://www.nationaleOmbudsman.nl/system/files/bijlage/88985_Rapport_Gijzelingen_i-PDF_0.pdf

²¹² Nationale ombudsman. (2016). Waar is mijn auto? Zie: <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files?file=onderzoek/2016075%20Rapport%20over%20uitvoering%20inbeslagname%20voorwerpen.pdf>

²¹³ Y.M. Van der Vlugt, [De Nationale ombudsman en behoorlijk politieoptreden](#), Boom Lemma Uitgevers, 2011.

het voortdurend bewijzen van de eigen meerwaarde. Daarom zou gezocht moeten worden naar interne en structurele vormen van toezicht die de interne kwaliteit voortdurend monitoren en borgen'.

OM2 waarschuwt dat de Nationale ombudsman wel moet oppassen dat hij niet door de normale strafrechtelijke toetsing heen fietst. *'Hij moet ook wel eerst de feiten goed onderzoeken. Zoals dat toen gegaan is bij de 100-procentscontroles op Schiphol was het goed dat de Nationale ombudsman kritisch naar het proces heeft gekeken. Hoe ver gaan politie en OM met die 100-procentscontroles? Het rapport van de No heeft bijgedragen tot verbetering van de uitvoering van die controles.'*

Adv1 heeft eveneens positieve ervaringen met rapporten van de Nationale ombudsman. *'De Nationale ombudsman heeft een paar rapporten geschreven over dat de politie te weinig kennis heeft van hun bevoegdheden en dat op grotere schaal onbevoegd en onterecht woningen worden doorzocht. Dat ging met name over het gebrek aan verificatie van anonieme meldingen. Dat ging over onrechtmatige onderzoeken. De Ombudsman concludeerde dat de wet met voeten werd getreden. Die rapporten gebruik ik vaak in mijn pleidooi om de stelselmatigheid van het verzuim aan te tonen, in de trant van "de onrechtmatigheid speelt niet alleen in deze zaak een rol, maar blijktbaar ook in vele andere zaken". Als er sprake is van een systematische schending willen rechters dat soms wel overnemen.'*

Adv2 is minder positief: *'Die rapporten halen wel eens de krant. Ze hebben weinig invloed denk ik. Ik kan me niet voorstellen dat het OM daar van onder de indruk is. Maar als het via de media loopt, kan het wel effect hebben.'*

4.4.2. De advocatuur

Diverse geïnterviewden noemen de advocatuur als mogelijke toezichthouder op zowel politie als op Openbaar Ministerie.

Adv1 zegt: *'De advocatuur houdt in essentie toezicht, en dat is hard nodig. Ik zie mijzelf als toezichthouder, weliswaar met het oog op en in het belang van de cliënt, maar zeker ook zaakoverschrijdend. Ik schud de boel op. Ik leg contacten met rechter-commissarissen, onder meer in verband met hun nieuwe rol sinds de Wet versterking positie rechter-commissaris. Daar wordt heel wisselend op gereageerd door de rechter-commissarissen. Of ik leg contact met de OvJ om de stukken van de zaak te krijgen. Ik schud ze dan wakker en dwing ze in een vroeg stadium na te denken over wat ze met een zaak willen. Advocaten vormen een belangrijke vorm van toezicht. Wij zijn het aan onze stand verplicht de boel scherp in de gaten te houden, ook al in de vroegste fase van het proces. Als je pas wat op de zitting roept, is het te laat. Je moet een voet tussen de deur krijgen. Advocaten worden onderschat in dat opzicht. Maar niet elke advocaat is zo actief.'*

Adv2 vindt eveneens dat advocaten niet altijd actief genoeg zijn. *'Ik maak me wel zorgen over de kwaliteit van het grootste deel van de advocaten. Ongeveer de helft is éénpitter (noot: een advocaat die het kantoor niet deelt met een of meer andere advocaten), daar schuilt een gevaar in. Strafrecht is een rechtsgebied waarin je voor een beetje serieuze zaak echt gespecialiseerd moet zijn, dat is lang niet altijd het geval. Je wordt heel makkelijk advocaat. Het komt vaak voor dat advocaten strafzaken erbij doen, dat is niet goed voor het niveau. Verweren op basis van art. 359a Sv. worden ook lang niet altijd goed naar voren gebracht. Ik ging wel eens verhoren bekijken op het politiebureau als mijn cliënt zei dat het proces-verbaal niet klopt. Andere advocaten doen dat niet. Het kost hen te veel tijd, vinden ze of ze geloven het wel. De financiering is er ook niet naar in toevoegingszaken. Daar staan bevlogen strafpleiters tegenover, die wel het dossier nalopen op juistheid en onvolledigheid. In die vorm is de advocatuur wel een officieuze toezichthouder, omdat zij belangrijke punten aan de politie, OvJ of de rechter kunnen voorleggen. Ze kunnen aan de bel trekken. Maar goed, niet in alle zaken gebeurt dat en advocaten zien ook niet alle zaken.'*

Enkele andere geïnterviewden maken eveneens opmerkingen over de advocaat als toezichthouder. *‘Advocaten mogen zand in de machine strooien,’* zegt het lid van de Hoge Raad. *‘Maar zij hebben in mijn ogen ook bepaald een eigen verantwoordelijkheid voor een behoorlijke rechtspleging. Bijvoorbeeld als getuigen op de terechtzitting worden verzocht in een veel te laat stadium of omdat men weet dat ze inmiddels niet meer in Nederland verblijven, e.d.’* Rechter RRb1 vindt dat de advocatuur een aparte rol heeft, die sterk is gericht op de onderzoekshandelingen. *‘Soms zet een advocaat de zaak in een ander daglicht’*. Ook RRb2 noemt de advocatuur als toezichthouder.

4.4.3. Andere vormen van toezicht

Om het palet van (mogelijke) toezichthouders compleet te maken, is aan geïnterviewden gevraagd of er nog instanties kunnen worden genoemd die eveneens een vorm van toezicht houden op strafvorderlijk overheidsoptreden. Er worden door de geïnterviewden diverse “toezichthouders” genoemd, zoals de *Algemene Rekenkamer*. *‘Het rapport van de Algemene Rekenkamer over de prestaties in de strafrechtketen van een paar jaar geleden heeft er wel ingehakt toen. Dat leidde tot nadenken,’* zegt het lid van de Hoge Raad

RRb1 noemt de *Nationaal rapporteur mensenhandel*. *‘Rechters zijn hier niet altijd blij mee, maar het houdt je wel scherp.’* Daarnaast noemt deze rechter de *politiek* als vorm van toezicht. *‘Door wetgeving kan de politiek invloed uitoefenen. Bijvoorbeeld door minimumstraffen voor te stellen, of juryrechtspraak. Daar moeten wij niet aan denken maar er zijn veel landen waar het wel is en waar men het normaal vindt.’*

Rechter RRb2 noemt het EHRM.²¹⁴ *‘Ligt een beetje in het verlengde van de andere toezichthouders. De jurisprudentie van het EHRM richt zich vooral op de wat zwakkere democratieën. Die moeten worden opgevoed. Maar er zijn ook Nederlandse zaken. Hun jurisprudentie speelt wel een rol.’*

Adv2 noemt de *‘betrokken burgers’* als toezichthouders. *‘Slachtoffers en hun nabestaanden houden “toezicht” op het OM: de OvJ moet uitleggen waarom die een verdachte bijvoorbeeld niet vervolgt. De stem van het slachtoffer wordt steeds sterker, ook die van de achterban van het slachtoffer. En verdachten sporen hun advocaat aan: “De politie stond opeens binnen, en had geen toestemming gevraagd”. Dat geldt ook soms voor de achterban van verdachten.’*

De *Adviescommissie Afgedane Strafzaken (ACAS)* is weinig bekend bij de geïnterviewden. Raadsheren LHR en RGh1 vinden: *‘De ACAS kan adviseren over herziening. Het is een nuttig instrument, en het werkt. Het is een ventiel voor de zaak en voor de publieke opinie. Een herziening geeft stof tot nadenken. Het is een correctiemechanisme’*.

De advocaat noemt de *Reclassering* en de *Jeugdzorg*. Vooral de *Reclassering*, die zit aan het begin van de zaak. *‘Die oefenen ook een vorm van toezicht uit.’*

OM1 geeft een beschouwing over het totaal aan toezichtmogelijkheden. De verschillende toezichtsvormen zijn een lappendeken, vindt hij. *‘De toezichtsvormen buitelen over elkaar heen: Hoekstra, Inspectie, procureur-Generaal. De Inspectie van Veiligheid en Justitie zou mogelijk ook graag een grotere rol willen vervullen. Dat leidt tot hectische aanpassingen in de heersende werkmethoden. Elke commissie werkt naar aanleiding van een individuele zaak, waardoor het bredere overzicht niet altijd aanwezig is. Anders gezegd, het toezicht werkt aan de hand van incidenten. Het incident wordt onderzocht waarna er aanbevelingen komen en vervolgens het risico van een bureaucratie ter zake het ene incident dreigt en louter dat ene onderdeel wordt verbeterd. Het risico bestaat dat alleen de werkmethode rond die ene organisatorische misslag worden verbeterd. Het bestaande toezicht is*

²¹⁴ Europese Hof voor de Rechten van de Mens

daarmee altijd reactief, en het duurt soms erg lang voordat er wat gebeurt. Verder zijn het allemaal externe instanties die toezicht houden met buitenstaanders als lid. Het is incident gedreven. Een half jaar later ligt er weer een ander rapport.'

Hij stelt dat overwogen kan worden een interne toezichthouder met externe leden te ontwikkelen, die voortdurend toezicht houdt en proactief handelt. *'De rapporten die zo'n toezichthouder maakt zijn niet herleidbaar tot individuele personen of casuïstieken, maar worden geaggregeerd opgesteld. De rapporten worden gepubliceerd. Deze toezichthouder richt zich op alle onderdelen van het strafproces en functioneert als een barometer. Het werkt als een voortdurende self-assessment. Iemand van buiten, mogelijk een niet-jurist, zou het proces kunnen begeleiden. Bij het borgen van een verbeterde vorm van toezicht is het van belang om een structurele vorm van toezicht te ontwikkelen die op een natuurlijke wijze is ingebed in de organisatie.'*

OM1 maakt een vergelijking met de militaire en burgerluchtvaart. *'Er wordt daar na een incident onmiddellijk gedebriefd aan de hand van de zwarte doos. Medisch specialisten werken soms ook zo, maar ook daar bestaat het risico van te veel keuring van het eigen vlees en dus van te weinig onafhankelijkheid. De belangrijkste vraag is: hoe kom je tot een lerende organisatie in plaats van terug te vallen op naming and shaming, wat nu steeds gebeurt.'*

4.5. Conclusies

In hoofdstuk twee werd gesteld dat de definitie van toezicht volgende drie aspecten moet bevatten: een (a) adequate verzameling van informatie, een (b) adequate evaluatie of beoordeling ervan, en een (c) effectieve interventie. Tevens moet toezicht aan een aantal voorwaarden voldoen (zoals openbaarheid en transparantie) om goed toezicht te kunnen houden op strafvorderlijk overheidsoptreden. Sommige daarvan, zoals het toezicht van de rechter op vormfouten via artikel 359a Sv., hebben tot een uitgebreide jurisprudentie en een omvangrijke literatuur geleid. Andere vormen van toezicht zijn minder onderhevig aan debat. In eerste instantie worden conclusies geformuleerd die betrekking hebben op de drie elementen uit de definitie. Een tweede paragraaf bespreekt de gestelde voorwaarden voor goed toezicht.

4.5.1. De drie modaliteiten

Alle toezichtvormen uit dit hoofdstuk beschikken over de mogelijkheid om *informatie* te verzamelen. Die mogelijkheid verschilt echter sterk per actor. De PG bij de HR heeft veel mogelijkheden om zelfstandig informatie te verzamelen, evenals de Inspectie VenJ. De toezichthoudende instantie intern de politie (VIK) is afhankelijk van de informatie door politie aangedragen en de informatie die tijdens het onderzoek, onder leiding van de Procureur-des-Konings, wordt aangereikt. De rechter met als taak de 'waarheidsvinding' heeft diverse bevoegdheden om informatie te verzamelen die in het Wetboek van Strafvordering zijn neergelegd. De rechter is echter wat betreft zijn informatieverzameling voor een groot deel afhankelijk van politie en OM, en dus van het dossier. Als dit dossier onvolledig en vertekend is, kan dit de rechter in een verkeerde richting sturen.²¹⁵ Afhankelijkheid van anderen, onder wie politie, Openbaar Ministerie, deskundigen en advocaten wat betreft de informatievergaring kan een effectief toezicht belemmeren. Ook de andere toezichthouders zijn grotendeels afhankelijk van de informatie die de actor waarop wordt toegezien, hen verschaft. Dit vormt een belangrijke beperking in de mogelijkheden om (onafhankelijk) toezicht uit te oefenen. Hoewel een zekere mate van informatie-asymmetrie tussen de toezichthouder en de actor op wie toezicht wordt gehouden onvermijdelijk is, kan een mogelijkheid voor een toezichthouder om onafhankelijk informatie in te winnen, of om het verkrijgen van informatie af te dwingen, de afhankelijkheid op de actoren waarop toezicht wordt gehouden verkleinen.

²¹⁵ Zie Posthumus (2005), a.w.; Malsch e.a., 2015.

Alle of de meeste beschreven toezichthouders produceren ook een beoordeling en een *evaluatie* van hun bevindingen, in welke vorm dan ook. Wat het tweede aspect betreft, zijn er dus geen onderscheidende verschillen tussen de besproken toezichthouders, en ook niet tussen de besproken actoren politie en Openbaar Ministerie.

Wat betreft de derde modaliteit namelijk de *interventiemacht*, zijn er grote verschillen merkbaar tussen de verschillende toezichthouders. De VIK afdelingen die binnen de politie klachten en vormen van plichtsverzuim bestuderen, bereiden slechts het dossier voor en leggen dit voor aan het bevoegd gezag; zij hebben slechts een adviserende bevoegdheid en geen interventiemacht. De Inspectie VenJ kan wel alle middelen aanwenden op te beoordelen (en daarvoor een interventie doen ter plaatse), maar beslissen niet over de afhandeling van een vormverzuim en geven het dossier door aan de bevoegde instantie (het Openbaar Ministerie) voor verder gevolg. De rechter kan in principe ingrijpende sancties opleggen bij vormverzuimen, zoals een niet-ontvankelijkheid, een bewijsuitsluiting (die tot een vrijspraak kan leiden) en een strafvermindering. De PG bij de Hoge Raad kan diepgaand onderzoek doen, maar heeft geen interventiemacht. Rechters zijn echter, vanwege het bestaan van andere belangen dan een sanctionering van vormverzuimen, terughoudend geworden bij het opleggen van dergelijke sancties. Heel vaak worden geen sancties opgelegd bij vormverzuimen. Bij interne vormen van toezicht kunnen er interne, rechtspositionele/tuchtrechtelijke sancties worden opgelegd tegen agenten die de fout ingaan. Deze sancties worden waarschijnlijk door betrokkenen als ingrijpend ervaren. Deze vorm van sanctionering is weinig zichtbaar voor de buitenwereld.

4.5.2. Voorwaarden voor goed toezicht

In de paragraaf wordt kort teruggekoppeld naar de voorwaarden beschreven in hoofdstuk twee. Zo is een belangrijke voorwaarde voor effectief toezicht openbaarheid en transparantie. De toezichthouder moet kunnen beschikken over voldoende informatie over de activiteiten en beslissingen van de actoren op wie wordt toegezien. Bij de interne toezichthouders binnen de nationale politie zijn de gegevens die worden verzameld en waarover uitspraken worden gedaan niet openbaar en transparant. Ook de strafbeschikking en de werkwijze ZSM, via welke veel strafbeschikkingen worden opgelegd, zijn weinig openbaar en transparant²¹⁶. Het aantal typen zaken dat via de werkwijze ZSM wordt afgedaan, neemt bovendien toe. Dat verkleint de toetsbaarheid van een groeiend deel van de strafzaken. Immers, slechts bij een beperkt deel van alle strafbeschikkingen wordt verzet ingesteld. Bij de meeste strafbeschikkingen vindt derhalve geen toetsing door een externe instantie plaats.

Rechters zijn, bij hun oordeel over zaken die ‘gewoon’ op de zitting worden berecht, voor hun informatievoorziening grotendeels afhankelijk van het dossier, dat door het Openbaar Ministerie wordt samengesteld. Wel kan de rechter nog zelfstandig bevelen dat onderzoek wordt verricht. Ook andere actoren zijn voor een groter of en kleiner deel afhankelijk van informatie die hun worden aangeleverd.

De aanbevelingen van de PG bij de HR in zijn rapport over de strafbeschikking richten zich met name op een verbetering van de procedure bij strafbeschikkingen, vooral voor zover zij via de procedure ZSM worden opgelegd. De groei van het aantal strafzaken dat buiten de rechter om wordt afgedaan, staat op zich niet ter discussie in dit rapport van de PG. Die groei betekent echter wél dat de mogelijkheden om toezicht uit te oefenen op hoe politie en OM te werk gaan bij deze afdoeningen, steeds verder afnemen.

²¹⁶ Zie de recente evaluatie van ZSM als belangrijkste werkwijze via welke strafbeschikkingen worden opgelegd: Simon Thomas e.a., 2016; zie ook Van Lent e.a., 2016.

Het meest kritisch zijn de geïnterviewden over het toezicht op de *werkwijze ZSM*. Vrijwel alle geïnterviewden vinden de situatie met ZSM zorgelijk, vooral ook vanwege het groeiende aantal zaken dat via deze procedure, dus buiten de rechter om, wordt afgedaan. Ook kleinere zaken worden nu binnen ZSM, en daarmee in het strafrecht, getrokken waar vroeger niets mee zou zijn gedaan. Uit de literatuur blijkt dat bij de procedure ZSM nauwelijks wordt voldaan aan de voorwaarden voor een toezicht. Op het onderdeel 'informatieverschaffing' voldoet de procedure niet aan de voorwaarden, omdat de schriftelijke informatie die erover naar buiten komt zeer beperkt is.

Er wordt door verschillende geïnterviewden waarderend gesproken over de toezichthoudende rol van de *Procureur-Generaal bij de Hoge Raad*, onder meer wat betreft het rapport over de strafbeschikking. Bij gebreke aan mogelijkheden om strafbeschikkingen, zoals via de werkwijze ZSM, goed te toetsen, hebben de bevoegdheden van de PG bij de HR in dit geval een belangrijke rol gespeeld.

Over het toezicht van de rechter op vormfouten via artikel 359a Sv. zijn opmerkingen van diverse aard gemaakt. De rechter, ook de HR, treedt als "reddende rechter" op, zo is een aantal malen gesteld. Dat betekent, kort gezegd, dat de politie fouten maakt maar dat de rechter daar geen gevolgen aan verbindt. De rechter "redt de zaak", en sanctioneert de vormfout niet. Er zit derhalve een paradoxaliteit in het wetsartikel: het stelt dat er gevolgen kunnen worden verbonden aan vormfouten. Deze worden ook daadwerkelijk geconstateerd, maar in feit worden er tegenwoordig nog zelden gevolgen aan verbonden. Daar zijn goede redenen voor, die door de geïnterviewden uit de doeken zijn gedaan. De maatschappij begrijpt het niet als een zware crimineel vrijkomt omdat de politie een fout maakt. Dat valt niet meer uit te leggen, en een dergelijke sanctionering komt dan ook inmiddels nog maar zelden voor. Over hoe aanvaardbaar de huidige gang van zaken is, is eveneens veel gezegd. De uitspraken van de geïnterviewden variëren van het volledig onderschrijven van de lijn van de jurisprudentie, tot ernstige twijfel over of er wel een leereffect ontstaat bij politie en OM als er in feite "niets gebeurt" binnen het strafproces als de politie iets doet wat niet mag. Deze twijfels worden uitgesproken door de twee advocaten en een van de raadsheren in een hof. Het afzien van sanctionering van vormfouten door rechters en raadsheren, met name van de Hoge Raad, doet de vraag opkomen wat mogelijk te bewandelen alternatieve routes zijn als er vormfouten worden gemaakt door politie en OM. Over het "zelfreinigend vermogen" binnen politie en OM worden eveneens twijfels uitgesproken. Daarnaast is het "redden" van de zaak niet goed uit te leggen aan de verdachte; die begrijpt niets van de juridische finesses en ziet dat de politie iets mag wat hij niet mag.

Ook zijn opmerkingen gemaakt over het feit dat er een klein aantal *lagere* rechters is dat wel eens een vormverzuim sanctioneert, maar dat dat er in de enkele keer dat het gebeurt bijna nooit doorheen komt bij de Hoge Raad. Enkele geïnterviewden hebben moeite met de volgzzaamheid van de lagere rechters in dat opzicht, terwijl sommige anderen het juist toejuichen dat lagere rechters besluiten om zich aan te passen aan wat de Hoge Raad beslist.

Wat betreft de rollen van OM en rechter-commissaris bij het toezicht halen diverse geïnterviewden de bezuinigingen en de reorganisaties bij OM en politie aan. Die hebben een negatief effect op hun taakuitoefening en op het toezicht. De bezuinigingen leiden tot meer vormfouten en tot minder magistratelikheden, zo wordt gezegd. Diverse toezichtsvormen worden genoemd die het OM toepast, en een rechter meldt dat er overleg is met het OM in zijn arrondissement om fouten beter te voorkomen. Behalve bij twee OM'ers en één rechter, bestaat er bij alle geïnterviewden bezorgdheid over het toezicht van het OM op de politie, en eveneens over de rol van de rechter-commissaris in dit opzicht. De advocaten hebben niet veel vertrouwen in het toezicht op de politie, en ze oordelen dat het OM te dicht op de politie zit. De politiewetenschapper vindt het "tuchtrecht" voor de politie te weinig systematisch vormgegeven, en bovendien weinig transparant en objectief. Ook op informeel niveau corrigeren politieagenten elkaar niet of weinig, is zijn ervaring. Ook intern binnen de politieorganisatie zelf zou er derhalve weinig effectief toezicht zijn als de politie, al dan niet opzettelijk,

fouten maakt. Ervaringen opgetekend binnen de nationale politie zelf, laten een meer genuanceerd beeld zien.

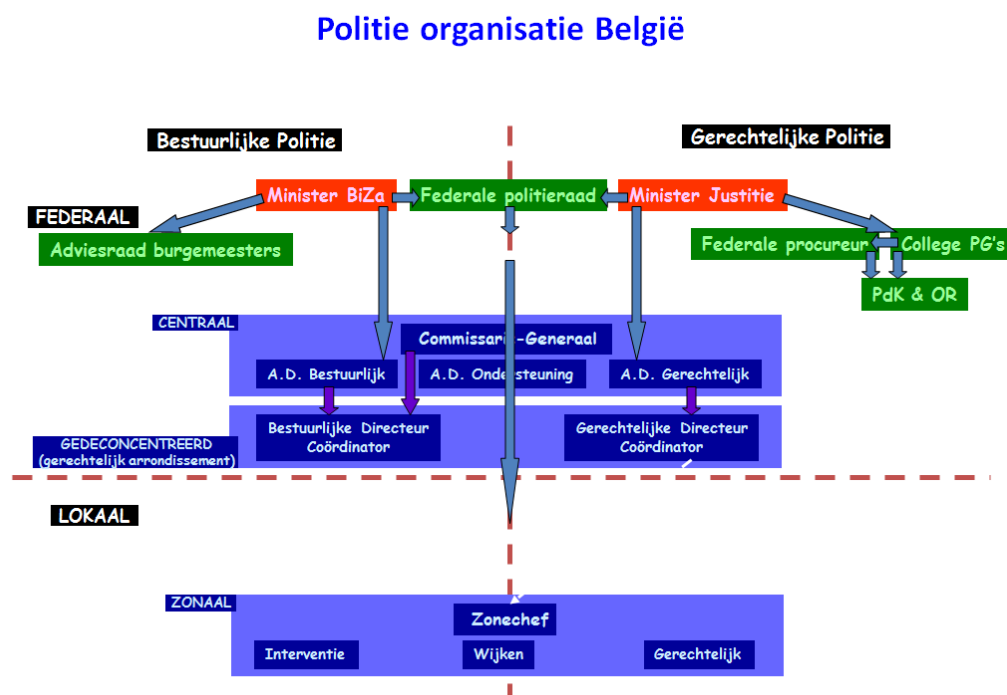
De andere toezichtsvormen die door de geïnterviewden zijn genoemd, hebben soms een enigszins provisioneel karakter. De advocatuur, die door diverse geïnterviewden is genoemd, is vooral gericht op het helpen van de cliënt. Fouten in het voordeel van de cliënt zullen door advocaten waarschijnlijk niet aan de orde worden gesteld.

Hoofdstuk 5: Inventarisatie toezichtmogelijkheden op strafvorderlijk overheidsoptreden in België

5.1. Toezicht op politie

Bij wijze van inleiding wordt een overzichtelijke figuur van de politie organisatie gegeven.

Figuur 2: Organisatie van de politie in België



Het toezicht op de politie ontwikkelt zich in het algemeen langs vijf lijnen: het directe hiërarchische toezicht, het toezicht door middel van tuchtprocedures, toezicht door de Algemene Inspectie van de federale en de lokale politie, toezicht vanuit het Parlementair Comité P, en ten slotte strafrechtelijk toezicht, dat verloopt via het Openbaar Ministerie en de rechter. De eerste twee vormen betreffen toezicht op politie door politie (intern), de laatste vormen betreffen vormen van extern toezicht door andere instanties dan de politie. Dezelfde structuur volgend als in hoofdstuk vier, bespreken we eerst het *intern* (dat door de politie wordt georganiseerd op de politie zelf) toezicht en nadien het toezicht door diensten *extern* aan de politie.

I. Intern de politie

5.1.1. Direct hiërarchisch toezicht

Sinds de Wet tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst van 7 december 1998 bestaat de politie in België uit een lokale politie en een federale politie, die samen de geïntegreerde politiezorg verzekeren²¹⁷. De Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie zijn samen politiek verantwoordelijk

²¹⁷ Art. 3 lid 1 Wet tot Organisatie van een Geïntegreerde Politiedienst

voor het algemeen politiebeleid²¹⁸. Elk lokaal politiekorps staat onder operationele leiding van een korpschef, die verantwoordelijk is voor de leiding, de organisatie en de verdeling van de taken binnen het lokaal politiekorps en de uitvoering van het beheer van dit korps²¹⁹. De federale politie staat onder leiding van de commissaris-generaal, die de leiding heeft over de algemene directies²²⁰. Deze staan op hun beurt onder leiding van directeurs-generaal²²¹.

Echter, het directe gezag over de politie verschilt naargelang zowel de lokale als de federale politie zich kwijt van haar taken van bestuurlijke politie of van gerechtelijke politie. Voor het vervullen van de opdrachten van bestuurlijke politie staan de politiediensten onder het gezag van de bestuurlijke overheden waaronder zij overeenkomstig de wet ressorteren²²². Dit betekent voor de lokale politie dat zij onder de bevoegdheid valt van de burgemeester²²³, terwijl de federale politie onder de bevoegdheid valt van de Minister van Binnenlandse Zaken²²⁴. Wat betreft taken van gerechtelijke politie worden zowel lokale als federale politie rechtstreeks gevorderd door de parketmagistraat in het kader van een opsporingsonderzoek²²⁵. Dit betekent dat de parketmagistraat zodoende de rechtstreekse leiding verkrijgt over de officieren van gerechtelijke politie, en dus hiërarchisch toezicht op hen heeft. Dit geldt evenzeer voor gerechtelijke onderzoeken, waar de officieren van gerechtelijke politie onder de leiding komen te staan van een onderzoeksrechter²²⁶, behalve in het kader van de bijzondere opsporingsmethoden, waar het opnieuw de procureur des Konings is die instaat voor de permanente controle van het gebruik er van (zie ook later)²²⁷. Ten slotte kan een politieagent die in het kader van een onderzoek een instructie krijgt die als onwettelijk gepercipieerd wordt, weigeren deze instructie uit te voeren²²⁸. Meer uitleg over het onderscheid tussen opsporingsonderzoeken en gerechtelijke onderzoeken is te vinden in het deel over het Openbaar Ministerie en de onderzoeksrechter.

Wat betreft de leiding die het Openbaar Ministerie heeft over opsporingsonderzoeken, en de directe vorm van toezicht die het daarmee uitoefent op de politie, verwoordt een respondent het op deze manier: *“Met de hele politievorming en met de justitiehervorming zitten de procureurs zeer kort op hun politie-mensen”* (respondent parketgeneraal 2). Dat wordt ook niet noodzakelijk opportuun geacht: *“Af en toe zelfs te kort vind ik, dat leidt tot een ‘ons kent ons’ mentaliteit en dat wordt moeilijk als je zoveel jaren hebt samengewerkt met een lokale researchedienst. Dat is dus een gevaar dat om de hoek loert. Ik ken weinig concrete voorbeelden, maar zo een beetje in de dagelijkse omgang voel je dat wel, elkaar met de voornaam aanspreken enzoverder”* (respondent parketgeneraal 2). Desalniettemin wordt de controle gepercipieerd als vrij verregaand. *“Ik heb het gevoel dat wij vrij goed de werking van de politie kunnen opvolgen, en dat gaat op verschillende manieren. Ten eerste komen de processen-verbaal bij ons binnen, op basis daarvan kunnen we inhoudelijk al wat dingen aftoetsen of de politie hun werk al dan niet op een correcte manier hebben ingevuld ... Ook tijdens de wachtdiensten, wanneer collega’s worden opgebeld door de politie wanneer de politie met iets zit dat noodzaakt dat een college gecontacteerd wordt. Op basis daarvan kunnen wij ook evalueren of zij hun werk in dat geval correct hebben uitgevoerd. En eventueel kan op basis daarvan ook besloten worden dat het niet om een punctueel probleem gaat maar om een structureel ... en ook in een gerechtelijk onderzoek kan er feedback komen van de onderzoeksrechter. Of dat kunnen collega’s*

²¹⁸ Art. 4 lid 1 Wet tot Organisatie van een Geïntegreerde Politiedienst

²¹⁹ Art. 44 Wet tot Organisatie van een Geïntegreerde Politiedienst

²²⁰ Art. 99 Wet tot Organisatie van een Geïntegreerde Politiedienst

²²¹ Art. 100 Wet tot Organisatie van een Geïntegreerde Politiedienst

²²² Art. 5 lid 1 Wet op het Politieambt

²²³ Art. 42 Wet tot Organisatie van een Geïntegreerde Politiedienst

²²⁴ Art. 97 lid 1 Wet tot Organisatie van een Geïntegreerde Politiedienst

²²⁵ Art. 28ter §3 Wetboek van Strafvordering

²²⁶ Art. 56 §2 Wetboek van Strafvordering

²²⁷ Art. 47ter §2 lid 1 Wetboek van Strafvordering

²²⁸ Art. 8/2 Wet op het Politieambt

parketmagistraten zijn. Dat is vanuit dossiermatige invalshoek” (respondent parket, Procureur des Konings).

Naast het dossiermatige toezicht, zijn er bovendien verschillende overlegorganen waar Openbaar Ministerie en politie samen zitten, en waar toezicht kan gehouden worden op de meer algemene werking van bijvoorbeeld een politiezone: *“Er zijn verschillende momenten van overleg met politiezones, in eerste instantie het operationeel recherche-overleg, dat hebben wij hier maandelijks. De onderzoeksrechters en federale politie zijn daar ook bij. Daar worden volgens een aantal parameters de lopende opsporingsonderzoeken en gerechtelijke onderzoeken geëvalueerd ... Dan zijn er ook nog overlegorganen op provinciaal niveau: het arrondissementeel recherche overleg, sinds hervorming opgedeeld in een klein en een groot ... Dat is op beleidsmatig vlak. Eigenlijk minder controle op politiezone, maar daar kunnen wel disfuncties naar boven komen. Als er bijvoorbeeld bij veel politiezones onduidelijkheid is over de huiszoeking, en dat dreigt in de praktijk verkeerd te lopen, dan gaan wij daar duidelijkheid in creëren ... En dan ten slotte de zonale veiligheidsraden, ook in aanwezigheid van de bestuurlijke overheden, dat is dan naar één politiezone toe”* (respondent parket, Procureur des Konings).

Tenzij het om strafrechtelijke inbreuken gaat, zal het Openbaar Ministerie echter niet zelf politieambtenaren interpellieren, maar wordt dit overgelaten aan de hiërarchische overste: *“Als wij iets zien, of iets merken, dan laten we dat wel weten. Dan is het in eerste instantie aan de korpschef om daar iets aan te doen”* (respondent parket, Procureur des Konings). Een bijzondere categorie betreft opsporingsonderzoeken die gebruik maken van bijzondere opsporingsmethoden. Daar werden bijkomende toezichtmechanismen uitgewerkt, zowel op het Openbaar Ministerie door de rechtelijke macht (zie later), als door het Openbaar Ministerie op de politie: *“Er is dus sterke controle wat het Openbaar Ministerie betreft, en zeker wat betreft de bijzondere opsporingsmethoden. Dus opnieuw, daar heb je de hele systematiek van de BOM-magistraat, dat heeft een hele wettelijke en feitelijke omkadering. Bijvoorbeeld, het parket Oost-Vlaanderen kent een of twee BOM-magistraten, dus elke bijzondere opsporingsmethode passeert via die magistraat, dus het is niet zo dat één substituut dat links of rechts kan beslissen, krijg je een observatie? Dat is allemaal zeer sterk hiërarchisch gestructureerd en dan moet je interne commissies passeren, als die politionele fase gepasseerd is dan gaat dat naar de magistratuur, daar komt er een heel debat, gaan we dat doen en zo voorts en zo verder”* (respondent parketgeneraal 2).

Hoewel het directe hiërarchische toezicht door de onderzoeksrechter in principe gelijkaardig is aan dat van het Openbaar Ministerie, kunnen in de praktijk toch enkele verschillen worden opgemerkt. Zo waren niet alle respondenten even positief over de toezichtcapaciteit van de onderzoeksrechter: *“Waar dan toch is gebleken, toch uit het onderzoek, dat de onderzoeksrechter op een aantal punten in het ongewisse werd gelaten. Bij de concrete uitoefening is hij niet rechtstreeks betrokken ... Het probleem is een beetje, ... dat men er uiteindelijk niet dicht op zit, en dat men afhankelijk is van wat de politie zegt aan de onderzoeksrechter. Ik denk dat dit minder is bij het parket, omdat de politie de procureur eerder als een soort bondgenoot ziet”* (respondent hoogleraar strafrecht en strafvordering); *“... Hij heeft natuurlijk al wel de zwaarste dossiers dat moet ik hem meegeven, maar hij heeft niet de structuur: dat is een alleen zetelende rechter die daar in zijn kabinet zit”* (respondent parketgeneraal 2). Wel werd opgemerkt dat dit niet het geval was bij alle dossiers die voor de onderzoeksrechter komen, maar zich lijkt te beperken tot dossiers waar een grote interne kennis vereist is. Een respondent die ervaring heeft als onderzoeksrechter verwoordt het zo: *“Ja, zeker in gespecialiseerde materie had ik toch zelf af en toe eens het gevoel van ‘verdorie, ik word hier geleid’. Maar in dossiers met zware criminaliteit, verder had ik dat gevoel niet”* (respondent voorzitter rechtbank).

Nog een andere respondent ziet niet onmiddellijk een capaciteitsprobleem, maar een positioneel probleem, gezien de onderzoeksrechter de leiding heeft over het onderzoek: *“Ik ken niet veel onderzoeksrechters die zelf een onregelmatigheid aanbrengen. De experts hebben daarover gezegd in*

de motivering waarom men naar de rechter van onderzoek zou gaan, dat die onafhankelijkheid van de onderzoeksrechter toch niet zo'n algemeen principe is, omdat hij met zijn neus bovenop zijn onderzoek zit. Dat is heel moeilijk, hij moet ook pistes/ opdrachten uitzetten en zeggen wat er moet gedaan worden, en als er iets gebeurt, is het zijn onderzoek. Hij moet dan oordelen over de regelmatigheid van hetgeen waar hij zelf mee bezig is of de mensen waar hij opdracht aan geeft. Dat is heel moeilijk" (respondent parketgeneraal 3). Opgemerkt moet hier worden dat dit niet wezenlijk verschilt van de positie van het Openbaar Ministerie, die evenzeer de leiding heeft over de opsporingsonderzoeken.

5.1.2. Toezicht door middel van tuchtprocedures

Het toezicht door middel van tuchtprocedures is uitgewerkt door de Wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten²²⁹, verder uitgewerkt door het Koninklijk Besluit van 26 november 2001²³⁰. Dit betekent dat er tuchttoezicht is op het basis- en middenkader van de lokale politie door de korpschef²³¹, en in zwaardere gevallen door de burgemeester²³². Het officierskader en de korpschef zelf zijn onderworpen aan het tuchttoezicht van de burgemeester²³³, en in zwaardere gevallen de Minister van Binnenlandse Zaken²³⁴. Wat de personeelsleden van de federale politie betreft, wordt het tuchttoezicht voor basis- en middenkader uitgeoefend door het diensthoofd, voor de leden van het officierskader door de directeur-generaal, en voor de directeurs-generaal en de commissaris-generaal door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie samen²³⁵. Zwaardere tuchtsancties kunnen respectievelijk uitgesproken worden door de directeur-generaal, de minister van Binnenlandse Zaken, of de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie samen²³⁶. De lichte tuchtsancties bestaan uit een waarschuwing of blaam²³⁷, zwaardere tuchtsancties behelzen inhouding van wedde, schorsing, terug zetting in wedde, ontslag van ambtswege, en afzetting²³⁸. Zowel de lokale politiediensten als de federale politie beschikken over een dienst intern toezicht langs dewelke klachten kunnen geregistreerd en behandeld worden. Hoewel officieren van gerechtelijke politie onder het directe hiërarchische toezicht komen te staan van een parketmagistraat of onderzoeksrechter, blijft het oorspronkelijke tuchtrechtelijk toezicht behouden²³⁹.

Naast de gewone en de hogere tuchtoverheden staat ook een tuchtraad, een permanent orgaan opgesplitst in Nederlandstalige, Franstalige en Duitstalige kamers²⁴⁰. Wanneer een hogere tuchtoverheid een zware tuchtsanctie voorstelt, dan moet deze aanvaard worden door het personeelslid. Indien het personeelslid deze tuchtsanctie niet aanvaard, kan een procedure gestart worden voor de tuchtraad²⁴¹. De tuchtraad geeft, na het horen van alle betrokkenen, een advies aan de hogere tuchtoverheid rond de heroverweging. Besluit de hogere tuchtoverheid om dit advies niet te volgen, dan moet zij deze beslissing motiveren²⁴². Op de vraag of er dan wel uniform wordt gestraft

²²⁹ Wet houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, B.S. 16 juni 1999

²³⁰ Koninklijk besluit tot uitvoering van de wet van 13 mei 1999 houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten, B.S. 28 december 2001

²³¹ Art. 19, 1, a Wet houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten

²³² Art. 20, 1, a Wet houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten

²³³ Art. 19, 1, b Wet houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten

²³⁴ Art. 20, 1, b Wet houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten

²³⁵ Art. 19, 2 Wet houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten

²³⁶ Art. 20, 2 Wet houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten

²³⁷ Art. 4 Wet houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten

²³⁸ Art. 5 Wet houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten

²³⁹ Zie bijvoorbeeld art. 62ter Wetboek van Strafrecht, dat stelt dat indien de onderzoeksrechter in het kader van een gerechtelijk onderzoek tekortkomingen vaststelt, hij deze moet melden aan de bevoegde tuchtoverheid (en de procureur-generaal)

²⁴⁰ Art. 39 Wet houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten

²⁴¹ Art. 51bis Wet houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten

²⁴² Art. 54 Wet houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten

in België, geeft respondent aan: *“In België heb je twee culturen, de Franstalige en Nederlandse kamer. Er is één rechter die alle zaken doet in het Nederlands en één die alle Franstalige zaken doet. Beide culturen zien de zaken soms verschillend en dat is cultureel gebonden en België heeft steeds normering en standaarden geweigerd en dat kan ik goed begrijpen want elke situatie is anders. Er wordt beslist puur op zaakniveau, waarbij men kijkt naar het verleden van de raad, het aantal zaken, de context, de familiale zaken en andere elementen waarmee men de sanctie onderbouwt. De Algemene Inspectie krijgt dan het verslag ‘De Tuchtraad stelt dit voor’ en wij geven dan ons advies, ten eerste op de procedure en ten tweede over de sanctie die voorgesteld wordt. Er zijn twee rechters in de Tuchtraad. De voorzitter is een rechter, dat is de drijvende kracht die alleen dat doet. De Tuchtraad werd net opnieuw samengesteld”.*

Telkens als een zaak voor de Tuchtraad verschijnt, stelt een expert een verslag op dat de inspecteur-generaal van de algemene Inspectie tekent en dat vervolgens wordt gepresenteerd door een lid van de Algemene Inspectie op de Tuchtraad. De Algemene Inspectie maakt voor elke zaak de analyse, zowel naar procedure als naar inhoud, en adviseert; ze beslist niet zelf over de strafmaat. *“De tuchtraad heeft niets met klokkenluiders te maken, dergelijke zaken doet de Algemene Inspectie. We handelen ook de klachten af binnen de directies, zoals stalken en racisme. We krijgen veel interne klachten van politie-mensen die om een of andere reden niet gelukkig zijn. We proberen dan de zaken door te geven aan de interne hiërarchie: ‘Heeft u ten minste al contact gehad met uw hiërarchische chef?’ Of voor pesterijen of stalking: ‘heeft u de procedures gevolgd?’ want in ieder korps is daar toch een procedure voorzien, formele klachten, vertrouwenspersonen en dat soort zaken”.* Nadien zal de Algemene Inspectie wel de zaken opvolgen en wordt steeds gevraagd aan de zones: ‘gelieve ons op de hoogte te houden van het resultaat’. Respondent geeft aan dat elke zone daarop antwoordt en duidelijk aangeeft op welke wijze er werd omgegaan met het probleem. Alleen de zware tuchtzaken komen voor onderzoek bij de Algemene Inspectie, de meeste zaken worden afgehandeld binnen de intern tuchtdienst van de politiezone zelf. *“Er is intern toezicht die toezicht doet op de kwaliteit in de lokale zones dat is best een succes. Als wij toch zaken krijgen doorgestuurd, melden we die aan de commissaris-generaal²⁴³ voor de federale politie of aan de korpschef voor de lokale politie. ‘Gelieve mij te informeren over de vorm die aan deze zaak moet gegeven worden’. Dat gebeurt regelmatig. Elke zone heeft immers ook een dienst ‘intern toezicht’, in een totale capaciteit voor België van 300 personen. De zones en de overheden kunnen een signaal geven en dan moet ofwel de zone zelf of de federale politie of onze directie het onderzoek doen. Als het een zware zaak betreft krijgen wij die natuurlijk terug via het dossier bij de tuchtraad waar wij als expert adviseren en een rapport moeten opstellen. Soms gebeurt het, maar dat is gelukkig zeer zelden, dat een zone niet in staat is om het onderzoek zelf te doen. Soms is het delicaat eigen collega’s te onderzoeken, het zijn van die delicate zaken die zo ontstaan. En dan kan de tucht overheid vragen dat wij het tucht vooronderzoek doen. We doen dan het tuchtonderzoek en rapporteren aan de tuchtoverheid aan de voorzitter van de zone, dus aan de Burgemeester. De vraag komt ook bij mij en ik kan weigeren en zeggen ‘Ik doe het niet, maar als u niet akkoord gaat richt u dan tot de minister van Binnenlandse Zaken want hij beslist. En als hij zegt doe het, dan doe ik het. Dat is voorzien in de Tuchtwet, artikel 23, 24 of 25’.*

II. Extern de politie

De organisaties die in de volgende paragrafen worden beschreven houden toezicht op de politie extern aan de eigen politieorganisatie.

5.1.3. De Algemene Inspectie van de federale en van de lokale politie

²⁴³ <http://www.politie.be/fed/nl/over-ons/commissariaat-generaal/commissaris-generaal>

De Algemene Inspectie van de federale en van de lokale politie staat onder het gezamenlijke gezag van de Ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie²⁴⁴, en onderzoekt de werking, activiteiten en werkwijzen van de politiediensten²⁴⁵. Ze doet dit ambtshalve of op verzoek tot inspectie of audit van verschillende mogelijke overheden²⁴⁶. Daarnaast behandelt de Inspectie zelf klachten die het ontvangt²⁴⁷. Indien het niet gaat om klachten waar mogelijk een strafbaar feit werd gepleegd, probeert de Algemene Inspectie tot bemiddeling te komen tussen de burger en de politieagent of politiedienst²⁴⁸. Een geslaagde bemiddeling sluit het starten van andere procedures, bijvoorbeeld een interne tuchtprocedure, verder uit²⁴⁹. Ten slotte kan de Algemene Inspectie een rol spelen binnen het tuchtrecht, indien de tuchtverheid of tuchtraad beslist dat er ernstige redenen zijn om het onderzoek niet over te laten aan de hiërarchische overheid. In dat geval voert de Algemene Inspectie dus zelf het onderzoek²⁵⁰ binnen het betreffende korps.

Om de uitvoering van haar taken mogelijk te maken, beschikt de Algemene Inspectie over een algemeen en permanent recht tot inspectie. Dit betekent dat zij personen mogen horen, werkruimtes kunnen betreden, en relevante documenten kunnen inzien. Er moet wel opgemerkt worden dat naast de bemiddelingsprocedure de Algemene Inspectie niet de mogelijkheid heeft om zelf tot sanctionering van feiten over te gaan, maar enkel verslagen overmaakt naar verschillende overheden, waaronder de tuchtraad²⁵¹. Mogelijk kunnen wel tuchtrechtelijke procedures gestart worden door de bevoegde diensten op basis van informatie aangeleverd door de Algemene Inspectie²⁵².

De Algemene Inspectie bevindt zich binnen de uitvoerende macht bevindt, niet (zoals het Comité P) binnen de wetgevende macht. Wel staat de instantie *buiten* de politie. De quotes zijn allen afkomstig van de respondent van de Algemene Inspectie. *“We zijn in feite een orgaan van de ministers, van de “executieren”, de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie. Dat zijn dus de mensen die het gezag hebben over de algemene inspectie en die in feite de grote lijnen vastleggen van de organisatie van de inspectie. Zij vragen beiden audits aan die wij uitvoeren en we doen onderzoeken of inspecties die voor de twee interessant zijn. Het is een vorm van toezicht die gehouden wordt op het functioneren van politie. Bovendien is de Minister van Binnenlandse Zaken tevens belast met het organiseren van de dagelijkse inspectie, nadien komt er dan steeds een advies van Justitie”*. Tevens stipt de respondent het belang aan van *buiten* de federale politie onafhankelijk te kunnen opereren *“veel zaken zijn die nu minder opvallen dan als we bij de politie zelf zouden zitten”*.

De Algemene Inspectie staat onder leiding van een inspecteur-generaal, dat kan een lid van een politiediensten zijn, maar dit is niet noodzakelijk. Het kan ook gaan om een magistraat, een hoogleraar of een hogere ambtenaar. De instelling van de inspecteur-generaal is een politieke keuze. Aangezien deze instantie verantwoordelijk is voor alle mandaten van het ganse politiebested in België, kent ze zowel een nationale als een regionaal georganiseerde bezetting. Het organiek kader bedraagt 95 personen, maar het feitelijk kader telt er slechts 75. Een zestigtal zijn tewerkgesteld in Brussel. In de posten in Antwerpen, Luik, Bergen en Gent werken telkens vier personen (16 in totaal). *“Die personen functioneren als onze antennes om te zien wat er daar gebeurt, welke problemen er zijn in welke zones en waar iets zou moeten gebeuren. Die voelen meer met het terrein, meer dan wij hier vanuit Brussel, maar natuurlijk zijn ze ook meer en meer belast met gerechtelijke onderzoeken”*.

²⁴⁴ Art. 3 lid 1 Wet op de Algemene Inspectie

²⁴⁵ Art. 5 lid 3 Wet op de Algemene Inspectie

²⁴⁶ Art. 5 lid 1 en 2 Wet op de Algemene Inspectie

²⁴⁷ Art. 5 lid 3 Wet op de Algemene Inspectie

²⁴⁸ Art. 7 lid 1 Wet op de Algemene Inspectie

²⁴⁹ Art. 7 lid 2 Wet op de Algemene Inspectie

²⁵⁰ Art. 27 Wet houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten

²⁵¹ Art. 8 lid 5 Wet op de Algemene Inspectie

²⁵² Art. 8 lid 6 Wet op de Algemene Inspectie

Op de vraag of de inspectie de bevoegdheid heeft tot informatie vergaren, beoordelen en interveniëren wordt geantwoord dat de inspectie zeker de eerste twee bevoegdheden heeft, maar wat betreft interveniëren in de zin van corrigeren en straffen, een andere instantie (de tuchtraad) in het leven werd geroepen. Zie daarvoor hoger, in het hoofdstuk tucht (5.1.2.).

Een andere vorm van toezicht, die breder is dan toezicht op het strafvorderlijk overheidsoptreden, maar ook belangrijk in het kader van “toezicht door politie op politie” is toezicht op de instroom van politierekruten (strengere voorwaarden controleren) en toezicht tijdens de uitoefening van de functie in de zin van mandaatbenoemingen- en evaluaties. Het mandaatsysteem nam een aanvang in 2006, daarvoor werd de korpschef benoemd voor het leven. Het toezicht op de mandaten gebeurt binnen de directie statutaire zaken, alle evaluaties en selecties van het mandaathuis vinden daar plaats, ook voor het mandaat van de Inspecteur Generaal en de Commissaris Generaal van de federale politie, alle provinciale coördinatoren van de administratieve politie (DIRCO) en alle provinciale coördinatoren van de gerechtelijke politie (DIRJUD) en alle korpschefs. De burgemeester zit bij het college evaluatie korpschef als voorzitter, want die is officieel voorzitter van de gemeente en de zones. *“Burgemeesters weten veel, ik vind dat fantastisch. Zo heb ik alle burgemeesters ontmoet, alle Procureurs en de Gouverneurs. In die afgelopen jaren heb ik nooit zoveel voorzitters gezien, in de drie landsdelen”.*

Politiemensen die een onvoldoende krijgen in het evaluatiesysteem en daar niet mee akkoord gaan, gaan in beroep en komen terecht bij de Algemene Inspectie. *“Twee keer onvoldoende en ze vallen buiten bij de Belgische Politie. Ik ben de voorzitter van alle evaluaties, ik zit niet in de selectie, maar zit alle evaluatiecommissies voor. Ik rijd dus heel het land door. Alles wordt hier voorbereid en ik besteed in mijn job enorm veel tijd aan alle procedures en selecties, maar het is wel iets fantastisch. Zo zetelt de Algemene Inspectie ook in de paritaire commissie voor mensen die binnen de Politie willen komen en die niet worden aanvaard omdat ze zich niet goed gedragen. Als ze daar niet mee akkoord gaan kunnen ze in beroep gaan en dan komen ze ook bij de Algemene Inspectie. Die paritaire commissie bestaande uit vier leden van de politievakbond en vier van de overheid van de politie (de burgemeester) en de Inspecteur-Generaal van de Algemene Inspectie zit ook dat comité voor”.*

Verder huisvest de directie statutaire zaken ook de opleiding voor het directiebrevet²⁵³. *“Ook daar ben ik voorzitter van. En jij weet beter dan ik wat dat betekent. De laatste keer hadden we bijvoorbeeld honderdveertig kandidaten, die moesten allemaal verschijnen in de commissie, alleen om toegelaten te worden voor de cursus en ik kan u verzekeren: het is vermoeiend. Dit is een vorm van toezicht door het feit dat we aan al die evaluaties van de korpschefs meedoen. Daar is telkens de korpschef zelf aanwezig, de voorzitter van de zone, de Procureur des Konings, de Gouverneur en de Inspecteur-Generaal, een hele bende...maar het geeft ons wel de mogelijkheid om te zien hoe het lokaal draait. Ik heb nu een geval waar zaken aan het licht gekomen zijn waardoor deze personen een serieus probleem gaan hebben. Zo hebben we via dat kanaal toch een groter toezicht op het gebeuren in al die 196 zones. Die evaluaties zijn fantastisch. Ik kan u verzekeren, ik zie daar hele mooie zaken. Waar men echt probeert om samen iets te bereiken onder elkaar, niet onder elkaar in een slechte zin, maar om samen iets te bereiken, dat vind ik zeer mooi. Via dat kanaal is er dus ook toezicht”.*

Op de vraag of al die evaluaties ook echt effect hebben op de kwaliteit van het handelen, en of er met andere woorden een degradatie plaatsvindt van de korpschef indien de evaluatie slecht uitvalt, wordt negatief geantwoord. Respondent ziet dit ook als een kernprobleem. *“Het evaluatiesysteem met het blijvend toezicht op korpschefs vind ik fantastisch. Aanvankelijk kon een korpschef maar twee mandaten aanblijven, maar dat is veranderd, omdat het probleem ook budgettair is. Indien een persoon niet langer korpschef is, dan houdt hij zijn graad en blijft hij hoofdcommissaris en wordt hij evenveel betaald als de korpschef zelf. Ten slotte zou je dan in een kleine zone misschien drie hoofdcommissarissen hebben en dat kost te veel. Ze krijgen inderdaad geen lagere graad. Onlangs*

²⁵³ Men moet in België slagen in de opleiding directiebrevet om voorgedragen te kunnen worden tot korpschef.

heeft er één afgehaakt als korpschef, want die evaluatie ging komen en hij wist dat dat slecht ging zijn. Die zet dus een stap opzij en er komt een nieuwe korpschef voor drie jaar. Die zal dus in die zone moeten gaan werken met die gast elke dag, ik weet een paar zones waar dat zo is en dat geeft problemen van gezag. Tot nu toe is er nog niemand gedegradeerd”.

Meer algemeen toezicht op de kwaliteit van handelen, en dus ook het toezicht op specifieke vormfouten gebeurt via de audits van de zones. *“We hebben zo’n zestig, zeventigtal zones gedaan sinds we begonnen zijn, maar ik kan u verzekeren die zones die kennen we, die zijn doorgelicht. Het systeem verbetert doordat de korpschef toch daar de accenten krijgt. De interne inspectie van de korpschef geeft aan: ‘Pas op daar is een probleem’, en dan volgt de Algemene Inspectie dat op, om te controleren of het korps dat probleem opvolgt. Daarvoor bestaat de ‘Directie inspecties’, voor toezicht op het personeel en op de manier van functioneren. Dat is meer structureel van aard, om de kwaliteit van de processen verbalen te zien en de naleving van de ‘triptiek’ dus de verplichting om vingerafdrukken en foto’s te nemen, wat bijvoorbeeld zeer slecht voltrokken was maar wat door onze acties weer is recht gezet. Binnen deze inspectie wordt ook toezicht gehouden op de repatriëringen, dat is verplicht sinds het geval van Samira Adamu²⁵⁴. Wij zijn persoonlijk aanwezig voor de controle op het politieoptreden als mensen worden uitgewezen (bijvoorbeeld bij een special flight). Dus wij vliegen naar Warschau, wij vliegen naar Nigeria, vooral nu zijn er veel repatriëringen”.*

Op de vraag naar vormfouten die van gerechtelijke aard zijn, antwoordt respondent dat deze eerder zware zaken meestal naar het Comité P gaan. *“Maar door de jaren heen kan men zeggen dat er steeds meer capaciteit besteed wordt aan gerechtelijke onderzoeken, die meestal voortkomen uit klachten van collega’s. Als er klachten van burgers zijn vragen we om die met intern toezicht af te handelen; meestal klaagt de burger over slagen of verwondingen. Als het zwaardere zaken betreft gaan de gerechtelijke onderzoeken die zijn afgerond naar de magistraat, als leider van het onderzoek. Als de Algemene Inspectie iets opvangt dat gerechtelijk is wordt er een proces verbaal opgemaakt, dat gaat naar de magistraat en de magistraat bepaalt wie er onderzoek doet en wat er gedaan wordt in het onderzoek. We kunnen immers werken met magistraten uit het hele land, en zijn niet territoriaal gebonden”.*

5.1.4. Het Vast Comité van Toezicht op de Politiediensten (Comité P)

Het Comité P werd opgericht door de Wet van 18 juli 1991 tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse, en is een externe instelling, zowel ten aanzien van de uitvoerende macht als ten aanzien van de politiediensten²⁵⁵. Het bestaat uit vier componenten: een Vast Comité, een Dienst Enquêtes, Ondersteunende Diensten, en een Sectie klachten²⁵⁶. In het kader van dit onderzoek worden het Vast Comité en de Dienst Enquêtes verder geanalyseerd. Het Vast Comité is samengesteld uit vijf leden, benoemd door de Kamer van Volksvertegenwoordigers²⁵⁷ voor een hernieuwbare termijn van zes jaar²⁵⁸. Dit betekent derhalve dat het Comité P rechtstreeks afhangt van het Parlement, een positie die, behoudens Canada, uniek is in de wereld. Het Vast Comité stelt onderzoeken in naar de activiteiten en de werkwijze van politiediensten²⁵⁹, zowel uit eigen beweging als op verzoek van de Kamer van volksvertegenwoordigers

²⁵⁴ https://nl.wikipedia.org/wiki/Semira_Adamu

²⁵⁵ <http://www.comitep.be/NL/index.asp?ID=Intro>

²⁵⁶ <http://www.comitep.be/NL/index.asp?ID=Org>

²⁵⁷ Art. 4 lid 1 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁵⁸ Art. 6 lid 1 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁵⁹ Art. 9 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

of bevoegde overheden²⁶⁰. Van deze onderzoeken wordt een vertrouwelijk verslag gemaakt²⁶¹, maar het Vast Comité kan wel na verloop van tijd beslissen om de verslagen geheel of gedeeltelijk openbaar te maken²⁶². Het Vast Comité behandelt eveneens klachten betreffende de werking van politiediensten²⁶³, en die dus een meer specifieke aard hebben dan de onderzoeken die het uit eigen beweging of op verzoek van anderen uitvoert. Het Vast Comité heeft daarbij een zelfstandige bevoegdheid om al dan niet gevolg te geven aan een klacht, of om de klacht over te dragen naar een andere instantie²⁶⁴. Echter, wanneer tijdens het onderzoek blijkt dat een klacht betrekking heeft op een mogelijk strafbaar feit, dan is er de wettelijke verplichting om de Procureur des Konings of de onderzoeksrechter op de hoogte te brengen, en het dossier over te dragen²⁶⁵. Dit geldt tevens wanneer feiten worden vastgesteld die het voorwerp zouden kunnen uitmaken van tuchtrechtelijke sancties. In dit geval wordt de bevoegde overheid in kennis gebracht²⁶⁶.

Gezien het Vast Comité slechts bestaat uit vijf leden, wordt de uitvoering van bovenstaande onderzoeken en behandeling van klachten toevertrouwd aan de Dienst Enquêtes, onder het gezag van het Vast Comité²⁶⁷. Daarnaast voert de Dienst Enquêtes nog een derde type onderzoek uit: onderzoeken naar mogelijk strafbare feiten gepleegd door leden van de politiediensten²⁶⁸. In dit geval echter staan de leden van de Dienst Enquêtes niet langer onder het gezag van het Vast Comité, maar onder dat van de magistraat verantwoordelijk voor het onderzoek²⁶⁹. Het Vast Comité wijst de onderzoekers aan die hier speciaal mee belast worden²⁷⁰.

Op dit moment bestaat de Dienst Enquêtes uit 48 leden, geleid door een directeur-generaal en bijgestaan door twee adjunct-directeur-generaals. Allen worden door het Vast Comité benoemd voor een hernieuwbare periode van vijf jaar. Sommige leden zijn gedetacheerd uit een politiedienst of een bestuur waarin zij ten minste vijf jaar ervaring hebben opgedaan in ambten die verband houden met de activiteiten van de politiediensten²⁷¹. Alle leden hebben de hoedanigheid van officier van gerechtelijke politie en hulpofficier van de procureur des Konings²⁷², wat het mogelijk maakt om de verschillende onderzoeken hierboven geschetst te voeren. Bovendien zijn een aantal onderzoeksprocedures wettelijk geregeld. Zo kan elke persoon van wie een verhoor noodzakelijk

²⁶⁰ Art. 8 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁶¹ Art. 9 lid 3 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁶² Art. 13 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁶³ Art. 10 lid 1 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁶⁴ Art. 10 lid 2 en 3 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁶⁵ Art. 22 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁶⁶ Art. 23 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁶⁷ Art. 15 lid 1 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁶⁸ Art. 16 lid 3 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁶⁹ Art. 15 lid 2 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁷⁰ Art. 20ter Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁷¹ <http://www.comitep.be/NL/index.asp?ID=Org#3>

²⁷² Art. 21 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

wordt geacht, schriftelijk opgeroepen worden en zelfs gedagvaard worden²⁷³. Daarbij moet ook informatie die als geheim wordt gezien, toch bekend worden gemaakt, behalve indien dit betrekking heeft op een lopend (opsporings- of gerechtelijk) onderzoek²⁷⁴. De bijstand van de openbare macht (i.e. de politie) kan gevorderd worden voor het uitoefenen van de diverse opdrachten²⁷⁵. Ten slotte kunnen leden van de Dienst Enquêtes ook vaststellingen maken, dit door plaatsen te betreden waar leden van politiediensten hun taak uitoefenen. Documenten en voorwerpen kunnen door hen ook in beslag worden genomen²⁷⁶.

Tabel 4 laat de evolutie zien van geopende strafonderzoeken, klachtonderzoeken (effectief behandeld door de Dienst Enquêtes en toezichtonderzoeken in de periode 20012-2014²⁷⁷.

	2012	2013	2014
Strafonderzoeken	118	128	113
Klachtonderzoeken	100	165	144
Toezichtonderzoeken	12	12	10

Tabel 4: Evolutie van onderzoeken door Comité P in de jaren 2012, 2013 en 2014

Op de vraag hoe goed het toezicht in België is geregeld, antwoordt de respondent (parket magistraat, voormalig raadsheer Comité P, lid van het controle orgaan politionele informatie alsmede van de privacy commissie) dat België onder een zeer strikt toezicht staat in vergelijking met andere Europese landen. *“Ik hoor en voel dagelijks bij politieambtenaren, dat zij zich niet alleen geremd voelen, maar dat wij in België een cultuur hebben waarbij politie zeer weinig tot niet zelfstandig kan optreden zonder een fiat van een overheid, zij het justitiële overheid, zij het een andere overheid, zij het Comité P, het controleorgaan. Dat is bezig sinds de affaire Dutroux en dat versterkt zich alleen maar. We hebben veel controlesystemen, en ipso facto nog veel meer in bepaalde deeldomeinen die heel gevoelig liggen, bijvoorbeeld de toepassing van bijzondere opsporingsmethoden, of alleen een observatie starten, de meest verregaande, indringende methodes. Dat wordt intern zeer sterk gecontroleerd. Men heeft interne commissies, validatie commissies, men gaat echt niet over een nacht ijs om te beslissen of een observatie of infiltratie kan beginnen. Niet alleen omwille van rechtstatelijk standpunt. In onze politiediensten zit een ingebakken vrees in de procedurele samenleving dat ze procedurefouten maken, dat leeft zeer sterk”.* (respondent Comité P)

Belangrijk om hier te vermelden is het onderscheid dat respondent maakt tussen het bestuurlijke optreden van politie en het gerechtelijke optreden, een onderscheid dat een uitloper is van de Napoleontische erfenis in België en in Nederland niet zo scherp is geïnstalleerd. Omwille van deze sterke opdeling worden de correcties, sancties en straffen van plichtsverzuim en vormfouten behandeld bij de burgemeester (de voorgedijoverheid) en voor zwaardere gevallen bij de tuchtraad die de Minister van Binnenlandse Zaken adviseert; voor gerechtelijke taken van politie ligt die verantwoordelijkheid bij de magistraat. *“De strafrechtelijke onderzoeken worden gedaan onder*

²⁷³ Art. 24 §1 en 2 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁷⁴ Art. 24 §2 lid 2 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁷⁵ Art. 25 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁷⁶ Art. 27 Wet tot regeling van het toezicht op politie- en inlichtingendiensten en op het coördinatieorgaan van de dreigingsanalyse

²⁷⁷ Uit de verschillende jaarverslagen van het Comité P. Zie: <http://www.comitep.be/NL/index.asp?ID=Reports>

toezicht en leiding van het Openbaar Ministerie. Ik denk dat die de facto leiding met de hele politiehervorming, en de statuten, zeer kort zitten op de politie mensen. Af en toe zelfs te kort vind ik, dat leidt tot een "ons kent ons" mentaliteit en dat wordt moeilijk als je zoveel jaren hebt samengewerkt met een lokale researchedienst. Dat is dus een gevaar dat om de hoek loert. Ik ken weinig concrete voorbeelden, maar zo een beetje in de dagelijkse omgang voel je dat wel, elkaar met de voornaam aanspreken enzoverder. In onze tijd was dat echt "not done" en ik deed dat ook niet. Dat zie je nu veel meer, bijvoorbeeld gezamenlijke feestjes buiten het werk, dat gebeurde bij ons misschien één keer in het jaar. Dat is een beetje het nadeel, voor de rest heb ik de facto weinig kennis van dingen die fout aflopen. Procureurs zullen wel steeds meedenken met politiemensen: "hoe kunnen we ons werk maximaal doen, zonder in procedure fouten te vervallen. Er is dus sterke controle wat het Openbaar Ministerie betreft, en zeker wat betreft de bijzondere opsporingsmethoden". (respondent Comité P)

Op de vraag wat juist de specifieke taken zijn van het Comité P, gaat respondent in op de typisch Belgische bijkomende controle op de instellingen. In de werking van politiediensten zitten al veel strafvorderlijke toezichtmechanismen verweven, en de instellingen van parlementaire controle komen daar nog eens bij. De politie kent drie organen die zich met parlementaire controle bezighouden: de privacy commissie, het Comité P en (recent opgerichte) controleorgaan op de politionele informatie. Hij noemt de hoeveelheid diensten die voor parlementaire controle zorgen 'uniek voor België'. De respondent zetelt in alle drie en geeft aan: *"Deze controle-instanties zijn belangrijk en worden door de politiediensten gepercipieerd worden als echte controleurs die boven politie staan. Het Comité P heeft zijn sporen verdiend, het bestaat al sinds '91 en het houdt zich voornamelijk bezig met drie soorten van klachten (1) de niet-strafrechtelijke klachten. Daar zit een punctuele controle in over de algemene werking van de politie daarnaast hebben ze (2) de toezicht onderzoeken. Dat zijn een soort van audits of thematische onderzoeken waarbij het Comité P bepaalde thema's onderzoekt, hoe gebeurt fouillering, hoe gebeurt opsluiting in een cel, hoe gebeuren de verhoren en kwaliteitsverbeteringen die daar dan mogelijk zijn en dan ten slotte de (3) pure gerechtelijke onderzoeken waarvoor de onderzoekers de hoedanigheid dragen van officier van gerechtelijke politie". (respondent Comité P)*

Deze laatste zijn de "strafonderzoeken", waarbij de dienst enquêtes van het Comité P (50 personen met een politionele achtergrond en bevoegdheden) in opdracht van het Openbaar Ministerie, die gezag en leiding heeft, individuele strafrechtelijke dossiers onderzoeken. Op de vraag naar overlap met de Algemene Inspectie, schetst respondent het volgende beeld:

"De Algemene inspectie doet in hoofdzaak een beetje hetzelfde als het Comité P, wat niet helemaal correct is want ze hebben ook een tuchtrechtelijke bevoegdheid en benoemingen en bevorderingen, maar ze doen daarnaast natuurlijk ook audits. Zij doen meer echte audits, terwijl Comité P de praktijk van de politiewerking vergelijkt met de regelgeving zoals die is uitgeschreven. Comité P is niet echt een audit dienst; terwijl de Algemene Inspectie los van bepaalde regelgeving bekijkt of iets klopt. Een ander belangrijk verschil is dat het Comité P ook bevoegd is voor alle bijzondere inspectiediensten". (respondent Comité P)

Verder wordt melding gemaakt van een protocol tussen de inspecteur-generaal van de Algemene Inspectie en het Comité P. Dit protocol verdeelt het werk tussen beide toezichtinstanties. Op de vraag of het protocol duidelijk is voor de burger en andere instanties, wordt negatief geantwoord. *"De relatie tussen het Comité P en de Algemene Inspectie is heel lang een pijnpunt geweest en ook deels een persoonlijk punt, want met de huidige generatie leiders gaat het beter. Ze hebben een protocol afgesloten en het werk wat verdeeld. Maar nog altijd kunnen de autoriteiten zich naar de een of naar de andere dienst wenden omdat er te veel overlappende bevoegdheden zijn. Dus ze stemmen het nu wel af en ze houden elkaar op de hoogte als er onderzoeken zijn, maar ik vind dat die taakverdeling nog veel duidelijker zou moeten zijn. Het is niet gezond wat er nu gebeurt, het onderscheid tussen overheid en parlement, Inspectie is een instrument van de overheid, Comité P is een instrument van*

het parlement uiteraard, en dat zou beter verduidelijkt moeten worden. Het kan zijn dat de twee overlappende interesses hebben en parallelle onderzoeken laten doen, maar dat is een minderheid, de taakverdeling zou duidelijker moeten zijn. Ik denk zelfs dat Comité P zich voor sommige zaken naar de Inspectie zou moeten kunnen wenden. Dat doen ze nooit, ze maken geen gebruik van elkaars mogelijkheden en specialisaties. Er is dus wel al een taakverdeling maar niet echt samenwerking. Er zijn zaken waar Inspectie goed in is, bijvoorbeeld audits, maar het Comité P zou nooit vragen om samen te werken met Inspectie, en dat is jammer. Het is goed dat er een Comité P is, maar het is nooit gevalideerd, en er is ook nog altijd geen Inspecteur aangesteld, en nog geen Adjuncten dus de waarnemend Inspecteur-generaal loopt nu van de ene naar de andere benoemingscomité maar echte controle en evaluatie wordt er te weinig gedaan". (Respondent federale politieraad)

Het is een louter administratie taakverdeling tussen beide diensten, meer specifiek tussen de inspecteur-generaal van de Algemene Inspectie en de Raad van het Comité P. Wanneer de ministers bepaalde onderzoeken of controles aanvragen, wordt het protocol gevolgd voor een eerlijke verdeling. Vragen vanuit het parlement zijn voor het Comité P, dat meerdere keren per jaar verantwoording aflegt in het parlement.

Op de vraag of er in de praktijk nog veel overlap is, stelt respondent vanuit de federale politieraad "Ik denk dat er heel veel controleorganen zijn waarvan sommige goed werken en andere minder goed werken. Wat voornamelijk ontbreekt is de coherentie. We hebben er te veel en te weinig duidelijkheid wie welk mandaat heeft en er zit ook te weinig planning achter. Om dat te illustreren is een gemiste kans het nieuwe regeringskader voor de integrale veiligheid waarbij men voorziet dat er een evaluatie gaat komen, maar het is niet duidelijk wie dat gaat doen. En ondertussen zijn de werkzaamheden van die regeringsnota (Kadernota integraal veiligheidsbeleid) al opgestart. Men had op voorhand moeten zeggen dat het Comité P dit zou gaan opvolgen. Comité P en Algemene Inspectie werken met een verschillende finaliteit voor verschillende autoriteiten. Het is niet duidelijk hoe de samenhang is. Als er bijvoorbeeld een korpschef geëvalueerd wordt denk ik niet dat er rekening gehouden wordt met de verslagen en controles die al gedaan zijn door het Comité P en de Algemene Inspectie. Dus de integratie en coördinatie tussen die organen ontbreekt. En iedereen gebruikt zijn eigen middelen in België om die controles te doen. Het parlement heeft het Comité P, de minister van Binnenlandse Zaken en Justitie hebben ook een soort Comité P dat de 'algemene inspectie' heet en dan heb je nog de diverse diensten intern toezicht binnen de lokale en de federale politie zelf waarvan die laatste ondermaats functioneert. Het federale toezicht is veel te laat opgestart. De relatie tussen intern toezicht en de controlediensten is ook niet echt duidelijk. Bovendien vind ik dat politie een vrij negatieve connotatie heeft met controle". (Respondent federale politieraad)

Op de vraag of deze unieke dienst, parlementaire controle op de politie nu goed werkt, is het antwoord niet onverdeeld positief. "Vroeger ging het veel beter bij het Comité P, toen werden er echt gestructureerde onderzoeken gedaan en waren er publicaties. Dat is nu allemaal verdwenen. Ik denk dat Comité P in het begin beter zijn rol heeft gespeeld. Er zijn nu nog weinige opbouwende conclusies en controles, terwijl je zou verwachten dat het beide richtingen op gaat: ten eerste wat gaat er mis, maar ook wat gaat er goed en hoe kunnen we de zaken verbeteren? Dat is ook het nut van controle. Maar nu is het vooral een incident-afhankelijke instantie, die niet op een structurele manier wordt ingezet, maar op een ad hoc basis als er problemen zijn. Het Comité P is een controleorgaan geworden naar aanleiding van incidenten en zaken die verkeerd lopen. Nu is de vraag waarom controles? Wat is de finaliteit van een controle? Gaat het over de organisatie? Over de activiteiten? Gaat het over de productie? Gaat het over de resultaten? Meestal gaat het over de werking van de diensten maar minder over de resultaten die bereikt worden in de maatschappij, waarbij de tevredenheid en de vraag naar politie en justitiediensten toch ook aandacht verdient. Daarom maken wij onderscheid tussen controle en evaluaties. De tevredenheid bij de bevolking wordt echter niet langer gemeten. Bij de evaluatie van de vorige nota integrale veiligheid heb ik gevraagd aan Comité P wat ze hadden en dat was weinig. Ze hebben veel informatie over incidenten, maar weinig structurele verslagen. Wij zijn

goed ingericht wat betreft controles op papier, maar door de negatieve werking heeft dat dikwijls een verlamme werking". (Respondent federale politieraad)

En doet het Comité P genoeg, kunnen we lessen trekken uit vorige ervaringen. Eén respondent (federale politieraad) vindt van niet. *"Over de samenhang van de instrumenten die ter beschikking zijn μ: controle, tucht, evaluaties, mandaat verlengen, enz...heeft het Comité P eigenlijk nog nooit een globaal rapport afgeleverd. Dat zou eigenlijk een rol moeten zijn van het parlement om te informeren, oriënteren in het gebruik in het versterken of in het bijsturen van die instrumenten, Comité P heeft daar eigenlijk een uitgelezen rol in die ze niet hebben ingenomen, en dat is een gemiste kans".*

Op de vraag of de personen die er werken wel degelijk zijn gemotiveerd en opgeleid, werd een interessant antwoord verschaft.

"Ik spreek niet over de andere diensten binnen het Comité P, maar binnen de enquêtediensten zitten niet altijd de beste mensen. Zeker op mijn huidige functie zie ik dat er een paar gefrustreerde mensen zitten die zich op een bepaalde manier gaan manifesteren die nu soms grenst tegen het redelijke. Het zou het 'crème de la crème' moeten zijn, maar ze zijn afhankelijk van het aanbod en wie vraagt nu om naar Comité P te gaan? Niemand die in een bloeiend carrière zit. Je moet juist mensen aantrekken, er zou een beter carrière plan moeten zijn. Er zouden mensen met ervaring moeten zijn, het is goed als er mensen zijn met politie-ervaring, maar mensen in een carrière pad laten instromen gebeurt niet, alleen die er uit frustratie naar doorstromen. Ze krijgen momenteel geen interne begeleiding of een opleiding. Nu zijn er ook pogingen geweest vanuit het Comité P om internationaal met gelijkwaardige inspectiediensten samen te werken maar er zijn er niet veel en het model verschilt van land tot land. In Nederland heb je een andere Inspectie en Onderzoekspecialiteit. Ik vind dat daar mogelijkheden zijn om dat beter af te stemmen. Dan moet er eerst overeenstemming van visie zijn, maar ik denk dat het Europees parlement er dicht tegenaan zit. Als ik nu bekijk wat het Europees parlement zich toe eigent als nieuwe bevoegdheden en de inspraak die ze hebben in het nieuwe verdrag, in de besluitvorming, dat ze een gelijkwaardige positie als een Comité P in België. Dat ze een Comité P op Europees niveau zouden kunnen instellen. Nu beroepen ze zich veel op een dienst die douane en financiële onderzoeken doet bij de Europese Commissie. Daar bedienen ze zich van maar die zijn voor strafrecht onderzoeken en financiële onderzoeken maar niet voor de taken van Comité P. Met de uitvoering van de Europese regelgeving zou men toch een gemakkelijk initiatief kunnen nemen dat complementair is aan het Belgisch niveau. Dan heb je iets waar Comité P een rol kan spelen bij Europol maar ook een Comité P op Europees niveau is noodzakelijk voor de uitvoering van Europese maatregelen waar ze met justitie en de nationale politie samenwerkt. En je voelt dat we er dichtbij zitten want men besteedt veel onderzoeken uit, maar eigenlijk moeten ze een eigen dienst hebben waar veel geld in zit". (anoniem respondent).

Op de vraag hoe de samenhang is tussen evaluatie, controle en tucht gaven de respondenten interesse antwoorden. *"Je hebt intern toezicht in de zones en daarnaast heb je tucht, waar men naartoe kan als het verkeerd loopt en daar heb je wel een federaal tucht instrument met een tuchtraad die bij bepaalde zware sancties tussenkomt, wat men over het algemeen een zwaar apparaat vindt. Maar tucht is anders dan controle, tucht is bestraffing en controle is het evalueren van constructieve en destructieve initiatieven waarbij controle kan uitmonden in tucht of gerechtelijk onderzoek maar dit niet per se zo hoeft te zijn. Maar de tucht heeft wel een zekere invloed op het controlesysteem, op de hantering van tucht en de sancties daarvan en de gemeenschappelijkheid, progressiviteit en proportionaliteit daarin, daarmee kunnen wel bepaalde misstanden geremedieerd worden. Tucht heeft zeker in toepassing van controle een zware functie vooral voor zaken waar men liever niet naar de rechter stapt of waar een dubbele functie nodig is: gerechtelijk en controle. Ik weet niet of er een relatie bestaat tussen Comité P en de tuchtraad. Ik denk van niet. Volgens mij heeft Comité P nog nooit het tuchtsysteem geëvalueerd en dat is toch wel vreemd voor een controle-instantie die voor het parlement werkt". (Respondent federale politieraad)*

Op de vraag of men vindt dat er in België snel en zwaar gestraft wordt, zijn alle respondent het eens: *“Er wordt niet vaak gestraft en zeker niet op het hoogste niveau”* (korpchef).

“Fouten worden weinig rechtgezet/bestraft. In de zaak Dutroux, de meest opvallende zaak, zijn er wel sancties genomen. Ik denk wel dat er sancties genomen worden als het echt onwil is. Er is immers een verschil tussen onkunde, onwil en onachtzaamheid. Het kan zijn dat mensen fouten maken, men kan niet alles weten, dat noem ik onachtzaamheid. Onkunde is als mensen voor een bepaalde functie worden aangenomen en te weinig voorbereid zijn met programma's en begeleiding. Als er onwil aan de basis ligt dan moeten er echt sancties genomen worden. Ik denk dat er te weinig sanctionerend en coherent opgetreden wordt. Ik maak ook het onderscheid tussen een wettige staat waar fouten of nietigheden in voorzien zijn en disfuncties gedetecteerd kunnen worden. En nieuwe zaken door nieuwe wetgeving kun je mensen niet kwalijk nemen, maar het niet toepassen van de wet vind ik wel een zware inbreuk met dan het onderscheid tussen onachtzaamheid, onkunde en onwil. Ook underpolicing en overpolicing zijn daar een deel van. We kennen de zaken: het oneigenlijk gebruik van infiltranten en informanten zoals die zaken in Limburg, dan denk ik dat daar te weinig lessen uit getrokken worden en te weinig sancties worden opgelegd. Ofwel op individueel vlak, ofwel op structureel vlak. Want het kan zijn dat de individuele politieman verantwoordelijk is, zoals bij de zaak Dutroux, maar het kan ook zijn dat de organisatie, en de bazen moeten opdraaien voor het gebrek aan begeleiding en aansturing van hun mensen. Ik denk dat we daar ook een stuk achteruit gegaan zijn, op de collectieve verantwoordelijkheid op de gedragsfunctie die men kan verwachten van chefs. Iedereen heeft het recht fouten te maken, dat moet vermeden worden, maar moet kunnen in een gezonde organisatie, maar als het gaat over onkunde of onwil dan kan er verwacht worden dat men optreedt. Ik heb nog nooit een korpchef gezien waartegen hiervoor wordt opgetreden. Maar dit gaat vooral over de openbare orde of de gerechtelijke sfeer, waar we nu over praten. Er zijn weinig bazen die gesanctioneerd worden, een van mijn grootste frustraties. Je begint een beeld te vormen dat je bijna je schoonmoeder vermoord moet hebben om gesanctioneerd te worden. We hebben indringende controleapparaten maar we zijn laks in het responsabiliseren van individuele disfuncties en ook het collectief aanpakken van bepaalde zaken. Het Comité P zou moeten detecteren als men overijverig is; maar ook als er te weinig inspanningen gedaan worden, of aan de bovenkant dat er overdreven wordt, of fouten gemaakt worden, overpolicing. Als er geschoten wordt doen ze een onderzoek. Bij extreem geweld waar levens op het spel staan functioneert het systeem wel, maar voor andere disfuncties werkt het niet. Een mooi voorbeeld is diefstallen bij huiszoekingen en inbeslagnames. Er zijn incidenten geweest in Zaventem, op verschillende plaatsen. Tot nu toe heb ik daar nog geen enkele algemene lessen uit getrokken zien worden bijvoorbeeld qua inventarisaties van in beslag genomen voorwerpen”. (Respondent federale politieraad)

5.1.5. Strafrechter

Naast intern toezicht, toezicht door de Algemene Inspectie, en toezicht door het Comité P, kan toezicht uiteraard ook bekomen worden doordat een politieagent moet verschijnen voor de strafrechter, dit indien de agent ervan beschuldigd wordt een strafbaar feit te hebben gepleegd. De procedure voor de rechtbank zelf verloopt daarbij gelijk aan de procedure die zou gebruikt worden indien een burger beschuldigd wordt van strafbare feiten. Echter, de opsporingsdaden in het kader van het onderzoek worden uitsluitend uitgevoerd door daartoe speciaal aangestelde leden van de Dienst Enquêtes binnen het Comité P, zoals eerder gesteld.

Een strafrechtelijke procedure en een tuchtprocedure kunnen in België tegelijkertijd lopen, en tuchtrechtelijke sancties kunnen zelfs genomen worden vooraleer een strafrechtelijke sanctie wordt uitgesproken. De tuchtoverheid heeft wel de mogelijkheid om een eindbeslissing van een rechtbank af te wachten vooraleer een eigen beslissing te nemen, omdat de termijn om tot een beslissing te

komen pas begint te lopen nadat de eindbeslissing is genomen, of de beslissing tot seponering²⁷⁸. Echter, dit recht is niet absoluut: indien een tuchtoverheid over voldoende nauwkeurige en bewijskrachtige gegevens bevat om een tuchtsanctie op te leggen, begint de termijn om een sanctie op te leggen te lopen, zelfs indien nog een gerechtelijke procedure aan de gang is²⁷⁹.

De respondenten hebben in het algemeen weinig commentaar gegeven op mogelijke strafrechtelijke procedures die lopen tegen politieagenten in België. Vanuit het Openbaar Ministerie werd aangegeven dat de informatie vanuit de politie naar het Openbaar Ministerie vlot wordt verkregen: *“En als er hier individueel wielen afdraaien, dossiermatig, dan zal de korpschef contact met ons opnemen voor het strafrechtelijke aspect. Tucht dat is niet aan ons, maar ze (de korpschef, red.) gaan dat wel aftoetsen met ons, ook om te kijken of dat kan gebruikt worden voor een tuchtrechtelijke procedure ... Wij geven bericht dat het loopt, en als er een vonnis is, dan krijgen ze dat van ons. Ze kunnen dan preventieve maatregelen nemen”* (respondent parket, procureur des Konings).

Het Openbaar Ministerie maakt wel steeds een eerste afweging om al dan niet over te gaan tot vervolging, dus vooraleer een rechter kennis kan hebben van de zaak, waarbij rekening wordt gehouden met de omstandigheden: *“Dat was mijn benaderingswijze ... ik heb altijd veel begrip voor de moeilijke werkomstandigheden van de politie. Als je zo een dienst doet waarbij je van de ene crisis in de andere terecht komt ... dan weegt dat. Je bent ook zelf soms het voorwerp van agressie. Dat houdt niet in dat alles mag en alles kan. Maar als er geweld moet gebruikt, en dat is proportioneel, dan heb ik daar begrip voor. Langs de andere kant, als bijvoorbeeld de inhoud van proces-verbalen niet overeenkomt ... Daar zijn wel al demarches naar de rechtbank geweest om dat gecorrigeerd te zien, om dat te vervolgen”* (respondent parket, procureur des Konings).

Respondenten gingen wel in op de mogelijkheid dat in België een strafrechtelijke procedure voor de rechtbank parallel kon lopen met een tuchtrechtelijke procedure bij de tuchtoverheid. Daarbij is het zelfs mogelijk dat de tuchtoverheid eerder tot een uitspraak komt dan de rechter. Dit werd uitgelegd door erop te wijzen dat een tuchtrechtelijke sanctie niet werd gegeven omdat een misdrijf werd gepleegd, maar omdat het plegen van een misdrijf een inbreuk betrof op de tuchtwet: *“Op een bepaald moment heeft de Raad van State dat toch iets explicieter gezegd ... De Winne, nummer 229.581, van 17 december 2014: een tuchtprocedure heeft niet het strafbaar feit tot voorwerp, maar wel het aannemen van een houding, gedrag of handelingen die de waardigheid van het ambt van de politieambtenaar aantasten, alsook om het tekortkomen van zijn plichten als politieambtenaar”* (respondent Algemene Inspectie). Wel werd er aangegeven dat het afwachten van een strafrechtelijke sanctie soms opportuun kan zijn, zeker wanneer het om zware inbreuken gaat. Zo werd een zaak onder de aandacht gebracht waar politieagenten veroordeeld waren voor zware feiten, maar zij niet ontslagen konden worden omdat zij reeds een tuchtsanctie opgelegd hadden gekregen: *“Ze zijn dus vrij zwaar strafrechtelijk veroordeeld, maar de burgemeester was gebonden. De tuchtsanctie was al uitgesproken, met dus het non bis in idem principe”* (respondent Algemene Inspectie). Bovendien is de bewijslast voor de tuchtoverheid een stuk eenvoudiger na een strafrechtelijke veroordeling: *“Hoe zegt men dat? De uitspraken van de rechter zijn ‘erga omnes’, dus wij zijn daar ook door gebonden”* (respondent Algemene Inspectie).

Echter, het afwachten van deze uitspraken is niet steeds mogelijk. Zoals hoger aangegeven, beginnen termijnen te lopen vanaf het moment dat er voldoende nauwkeurige en bewijskrachtige gegevens werden verzameld. Bovendien gaf een respondent aan dat er ook een plicht was om deze gegevens te proberen verzamelen, hoewel er tussen de twee landshelften wel een andere aanpak wordt

²⁷⁸ Art. 56 lid 2 Wet houdende het tuchtstatuut van de personeelsleden van de politiediensten

²⁷⁹ Zie onder andere arrest Raad van State van 16 februari 2012, nr. 218.063, beschikbaar op: <http://www.raadvst-consetat.be/Arresten/218000/000/218063.pdf#xml=http://www.raadvst-consetat.be/apps/dtsearch/getpdf.asp?DocId=27807&Index=c%3a%5csoftware%5cdtsearch%5cindex%5carret s%5f%5c&HitCount=1&hits=3247+&09384320121613>

gehanteerd: *“Het ontslaat de tuchtoverheid niet van de plicht om te horen en om in principe te blijven onderzoeken. Zeker de Franstalige kant wordt daar strenger in, waar men zegt dat de tuchtoverheid los van het gerechtelijk ook een plicht heeft om een onderzoek te voeren. Langs de Nederlandstalige kant zegt men ... het is niet opportuun om ook een administratief onderzoek te voeren want er zou wel eens collusie kunnen ontstaan”* (respondent Algemene Inspectie).

Een volgende paragraaf beschrijft het toezicht op de tweede belangrijke actor van strafvorderlijk overheidsoptreden: het Openbaar Ministerie. Ook in deze paragraaf komt eerst het intern toezicht aan bod (waarbij het Openbaar Ministerie toezicht uitoefent op het Openbaar Ministerie) en in tweede instantie komt het extern toezicht aan bod.

5.2. Toezicht op het Openbaar Ministerie

5.2.1. Inleiding

Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor de vervolging van strafbare feiten, en vaak ook voor de opsporing ervan²⁸⁰. Het Openbaar Ministerie kan onderverdeeld worden in vijf entiteiten: de parketten van de procureur des Konings (voor de politierechtbanken, de rechtbanken van eerste aanleg, en de rechtbank van koophandel), het arbeidsauditoraat (voor de rechtbank van koophandel), de parketten-generaal en auditoraten-generaal (voor de beroepsinstanties, respectievelijk hoven van beroep en arbeidshoven), het parket bij het Hof van Cassatie, en het federaal parket²⁸¹. Om deze reden worden in de verdere tekst de begrippen Openbaar Ministerie en parket als synoniemen gebruikt. Het Openbaar Ministerie is een hiërarchisch gestructureerde organisatie, onder rechtstreeks gezag van de Minister van Justitie. Dit is een zeer belangrijk gegeven wanneer het aankomt op de uitvoering van prioriteiten van strafrechtelijke beleid, die door het parket moeten worden gevolgd. Het eerste parlementair “Bende” onderzoek²⁸² gaf aan dat klemtoonbepaling en prioriteitstelling in het crimineel beleid de uitvoerende macht toebehoort²⁸³. Het is m.a.w. aan de minister van Justitie algemene richtlijnen voor het vervolgings- en het opsporingsbeleid uit te vaardigen ten aanzien van politie en Openbaar Ministerie. Artikel 143ter gerechtelijk Wetboek voorziet expliciet dat het voortaan de minister van Justitie is die richtlijnen vastlegt voor het strafrechtelijk beleid²⁸⁴, inclusief die van het opsporings- en vervolgingsbeleid, nadat hij het advies van het college van procureurs-generaal heeft ingewonnen. De minister van Justitie is m.a.w. verantwoordelijk voor de concrete uitwerking van het crimineel beleid en is hiervoor aanspreekbaar in het parlement. Het recht van de Minister van Justitie om de bindende richtlijnen van het strafrechtelijk beleid vast te leggen werd opgenomen in art. 151, §1 van de Grondwet.

De Minister van Justitie heeft dus rechtstreeks gezag over het federaal parket, dat de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie gezag heeft over de procureurs-generaal bij de hoven van beroep, en dezen dan weer over de procureurs des Konings in hun ambtsgebied²⁸⁵. De Minister van Justitie beschikt daarbij over een positief injunctierecht: hij/zij kan bevelen aan het Openbaar Ministerie om over te gaan tot vervolging van een individueel feit²⁸⁶. Een negatief injunctierecht is er echter niet.

²⁸⁰ http://www.om-mp.be/page/2435/1/taken_en_opdrachten.html

²⁸¹ Art. 137 e.v. Gerechtelijk Wetboek

<http://www.om-mp.be/page/2377/1/structuur.html>

²⁸² Dit is het onderzoek naar de wijze waarop de bestrijding van het banditisme en het terrorisme georganiseerd wordt.

²⁸³ Uiteraard komt de regering niet tussen in de individuele (strafrechtelijke) dossiers.

²⁸⁴ van Daele, D., “De instelling van het College van procureurs-generaal: op weg naar een modernisering van het strafrechtelijk beleid”, in Handboek politiediensten, organisatie, afl. 45, okt. 1997, Kluwer, 89-120.

²⁸⁵ Art. 400 Gerechtelijk Wetboek

²⁸⁶ Art. 364 Wetboek van Strafvordering

Feiten die dan weer op hun beurt door het Openbaar Ministerie worden geseponneerd, zijn vaak het gevolg van het strafrechtelijk beleid door de Minister van Justitie bepaald.

Ter verduidelijking van de paragraaf over de onderzoeksrechter (infra) is het noodzakelijk het verschil te kennen tussen twee soorten onderzoeken naar strafbare feiten, met name het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek. Het Openbaar Ministerie is verantwoordelijk voor het opsporingsonderzoek²⁸⁷, wat tevens de meest frequente vorm is²⁸⁸. Het essentiële verschil met het gerechtelijk onderzoek, behalve dan dat dit laatste gevoerd wordt door de onderzoeksrechter, is dat bij een opsporingsonderzoek geen dwangmaatregelen mogen worden genomen die een schending inhouden van de individuele rechten en vrijheden²⁸⁹. Echter, de Wet Franchimont van 1998²⁹⁰ maakte het mogelijk voor het Openbaar Ministerie om een zogenaamde mini-instructie te geven aan een onderzoeksrechter. Deze kan dan de handeling(en) (laten) verrichten die in het kader van een opsporingsonderzoek niet mogelijk zijn, en na het beëindigen van deze handelingen het dossier terugsturen naar de procureur des Konings. De onderzoeksrechter kan op dat moment echter ook beslissen het dossier naar zich toe te trekken, en het gerechtelijk onderzoek onder zijn leiding op te starten en te behouden²⁹¹. Tijdens het opsporingsonderzoek, of tijdens een gerechtelijk onderzoek (zie later), houdt het Openbaar Ministerie tevens controle over het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden²⁹². Deze bijzondere opsporingsmethoden zijn de observatie, de infiltratie en de informantenwerking²⁹³. De procureur des Konings is ook alleen bevoegd om het gebruik van observatie of infiltratie ten uitvoer te brengen²⁹⁴.

Bij de beëindiging van een opsporingsonderzoek beslist het Openbaar Ministerie om al dan niet over te gaan tot vervolging²⁹⁵. Naast de beslissing tot seponering of de beslissing om tot vervolging over te gaan, heeft het Openbaar Ministerie nog twee andere middelen ter beschikking: de minnelijke schikking en de bemiddeling in strafzaken. De minnelijke schikking is geregeld in art. 216bis van het Wetboek van Strafvordering, en houdt in dat het parket, indien het meent dat een feit niet van die aard is dat het gestraft moet worden met een hoofdstraf van meer dan twee jaar correctionele gevangenisstraf of een zwaardere straf, en dat het geen zware aantasting inhoudt van de lichamelijke integriteit, de verdachte kan verzoeken een bepaalde geldsom te storten²⁹⁶. De strafvordering tegen de verdachte vervalt indien de minnelijke schikking werd aanvaard en nageleefd. Het Openbaar Ministerie is als enige bevoegd om een minnelijke schikking voor te stellen, een verdachte heeft dus geen recht op een minnelijke schikking²⁹⁷. Sinds de wetten van 14 april 2011 en 11 juli 2011 (reparatiewet) werd het bereik van de minnelijke schikking gevoelig uitgebreid²⁹⁸, tot de nu beschreven

²⁸⁷ Art. 28bis lid 2 Wetboek van Strafvordering

²⁸⁸ <http://www.om-mp.be/page/2460/1/opsporing.html>

²⁸⁹ Art. 28bis §3 Wetboek van Strafvordering. Wel kan de procureur des Konings een persoon voor minder dan 24 uur aanhouden op basis van art 2, 1 van de Wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis.

²⁹⁰ Wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek, *B.S.* 2 april 1998.

²⁹¹ Art. 28septies Wetboek van Strafvordering

²⁹² Art. 47ter §1 lid 2 Wetboek van Strafvordering

²⁹³ Art. 47ter §1 lid 1 Wetboek van Strafvordering

²⁹⁴ Voor de observatie: art. 47sexies §2 Wetboek van Strafvordering. Voor de infiltratie, art. 47octies §2 Wetboek van Strafvordering

²⁹⁵ Art. 28quater Wetboek van Strafvordering

²⁹⁶ STIJN RAYVSE (2006), "De minnelijke regeling van fraude in strafonderzoeken: heden en toekomst". In: Bart DE BIE (ed.), *De transactie als instrument voor fraudebestrijding. Afstemming van de sociale, fiscale en strafrechtelijke aspecten*, Antwerpen, Intersentia

²⁹⁷ <http://www.ordeexpress.be/artikel/118/1532/minnelijke-schikking-in-strafzaken-meer-controle-strafrechter-vereist>

²⁹⁸ Paul KENIS (2012), "De minnelijke schikking na de wetten van 14 april en 11 juli 2011", *Tijdschrift van Strafrecht*, Vol. 6, pp. 395-409

vorm. Wel moet er nog opgemerkt worden dat de correcte wettelijke aanduiding “de beslissing over verval van strafvordering bij verruimde minnelijke schikking” is.

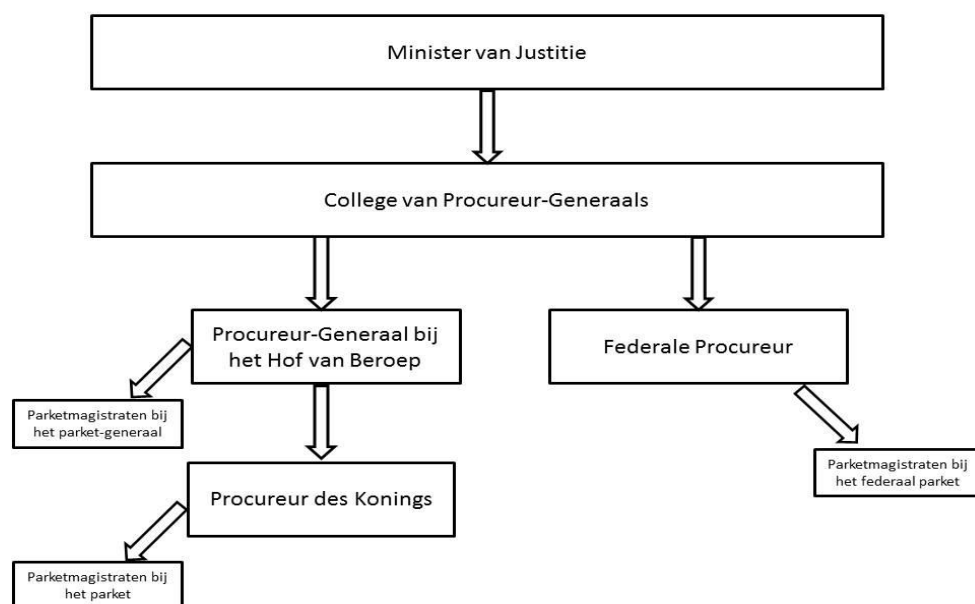
Naast de minnelijke schikking kan het parket ook een poging tot bemiddeling in strafzaken starten, dit sinds 1994, geregeld in art. 216ter van het Wetboek van Strafvordering. Dit vereist de medewerking van zowel het parket, de verdachte, als het slachtoffer, gezien het gaat om een in essentie vrijwillige procedure²⁹⁹. Net zoals bij de minnelijke schikking, kan een poging tot bemiddeling enkel plaats vinden wanneer het feit niet van dien aard is dat het gestraft moet worden met een hoofdstraf van meer dan twee jaar correctionele gevangenisstraf of een zwaardere straf. De poging tot bemiddeling houdt in dat de verdachte het slachtoffer vergoedt, en dat eventueel nog andere bijkomende maatregelen tegen de verdachte worden genomen (zoals een geneeskundige behandeling of therapie). Essentieel is dat de bemiddeling het akkoord moet verkrijgen van parket, verdachte en slachtoffer, waarna de uitvoering gemonitord wordt door de Justitiehuizen³⁰⁰. Indien alle voorwaarden worden voldaan, gaat het parket over tot ontslag van vervolging³⁰¹.

In de volgende paragrafen komt in eerste instantie het toezicht intern het Openbaar Ministerie aan bod, en vervolgens het toezicht extern het Openbaar Ministerie.

I. Intern het Openbaar Ministerie

5.2.2. Hiërarchisch toezicht

De hiërarchische structuur van het Openbaar Ministerie wordt in onderstaande figuur 3 geschetst, en toezicht gebeurt via dezelfde lijnen.



Figuur 3: Interne hiërarchie Openbaar Ministerie

Een bijzonderheid is de aandacht die is gegaan naar het gebruik van de bijzondere opsporingsmethoden door een procureur des Konings. Deze worden op een meer stringente manier

²⁹⁹ <http://www.justitiehuizen.be/sites/default/files/atoms/files/BemiddelingStrafzaken.pdf>

³⁰⁰ Art. 216ter §1bis Wetboek van Strafvordering.

³⁰¹ Art. 216ter §4 Wetboek van Strafvordering

opgevolgd door de verschillende procureur-generaals, die op hun beurt het gebruik van deze methoden evalueren binnen het College van procureur-generaals³⁰².

Met de Wet van 12 april 2004 over de verticalisering van het Openbaar Ministerie³⁰³ werd een nieuw art. 146bis Ger. Wb. ingevoerd. Hierin wordt bepaald dat de procureurs-generaal in hun rechtsgebied zorgen voor de coherente uitvoering en de coördinatie, onder hun leiding, van het strafrechtelijk beleid. Zij geven met het oog hierop algemene onderrichtingen die dwingend zijn voor alle leden van het Openbaar Ministerie van hun rechtsgebied. Zij kunnen eveneens met dezelfde doeleinden onderrichtingen geven met het oog op de uitoefening van de strafvordering in bepaalde zaken. Elke procureur-generaal kan volgens dit artikel binnen zijn parketmagistraten gelasten met een permanente informatie-, documentatie- en raadgevende opdracht in één of meer domeinen. Deze ondersteuning kan verschillende vormen aannemen: het bezorgen van documentatie, rapporten, uitwisseling van expertise, informatievergaderingen, ... Elementen die thuishoren in de eerst en tweede functie van toezicht (informatie vergaren en evalueren. Deze onderrichtingen dienen in overeenstemming te zijn met de richtlijnen die door het College van procureurs-generaal zijn uitgevaardigd met toepassing van art. 143bis, § 2, eerste lid, en met de in art. 143ter bedoelde richtlijnen van de Minister van Justitie. Art. 146 Ger. Wb. stelt dat de procureur-generaal de realisatie verzorgt van een permanente audit bij de parketten van eerste aanleg. Op de coherente uitwerking en de coördinatie van het strafrechtelijk beleid toezicht gehouden door het College van de procureurs-generaal. Dit College kan zelfstandig beslissingen nemen, maar heeft tevens een informatiefunctie naar de Minister van Justitie toe³⁰⁴.

Wat hiërarchisch toezicht betreft, houdt in eerste instantie dus de korpschef het overzicht. Een afweging wordt gemaakt of het om een punctueel of een structureel probleem gaat. In het laatste geval probeert men correcties in de procedures door te voeren. Een respondent verwoordt het zo: *“Neem het horrorscenario: een vordering om het gerechtelijk onderzoek op te starten, dat die niet getekend is. Dan gaan we intern kijken, hoe komt het dat die fout gemaakt is? En twee: wat kunnen we eraan doen om in de toekomst absoluut dergelijke fouten te vermijden? En naar de magistraat zelf toe? Dat zal in ieder geval een gesprek zijn, en dat zou ook kunnen terugkomen in een functioneringsgesprek. Maar het kan eventueel zelfs nog strafrechtelijk zijn.”* (respondent parket, procureur des Konings). De discretionaire ruimte om het hiërarchisch toezicht binnen het parket te houden, is wel vrij uitgebreid, het toezicht van een hogere overheid strekt zich niet uit over elke behandelde zaak: *“Het parketgeneraal houdt toezicht op de onderzoeken ... Niet punctueel op de afhandeling van de opsporingsonderzoeken, maar wel op doorlooptijden, op het aantal zaken dat gedagvaard wordt, dat soort dingen”* (respondent parket, procureur des Konings). Toch mag het toezicht door de hogere hiërarchische overheden ook niet onderschat worden, gezien er wel geregeld overleg is, en de hogere overheden op elk moment bijkomende informatie kunnen opvragen: *“We zitten echt wel in die piramidestructuur, tot de Minister van Justitie. Dus als er hier iets misloopt, dan mogen wij het op een bepaald moment ook wel gaan uitleggen aan de procureur-generaal, hé.”* (respondent parket, procureur des Konings).

Mogelijke fouten worden niet noodzakelijk enkel binnen de eigen organisatie (e.g. een parket) opgemerkt. Bij het maandelijks of tweemaandelijks operationeel recherche overleg zitten parketten en politie bij elkaar, en daar kan de politie feedback geven aan het parket over de behandeling van zaken, zoals hoger reeds aangegeven: *“Maar dat is eigenlijk een beetje wederzijdse controle. De politie gaat bijvoorbeeld zeggen: ‘we zijn al drie maanden aan het wachten op een opdracht, dat was beloofd door de parketmagistraat en die komt maar niet’. Dan nemen wij daar akte van en wordt er hier gekeken wat er mis is gegaan en wat er nodig is om het dossier te activeren”* (respondent parket,

³⁰² Art. 47undecies Wetboek van Strafvordering

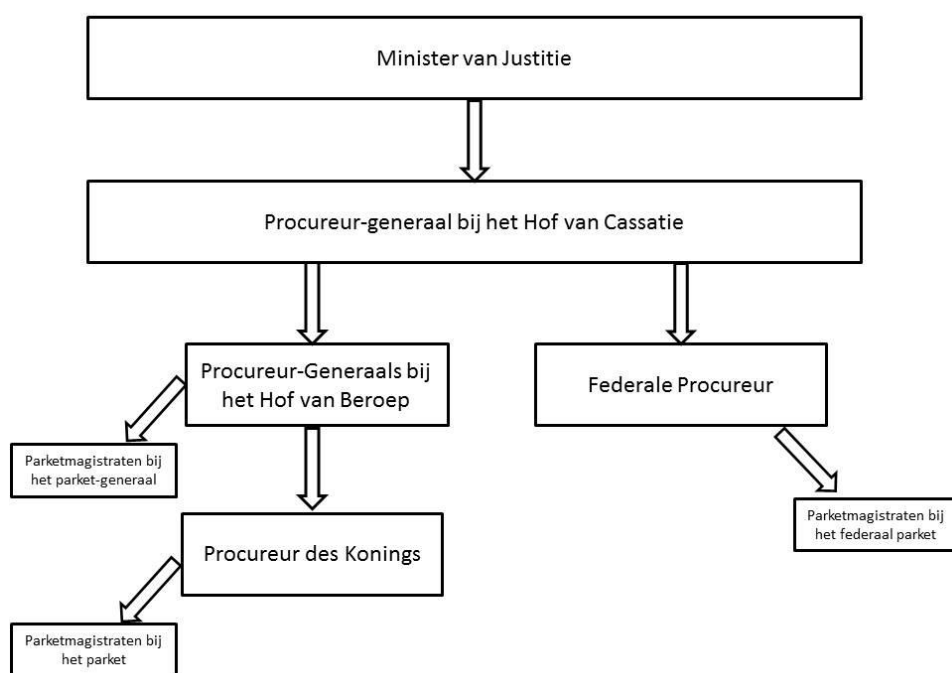
³⁰³ Wet van 12 april 2004 houdende verticale integratie van het Openbaar Ministerie, B.S. 7 mei 2004.

³⁰⁴ Art. 143bis Gerechtelijk Wetboek

procureur des Konings). Ook via klachten van burgers kan het hiërarchisch toezicht geactiveerd worden: *“Het parketgeneraal kan ook, net zoals de Hoge Raad, aangeschreven worden door een burger, hé. Die kan zeggen, dat loopt daar voor geen meter, mijn dossier gaat niet vooruit. Dan mogen wij het ook uitleggen aan de procureur-generaal. Dat is een rechtstreekse link”* (respondent parket, procureur des Konings).

5.2.3. Tuchttoezicht

Ook de inleiding tot een procedure voor het nemen van tuchtmaatregelen kent een strikt hiërarchische structuur. De Minister van Justitie kan een tuchtprocedure inleiden tegen de procureur-generaal bij het Hof van Cassatie³⁰⁵, deze kan een tuchtprocedure inleiden tegenover leden van het eigen parket³⁰⁶, tegen de procureurs-generaal bij de hoven van beroep en tegen de federale procureur³⁰⁷. Sinds de Wet betreffende de verticale integratie van het Openbaar Ministerie, het federaal parket en de raad van de procureurs des Konings³⁰⁸ heeft de federale procureur op het gebied van het vervolgingsbeleid dezelfde bevoegdheden als de procureur des Konings. De procureurs-generaal bij de hoven van beroep kunnen tuchtprocedures inleiden ten opzichte van de leden van hun parket, en ten opzichte van de procureurs des Konings³⁰⁹, en deze laatste ten slotte ten aanzien van de leden van hun parket³¹⁰. De federale procureur kan ook een tuchtprocedure starten tegen de leden van het eigen parket³¹¹. Figuur 4 toont dit:



Figuur 4: Tuchtstructuur Openbaar Ministerie

³⁰⁵ Art. 412 §1 3c Gerechtelijk Wetboek

³⁰⁶ Art. 412 §1 3d Gerechtelijk Wetboek

³⁰⁷ Art. 412 §1 2a Gerechtelijk Wetboek

³⁰⁸ Wet van 22 december 1998 betreffende de verticale integratie van het Openbaar Ministerie, het federaal parket en de raad van de procureurs des Konings, B.S. 10 februari 1999.

³⁰⁹ Art. 412 §1 2b Gerechtelijk Wetboek

³¹⁰ Art. 412 §1 2c Gerechtelijk Wetboek

³¹¹ Art. 412 §1 2d Gerechtelijk Wetboek

De instantie die beslist om een tuchtprocedure op te starten, wijst een magistraat aan om een onderzoek uit te voeren³¹². Na het afsluiten van het onderzoek, kan de tuchtoverheid beslissen om geen tuchtsanctie op te leggen, een lichte tuchtsanctie op te leggen, of de zaak door te verwijzen naar de tuchtrechtbank³¹³. De lichte tuchtstraffen die kunnen uitgesproken worden, zijn de terechtwijzing en de blaam³¹⁴. Wel heeft het Openbaar Ministerie nog beroepsmogelijkheden tegen deze beslissing om geen sanctie of een lichte sanctie op te leggen³¹⁵.

De tuchtprocedure voor zwaardere tuchtsancties wordt zodoende gevoerd voor een niet-permanente tuchtrechtbank, één Nederlandstalige en één Franstalige³¹⁶. Zware tuchtstraffen zijn de inhouding van wedde, de tuchtschorsing, de lagere inschaling of verlies van de laatste weddebijslag, de terug zetting of intrekking van een mandaat, het ontslag van rechtswege, ontslag van ambtswege, en de afzetting ontzetting uit het ambt of afzetting³¹⁷. In tegenstelling tot bij de politie gaat het hier dus om een rechtbank die zelf beslissingen neemt tot sancties, niet om een raad die advies geeft aan de tuchtoverheid. Tegen beslissingen van de tuchtrechtbanken staat beroep open bij de tuchtrechtbanken in hoger beroep³¹⁸.

Net zoals bij de politie is het mogelijk om een tuchtprocedure parallel te laten verlopen met een strafrechtelijke procedure, met wel de mogelijkheid om termijnen om tot een beslissing te komen pas te laten lopen vanaf het moment dat een eindbeslissing in de strafrechtelijke procedure werd bereikt³¹⁹. Het feit dat strafrechtelijke straf en tuchtsanctie los van elkaar staan, heeft te maken met de natuur van de tuchtsanctie. Deze wordt opgelegd op basis van art. 404 Gerechtelijk Wetboek, voor diegenen die hun ambtsplichten verzuimen of door hun gedrag afbreuk doen aan de waardigheid van hun ambt, en zodoende afbreuk doen aan de goede werking van de justitie of aan het vertrouwen in die instelling. Het plegen van een misdrijf is zodoende niet het voorwerp van een tuchtsanctie, wel de afbraak aan de waardigheid van het ambt veroorzaakt door het plegen van het misdrijf.

Wanneer een fout wordt opgemerkt, gaat men niet elke keer over tot het starten van een tuchtprocedure of strafprocedure, een eerste afweging wordt gemaakt op basis van de ernst van de feiten, vooraleer er wordt overgegaan tot mogelijke disciplinaire maatregelen. Er wordt tevens op zoek gegaan naar structurele aanpassingen om de individuele fout te vermijden: *“Kijk, een menselijke fout, dat wordt binnen de organisatie bekeken, hoe komt het en hoe kunnen we dat oplossen? We hebben dat al gehad. Maar in de dagelijkse werking wordt er rekening gehouden met een zeker foutenpercentage. Dat is geen aanmoediging om fouten te maken, we proberen dat op elke mogelijke manier te vermijden. Door te werken met checklijsten, door tweede lezingen in te bouwen ... Maar dat er dan toch iets door te mazen van het net glipt, dat is onvermijdelijk. ... Dat kan dan wel nationaal nieuws zijn, dat is het verschil”* (respondent parket, procureur des Konings). Hoewel fouten niet noodzakelijk leiden tot de nietigheid van het onderzoek (zie later), kunnen ze wel degelijk een invloed hebben op de uitkomst van het onderzoek. Zo kan in het kader van een minnelijke schikking een mogelijke fout vanwege een parketmagistraat aanleiding geven tot een verzwakking van de onderhandelingspositie van het Openbaar Ministerie: *“Als zij (de advocaten, red.) vinden dat wij een zwak dossier hebben, dan zouden ze naar de rechtbank kunnen stappen. Of dan zou dat een invloed kunnen hebben op het bedrag van de minnelijke schikking”* (respondent parket, procureur des Konings).

³¹² Art. 413 §1 Gerechtelijk Wetboek

³¹³ Art. 413 §2 §3 Gerechtelijk Wetboek

³¹⁴ Art. 405 §1 Gerechtelijk Wetboek

³¹⁵ Art. 413 §2 lid 2 Gerechtelijk Wetboek

³¹⁶ Art. 409 Gerechtelijk Wetboek

³¹⁷ Art. 405 §1 Gerechtelijk Wetboek

³¹⁸ Art. 410 Gerechtelijk Wetboek

³¹⁹ Art. 415 Gerechtelijk Wetboek

Eenmaal er wel wordt beslist om een tuchtprocedure tegen een magistraat te beginnen, wordt de hoger geschetste hiërarchie enkel nog gebruikt om te bepalen welke tuchtoverheid bevoegd is om de zaak voor te leggen aan de tuchtrechtbank. De tuchtoverheid behoudt wel het recht om niet door te verwijzen, en ofwel niet te sanctioneren, ofwel een lichte tuchtsanctie op te leggen, zoals hoger beschreven: *“Wat de magistratuur betreft hebben we tuchtrechtbanken, en kunnen we toch wel zeggen dat het gros van het tucht uit handen van de korpschefs is genomen, ze kunnen nog enkel de lichtste tucht geven, maar zodra het ernstig wordt moeten we met het dossier naar de tuchtrechtbank, zowel voor het OM als voor de Zetel”* (respondent parketgeneraal 2). Ook zoals hoger beschreven kan het Openbaar Ministerie dan wel tussen komen indien het niet sanctioneren of het licht sanctioneren als onrechtmatig wordt gezien, zodat de zaak alsnog voor de tuchtrechtbank verschijnt. In elk geval wordt deze procedure zeker gezien als een grondige wijziging en als het wegnemen van tuchtrecht uit de handen van de hiërarchische hogere overheden: *“Wat is het meest essentiële verschil tussen het vroegere en het huidige tuchtrecht? Dat is dat de tuchtiging grotendeels uit de handen is gehaald van de lokale tuchtoverheden, en grotendeels overgeheveld naar tuchtrechtbanken, dat dus onafhankelijke organen zijn van die tuchtoverheden”* (respondent parketgeneraal 1).

Tegelijkertijd blijft de hiërarchische tuchtoverheid een zekere invloed uitoefenen, gezien de zaak ter attentie komt van de tuchtrechtbank via deze hogere tuchtoverheid: *“Eenmaal dat je voor de tuchtrechtbank staat, komt die korpschef niet meer tussen. Nu is het wel zo dat, als het dossier naar de tuchtrechtbank gestuurd wordt, dat in de begeleidende brief zal staan: ‘ik vind dat ik niet de lichtste sanctie kan geven, dus moet ik die zaak doorsturen.’ En ik denk wel dat dan in de brief een advies wordt gegeven: ‘ik denk dat deze of deze sanctie moet opgelegd worden.’ Dat is louter vrijblijvend, hé. Zoals ook het Openbaar Ministerie bij die tuchtrechtbank ook advies geeft. Het blijft aan de tuchtrechtbank om tot een beslissing te komen”* (respondent parketgeneraal 1). Dit is echter een invloed ex ante, vooraleer de tuchtrechtbank een beslissing neemt. De tuchtoverheid is nadat de beslissing genomen werd een ontvangende partij, en kan enkel de genomen beslissing implementeren. Dat betekent dat een zekere zelfstandigheid toch verloren is gegaan: *“Je hebt daar voordelen en nadelen aan, hé. Maar het is geen instrument van management meer, daarvoor werd het nog gezien als een instrument voor management, nu wordt het volledig geëxternaliseerd, heeft de korpschef nog weinig te zeggen, tot zijn frustratie soms”* (respondent parketgeneraal 2).

II. Extern het Openbaar Ministerie

5.2.4. De Hoge Raad voor de Justitie

De Hoge Raad voor de Justitie werd opgericht in 1999 in nasleep van de affaire Dutroux, met als doel het vertrouwen van Justitie in de burger te herstellen³²⁰. Het is een instantie sui generis, en vindt zijn bestaansrecht in art. 151 § 2 van de Belgische Grondwet. Dit betekent dat de instantie niet afhangt van de wetgevende, uitvoerende of van de rechterlijke macht. Op dit moment telt de Hoge Raad voor de Justitie 44 leden, 22 magistraten en 22 niet-magistraten³²¹.

De Hoge Raad voor de Justitie heeft drie toezichtstaken naar het Openbaar Ministerie toe: het speelt een bepalende rol bij het benoemen van leden van het Openbaar Ministerie, het verstrekt adviezen over de werking van het Openbaar Ministerie aan politiek verantwoordelijken, en het ziet toe op de werking van het Openbaar Ministerie³²². De eerste toezichtstaak ligt in handen van de Verenigde Benoemings- en Aanwijzingscommissie, bestaande uit 28 leden. De andere twee taken liggen grotendeels in handen van de Verenigde advies- en onderzoekscommissie, en gebeurt op vier

³²⁰ Dupré, I.(1999). *“De Hoge Raad voor de Justitie.”* *Rechtskundig Weekblad*. vol.62 (42) , pp. 1507-1527

³²¹ <http://www.csj.be/nl/inhoud/44-leden>

³²² http://www.csj.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/related-documents/hrj_voorstelling_nl.pdf

mogelijke manieren: het behandelen van klachten (jaarlijks ongeveer 350, waarvan 50 tot 60 gegronde klachten), het houden van audits, het voeren van bijzondere onderzoeken, en extern controle houden op de interne controle³²³. De Hoge Raad voor de Justitie kan daarbij alle informatie inwinnen die nuttig is voor het onderzoek, maar deze informatie wordt verkregen door middel van een verzoek aan de relevante organisatie³²⁴. Tevens moet opgemerkt worden dat de Hoge Raad voor de Justitie niet beschikt over corrigerende middelen, wel kan door het geven van adviezen aan politiek verantwoordelijken het beleid beïnvloed worden. Bovendien kan informatie worden doorgegeven aan bevoegde instanties, die indien nodig een tuchtprocedure kunnen voeren³²⁵. Sinds de Wet op de Hoge Raad worden aan korpschefs³²⁶ nieuwe eisen gesteld. Zo dient een kandidaat-procureur des Konings een beleidsplan voor te leggen, dat mee als basis zal dienen voor zijn eventuele aanwijzing³²⁷.

Uit het interview met leden van de Hoge Raad voor de Justitie blijkt dat de organisatie een tijd een eigen positie heeft moeten vinden in de toezichtfunctie die het uitoefent. Initieel gebeurde dit door een zeer grote transparantie, maar nadien werd met meer terughoudendheid opgetreden, ook om het vertrouwen te kunnen behouden van diegenen op wie toezicht wordt gehouden: *“Vanaf 2008 hebben we een andere communicatiemethode aangewend ... we hebben ons gepositioneerd als interne auditor, en dan verspreid je niet zomaar rapporten. De mensen trekken hun schuiven open en doen hun deuren open, en geven ons al hun informatie ... in de regel gebeurt dat wel”* (respondent Hoge Raad voor de Justitie). Dit lijkt zijn vruchten te hebben afgeworpen, zeker wat betreft de vraag tot het verkrijgen van informatie: *“In het kader van een bijzonder onderzoek zijn de dwangmaatregelen groter, maar zelfs dan wijst de praktijk uit dat we dat in feite meestal niet eens nodig hebben”* (respondent Hoge Raad voor de Justitie). Telkens een probleem wordt geïdentificeerd, hoeft dit ook niet noodzakelijk te leiden tot een advies naar het politieke niveau toe, er is een zekere discretionaire bevoegdheid binnen de Hoge Raad van Justitie om dit al dan niet te doen. Maar indien deze keuze gemaakt wordt, heeft dit wel gevolgen voor de bekendheid die aan de zaak wordt gegeven: *“Soms komen er problemen van structurele aard naar boven, en dan kan het nuttig zijn ... aanbevelingen te doen van meer structurele aard ... Het kan ook zijn dat een klacht ook aanleiding geeft tot het geven van een advies, dan wordt er nog bredere bekendheid aan gesteld”* (respondent Hoge Raad voor de Justitie).

Het toezicht door de Hoge Raad voor de Justitie wordt door andere instanties zeker nuttig bevonden doordat op deze manier klachten kunnen geformuleerd en onder de aandacht gebracht worden: *“Er is ook de Hoge Raad voor Justitie, die ook klachten van burgers kan behandelen. Dat is gelukkig niet heel frequent, en ook niet altijd gegrond, meestal zelfs niet gegrond. Maar dat is toch ook wel een garantie voor de burger voor de goede werking van het Openbaar Ministerie”* (respondent parket, Procureur des Konings). De slagkracht van de Hoge Raad wordt tegelijkertijd enigszins in twijfel getrokken, gezien het gebrek aan interventiemogelijkheden door het orgaan. Dit werd heel expliciet naar voor gebracht door één van de respondenten: *“Het echte toezicht op de magistratuur (door de Hoge Raad, red.) is marginaal, want zodra het disciplinair is, moeten ze het doorsturen naar de disciplinaire overheid”* (respondent parketgeneraal 2). Tegelijkertijd worden audits en bijzondere onderzoeken niet

³²³ Voor een overzicht van klachten, bijzondere onderzoeken en audits per jaar, kunnen de jaarverslagen van de Hoge Raad voor de Justitie ingekeken worden, beschikbaar via:

http://www.hrv.be/nl/search/apachesolr_search?filters=type%3Apublication%20tid%3A26

³²⁴ Art. 259bis12 §2 Gerechtelijk Wetboek

³²⁵ <http://www.csj.be/nl/inhoud/controle>

³²⁶ In art. 2, 2° van de Wet op de Hoge Raad wordt een omschrijving gegeven van de groep van korpschefs. Het betreft de titularis van de mandaten van voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg, arbeidsrechtbank en rechtbank van koophandel, procureur des Konings, arbeidsauditeur, krijgsauditeur, eerste voorzitter van het hof van beroep en van het arbeidshof en voorzitter van het Militair Gerechtshof, procureur-generaal bij het hof van beroep en het arbeidshof, auditeur-generaal bij het Militair Gerechtshof, federale procureur-generaal, eerste voorzitter van het Hof van Cassatie en procureur-generaal bij het Hof van Cassatie.

³²⁷ art. 259quater, §1, 3° Ger. Wb.

noodzakelijk onderbroken door dit doorsturen: *“Ik heb de indruk dat er hier ook wordt gedacht ... laat ons dat onderzoek mooi afronden, overmaken aan de bevoegde instanties, en die kunnen dan zien of er een ander gevolg aan moet verbonden worden ... Ik denk ook niet dat we verplicht zijn dat te doen”* (respondent Hoge Raad van Justitie), waardoor de Hoge Raad parallel verder kan werken.

Een respondent heeft het wel over een mogelijke drempelvrees wat betreft de burger om de organisatie te vatten: *“Ik denk dat voor een burger de Hoge Raad voor de Justitie een hoge drempel is om naar toe te gaan”* (respondent advocatuur België). Echter, een klacht van een burger is slechts één van de manieren waardoor de Hoge Raad voor de Justitie in actie kan komen, en ook buiten audits en bijzondere onderzoeken heeft de organisatie een machtige bevoegdheid, namelijk de grote invloed die de Hoge Raad heeft op de benoemingen binnen het Openbaar Ministerie: *“De Hoge Raad benoemt, stelt voor, eigenlijk de minister van Justitie benoemt uiteraard of de Koning benoemt. Maar de aanbeveling wordt 90% van de tijd gevolgd, echte weigering van een kandidaat is zeer uitzonderlijk, misschien als er een juridisch probleem is”* (respondent parketgeneraal 2). En de gestarte audits en bijzondere onderzoeken kunnen enkel al door het beginnen van de procedures een positieve invloed hebben: *“Door het proces alleen is het al mogelijk dat er geauditeerden zijn die in gang schieten, die aanpassingen gaan maken, quick wins die ze kunnen realiseren, dan gaan die dat doen. De anderen, daar kan je opnieuw een audit doen”* (respondent Hoge Raad voor de Justitie).

5.2.5. De kamer van inbeschuldigingstelling

Er is weinig externe controle op het Openbaar Ministerie tijdens het opsporingsonderzoek, ook gezien het feit dat dit onderzoek in principe wordt gevoerd zonder dat er dwangmaatregelen mogen worden genomen die een schending inhouden van de individuele rechten en vrijheden³²⁸, en aangezien het opsporingsonderzoek in principe geheim is³²⁹. Wel kan een Procureur des Konings bijvoorbeeld informatie meedelen aan de pers indien het openbaar belang dit vereist, en rekening houdende met de verschillende rechten van de verdachte en het slachtoffer³³⁰. Externe controle lijkt hier niet op te zijn. Tevens kan het parket een aantal opsporingshandelingen uitvoeren die het potentieel hebben om sommige eigendomsrechten van verdachten te schenden, zoals de inbeslagname of zelfs vernietiging van goederen³³¹. Hier is wel een externe controle op voorzien, maar slechts na een beroep door belanghebbenden. Dit beroep wordt behandeld door de kamer van inbeschuldigingstelling³³², dit is een kamer binnen het Hof van Beroep³³³. De kamer van inbeschuldigingstelling is net zoals de raadkamer (zie later) een onderzoeksgerecht, dat alleen procedureel tussenkomt, dit in tegenstelling tot een vonnisgerecht, dat uitspraken kan doen over grond van een zaak.

De kamer van inbeschuldigingstelling speelt wel een belangrijke rol bij het toezicht op de toepassing van de bijzondere opsporingsmethoden³³⁴. Vooraleer het Openbaar Ministerie over kan gaan tot rechtstreekse dagvaarding, doet de kamer van inbeschuldigingstelling uitspraak over de rechtmatigheid van de bijzondere opsporingsmethoden³³⁵. Dit kan reeds gebeuren in de loop van een onderzoek, dus vooraleer dit wordt afgesloten³³⁶. Ten slotte is toezicht door de kamer van inbeschuldigingstelling zelfs mogelijk op verzoek van de rechter ter gronde, dus wanneer de procedure ter zitting reeds begonnen is. Dit kan wel enkel wanneer er twijfels zijn over de rechtmatigheid van het

³²⁸ Art. 28bis §3 Wetboek van Strafvordering

³²⁹ Art. 28quinquies §1 Wetboek van Strafvordering

³³⁰ Art. 28quinquies §3 Wetboek van Strafvordering

³³¹ Art. 28sexies tot en met novies Wetboek van Strafvordering

³³² Art. 28sexies tot en met novies Wetboek van Strafvordering

³³³ Art. 101 Gerechtelijk Wetboek

³³⁴ MICHEL ROZIE (2006), “De controle op de bijzondere opsporingsmethoden door de kamer van inbeschuldigingstelling”, *Nullum Crimen*, Vol. 3, 154-161.

³³⁵ Art. 235ter §1 Wetboek van Strafvordering

³³⁶ Art. 235quater §1 Wetboek van Strafvordering

gebruik van deze methoden³³⁷. De precieze modaliteiten van dit toezicht werden ontwikkeld over verschillende jaren, en nadat wetgeving verschillende keren vernietigd werd door het Arbitragehof (later Grondwettelijk Hof)³³⁸.

Over het toezicht in het kader van de bijzondere opsporingsmethoden, wist een respondent het volgende te zeggen: *“Dus die BOM-controle, dat loopt en af en toe worden er inderdaad stukken vernietigd of uit het dossier geweerd. We hebben een controle, we moeten sowieso aan het einde van elk opsporingsonderzoek, elk strafrechtelijk onderzoek naar de Kamer van inbeschuldigingstelling van zodra er een observatie, infiltratie of informantwerking is gebeurd”* (respondent parketgeneraal 2). Door de toezichtfunctie van de Kamer van inbeschuldigingstelling lijkt er tevens een grotere terughoudendheid te ontstaan bij het Openbaar Ministerie over het gebruik van sommige bewijsstukken, in zoverre zelf dat het Openbaar Ministerie over gaat tot het zelf uitsluiten van bewijs: *“We kunnen dat ook zelfstandig en dat doen we zo nu en dan. In de Kasteelmoord is dat gebeurd, in de Aquino’s is dat gebeurd, dat we zelf tijdens het onderzoek voelen van ‘dat was wel misschien op de rand’ ... Dan zuiveren we ons dossier van te voren al”* (respondent parketgeneraal 2). Net zoals bij de onderzoeksrechter speelt hier dan ook de problematiek van het opnieuw naar boven brengen van bezwaren tegen het bewijsmateriaal zowel bij de Kamer van inbeschuldigingstelling als bij de feitenrechter: *“In principe is dat wel zo dat strikt juridisch gesproken de verdediging dat niet opnieuw kan opbrengen als de Kamer van inbeschuldigingstelling zich er al over heeft uitgesproken, wanneer het gaat over nietigheden die de openbare orde raken. Het probleem is dat de verdediging dit toch opnieuw doet voor de rechter, vanuit het oogpunt van het eerlijk proces. Dat kan je nooit voorkomen ... Maar dat is ook een waarborg, dat kunnen we alleen maar vaststellen, dat de vonnisrechters zich opnieuw over al deze zaken buigen. Of dit allemaal efficiënt is, is een andere zaak. Vanuit het standpunt van het toezicht is dat natuurlijk fantastisch, maar wij hebben dan dus wel drie of vier keer dezelfde discussies”* (respondent parketgeneraal 2).

In de volgende paragrafen komt het toezicht aan bod op een aantal specifieke handelingen die het Openbaar Ministerie kan nemen. Een eerste deelparagraaf behandelt het toezicht op de beslissing van het Openbaar Ministerie om niet over te gaan tot vervolging of de vervolging te staken. In een tweede deelparagraaf komt het toezicht op de minnelijke schikking aan bod. Een derde deelparagraaf analyseert het toezicht op de bemiddeling in strafzaken.

5.2.6. Toezicht op de beslissing van het Openbaar Ministerie om niet over te gaan tot vervolging, of de vervolging te staken

Zoals eerder gesteld, kan het Openbaar Ministerie naast de beslissing om tot vervolging over te gaan, ook drie andere beslissingen nemen: seponering, minnelijke schikking, en bemiddeling in strafzaken. Het extern toezicht op deze beslissing lijkt zowel de jure als de facto niet groot te zijn.

5.2.6.1. Toezicht op de seponering

Met de Wet Franchimont³³⁹ kwam een eind aan de vrijheid van de individuele parketmagistraat om, in eer en geweten, te beslissen of hij in een concrete zaak zou overgaan tot vervolging, tot seponering of tot één van de modaliteiten van buitengerechtelijke afhandeling, wat in de praktijk tot grote afhandelingsverschillen leidde (b.v. tussen de parketten onderling en zelfs tussen parketmagistraten

³³⁷ Art. 189ter Wetboek van Strafvordering

³³⁸ Een goed overzicht van de ontwikkeling van dit toezicht kan gevonden worden in: Lawrence VERHELST (2011-2012), “Enkele bijzondere machten van de KI”, *Jura Falconis*, Vol. 48 (3), pp. 557-597

³³⁹ Wet van 12 maart 1998 tot verbetering van de strafrechtspleging in het stadium van het opsporingsonderzoek en het gerechtelijk onderzoek, B.S. 2 april 1998.

van eenzelfde parket)³⁴⁰. Krachtens art. 28quater Sv. oordeelt de procureur des Konings over de opportuniteit van de vervolging, rekening houdend met de richtlijnen van het strafrechtelijk beleid (cf. art. 143ter Ger. Wb.), en geeft hij de redenen aan van de beslissingen van seponering die hij terzake neemt. Binnen de perken van de ministeriële richtlijnen kunnen de parketten dus hun eigen beleid bepalen³⁴¹.

Verder bepaalt de procureur des Konings de materies waarin in zijn arrondissement de misdrijven prioritair worden opgespoord, in het kader van het overeenkomstig de artikelen 143bis en 143ter Ger. Wb. bepaalde opsporingsbeleid³⁴². Dit opsporingsbeleid wordt bepaald door het vervolgingsbeleid. Art. 26 Sv. stelt immers dat de procureur des Konings de richtlijnen uitvaardigt die nodig zijn voor de uitoefening van de opdrachten van gerechtelijke politie in zijn arrondissement. Hierdoor kan het opsporings- en het vervolgingsbeleid op elkaar worden afgestemd³⁴³.

Tegen de beslissing tot seponering staat in België geen beroep open, wel is het de bedoeling dat het crimineel beleid zoals bepaald door de Minister van Justitie, gevolgd wordt³⁴⁴. Bovendien is het voor een slachtoffer of rechtstreeks benadeelde mogelijk om een klacht neer te leggen bij de onderzoeksrechter, en zich rechtstreeks burgerlijk partij te stellen. Door deze burgerlijke partijstelling wordt een gerechtelijk onderzoek gestart³⁴⁵, zodat de beslissing tot seponering wordt teniet gedaan.

5.2.6.2. Toezicht op de minnelijke schikking

Ook op de minnelijke schikking is er in het algemeen weinig rechtstreeks extern toezicht, zeker wat betreft de inhoud van de minnelijke schikking zelf³⁴⁶. Een onderscheid moet gemaakt worden tussen een minnelijke schikking waarbij nog geen gerechtelijk onderzoek of procedure voor de rechtbank werd gestart (dus voordat de strafvordering werd ingesteld), en de minnelijke schikking waarbij dit wel reeds gebeurd is. Voor de wijzigingen in 2011³⁴⁷ was het niet mogelijk voor het Openbaar Ministerie om nog een minnelijke schikking voor te stellen nadat de strafvordering werd ingesteld, nu is dit wel mogelijk³⁴⁸. Wat niet kan gezien worden als een vorm van toezicht, maar wel van transparantie, is dat sinds de invoering van de Potpourri II-wet de minnelijke schikkingen op worden genomen in het Strafrechtregister, hoewel dit beperkt wordt tot informatie gedeeld onder magistraten, niet naar andere instanties of de burger toe (art. 594 Wetboek van Strafvordering)³⁴⁹.

Indien de strafvordering nog niet werd ingesteld, is er nagenoeg geen toetsing op de minnelijke schikking. Het Openbaar Ministerie doet een voorstel aan de verdachte, nadat aan de verdachte en het slachtoffer inzage werd verleend van het strafdossier³⁵⁰. De verdachte en het slachtoffer krijgen nog de kans om tot een overeenstemming te komen over de hoogte van de schade en de manier

³⁴⁰ van den Wyngaert, C. (2003), *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht in hoofdlijnen*, Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 558.

³⁴¹ van den Wyngaert, C. (2003), o.c., 559.

³⁴² art. 28ter, §1 Wetboek van Strafvordering en art. 28quater Wetboek van Strafvordering

³⁴³ van den Wyngaert, C. (2003), o.c., 559.

³⁴⁴ Art. 143quater Gerechtelijk Wetboek

³⁴⁵ Art. 63 Wetboek van Strafvordering

³⁴⁶ Bailleux, A. & Verstraeten, R. (2012), "De verruimde minnelijke schikking: een wenselijk maar delicaat product", *Nullum Crimen*, Vol. 6, pp. 422-461

³⁴⁷ Wet van 14 april 2011 houdende diverse bepalingen, B.S. 6 mei 2011, en Wet tot wijziging van de artikelen 216bis en 216ter van het Wetboek van strafvordering en van artikel 7 van de wet van 6 juni 2010 tot invoering van het Sociaal Strafwetboek, B.S. 1 augustus 2011

³⁴⁸ Schoorens, G. (2011), "De transformatie van de minnelijke schikking", *Vigiles*, Vol. 4, pp. 105-109

³⁴⁹ Wet van 5 februari 2016 tot wijziging van het strafrecht en de strafvordering en houdende diverse bepalingen inzake justitie, B.S. 19 februari 2016

³⁵⁰ Art. 216bis §2 lid 3 Wetboek van Strafvordering

waarop de schade moet vergoed worden³⁵¹, waarna dit wordt neergeschreven in een proces-verbaal. Indien de minnelijke schikking wordt aanvaard en werd nageleefd, vervalt de strafvordering³⁵².

De strafvordering is reeds ingesteld wanneer ofwel een onderzoeksrechter werd aangesteld, ofwel een procedure werd gestart voor de rechtbank. Wanneer een onderzoeksrechter werd aangesteld, is het Openbaar Ministerie nog steeds zelfstandig in staat om te beslissen een minnelijke schikking aan te bieden, maar is het wel mogelijk voor de onderzoeksrechter om een advies te leveren over de stand van het onderzoek³⁵³. De procedure verloopt nadien gelijk aan wat er hiervoor beschreven werd, maar in dit geval is er wel een toetsing voorzien door de raadkamer, een kamer binnen de rechtbank van eerste aanleg³⁵⁴. In tegenstelling tot wanneer nog geen strafvordering werd ingesteld, is het de bevoegde rechter die moet overgaan tot het nemen van de beslissing tot verval van de strafvordering³⁵⁵. In de loop van een gerechtelijk onderzoek is dat dus de raadkamer. Indien een procedure werd gestart voor de rechtbank, is het de rechter van de bevoegde rechtbank die het verval van strafvordering vaststelt³⁵⁶. Zowel de raadkamer als de rechtbank hebben wettelijk enkel een formele toetsingsmogelijkheid. Dit betekent dat zij enkel de formele voorwaarden van de minnelijke schikking kunnen toetsen, zijnde dat (1) het feit niet van dien aard is dat het gestraft moet worden met een hoofdstraf van meer dan twee jaar correctionele gevangenisstraf of een zwaardere straf, (2) dat het feit geen zware aantasting inhoudt van de lichamelijke integriteit, (3) dat de verdachte de voorgestelde minnelijke schikking heeft aanvaard, en (4) dat deze uitgevoerd werd. Daarbij wordt dus uitgesloten dat de bevoegde rechter ook een inhoudelijke afweging zou maken over de opportuniteit en de proportionaliteit van het aanbieden van een minnelijke schikking³⁵⁷.

Een recent arrest van het Grondwettelijk Hof heeft deze formele toets wel op helling gezet. Een zuivere formele toetsing zonder een controle van de proportionaliteit van de minnelijke schikking werd als onverenigbaar geacht met het recht op een eerlijk proces³⁵⁸. Dit arrest verandert de procedure vooraleer een strafvordering werd ingesteld niet, maar heeft wel gevolgen voor de procedure na het instellen van de strafvordering. Het valt af te wachten of de wetgever dit arrest zal verwerken in toekomstige wetgeving. In afwachting hiervan echter is de toepassing van de minnelijke schikking in België voorlopig gestaakt, zoals duidelijk werd uit een interview: *"Er wordt in heel België geen minnelijke schikkingen meer gegeven ... Er is een circulaire van het parketgeneraal: geen minnelijke schikkingen meer tot er een reparatiewet is. Men durft het niet meer, het ligt volledig stil"* (respondent advocatuur België).

5.2.6.3. Toezicht op de bemiddeling in strafzaken

Naast de minnelijke schikking kan het parket dus tevens overgaan tot bemiddeling in strafzaken. De finaliteit van de bemiddeling is anders, en kan enkel plaats vinden vooraleer een strafvordering wordt ingesteld³⁵⁹. Hoewel de Procureur des Konings veel bewegingsruimte heeft, is het noodzakelijk dat zowel verdachte als slachtoffer tot een akkoord komen over het herstel van de schade, en dat de verdachte de bijkomende maatregelen aanvaardt³⁶⁰. Een justitie-assistent van de Dienst Justitiehuisen ziet toe op de uitvoering van de modaliteiten van de bemiddeling, en speelt ook een rol in de concrete

³⁵¹ Art. 216bis §2 lid 6 Wetboek van Strafvordering

³⁵² Art. 216bis §2 lid 8 Wetboek van Strafvordering

³⁵³ Art. 216bis §2 lid 2 Wetboek van Strafvordering

³⁵⁴ Art. 76 Gerechtelijk Wetboek

³⁵⁵ Art. 216bis §2 lid 10 Wetboek van Strafvordering

³⁵⁶ <http://www.ordeexpress.be/artikel/118/1532/minnelijke-schikking-in-strafzaken-meer-controle-strafrechter-vereist>

³⁵⁷ Ann BAILLEUX & Raf VERSTRAETEN (2012), "De verruimde minnelijke schikking: een wenselijk maar delicaat product", *Nullum Crimen*, Vol. 6, 422-461

³⁵⁸ Arrest nr. 83/2016 van 2 juni 2016 van het Grondwettelijk Hof, raadpleegbaar via <http://www.const-court.be/public/n/2016/2016-083n.pdf>

³⁵⁹ Art 216ter §5

³⁶⁰ <http://www.justitiehuisen.be/sites/default/files/atoms/files/BemiddelingStrafzaken.pdf>

invulling van mogelijke werkzaamheden die de verdachte moet uitvoeren in het kader van de bemiddeling³⁶¹. Het toezicht blijft in eerste instantie behouden bij de Procureur des Konings. Echter, de procureur-generaal bij het Hof van Beroep, die verantwoordelijk is voor de uitvoering van het strafrechtelijk beleid inzake bemiddeling in de parketten binnen het ambtsgebied, werkt samen met de Dienst Justitieuze en houdt op deze manier tevens toezicht op de toepassing van de bemiddeling³⁶².

In de volgende paragraaf komt het toezicht op het Openbaar Ministerie door de rechter ten gronde aan bod.

5.2.7. De rechter ten gronde

Indien het Openbaar Ministerie overgaat tot vervolging, dit door middel van een rechtstreekse dagvaarding, komt een zaak ter zitting³⁶³. Het is aan de rechter om een uitspraak te doen over de schuld van de verdachte. In het kader van de zitting is er echter ook a posteriori toezicht op het opsporingsonderzoek gehouden door het Openbaar Ministerie. In tegenstelling tot Nederland, is de bewegingsruimte van de rechter beperkter indien naar boven komt dat tijdens het onderzoek fouten zijn gebeurd. De rechter kan enkel besluiten om al dan niet de nietigheid uit te spreken van het bewijsmateriaal verkregen op onregelmatige grond, en kan deze nietigheid enkel uitspreken op basis van een aantal beperkte gronden³⁶⁴. In België is er ook slechts één geval waarin de rechter ook over kan gaan tot strafvermindering of zelfs eenvoudige schuldverklaring van een verdachte, maar dit houdt geen verband met mogelijke nietigheden van bewijsmateriaal. Wanneer de redelijke termijn overschreden is, kan een rechter deze beslissing nemen³⁶⁵. De geïnterviewden waren het unaniem eens met de uitsluiting van de mogelijkheid tot strafvermindering bij vormfouten, en allen vonden het in het kader van het Belgisch strafrecht een vreemde constructie indien dit zou ingevoerd worden. Eén geïnterviewde verwoordde het op deze manier: *“Dat is bij wijze van spreken zeggen in een voetbalwedstrijd dat er een goal wordt gemaakt in buitenspel, en dat men zegt ‘het was een mooie goal, we zullen een half punt toekennen in plaats van één punt’. Als je dat zegt, dan zegt men toch ‘hoe kan dat nu’? Je kan dat toch niet koppelen aan de straf? Neen, ik ben daar totaal tegen ... Dat was een optie bij Antigoon, ik was daar. Iedereen die daar was als expert, die zei ‘Wat is dat nu voor een rare constructie’ ... Ik vind dat verkeerd, dat betekent dat je onrechtmatig bewijs toch laat meetellen ... Als het onrechtmatig is, dan mag het niet meetellen. En als het rechtmatig is, dan moet het gewoon spelen”* (respondent advocatuur België).

Tot 2003 was de bewegingsvrijheid van de rechter in België nog kleiner, omdat onregelmatig verkregen bewijsmateriaal automatisch leidde tot uitsluiting van het bewijsmateriaal. De basis daarvoor was art. 408 van het Wetboek van Strafvordering. Dit veranderde door het Antigoon arrest van 14 oktober 2003³⁶⁶. In dit arrest bevestigde het Hof van Cassatie een veroordeling voor verboden wapendracht, hoewel het bewijs verkregen was in strijd met art. 29 Wet Politieambt³⁶⁷. Het Hof van Cassatie bevestigde dat een onregelmatig verkregen bewijs in de regel moet uitgesloten worden, maar dat uitsluiting van dit bewijs door de rechter slechts verplicht wordt gesteld in drie gevallen: (1) de vormvoorwaarden die zijn voorgeschreven op straffe van nietigheid (de zogenaamde primaire

³⁶¹ Art 216ter §1bis en §7

³⁶² Art 216ter §7 lid 2

³⁶³ Een aparte procedure is voorzien indien het Openbaar Ministerie een verdachte wil dagen voor het Hof van Assisen, gezien de raadkamer deze doorverwijzing moet maken. Voor het onderzoek naar toezicht is deze aparte procedure echter minder van belang.

³⁶⁴ Art. 32 Wetboek van Strafvordering

³⁶⁵ Art. 21ter Wet houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering

³⁶⁶ Arrest nr. 498/2003 van 14 oktober 2003 van het Hof van Cassatie, raadpleegbaar via <http://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/AC%202003%2010.pdf>

³⁶⁷ Een auto werd doorzocht zonder dat er enig bewijs was dat de auto betrokken was bij een misdrijf.

voorschriften), werden niet nageleefd; (2) de onregelmatigheid de betrouwbaarheid van het bewijs aantast; en (3) het gebruik van het bewijs strijdig zou zijn met het recht op een eerlijk proces³⁶⁸.

Het Antigoon-arrest leidde tot een periode van onzekerheid, omdat het Hof van Cassatie nog steeds uitging van het feit dat onregelmatig verkregen bewijs 'in de regel' moest uitgesloten worden³⁶⁹. In de volgende jaren werden door middel van een aantal andere arresten van het Hof van Cassatie de genoemde criteria verder verfijnd. In het arrest van 23 maart 2004³⁷⁰ werd het principe van het eerlijke proces verder uitgewerkt, waarbij het Hof oordeelde dat er moet gelet worden op de omstandigheden waarin de onrechtmatigheid werd begaan, inclusief de ernst van het misdrijf. Dit werd dan weer verder uitgewerkt in een arrest van 10 maart 2008³⁷¹. Een arrest van 2 maart 2005³⁷² ontwikkelde het principe dat het doel van het geschonden procesvoorschrift kon meegenomen worden in de beoordeling of tot nietigverklaring moet overgegaan worden. Een arrest van 12 oktober 2005³⁷³ voegde toe dat ook de rechtskracht van het geschonden voorschrift (essentiële regel versus formaliteit) kon worden meegenomen in de beoordeling. Het arrest van 24 april 2013³⁷⁴ ten slotte beperkte de vrijheid van de vonnisrechter opnieuw, dit door een criterium van nietigheid toe te voegen: voorschriften die rechterlijke bevoegdheden inhouden (die verband houden met de organisatie en bevoegdheden van hoven en rechtbanken) maar toch niet op straffe van nietigheid zijn voorgeschreven, geven alsnog aanleiding tot nietigheid van op deze manier onrechtmatig verkregen bewijs³⁷⁵.

Op 24 oktober 2013 werd een artikel toegevoegd aan de voorafgaande titel van het wetboek van Strafvordering, bestaande uit drie zinnen³⁷⁶. De zogenaamde Antigoonwet³⁷⁷ had de bedoeling de bestaande rechtspraak van het Hof van Cassatie te integreren, en zo ook te komen tot een grotere duidelijkheid en rechtszekerheid³⁷⁸. Echter, hoewel de wet wel werd voorgesteld als een zuiver inschrijven van de rechtspraak in de wet, ook omdat rechters ten gronde niet eenduidig de rechtspraak van het Hof van Cassatie toepasten³⁷⁹, kan naar voor worden geschoven dat dit niet zomaar het geval is. De wetgever heeft namelijk enkel de rechtspraak van 2003 overgenomen, en niet de subcriteria die door latere rechtspraak zijn toegevoegd, of het extra criterium dat door het arrest van 24 april 2013 werd uitgewerkt. Het advies van het Hof van Cassatie bij het wetsontwerp laat uitschijnen dat dit voor het preciseren van de originele drie criteria weinig verschil uitmaakt: gezien het gaat om een verfijning,

³⁶⁸ Philip TRAEST (2004), "Onrechtmatig doch bruikbaar bewijs: het Hof van Cassatie zet de bakens uit", *Tijdschrift van Strafrecht*, pp. 133-143

³⁶⁹ Bart DE SMET (2011), *Nietigheden in het strafproces*. Mortsel, Intersentia

³⁷⁰ Arrest nr. 162/2004 van 23 maart 2004 van het Hof van Cassatie, raadpleegbaar via <http://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/AC%202004%2003.pdf>

³⁷¹ Arrest nr. 166/2008 van 10 maart 2008 van het Hof van Cassatie, raadpleegbaar via <http://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/AC%202008%2003.pdf>

³⁷² Arrest nr. 129/2005 van 2 maart 2005 van het Hof van Cassatie, raadpleegbaar via <http://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/AC%202005%2003.pdf>

³⁷³ Arrest nr. 503/2005 van 5 oktober 2005 van het Hof van Cassatie, raadpleegbaar via <http://justitie.belgium.be/sites/default/files/downloads/AC%202005%2010.pdf>

³⁷⁴ Arrest van 24 april 2013 van het Hof van Cassatie, raadpleegbaar via <http://justice.belgium.be/sites/default/files/downloads/P121919F.pdf>

³⁷⁵ Voor een meer omstandige uitleg van elk arrest (met uitzondering van het laatste), zie Bart DE SMET (2011), *Nietigheden in het strafproces*, Mortsel, Intersentia

Voor een meer omstandige uitleg van het arrest van 24 april 2013, zie <http://www.legalworld.be/legalworld/Cassatie-beperkt-Antigoontoets.html?LangType=2067>

³⁷⁶ Art. 32 Wet houdende de voorafgaande titel van het Wetboek van Strafvordering

³⁷⁷ De wet van 24 oktober 2013 tot wijziging van de voorafgaande titel van het Wetboek van strafvordering wat betreft de nietigheden, *B.S.* 11 november 2013

³⁷⁸ Integraal verslag Kamer 10 januari 2013, raadpleegbaar via <https://www.dekamer.be/doc/PCRI/pdf/53/ip124.pdf>

³⁷⁹ Integraal verslag Kamer 10 januari 2013, raadpleegbaar via <https://www.dekamer.be/doc/PCRI/pdf/53/ip124.pdf>

kunnen rechters ten gronde er nog steeds van uit gaan dat deze preciseringen nog steeds gelden³⁸⁰. Hetzelfde kan niet gezegd worden van het vierde criterium, dat expliciet uit de wetgeving geweerd werd. Ten slotte heeft de sterkere woordkeuze van de wet ten opzichte van de rechtspraak ook gevolgen: de Antigoonrechtspraak heeft het over het niet aannemen van onrechtmatig verkregen bewijs, terwijl de wetgeving het heeft over de nietigheid van het bewijs³⁸¹.

Wat de behandeling van vormfouten voor de feitenrechter betreft, kan dit in extreme gevallen betekenen dat de rechtszaak zelf in gedrang komt, gezien al het bewijsmateriaal vernietigd wordt. Onafhankelijk van de rechtmatigheid van deze uitsluiting, wordt dit maatschappelijk wel als een probleem ervaren: *“Dus die balans, die is er niet. De maatschappij begrijpt dat ook niet. Bijvoorbeeld die drugsmanen, zoals een paar maanden geleden ... Ze (de burgers, red.) zien op televisie plotseling mensen juichen en lachend buiten zien lopen. Dat zijn dan grote drugsdealers die men zojuist heeft vrijgesproken op basis van het feit dat een telefoontap niet goed gemotiveerd was. De helft was wel goed gemotiveerd, omdat er een telefoonnummer was vermeld, maar net een tweede telefoonnummer waren ze vergeten te vermelden”* (respondent parketgeneraal 3).

In eerste instantie is er wel een grote mate van vertrouwen in het oordeel van de rechter door het Openbaar Ministerie, zelfs indien dit betekent dat bewijs uitgesloten wordt: *“Ik kan mij daar wel in vinden, in de manier waarop het nu gebeurt. Er is een toetsing door de rechter met als basis de bestaande wetgeving en rechtspraak. Nu, dat is afhankelijk van rechter tot rechter natuurlijk ... Maar ik kan niet zeggen dat wij frequent botsen op peuterzucht, om het zo te zeggen, van een rechter die van alles vindt in een dossier, dat is het zeker niet. Als er ergens een echt probleem is, dan wordt dat ook bij ons ervaren als ‘hier is er een probleem’. Ik heb niet gevoel dat wij voortdurend moeten meedenken over bepaalde problemen die er zouden zijn in een dossier, als wij denken dat er geen probleem is”* (respondent parket, Procureur des Konings).

Tegelijkertijd is dit vertrouwen er niet altijd, en wordt er specifiek gewaarschuwd dat een rechter een bepaalde verplichting heeft om secuur om te gaan met de al dan niet uitsluiting van bewijsmateriaal, waarbij de wet nauwkeurig moet bestudeerd worden, en onterecht verkregen bewijs secuur moet weggesneden worden, in plaats van met een botte bijl alles weg te halen: *“Die zaak gaat nog behandeld worden. Dan is er een volledig proces-verbaal opgesteld, een dik boek, om na te gaan welke bewijzen toch wel door de regelmatige telefoontap verzameld kunnen zijn, omdat niet alles zomaar onregelmatig is ... In feite kon de politie nog belangrijk werk doen, om al de andere bewijzen die regelmatig waren nog één keer er uit te halen en recht te doen. Maar de rechter heeft dat niet gedaan. Nochtans was het iemand, de voorzitter die van het parket kwam, waarvan je zou kunnen verwachten dat hij er wat meer werk in zou steken. Dat is dus een zeer groot gevaar, dat ons al jaren achtervolgt”* (respondent parketgeneraal 3). Dit werd expliciet gelinkt aan de werklust van de rechters, zeker in de zeer grote dossiers: *“In hele grote dossiers, waar heel veel kartons en heel veel werk aan is, daar kan de rechter dan zo gemakkelijk aan de noodrem trekken voor de een of andere onregelmatigheid, dan bespaart hem dat ook heel veel werk. Dat is een menselijk, maar zeer groot gevaar. Je moet het wetboek lezen, maar je moet ook zien en beleven hoe het gedaan wordt. Het is voor mensen dan soms zo gemakkelijk om een gemakkelijke oplossing te zoeken”* (respondent parketgeneraal 3). In dat geval werd er wel gewezen op de mogelijkheid tot beroep en Cassatie, waardoor er toch het gevoel is dat de strafrechtelijke procedure zorgt voor een beslissing conform de wet: *“Maar als je niet akkoord met een vonnis of een arrest, dan ga je in hoger beroep of in Cassatie omdat de wet niet werd nageleefd. En het Hof van Cassatie heeft arresten vernietigd, omdat Antigoon niet correct werd toegepast, hé. Bijvoorbeeld de rechter heeft vernietigd (bewijs uitgesloten, red.), maar heeft dat niet gemotiveerd.*

³⁸⁰ Advies Hof van Cassatie bij het Wetsontwerp, raadpleegbaar via

<http://www.senate.be/www/?MIval=/publications/viewPubDoc&TID=83894703&LANG=nl>

³⁸¹ Goossens, F.(2014), “De Antigoonwet van 24 oktober 2013: ‘We drinken een glas ... En alles blijft zoals het was.’ Of toch niet?”. In: Rozie, J., Deruyck, F., Huybrechts, L. & van Volsem, F. eds.), *Na Rijk Beraad. Liber Amicorum Michel Rozie*. Antwerpen, Intersentia.

Waarom? Dan wordt er gecasseerd en een andere rechter gaat het doen” (respondent parketgeneraal 3).

Zoals hoger aangegeven, heeft het Cassatie-arrest Antigoon een grote rol gespeeld om duidelijke richtlijnen te geven welk bewijs nietig moet worden verklaard, en welk bewijs nog kan geregulariseerd worden door een rechter: *“Er is een hele evolutie afgelegd in België. Van alle mogelijke nietigheden, substantiële en andere. Op een bepaald ogenblik zijn we gekomen tot de zaak Antigoon. Dat was een zoeking in een voertuig, naar aanleiding van dingen die er gebeurd waren. In het voertuig van een café-uitbater vond men een wapen en zo kon men verder. Terwijl die zoeking in dat voertuig eigenlijk niet regelmatig was. Men had daar niet de nodige gegevens, die de politie volgens hun wet op de politieambt toeliet om dat te doen. Het was Michel Rozie die toen de voorzitter was van de KI (Kamer van inbeschuldigingstelling, red.), die is begonnen met eigenlijk een soort rechtspraak te maken om te zeggen dat het toch wel regelmatig is. Het is naar Cassatie gegaan ... Het Hof van Cassatie is toen zijn Antigoon-rechtsverhaal beginnen schrijven ... Die eigenlijk zegt dat er maar drie punten zijn waar je een bewijs kunt gaan uitsluiten. Als dat niet in die drie punten valt, dan moet de rechter het normaal gezien aannemen, of hij moet gaan motiveren waarom hij het niet aanneemt. Die drie dingen zijn heel eenvoudig, op het eerste gezicht dan toch. Het eerste punt is, dat de nietigheid-sanctie in de wet geschreven is. Als de wet voorziet, dat een onregelmatigheid tot nietigheid leidt, dan moet je de wet toepassen. Je kunt niet buiten de toepassing van de wet. Daar gaan we straks op terugkomen, want dat vraagt wat commentaar. Een tweede punt is, als het bewijs geloofwaardig is dan is er geen probleem. Dus als het bewijs niet geloofwaardig is, niet betrouwbaar zoals men dat noemt, als het onbetrouwbaar is dan ga je die onregelmatigheid niet kunnen gebruiken als bewijs, want het is onbetrouwbaar. Het derde punt is de schending van het eerlijk proces, als het eerlijk proces in gevaar komt” (respondent parketgeneraal 3).*

Uit de interviews kwam naar voor dat het Antigoon-arrest en de daaropvolgende arresten van het Hof van Cassatie ruimte lieten voor uitbreidingen op de ontoelaatbaarheid van bewijs, en dat het Hof voornamelijk wou vermijden dat bij zeer sterk bewijsmateriaal er toch een nietigheid zou optreden: *“Als je dat arrest leest, dan kun je een zeer belangrijke conclusie trekken. Je hebt dan wel een onregelmatigheid gepleegd, maar kijk eens naar het sterke bewijs, dat is overrompelend. Dat is een flagrant bewijs. Dus als bewijs toeneemt in waarde en zeer sterk is, dan kan een eventuele onregelmatigheid daar eigenlijk niet tegenop wegen. Zo lees ik dat in het arrest en dat is heel belangrijk. Als jij niet kunt aanduiden dat er een ongeloofwaardigheid is, dan heb je niet veel meer te zeggen” (respondent parketgeneraal 3).* De Antigoonwet perkte dit echter nog een stuk verder in, en sprak enkel van uitsluiting van onrechtmatig verkregen bewijs in de drie specifieke gevallen hierboven aangegeven: *“Maar zij (de Cassatierechters, red.) vonden bijvoorbeeld wel dat de regel van bevoegdheid dat dat er in moest komen. En het wettelijke bewijs, dus dat een bewijs volgens welbepaalde methode geleverd moet worden. Bijvoorbeeld de alcoholtest, moet volgens een welbepaalde manier. Als dat niet gebeurd is, is het niet betrouwbaar. Dan kom je terug op betrouwbaarheid. Men (de wetgever, red.) heeft dat niet gedaan. Men heeft in de wet van artikel 32 voorafgaande titel gezegd, je moet met het onregelmatige bewijs rekening houden, tenzij het valt onder die drie criteria” (respondent parketgeneraal 3).* Dit betekent dat de autonomie van de rechter om rekening te houden met de sterkte van het bewijsmateriaal, door de Antigoonwet werd verwijderd. De facto kan de uitsluiting van bewijsmateriaal dus slechts op een zeer beperkte juridische basis gebeuren. Ook het Hof van Cassatie heeft zich in latere rechtspraak conform gesteld met de wetgeving: *“Wat stellen we vast? Sinds die Antigoon in de wetgeving is opgenomen, zegt het Hof van Cassatie: er is maar bewijsuitsluiting in die drie gevallen, en daarbuiten, niets meer” (respondent hoogleraar strafrecht en strafvordering).* Er kunnen vragen gesteld worden over deze zeer beperkte interpretatie van de oorspronkelijke arresten, en ook tijdens de interviews werd gewag gemaakt dat de balans toch iets te veel overgeslagen was naar de aanvaardbaarheid van wat in principe onrechtmatig bewijs is: *“Ik vind wel dat er een verfijning moet komen. Antigoon als basis behouden, zoals het nu is. Maar supplementair de rechter de mogelijkheid geven om bewijs uit te sluiten dat in strijd is met de privacy,*

wat nu niet automatisch is. En ook de gevallen waarin de bevoegdheidsregels met betrekking tot de rechter geschonden zijn, zoals het Hof van Cassatie dat vroeger ook aanvaard heeft” (respondent hoogleraar strafrecht en strafvordering). Tegelijkertijd werd duidelijk gemaakt dat een aantal wettelijke nietigheden net als minder nuttig worden gezien: *“Een van de mooiste voorbeelden, die heb ik vorige week nog aangehaald toen het over het mogelijke nieuwe wetboek ging ... Een fantastische nietigheid is er in het parlement ooit ingebracht door een verlichte politicus. Dat was in verband met het verzoek tot bijkomend onderzoek in art. 61 quinquies. Aan een onderzoeksrechter kan bijkomend onderzoek gevraagd worden, door een partij, in verdenking gestelde of burgerlijke partij. Als de onderzoeksrechter dat niet uitvoert, daar staat een termijn op, dan is dat op straffe van nietigheid. Als hij niet antwoordt, staat daar ook een termijn op, om het nog wat moeilijker te maken. Het beste van de zaak is, als hij dus te laat is en beslist dat hij dat (de bijkomende onderzoeksdaden, red.) toch gaat uitvoeren, dan is dat dus nietig. Dan moet je de vraag stellen of de uitvoering door de politie ook nietig is, want die hebben gewoon gedaan wat men vroeg. Dus de slotsom is, dit is waanzin”* (respondent parketgeneraal 3).

De volgende actor van strafvorderlijk overheids-overheids-optreden die wordt bestudeerd is de onderzoeksrechter.

5.3. De onderzoeksrechter

5.3.1. Inleiding

In Nederland is het Openbaar Ministerie de enige instantie die de leiding neemt bij opsporing en vervolging. In België bestaat er naast het Openbaar Ministerie nog een actor die verantwoordelijk kan zijn voor de opsporing van strafbare feiten, namelijk de onderzoeksrechter. Deze kan zowel à charge als à décharge optreden in een gerechtelijk onderzoek³⁸². Een gerechtelijk onderzoek kan steeds worden gestart in geval van betrapting op heterdaad³⁸³, in gevallen buiten betrapting op heterdaad wordt het gestart indien blijkt dat opsporingshandelingen noodzakelijk zijn die niet kunnen worden uitgevoerd binnen een opsporingsonderzoek. Zoals reeds eerder gesteld, kunnen wel mini-instructies gegeven worden aan de onderzoeksrechter voor een aantal opsporingshandelingen, zodat het alsnog niet noodzakelijk is om een gerechtelijk onderzoek op te starten. Maar de onderzoeksrechter kan beslissen om de zaak toch naar zich toe te trekken. Ten slotte kan, zoals eerder gesteld, de onderzoeksrechter ook rechtstreeks gevat worden door een burgerlijke partijstelling van een slachtoffer³⁸⁴. In al deze gevallen spreekt men over de adiëring van de onderzoeksrechter, door het Openbaar Ministerie of op eigen initiatief³⁸⁵.

Het gerechtelijk onderzoek staat dus in tegenstelling tot het opsporingsonderzoek onder leiding van een rechter, maar schakelt het Openbaar Ministerie niet noodzakelijkerwijze uit. Art. 28 van het Wetboek van Strafvordering maakt duidelijk dat het Openbaar Ministerie de bevoegdheid heeft om de bevelen van de onderzoeksrechter uit te voeren. Art. 61 van het Wetboek van Strafvordering verduidelijkt de relatie tussen onderzoeksrechter en procureur des Konings verder: de onderzoeksrechter verricht geen daden van onderzoek of vervolging vooraleer processtukken aan de procureur des Konings worden meegedeeld. Op basis van art. 56 lid 2 van het Wetboek van Strafvordering kan de onderzoeksrechter echter wel zelf alle handelingen verrichten die deel uitmaken van een opsporingsonderzoek of een gerechtelijk onderzoek. Ook kan hij op basis van art. 56 lid 3 de openbare macht rechtstreeks vorderen. Hier wordt echter een uitzondering voorzien voor de

³⁸² Art. 56 lid 1 Wetboek van Strafvordering

³⁸³ Art. 59 Wetboek van Strafvordering

³⁸⁴ Art. 63 Wetboek van Strafvordering

³⁸⁵ de Nauw, A.(1988), “Het adiëren van de onderzoeksrechter”. In: X, *Actuele problemen van het strafrecht. XIVde Postuniversitaire Cyclus Willy Delva 1987-1988*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen

bijzondere opsporingsmethoden: deze worden wel gemachtigd door de onderzoeksrechter, maar worden ten uitvoer gebracht door de procureur des Konings³⁸⁶. Hierdoor blijft het toezicht en formele controle over deze methoden, zoals eerder geschetst, behouden.

Een gerechtelijk onderzoek is net zoals een opsporingsonderzoek in principe geheim³⁸⁷. Wel verkrijgt een verdachte binnen een gerechtelijk onderzoek meer rechten, eenmaal een formele in verdenking stelling is gebeurd³⁸⁸, inclusief principiële inzage tot het gerechtelijk dossier³⁸⁹, verzet tegen onderzoekshandelingen met betrekking tot goederen³⁹⁰, en het recht om bijkomende onderzoekshandelingen te vragen aan de onderzoeksrechter³⁹¹. Deze rechten zijn echter niet absoluut, en de onderzoeksrechter kan in elk van de gevallen weigeren tegemoet te komen aan de wensen van de verdachte. De onderzoekshandelingen die een onderzoeksrechter kan stellen, zijn onder andere het al dan niet anonieme verhoor van getuigen, de huiszoeking, het af luisteren van telecommunicatie, een onderzoek van het lichaam, een DNA onderzoek, een voorlopige hechtenis, en een reconstructie³⁹².

Na beëindiging van het gerechtelijk onderzoek zendt de onderzoeksrechter het dossier aan de procureur des Konings³⁹³. Deze gaat in tegenstelling tot bij een opsporingsonderzoek niet over tot een rechtstreekse dagvaarding, maar vordert de regeling van de rechtspleging door de raadkamer. Dit betekent dus concreet een extra kwaliteitscheck en toezicht op de handelingen van de onderzoeksrechter. De raadkamer beslist niet alleen of de zaak wordt doorverwezen, maar ook naar welke rechtsinstantie. Dit betekent dus dat bij een gerechtelijk onderzoek er reeds een oordeel komt of een zaak voldoende bezwarende elementen heeft, vooraleer de rechter ten gronde de zaak ontvangt. De raadkamer heeft vier mogelijkheden: zij kan ten eerste het dossier terugsturen naar de procureur des Konings, omdat er nog bijkomende onderzoekdadens moeten gesteld worden. Ten tweede kan ze de buitenvervolginstelling bevelen. De derde en de vierde beslissingsmogelijkheid hebben hetzelfde resultaat: de verdachte wordt doorverwezen naar een rechtbank, waar een rechter ten gronde uitspraak zal doen. De raadkamer kan tevens beslissen welke rechtbank bevoegd wordt, en –ingeval een misdaad, ofwel naar het Hof van Assisen doorverwijzen of naar de correctionele rechtbank. Dit wordt als een aparte beslissing gezien³⁹⁴.

Vooraleer over te gaan tot een overzicht van toezichtmechanismen op de onderzoeksrechter, moet nog aangestipt worden dat de positie van de onderzoeksrechter al geruime tijd onder druk staat in België³⁹⁵. Recentelijk zijn verschillende scenario's uitgeschreven voor een modernisering van het strafprocesrecht, en de vraag rijst daar of er nog ruimte is voor een onderzoeksrechter in de

³⁸⁶ Art. 56bis Wetboek van Strafvordering

³⁸⁷ Art. 57 lid 1 Wetboek van Strafvordering

³⁸⁸ Art. 61bis Wetboek van Strafvordering

³⁸⁹ Art. 61ter Wetboek van Strafvordering

³⁹⁰ Art. 61quater Wetboek van Strafvordering

³⁹¹ Art. 61quinquies Wetboek van Strafvordering

³⁹² Zie art. 71 en volgende Wetboek van Strafvordering en de Wet van 20 juli 1990 betreffende de voorlopige hechtenis

³⁹³ Art. 127 § 1 Wetboek van Strafvordering

³⁹⁴ Bron: http://www.pers-gerecht.be/document.php?document_id=115

³⁹⁵ Zie onder andere: de Smet, B. (1997), "De wankle positie van de onderzoeksrechter. Bedenkingen bij de verzelfstandiging van de politie en de teloorgang van het gerechtelijk onderzoek", *Panopticon*, Vol. 18, Nr. 2, 141-161; de Smet, B. (1998), "De onderzoeksrechter onder een spervuur van kritiek. Levert het gerechtelijk onderzoek enige meerwaarde op?". In: Fijnaut, C., van Daele, D. & Verbruggen, F. (eds.), *De uitdaging van de georganiseerde misdaad in België. Het antwoord van de overheid*, Leuven, Universitaire Pers Leuven; van Cauwenberghe, K. (2004), "Het debat geopend", *Orde van de dag. Criminaliteit en Samenleving*, Vol. 28, 3-9; Cauwenberghe, K. (2004), "Wat is er eigenlijk mis met de onderzoeksrechter?", *Orde van de dag. Criminaliteit en Samenleving*, Vol. 28, 39-46; Cauwenberghe, K. (2007), "De rol van de onderzoeksrechter binnen het researchmanagement", In: Devroe, E., Denolf, J. & Hendrickx, E. (eds.), *Recherche: verzelfstandigd of geïntegreerd?*, Brussel, Politeia

toekomst³⁹⁶. Eén mogelijkheid is om de positie van de onderzoeksrechter te laten evolueren naar een rechter van het onderzoek, waardoor er dus veel meer gelijkenissen zouden komen met de huidige positie van de rechter-commissaris in het Nederlandse strafrechtstelsel³⁹⁷.

In de volgende paragrafen komt, opeenvolgend, het toezicht op de onderzoeksrechter door de Hoge Raad voor de Justitie aan bod, door de raadkamer, door de Kamer van Inbeschuldigingstelling en door de Procureur-des-Konings en tenslotte het toezicht op fouten van de onderzoeksrechter door de rechter ten gronde.

5.3.2. De Hoge Raad voor de Justitie

Het toezicht van de Hoge Raad voor de Justitie is van toepassing op de ganse magistratuur, zowel staande als zittende, dus voert ook toezicht uit op de onderzoeksrechter. Dit werd eerder reeds beschreven.

5.3.3. De raadkamer

Zoals eerder reeds vermeld, beslist op het einde van het gerechtelijk onderzoek de raadkamer of een dossier zwaar genoeg weegt om naar de rechter ten gronde te sturen³⁹⁸. Dit is echter niet het enige toezicht dat de raadkamer heeft. De raadkamer functioneert tevens als een zogenaamd onderzoeksgerecht, zowel tijdens het verloop van het gerechtelijk onderzoek als op het einde ervan. Tijdens het gerechtelijk onderzoek houdt de raadkamer toezicht op het handhaven en verlengen van de voorlopige hechtenis³⁹⁹. Na beëindiging van het onderzoek gaat de raadkamer over tot de zogenaamde zuivering der nietigheden, dit op basis van art. 131 van het Wetboek van Strafvordering. In concreto betekent dit dat bij een gerechtelijk onderzoek de Antigoon wet reeds van toepassing wordt vooraleer een rechter ten gronde betrokken wordt bij de procedure.

In de praktijk lijkt het functioneren van de raadkamer als onderzoeksgerecht niet altijd een grote rol te spelen, dit door een te kleine capaciteit, terwijl over een veelheid van gerechtelijke onderzoeken tegelijk het overzicht moet gehouden worden. Dit brengt toezicht op de onderzoeksrechter mogelijk in gedrang: *“De raadkamer, dat is massaal ... Ik heb dat zelf wel eens gedaan, en dan zat ik daar af en toe toch met gevoel ... ik heb me niet goed genoeg ingelezen. En dan volg je het verslag van de onderzoeksrechter, en dat is eigenlijk ook weer niet de bedoeling”* (respondent voorzitter rechtbank). Op dat moment kan de vraag gesteld worden wat de voordelen van het systeem zijn ten opzichte van de nadelen: *“De raadkamer kan vaak de zaak op lange termijn schuiven ... als je dan toch gewoon luistert naar wat de onderzoeksrechter zegt ... dan vraag ik me af of het wel de moeite is om daar zo veel capaciteit voor in te zetten”* (respondent voorzitter rechtbank).

Het systeem van de zuivering der nietigheden werd ingevoerd om de feitenrechter niet steeds te confronteren met mogelijke vormfouten, en dit in een vroeger stadium uit het proces te verwijderen: *“De feitenrechter moet alles controleren, maar natuurlijk als de (Raadkamer of) Kamer van in beschuldigingstelling een beslissing neemt over onregelmatigheid en ontvankelijkheid enzovoort, is het klaar. Dan mag de feitenrechter daar niet meer op terugkomen. Alleen de bewijswaardering heeft hij in handen, waarvan hij kan zeggen dat hij het niet betrouwbaar vindt”* (respondent parketgeneraal 3).

³⁹⁶ De Standaard, 15 juli 2016, *Functie van onderzoeksrechter afschaffen? Geens buigt zich erover*. Beschikbaar via: http://www.standaard.be/cnt/dmf20160714_02385669

³⁹⁷ Voor een diepgaande analyse, zie: Traest, P., Vermeulen, G., de Bondt, W., Gombeer, T., Raats, S. & van Puyenbroeck, L. (2015) *Scenario's voor een nieuwe Belgische strafprocedure. Een praktijkgericht knelpuntenonderzoek. IRCP reeks 49*. Antwerpen, Maklu

³⁹⁸ Bron: http://www.pers-gerecht.be/document.php?document_id=115

³⁹⁹ Art. 21 e.v. Wet Voorlopige Hechtenis

Dit systeem had echter ook minpunten, in eerste instantie de verlenging van de duurtijd vooraleer de feitenrechter kan oordelen over de zaak: *“Dat zuiveringsstelsel is ingevoerd in 1998, met de wet Franchimont ... als je er na 18 jaar op terugkijkt, op de toepassing van dat stelsel, dan denk ik dat er twee problemen zijn. Eén dat dit stelsel geleid heeft, hoewel het conceptueel verdedigbaar was, tot grote vertragingen in de procedure”* (respondent hoogleraar strafrecht en strafvordering).

Meer nog dan dat, in de praktijk bleek dat het doel van de procedure van de zuivering der nietigheden niet bereikt werd: *“En twee, de oorspronkelijke bedoeling, de zuivering der nietigheden gebeurt op het einde van het vooronderzoek, en dan is het gedaan, dat is in de praktijk niet echt gerealiseerd. Men vond altijd wel een middel om dat toch opnieuw ter sprake te brengen”* (respondent hoogleraar strafrecht en strafvordering). De laatste wijzigingen in het systeem halen volgens de expert ook de logica uit het systeem, waardoor aan het nut van het behouden van de procedure nog verder kan getwijfeld worden: *“Met de Potpourri wet van februari van dit jaar, is het onmiddellijk Cassatieberoep in de zuivering der nietigheden afgeschaft. Het oude systeem had een bepaalde logica. Men zei, als je nietigheden aanvoert, dan wordt daar onmiddellijk uitspraak gedaan door de (Raadkamer en) Kamer van inbeschuldigingstelling en er is onmiddellijk Cassatieberoep mogelijk, want dan is het definitief gedaan ... Nu heeft men gezegd, de zuivering der nietigheden blijft bestaan, maar je kan niet meer direct in Cassatie gaan, je kan dat enkel doen na de eindbeslissing. Mijn aanvoelen is, dan heeft het hele systeem ook niet echt veel zin meer”* (respondent hoogleraar strafrecht en strafvordering).

5.3.4. De kamer van inbeschuldigingstelling

Naast het toezicht in het kader van de bijzondere opsporingsmethoden⁴⁰⁰ fungeert ook de kamer van inbeschuldigingstelling als een onderzoeksgerecht. Zo is de kamer van inbeschuldigingstelling de beroepsinstantie tot wie zowel particulieren als het Openbaar Ministerie zich kunnen wenden om beslissingen van de onderzoeksrechter te betwisten. Tijdens deze zittingen, dus doorlopend doorheen het onderzoek, kan de kamer van inbeschuldigingstelling ook over gaan tot de zuivering der nietigheden, net zoals de raadkamer⁴⁰¹. De bevoegdheden van de kamer van inbeschuldigingstelling zijn derhalve nog groter dan die van de raadkamer in deze zaken.

In de praktijk zijn de meningen verdeeld over het werk van de Kamer van inbeschuldigingstelling, zeker wat betreft de intensiteit waarmee het toezicht gebeurt. In theorie heeft de Kamer van inbeschuldigingstelling zeer grote bevoegdheden, maar een respondent spreekt twijfel uit of dit zich ook vertaalt naar de praktijk: *“Het is op papier zo dat de onderzoeksrechter wordt gecontroleerd door de Kamer van inbeschuldigingstelling. De realiteit leert dat het inderdaad veelal een papieren controle is. De bedoeling was van de wetgever in '98 dat de kamer van inbeschuldigingstelling veel korter en proactief de onderzoeksrechter zou controleren. Dus om de maand of om de veertien dagen om alle dossiers door te lopen. Dat is een puur zakelijke controle, in de praktijk gebeurt dat niet”* (respondent parketgeneraal 2). Andere respondenten wezen er dan weer op dat de structuur van de Kamer van inbeschuldigingstelling, met drie rechters die verantwoordelijk zijn voor beslissingen, de organisatie er net toe in staat stelt om intensiever te controleren dan bijvoorbeeld de Raadkamer: *“Ik ben wel heel anders ten aanzien van de Kamer van inbeschuldigingstelling, waarvan ik vind dat ze wel heel hun taak ten volle kunnen waarnemen ... Dat is een puur gevoel van toen ik onderzoeksrechter was, dat die taak heel ernstig wordt opgenomen”* (respondent voorzitter rechtbank); *“Het feit dat het een college is, is wel belangrijk ... Een interactie tussen drie mensen heeft een heel belangrijke meerwaarde”* (respondent voorzitter rechtbank).

5.3.5. De procureur des Konings

⁴⁰⁰ Art. 235ter §1 Wetboek van Strafvordering, art. 235quater §1 Wetboek van Strafvordering, en art. 189ter Wetboek van Strafvordering

⁴⁰¹ Art. 136 Wetboek van Strafvordering

De procureur des Konings voert in het kader van art. 28 van het Wetboek van Strafvordering de bevelen van de onderzoeksrechter uit. Dit wordt expliciet herhaald in art. 56bis van het Wetboek van Strafvordering voor wat betreft de bijzondere opsporingsmethoden. Hieruit kan worden afgeleid dat de procureur des Konings ook een toetsingsbevoegdheid over de bevelen gegeven door de onderzoeksrechter om bijzondere opsporingsmethoden te gebruiken. De procureur des Konings kan op deze manier de regelmatigheid van dit bevel nagaan, en de uitvoering er van eventueel verhinderen. Er kan geargumenteed worden dat de wet op de voorlopige hechtenis eveneens spreekt van een “bevel tot aanhouding”, waardoor art. 28 van het Wetboek van Strafvordering van toepassing wordt, en de procureur des Konings verantwoordelijk is voor de uitvoering van dit bevel. In dat geval kan ook daar een rechtmatigheidstoets gedaan worden door de procureur des Konings.

5.3.6. De rechter ten gronde

Net als bij het Openbaar Ministerie, zal de rechter ten gronde op basis van de Antigoonwet de mogelijke nietigheid kunnen inroepen van opsporingshandelingen getroffen door de onderzoeksrechter. In theorie zou dit toezicht vrijwel onnodig moeten zijn, dit door de zuivering die zou moeten hebben plaats gevonden door de raadkamer en de kamer van inbeschuldigingstelling. Echter, de onderzoeksgerechten doen geen uitspraak in hoeverre het vergaarde bewijs ook zou moeten doorwegen in de beoordeling door de rechter over de schuld of onschuld van een verdachte (bewijswaardering) bewijswaardering⁴⁰², terwijl de Antigoon wet hier wel ruimte voor laat. Bovendien stelt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens dat het recht op een eerlijk proces zoals gesteld in art. 6 van het EVRM getoetst moet worden aan het proces in zijn geheel⁴⁰³, waardoor dus opnieuw de rechter ten gronde uitspraak kan doen. De zuivering van de nietigheden door de onderzoeksgerechten staan derhalve een nieuwe toets door de rechter ten gronde niet in de weg.

5.4. Toezicht op zowel politie als op Openbaar Ministerie

In een volgende paragraaf komt diensten aan bod die *zowel* toezicht houden op politie *als* toezicht houden op het Openbaar Ministerie en de onderzoeksrechter. Een eerste paragraaf bespreekt de Nationale ombudsman en een tweede paragraaf geeft de advocatuur weer.

5.4.1. De ombudsman

België beschikt op diverse niveaus over ombudsmannen (federaal, gewestelijk, gemeentelijk). Omdat de Federale Ombudsman geen toezicht houdt op politie en Justitie, komt deze instantie slechts kort aan bod. De federale Ombudsman is een onafhankelijke en onpartijdige instelling⁴⁰⁴ die klachten onderzoekt over de werking en het optreden van federale administratieve overheden. Hij maakt geen deel uit van de federale administratie en onderzoekt klachten op onpartijdige wijze. De federale ombudsman Guido Herman zit tevens het netwerk van ombudsmannen voor. Hij is niet gebonden door instructies van andere overheden en benoemt zelf het personeel dat hem bijstaat in de uitvoering van hun ambt. De federale ombudsman kan en mag enkel klachten onderzoeken over *federale* administraties. Dit betekent dus geen klachten over gemeentelijke of provinciale diensten, noch over regionale of gemeenschapsinstellingen en evenmin over hoven en rechtbanken. De federale ombudsman behandelt *geen* klachten over *rechtbanken en politie*. Elk jaar maakt de federale Ombudsman een jaarverslag aan voor het Parlement. Dit bevat statistische gegevens, een analyse van de tijdens het werkjaar behandelde klachten en de aansluitende aanbevelingen.

⁴⁰² Art. 131 en art. 235bis §5 Wetboek van Strafvordering

⁴⁰³ Johan VANDE LANOTTE & YVES HAECK (2004), *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze commentaar*. Antwerpen, Intersentia

⁴⁰⁴ Wet van 22 maart 1995 tot instelling van de federale ombudsmannen

Wanneer de Kamer van volksvertegenwoordigers de federale Ombudsman gelast een onderzoek in te stellen naar de werking van een administratieve dienst dan resulteert dit in een onderzoeksverslag, omvattende de gedane vaststellingen en de aanbevelingen van de federale Ombudsman om de werking van de bedoelde dienst te verbeteren.

De federale Ombudsman heeft verschillende opdrachten:

- hij onderzoekt klachten over de federale administraties
- hij onderzoekt de werking van de federale administraties die de Kamer van volksvertegenwoordigers hem expliciet aanwijst
- hij legt de federale administraties en ook de Kamer van volksvertegenwoordigers aanbevelingen tot verbetering voor
- hij brengt hierover verslag uit aan het Parlement
- hij onderzoekt meldingen van veronderstelde integriteitschendingen binnen de federale administratieve overheid.

De ombudsman van de gemeenschappen⁴⁰⁵ en gewesten⁴⁰⁶ zijn voor dit onderzoek niet relevant, omdat ze niet bevoegd zijn om klachten over politie of Justitie af te handelen of in ontvangst te nemen.

Alleen bij de *stedelijke* ombudsmannen/vrouwen kan de bevolking terecht met klachten over de diensten van de stad, dus inclusief de lokale politie. deze klachten worden afgehandeld door middel van bemiddeling, of, afhankelijk van de aard van de feiten, overgemaakt aan het Comité P of de Algemene Inspectie, of de gerechtelijke overheid. Het staat iedere burgemeester vrij al dan niet een ombudsdienst in te stellen. Uit het verslag van de interviews blijkt (infra) dat slechts enkele grote en middelgrote steden een ombudsman/vrouw instelden.

5.4.2. De advocatuur

Net als in Nederland speelt ook de advocatuur een rol in het toezicht op zowel politie, Openbaar Ministerie als onderzoeksrechter. De interventiemogelijkheden zijn wel beperkt: *“Je roeit met de riemen die je hebt, in het kader van de verdediging van je cliënt daar gebruik van maken ... Kijken naar sancties die de wet voorschrijft: onontvankelijkheid strafvordering, de wering van bewijsstukken vragen”*. Maar ook buiten de procedures die kunnen worden uitgespeeld voor de feitenrechter, kunnen advocaten de verschillende instanties aanschrijven die een toezichtfunctie hebben, zoals het Comité P, of ook de korpschef: *“Er is het Comité P ... Advocaten hebben wel de ervaring om daar naar toe te stappen ... Indien het rechtstreekse gevolgen heeft voor de rechten van de verdediging, dan schrijf je wel de korpschef aan”* (respondent advocatuur België). In die optiek hebben advocaten de functie van doorgeefluik om de drempel naar deze instanties voor de burger te verlagen. Tegelijkertijd geeft de respondent aan dat de drempel ook niet te laag hoeft te zijn: *“Als je een instrument biedt om magistraten constant aan te vallen op hun beslissingen, dan kan je daar een doos van Pandora openen, magistraten gaan dan niets anders meer kunnen doen dan constant hun beslissingen verdedigen ... Er mag dus wel een drempel zijn”* (respondent advocatuur België).

De respondent waarschuwt er wel voor dat in tegenstelling tot andere instanties, advocaten ook een specifiek doel voor ogen hebben wanneer zij toezicht uitoefenen op het strafvorderlijk optreden: *“Je mag de specifieke rol van de advocaat niet uit het oog verliezen: het subjectief belang van de cliënt ... Ons toezicht is dus relatief. Dat mag je nooit uit het oog verliezen, ons belang is de verdediging van onze cliënt”* (respondent advocatuur België). Dit betekent dat het inroepen van mogelijke fouten in het

⁴⁰⁵ http://www.vlaamseombudsdienst.be/ombs/nl/dienst/de_ombudsdienst.html

⁴⁰⁶ <http://www.ombudsman.be/fr/ombudsman/card/mediateur-de-la-wallonie-et-de-la-federation-wallonie-bruxelles>

onderzoek niet zal gebeuren wanneer dit niet in het belang van de cliënt is, een belangrijke kanttekening en beperking van toezicht. Tegelijkertijd geeft ook de respondent aan dat de advocatuur een rol te spelen heeft in de verbetering van de verschillende processen. Alleen is er na het aanklaarten van mogelijke fouten weinig doorstroming over de acties om het proces te verbeteren, advocaten zien enkel de onmiddellijke acties van de feitenrechter, die bijvoorbeeld bewijs zal uitsluiten: *“Waar je niets van hoort, is hoe het zit met de mensen die een fout hebben gemaakt. Worden die dan op de vingers getikt? Je hebt daar verder geen idee van”* (respondent advocatuur België). Dit wordt als een gemis ervaren, een grotere doorstroming van informatie zou voor alle betrokkenen resulteren in een grotere bereidheid om problemen aan te kaarten. Dit gaat verder dan het willen bestraffen van partijen die in de fout zijn gegaan: *“De vraag is welke lessen er getrokken worden? ... Daar moet over nagedacht worden ... Het belangrijkste is hoe grijp je in dat het niet meer opnieuw zal gebeuren. En daar horen we te weinig van”* (respondent advocatuur België).

5.5. Conclusies

5.5.1. De drie modaliteiten

België kent net zoals Nederland verschillende vormen van zowel interne als externe toezicht op de werking van politie en Openbaar Ministerie. Echter, op twee belangrijke punten wijken de twee landen zeer significant van elkaar af. Het eerste is het bestaan van het Comité P, een orgaan dat rechtstreeks afhangt van het Parlement, en verantwoordelijk is voor verregaand toezicht op de politiediensten, inclusief onderzoekdaden voor individuele vervolgingen van politieagenten (onder leiding van het Openbaar Ministerie). Deze instantie kent een grote personeelsbezetting. Het tweede is de figuur van de onderzoeksrechter, die niet kan vergeleken worden met de rechter-commissaris zoals die in Nederland bestaat. Gezien de onderzoeksrechter zelf leiding heeft over een onderzoek, werden toezichtmechanismen specifiek voor deze instantie noodzakelijk. Deze vertonen wel parallellen aan de mechanismen uitgewerkt voor het Openbaar Ministerie, maar blijken tegelijkertijd op verschillende vlakken stringenter. Dit is logisch gezien het feit dat een onderzoeksrechter meer ingrijpende opsporingsmaatregelen kan nemen. Hier kan wel weer een vergelijking gemaakt worden met Nederland, waar het Openbaar Ministerie ook onder meer uitgebreid toezicht staat wanneer bepaalde opsporingsmaatregelen, met een grotere impact op de beklaagde, gebruikt worden. In beide landen blijkt dus dat, logischerwijze, meer uitgebreide bevoegdheden leiden tot een grotere mate van toezicht. Nog een voorbeeld daarvan is het toezicht op het Belgische Openbaar Ministerie bij het gebruik van bijzondere opsporingsmethoden (BOM).

Zoals hoofdstuk twee aangaf moet toezicht de volgende drie aspecten bevatten: een adequate verzameling van informatie, een evaluatie ervan, en een effectieve interventiemogelijkheid. Net zoals in Nederland kan gesteld worden dat in België alle vormen van toezicht op zowel politie als Openbaar Ministerie de mogelijkheid hebben om *informatie* te verzamelen. Deze informatieverzameling lijkt het sterkst te zijn bij de politie, meer bepaald door de rol van het Comité P. De toezicht instanties op zowel Openbaar Ministerie als onderzoeksrechter lijken meer afhankelijk te zijn van informatie verkregen vanwege deze actoren.

Net zoals in Nederland *evalueren* ook alle toezichthouders zelf de informatie die zij zelf vergaren of verkregen hebben. Het laatste aspect, de *interventiemogelijkheden*, vertonen echter grote verschillen in beide landen, waarbij sommige instanties de interventiemogelijkheid van ‘sancties toekennen’ hebben en anderen niet. Zo heeft de Algemene Inspectie van de Federale en de lokale politie geen eigen interventiemogelijkheden en sanctiemogelijkheden naar politieagenten toe, maar adviseren zij het bevoegd gezag. De Hoge Raad voor de Justitie kent ook geen eigen sanctioneringsmogelijkheden naar Openbaar Ministerie en onderzoeksrechters. Ook het Comité P heeft in principe niet de mogelijkheid om sanctionerend op te treden, maar speelt wel een belangrijke rol in het onderzoek naar politieagenten, en is in die zin ondersteunend voor het Openbaar Ministerie en de rechterlijke

macht om agenten die plichtsverzuim plegen of strafrechtelijk over de schreef gaan, te vervolgen en te bestraffen. Ook de tuchtoverheden hebben baat bij het onderzoek gevoerd door het Comité P, aan wie het Comité adviezen uitbrengt.

De gelimiteerde interventiemogelijkheden (waarbinnen ook de sanctie zich situeert) door toezichthoudende actoren op het optreden van politie kan gecontrasteerd worden aan de toezichthoudende actoren op het Openbaar Ministerie en de onderzoeksrechter, meer specifiek de raadkamer en de kamer van inbeschuldigingstelling. In verschillende instanties is hierboven beschreven hoe deze actoren *wel* interventiemacht hebben, omdat zij in staat zijn om de handelingen van zowel Openbaar Ministerie als onderzoeksrechter ongedaan te maken.

4.5.2. Voorwaarden voor goed toezicht

In een afsluitend hoofdstuk wordt per actor besproken of de voorwaarden voor toezicht vervuld werden. Een meer algemeen beeld toont dat de interne toezichtmogelijkheden niet voldoen aan de gestelde voorwaarden, zeker wat betreft de kleinere tuchtsancties. Deze zijn niet openbaar, en ontsnappen aan een mogelijke controle door de rechter. Zwaardere tuchtsancties hebben een grotere mate van onafhankelijke controle, zeker bij het Openbaar Ministerie. De problematiek van de gebrekkige openbaarheid blijft echter ook daar bestaan.

De toezichtmogelijkheden extern aan de actoren hebben veel grotere mate van conformiteit aan de gestelde voorwaarden. Het Comité P heeft een schriftelijke en transparante procedure, en toezicht door de feitenrechter zet zich in het algemeen over alle actoren heen door. Dit toezicht is de laatste jaren wel wat uitgehold in verband met vormverzuim, dit door eerst het Antigoon arrest en daarna de Antigoon wetgeving. In de zoektocht naar werkbaarheid van de processen mag er niet voorbij worden gegaan aan de preventieve werking die bestraffing van vormverzuim kan hebben op de actoren verantwoordelijk voor strafvorderlijk overheidsoptreden.

De grote uitzondering op zowel transparantie als rechterlijke toets is de minnelijke schikking, waarbij het Openbaar Ministerie een quasi-alleenrecht leek te hebben op de beslissing om al dan niet zo een schikking aan te bieden, en om te onderhanden met de verdachte. De tussenkomst van een advocaat is daarbij geen voldoende waarborg: de advocaat speelt slechts een partiële toezichtrol, gezien het belang van de cliënt voorop staat. Hoewel het arrest van het Grondwettelijk Hof niet tot doel had om alle minnelijke schikkingen te blokkeren, is dit de facto wel gebeurd, en wat betreft het toezicht op het Openbaar Ministerie kan deze (voorlopige) stopzetting enkel toegejuicht worden. Indien inderdaad een rechterlijke toets wordt toegevoegd aan de minnelijke schikking, één die verder gaat dan een marginale toetsing, dan zou ook de transparantie van deze procedure fors verbeterd worden.

Hoofdstuk 6: Verslag van het Rondetafelgesprek

Tijdens de Ronde Tafel werden een aantal stellingen naar voor geschoven door de onderzoekers. De aanwezigen konden hier eerst op stemmen, dan op reageren, waarna een tweede stemronde plaats vond. Hieronder een overzicht per stelling. Quotes worden gelinkt aan deelnemers door hun nationaliteit en door de functie die zij uitoefenen. Indien verschillende personen dezelfde functie uitoefenen, werd hier verder geen onderscheid meer in gemaakt.

6.1 Een oordeel van de zittingsrechter over de toelaatbaarheid van bewijs biedt *voldoende waarborgen* dat politie en OM secuur omgaan met de bewijsverzameling, zeker gezien de mogelijkheid tot hoger beroep.

De aanwezige deelnemers waren het unaniem oneens met deze stelling, en deze mening werd behouden bij de tweede stemronde. Zowel Nederlandse als Belgische aanwezigen waren het erover eens dat er voorafgaande aan de fase van de zittingsrechter reeds oordelen moeten geveld over de toelaatbaarheid van sommige bewijsstukken. Een Belgische deelnemer stelde: *‘Bij een gerechtelijk onderzoek gebeurt controle door de onderzoeksrechter, hij wordt op zijn beurt door de Kamer van Inbeschuldigingstelling en de Raadkamer gecontroleerd. Controle gebeurt dus niet alleen door zittingsrechter, maar dus ook en vooral in het vooronderzoek’* (Deelnemer politie België). Daaraan werd toegevoegd door een Nederlandse deelnemer: *‘Door iedereen die iets te maken heeft met het strafrechtsproces moet er secuur omgegaan worden met bewijsverzameling. Dat moet bijna geïnstitutionaliseerd zijn’* (deelnemer Nederlandse advocatuur). Tijdens de discussie werd het gezegde “Als het kalf verdronken is, dan dempt men de put” gebruikt om aan te duiden dat de fase van de zittingsrechter te laat komt om als enige de toelaatbaarheid van bewijs te waarderen: *‘Het is misschien beter om het kalf niet te laten verdrinken en dus eerder en onmiddellijk op te treden, wanneer men vaststelt dat men een verkeerde handeling stelt ... De controle wordt niet alleen door de zittingsrechter gevoerd, dat is één aspect, maar het is zoveel complexer dan dat’* (deelnemer staande magistratuur België).

Tijdens de discussie werd wel een pijnpunt aangeduid door een Nederlandse deelnemer: ‘In Nederland wordt er te weinig teruggekoppeld naar de verbalisant als er fouten optreden. De meeste verbalisanten horen niks meer van de zaak nadat ze die doorgeven aan het parket’ (deelnemer advocatuur Nederland). Dit lijkt in België meer te gebeuren, hoewel er sprake is van een gewoonte, niet van een geïnstitutionaliseerde praktijk: ‘Wij hebben een niet-geïnstitutioniseerd gebruik waar we vonnissen terugkoppelen aan de verbalisanten, dit gebeurt door de onderzoeksrechters ... Ook intern in het Openbaar Ministerie gebeurt dit. Vroeger was er geen enkele feedback, op dit vlak is er op dit moment veel vooruitgang gebeurd’ (deelnemer staande magistratuur België).

6.2 Er zijn te veel toezichtsorganen. Zij rijden elkaar in de wielen en niemand voelt zich écht verantwoordelijk voor goed toezicht.

In de eerste stemronde waren de meningen verdeeld tussen de deelnemers. Bij de tweede stemronde waren minder deelnemers overtuigd dat er een overvloed was van toezichtsorganen. Het belang van toezicht, en van een grote mate van toezicht, werd algemeen onderschreven: *‘Als je de krant leest, dan zie je dat er nog genoeg procedurefouten aanwezig zijn die ophef maken ... Er zouden zo weinig mogelijk fouten doorgelaten mogen worden, als er dan toch iets door gaat, dan is het erg’* (deelnemer staande magistratuur België).

Tijdens het gesprek werd het duidelijk dat geen van de deelnemers op zich voorstander was van het verminderen van het toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden, maar dat er wel nood was aan een rationalisering van het toezichtlandschap: *‘Ik vind niet dat er te veel toezichtsorganen zijn. Ik ben het vooral eens met de stelling dat ze mekaar in de wielen rijden en dat niemand zich verantwoordelijk*

voelt' (deelnemer academische wereld België); *'Volgens mij wordt veel toezicht herhaald, maar er zijn ook sommige zaken waar te weinig toezicht op is. Er zou dus meer structuur moeten zijn in het organiseren van toezicht'* (deelnemer politie België). Een optie die daarbij naar voor werd geschoven, bestond in de creatie van overkoepelende organen, die de link kunnen vormen tussen verschillende structuren: *'Volgens mij zijn er eerder te weinig overkoepelende toezichtsorganen. Er worden keuzes en beslissingen gemaakt waar nauwelijks toezicht op gehouden wordt. Bij het Openbaar Ministerie zijn er wel de reflectiekamers die eigenlijk moeten toezien op ingewikkelde zaken, maar die functioneren niet als kritisch toetsende kamers'* (deelnemer academische wereld Nederland)

Een andere problematiek die als dwingender werd gezien dan de hoeveelheid toezichtsorganen, bestond uit de werkdruk: *'... we zijn professioneel genoeg dat we ons allemaal verantwoordelijkheid voelen, maar in welke mate heb je de gelegenheid om die verantwoordelijkheid uit te oefenen? Want op een zittingsdag zijn er soms 30 zaken, dit is soms veel te veel voor de officieren van justitie. Een factor als werkdruk zorgt ervoor dat we de verantwoordelijkheid niet kunnen nemen, ook al willen we die wel nemen'* (deelnemer advocatuur Nederland).

Door de Belgische deelnemers werd wel ingegaan op een situatie in België die door sommigen werd gezien als een voorbeeld van te veel toezichtsorganen. Echter, de problematiek daar lag dan niet in dat de organen zich niet verantwoordelijk voelden voor het toezicht, maar dat de looptijd van onderzoeken door het noodzakelijk uitvoeren van de verschillende toezichtprocedures te lang uitliep: *'We hebben de gerechtelijke onderzoeken met een onderzoeksrechter, dit slaat op een 6 à 7 procent. Hier hebben we een beetje te veel controlemechanismen, waardoor er wat problemen zijn met de redelijke termijn'* (deelnemer staande magistratuur België).

Tenslotte werd teruggekomen op de terugkoppeling van fouten naar de verbalisant, meer bepaald rond mogelijkheden die er zijn door het slachtoffer zelf. In Nederland is deze mogelijkheid er, maar blijkt het onduidelijk hoe het slachtoffer precies financieel kan vergoed worden: *'Je kan een klacht neerleggen bij de politie en het Openbaar Ministerie, en daarnaast ook bij het college PG, daarnaast kan je ook bij de civiele rechter verhaal gaan halen. Waar moet je als burger nu eigenlijk terecht om schade te verhalen? Dat is in Nederland volkomen onduidelijk'* (deelnemer advocatuur Nederland). Dit is derhalve een extra mogelijkheid om het toezicht op te starten, die verder ontwikkeld kan worden.

6.3 In België wordt de individuele politieagent "dood gecontroleerd", waardoor elke eigen creativiteit bij opsporing verdwijnt. In Nederland wordt de politie nagenoeg niet gesanctioneerd als ze strafvorderlijk over de schreef gaat.

Gezien deze stelling uit twee delen bestaat, werd door de moderator gevraagd om enkel rekening te houden met de tweede stelling, met betrekking tot Nederland. Bovendien werd een discrepantie opgemerkt tussen de stelling in België, die het heeft over controle, en die van Nederland, die het heeft over sanctionering. Het merendeel van de deelnemers was het eens met deze stelling, zowel bij de eerste stemming als bij de herstemming.

De discussie laat echter zien dat er genuanceerd moet worden. Er was onenigheid over het jaarlijks aantal ontslagen bij de Nederlandse politie op basis van strafvorderlijke sancties, maar het zou niet om geringe aantallen gaan. In België is het wel zo dat er twee parallelle circuits zijn, die de sanctioneringsmogelijkheden vergroten: strafrechtelijk en tuchtrechtelijk. In Nederland staat enkel de strafrechtelijke mogelijkheid open. Toch betekent dit niet noodzakelijk een grotere mate van toezicht: *'Ik heb eens een jaar lang vonnissen en arresten bekeken waarbij politieagenten een strafrechtelijke veroordeling kregen. Het merendeel daarvan kreeg de opschorting, zij kregen dus een lichte sanctionering. Je ziet vaak dat de tuchtrechtbank niet zwaar sanctioneert, omdat er al een strafrechtelijke veroordeling is en vice versa ... Dikwijls verwijzen beide routes naar mekaar, zodat de politieagent er licht van af komt'* (deelnemer staande magistratuur België). Hoewel het invoeren van

een tuchtrechtsysteem gelijkaardig aan het Belgische niet onmiddellijk als een optie naar voor werd geschoven, werd wel aangeraden om tuchtrechtelijke sancties te introduceren in Nederland.

6.4 Toezicht “van boven” en “van buiten” heeft altijd maar beperkt effect. Veel effectiever is een vorm van *intercollegiaal* toezicht: politie-mensen moeten elkaar beoordelen, officieren / procureurs idem dito, rechters net zo. Dat moet dan wel wettelijk worden voorgeschreven.

Initieel was het merendeel van de deelnemers het oneens met deze stelling, maar bij de herstemming was het beeld meer evenredig verdeeld. De deelnemers waren geen van allen tegenstanders van intercollegiaal toezicht, maar sommigen struikelden over het wettelijk voorschrijven van dit soort toezicht, en zagen het eerder als iets dat van onderuit moest komen, als een waarde van de organisatie zelf: *‘Het principe van intercollegiaal toezicht is wel sterk, maar het moet wel werken, hoe krijg je zoiets werkbaar zodat iedereen zijn best doet om het scherp te houden? Ik geloof niet dat een wettelijk kader zou bijdragen aan de effectiviteit’* (deelnemer academische wereld Nederland). Wel werd naar voor geschoven om dit soort controle binnen de organisatie te promoten, eerder dan verplicht te stellen: *‘Het lijkt een beetje op de discussie over de rol van de hulpofficier. Vroeger was de hulpofficier kwaliteitscontroleur, dit is hij niet meer. Je kan de vraag stellen of je deze functie in de interne organisatie niet opnieuw moet invoeren? Je moet de hiërarchie natuurlijk behouden’* (deelnemer staande magistratuur Nederland).

Ook het beperkte effect van toezicht van buitenaf werd door verschillende aanwezigen in twijfel getrokken: *‘Ik wil nog even wijzen op het belang van externe controle. In de politiezone Gent had men een lokale bijzondere eenheid gecreëerd, daar traden wat problemen bij op en door het klagen bij het Comité P is het proces in gang gezet, zonder dit orgaan zou het veel langer geduurd hebben’* (deelnemer staande magistratuur België); *‘Daarenboven zit je bij politie eigenlijk met een dubbele rol. Je hebt sturing binnen het eigen korps, de hiërarchie. Maar het beleid kan ook verkeerd zijn. Je hoeft niet noodzakelijk een fout te hebben binnen het korps. Als het beleid verkeerd is dan kan je enkel van buitenaf controle voeren’* (deelnemer academische wereld België).

Tenslotte werd door sommige deelnemers aangegeven dat er mogelijk een opdeling moet worden gemaakt wanneer interne controle wel mogelijk is, en wanneer niet. Zo werd interne controle bij de politie door sommigen betwijfeld: *‘Ik geloof niet dat dat op politieniveau kan werken ... Als een korps door een ander korps gecontroleerd wordt, dan is het nog steeds dezelfde overkoepelende structuur. De slager keurt zijn eigen vlees ... Een Officier van Justitie en een rechter kunnen meer omgaan met discretionaire bevoegdheid. Een politieagent heeft daar minder opleiding voor gekregen om zich vrij genoeg te voelen om met deze bevoegdheid om te gaan. Als er veranderingen op beleidsniveau of hoger niveau worden doorgevoerd, duurt dat zo veel maanden langer voor het wordt toegepast en doorgesijpeld naar politie’* (deelnemer advocatuur Nederland). Ook de grootte van de organisatie laat soms meer of minder ruimte voor interne controle: *‘Er is natuurlijk ook een ander probleem, al de verschillende korpsen en zones verschillen qua omvang. In een kleine entiteit is intercollegiale toetsing misschien mogelijk, in grotere entiteiten is dit moeilijker, daar moet er georganiseerde controle zijn’* (deelnemer staande magistratuur België).

Binnen de discussie rond interne controle kwam ook de controle op het verloop van het onderzoek door de onderzoeksrechter in België ter sprake, en het feit dat het slachtoffer aan de onderzoeksrechter kan vragen om bepaalde onderzoekshandelingen uit te voeren. Dat werd in de discussie door één deelnemer als een gemis gezien: *‘Wat ik hier mis is de burger. Ik vind het prima dat intercollegiale toetsing gebeurt, maar de toetsbare burger die kom ik nergens tegen’* (deelnemer academische wereld België). Er werd echter op gewezen dat ook in Nederland op zich een gelijkaardig mechanisme bestond, maar dat dit mechanisme weinig tot niet gebruikt werd: *‘In Nederland is er de mogelijkheid voor de rechter-commissaris om de voortgang van het opsporingsonderzoek te*

controleren, dat kan ook op verzoek van verdediging. Niemand kent die mogelijkheid en niemand gebruikt die ook' (deelnemer Nederlandse advocatuur).

6.5 De rechter-commissaris is om een oordeel te vormen over het toelaten van bepaalde opsporingsmethoden, te afhankelijk van informatie van politie en OM om objectief een oordeel te vormen. Hierdoor wordt de effectiviteit van het toezicht door de rechter-commissaris belemmerd.

De eerste stemronde liet zien dat de deelnemers sterk verdeeld waren over deze stelling, wat niet werd weggenomen door de daaropvolgende discussie. Wel waren uiteindelijk iets minder deelnemers het eens met deze stelling dan oneens. Een Belgische deelnemer merkte wel op dat deze stelling eigenlijk enkel kon beantwoord worden door diegenen die voldoende bekend waren met de juiste positie van de rechter-commissaris: *'Deze problematiek kennen wij niet. In België kan de onderzoeksrechter de politie wel vorderen. Ik ben het dus niet eens of oneens'* (deelnemer staande magistratuur België). Een Nederlandse deelnemer merkte dan weer op dat juridisch gezien de rechter-commissaris geen toezichtrol heeft (deelnemer staande magistratuur Nederland). Dit moet echter gezien worden in het kader van de definitie van toezicht die in dit onderzoek naar voor werd geschoven. De rol van de rechter-commissaris past wel binnen deze definitie, zelfs als dit zuiver juridisch niet zo bekeken wordt.

De verschillen tussen de onderzoeksrechter in België en de rechter-commissaris in Nederland kwamen uitgebreid ter sprake: *'Of je hebt een onderzoeksrechter die een actieve onderzoekrol heeft, hij is leider van het onderzoek, of je hebt de situatie van in Nederland, de rechter-commissaris wordt enkel aangewend als je hem nodig hebt'* (deelnemer advocatuur Nederland); *'Wij moeten in België zeer uitgebreid motiveren, dit verschilt wel met de Nederlandse situatie ... Het voordeel van een onderzoeksrechter en een leider van het onderzoek is dat wij het overzicht behouden'* (deelnemer staande magistratuur België). Er werd dan ook geopperd om de rol van de rechter-commissaris uit te breiden: *'Ik vind dat de rechter-commissaris te afhankelijk is geworden van de Officier van Justitie. In Nederland is er bijvoorbeeld zeer veel telefoontap, er is daar veel te weinig toetsing op. Ik wil dat de rechter-commissaris zijn rol daarin veel meer vastpakt. Hij moet genoeg informatie hebben om zijn toestemming te geven om bepaalde onderzoekshandelingen te bevelen'* (deelnemer advocatuur Nederland). Veel animo om de onderzoeksrechter te herintroduceren was er echter niet, de discussie is daarbij sterker terug te vinden bij de Belgische deelnemers: *'Een onderzoeksrechter die zelf het onderzoek leidt, is minder afhankelijk van de informatie van de politie, er zijn natuurlijk ook andere argumenten'* (deelnemer academische wereld België); *'Ik vind dat we meer naar een verbeterd model van een rechter-commissaris moeten gaan. Dat zit wel in de pipeline in het Belgisch systeem. Maar we moeten niet te veel voorlopen en naar tussenoplossingen zoeken'* (deelnemer politie België).

Hoewel de stelling zelf voor verdeeldheid zorgde, kon de meerderheid zich wel vinden in de volgende uitspraak: *'In Nederland hebben we dezelfde discussie gehad. Ik heb gemerkt dat die keuze weinig uitmaakt. Het hangt vooral af van de cultuur en capaciteit'* (deelnemer Nederlandse advocatuur). Dit duidt aan dat de huidige mogelijkheden van de rechter-commissaris nog niet optimaal gebruikt worden, en dat er dus binnen de huidige structuur ruimte is om de positie van de rechter-commissaris te versterken, door de mogelijkheid tot ingrijpen ook effectief te gebruiken. Het meer expliciet toebedelen van een toezichtrol voor de rechter-commissaris kan hier een goede stap zijn.

6.6 De media zijn onmisbaar als toezichthouder op strafvorderlijk kwalijke praktijken, maar hebben netto geen positieve invloed op de kwaliteit van de strafrechtspleging.

Reeds bij de eerste stemronde kon een meerderheid zich niet vinden in deze stelling, wat nog versterkt werd bij de herstemming op het einde van de discussie. Opvallend was wel dat sommige deelnemers de media niet zagen als een echte toezichthouder, en daardoor het oneens waren met het eerste deel van de stelling, terwijl anderen net benadrukten dat de media ook een positieve invloed heeft gehad

op de kwaliteit van de strafrechtpleging. Zo stelde één deelnemer: *'Ik ben het er niet mee eens, als we media nodig hebben als toezichthouder, dan gaan we toch de verkeerde kant uit, dit is niet hun taak'* (deelnemer staande magistratuur België). Het argument dat de media de klankkast is van de transparantie kon niet overtuigen: *'Die transparantie kan zeer gekleurd zijn, sommige media willen in een bepaalde richting gaan die eigenlijk niet overeenstemt met de werkelijkheid. Dat is volgens mij de valkuil'* (deelnemer staande magistratuur België).

Tegelijkertijd werd er positief gereageerd op de aandacht die nu gegeven wordt aan het juridisch apparaat: *'In Nederland gaan meer en meer mensen zittingen volgen. Wat mij opvalt is dat er vroeger nooit iemand zat op die zittingen, nu dat er getweet wordt over zittingen en dergelijke, daardoor vergroot ook de publieke interesse. Dit gaat natuurlijk vooral over de eindfase, daar ben ik voor'* (deelnemer advocatuur Nederland). Het besef leefde wel bij de deelnemers dat deze aandacht ook misbruikt kan worden. Zo kan de berichtgeving met een te grote snelheid op gang komen: *'Ik heb ooit eens een zaak gehad van een dodelijk verkeersongeval, waarbij ik een telefoon kreeg van een politieagent. Ik vroeg hem waar ik ter plekke moest gaan en hij zei: als u nu het journaal openzet, dan weet u waar u moet zijn'* (deelnemer staande magistratuur België). Ook de sensatiezucht van (sommige) media werd op de korrel genomen: *'Het is inderdaad moeilijker, ook als jurist. Te veel advocaten denken ten glorie van zichzelf en willen niet die openbaarheid zoeken. Het is de sensatie van de media die ik graag kwijt zou willen'* (deelnemer advocatuur Nederland); *'Bij sommige zaken die in de media komen en die ik behandeld heb, vraag ik mij af of het wel over dezelfde zaken gaat'* (deelnemer staande magistratuur België).

Tenslotte werden er vragen gesteld met de rol die berichtgeving kan hebben op het verloop van een proces. Deze invloed werd niet positief ervaren: *'MediabERICHTGEVING kan een strafrechtelijke zaak onder druk zetten, omdat er contaminatie plaatsvindt. Er worden soms onwaarheden gezegd over verdachten'* (deelnemer advocatuur Nederland); *'Een aantal jaren geleden werd er valsheid in geschriften gepleegd door onderzoeksrechters, maar omdat zij door de media zo door het slijk zijn gehaald, hebben ze een opschorting gekregen. De rechter heeft dus rekening gehouden met de media'* (deelnemer staande magistratuur België). De deelnemers beseften dat bepaalde berichtgeving ook in het algemeen het vertrouwen in strafvorderlijk optreden kan verlagen, wat niet de rol is van een toezichthouder, en de kwaliteit van het overheidsoptreden zelfs zou kunnen verlagen: *'Onlangs kwam er bijvoorbeeld in de media dat veel parkeerboetes niet geïnd worden, dit geeft een beeld van straffeloosheid en dat is volgens mij wel een negatieve invloed'* (deelnemer staande magistratuur België); *'Een actueel voorbeeld: de Franse pers zegt dat de Vlaamse politie heeft gefaald in het oppakken van terroristen. Het gevolg daarvan is dat er voor elke informatie er nu een proces-verbaal wordt opgemaakt. We verzuipen in de terroristische informatie'* (deelnemer politie België).

De discussie liet wel een breuklijn zien tussen de Belgische en de Nederlandse deelnemers. De Nederlandse deelnemers stonden in het algemeen positiever tegenover de media als toezichthouder, terwijl de Belgische deelnemers toch meer terughoudendheid voor de dag legden.

6.7 Rechtspsychologisch onderzoek heeft de facto meer bijgedragen aan toezicht op kwalijke praktijken dan alle toezicht binnen de strafrechtketen zelf.

Bijna geen enkele deelnemer was het eens met deze stelling, wat constant bleef bij het opnieuw stemmen. Zelfs de enige deelnemer die wel akkoord was met de stelling, moest toegeven dat hij twijfels had: *'Het rechtspsychologisch onderzoek is essentieel, maar of het in de werkelijkheid meer bijgedragen heeft aan toezicht dat weet ik niet. Het heeft de magistratuur wel meer bewust gemaakt van de valkuilen die er bestaan. Het is geen vorm van toezicht, maar heeft een positief effect op de kwaliteit'* (deelnemer academische wereld België). De andere deelnemers waren het ook grotendeels eens met dit idee: het is een essentiële vorm van toezicht, maar het overheerst het andere toezicht niet. Zeker in combinatie met het effect van de media, kan het resultaat positief zijn: *'Ik vind de*

combinatie rechtspsychologisch onderzoek en de media een belangrijk fenomeen. Rechtspsychologen zijn natuurlijk veel in de media gekomen ... Bijvoorbeeld bij de Schiedammer parkmoord bleek dat de rechtspsycholoog die onderzoek had gevoerd, achteraf gelijk had (deelnemer academische wereld Nederland).

Het rechtspsychologisch onderzoek werd in Nederland wel als meer aanwezig bestempeld, dit gerelateerd aan het bestaan van het WODC, gezien een gelijkaardige structuur niet bekend is in België: *'Er is inderdaad een groot verschil tussen België en Nederland. Het heeft ook veel te maken met de ontvankelijkheid van rechtspsychologisch onderzoek'* (deelnemer academische wereld België). Op dat vlak is het België dat lessen kan trekken uit het Nederlandse voorbeeld.

6.8 De rechtswetenschap moet zich schamen dat het rechtsbedrijf haar bijdrage niet als toezicht ervaart.

Initieel waren de meningen evenredig verdeeld over deze stelling, maar na de discussie kon een groot deel van de deelnemers zich niet meer akkoord verklaren met deze stelling. Vooral het idee dat de rechtswetenschap zich moest schamen, werd niet aanvaard: *'Ik vind niet dat ze zich moeten schamen, ik zou de rechtswetenschap meegeven dat ze het onderzoek meer toepasbaar moeten maken, ook in strafzaken. Ik heb meer aan het rechtspsychologisch onderzoek gehad dat ons wijs heeft gemaakt in de valkuilen, maar het puur theoretisch onderzoek, dat kan ik moeilijk gebruiken'* (deelnemer advocatuur Nederland). Er werd geopperd dat het rechtsbedrijf mogelijk enkel kennis verdeelt en uitwisselt met het rechtsbedrijf, maar dat idee werd verworpen, en de toezichtfunctie van de academische wereld werd wel reëel geacht: *'Ik denk dat rechtswetenschap wel informeel toezichthouder is. Ik kan zaken aanhalen die vorm van onderzoek zijn geweest en die geleid hebben tot wetswijzigingen en dergelijke'* (deelnemer academische wereld Nederland).

Wat werd beoordeeld als de grootste hindernis voor het meer uitgebreid toepassen van toezicht door de academische wereld, was de afstand die er meer en meer bestaat tussen theorie en praktijk: *'Vroeger stonden praktijk en theorie dicht bij mekaar, ik kom uit te tijd dat magistraten les gaven. Nu is er een grotere scheidingslijn gekomen tussen praktijk en wetenschap. Dat speelt een grote invloed op de werking. Je krijgt bijna geen praktijkmensen en wetenschap meer samen'* (deelnemer politie België); *'De rechtswetenschap wordt meer gebruikt als inspiratie, de rol is moeilijker geworden, want er is momenteel een grotere afstand tussen theorie en praktijk. Onze rijpere generatie heeft meer contact met de praktijk, dan de jongere onderzoekers'* (deelnemer academische wereld België). De verantwoordelijkheid hiervoor werd wel bij de academische wereld gelegd, hoewel er ook begrip naar boven kwam gezien de meer prestatiegerichte cultuur die de academische wereld heeft ontwikkeld. Maar die cultuur vermindert de contacten tussen de academische wereld en de praktijkmensen, wat algemeen als een situatie werd gezien die op één of andere manier moet geremedieerd worden.

6.9. Aanbevelingen

Er kunnen een aantal aanbevelingen geformuleerd worden die uit het Rondetafelgesprek zijn gekomen. Het gaat hier niet om aanbevelingen door de onderzoekers geformuleerd, maar om adviezen die breed gedragen werden door de deelnemers aan de Ronde Tafel zelf. Deze zijn niet gelijk aan de aanbevelingen die kunnen gekoppeld worden aan de conclusies van dit onderzoek. De deelnemers van de Ronde Tafel moeten gezien worden als de auteurs van onderstaande adviezen:

- Er is meer feedback nodig naar partijen toe die een mogelijke fout aankaarten. Indien deze partijen ook op de hoogte worden gebracht van de gevolgen van hun actie, ook op een langere termijn, zullen zij zich meer betrokken voelen bij toezicht.
- Het verkrijgen van een schadevergoeding voor fouten die gemaakt zijn in een onderzoek, kan leiden tot een grotere rapportage van deze fouten door belanghebbenden die schade hebben

opgelopen. Deze mogelijkheid is er reeds in Nederland, maar de procedures zijn niet duidelijk, wat blijkt uit de lage bekendheid van deze mogelijkheid.

- Het Nederlandse tuchtrecht naar politie en Openbaar Ministerie is niet voldoende ontwikkeld. Het model hoe het verder moet ontwikkeld worden hoeft daarvoor niet het Belgische tuchtrecht te zijn, dat mogelijk niet eenvoudig te transplanteren is naar het Nederlandse model.
- De rechter-commissaris heeft in Nederland mogelijkheden om controle uit te oefenen op lopende onderzoeken, maar gebruikt deze mogelijkheid weinig. Er moet gekeken worden of dit te maken heeft met een gebrek aan bekendheid/expertise (cultuur) met deze bevoegdheid, of mogelijk met een capaciteitsprobleem. Deze controle kan een meerwaarde betekenen voor de kwaliteit van lopende onderzoeken.
- De academische wereld moet meer aandacht geven aan de praktijk van strafvorderlijk optreden. Gegevens vanuit de strafrechtelijke keten moeten op een meer eenvoudige wijze worden ontsloten voor de wetenschappelijke wereld. Daarbij moet ook in eigen boezem gekeken worden: jonge onderzoekers moeten de mogelijkheid krijgen meer te connecteren met praktijkmensen, zelfs al geeft dit niet onmiddellijk uitzicht op presentaties in peer-reviewed journals.

Hoofdstuk 7: Analyse

In dit hoofdstuk wordt op beknopte wijze een analyse geboden van de onderzoeksresultaten. In een eerste paragraaf worden de meest markante resultaten voor Nederland op een rij gezet. Een tweede paragraaf bespreekt de meest opvallende onderzoeksresultaten in België. Na deze afzonderlijke analyses wordt in een derde en afsluitende paragraaf de analyse gepresenteerd van de meest markante verschillen en gelijkenissen tussen de beide onderzochte landen.

7.1. Markante onderzoeksresultaten voor Nederland

7.1.1. Analyse naar de drie modaliteiten

In eerste instantie wordt inzicht gegeven in de drie modaliteiten beschreven in hoofdstuk twee (Holtslag, 1998) voor de toezichthoudende diensten die in dit rapport werden geanalyseerd. De competenties “informatie – beoordeling (evaluatie) – interventie” moeten, zoals geschetst, samen aanwezig zijn om van toezicht te kunnen spreken. Teneinde de analyse samen te vatten voor alle bestudeerde diensten, werd een overzichtstabel (5) aangemaakt. In onderstaande tabel (5) wordt voor elke toezichthoudende dienst die in dit rapport werd geanalyseerd aangeduid (met een kruisje) over welk van de drie modaliteiten de dienst beschikt. In eerste instantie worden de toezichthoudende diensten opgesomd die op politie toezicht houden en in tweede instantie deze die op het Openbaar Ministerie toezicht houden.

Tabel 5: Overzicht vormen van toezicht in Nederland naar modaliteit

		Verzamelen van informatie	Beoordeling/ Evaluatie	Interventie
Politie	Politie (intern hiërarchisch door korpselectieiding)	X	X	X
	Rijksrecherche	X	X	/
	Nationale afdeling korpselectieontrol	X	X	/
	Bureau Interne Onderzoeken	X	X	/
	Bureau VIK	X	X	/
	Onderzoeksraad voor Veiligheid	X	X	/
	Inspectie OOV	X	X	/
	Inspectie Veiligheid en Justitie	X	X	X
	Onafhankelijke klachtencommissie	X	X	/
	Openbaar Ministerie	X	X	X
	Zittingsrechter	X	X	X
	Nationale ombudsman	X	X	/
	Advocatuur	X	X	/
Openbaar Ministerie	Openbaar Ministerie (hiërarchisch)	X	X	X
	Rechter-commissaris	X	X	X
	Procureur-generaal bij de Hoge Raad	X	X	/
	Zittingsrechter	X	X	X
	Nationale ombudsman	X	X	/
	Advocatuur	X	X	/

Het valt direct uit deze tabel af te lezen dat slechts vier van de toezichthoudende diensten op politie over alle drie de genoemde modaliteiten (kerncompetenties) beschikken en dus volwaardige toezichthouders kunnen worden genoemd. Het zijn de diensten in het vet: de rijksrecherche, interne korpshiërarchie, de Inspectie VenJ en het Openbaar Ministerie. Tucht sancties kunnen (bij niet strafrechtelijke feiten) worden opgelegd door de korpselectieiding zelf. Binnen de interne hiërarchie vinden ook diverse mogelijke interventies en sanctioneringen ten aanzien van plichtverzuim en/of vormfouten

door politiepersoneel plaats in het kader van het arbeidsrechtelijk statuut (als onderdeel van de functionerings- en evaluatiegesprekken tussen werknemer en leidinggevende). In die zin kan de korpsleiding een volwaardige toezichthouder worden genoemd. Het merendeel van de andere toezichthoudende diensten op politie hebben *geen* interventiemacht; deze wordt voorbehouden voor de voogdijoverheid, namelijk het Openbaar Ministerie en de rechter. Als toezichthouder over het Openbaar Ministerie beschikken rechters over alle drie de kerncompetenties. Zijn de toezichthoudende diensten die geen interventiemacht hebben, zoals de procureur generaal bij de Hoger Raad en de advocatuur dan van minder belang? Uiteraard niet, want ze bezitten partiële kerncompetenties, die afzonderlijk worden aangeduid in de tabel. Bovendien kunnen rapporten van de PG HR, en activiteiten van advocaten waarin zij aandacht vragen voor zaken die wellicht niet goed gaan in het strafproces als een indirecte vorm van toezicht uitwerken.

Tabel 5 schetst een grote hoeveelheid toezichthoudende diensten, maar wat zegt dit over de totaliteit aan toezichtmechanismen? De analyse wijst voor Nederland in de richting van *voldoende* toezichtmogelijkheden, wat betekent dat de drie kerncompetenties aanwezig zijn. Dit betekent echter niet noodzakelijk dat telkens aan de voorwaarden voor goed toezicht, geschetst in het conceptueel kader, voldaan wordt. In de centrale onderzoeksvraag werd een peiling naar lacunes vooropgesteld. Dit onderzoek toont aan dat die er wel degelijk zijn, zoals hoofdstuk 7.1.22 aangeeft.

7.1.2. Analyse naar de voorwaarden van goed toezicht

In deze paragraaf worden de onderzoeksresultaten teruggekoppeld naar de voorwaarden beschreven in hoofdstuk twee, en dit voor de toezichthoudende diensten in Nederland.

Zoals geschetst moet goed toezicht aan de volgende vijf voorwaarden voldoen:

1. Vereiste van herkenbaarheid, in principe door de schriftelijkheid van de handeling;
2. Vereiste van transparantie en motivatie;
3. Vereiste dat alle relevante besluiten onder toezicht staan;
4. Vereiste dat toezicht wordt gehouden door een ander orgaan dan het uitvoerende orgaan;
5. Vereiste dat de toezichthouder invloed kan uitoefenen op het uitvoerende orgaan.

7.1.2.1. Toezicht op politie

Het toezicht op de politie voldoet aan de eerste voorwaarde. Zoals uit de analyse bleek zijn de vormen van toezicht zowel intern als extern *herkenbaar*, en worden alle handelingen die voor het dossier noodzakelijk zijn, *op schrift vastgesteld*. Het intern hiërarchisch toezicht is zeer uitgebreid, is onderdeel van het ambtenarentuchtrecht en kan toegepast worden op alle handelingen en besluiten van personen binnen de organisatie. Dit soort toezicht heeft ook legio mogelijkheden tot ingrijpen, waardoor de invloed er van niet onderschat mag worden: binnen de organisatie confirmeert men zich naar de beslissingen die op basis van het toezicht worden gemaakt.

De voorwaarde van *openbaarheid* en *transparantie* wordt echter niet vervuld. Er is weinig beschikbaar aan gedepersonaliseerde gegevens (noodzakelijk omwille van privacy redenen), statistiek of analyse van genomen beslissingen of aard van overtredingen van strafvorderlijk overheidsoptreden. Het interne toezicht op het functioneren van de personeelsleden vindt plaats in de functionerings- en evaluatiegesprekken door de rechtstreeks leidinggevende (korpschef, districtschef, chef basisteam). Ook advies door het VIK blijft een interne aangelegenheid, die wel goed wordt gedocumenteerd in verslaglegging (betrokkene moet in beroep kunnen gaan), maar is niet openbaar. Ook het toezicht door het Openbaar Ministerie op de politie blijft, ook omwille van privacy redenen van de betrokkenen, weinig transparant. Het toezicht voor leden van de nationale korpsleiding uitgeoefend door het korpsleiding en de korpschef Akerboom, is weinig transparant. Hoe hoger in de interne hiërarchie de

maatregel wordt uitgesproken, hoe groter de kans op perslekken, maar van een algemene en systematische openbaarheid in deze zaken is geen sprake.

Wanneer de korpschef (bijvoorbeeld van de eenheid) of de districtchef advies nodig heeft over de te nemen maatregel, wordt het intern hiërarchisch toezicht aangevuld door een advies van het VIK, een dienst intern de politie. Het gaat hierbij dus niet om een *andere actor* dan het uitvoerend orgaan zelf (hier dus: de politie). De bevoegdheden van het VIK en de procedure die wordt gevolgd (zie hoofdstuk 4) is duidelijk en herkenbaar. Enkel de transparantie van de procedure blijft uiteindelijk vrij laag: naar buiten toe is niet zo veel bekend over de beslissingen die worden genomen, en de motivatie daar toe. Wellicht zijn rapporten van het VIK beschikbaar voor de Tweede Kamer, maar dat konden de respondenten niet met zekerheid stellen. De rapporten zijn echter niet voor het publiek toegankelijk. Met het beschermen van de privacy van de betrokken personen moet uiteindelijk rekening worden gehouden, en bij een mogelijk strafrechtelijke inbreuk kan deze transparantie wel nog bereikt worden via een procedure bij het Openbaar Ministerie en voor de rechter ten gronde.

Het toezicht door de Inspectie VenJ voldoet wel aan de voorwaarde van openbaarheid en transparantie, al hun rapporten worden immers naar het parlement verzonden en een aantal van deze rapporten worden gepubliceerd op internet. In deze rapporten worden echter geen namen genoemd, omwille van de bescherming van de privacy van de betrokkenen, maar wel worden het aantal klachten weergegeven, de aard van de klachten, de afhandeling en de dossiers en onderzoeken en audits die het de Inspectie heeft doorgevoerd. Jaarlijkse activiteitenrapporten zijn eveneens vrij beschikbaar. Ook voldoet dit toezicht aan de vierde voorwaarde, het gaat hierbij om een andere actor dan de politie zelf. Ook de Onderzoeksraad voor Veiligheid, de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (Inspectie OOV), de onafhankelijke klachtencommissie en het toezicht georganiseerd door het Openbaar Ministerie zijn vormen van toezicht georganiseerd door andere actoren dan de politie zelf. Al de besproken toezichtvormen kunnen invloed uitoefenen op het uitvoerende orgaan, de nationale politie. besluitend kan gesteld worden dat de toezichthoudende diensten extern de politie voldoen aan de gestelde voorwaarden, met vermelding dat de transparantie en de openbaarheid nog wat stringenter kan worden georganiseerd.

7.1.2.2. Toezicht op Openbaar Ministerie

In deze paragraaf wordt voornamelijk ingegaan op de strafbeschikking, aangezien deze als meest problematische modaliteit van strafvorderlijk overheidsoptreden uit de analyse naar voren kwam. Diepgaande analyse toont aan dat het toezicht op de strafbeschikking *niet* voldoet aan de voorwaarden voor goed toezicht: er wordt slechts in geringe mate een openbaar schriftelijk verslag van opgelegde strafbeschikkingen gedaan (voorwaarde 1). Beslissingen in de vorm van een strafbeschikking zijn bovendien weinig transparant en zij worden niet of nauwelijks gemotiveerd, en evenmin gepubliceerd (voorwaarde 2). Wat betreft de andere drie voorwaarden is de situatie minder helder. Een reden daarvoor is dat onduidelijk is welk toezicht in de praktijk wordt gehouden op strafbeschikkingen en hoe dit toezicht feitelijk functioneert. Met andere woorden: het toezicht zelf is eveneens weinig zichtbaar.

Gezien de diverse kritische rapporten over de strafbeschikking, en dan met name de procedure ZSM volgens welke de meeste strafbeschikkingen worden afgedaan, bestaat het vermoeden dat het toezicht op strafbeschikking en ZSM niet voldoende noch adequaat is. De meeste geïnterviewden uitten ook sterke zorgen over de procedure ZSM en de geringe zichtbaarheid van de strafbeschikking. Zij bevestigen daarmee de resultaten van de diverse rapporten en andere publicaties die zijn verschenen over dit onderwerp.

Het aantal zaken dat buiten de rechter om wordt afgedaan, onder meer als gevolg van de strafbeschikking en de verschuiving naar bestuursrechtelijke afdoeningen, neemt toe. Dit soort

afdoeningen is niet openbaar noch transparant. De verslaglegging erover is kort en (vrijwel) niet toegankelijk voor publiek, wetenschap en pers. De ‘zittingen’ en de ‘uitspraken’ zijn niet openbaar; uitspraken zijn niet of nauwelijks gemotiveerd en worden niet gepubliceerd. Publiek en pers kunnen daarom geen ‘toezicht’ of controle uitoefenen op dit soort beslissingen. Bepaalde toetsingsmogelijkheden die er wél zijn bij strafzaken die via de ‘reguliere’ procedure, mét een openbare zitting, zijn er niet bij de strafbeschikking en andere afdoeningen buiten de rechter om, zodat de toetsingsmogelijkheden erg beperkt zijn⁴⁰⁷. Er is wel de mogelijkheid tot verzet, maar dit is een mogelijkheid die moet ingezet worden door de beklaagde zelf, eventueel met assistentie van een advocaat. Deze vorm van toezicht is slechts gedeeltelijk, zoals eerder aangehaald: advocaten hebben voornamelijk een plicht om de belangen van de eigen cliënt te vrijwaren, niet de belangen van de maatschappij in het algemeen.

7.2. Markante onderzoeksresultaten voor België

7.2.1. Analyse naar de drie modaliteiten

Zoals in de analyse van de toezichthoudende diensten in Nederland, wordt ook voor de toezichthoudende diensten in België en overzichtstabel aangemaakt. In onderstaande tabel (6) wordt voor elke toezichthoudende diensten die in dit rapport werd besproken, aangeduid (met een kruisje) over welk van de drie kerncompetenties ze beschikt. In eerste instantie worden de toezichthoudende diensten opgesomd die op politie toezicht houden; in tweede instantie deze die op het Openbaar Ministerie toezicht houden, en in derde instantie de diensten van toezicht op de onderzoeksrechter.

⁴⁰⁷ Malsch, M. & Kranendonk, R. (2016). Fraude en onzorgvuldigheden met het proces-verbaal: Een glijdende schaal. In Almelo, A.E. van, Hoogetboom, A.B., Muller, E.R. & Pheijffer, M. (red.) *Handboek Fraude* (p. 213-222). Deventer: Wolters Kluwer

Tabel 6: Overzicht vormen van toezicht in België naar modaliteit

		Verzamelen van informatie	Beoordeling/Evaluatie	Interventie
Politie	Politie (intern hiërarchisch)	X	X	X
	Tuchtoverheden	X	X	X
	Algemene Inspectie	X	X	/
	Comité P	X	X	/
	Openbaar Ministerie	X	X	X
	Ombudsman	X	X	/
	Advocatuur	X	X	/
Openbaar Ministerie	Openbaar Ministerie (hiërarchisch)	X	X	X
	Tuchtoverheden en tuchtrechtbank	X	X	X
	Hoge Raad voor de Justitie	X	X	/
	Kamer van inbeschuldigingstelling	X	X	X
	Rechter ten gronde	/	X	X
	Advocatuur	X	/	/
Onderzoeksrechter	Hoge Raad voor de Justitie	X	X	/
	Raadkamer	X	X	X
	Kamer van inbeschuldigingstelling	X	X	X
	Openbaar Ministerie	X	X	X
	Rechter ten gronde	/	X	X
	Advocatuur	X	/	/

Tabel 6 toont aan dat drie van de toezichthoudende diensten op politie over alle drie de genoemde kerncompetenties beschikken en dus volwaardige toezichthouders kunnen worden genoemd. Het zijn

de diensten in het vet: de interne hiërarchie binnen de politie zelf, de tuchtdiensten en het Openbaar Ministerie. Het merendeel van de andere toezichthoudende diensten op politie hebben geen interventiemacht; deze wordt voorbehouden voor de voogdijoverheid, namelijk de gerechtelijke overheid enerzijds (Openbaar Ministerie en rechter) en de bestuurlijke overheid anderzijds (College van burgemeester en schepenen). Als toezichthouder over het Openbaar Ministerie beschikken het Openbaar Ministerie zelf, de tuchtoverheden en de tuchtrechtbank en de Kamer van Inbeschuldigingstelling over alle drie de kerncompetenties. Zij kunnen dus volwaardige toezichthouders, volgens het theoretisch kader, worden genoemd. Toezichthoudende diensten die aan deze definitie voldoen voor toezicht op de onderzoeksrechter zijn de Hoge Raad voor de Justitie, de Kamer van Inbeschuldigingstelling en het Openbaar Ministerie. De rechter ten gronde heeft wel interventiemacht, maar kan niet zelf informatie inwinnen die hij/zij nodig acht. De informatie wordt niet proactief verkregen, maar reactief aan de rechter aangeboden. Om die reden beschikt de rechter niet over de volle kerncompetenties die nodig zijn om van volwaardig toezicht te kunnen spreken.

7.2.2. Analyse naar de voorwaarden van goed toezicht

In deze paragraaf worden de onderzoeksresultaten teruggekoppeld naar de voorwaarden beschreven in hoofdstuk twee, en dit voor de toezichthoudende diensten in België. We bespreken alle voorwaarden per actor die onder toezicht staat. In eerste instantie komt de politie aan bod, gevolgd door het Openbaar Ministerie. We sluiten af met een bespreking van de voorwaarden voor toezicht op de actor onderzoeksrechter.

7.2.2.1. Toezicht op politie

Het toezicht op de politie voldoet niet echt aan de voorwaarde van openbaarheid en transparantie. Het tuchttoezicht van de *lokale politie* door de korpschef (en in zwaardere gevallen door de burgemeester) is een interne aangelegenheid, die wel goed wordt gedocumenteerd in verslaglegging (betrokkene moet in beroep kunnen gaan), maar nauwelijks tot niet wordt gepubliceerd. Hierdoor is er ook weinig wetenschappelijke analyse voorhanden; ook het tuchttoezicht door de burgemeester (en in zwaardere gevallen door de Minister van Binnenlandse Zaken) voor de lokale politie blijft, ook omwille van privacy redenen van de betrokkenen, weinig transparant. Het tuchttoezicht voor leden van de federale politie uitgeoefend door het diensthoofd, door de directeur-generaal en door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Justitie samen is weinig transparant. Hoe hoger in de interne hiërarchie de tuchtmaatregel wordt uitgesproken, hoe groter de kans op perslekken, maar van een algemene en systematische openbaarheid in deze zaken is geen sprake.

Beslissingen die intern hiërarchisch worden gemaakt, blinken niet uit in herkenbaarheid en schriftelijkheid, en het gaat daarbij niet in alle gevallen (wel indien de tuchtraad er aan te pas komt) over een andere organisatie die toezicht houdt. Tegelijkertijd is het wel zo dat het hiërarchisch toezicht zeer uitgebreid is, en kan toegepast worden op alle handelingen en besluiten van personen binnen de organisatie. Dit soort toezicht heeft ook legio mogelijkheden tot ingrijpen, waardoor de invloed er van niet onderschat mag worden: binnen de organisatie confirmeert men zich naar de beslissingen die op basis van het toezicht worden gemaakt. Wanneer het intern hiërarchisch toezicht wordt aangevuld door de tuchtrechtbank wordt bewust de keuze gemaakt via deze rechtbank *een andere actor* dan het uitvoerend orgaan (hier dus: de politie) bevoegd te maken. De tuchtraad geeft, na het horen van alle betrokkenen, een advies aan de hogere tuchtoverheid rond de heroverweging. Besluit de hogere tuchtoverheid om dit advies niet te volgen, dan moet zij deze beslissing uitdrukkelijk motiveren (voorwaarde 2). Deze procedure is tevens vrij duidelijk en herkenbaar. Enkel de transparantie van de procedure blijft uiteindelijk vrij laag: naar buiten toe is niet zo veel bekend over de beslissingen die worden genomen, en de motivatie daar toe. Wel zijn de rapporten van de Algemene Inspectie beschikbaar voor het parlement (en deze kregen de onderzoekers bij navraag wel in te zien), met hierin enkele cijfers over de aard van de zaken die door de Inspectie werden geadviseerd en de afhandeling

ervan. Deze rapporten zijn echter niet voor het publiek toegankelijk. Met het beschermen van de privacy van de betrokken personen moet uiteindelijk rekening worden gehouden, en bij een mogelijk strafrechtelijke inbreuk kan deze transparantie wel nog bereikt worden via een procedure bij het Openbaar Ministerie en voor de rechter ten gronde.

Het Comité P blinkt wel uit in openbaarheid en transparantie, door de zittingen die zij binnen het parlement houden enerzijds en de zeer transparante jaarrapporten voor iedereen beschikbaar anderzijds. In deze rapporten worden echter geen namen genoemd, omwille van de bescherming van de privacy van de betrokkenen, maar wel worden het aantal klachten weergegeven, de aard van de klachten, de afhandeling en de dossiers en onderzoeken en audits die het Comité doorgevoerd heeft. De rapporten zijn jaarlijks opvraagbaar.

7.2.2.2. Toezicht op Openbaar Ministerie

Het toezicht op het Openbaar Ministerie in België voldoet veelal aan de voorwaarden van toezicht die in hoofdstuk 2 werden gesteld. Het intern hiërarchisch toezicht staat daarbij uiteraard het zwakst: beslissingen die intern hiërarchisch worden gemaakt, blinken niet uit in herkenbaarheid en schriftelijkheid, en het gaat uiteraard niet over een andere organisatie die toezicht houdt. Tegelijkertijd is het wel zo dat het hiërarchisch toezicht een volledig zicht geeft op alle relevante besluiten, en dat de mogelijkheid tot invloed zeer hoog is. Bovendien wordt het intern hiërarchisch toezicht aangevuld door het tuchttoezicht. Daar wordt bewust de keuze gemaakt om bij zwaardere vergrijpen via de tuchtrechtbank een andere actor dan het uitvoerend orgaan (hier dus: het Openbaar Ministerie) bevoegd te maken. De procedure is tevens vrij duidelijk en herkenbaar. Enkel de transparantie van de procedure blijft uiteindelijk vrij laag: naar buiten toe is niet zo veel bekend over de beslissingen die worden genomen, en de motivatie daar toe. Met het beschermen van de privacy van de betrokken personen moet uiteindelijk rekening worden gehouden, en bij een mogelijk strafrechtelijke inbreuk kan deze transparantie wel nog bereikt worden via een procedure voor de rechter ten gronde.

De Hoge Raad voor de Justitie lijkt aan alle voorwaarden voor toezicht te voldoen, hoewel het uitoefenen van invloed veelal op een meer indirecte manier gebeurt, gezien er geen rechtstreekse interventiemogelijkheden zijn. Ook aan de voorwaarde van transparantie wordt niet steeds voldaan, hoewel dit een debat waard is. Zo heeft de Hoge Raad voor de Justitie telkens wel de mogelijkheid om transparant te communiceren over onderzoeken en bevindingen, maar doet het dit soms niet uit eigen beweging. De vraag kan dan gesteld worden of aan de voorwaarde van transparantie al dan niet voldaan wordt, gezien de mogelijkheid tot transparantie er wel is.

Van alle toezichthouders lijkt de Kamer van Inbeschuldigingstelling het meest aan de voorwaarden te voldoen. De procedure is herkenbaar en schriftelijk, de beslissingen zijn transparant en gemotiveerd, het orgaan heeft een grote directe invloed op de beslissingen van het Openbaar Ministerie, en heeft een ruime bevoegdheid in verband met beslissingen van het Openbaar Ministerie. Het heeft daarbij nog twee voordelen tegenover de rechter ten gronde: de Kamer van Inbeschuldigingstelling kan zelf bijkomend onderzoek laten instellen, waardoor het meer mogelijkheden van informatieverzameling heeft, en de rechter ten gronde is een toezichthouder ex post, ruim nadat het onderzoek door het OM werd afgerond, terwijl de Kamer van Inbeschuldigingstelling veel directer kan ingrijpen in het onderzoek.

De advocatuur lijkt in eerste instantie minder geschikt als toezichthouder. De procedure waarbij een advocaat kan ageren tegen het Openbaar Ministerie is wel schriftelijk en tot op zekere hoogte transparant, maar een advocaat kan geen directe invloed uitoefenen op handelingen van het Openbaar Ministerie. Verder moet er steeds herinnerd worden dat wel alle relevante besluiten onder het toezicht van de advocaat staan, maar dat tegelijkertijd de advocaat niet tot taak heeft om algemeen toezicht te houden op het handelen van het Openbaar Ministerie. Een advocaat heeft in de

eerste instantie een verplichting tegenover de cliënt. Handelingen van het OM die tegen het belang van de cliënt ingaan, kunnen door een advocaat worden aangeklaagd. Maar diezelfde advocaat heeft weinig drijfveren om toezicht te houden op de correctheid van beslissingen die in het voordeel zijn van de cliënt.

Dit brengt ons bij een belangrijke lacune in het toezicht op het Openbaar Ministerie: de minnelijke schikking. Zoals eerder gesteld heeft, naast het intern hiërarchisch toezicht, eigenlijk enkel de advocaat een duidelijke toezichtrol, en beperkt deze rol zich tot instanties waar er mogelijk tegen het belang van de cliënt beslissingen worden genomen. Zeker in het geval van een minnelijke schikking is het waarschijnlijker dat mogelijk foutieve beslissingen in het voordeel van cliënt worden genomen, niet in het nadeel. Het Grondwettelijk Hof heeft wegens een andere reden de minnelijke schikking (voorlopig) stilgelegd, namelijk het recht op een eerlijk proces, maar de voorgestelde oplossing is wel dezelfde: laat ook een externe instantie een evaluatie geven van de gemaakte beslissing, niet enkel marginaal maar tevens inhoudelijk.

7.2.2.3. Toezicht op onderzoeksrechter

Het toezicht op de onderzoeksrechter volgt grotendeels dezelfde structuur als het Openbaar Ministerie, hoewel het intern hiërarchisch toezicht, alsook het tuchttoezicht, wegens de grote onafhankelijkheid van de onderzoeksrechter in veel mindere mate aanwezig is. Wat wel kan geobserveerd worden, is dat dezelfde externe actoren als bij het Openbaar Ministerie terugkeren zijn, met dezelfde toezicht mogelijkheden. Bovendien heeft ook de Raadkamer een toezichtbevoegdheid tegenover de onderzoeksrechter. De Raadkamer heeft de bevoegdheden van de Kamer van Inbeschuldigingstelling (die als een beroepskamer optreedt tegenover de Raadkamer), maar uit interviews kon worden afgeleid dat de capaciteit van de Raadkamer veel beperkter is, waardoor het discutabel wordt dat ook de voorwaarde dat alle relevante besluiten onder toezicht staan, vervuld is. De jure is dat inderdaad zo, maar de facto lijkt het toezicht door de Kamer van Inbeschuldigingstelling, dat ook van toepassing is op de onderzoeksrechter, uitgebreider.

De onderzoeksrechter heeft geen bevoegdheden wat betreft de minnelijke schikking, zodat deze lacune alvast niet aanwezig is naar deze actor toe.

7.3. Markante resultaten uit de comparatieve landenstudie Nederland – België

In dit hoofdstuk worden de meest markante onderzoeksresultaten besproken, meer in het bijzonder wordt een *vergelijkende analyse* tussen de toezichtvormen in beide landen gepresenteerd. Een aantal belangrijke thema's die, volgens de onderzoekers, in aanmerking komen voor een bijzondere analyse, omdat zij interessante vergelijkingspunten opleveren waar verder kan worden over nagedacht, komen één voor één aan bod. Deze paragraaf kent een gelijkaardige informatie als deze in de landenanalyse, in de vergelijking komt het verschil naar de drie modaliteiten aan bod en de voorwaarden voor goed toezicht. In tegenstelling tot de afzonderlijke landenanalyse staat in deze vergelijkende paragraaf de actor centraal. Zo wordt in een eerste paragraaf aandacht besteed aan een vergelijking tussen beide landen van het toezicht op politie. In een tweede paragraaf worden verschilpunten en gelijkenissen tussen de beide landen besproken van het toezicht op het Openbaar Ministerie. Uit de landenvergelijking kwamen drie opmerkelijke vergelijkingsonderwerpen aan bod. Deze paragraaf wordt dan ook opgedeeld in deze drie belangrijke analysetopics, namelijk (1) een vergelijking tussen de positie van de rechter-commissaris in Nederland en de onderzoeksgerechten in België (Raadkamer en Kamer van Inbeschuldigingstelling), (2) het toezicht op de strafbeschikking in Nederland vergeleken met het toezicht op de (verruimde) minnelijke schikking in België en tenslotte wordt een analyse gemaakt over (3) het tuchtrecht binnen het Openbaar Ministerie in beide landen. De knelpunten die uit dit onderzoek naar voren kwamen die –volgens de onderzoekers– om specifieke beleidsaandacht vragen, worden afzonderlijk toegelicht in hoofdstuk 8, conclusie.

7.3.1. Toezicht op politie

Voor wat het toezicht op politie betreft vallen een aantal zaken op bij een vergelijking tussen beide onderzochte landen. Voor wat betreft de *modaliteiten* 'informatie verzamelen' en 'evalueren' kennen de diverse toezichtinstanties in Nederland en België niet echt verschillen. Dit is anders voor de bevoegdheid interveniëren, met inbegrip van sanctioneren, wanneer het om disciplinaire maatregelen of tuchtmaatregelen gaat. Strafrechtelijke onderzoeken voor plichtsverzuim of andere inbreuken door politiepersoneel worden immers in beide landen onder leiding van het Openbaar Ministerie onderzocht⁴⁰⁸.

In Nederland werd een groot arsenaal diensten intern de politie opgetuigd om toezicht te houden, waarbij de sanctie een onderdeel uitmaakt van het ambtenarentuchtrecht⁴⁰⁹ en door de hiërarchisch eerdere (veelal de korpsleiding) genomen wordt. Bij disciplinaire en tuchtstraffen spelen veel minder politie externe toezichthoudende instanties een rol. De Nationale ombudsman dient in dit kader begrepen te worden als een beroepsinstantie voor de burger. Er werd geen specifiek politietucht recht in het leven geroepen zoals in België, met een (politie) externe tuchtrechtbank (waarin magistraten zetelen) buiten de uitvoerende actor (de politie) zelf. In België worden de sancties voorgesteld door de tuchtraad (op advies van de Algemene Inspectie) en uitgesproken door de burgemeester in geval van disciplinaire maatregelen voor politiepersoneel. In Nederland is disciplinaire sanctionering louter een gegeven van hiërarchische lijnloyaliteit (leidinggevende politiestaf), hetgeen de centrale positie die de korpschef inneemt nog verder versterkt. Dit verschil laat zich o.m. verklaren doordat de Belgische politie een sterke lokale inbedding kent met de burgemeester als voogdijoverheid voor de politie (ook beheer), terwijl in Nederland de politie, sinds de hervorming, steeds verder kwam te staan van het lokale niveau⁴¹⁰.

Ook het verschil in capaciteit voor toezicht in politie valt op in beide landen. Niet alleen kent België een versnippering aan toezichthoudende diensten op politie (Algemene Inspectie, Comité P, Anti-corruptiedienst, diensten lokaal toezicht), maar de capaciteit van deze diensten overtreft ook deze van de Nederlandse diensten. Waar in Nederland de Inspectie slechts elf manschappen ter beschikking heeft, kent het Comité P in België 70 enquêteurs. Daarnaast kennen de Algemene Inspectie van de Lokale en de federale politie en de diensten intern toezicht van de lokale politie in de zones samen meer dan 300 personeelsleden; de rijksrecherche telt slechts 100 leden.

7.3.2. Toezicht op het Openbaar Ministerie

Voor wat betreft het voorbereidend onderzoek en het toezicht op politie en Openbaar Ministerie wordt er geconcentreerd op de verschillen tussen de positie van de rechter-commissaris in Nederland en de raadkamer en kamer van inbeschuldigingstelling in België wat betreft toezicht, de verschillen bij het toezicht op strafbeschikkingen en de verruimde minnelijke schikking, en de verschillen in tucht.

⁴⁰⁸ Met dit verschil dat het onderzoek bij het Comité P, de Algemene Inspectie federale en lokale politie en de anti-corruptiedienst bij de federale politie plaatsvindt onder leiding van de leidinggevende Officier van Justitie (procureur des Konings), terwijl de Rijksrecherche als dienst volledig onder het College van Procureurs-Generaal ressorteert. In België werd geen enkele toezichts- of inspectiedienst ingesteld bij het College van Procureurs-Generaal, maar werken individuele rechercheurs wel onder leiding van de bevoegde magistraat.

⁴⁰⁹ Informatie verkregen van de nationale politie.

⁴¹⁰ Zie Devroe, E. (2013) 'Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands', *European Journal of Criminology*, 10 (3), 314-325 en Cachet, L. (2015), Verantwoordelijk en verantwoord. Nationale politie en veranderende lokale verantwoording in Nederland, *Cahiers Politiestudies*, 4 (37), 17-40.

7.3.2.1. De rechter-commissaris in Nederland en de onderzoeksgerechten in België

Vaak wordt een vergelijking getrokken tussen de rechter-commissaris in Nederland en de onderzoeksrechters in België, maar de uitgangspositie van beiden verschillen wezenlijk van elkaar. Een aantal gelijkenissen vallen ook op. Zo is er de zogenaamde mini-instructie in België, waardoor specifieke onderzoeksdaden kunnen gevraagd worden aan de onderzoeksrechter zonder dat daarbij het opsporingsonderzoek verlaten wordt. Hoewel de onderzoeksrechter ook daar de rechtstreekse leiding heeft over een (zeer beperkte) onderzoeksdaad, is in de praktijk het verschil met de rechter-commissaris hier niet groot meer. Dit ligt anders bij het gerechtelijk onderzoek, waar de onderzoeksrechter ook effectief aan het hoofd van staat. In dit kader is het nuttiger om de onderzoeksrechter als een subject van toezicht te zien, en niet als een toezichthouder, wat in het hoofdstuk rond België ook gedaan werd.

Nuttiger in een vergelijking met het Belgische systeem is om de positie van de Nederlandse rechter-commissaris te plaatsen tegenover de positie van de raadkamer en kamer van inbeschuldigingstelling. In herinnering kan gebracht worden de taken die de rechter-commissaris wettelijk heeft: het toezicht op de rechtmatigheid van de inzet van bepaalde bevoegdheden, toezicht op de voortgang van het onderzoek toezicht op het evenwicht tussen het onderzoeksbelang en de verdedigingsbelangen, en toezicht op de volledigheid van het onderzoek. Hoewel deze niet volledig overeen komen met de rol van de raadkamer en kamer van inbeschuldigingstelling, zijn de gelijkenissen desalniettemin frappant. Ook deze Belgische onderzoeksgerechten hebben de verantwoordelijkheid om (gerechtelijke) onderzoeken, zelfs ambtshalve, op te volgen, en uitspraken te doen over de handhaving van sommige maatregelen.

Het onderzoek in Nederland toont aan dat de wettelijke positie van de rechter-commissaris in principe vrij sterk is, en tot op zekere hoogte vergelijkbaar met de onderzoeksgerechten in België. Wat toezicht betreft, zijn er, zeker weer sinds 2011, mogelijkheden om informatie te verzamelen, ook op eigen initiatief, deze te evalueren, en concrete beslissingen te nemen, parallel met de Belgische situatie. Maar dit vertaalt zich niet noodzakelijk in de praktische gedragingen van de rechter-commissarissen in Nederland. De reden hiervoor is niet volledig duidelijk. Het probleem kan bij de capaciteit liggen, maar ook bij een terughoudendheid van de rechter-commissaris, die geen plaatsvervangende Officier van Justitie wil zijn. Door zijn terughoudende rol wordt de Nederlandse rechter-commissaris, net als de zittingsrechter, zoals één van de geïnterviewden het verwoordt, een 'reddende rechter': de rechter redt de zaak, maar laat tegelijkertijd een vormfout vaak onbestraft.

Deze terughoudendheid is te begrijpen, en ook in België kon uit de interviews worden opgemaakt dat de effectiviteit met inzonderheid de raadkamer, die net zoals de rechter-commissaris een alleen zetelende rechter is, te wensen overlaat. De meerwaarde van de kamer van inbeschuldigingstelling ligt in de reflectie vooraleer tot een besluit te komen. Deze wordt veroorzaakt doordat het besluit genomen wordt, in tegenstelling tot bij de raadkamer, in een college van drie rechters. Een mogelijke capaciteitsuitbreiding, eerder dan een uitbreiding van de wettelijke bevoegdheden van toezicht door de rechter-commissaris, kan er toe leiden dat de problematiek van het nemen van beslissingen hoofdzakelijk gebaseerd op informatie aangeleverd vanuit politie en Openbaar Ministerie kan worden gecounterd. De schroom die er op dit moment bestaat om een grotere invloed te hebben op het verloop van het onderzoek, zou ook moeten verdwijnen indien er terug gevallen kan worden op een gezamenlijk besluit genomen door drie rechters, in plaats van een besluit genomen door een alleen zetelende rechter. Ook vanuit politie en Openbaar Ministerie is er een grote kans dat deze beslissingen een grotere erkenning zouden krijgen, zelfs indien dit betekent dat het opsporingsonderzoek actief wordt beïnvloed.

7.3.2.2. Toezicht op de strafbeschikking in Nederland en de (verruimde) minnelijke schikking in België

Een tweede opvallend contrast tussen Nederland en België betreft de strafbeschikking en de minnelijke schikking, die beiden passen in het kader van het verschuiven van het eindpunt van afdoeningen in de fase voor de rechter, in plaats van bij rechterlijke uitspraak. Opvallend is het aanvankelijk zeer parallelle verhaal dat hier kan geobserveerd worden. In beide landen heeft het Openbaar Ministerie een vrij grote discretionaire bevoegdheid om een strafbeschikking/minnelijke schikking uit te vaardigen, en is het toezicht minimaal. In beide landen is het voornamelijk de verdachte die een vorm van toezicht uitoefent door verzet aan te tekenen tegen de strafbeschikking, of zich niet akkoord te verklaren met de minnelijke schikking. Evenzeer is het in beide landen aan de verdachte zelf om rechtsbijstand te zoeken om zich te vergewissen van alle rechten en plichten die samen gaan met het aanvaarden van het voorstel van het Openbaar Ministerie. En tot maart 2016 kwam werd de minnelijke schikking in België zelfs niet toegevoegd aan het strafdossier, wat elke vorm van transparantie wegnam. Ook in Nederland kan deze gebrekkige transparantie geobserveerd worden.

Indien de driedeling van toezicht toegepast zou worden op dit instrument, wordt het duidelijk dat het Openbaar Ministerie een zeer grote vrijheid geniet. Het eenvoudige verzamelen van informatie over een strafbeschikking/minnelijke schikking wordt bemoeilijkt doordat er bijna geen informatie wordt meegedeeld aan andere instanties. Daardoor is ook evaluatie bijzonder moeilijk, en interventie al helemaal. Er kan geargumenteed worden dat in het Belgische systeem bij een gerechtelijk onderzoek de raadkamer en bij een gerechtelijk of opsporingsonderzoek dat reeds in de fase van de procedure voor de strafrechter zit, de vonnisrechter wel een toezichtfunctie heeft, maar de manier waarop dit toezicht wettelijk is ingevuld, is marginaal. De rechter maakt een procedurele toets, waardoor er enkel gekeken wordt of alle voorwaarden aanwezig zijn voor het aanbieden van een minnelijke schikking. Gezien de commentaren in de interviews in Nederland, zou dit al een mogelijke verbetering zijn van het toezicht, maar door de groter wordende populariteit van procedures die een afhandeling voor een rechter proberen te vermijden, lijkt het toch nog steeds niet te gaan om een toereikend toezicht, zolang ook de proportionaliteit van de strafbeschikking/minnelijke schikking niet getoetst wordt. De vele zaken die bij verzet in Nederland leiden tot een vrijspraak of een veel lagere bestraffingen (Van Lent e.a., 2016; Van Tulder e.a., 2017), lijken in elk geval in dezelfde richting te wijzen.

Het feit dat ook het Grondwettelijk Hof in België tot de conclusie is gekomen dat de huidige werkwijze, zijnde de minieme rechterlijke controle, problematisch is⁴¹¹, is mogelijk van invloed voor het instrument in Nederland. De argumentatie van het Grondwettelijk Hof was namelijk dat deze werkwijze een inbreuk betekent van het recht op een eerlijk proces, een grondrecht dat niet enkel in de Belgische grondwet verankerd is, maar tevens in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Gezien het monistisch systeem van Nederland, kunnen Nederlandse rechters dit verdrag rechtstreeks gebruiken om hun uitspraken op te baseren. Hoewel de uitspraak afkomstig is van het Grondwettelijk Hof in België en niet van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, is het desalniettemin niet ondenkbaar dat de redeneringswijze gebruikt door het Belgische Hof overgenomen kan worden door een Nederlandse rechter om te oordelen dat een strafbeschikking in strijd is met het recht op een eerlijk proces. De overheid kan in deze preventief optreden door te voorzien in additionele toezichtmogelijkheden op het instrument van de strafbeschikking.

7.3.2.3. Tuchtrect binnen het Openbaar Ministerie

Een derde en laatste opvallend verschil tussen de beide landen is de afwezigheid van een apart tuchtrect, buiten het interne hiërarchische toezicht en de daarbij horende disciplinaire sancties,

⁴¹¹ Arrest nr. 83/2016 van 2 juni 2016 van het Grondwettelijk Hof, raadpleegbaar via <http://www.const-court.be/public/n/2016/2016-083n.pdf>

binnen het Openbaar Ministerie in Nederland, terwijl in België sinds de laatste wetswijziging er zelfs gewerkt wordt met aparte tuchtrechtbanken, wat in principe leidt tot een redundant toezicht dat naast het hiërarchisch intern toezicht staat en naast het strafrechtelijk toezicht door een vonnissenrechter. De vraag kan gesteld worden of in België hier niet zeer ver in gegaan wordt. Bij de discussies in de Ronde Tafel kon echter duidelijk geobserveerd worden dat interne controle als noodzakelijk gezien werd, maar tevens als ontoereikend. Via het tuchtrecht wordt een gedeeltelijk extern controleapparaat gecreëerd dat in staat is handelingen te sanctioneren die niet noodzakelijk strafrechtelijk bestraft kunnen worden, maar die in het bredere kader van het vertrouwen dat de burger moet hebben in het optreden van de overheid als schadelijk kunnen gezien worden.

Door het toezicht via de tuchtrechtbanken in België kan zowel informatie ingewonnen worden, geëvalueerd worden, en geïntervenieerd. De externe controle op het handelen van het Openbaar Ministerie is daarom zeker sterker te noemen in België dan in Nederland. Tegelijkertijd kan het tuchtsysteem in België bezwaarlijk zeer transparant worden genoemd. Indien er zou beslist worden om in Nederland over te gaan tot een tuchtrechtelijke externe controle van het Openbaar Ministerie, zou een meer open systeem verkiesbaar zijn.

7.3.2.4. Correctie van vormfouten bij de rechter ten gronde

Hoe er door de rechter werd omgegaan met vormfouten, differentieerde initieel sterk tussen België en Nederland. In België betekende een vormfout vaak de nietigheid van het onderzoek. In 2003 werd dit een eerste keer beperkt door het Hof van Cassatie in het Antigoon-arrest, hoewel alsnog een vrij groot aantal vormfouten de nietigheid tot gevolg had, en de individuele rechter een vrij grote bewegingsruimte had. Dit wijzigde verder in 2013, waar de mogelijkheden van de rechter ten gronde om de nietigheid uit te spreken verder beperkt werden.

We kunnen dus een tendens observeren naar de Nederlandse situatie toe, wat eigenlijk niet als gewenst gezien kan worden. Het uitspreken van de nietigheid is een zeer krachtige leermoment voor het Openbaar Ministerie, gezien de grote impact ervan. Er kan gevreesd worden dat het gemakkelijker aanvaarden van een vormfout zonder dat daardoor het proces in gevaar komt, het Openbaar Ministerie een prikkel ontnemt om zich meer conform de wetgeving te gaan gedragen in de toekomst. Dit kan wel opgevangen worden door andere actoren van toezicht. Echter, het belang van leermomenten zoals deze mag niet onderschat worden.

Hoofdstuk 8: Conclusie

De tweeledige centrale onderzoeksvraag “*Welke vormen van toezicht bestaan thans op het strafvorderlijk overheidsoptreden en welke mogelijke lacunes kunnen hierin worden geconstateerd in de wettelijke en praktische context?*” kreeg in dit rapport een antwoord. In de loop van het onderzoeksproces werd duidelijk dat het niet alleen belangrijk is de meest belangrijke toezichtsvormen te onderscheiden en aan de hand van expertinterviews in hun praktijkwerking te bestuderen, maar ook de kerncompetenties en de voorwaarden aan dewelke dit toezicht moet voldoen. De theoretische uitgangspunten van toezicht (definiëring, modaliteiten en voorwaarden) uit hoofdstuk twee bieden immers een kader waaraan de praktijkwerking kan worden getoetst. Het empirisch onderzoek, gevoerd aan de hand van expertinterviews met belanghebbende personen binnen het toezicht in Nederland en in België, geeft de perceptie van de respondenten weer over de werking van het toezicht en op de verschillende instanties die hiervoor in het leven werden geroepen. Mogelijke knelpunten en gebreken die door de respondent werden opgeworpen, werden geanalyseerd en bieden een antwoord op het tweede deel van de onderzoeksvraag die naar wettelijke en praktische lacunes peilt. Deze lacunes kunnen vervolgens worden afgezet tegen de noodzakelijke modaliteiten en vereisten voor goed toezicht.

Tot op heden ontbrak een inventaris (zowel in Nederland als in België) van diensten die zowel intern als extern toezicht houden op de actoren van strafvorderlijk overheidsoptreden politie, Openbaar Ministerie en onderzoeksrechter (voor België). Dit onderzoeksrapport verschaft een antwoord op het eerste deel van de onderzoeksvraag en biedt een handzaam en vrij volledig overzicht van toezichthoudende diensten en hun bevoegdheden op actoren van strafvorderlijk overheidsoptreden. Bij de opmaak van deze inventaris werd getracht een zo volledig mogelijk beeld te schetsen. Daarom werden ook de *intern* politie en Openbaar Ministerie toezichthoudende instanties meegenomen in de inventaris, ook al voldoen deze niet aan de vereiste dat toezicht moet worden gehouden door een *ander* orgaan dan het uitvoerende orgaan.

Het tweede gedeelte van de onderzoeksvraag betreft de mogelijke lacunes. De theoretische toezichtsmodaliteiten (ook wel kerncompetenties genoemd) ‘informatie’, ‘beoordeling (evaluatie)’ en ‘interventie’ moeten, zoals geschetst, samen aanwezig zijn om van toezicht te kunnen spreken. Uit de analyse blijkt dat niet elke toezichthoudende dienst over de drie kerncompetenties beschikt, tabellen 5 en 6 tonen dat duidelijk aan. Uit het empirisch onderzoek bleek immers dat niet alle modaliteiten van toezicht aanwezig zijn: het verzamelen van informatie en het evalueren komt bijna elke keer terug, maar niet alle actoren beschikken over een interventiemogelijkheid. Desalniettemin kan toch gesteld worden dat zowel in Nederland als in België toezicht wordt gehouden door organisaties die beschikken over de mogelijkheid tot informatie-inzameling, evaluatie en interventie (niet noodzakelijk tegelijkertijd). Op het punt van de strafbeschikking werd een lacune vastgesteld, die vooralsnog niet is opgevuld. Voor het overige lijken er geen lacunes te zijn. Tegelijkertijd is het duidelijk dat verbeteringen mogelijk zijn.

Deze tabellen illustreren ook de hoeveelheid aan toezichthoudende diensten en organisaties. Beide bestudeerde landen beschikken over een veelheid van toezichtsmechanismen op actoren van strafvorderlijk overheidsoptreden. Is het geheel, het samenspel van deze toezichthouders voldoende om van een degelijk georganiseerd toezicht te spreken? In België leeft de perceptie dat er teveel toezichthoudende diensten en toezichthouders zijn waarbij het onduidelijk is wat het exacte mandaat van elk van deze diensten is, of deze mandaten ruim genoeg zijn en of ze niet overlappen. Ook in Nederland heeft een enkele geïnterviewde de veelheid aan toezichthoudende diensten opgeworpen.

Vervolgens werden in dit rapport de onderzoeksresultaten teruggekoppeld naar de voorwaarden beschreven in hoofdstuk twee. Zoals geschetst moet goed toezicht aan de volgende vijf voorwaarden voldoen:

1. Vereiste van herkenbaarheid, in principe door de schriftelijkheid van de handeling;
2. Vereiste van transparantie en motivatie;
3. Vereiste dat alle relevante besluiten onder toezicht staan;
4. Vereiste dat toezicht wordt gehouden door een ander orgaan dan het uitvoerende orgaan;
5. Vereiste dat de toezichthouder invloed kan uitoefenen op het uitvoerende orgaan.

De empirische analyse van het wel of niet aanwezig zijn van deze voorwaarden zal leiden tot het beantwoorden van drie kernvragen, die in dit concluderend hoofdstuk worden beantwoord. Deze zijn (1) Wat zijn de grootste lacunes van toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden in Nederland?, (2) Wat zijn de grootste lacunes van toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden in België? En tenslotte (3) Wat zijn beperkingen van dit onderzoek en pistes voor vervolgonderzoek?

In eerste instantie wordt een antwoord verschaft op de eerste kernvraag:

Wat kunnen de grootste lacunes van toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden in Nederland worden genoemd?

Een toezichtsorgaan dat extern de politie, het Openbaar Ministerie en het Ministerie werd geïnstitutionaliseerd, namelijk in de schoot van het parlement, bestaat niet in Nederland, met uitzondering van de mogelijkheid om een parlementaire enquête in te stellen. Uit dit onderzoek bleek dat sommigen pleiten voor een volstrekt onafhankelijke Inspectie (zoals het Comité P in België) uit vrees voor een te sterke centrale politie. De voortschrijdende verzelfstandiging en de sterkere centrale sturing die met de invoering van de Nationale Politie gepaard ging, roept fundamentele vragen op over de mogelijkheden tot een extern onafhankelijk toezicht op politie, met een grote transparantie en een publieke verantwoording daarover, principiële uitgangspunten binnen de democratische rechtstaat.

De rol van de rechter in Nederland is inmiddels te afstandelijk geworden, en zou moeten gerevitaliseerd worden. Het voorbeeld van een politiedienst die opzettelijk een proces-verbaal vervalst (dit is een aantal malen gebeurd), waarna geen actie wordt ondernomen, legt een lacune in toezicht bloot. Het is dan aan een rechter om daar iets tegen doen, zoals dit zeer expliciet aan de orde stellen en de uitspraak in leesbare vorm aan de pers laten toekomen, waarna een leermoment kan optreden voor de actoren die dergelijke vormfouten begaan. Het risico bestaat immers dat het leereffect verdwijnt als de rechter niets doet met vormfouten. Vormfouten worden in Nederland inmiddels vrijwel nooit meer gesanctioneerd door de rechter. Verschillende geïnterviewden merkten op dat het risico bestaat dat er dan geen leereffect meer van uitgaat. Dit zeiden zij ondanks dat zij wel begrip kunnen opbrengen voor het niet-sanctioneren van vormfouten. Zij begrijpen dit, omdat het aan het publiek niet meer valt uit te leggen als wetsovertreders vrijkomen door een vormfout van politie en Openbaar Ministerie. Door geïnterviewden is gewezen op het risico dat de politie zijn gang gaat als rechters niets meer doen met fouten die worden gemaakt.

De maatschappelijke reactie op dergelijke vormfouten zou hierdoor ook aan belang kunnen inwinnen en ertoe kunnen leiden dat dergelijke fouten zich in de toekomst niet meer voordoen. In dit rapport zijn veel vormen van toezicht genoemd. Naast de meest voor de hand liggende vormen noemden geïnterviewden ook vormen die niet direct als 'toezichthouder' beschouwd kunnen worden, zoals de advocatuur. Ondanks dat de primaire functie van de advocatuur niet het houden van toezicht is, kunnen advocaten materieel wel degelijk een dergelijke rol spelen, door bijvoorbeeld vormfouten onder de aandacht van de rechter te brengen, in een situatie dat de rechter dit niet uit zichzelf zou doen. Om die reden werd de advocatuur ook opgenomen in de overzichtstabel 5.

Na diepgaande analyse van de onderzoeksgegevens en de lacunes en kritische opmerkingen die naar voren kwamen over het toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden in Nederland blijkt dat de

toezichtmogelijkheden bij afdoeningen *buiten* de rechter om, waaronder de strafbeschikking, bijna volledig binnen de politie en het Openbaar Ministerie zelf vallen, waarbij enkel de betrokkene zelf, via verzet, nog een mogelijkheid heeft om de strafbeschikking te toetsen. Deze toetsing is echter slechts gedeeltelijk. Daardoor wordt bij deze afdoeningen niet voldaan aan de voorwaarden voor toezicht (zie hiervóór). Het blijkt bovendien dat áls verzet wordt aangetekend, de rechter meteen ook kritisch oordeelt over de strafbeschikking als afhandelingsmodaliteit. In een aanzienlijk deel volgt er dan vrijspraak of een lagere straf⁴¹².

Een tweede kernvraag in dit concluderend hoofdstuk betreft:

Wat kunnen de grootste lacunes van toezicht op strafvorderlijk overheidsoptreden in België worden genoemd?

In België is er zeker geen gebrek aan toezichthoudende diensten op politie, en bevinden de toezichthouders zich bovendien eerder binnen de *wetgevende macht* (aan het parlement verbonden) dan binnen de uitvoerende macht, wat een meer onafhankelijke positie ten aanzien van de actor waarop toezicht wordt uitgeoefend garandeert. Een vastgestelde lacune is wel de wildgroei aan toezichthoudende diensten, taken, mandaten, protocollen waardoor de transparantie ervan ten opzichte van de burger ontbreekt. Bovendien zorgt de Belgische constitutionele inrichting ervoor dat er, naar interventie en tucht toe, wel eens met verschillende culturen wordt gewerkt. Ook het tuchtrecht bij de bevoegde bestuurlijke overheid kan politiek gekleurd zijn, en te weinig transparant voor de wetenschappelijke wereld en de burger.

Procedures die een afhandeling voor een rechter proberen te vermijden, winnen aan populariteit. Hierbij wordt echter de proportionaliteit van de minnelijke schikking niet getoetst. Verder kent het Openbaar Ministerie een vrij grote discretionaire bevoegdheid om een minnelijke schikking uit te vaardigen, en is het minimale toezicht daarop duidelijk een lacune. De verdachte kan zich niet akkoord verklaren met de minnelijke schikking, maar dat is een niet gestructureerde reactieve vorm van toezicht die volledig aan het individu wordt overgelaten. De minnelijke schikking bood, tot 2016, ook geen enkele transparantie. Het Openbaar Ministerie geniet een zeer grote vrijheid; evaluatie is moeilijk. Ook in Nederland is er een lacune wat betreft het toezicht op de strafbeschikking; het gaat hierbij vooral om de voorwaarde van transparantie en de gebrekkige informatievoorziening over deze afdoeningen. Dit is volgens diverse geïnterviewden een zorgelijke situatie gezien de groei in dat type afdoeningen. Bij een gerechtelijk onderzoek heeft de raadkamer -en bij een gerechtelijk of opsporingsonderzoek dat reeds in de fase van de procedure voor de strafrechter zit- de vonnisrechter, wel een toezichtfunctie, maar de manier waarop dit toezicht wettelijk is ingevuld, is marginaal. De rechter maakt een procedurele toets, waardoor er enkel gekeken wordt of alle voorwaarden aanwezig zijn voor het aanbieden van een minnelijke schikking.

Tenslotte wordt ook de derde kernvraag beantwoord:

Wat zijn beperkingen van dit onderzoek en pistes voor vervolgonderzoek?

Dit onderzoek kent uiteraard zijn beperkingen. Het toezichtthema is uiterst breed, en binnen de schoot van dit onderzoek werd tot een waardevolle definiëring en afbakening gekomen, waardoor het noodzakelijk was om de rol van een aantal actoren, zoals toezichthoudende actoren op de rechters, buiten de scope van het onderzoek te houden. Het is nu taak om in vervolgonderzoek een grotere generaliseerbaarheid na te streven en een meer systematische aanpak. Bij aanvang van dit onderzoek werd immers vastgesteld dat de '*effectiviteit* van toezicht' waarvan sprake in de Contourennota, niet kan gemeten worden zonder nulmeting en een definitie en indicatoren van die effectiviteit. Het zou in

⁴¹² Rapport van de PG HR (Fokkens) en Van Lent e.a., 2016.

dit kader interessant zijn om in een *vervolg onderzoek* systematisch na te gaan of de doelstellingen van toezicht, zoals omschreven in hoofdstuk twee, ook in de strafrechtelijke praktijk werden behaald en dit voor de verschillende afhandelingsmodaliteiten van strafvorderlijk overheidsoptreden. En is het behalen van die doelstellingen een graadmeter voor effectiviteit van toezicht? Vervolgonderzoek zou nog meer nauwgezet en meetbaar elke kerncompetentie van toezicht en elke voorwaarde in de strafrechtelijke praktijk kunnen meten, waarbij dit op voorhand als centrale onderzoeksvraag wordt geformuleerd, en in elk expert interview wordt gevraagd. Voldoen de toezichthoudende diensten aan de kerncompetenties en aan de voorwaarden en indien niet, wat zou kunnen worden aangepast zodat dit doel meer zou worden bereikt? Is het noodzakelijk dat binnen één toezichthoudende dienst alle drie de kerncompetenties worden verenigd? Of werd dit binnen de context van de strafrechtelijke keten, omwille van *checks en balances* bewust niet zo geïnstitutionaliseerd? En verschillen Nederland en België daarin van andere landen? Wat zijn voordelen van de voorwaarde 'extern' toezicht, een organisatie van toezicht buiten de actor zelf? In welke condities leidt dit al dan niet tot openbaarheid en transparantie? Dit zijn interessante vervolg onderzoeksvragen. Met dit doel voor ogen zouden indicatoren moeten worden ontwikkeld die meetbaar zijn, en kunnen worden afgeleid uit een omstandige dossierstudie, waarbij de dossiers (bijvoorbeeld zaken die tot toezicht en tucht hebben geleid, dossiers van vormfouten, ZSM dossiers) ten gronde kunnen worden bestudeerd en worden aangevuld met kwalitatieve informatie uit interviews. De lijst van respondenten zou *random* (uit elk van de verschillende gerechtelijk arrondissementen) kunnen worden samengesteld, om de generaliseerbaarheid van de resultaten te vergroten. Ook interne processen van kwaliteit bleven in dit onderzoek achterwege; nochtans kunnen zij van invloed zijn op de effectiviteit van het toezicht. Tenslotte bleven de inspectiediensten in Nederland en in België in dit onderzoek buiten beschouwing. Mechanismen van toezicht die binnen deze diensten werkzaam zijn, zouden echter de bestudeerde toezichtmodaliteiten en instanties van toezicht op politie nuttig kunnen aanvullen. Ook de schendingen van integriteit en corruptie bleven buiten het object van dit onderzoek, dat zich focust op het strafvorderlijk optreden. Wellicht kunnen toezichthoudende mechanismen ook op deze zaken en de veelheid aan tucht- en disciplinaire maatregelen hier inspirerend zijn voor toezicht op het strafvorderlijk overheidsoptreden. Ook bleef de rechterlijke macht als object van toezicht in dit onderzoek buiten beschouwing. Een analyse van vonnissen en een diepgaande observatie van zittingen zouden nochtans nuttige aanvullende methoden kunnen zijn om de activiteiten van rechters transparant te krijgen.

Bibliografie en geciteerde documenten

- Aberbach, N.D. & Rockman, B.A. (2016) 'Interviewing elites: key questions for research design', in Cormaic, A.M. (2016) *Modes of politization in the Irish civil service* (pp 7-16) Springer International Publishing
- Aberbach, N.D. & Rockman, B.A. 'Conducting and coding elite interviews' *Political Science and Politics*, 35 (4), 673-676.
- Bailleux, A. & R. Verstraeten (2012). "De verruimde minnelijke schikking: een wenselijk maar delicaat product", *Nullum Crimen*, Vol. 6, 422-461
- Beijer, A., Bokhorst, R.J., Boone, M. Brants, C. & Lindeman, J.M.W. (2004) De Wet bijzondere opsporingsbevoegdheden – eindevaluatie, 222, Onderzoek en beleid, WODC, Boom Juridische Uitgevers.
- Blaauw, J. A. (2009). *De Puttense moordzaak: de volledige geschiedenis van Nederlands grootste gerechtelijke dwaling*. De Fontein.
- Borgers, M.J. (2012). De toekomst van artikel 359a Sv. *Delikt & Delinkwent*, 25, 257-273.
- Brenninkmeijer, A. (2014). 'Gezag verwerven.' *Cahiers Politiestudies*, nr. 31, p. 43 – 55
- Brinkhoff, S. (2016). De toepassing van artikel 359a Sv anno 2016. Een pleidooi voor herstel van balans en de terugkeer naar echte rechterlijke vrijheid, *Delikt & Delinkwent*, 8, 101-116.
- Brouwer, D.V.A. (2015). Het peil in de polder. Een kritische beschouwing van de jurisprudentie van de Hoge Raad vooral waar het de herschikking van de kosten van het strafproces betreft. *Strafblad*, maart 2015, 16-42.
- Brouwer, H.N (2010). 'Met inachtneming van het opportuniteitsbeginsel': de politiek en de vrije beleidsruimte van het Openbaar Ministerie, *Strafblad*, 2010, 207-216.
- Bruggeman, W., Ponsaers, P. (2011), Nederlandse politiehervorming, gezien vanuit een Belgisch perspectief, in *Tijdschrift voor de Politie*, Jg. 73, nr. 10, Amsterdam: Reed Business, 23-26.
- Buiten, N. van (2016). De modernisering van de Wet BOB – Herinneren we ons de IRT-affaire nog? *Delikt & Delinkwent*, 3, 130-144.
- Buruma, Y. (2013). Vooraf, *NJB* 2013/494, afl. 10, p. 595.
- Buruma, Y. (2015). Rechterlijke controle op de vervolgingsbeslissing. *Strafblad*, 03-10-2015.
- Cachet, L. (2015). Verantwoordelijk en verantwoord. Nationale politie en veranderende lokale verantwoording in Nederland, *Cahiers Politiestudies*, 4 (37), 17-40.
- Capus, N., M. Stoll & M. Vieth (2013). *Protokolle von Vernehmungen im Vergleich un Rezeptionswirkungen in Strafverfahren*.
- Cauwenberghe, van K. (2004). "Het debat geopend." *Orde van de dag. Criminaliteit en Samenleving*, Vol. 28, 3-9
- Cauwenberghe, van K. (2007). "De rol van de onderzoeksrechter binnen het rechenmanagement", In: Devroe, E. J. Denolf & E. Hendricx (eds.), *Recherche: verzelfstandigd of geïntegreerd?*, Brussel, Politeia
- Cauwenberghe, van K. (2004). "Wat is er eigenlijk mis met de onderzoeksrechter?" *Orde van de dag. Criminaliteit en Samenleving*, Vol. 28, 39-46
- Corstens, G. (2015). *De Rechtsstaat moet je leren: De President van de Hoge Raad over de Rol van de Rechter*. Prometheus, Amsterdam, p. 22 – p. 28
- Corstens, G.J.M. & Borgers, M.J. (2014). *Het Nederlands strafprocesrecht (achtste druk)*. Deventer: Kluwer, p. 948.
- De Nauw, A. (1988), "Het adieren van de onderzoeksrechter". In: X, *Actuele problemen van het strafrecht. XIVde Postuniversitaire Cyclus Willy Delva 1987-1988*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen
- De Smet, B. (1997). "De wankelende positie van de onderzoeksrechter. Bedenkingen bij de verzelfstandiging van de politie en de teloorgang van het gerechtelijk onderzoek", *Panopticon*, Vol. 18, Nr. 2, 141-161

- De Smet, B. (1998). "De onderzoeksrechter onder een spervuur van kritiek. Levert het gerechtelijk onderzoek enige meerwaarde op?". In: Fijnaut, C., D. Van Daele & F. Verbruggen (eds.). *De uitdaging van de georganiseerde misdaad in België. Het antwoord van de overheid*, Leuven, Universitaire Pers Leuven
- De Smet, B. (2011). *Nietigheden in het strafproces*. Morsel, Intersentia
- Devroe, E. (2013). 'Local political leadership and the governance of urban security in Belgium and the Netherlands', *European Journal of Criminology*, 10 (3), 314-325.
- Devroe, E. en Ponsaers, P. (2008). Veel beleidsinformatie, weinig gebruik: over het informatiedeficit van verborgen tendensen. In: K. van Cauwenberghe. *'De hervormingen bij politie en justitie: in gespreide slagorde*, jubileumboek Orde van de Dag, Kluwer, 161-175.
- Devroe, E. en Ponsaers, P. (2013). Reforming the Belgian police system between central and local. In: N.F. Fyfe, J. Terpstra en P. Tops (Eds.). *Centralizing forces? Comparative perspectives on contemporary police reform in northern and western Europe*, (pp.77-98). The Hague: Boom Legal Publishers/Eleven.
- Douglas, S. en M. Noordegraaf (2015), Toezicht op publieke waardecreatie, in: H. den Uijl en T. van Zonneveld, *Zorg voor toezicht, de maatschappelijke betekenis van governance in de zorg*, Mediawerf Amsterdam, p. 57 e.v.
- Dubelaar, M. & J. ten Voorde. (2016). Toekomst voor de actieve zittingsrechter? *Expertise en Recht*, 1, 4-11.
- Dubelaar, M.J. (2014). *Betrouwbaar bewijs. Totstandkoming en waardering van strafrechtelijke getuigenverklaringen in perspectief*. Deventer: Kluwer.
- Dupre, I. (1999). "De Hoge Raad voor de Justitie." *Rechtskundig Weekblad*. vol.62 (42) , pp. 1507-1527
- Devroe, E. (2008). "The policy approach of nuisance problems in public space in Belgium and The Netherlands". In: L. Cachet e.a. (Eds.), *Governance of security in the Netherlands and Belgium* (pp 149-175), Het Groene Gras, Boom legal publishers.
- Elffers, H. & D.J. Hessing (1996). Het beste onderzoek van deze eeuw? Over de betrouwbaarheid en geldigheid van het onderzoek van de groep Fijnaut, *Tijdschrift voor de Criminologie*, 38, 2, 114-122.
- Fokkens, J.W. & Kirkels-Vrijman, N.N. (2011). De procureur-generaal bij de Hoge Raad en het Openbaar Ministerie. In A.G. Bosch et al. (red.), 200 jaar rechterlijke macht in Nederland 1911-2011 (p. 191-212.). Den Haag: SDu.
- Goossens, F. (2014). "De Antigoonwet van 24 oktober 2013: 'We drinken een glas ... En alles blijft zoals het was.' Of toch niet?". In: Rozie, J., F. Deruyck, L. Huybrechts, F. van Volsem (eds.), *Na Rijk Beraad. Liber Amicorum Michel Rozie*. Antwerpen, Intersentia.
- Graaf, F.C.W. de & Kesteloo, L. (2016). Welke mogelijkheden bestaan er om op grond van artikel 359a Sv. rechtsgevolgen te verbinden aan fouten in het strafdossier? *Delikt & Delinkwent*, 21, 254-270.
- Haverkate, G. (2015). ZSM: de huidige stand van zaken vanuit OM-perspectief. *Delikt & Delinkwent*, 37, 228-241.
- Knigge, G. & de Jonge van Ellemeet, C.H. (2014), *Beschikt en Gewogen*. Hoge Raad, Den Haag
- Kockelkoren, Th. (2016), Toezicht als beroep, Gentian Publishing, p. 15.
- Kruisbergen, E.W. & Jong, D. de (2010). *Opsporen onder dekmantel: regulering, uitvoering en resultaten van undercovertrajecten*. Den Haag: BJU 2010.
- Kuijs, L, Kwanten, C. & Tops, P. (2009). "De Nederlandse Ketenen". In: Vanderhallen, M., Jaspaert, E. & Vervaeke, G. (eds.), *Cahiers Politiestudies: De Relatie in de Strafrechtketen tussen Politie, Parket, Onderzoeksrechter en Rechtbank*, Maklu, Antwerpen
- Kuiper, R. (2014). *Vormfouten. Juridische consequenties van vormverzuimen in strafzaken*, Deventer: Kluwer.
- Lamboo, T. (2005). Integriteitsbeleid van de Nederlandse politie, Eburon, Delft.
- Leemans, A.F., et al, Beleidsvoering door toezicht, 1988, Samsom.
- Lent, L. van, Simon Thomas, M. & Kampen, P. van (2016). De ZSM-werkwijze in praktijk. Op zoek naar balans. *Nederlands Juristenblad*, 37, 2753-2758.

- Loyson, J. (2015). Het gesloten stelsel van rechtsmiddelen in strafzaken. Pleidooi voor een partiële afschaffing. *Nederlands Juristenblad*, 34, 2357-2363.
- Malsch, M. & Kranendonk, R. (2016). Fraude en onzorgvuldigheden met het proces-verbaal: Een glijdende schaal. In *Handboek Fraude*. In Almelo, A.E. van, Hoogetboom, A.B., Muller, E.R. & Pheijffer, M. (red.) *Handboek Fraude* (p. 213-222). Deventer: Wolters Kluwer
- Malsch, M. & Nijboer, J.F. (2005). *De zichtbaarheid van het recht. Openbaarheid van de strafrechtspleging*. Deventer: Kluwer; Malsch, M. (2013). Een transparanter rechtssysteem in Nederland? Mogelijkheden en onmogelijkheden van meer openbaarheid. In D. Broeders, J.E.J. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, M. Bokhorst & M. Sax (eds.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak* (p. 265-296). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Malsch, M. (2013). Een transparanter rechtssysteem in Nederland? Mogelijkheden en onmogelijkheden van meer openbaarheid. In D. Broeders, J.E.J. Prins, H. Griffioen, P. Jonkers, M. Bokhorst & M. Sax (eds.), *Speelruimte voor transparantere rechtspraak* (p. 265-296). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Malsch, M. (2013). Waardoor laat de rechter zich overtuigen? De rol van onmiddellijkheid bij het bewijs. *Cahiers Politiestudies*, 3, 263-278.
- Malsch, M., Kranendonk, R., Keijser, J. de, Elffers, H., Komter, M. & Boer, M. de (2015). *Kijken, luisteren, lezen. De invloed van beeld, geluid en schrift op het oordeel over verdachtenverhoren*. Apeldoorn: Politie & Wetenschap.
- Mertens, F. (2011). *Inspecteren: Toezicht door Inspecties*. Sdu Uitgevers, Den Haag
- Mertens, F. E.R. Muller en H.B. Winter (2015). *Toezicht*. Deventer: Wolters Kluwer.
- Minderman, G.D. (2003), *Vier vuistregels voor adequaat toezicht binnen de publieke sector*, in: Tijdschrift Public Controlling, Den Haag: SDU Uitgevers, p. 5-9.
- Minderman, G.D. (2004), *Toezicht is eigenlijk overlast*, Interview met inspecteur generaal Ferdinand Mertens, in: Tijdschrift Public Controlling, Den Haag: SDU Uitgevers, p. 2-6.
- Muller, E. (2015). "Evenementen en politie in Nederland – Leren van crises", in E. Devroe, A. Duchatelet, P. Ponsaers, M. Easton, L. Gunther Moor & L. Wondergem (Eds.) (2015). Zicht op First responders. Handboek bij het beheer van evenementen en noodsituaties in Nederland en België, *Reeks Veiligheidsstudies*, (12), 141-164.
- Naeyé, J. (2007). 'Politieklachtrecht'. In C.J.C.F Fijnaut, E.R. Muller, U. Rosenthal & E.J. van der Torre, *Politie. Studies over haar werking en organisatie*. Deventer: Kluwer, 235-287.
- Naeyé, J. (2014). *De organisatie van de Nationale Politie*, Deventer: Kluwer, 382.
- Nan, J. (2015). *Vormverzuimen in het voorbereidend onderzoek*. Den Haag: Sdu.
- Nuij, W. (2015), *'Centraal georganiseerd - Lokaal verankerd'. Over de lokale organisatorische inrichting en sturing van het robuuste politiebaseteam*. Afstudeerscriptie opleiding Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Ponsaers, P. en Devroe, E. (2014). Nationale politiebestellen in beweging in Europa. *Handboek politiediensten, Internationaal*. Mechelen: Kluwer, 41-98.
- Rayvse, S. (2006). "De minnelijke regeling van fraude in strafonderzoeken: heden en toekomst". In: Bie, B. (ed.), *De transactie als instrument voor fraudebestrijding. Afstemming van de sociale, fiscale en strafrechtelijke aspecten*, Antwerpen: Intersentia
- Ridder, de, J. in Leemans e.a. *Beleidsvoering door toezicht*, 1988, Samsom.
- Rozie, M. (2006). "De controle op de bijzondere opsporingsmethoden door de kamer van inbeschuldigingstelling", *Nullum Crimen*, Vol. 3, 154-161.
- Ruimschotel, D. (2014). *Goed Toezicht, Principes van professionaliteit, democratie en good governance*, Amsterdam: Mediawerf Uitgevers.
- Samadi, M. (2016). Policing the police: het toezicht op de opsporing, *Delikt en Delinkwent*, 37 (6), p. 415.
- Schlössles, R.J.N. en S.E. Zijlstra (2010), *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat* (de Haan/Drupsteen/Fernhout), 6^e geheel herziene druk, Kluwer Deventer, p. 670.
- Schoorens, G. (2011). "De transformatie van de minnelijke schikking", *Vigiles*, Vol. 4, pp. 105-109.

- Silvis, J. & Kirkels-Vrijman, N.N. (2012). *Rechtshandhaving versterken. Een verkenning naar de zin en vormgeving van aanvullend toezicht op het Openbaar Ministerie door de procureur-generaal bij de Hoge Raad*, ongepubliceerd, p. 193-197.
- Simon Thomas, M., Kampen, P. van, Lent, L. van, Schiffelers, M.-J. Langbroek, P. & Erp, J. van (2016). *Snel. Betekenisvol en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*. Den Haag: WODC.
- Steeg, M. van der & Timmer, J. (2016). Beoordeling van politiegeweld: tuchtrecht eerst. *Ars Aequi*, maart 2016, 171-176.
- Steenhuisen, B. & H. Van der Voort (2015), *Toezicht en waarden*, in: F.J.H. Mertens, E.R. Muller en H.B. Winter, *Toezicht, Inspecties en autoriteiten in Nederland*, Wolters Kluwer Deventer, p. 109 e.v
- Terpstra, J.B. e.a. (2015). *Burgemeesters over hun Nationale Politie*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Veiligheid, juli 2015.
- Thomas, M.S., P. Van Kampen, L. Van Lent, M. Schiffelers, P. Langbroek en J. Van Erp. (2016). *Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig - Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze*. Utrecht: Bju library.
- Timmer, J. (2015). Politiegeweld onder vuur. *Tijdschrift voor de Politie*, 8, 1-5.
- Timmer, J. (2015). Rechtspleging na politiegeweld. In R. Baas e.a. (red.), *Rechtspleging en rechtsbescherming*. Deventer: Kluwer 2015, p. 51-64.
- Traest, P., G. Vermeulen, W. De Bondt, T. Gombeer, S. Raats & L. Van Puyenbroeck (2015) *Scenario's voor een nieuwe Belgische strafprocedure. Een praktijkgericht knelpuntenonderzoek. IRCP reeks 49*. Antwerpen, Maklu
- Tulder, F. van, Meijer, R. & Kalidien, S. (2017). Van schikking naar strafbeschikking? Een balans. *Nederlands Juristenblad*, 6, 383-392)
- Van Daele, D. (1997). "De instelling van het College van procureurs-generaal: op weg naar een modernisering van het strafrechtelijk beleid", in *Handboek politiediensten, organisatie*, afl. 45, Kluwer, 89-120.
- Van den Wyngaert, C. (2003). *Strafrecht, strafprocesrecht en internationaal strafrecht in hoofdlijnen*. Antwerpen-Apeldoorn, Maklu, 558.
- Van der Steeg, M. (2004). Politietuchtrecht. Een studie naar de juridische aspecten en de praktijk (diss. Amsterdam VU), Deventer: Kluwer 2004, p. 54-61;
- Van der Steeg, M. (2014). 'Politietuchtrecht: plichtsverzuim in perspectief van de nationale politie', in: E.R. Muller e.a. (red.), *Politie. Studies over haar werking en organisatie*, Deventer: Kluwer, p. 473.
- Van der Vlugt, Y.M.M. (2011). *De Nationale ombudsman en behoorlijk politieoptreden*, Den Haag: Boom Lemma Uitgevers
- Vande Lanotte, J. & Y. Haeck (2004). *Handboek EVRM. Deel 2. Artikelsgewijze commentaar*. Antwerpen, Intersentia
- Verhelst, L. (2011-2012). "Enkele bijzondere machten van de KI", *Jura Falconis*, Vol. 48 (3), pp. 557-597.
- Vlek, F., Van Reenen, P. (Eds.) (2012). *Voer voor Kwartiermakers, Wetenschappelijke kennis voor de inrichting van de Nationale Politie*, Politie & Wetenschap Overzichtsstudies, Amsterdam: Reed Business.
- Wansink, H. (2015). Voer politietuchtrecht in zoals bij militairen. *De Volkskrant*. Laatst bezocht mei 7, 2016, op <http://www.volkskrant.nl/opinie/voer-politietuchtrecht-in-zoals-bij-militairen~a4104583/>
- Welp, P., M. Bokhorst en P. de Goede (2015), *Effecten en evaluatie van toezicht*, in: F.H.H. Mertens, E.R. Muller en H.B. Winter (red.), *Toezicht*, Deventer: Wolters Kluwer, p 87 – 108.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002), *De Toekomst van de Nationale Rechtsstaat*. Sdu Uitgevers, Den Haag, p. 24
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2013). *Toezicht op publieke belangen, Naar een verruimd perspectief op rijkstoezicht*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Winter, H.B. (2015), *Toezicht in het Nederlands Bestuursrecht*, in: F.H.H. Mertens, E.R. Muller en H.B. Winter (red.), *Toezicht*, Deventer: Wolters Kluwer.
- Yin, R.K. (2013) *Case study research: design and methods*, Sage: London.

Zijlstra, S.E. (2009), *Bestuurlijk Organisatierecht*, Kluwer Deventer, p. 143

Geciteerde documenten

- Algemene Rekenkamer (2012). *Prestaties in de Strafrechtketen*. Sdu Uitgevers, Den Haag.
- Ambtelijke Commissie Toezicht (1999). Eindrapport *Vertrouwen in Onafhankelijkheid*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 27 september 1999.
- Brief Minister van Veiligheid en Justitie Nr. 278 Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, Den Haag, 30 september 2015
- Brief van Minister van Veiligheid en Justitie Opstelten aan de Voorzitter van de Tweede Kamer Der Staten-Generaal Postbus 20018 2500 EA van 29 februari 2012 Onderwerp Rapport Algemene Rekenkamer- Prestaties in de strafrechtketen, Den Haag.
- Commissie Holtslag (1998). Rapport *De ministeriele verantwoordelijkheid ondersteund, een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken, 1 juli 1998.
- Inspectie Veiligheid en Justitie (2015). *Toezicht voor een veilige en rechtvaardige samenleving. Wat gaat goed, waar, en hoe kan het beter?* Inspectie Veiligheid en Justitie, Ministerie Veiligheid en Justitie.
- Nationale ombudsman. (2015). Jaarverslag 2015. Den Haag 2015.
- Nederlands Staatsblad, 1999, nr. 342, Wet van 2 juli 1999 tot aanpassing van de Wet toezicht beleggingsinstellingen, de Wet toezicht effectenverkeer 1995, de Wet toezicht kredietwezen 1992, de Wet toezicht verzekeringsbedrijf 1993 en de Wet toezicht natuura-uitvaartverzekeringsbedrijf in verband met het mogelijk maken van onderzoek naar de toereikendheid van deze wetgeving of van de wijze waarop de toezichthouders deze wetgeving uitvoeren of hebben uitgevoerd
- Ministerie van Veiligheid en Justitie (2015), *Contourennota Modernisering Wetboek van Strafvordering*. Ministerie van Veiligheid en Justitie, Den Haag, p. 89
- Rapportage van de commissie Holtslag aan de minister van Binnenlandse Zaken, “De ministeriele verantwoordelijkheid ondersteund”, Den Haag 1 juli 1998.
- Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 30 september 2015, nr. 3151041, houdende de vaststelling van de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.
- Tweede Kamer, Kamerstukken II, 2009-2010, 32177, nr 3.
- Tweede Kamer, Kamerstukken II, 2015/16, 29 279, nr. 278
- Tweede Kamer, Kamerstukken II, 2015/2016 29 279, nummer 331.
- Tweede Kamer, Kamerstukken II, vergaderjaar 1995-1996, 24 245, nr. 1-2.
- X, ‘Het rapport van de onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak-Bart van U.’, Onderzoekscommissie strafrechtelijke beslissingen Openbaar Ministerie, 2015.

Internetbronnen

- Algemene Inspectie. (2016). Home Page. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://www.aigpol.be/nl/index.html>
- Algemene Rekenkamer. (2014). Realisatie Nationale politie: Lange weg te gaan. Laatst bezocht mei 07, 2016, op <http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2014/venj/bedrijfsvoering/realisatie-nationale-politie-lange-weg-te-gaan>
- Autoriteit Persoonsgegevens (2016). Homepage. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/>
- Cahiers op de campus: <https://www.universiteitleiden.nl/agenda/2016/01/cahiers-op-de-campus> en <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2016/02/cahiers-op-de-campus-verantwoording-en-politie-meer-dan-geslaagd>
- De Politie (2016). Jaarverslag Nationale Politie 2015. Laatst bezocht mei 07, 2016,

<https://www.politie.nl/jaarverslag/nationale-politie.html>

Het Comité P. (2016). Homepage. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://www.comitep.be/NL/index.asp?ID=Intro>

De Redactie.be. (2016). Hoofdverdachte proces-Aquino krijgt 10 jaar. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/binnenland/2.35539?eid=1.2685168>

De Redactie.be. (2016). Panorama. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws/videozone/programmas/panorama/2.27147>

Federale Overheidsdienst Justitie (2016). Bemiddeling in strafzaken. <http://www.justitiehuisen.be/sites/default/files/atoms/files/BemiddelingStrafzaken.pdf>

HLN.be. (2013). Agenten slaan weerloze naakte man dood in cel. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://www.hln.be/hln/nl/957/Binnenland/article/detail/1583948/2013/02/21/Agenten-slaan-weerloze-naakte-man-dood-in-cel.dhtml>

Hoge Raad voor de Justitie. (2016). Over ons – 44 leden. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://www.csj.be/nl/inhoud/44-leden>

Hoge Raad voor de Justitie. (2016). Voorstelling. Laatst bezocht maart 6, 2017, op http://www.csj.be/sites/5023.b.fedimbo.belgium.be/files/related-documents/hrj_voorstelling_nl.pdf

Hoge Raad voor de Justitie. (2016). Controle. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://www.csj.be/nl/inhoud/controle>

Inspectie Veiligheid en Justitie. (2014). Protocol van de werkwijze. Laatst bezocht maart 6, 2017, op https://www.ivenj.nl/Images/werkprogramma-2016_tcm131-616500.pdf

Inspectie Veiligheid en Justitie. (2016). Sanctietoepassing en jeugd. Laatst bezocht https://www.ivenj.nl/onderwerpen/sanctietoepassing_en_jeugd/

Inspectie Veiligheid en Justitie. (2016). Politieonderwijs. Laatst bezocht <https://www.ivenj.nl/onderwerpen/politie/politieonderwijs/>

Inspectie Veiligheid en Justitie. (2016). Werkprogramma 2016. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <https://www.ivenj.nl/actueel/inspectiejaarplan/werkprogramma-2016.aspx>

Inspectie Veiligheid en Justitie. (2016). Organisatiestructuur. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <https://www.ivenj.nl/organisatie/organisatiestructuur/>

Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). Politie. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <https://www.ivenj.nl/onderwerpen/politie/>

Inspectie Veiligheid en Justitie (2016). Soorten onderzoek. Laatst bezocht 6 januari 2016 op https://www.ivenj.nl/organisatie/soorten_onderzoek/

<http://www.justitiehuisen.be/sites/default/files/atoms/files/BemiddelingStrafzaken.pdf>

Kenis, P. (2012), "De minnelijke schikking na de wetten van 14 april en 11 juli 2011", *Tijdschrift van Strafrecht*, Vol. 6, pp. 395-409

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. (n.d.). Inspectie SZW. Laatst bezocht mei 07, 2016, op <http://www.inspectieszw.nl/>

Ministerie van Veiligheid en Justitie. (2011). Organisatieregeling Ministerie van Veiligheid en Justitie, Artikel 62. Laatst bezocht mei 01, 2016, op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0030837/2015-02-01>

Nationale ombudsman. (2011). Klacht over onvoldoende informeren verloop intern onderzoek politie. Laatst bezocht mei 07, 2016, op <https://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2011/327>

Nationale ombudsman. (2013). Verantwoord Politiegeweld. Laatst bezocht juni 02, 2016, op https://www.nationaleombudsman.nl/uploads/rapport_2013-055_verantwoord_politiegeweld.pdf

Nationale ombudsman. (2015). Politie Midden-Nederland blijft onduidelijk over niet opnemen van aangifte en wegsturen van verzoekers. Laatst bezocht mei 07, 2016, op <https://www.nationaleombudsman.nl/rapporten/2015/186>

Nationale ombudsman. (2015). Gegijzeld door het systeem. Laatst bezocht maart 6, 2017, op https://www.nationaleombudsman.nl/system/files/bijlage/88985_Rapport_Gijzelingen_i-PDF_0.pdf

- Nationale ombudsman. (2016). Waar is mijn auto? Laatst bezocht maart 06, 2017, op <https://www.nationaleombudsman.nl/system/files?file=onderzoek/2016075%20Rapport%20over%20uitvoeringspraktijk%20inbeslagname%20voorwerpen.pdf>
- Nationale Politie. (2012). *Inrichtingsplan Nationale Politie* (Rep.). doi:<https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2012/12/07/inrichtingsplan-nationale-politie/inrichtingsplan-nationale-politie.pdf>
- Nationale Politie. (2013). *BAVP 2013-2017 Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie* (Rep.).
- Nationale Politie. (2016). Integriteitsschendingen 2012-2013-2014. Laatst bezocht mei 07, 2016, op <https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/2015-integriteitsschendingen-2012-2013-2014.html>
- NU.nl. (2015). Onderzoek Mitch Henriquez bijna klaar. Laatst bezocht mei 07, 2016, op <http://www.nu.nl/binnenland/4131270/onderzoek-mitch-henriquez-bijna-klaar.html>
- NU.nl. (2016). Opnieuw groot corruptieschandaal bij politie. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://www.nu.nl/binnenland/4293022/opnieuw-groot-corruptieschandaal-bij-politie-.html>
- Onderzoeksraad voor veiligheid. (n.d.). Missie en Kernwaarden. Laatst bezocht mei 07, 2016, op <http://onderzoeksraad.nl/nl/over-de-raad/missie-en-kernwaarden>
- Openbaar Ministerie. (2015). Reactie OM op rapport strafbeschikkingen van de PG Hoge Raad. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@88117/reactie-rapport/>
- Openbaar Ministerie. (2016). Evaluatierapport 5 jaar ZSM. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <https://www.om.nl/onderwerpen/werkwijze-van-het-om/@95111/evaluatierapport-5/>
- Openbaar Ministerie (2016). Factsheet ZSM. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <https://www.om.nl/actueel/opportuun/@24445/factsheet-zsm/>
- Openbaar Ministerie (BE) (2016). Taken en opdrachten. Laatst bezocht maart 6, 2017, op http://www.om-mp.be/page/2435/1/taken_en_opdrachten.html
- Openbaar Ministerie (BE) (2016). Structuur. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://www.om-mp.be/page/2377/1/structuur.html>
- Orde Express. (2016). Minnelijke schikking in strafzaken: meer controle strafrechter vereist. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://www.ordeexpress.be/artikel/118/1532/minnelijke-schikking-in-strafzaken-meer-controle-strafrechter-vereist>
- Overheid.nl. (2010). Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid. Laatst bezocht mei 7, 2016, op [tp://wetten.overheid.nl/BWBR0017613/2010-10-10](http://wetten.overheid.nl/BWBR0017613/2010-10-10)
- Overheid.nl (2015). Politiewet 2012. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2015-07-01>
- Overheid.nl. (2013). Wet op het LOSP en het Politieonderwijs. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0014623/2013-01-01>
- Overheid.nl. (2013). Wet van 30 september 2010, houdende bepalingen over de politie en over de brandweerbepalingen, de rampenbestrijding en de crisisbeheersing op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Veiligheidswet BES). Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0028586/2013-01-01>
- Overheid.nl. (2014). Besluit aanwijzing toezichthoudende ambtenaren Inspectie Veiligheid en Justitie. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0034948/2014-03-22>
- Overheid.nl. (2015) Organisatiebesluit Ministerie van Veiligheid en Justitie 2015. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0036820/2015-07-11>
- Overheid.nl. (2016). Ambtenarenwet. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0001947/2016-08-01#TiteldeelIII>
- Overheid.nl. (2016). Algemene wet bestuursrecht. Laatst bezocht maart 6, 2017, op http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/2016-11-03#Hoofdstuk5_Titeldeel5.2_Artikel5:12
- Overheid.nl. (2016). Jeugdwet. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2016-08-01#Hoofdstuk9>
- Overheid.nl (2016). Besluit algemene rechtspositie politie. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0006516/2016-07-20>

- Overheid.nl. (X). Directoraat-Generaal Politie. Laatst bezocht maart 6, 2017, op https://almanak.overheid.nl/111126/VenJ/Directoraat-Generaal_Politie/
- Overheid.nl (2016). Politiewet 2012. Laatst bezocht mei 07, 2016 op <http://wetten.overheid.nl/BWBR0031788/2015-07-01>
- Parlement & Politiek (X). Parlementaire enquête opsporingsmethoden, IRT (1994-1996). Laatst bezocht maart 6, 2017, op http://www.parlement.com/id/vh8lnhrpmxw6/parlementaire_enquete_opsporingsmethoden
- Politie. (2012). Bijlage inrichtingsplan Nationale Politie. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://reorganisatie-politie.nl/files/page/inrichtingsplan-bijlagen-nationale-politie1.pdf>
- Politie. (2013). Uitvoeringsregeling klachtbehandeling politie 2013. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/documenten-algemeen/mandaten-en-regelingen/uitvoeringsregeling-klachtbehandeling-politie-2013.pdf>
- Politie. (2013). Beroepscode politie. Laatst bezocht maart 6, 2017, op https://www.politie.nl/binaries/content/assets/politie/documenten-algemeen/publicaties-archief/beroepscode_politie.pdf
- Politie. (2013). Nieuwe beroepscode politie. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <https://www.politie.nl/nieuws/2013/december/23/00-beroepscode-politie.html>
- Politie. (2015). Integriteitsschendingen 2012-2013-2014. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <https://www.politie.nl/wob/korpsstaf/2015-integriteitsschendingen-2012-2013-2014.html>
- Posthumus, F. (2005). *Evaluatieonderzoek in de Schiedammer Parkmoord*. Den Haag: College van Procureurs-Generaal. <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2005/09/13/evaluatieonderzoek-in-de-schiedammer-parkmoord-rapport-posthumus.html>
- Politie Academie. (n.d.). Onderzoek. Laatst bezocht mei 07, 2016, op <https://www.politieacademie.nl/kennisenonderzoek/Lectoraten/Pages/alleLectoraten.aspx>
- Rekenkamer. (2016). Homepage. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://www.rekenkamer.nl/>
- Rijksoverheid. (2012). Inrichtingsplan Nationale Politie. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2012/12/07/inrichtingsplan-nationale-politie>
- Rijksoverheid. (2013, December 18). Aanvalsprogramma Informatievoorziening Politie. Laatst bezocht mei 07, 2016, op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2013/12/20/bavp-2013-2017-aanvalsprogramma-informatievoorziening-politie>
- Rijksoverheid. (2014). Commissie van toezicht beheer nationale politie ingesteld. Laatst bezocht mei 07, 2016, op <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2014/05/09/commissie-van-toezicht-beheer-nationale-politie-ingesteld>
- Rijksoverheid. (2015). Herijking nationale politie: meer realisme. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2015/08/31/herijking-nationale-politie-meer-realisme>
- Rijksoverheid (2016). Toezichtplan Inspectie van Veiligheid en Justitie en toezicht procureur generaal bij de Hoge Raad (art. 122 Wet RO) naar aanleiding van de Commissie Hoekstra. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2016/05/12/toezichtplan-inspectie-veiligheid-en-justitie-en-toezicht-procureur-generaal-bij-de-hoge-raad-art-122-wet-ro-naar-aanleiding-van-de-commissie-Hoekstra>.
- Rijksoverheid. (2016). Versterking prestaties strafrechtketen. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/versterking-prestaties-strafrechtketen>
- Rijksrecherche (2016). Homepage. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://www.rijksrecherche.nl/>
- RTV Drenthe. (2011). Vormfouten politie levert 45-jarige man vrijspraak op. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/60534/Vormfouten-politie-levert-45-jarige-man-vrijspraak-op>
- De Standaard, 15 juli 2016, *Functie van onderzoeksrechter afschaffen? Geens buigt zich er over*. Beschikbaar via: http://www.standaard.be/cnt/dmf20160714_02385669

- Telegraaf. (2016). OR-baas politie onder de loep. Laatst bezocht maart 6, 2017, op http://www.telegraaf.nl/binnenland/25964774/__Or-baas_politie_onder_de_loep__.html
- Universiteit Leiden (2016). Cahiers op de Campus 'Verantwoording en Politie' meer dan geslaagd! Laatst bezocht maart 6, 2017, op <https://www.universiteitleiden.nl/nieuws/2016/02/cahiers-op-de-campus-verantwoording-en-politie-meer-dan-geslaagd>
- Volkskrant. (2015). Voer politietucht recht in zoals bij militairen. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://www.volkskrant.nl/opinie/voer-politietucht-recht-in-zoals-bij-militairen~a4104583/>
- Website voor de Politie. (2002). Politie neemt integriteitschendingen serieus; Monitor Interne Onderzoeken Politie op hoofdlijnen over de periode 1999-2000. Laatst bezocht maart 6, 2017, op <http://www.websitevoordepolitie.nl/archief/politie-neemt-integriteitschendingen-serieus%3B-monitor-interne-onderzoeken-politie-op-hoofdlijnen-over-de-periode-1999-2000-51.html>

Bijlagen

Bijlage 1: Sinds 2015 gepubliceerde rechtspraak over art. 359a Sv.

In het onderstaande overzicht worden voorbeelden van recente rechtspraak (vanaf 2015) besproken, opgedeeld in de vier verschillende sancties die kunnen volgen op de constatering van een vormverzuim.

Constatering vormverzuim

ECLI:NL:HR:2015:4

Hoge Raad, 6 januari 2015

Het Hof heeft ten laste van de verdachte bewezenverklaard dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan het verkopen, afleveren of verstrekken van cocaïne. Tijdens het opsporingsonderzoek is de woning van de verdachte doorzocht waarbij de Blackberry van de verdachte in beslag is genomen. Het Hof oordeelt dat de doorzoeking onrechtmatig was aangezien er geen benodigde machtiging van de rechter-commissaris was afgegeven en omdat er geen sprake was van een geval van voorlopige hechtenis. Volgens het Hof is er sprake van een onherstelbaar vormverzuim. De raadsman verzoekt om bewijsuitsluiting van de verklaringen van de verdachte alsmede de berichten die zijn uitgelezen uit de Blackberry. Het Hof gaat echter niet over tot bewijsuitsluiting van deze bewijsmiddelen aangezien zij van oordeel is dat de verdachte in onvoldoende mate nadeel heeft ondervonden als gevolg van de schending van het voorschrift. Het hof overweegt dienaangaande dat verdachte na de doorzoeking van de woning en de inbeslagneming van de Blackberry alsnog toestemming heeft verleend tot de doorzoeking van de woning, terwijl de verdachte wel in de positie verkeerde om hiertegen bezwaar maken. Dat de verdachte niet is gewezen op de mogelijkheid om geen toestemming te verlenen - zoals door de verdediging is gesteld - doet hier niet aan af. Immers reeds het feit dat om toestemming wordt gevraagd, duidt er op dat die toestemming ook kan worden geweigerd. Het verweer van de verdediging wordt dan ook verworpen. Het hof komt tot de slotsom dat kan worden volstaan met de constatering dat sprake is van een onherstelbaar vormverzuim. De Hoge Raad laat het oordeel van het Hof in stand. *“Dit oordeel geeft niet blijk van een onjuiste rechtsopvatting en is niet onbegrijpelijk, in aanmerking genomen dat het gevoerde verweer omtrent de ernst van het verzuim en het daardoor veroorzaakte nadeel niet meer inhoudt dan dat sprake is van “een ernstige schending van een strafvorderlijke waarborg”.*

ECLI:NL:RBOBR:2015:1204

Rechtbank Oost-Brabant, 6 maart 2015

De verdachte in deze zaak wordt verdacht van het medeplegen van een poging tot zware mishandeling (art. 47 jo 302 Sr) en openlijke geweldpleging (art. 141 Sr). De Officier van Justitie heeft zonder de vereiste en noodzakelijke toestemming van de hoofdOfficier van Justitie of de gemandateerde persOfficier van Justitie camerabeelden van een parkeergarage laten uitzenden in het programma Bureau Brabant. Volgens de raadsman dient dit onherstelbare vormverzuim te worden gesanctioneerd met niet-ontvankelijkverklaring van het Openbaar Ministerie. De Officier van Justitie heeft zich op het standpunt gesteld dat kan worden volstaan met de enkele constatering van een onherstelbaar vormverzuim. De rechtbank Oost-Brabant oordeelt dat er kan worden volstaan met de enkele constatering van een onherstelbaar vormverzuim. Ter onderbouwing overweegt de rechtbank dat de mogelijke schending van de privacy van de verdachte uiterst beperkt is gebleven. De beelden omvatten geen gewelddadige handelingen, er is sprake van een meerderjarige verdachte en niet is gebleken van een na de uitzending ontstane media-hetze op internet of anderszins van (negatieve) uitingen jegens de mogelijke daders. Alles overziende concludeert de rechtbank dat met het zonder de vereiste en noodzakelijke toestemming uitzenden van de camerabeelden geen sprake is van een ernstige inbreuk

op een beginsel van de behoorlijke procesorde waardoor doelbewust of met grove veronachtzaming van de belangen van verdachte aan diens recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak is tekortgedaan of anderszins sprake is van een zodanige (fundamentele) schending van een beginsel van behoorlijke procesorde dat dit tot niet-ontvankelijkheid of een andere sanctie zou moeten leiden. Naar het oordeel van de rechtbank is in de onderhavige zaak niet gebleken dat sprake is van een situatie waarin niet langer van een eerlijk proces jegens verdachte kan worden gesproken. Zo kan uit het verhandelde ter terechtzitting niet volgen dat op enigerlei wijze tekort is gedaan aan het recht van de verdediging om de uitgezonden camerabeelden te betwisten. De rechtbank acht het bovendien goed voorstelbaar dat indien de hoofdofficier of persOfficier van Justitie voorafgaand aan de vertoning/uitzending om toestemming zou zijn gevraagd, deze toestemming ook zou zijn verleend. De rechtbank volstaat dan ook met de enkele constatering dat er sprake is van een onherstelbaar vormverzuim.

ECLI:NL:GHAMS:2015:3731

Hof Amsterdam, 19 augustus 2015

De verdachte in deze zaak staat terecht voor onder andere poging tot moord. De raadsman betoogt dat ten onrechte niet is voldaan aan de bewaarplicht van opnamen van een telefoongesprek tussen de verdachte en het slachtoffer die de onschuld van de verdachte zouden kunnen aantonen. De raadsman verzoekt om niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie, dan wel strafvermindering. In het arrest wordt de feitelijke gang van zaken m.b.t. het verzoek van de raadsman om de opnamen van de gesprekken te bewaren besproken. Het hof concludeert uiteindelijk dat de telefoongesprekken die zijn opgenomen en bewaard na het verstrijken van de bewaartermijn van acht maanden, art. 23a Penitentiaire Maatregel, zijn gewist. Het hof is van oordeel dat het Openbaar Ministerie geacht mag worden bekend te zijn met de in de Penitentiaire Maatregel opgenomen bewaartermijn en wisplicht. Het hof is van oordeel dat het Openbaar Ministerie onvoldoende voortvarend heeft gehandeld en een te passieve houding heeft aangenomen. Volgens het Hof dient dit vormverzuim echter niet gesanctioneerd te worden met de niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie aangezien niet gezegd kan worden dat het Openbaar Ministerie doelbewust of met grove veronachtzaming heeft gehandeld. Ook de sanctie strafvermindering is niet op zijn plaats, zo overweegt het Hof, aangezien de verdachte weinig concreet heeft verklaard over de inhoud van het gesprek met het slachtoffer en de ontlastende uitlatingen die daarin gedaan zouden zijn. De verdediging heeft het slachtoffer ook niet als getuige opgeroepen. Het hof zal volstaan met de constatering van het onherstelbare vormverzuim.

ECLI:NL:RBAMS:2015:6640

Rechtbank Amsterdam, 22 september 2015

De verdachte wordt verdacht van eenvoudige belediging en gewoonteheling van fietsen. Volgens de raadsman is er sprake van pseudokoop waarvoor geen bevel door de Officier van Justitie is afgegeven. Dit vormverzuim dient volgens de raadsman te worden gesanctioneerd met bewijsuitsluiting. De rechtbank is het eens met de raadsman dat er sprake is van pseudokoop waarvoor een bevel krachtens art. 126i Sv is vereist. In het dossier bevindt zich geen aanwijzing dat er een bevel is gegeven of overleg is geweest over de noodzaak tot de inzet van deze bevoegdheid. De rechtbank concludeert dat er sprake is van een vormverzuim maar volstaat met de enkele constatering van het verzuim. De rechtbank overweegt onder meer dat het doel van de pseudokoop niet was de aanhouding van de verdachte, maar de opsporing van strafbare feiten ten aanzien waarvan jegens de verdachte een verdenking bestond. Ook het nadeel dat de verdachte heeft geleden pleit niet voor bewijsuitsluiting. De verdachte heeft zelf advertenties op marktplaats gezet en zijn telefoonnummer bekend gemaakt. In deze omstandigheden kan niet worden gesteld dat de verdachte door dat telefoongesprek is geschonden in zijn persoonlijke levenssfeer, zoals de verdediging heeft gesteld. De opsporingsambtenaar is vervolgens op uitnodiging van de verdachte naar het genoemde adres gekomen, een adres wat reeds bij de politie bekend was. Gelet op deze omstandigheden is onvoldoende onderbouwd in welke zin inbreuk is gemaakt op het persoonlijk leven van de verdachte en is ook niet anderszins vast komen te staan welke nadeel de verdachte door het vormverzuim heeft geleden.

ECLI:NL:OGEAC:2016:1

Gerecht in eerste aanleg van Curaçao, 8 januari 2016

De verdachte staat terecht voor poging tot uitlokking van moord en moord. De verdediging heeft bepleit dat de politie ten onrechte zonder een machtiging van de rechter-commissaris op basis van art. 177t Sv ingelogd heeft op het hotmailaccount van de verdachte om toegang te krijgen tot diens mailberichten. Volgens de verdediging moet dit vormverzuim leiden tot bewijsuitsluiting. Volgens de Officier van Justitie was het inzien van het hotmailaccount rechtmatig. Het Gerecht beschrijft de feitelijke gang van zaken zoals die dient te geschieden bij een vordering op grond van art. 177t Sv. Het Gerecht constateert dat de wettelijke voorschriften niet zijn nageleefd en dat er derhalve sprake is geweest van een vormverzuim. Het Gerecht overweegt echter dat er onvoldoende aanleiding is voor bewijsuitsluiting, aangezien aangenomen mag worden dat de gegevens waarover de Officier van Justitie de beschikking heeft gekregen door in te loggen op het e-mailaccount ook ter zijner beschikking zouden zijn gekomen als hij de procedure van art. 177t Sv in gang had gezet en de resultaten daarvan zou hebben afgewacht. Het Gerecht zal daarom volstaan met de constatering van het vormverzuim.

Strafvermindering

ECLI:NL:RBMNE:2015:4167

Rechtbank Midden-Nederland, 11 mei 2015

De verdachte in deze zaak wordt verdacht van het opzettelijk aanwezig hebben van cocaïne. Ter verkrijging van het bewijs is de auto van de verdachte doorzocht. Volgens de verdediging is deze doorzoeking onrechtmatig geweest nu er op het moment van de doorzoeking nog geen sprake was van een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit. De raadvrouw bepleit bewijsuitsluiting. De rechtbank is met de raadvrouw van mening dat er op het moment van de doorzoeking nog geen redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit bestond. De doorzoeking is aangevangen op het moment dat de verbalisanten in de stoelhoezen hebben gekeken. Daarna is met toestemming van de verdachte in de sporttas gekeken, waarin zich een waterpijp bevond. Daarbij zijn het nachtelijke tijdstip van de controle, de informatie dat de kentekenhouders van de auto antecedenten had op het gebied van de Opiumwet en de bolling in de stoelhoezen grond voor verdenking geweest. De rechtbank acht deze omstandigheden onvoldoende aanleiding om een redelijk vermoeden van schuld op te baseren. De rechtbank is echter niet van oordeel dat door de onrechtmatige bewijsgaring een belangrijk strafvorderlijk voorschrift in aanzienlijke mate is geschonden en acht hierin geen aanleiding aanwezig om tot bewijsuitsluiting over te gaan. Wel acht de rechtbank strafvermindering gerechtvaardigd. Gelet op het minimale nadeel dat volgens de rechtbank is veroorzaakt wordt de straf van de verdachte met 10% verminderd.

ECLI:NL:GHAMS:2015:3623

Gerechtshof Amsterdam, 5 augustus 2015

De verdachte wordt verdacht van een poging tot woninginbraak. Bij de aanhouding is de verdachte in zijn been geschoten door een politieambtenaar. De verdachte rende op dat moment in de richting van de politieambtenaar en hield een koevoet vast. Volgens de raadsman levert dit een ernstig vormverzuim op omdat er in strijd met art. 7 lid 1 van de Politiewet 2012 is gehandeld. Dit vormverzuim dient te worden gesanctioneerd met de niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie, bewijsuitsluiting of meer subsidiair strafvermindering. Het hof Amsterdam is van mening dat het vuurwapengebruik bij de aanhouding niet aan de uit art. 7 lid 1 van de Politiewet 2012 voortvloeiende eisen van proportionaliteit en subsidiariteit voldeed. Derhalve is hier sprake van een onherstelbaar vormverzuim, aldus het Hof. Het Hof oordeelt dat niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie en bewijsuitsluiting geen passende sancties zijn. Aan dit vormverzuim wordt echter wel het rechtsgevolg strafvermindering verbonden. Tezamen met de vrijspraak voor het onder 2B tenlastegelegde ziet het Hof aanleiding om zeer aanzienlijk naar beneden af te wijken van hetgeen door de advocaat generaal is gevorderd. De advocaat generaal vorderde een gevangenisstraf van 12

maanden waarvan 4 maanden voorwaardelijk. Het hof legt de verdachte een onvoorwaardelijke gevangenisstraf op van twee weken. In eerste aanleg werd de verdachte veroordeeld tot een gevangenisstraf van twee maanden.

ECLI:NL:HR:2015:3577

Hoge Raad, 15 december 2015

De verdachte is in hoger beroep veroordeeld tot een gevangenisstraf van zeven jaar voor onder meer medeplegen van poging tot zware mishandeling, meermalen gepleegd. De verdediging stelt cassatie in. In het vijfde middel wordt geklaagd over een overschrijding van de redelijke termijn (art. 6 EVRM) omdat de stukken te laat zijn ingezonden door het hof. De Hoge Raad acht het middel gegrond en overweegt dat de Hoge Raad in deze zaak waarin de verdachte zich in voorlopige hechtenis bevindt uitspraak doet nadat meer dan zestien maanden zijn verstreken sinds het instellen van het cassatieberoep. De Hoge Raad doet de zaak zelf af en vermindert de straf van de verdachte van zeven jaar naar zes jaar en acht maanden.

Ook in andere recente zaken constateert de Hoge Raad dat de stukken te laat zijn ingezonden en volgt er strafvermindering. Zie bijvoorbeeld: ECLI:NL:HR:2015:3315, ECLI:NL:HR:2015:3266, ECLI:NL:HR:2015:3215, ECLI:NL:HR:2015:3220, ECLI:NL:HR:2015:2866.

Bewijsuitsluiting

ECLI:NL:RBDHA:2015:2368

Rechtbank Den Haag, 2 februari 2015

De jeugdige verdachte in deze zaak wordt onder meer verdacht van poging tot afpersing in vereniging gepleegd. De raadvrouw is van mening dat er sprake is van een vormverzuim aangezien de politie in strijd met de 'Aanwijzing auditief en audiovisueel registreren van verhoren van aangevers, getuigen en verdachten' heeft gehandeld door de twee aangevers en de twee getuigen in de woning van een van de aangevers te hebben gehoord. Tijdens deze verhoren waren een viertal jongens met ouders/verzorgers in de kamer aanwezig, omdat er geen andere ruimte beschikbaar zou zijn geweest. Hierdoor is er volgens de raadvrouw de mogelijkheid van kruisbestuiving aanwezig geweest. De rechtbank kan uit het dossier niet vaststellen dat deze vier jongens inderdaad in dezelfde kamer zijn gehoord. Ten aanzien van de twee aangevers merkt de rechtbank op dat het niet ging om een gepland verhoor waardoor de regels uit de aanwijzing omtrent auditieve registratie niet van toepassing zijn. De rechtbank overweegt ten aanzien van de twee getuigen dat zij ten tijde van het horen 13 en 14 jaar oud waren. Dit verhoor vond de volgende dag plaats waardoor de rechtbank aanneemt dat het hier wel ging om een gepland verhoor. Ter zake van deze verhoren is de aanwijzing dus niet nageleefd. De rechtbank is van oordeel dat de ernst van het vormverzuim met zich meebrengt dat de getuigenverklaringen van deze twee getuigen niet voor het bewijs mogen worden gebruikt. Dit leidt niet tot een vrijspraak, omdat er voldoende ander bewijs is.

ECLI:NL:RBNHO:2015:2870

Rechtbank Noord-Holland, 3 april 2015

Verdachte wordt verdacht van diefstal met geweld. De raadsman heeft betoogd dat er gehandeld is in strijd met het uit art. 29 Sv voortvloeiende pressieverbod. Tijdens een verhoor hebben politieambtenaren namelijk aan de verdachte verteld dat er naast de werkelijk weggenomen buit tevens een enveloppe met een groot geldbedrag is weggenomen. Volgens de raadsman heeft de politie de verdachte op deze wijze willens en wetens misleid om een bekennende verklaring te verkrijgen. De raadsman verzoekt om uitsluiting van de inhoud van de OVC's (Opname Vertrouwelijke Communicatie) aangezien deze zijn te beschouwen als een vrucht van de onjuiste toepassing van dwangmiddelen. Volgens de Officier van Justitie valt het misleiden van de verdachte onder de algemene politietaak die voortvloeit uit art. 3 Politiewet 2012. Volgens de Officier van Justitie is er geen sprake van een vormverzuim aangezien het een geringe misleiding betreft, die in het belang was van het onderzoek

naar een ernstig misdrijf en waarvoor toestemming is gegeven door de Officier van Justitie. De rechtbank is van oordeel dat de verbalisanten de verdachte hebben misleid door het noemen van een fictieve buit en dat dit strijd oplevert met de beginselen van de goede procesorde. Weliswaar ondervond de verdachte geen directe pressie door de misleidende mededeling, maar deze methode doet afbreuk aan de verklaringsvrijheid van de verdachte waardoor art. 29 Sv geschonden is. Art. 3 Politiewet 2012 is geen toereikende grondslag voor de misleiding. Het belang van het geschonden voorschrift is erin gelegen dat een verdachte erop moet kunnen vertrouwen dat de politie de waarheid spreekt en hem niet op slinkse wijze tot een bekennende verklaring probeert te verleiden. Misleiding zonder toereikende wettelijke grondslag leidt ertoe dat het recht van de verdachte op een eerlijk proces is geschonden (art. 6 EVRM). De verdachte heeft ook nadeel ondervonden van dit verzuim omdat het heeft geleid tot belastend bewijsmateriaal in het proces-verbaal OVC. Daarin is namelijk door de verdachte en de medeverdachte gesproken over de fictieve buit, terwijl zij hier eerder niets over hebben willen verklaren. De rechtbank is van oordeel dat de rechten van de verdachte op een eerlijk proces in zoverre zijn geschonden dat dit dient te leiden tot bewijsuitsluiting. Dit leidt niet tot een vrijspraak, omdat er voldoende ander bewijs is.

ECLI:NL:RBAMS:2015:5746

Rechtbank Amsterdam, 3 september 2015

De verdachte wordt verdacht van het voorhanden hebben van een pistool met munitie. De verdediging betoogt dat de fouillering onrechtmatig was nu er geen redelijk vermoeden van schuld aan enig strafbaar feit bestond en de verdachte geen toestemming gaf voor fouillering. Op basis van dit onrechtmatige besluit en de dreiging die daarvan uit is gegaan heeft de verdachte vervolgens vrijwillig gemeld dat hij een wapen in zijn tas had. Het inbeslaggenomen vuurwapen dient volgens de verdediging dan ook te worden uitgesloten van het bewijs. De rechtbank stelt vast dat de verdachte, onder druk van de door de verbalisant gedane aankondiging dat hij verdachte zou gaan fouilleren, heeft aangegeven een vuurwapen in zijn tas te hebben. De rechtbank dient te beoordelen of de fouillering rechtmatig was. Volgens de rechtbank had de verbalisant geen bevoegdheid om de verdachte te fouilleren nu er geen onmiddellijk gevaar voor het leven of de veiligheid van de ambtenaar bestond en de ambtshalve kennis van de verbalisanten hiervoor niet voldoende was. De rechtbank acht bewijsuitsluiting noodzakelijk in het licht van de rechtsstatelijke waarborgen die fundamentele strafvorderlijke beginselen bieden, alsmede opdat inbreuken als de onderhavige in de toekomst zoveel mogelijk worden voorkomen. De verdachte wordt vrijgesproken wegens het ontbreken van voldoende wettig bewijs.

ECLI:NL:GHAMS:2015:5307

Gerechtshof Amsterdam, 21 december 2015

De verdachte wordt verdacht van het voorhanden hebben van hennep. Tijdens een zogenaamde dynamische verkeerscontrole wordt in de auto van verdachte hennep aangetroffen. Volgens de raadsman zijn de staandehouding en fouillering van de verdachte en de doorzoeking van de auto in strijd met het beginsel van zuiverheid van oogmerk. Een dynamische verkeerscontrole heeft volgens de raadsman niets te maken met een daadwerkelijke verkeerscontrole. De politie vraagt slechts naar het rijbewijs of kentekenbewijs vanwege de geldende jurisprudentele eisen t.a.v. de rechtmatigheid van de controle. De selectie van de te controleren auto's is echter niet willekeurig maar vindt plaats op basis van risicokenmerken die niet in de verkeerswetgeving staan. Bij een dergelijke controle is het de politie te doen om strafvorderlijke fishing expeditions: opsporingsactiviteiten op basis van vage risicokenmerken zonder enige verdenking ter zake van enig strafbaar feit, waardoor informatie kan worden vergaard die bij een reguliere verkeerscontrole niet toegankelijk zou zijn. De aanleiding voor deze dynamische controle was in dit concrete geval het gegeven dat de auto op naam stond van een bedrijf waarvan bij de politie bekend was dat criminelen daarvan gebruik maakten. Ook betrof het een dure auto gelet op de wijk waarin de auto zich bevond en bevond zich een Oost-Europees type op de rijdersstoel terwijl de bestuurder een Hindoestaans/Surinaamse man was.

Het hof is van oordeel dat er sprake is van een onherstelbaar vormverzuim aangezien bevoegdheden zijn gebruikt voor een ander doel dan waarvoor die bevoegdheden gegeven zijn. Het hof overweegt dat het verbod op detournement de pouvoir een zeer belangrijk rechtsbeginsel is. Het hof benadrukt het belang dat een ieder erop moet kunnen vertrouwen dat overheidsorganen de hun toegekende bevoegdheden gebruiken voor de doeleinden waarvoor zij zijn gegeven en dat de politie zich in dit opzicht controleerbaar opstelt. Het hof komt tot de slotsom dat de toepassing van de dynamische verkeerscontroles en het belang dat door de politie daaraan wordt gehecht, in het bijzonder de daarmee te verwerven informatie over in hun ogen criminele personen en activiteiten, alleen met bewijsuitsluiting kan worden gesanctioneerd. Naar het oordeel van het hof weegt het met bewijsuitsluiting te dienen belang op tegen de belangen die gediend zijn met de waarheidsvinding en bestrafing van de daders van een strafbaar feit. De verdachte wordt vrijgesproken wegens het ontbreken van voldoende wettig en overtuigend bewijs.

Niet-ontvankelijkheid Openbaar Ministerie

ECLI:NL:RBLIM:2015:2175

Rechtbank Limburg, 18 februari 2015

De verdachte in deze zaak wordt verdacht van het telen van hennep en de diefstal van elektriciteit. De raadsman heeft zich op het standpunt gesteld dat het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk moet worden verklaard wegens het binnentreden in strijd met art. 12 lid 1 Grondwet en art. 8 Awbi waardoor het huisrecht van de verdachte is geschonden. Volgens de raadsman is de woning van de verdachte betreden slechts op basis van een anonieme melding in combinatie met gegevens die beschikbaar zijn bij de belastingdienst. Daarnaast is het huisrecht geschonden omdat medewerkers van de belastingdienst mee zijn gegaan met het binnentreden en op grond van art. 47 AWR de verdachte hebben gedwongen tot het verstrekken van informatie. Hierdoor is volgens de raadsman het zwijgrecht omzeild. Volgens de rechtbank was het binnentreden in de woning rechtmatig aangezien de anonieme melding ondersteund werd door het aantreffen van een hennepkwekerij op het andere adres in Heerlen. De rechtbank is met de raadsman en de Officier van Justitie van mening dat de politie zich niet had mogen laten vergezellen door ambtenaren van de belastingdienst waardoor er is gehandeld in strijd met art. 8 lid 2 Awbi. Omdat de belastingambtenaren geen zelfstandige bevoegdheid hadden om de woning van verdachte binnen te treden, zijn zij naar oordeel van de rechtbank onrechtmatig binnengetrepen en hebben zij het huisrecht van verdachte geschonden. De rechtbank is van oordeel dat door het gelijktijdig optreden van de politie en de belastingambtenaren in een strafrechtelijke – niet zijnde fiscale – context, waarbij de belastingambtenaren onrechtmatig zijn binnengetrepen en ter plekke zonder aankondiging ambtshandelingen hebben verricht, welke niet omgeven zijn met de waarborgen van een strafrechtelijk onderzoek, het recht van verdachte op een eerlijk proces (art. 6 van het EVRM) is geschonden. Door deze wijze van samenwerking tussen de politie en de belastingambtenaren zijn twee essentiële rechten van verdachte geschonden, te weten: schending van het huisrecht en schending van art. 6 EVRM. De rechtbank is van oordeel dat daarmee zodanig onzorgvuldig met verdachtes belangen is omgesprongen, dat genoemde schending dient te leiden tot niet-ontvankelijkheid van de Officier van Justitie.

ECLI:NL:GHAMS:2015:757

Gerechtshof Amsterdam, 6 maart 2015

De verdachte wordt verdacht van een aantal milieudelicten. Op het terrein zijn een aantal inspecteurs langs geweest die hebben geconstateerd dat er losse delen asbest op het terrein aanwezig was. Daarvan zijn ook foto's gemaakt die aan het dossier zijn toegevoegd. De vertegenwoordiger van de verdachte heeft verklaard dat er inderdaad asbest op het terrein aanwezig was, maar dat er nergens losse delen hebben gelegen. Het proces-verbaal is volgens de verdediging in strijd met de waarheid en onvolledig opgemaakt en daarom dient het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk te worden verklaard. De AG is van mening dat het dossier weliswaar onvolkomendheden bevat, maar dat er geen sprake is geweest van manipulatie van het bewijsmateriaal. Het hof overweegt in zijn algemeenheid

dat van een proces-verbaal mag worden verwacht dat dit volledig, duidelijk en controleerbaar is. Het hof stelt vast dat er asbestdelen zijn verplaatst en dat daarover niets is opgenomen in het proces-verbaal. Nu het genoemde proces-verbaal met bijlagen voor alle ten laste gelegde feiten het enige bewijsmiddel is dat zich in het dossier bevindt en nu het hof vaststelt dat dit bewijsmiddel niet naar (de volledige) waarheid is opgemaakt en dat voorts met bewijsstukken is gemanipuleerd, kan niet meer worden achterhaald hoe de situatie ter plekke was ten tijde van de pleegdatum. Naar het oordeel van het hof is er daarom in dit geval sprake van een onherstelbaar vormverzuim in het vooronderzoek in de zin van art. 359a Sv. Door het - ten minste - zeer onzorgvuldig handelen van de zijde van de politie is de waarheidsvinding in het geding gekomen en is de verdediging op onherstelbare wijze in haar belangen geschaad, nu het ook voor de verdediging niet meer mogelijk is - alleen al gezien het tijdsverloop - te reconstrueren wat exact de situatie op het terrein van de verdachte was op de pleegdatum. Er is niet alleen sprake van handelen in strijd met de wet, maar ook van een ernstige inbreuk op de beginselen van een behoorlijke procesorde, waardoor doelbewust en met grove veronachtzaming van de belangen van de verdachte aan het recht van de verdachte op een eerlijke behandeling van haar zaak is tekortgedaan. Het hof zal aan deze schending als rechtsgevolg de meest vergaande sanctie verbinden, namelijk de niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie in de vervolging van de verdachte.

ECLI:NL:RBZWB:2015:3041

Rechtbank Zeeland-West-Brabant, 13 mei 2015

Verdachte wordt onder de feiten 4, 5 en 6 verdacht van het verkrachten, het plegen van ontucht en het mishandelen van een kind onder de twaalf jaar. De raadsman heeft aangevoerd dat de verdachte op 12 april 2011 voor wat betreft deze drie feiten een sepot heft ontvangen van het Openbaar Ministerie. Volgens de raadsman is het niet te volgen dat het Openbaar Ministerie twee jaar later toch tot vervolging overgaat en dient het openbaar minister niet-ontvankelijk te worden verklaard. De Officier van Justitie betoogt dat de verdachte in november 2010 bericht heeft gehad van de politie dat t.a.v. feit 6 geen vervolging zou worden ingesteld gelet op de richtlijnen van de politie. Onder deze omstandigheden staat het het Openbaar Ministerie vrij om verdachte alsnog ook voor dit feit te vervolgen. Niet is gebleken van een zodanige inhoudelijke betrokkenheid van de Officier van Justitie bij dit politiesept dat de verdachte daaraan het gerechtvaardigd vertrouwen kon ontlelen niet meer voor dat feit vervolgd te worden, dan wel dat daardoor een verdere vervolging door het Openbaar Ministerie schending van het vertrouwensbeginsel zou opleveren. Daarnaast zijn na het politiesept nieuwe aangiftes binnengekomen. Daarom zijn nu ook de zedendelicten betreffende het laatste slachtoffer (de feiten 4, 5 en 6) vervolgd. In het dossier is een brief aanwezig gedateerd 12 april 2011 waarin aan de verdachte wordt medegedeeld dat inzake de mishandeling, incest en diefstal geen vervolging zal worden ingesteld. Het dossier bevat ook een brief naar de moeder van het slachtoffer van de feiten 4, 5 en 6 waarin staat dat er geen strafvervolging zal plaatsvinden. De rechtbank overweegt dat de brief van 12 april 2011 een onvoorwaardelijke sepotbeslissing van de politie inhoudt waardoor de verdachte erop mocht vertrouwen dat hij voor de feiten 4, 5 en 6 niet zou worden vervolgd. Doordat het OM de verdachte toch heeft gedagvaard is het vertrouwensbeginsel geschonden, hetgeen tot gevolg heeft dat de Officier van Justitie voor die feiten niet-ontvankelijk is in de vervolging.

ECLI:NL:RBAMS:2015:3862

Rechtbank Amsterdam, 27 mei 2015

Aan de verdachte is een serie diefstallen tenlastegelegd. Deze diefstallen zouden in 2005 zijn gepleegd. De Officier van Justitie geeft aan dat de zaak veel te lang is blijven liggen en dat dit voor 99,9% te wijten is aan het Openbaar Ministerie. De Officier van Justitie overweegt dat de Hoge Raad in 2008 heeft bepaald dat overschrijding van de redelijke termijn nooit kan leiden tot niet-ontvankelijkheid en daarom vordert de Officier van Justitie dat het Openbaar Ministerie niet ontvankelijk zal worden verklaard op grond van het ontbreken van maatschappelijk belang bij voortzetting van de vervolging. De verdediging bepleit de niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie vanwege de exorbitante

overschrijding van de redelijke termijn. De rechtbank constateert dat de zaak bijna zes jaar heeft stilgelegen en dat de verdediging geen blaam treft. De rechtbank overweegt dat de verdediging, het Openbaar Ministerie en de rechtbank zodanig belemmerd worden in hun zoektocht naar de feiten en de mogelijkheid die op een deugdelijke wijze te waarderen dat de beginselen van een behoorlijke procesorde door het tijdsverloop wezenlijk en irreparabel geschonden zijn. De overschrijding van de redelijke termijn is zodanig dat de beginselen van de behoorlijke procesorde wezenlijk zijn geschonden doordat waarheidsvinding, de basis van ieder strafvorderlijk optreden, in het gedrang is gekomen. De rechtbank verklaart de Officier van Justitie niet-ontvankelijk.

ECLI:NL:HR:2016:9

Hoge Raad, 5 januari 2016

In hoger beroep is de verdachte veroordeeld voor bedreiging en van wapenbezit. Volgens de raadvrouw dient het Openbaar Ministerie niet-ontvankelijk te worden verklaard in de vervolging aangezien er buitensporig geweld is gebruikt door verbalisanten bij de aanhouding van de verdachte. Dit geweld bestond uit het tegen de grond werken en tegen het hoofd slaan. Daarnaast dient niet-ontvankelijkheid te volgen aangezien verbalisant 1 heeft gelogen in een ambtsedig proces proces-verbaal over de feitelijke gang van zaken. Het hof gaat uitgebreid in op dit verweer en bespreekt de feitelijke gang van zaken. Uit de verklaringen van de verbalisanten 2 en 3 blijkt dat de verdachte verdacht werd van wapenbezit. Wanneer de verbalisanten verdachte willen aanhouden vragen zij hem op de grond te gaan liggen. De verbalisanten gebruiken pepperspray wanneer de verdachte dit weigert. Verdachte knielt op de grond maar wanneer hij weigert zijn rechterarm op zijn rug te brengen hebben de verbalisanten gepast geweld gebruikt, zo relateren zij. Op de camerabeelden is volgens het hof te zien dat de verdachte in het gezicht wordt gespoten met pepperspray, naar de grond wordt gewerkt en vervolgens, terwijl hij voorover op zijn buik plat op de grond ligt, twee keer in zijn zij wordt gestompt door de ene verbalisant en twee keer ter hoogte van zijn hoofd dan wel nek wordt gestompt door de andere verbalisant. Het hof is van mening dat er geen sprake is van gepast geweld, maar merkt op dat het enkele gebruik van buitensporig geweld als zodanig nog geen afbreuk doet aan verdachtes recht op een eerlijk proces. Het hof onderzoekt vervolgens de bevindingen van verbalisant 1 en constateert dat zijn bevindingen niet aansluiten bij hetgeen op de beelden zichtbaar is. De verbalisant verklaart onder meer dat de verdachte niet met zijn hoofd op de grond wordt geslagen of valt, terwijl dit wel op de camerabeelden te zien is.

Voor toepassing van de bepleite sanctie van niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie is vereist dat de desbetreffende opsporingsambtenaar door zijn handelen een ernstige inbreuk heeft gemaakt op beginselen van een behoorlijke procesorde waardoor doelbewust of met grove veronachtzaming van de belangen van de verdachte aan diens recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak is tekort gedaan. Het hof kan niet aan de conclusie ontkomen dat verbalisant 1 doelbewust onjuist heeft gerelateerd in het door hem opgemaakte proces-verbaal nu zijn bevindingen zo evident in strijd zijn met de camerabeelden alsmede met de op dezelfde dag gedane constatering van de GGD-arts. Gelet op al het vorenstaande komt het hof tot het oordeel dat in het onderhavige geval een ernstige inbreuk is gemaakt op beginselen van een behoorlijke procesorde, waardoor doelbewust of met grove veronachtzaming van de belangen van de verdachte tekort zou kunnen worden gedaan aan diens recht op een eerlijke behandeling van zijn zaak. Het Hof oordeelt dat er echter ook moet worden gekeken naar het nadeel dat voor de verdachte is veroorzaakt. Daarbij speelt volgens het Hof een rol of er andere mogelijkheden voor controle achteraf aanwezig zijn. In dit geval is daar sprake van, aldus het hof, dat daartoe overweegt dat de camerabeelden en de verklaring van de GGD arts zijn toegevoegd aan het dossier. Aan de hand daarvan kon de verdediging wijzen op de onjuistheid van de verklaring van de verbalisant, hetgeen ook is gebeurd. In zoverre is het geconstateerde vormverzuim hersteld en reeds daarom is het hof van oordeel dat er onvoldoende grond bestaat om aan de fout het door de raadvrouw beoogde gevolg te verbinden. Evenmin is aannemelijk geworden dat door of vanwege het Openbaar Ministerie doelbewust of met grove veronachtzaming van de belangen van de verdachte aan het recht van verdachte op een eerlijk proces tekort is gedaan. Ook raakt dit verzuim niet zozeer aan de kern van het strafproces dat de sanctie van niet-ontvankelijkheid van het Openbaar

Ministerie hier op zijn plaats is. Het verweer wordt verworpen en het daaraan verbonden verzoek wordt afgewezen. De Hoge Raad herhaalt onder ro. 2.3 de algemene overweging over niet-ontvankelijkheidsverklaring. In ro. 2.4.3. overweegt de Hoge Raad dat het oordeel van het hof zoals hierboven omschreven niet getuigt van een onjuiste rechtsopvatting. Het oordeel is niet onbegrijpelijk en toereikend gemotiveerd. AG Bleichrodt oordeelt anders: Niet-ontvankelijkheid is nog steeds niet uitgesloten, ook al is uiteindelijk de waarheid aan het licht gekomen. Juist in gevallen waarin een zo fundamentele schending van een goede procesorde aan de orde is als bij het doelbewust in strijd met de waarheid opstellen van een op ambtseed opgemaakt proces-verbaal, is een categorische uitsluiting van het rechtsgevolg van niet-ontvankelijkheid niet goed voorstelbaar, aldus de AG.

Bijlage 2: Topics semi-gestructureerde interviews Nederland**Vormen van toezicht**

1. Rol politie, OM en rechtbank bij vormfouten
2. Toezicht op strafbeschikking/ZSM
3. Rol Inspectie Veiligheid en Justitie
4. Art. 359a Sv
5. Rol PG bij de Hoge Raad bij het toezicht
6. Rol ACAS
7. Rol van de media en de wetenschap
8. Zijn er andere vormen van toezicht?

Vragen

1. Bent u bekend met deze bevoegdheden?
2. Werken ze?
3. Invloed op gedrag?
4. Preventie?
5. Knelpunten?
6. Hoe kan het beter?