

Officiëren van justitie in de 21e eeuw

ANTOINETTE VERHAGE^a

Lindeman, J. *Officiëren van justitie in de 21e eeuw. Een verslag van participierend observatie-onderzoek naar de taakopvatting en taakinvulling van officieren van justitie*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2017.



Panopticon, 39 (2), 181-184
© 2018 Maklu | ISSN 0771-1409 | March 2018

- ^a Docent, Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP), Vakgroep Criminologie, Strafrecht en Sociaal Recht, Universiteit Gent (corresp.: antoinette.verhage@ugent.be)

Officiëren van justitie, of bij ons, procureurs des Konings, voeren zelf vaak onderzoek, maar zijn niet vaak het onderwerp van wetenschappelijk onderzoek, zeker niet in België. Dit is wellicht deels eigen aan de inhoud van de functie, maar zeker in vergelijking met de politie, waar toch op geregelde basis observatieonderzoek plaatsvindt (bv. ELIAERTS, ENHUS & SENDEN, 1992; EASTON et al, 2009; LOYENS, 2012; VAN DAMME, 2017; VERWEE, 2012;), is het ambt van procureur des Konings een beroepsgroep die onderbelicht blijft in de criminologie, op een klein aantal onderzoeken na (zie bv. DEVROE, MATTHIJS, DE KEULENAER & THOMAS, 2005).

In het boek *“Officiëren van justitie in de 21e eeuw”* brengt Joep LINDEMAN deze groep wel onder de aandacht, wanneer hij verslag doet van zijn doctoraatsonderzoek. Hij vertrekt daarbij vanuit het empirisch onderzoek dat Henk VAN DE BUNT deed in 1985 naar de officieren van justitie en hun functioneren (VAN DE BUNT, 1985). Dat onderzoek blijkt een belangrijke inspiratiebron te zijn geweest voor het onderzoek van LINDEMAN, met name de concepten ‘magistraat’, ‘ambtenaar’, ‘werker’. Deze drie ideaaltypische concepten staan voor de drie invullingen van de functie van officier van justitie, de verschillende rollen die zij hebben en de spanningen die tussen die rollen kunnen ontstaan. Doorheen het boek zal hij er geregeld naar verwijzen en reflecteren over de wijzigingen en constanten doorheen de laatste 30 jaar.

Centraal in het proefschrift staat de vraag *“wat is in de huidige tijd de taakopvatting en taakinvulling van de officier van justitie”* (p. 3). Hij plaatst deze onderzoeksvraag nadrukkelijk in een vergelijkend perspectief met de taakopvatting en -invulling zoals deze destijds in 1985 door VAN DE BUNT werd opgetekend. In zijn boek gaat LINDEMAN dan ook eerst uitgebreid in op het conceptueel kader en de resultaten van het onderzoek in 1985, om dan over te stappen op de veronderstellingen die aan de grondslag liggen van het huidige onderzoek, de geschiedenis en huidige organisatie van het OM in Nederland, en het verslag van de participerende observaties en interviews die in het kader van het doctoraatsonderzoek werden uitgevoerd.

In de eerste meer theoretische delen worden de concepten ‘magistraat’, ‘ambtenaar’, ‘werker’ verder uitgewerkt en ook toegepast op de 21e eeuw. Uit die analyse blijkt dat de drie rollen nog altijd bestaan, maar in een ander evenwicht staan ten opzichte van elkaar. Wat de magistratelijke rol betreft, geeft Lindeman aan dat waar in het verleden deze rol als quasi vanzelfsprekend geaccepteerd werd (magistraten kwamen uit een ander ‘klasse’ van de sa-

menleving, er was enige afstand tussen officier van justitie en de anderen), dat nu wellicht minder het geval is. Ook parketsecretarissen mogen nu immers uit naam van de officier beslissingen nemen, wat de magistratelijkheid van officieren misschien in het gedrang brengt. Ook de meer intensieve samenwerking tussen politie en officier kan ertoe leiden dat de afstand (nodig om autonoom beslissingen te nemen) verkleind wordt.

De tweede rol, deze van ambtenaar, vloeit voort uit de geformaliseerde verhouding tussen de top van het openbaar ministerie en de officier. Dit leidt ertoe dat er instructies worden gegeven die opgevolgd moeten worden, een gegeven waar de officieren van justitie mee om moeten kunnen gaan.

De derde rol, de officier als werker, uit zich voor een groot deel in de grote werklast van officieren van justitie. Hier ziet de auteur een duidelijke evolutie van louter dossierbehandelaar naar een ruimere taak, mede door het feit dat parketsecretarissen het mandaat kregen om een deel van de afdoening van strafzaken over te nemen, maar ook door de toegenomen automatisering. Anderzijds is de rol van gezagsdrager ten opzichte van politie verzwakt en de toegenomen professionaliteit van de advocatuur zorgt er voor dat er hogere eisen worden gesteld aan de officieren. Complexere werkprocessen en bureaucratisering leiden ook tot hogere werkdruk.

Met deze conclusies in het achterhoofd is LINDEMAN aan de participerende observaties gestart. De neerslag daarvan start met een aantal vragen die hierbij een rol hebben gespeeld, en deze richten zich met name op (1) de herkenbaarheid en toepasbaarheid van de drie rollen (magistraat, ambtenaar, werker) op de officier van vandaag (2) de verhouding, spanning en conflicten tussen die drie rollen (3) de rol van institutionalisering bij het OM en (4) is, zoals VAN DE BUNT voorspelde, de magistratelijke rol in het gedrang gekomen?

Gezien er niet veel observatieonderzoek is dat aandacht schenkt aan deze groep, zou het interessant zijn geweest om meer informatie te krijgen over de methodologie die gehanteerd werd in dit onderzoek: hoe is de auteur omgegaan met deontologische dilemma's (zo beschrijft de auteur ergens de uitnodiging voor "ontspannende activiteiten" (p. 35) – bijvoorbeeld een teamuitje), wat was het doel precies van de observaties, hoe werden zaken genoteerd tijdens/na observaties (bij fulltime observaties rest er weinig tijd om de observaties uit te typen, of op andere manieren uit te werken), hoe is deze berg aan data nadien gecodeerd en geanalyseerd, welke mogelijke bias kunnen bepaalde keuzes in het onderzoek (bv. de selectie van parketten, het 'aanwijzen' van officieren (p. 33)) tot gevolg hebben gehad, hoe werden de respondenten voor de interviews geselecteerd, wat is het 'participerende' deel van de participerende observatie, etc.

Desalniettemin is duidelijk dat de observaties hebben geleid tot rijke data. LINDEMAN heeft 12 maanden geobserveerd, wat zeer veel informatie heeft opgeleverd. Naast de beantwoording van de onderzoeksvragen, komt daar ook veel andere interessante informatie uit naar voren. Bijvoorbeeld de vaststelling dat, in tegenstelling tot wat wellicht meestal gedacht wordt, officieren doorgaans niet wikken en wegen over een zaak, maar in Nederland in veel gevallen een routine/model beslissing nemen. In veel gevallen betekent dit dat zij zullen overgaan tot vervolging. Het aantal beleidssepots lag in 2015 rond de 10% van de totale eindbeslissingen en in meer dan 50% van de gevallen werd de verdachte gedagvaard (p. 191) zeer laag in vergelijking met het Belgische percentage van 65% sepots waarvan 36% om opportunitereiden – dus ongeveer 24% beleidssepots van de totale eindbeslissingen – en waarin 3,08% van de zaken een rechtstreekse dagvaarding krijgen (College van

Procureurs-Generaal, 2018). Aangezien het politiesept niet (meer) wettelijk erkend is (p. 210), is de verwachting dat het aantal beleidssepts in stijgende lijn zal gaan. Anderzijds leidt de meer strikte interpretatie van het opportuniteitsbeginsel (door beleidskeuzes, maar ook door organisatorische aanpassingen zoals de parketsecretarissen) tot minder ruimte voor beleidssepts.

De thema's die doorheen de observaties en interviews aan bod komen zijn te rijk om hier allemaal te kunnen bespreken, en ik beperk me dan ook tot een selectie. Het onderzoek geeft inzicht in de manier waarop officieren vervolgingsbeslissingen nemen, de keuze maken voor een vervolgingsmodaliteit en bijhorende strafmaat. Hierbij komt ook de beslissingsmarge waarover zij kunnen beschikken aan bod, hoewel beleidsregels een steeds grotere rol zijn gaan spelen bij het beoordelen van strafzaken. Vanaf de jaren '90 (en de IRT-affaire) zien we een steeds toenemende centrale aansturing vanuit het College van Procureurs-Generaal, met een gelijktijdige afname van de individuele beslissingsruimte van de officier. LINDEMAN bestempelt dit als een *"afdoeningsmachine"* (p. 238), waarin de individuele betrokkenheid van de officier steeds kleiner wordt. Dit past in het *"streven naar eenheid en rechtsgelijkheid"* (p. 245).

LINDEMAN concludeert dat de ideaaltypische rollen van magistraat, werker en ambtenaar nog altijd aanwezig zijn in de vervolgingsbeslissing. Als 'ambtenaar' wordt hij geacht het steeds striktere en allesbepalende beleid te volgen. Het beleid bepaalt niet enkel de vervolgingsbeslissing, maar ook de verdeling van de politiecapaciteit. Dit striktere beleid past ook in de toegenomen mandatering van taken aan niet-magistratelijke medewerkers, die een beperkte beoordelingsruimte mogen hebben. Als 'werker' is de officier afhankelijk van anderen: politie, administratie, parketsecretarissen. Hij werkt met modelbeslissingen en neemt routinebeslissingen. Dit leidt tot transparanter werken en het afleggen van verantwoordelijkheid. Als magistraat, tenslotte, is de officier niet langer 'verheven' en afkomstig uit een specifieke sociale klasse. 'Ontzag' (bijvoorbeeld vanuit de politie) is niet langer vanzelfsprekend, het moet worden afgedwongen. Hoewel er in de observaties geen gezagsconflicten geobserveerd werden, werd wel duidelijk dat de officier in sterke mate afhankelijk is van de politie. De politie bepaalt immers welke informatie wordt doorgegeven, en waar de officier zich op moet baseren.

De vraag die LINDEMAN onder andere opwerpt, is deze naar de *checks and balances* van het huidige systeem. Indien de officier (te) veel moet werken met beleidsregels en generieke mandaten verliest hij voor een deel de magistratelijke waarden die eigen zijn aan de functie. Hoewel jongere magistraten dit element van de functie minder belang toekennen dan vroeger, heeft dit wel belangrijke gevolgen. Dit heeft immers een impact op de *checks and balances* aangezien de beoordeling van de procedure voorrang krijgt op de beoordeling van de inhoudelijke kenmerken van de zaak.

LINDEMAN's onderzoek biedt een zeer mooie illustratie van het dagelijkse werk van de officier van justitie en de toetsing aan de drie rollen is hierbij een goede kapstok, waardoor het onderzoek minder louter beschrijvend van aard wordt. Daarmee is het boek ook buiten Nederland zeker relevant om te gelezen te worden.

REFERENTIES

- College van Procureurs Generaal, Statistisch Analisten (2018). *Jaarstatistiek van de correctionele parketten en het federaal parket. Opsporing en vervolging van strafzaken door de parketten van de rechtbanken van eerste aanleg*. Verkregen op 25 februari 2018, via <http://www.om-mp.be/stat/corr/start/n/home.html>.
- DEVROE, E., MATTHIJS, S., DE KEULENAER, S., & THOMAS, S. (2005). *De procureur des Konings aan het woord. Evaluatieonderzoek zonale veiligheidsplannen (Reeks Dienst Strafrechtelijk Beleid, nr. 15)*. Antwerpen: Maklu.
- EASTON, M., PONSAERS, P., DEMARÉE, C., VANDEVOORDE, N., ENHUS, E., ELFFERS, H., HUTSEBAUT, F., & GUNTHER MOOR, L. (2009). *Multiple Community Policing: Hoezo?* Gent: Academia Press.
- ELIAERTS, C., ENHUS, E., & SENDEN, R. (1992). *Politie en bevolking: vragen staat vrij...: de politionele afhandeling van vragen uit de bevolking*. Brugge: Vanden Broele.
- VERWEE, I. (2012). *De politierol bekeken door de bril van de burger*. Antwerpen: Maklu.
- LOYENS, K., & DESCHRIJVER, A. (2012). Regels bij de politie: volgen, buigen of breken. *Cahiers Politiestudies*, 24(3), 91-110.
- VAN DAMME, A. (2017). Systematic social observation in de studie van politie-burger interacties. *Panopticon*, 51-61.