

Vergaderjaar 2013–2014

**29 279**

**Rechtsstaat en Rechtsorde**

**Nr. 180**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 november 2013

In het 30 leden debat dat wij op 22 mei 2013 (Handelingen II2012/13, nr. 85, item 7) met elkaar voerden, heb ik toegezegd het systeem van beoordeling van officieren, disciplinaire maatregelen en klachten behandeling bij het OM nog eens goed te bekijken en zo nodig te verbeteren. Met deze brief doe ik die toezegging gestand en reageer daarmee tevens op de door uw Kamer aanvaarde moties (Kamerstuk 33 400 VI, 104 en 105).

## **1. Fouten in de beroepsuitoefening en ongeoorloofd gedrag**

In deze paragraaf wil ik ingaan op het beleid van het Openbaar Ministerie (OM) bij het voorkomen en reageren bij fouten in de beroepsuitoefening en – daarvan te onderscheiden – het voorkomen en reageren bij vormen van ongeoorloofd gedrag (integriteitsschendingen). Ik trek vervolgens een conclusie of er aanleiding is tot aanpassingen.

### *1.1. Fouten in de beroepsuitoefening*

Voorop staat dat in het Programma Versterking Opsporing en Vervolg (PVOV) lessen zijn geleerd die direct hebben ingegrepen in het werk van officieren van justitie. Belangrijke lessen hadden betrekking op het gezag van de officier over het opsporingsonderzoek en zijn vakman- en leiderschap. Het organiseren van tegenspraak, reflectie en permanente kwaliteitsontwikkeling zijn als gevolg van het PVOV ingebed in de taakuitoefening van de officieren van justitie, wat de professionaliteit ten goede is gekomen. Dat neemt niet weg dat ook binnen het OM, zoals in alle organisaties waar door mensen wordt (samen)gewerkt, fouten of onzorgvuldigheden kunnen voorkomen in de beroepsuitoefening in het vak van officier of advocaat-generaal; die fouten of onzorgvuldigheden zijn te kwalificeren als beroepsfouten.

## **Preventie voorop**

Uiteraard moeten beroepsfouten primair zoveel mogelijk voorkomen worden, bijvoorbeeld door in gesprekken waarin het functioneren van de betreffende rechterlijk ambtenaar wordt geëvalueerd aandacht te besteden aan diverse competenties en de samenwerking met collega's en met andere instanties binnen de rechtspleging. Ook in de organisatie van het werk bij het OM zijn verschillende mechanismen ingebouwd die er aan bijdragen dat het ontstaan van fouten of onzorgvuldigheden zoveel mogelijk wordt voorkómen. Zo moet er door de direct leidinggevende goed (toe)zicht zijn op de zaken die bij de verschillende collegae onder handen zijn (juiste werkverdeling, zowel kwantitatief als kwalitatief). Binnen het OM staan werkvormen voorop, waarbinnen collegae zich vrij voelen om over dilemma's en lastige beslissingen advies in te winnen en zaken voor te leggen. Maar ook is er bij bepaalde beslissingen verplichte consultatie van bijvoorbeeld de rechercheofficier, CTC (centrale toetsingscommissie) en soms zelfs het College van PG's.

## **Leren van fouten**

Een professionele werkomgeving vraagt om open communicatie en de mogelijkheid om fouten toe te geven, zonder dat dat meteen tot sancties leidt. Alleen op die manier kan een lerende organisatie ontstaan: van de gemaakte fouten moet worden geleerd en de «systeem»-fouten (bijv. administratieve processen die niet gestructureerd lopen door bijvoorbeeld verhuizingen als een gevolg van de herziening gerechtelijke kaart) moeten er werkende weg uitgehaald kunnen worden. Mensen moeten bovendien gelegenheid krijgen om van elkaar te leren: dat kan alleen als fout kunnen worden toegegeven zonder dat meteen een functioneringstraject volgt.

## **Maatregelen bij verwijtbare fouten**

Wanneer er sprake is van verwijtbare fouten gemaakt in de beroepsuitoefening wordt dit zo snel mogelijk in een functioneringsgesprek aan de orde gesteld. In ernstige gevallen kan een maatregel worden genomen, zoals het tijdelijk ontheffen uit de portefeuille. Ook kan de uitkomst zijn dat een officier beter op zijn plaats is binnen een ander onderdeel van de (rechterlijke) organisatie. In het uiterste geval kan de conclusie getrokken worden dat er geen andere mogelijkheid rest dan ontslag wegens ongeschiktheid tot het vervullen van de functie.

### *1.2. Ongeoorloofd gedrag (integriteitsschendingen)*

Hoe onwenselijk beroepsfouten ook zijn, in verreweg het merendeel van de gevallen kan niet worden gesproken van plichtsverzuim. Dat kan anders worden als er sprake is van grove of opzettelijke onzorgvuldigheden. Plichtsverzuim is slechts aan de orde als er middels een disciplinair onderzoek is vastgesteld dat er sprake is van ongeoorloofd gedrag. Er is dan sprake van een integriteitsschending. In dat geval kan een disciplinaire maatregel volgens het Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Brra) worden opgelegd. Hoofdstuk 4 van het Brra biedt ten aanzien van niet voor het leven benoemde rechterlijke ambtenaren (officieren en advocaten-generaal) een uitgebreid instrumentarium aan mogelijke disciplinaire maatregelen, overeenkomend met het commune ambtenarenrecht. Dat arsenaal biedt de mogelijkheid om proportioneel en effectief te kunnen reageren op verschillende vormen van ongeoorloofd gedrag. Soms moet hard ingegrepen worden; soms is een duidelijke terechtwijzing meer dan voldoende.

## **Integriteitsbevordering als speerpunt.**

Het OM maakt veel werk van integriteit en heeft daarvoor een systeem om het integriteitsbewustzijn te bevorderen. Het beleid van het OM is recentelijk tegen het licht gehouden en vernieuwd. In 2012 is de vernieuwde OM-gedragscode geïntroduceerd. In deze gedragscode draait het om vijf kernwaarden: professionaliteit, omgevingsgerichtheid, integriteit, openheid en zorgvuldigheid. Ook heeft elk OM-onderdeel inmiddels een of meer vertrouwenspersonen integriteit. Ook in 2012 is het Bureau Integriteit OM (BI-OM) van start gegaan. Het BI-OM is een landelijk expertisecentrum met een adviserende, stimulerende en beheersende rol op het gebied van integriteit. Vanuit het BI-OM wordt het onderwerp integriteit in de volle breedte belicht. Dit betekent vooral veel aandacht voor bewustwording, communicatie, bespreekbaarheid en een veilig werkklimaat.

Dit integriteitsbeleid is recentelijk beoordeeld door GRECO<sup>1</sup>, die in een rapport van 18 juli 2013 opmerkt:

«GRECO also praised the thorough and balanced approach adopted by the prosecution service in enhancing the integrity of its members and preventing misconduct, through the creation of a safe climate for an on-going discussion on integrity challenges and a swift reaction in case misconduct does occur.»

### *2.3 Instrumentarium adequaat.*

Het proportioneel kunnen reageren op basis van een toegespitst instrumentarium is van belang voor het goed functioneren van het OM zelf, maar juist gezien de bijzondere positie van het OM in onze samenleving is het adequaat ingrijpen essentieel voor de kwaliteit en de integriteit van de strafrechtspleging. Daarmee is ook het vertrouwen van de burger gediend.

Ik kom tot de conclusie dat – zowel bij voorkomende beroepsfouten als bij ongeoorloofd gedrag van rechterlijke ambtenaren die werkzaam zijn binnen het OM – er genoeg mogelijkheden zijn om in kunnen te grijpen. Het beschikbare instrumentarium biedt adequate mogelijkheden voor proportionele en effectieve maatregelen, die ook rechtspositioneel passen bij de aard van de gedraging. Daarbij zij benadrukt dat bij de beoordeling van de gedraging nadrukkelijk gezien moet worden – en wordt – of het gaat om beroepsfouten of plichtsverzuim en vervolgens het daarbij passende instrumentarium toe te passen. Of anders gezegd: het maken van een beroepsfout als zodanig is niet noodzakelijkerwijs tevens een reden tot het nemen van een disciplinaire maatregel.

Ik zie derhalve geen aanleiding om het instrumentarium te herzien.

In het jaarverslag van het OM wordt nu al geanonimiseerd vermeld welke disciplinaire maatregelen binnen het OM in het algemeen zijn toegepast. Om maximale duidelijkheid te geven zal met ingang van het jaarverslag 2014 ook apart inzichtelijk gemaakt worden of en welke disciplinaire maatregelen t.a.v. rechterlijke ambtenaren (officieren van Justitie en advocaten-generaal) er genomen zijn.

---

<sup>1</sup> Greco: Groep Staten tegen corruptie, opererend binnen de Raad van Europa die het integriteitsbeleid van o.a. de openbare aanklagers binnen verschillende staten hebben geëvalueerd.

### 3. Klachten procedure

Een adequate klachtenprocedure bij het OM acht niet alleen ik, maar ook het College van procureurs-generaal (hierna: het College) van het grootste belang. Dagelijks bestaan er vele contact momenten tussen het OM en burgers. Gedurende al die momenten behoren medewerkers van het OM zich behoorlijk te gedragen. Die behoorlijkheid betreft niet alleen de bejegening van de burgers, maar strekt zich ook uit over de wijze waarop met de belangen van de burger wordt omgegaan. Toch kan het misgaan in de relatie tussen OM en burger. Een klacht is daarvoor een geschikt instrument en tevens een goede gelegenheid om te proberen om de verstoorde relatie tussen OM en burger te herstellen. Door alert en serieus met de klacht om te gaan en uit te zoeken wat aan de klacht ten grondslag ligt, kunnen eventuele fouten worden hersteld, misverstanden worden opgelost of kunnen onduidelijkheden worden uitgelegd. De klachtprocedure biedt daardoor de mogelijkheid om een dialoog met de klager aan te gaan zodat ongeacht de uitkomst van de procedure, de burger zich serieus genomen voelt. In alle gevallen zijn menselijk contact en persoonlijke aandacht cruciaal om tot een goede behandeling van klachten te komen. Daarom is het belangrijk dat de burger weet waar hij met zijn klacht terecht kan en erop kan vertrouwen dat zijn klacht serieus wordt behandeld.

Het OM handelt klachten conform hoofdstuk 9 van Algemene Wet Bestuursrecht af. De Algemene wet bestuursrecht laat daarnaast ruimte om klachten informeel af te doen. Daarvan is sprake wanneer na – bij voorkeur snel – contact met de burger door een toelichting of een interventie het probleem kan worden opgelost. Binnen het OM wordt zo veel mogelijk getracht om klachten informeel op te lossen. Indien echter een klachtonderzoek meer tijd vergt of klager/beklaagde daar prijs op stellen zal de formele procedure worden gevolgd.

Klachten kunnen schriftelijk worden ingediend bij het dienstonderdeel waar de klacht zich tegen richt. De klacht wordt uiteraard behandeld door een medewerker van het onderdeel die niet betrokken is bij het gedrag waar de klacht zich tegen richt. Het hoofd van het betreffende OM onderdeel neemt vervolgens een beslissing op de klacht. Klachten tegen medewerkers en officieren van justitie worden afgehandeld door de hoofdofficieren van het betreffende parket, klachten tegen (plaatsvervangend) hoofdofficieren van justitie en hoofdadvocaten generaal worden afgehandeld door het College.

Het OM neemt de behandeling van klachten van burgers uiterst serieus. Een klacht zegt immers iets over het werk van het OM. Zowel incidentele klachten als een analyse van het totaal van ontvangen klachten binnen een bepaalde periode kunnen aanleiding zijn om bepaalde organisatorische, beleidsmatige of personele maatregelen te treffen. Klachten hebben een signaalwerking. Het is dan ook van belang dat klachten goed worden geregistreerd en periodiek worden geanalyseerd.

In 2012 zijn bij het OM 543 klachten ingediend. Er is sprake van een lichte stijging ten opzichte van 2011 (2011: 471 klachten). Belangrijke redenen om te klagen waren de informatieverstrekking door het OM, het niet voortvarend optreden van het OM en de bejegening van verdachten, slachtoffers en anderen. Van de klachten die in 2012 werden afgehandeld, zijn de meeste gegrond verklaard. Het vaakst gegrond verklaard werden klachten rond de informatieverstrekking en het onvoldoende voortvarend optreden.

Het OM blijft investeren in informele klachtafhandeling (bijvoorbeeld na registratie van de klacht het direct zoeken van telefonisch contact) en in het leren van gemaakte fouten. Daartoe is onder meer voorzien in structurele informatie-uitwisseling tussen de verschillende klachtonderzoekers.

In het licht van het vorenstaande heb ik geen reden om aan te nemen dat de afhandeling van klachten van de burger onder de standaard is die van een professionele publiekgerichte organisatie als het OM gevraagd mag worden. Ik zie dan ook geen aanleiding om het College te vragen de klachtafhandeling bij het OM te veranderen. In het kader van verdere professionalisering en digitalisering van het OM – zo is op 4 september jl. het Slachtoffer Informatie Portaal geopend waarbij slachtoffers met hun DigiD kunnen inloggen op een persoonlijke pagina- zal het College in 2014 de mogelijkheden onderzoeken voor het instellen van een of meerdere digita(l)e klachtenloket(ten). Het College heeft toegezegd mij van verdere ontwikkelingen op de hoogte te houden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,  
I.W. Opstelten