

Redactie:
J.H. Crijns
E.R. Muller
R. Robroek

Openbaar Ministerie

*Organisatie en functioneren van het Openbaar Ministerie in
Nederland*

INHOUDSOPGAVE

INLEIDING

J.H. Crijns, E.R. Muller & R. Robroek

DEEL I ORGANISATIE EN BESTEL OPENBAAR MINISTERIE

HOOFDSTUK 1

Enkele opmerkingen over de geschiedschrijving van het Openbaar Ministerie / 7

G.C. Haverkate

- 1.1 Inleiding / 7
- 1.2 Een eerste blik op de jubileumbundel uit 2011 / 7
- 1.3 Geschiedschrijving langs de lijnen van ontwikkelingen binnen de wetgeving / 10
- 1.4 Een tweede blik op de jubileumbundel uit 2011 / 12
- 1.5 Overige algemene beschrijvingen van het Openbaar Ministerie / 13
- 1.6 Enkele proefschriften over het Openbaar Ministerie / 15
- 1.7 Een oud thema wordt weer actueel / 16
- 1.8 Slotbeschouwing / 18

HOOFDSTUK 2

Het OM in de Wet op de rechterlijke organisatie / 25

P.M. Frielink

- 2.1 Inleiding / 25
- 2.2 De aanloop naar een nieuwe organisatie van het OM / 26
- 2.3 De onderdelen van de OM-organisatie / 28
 - 2.3.1 Inleiding / 28
 - 2.3.2 Het College van procureurs-generaal / 29
 - 2.3.3 Het Parket-Generaal (art. 135 RO) / 31
 - 2.3.4 De arrondissementsparketten (art. 136 RO) / 31
 - 2.3.5 Het Landelijk Parket (art. 137 RO) / 33
 - 2.3.6 Het Functioneel Parket (art. 137a RO) / 34
 - 2.3.7 Het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (art. 137b RO) / 36
 - 2.3.8 Het ressortsparket (art. 138 RO) / 37
- 2.4 De gezags- en verantwoordingslijnen / 38

- 2.4.1 Intern / 38
- 2.4.2 Extern / 39
- 2.5 De taken van het OM / 40
- 2.5.1 Inleiding / 40
- 2.5.2 Opsporing / 41
- 2.5.3 Vervolging / 42

HOOFDSTUK 3

De rol van het Openbaar Ministerie op meerdere rechtsgebieden / 47

M.E. de Meijer

- 3.1 Inleiding / 47
- 3.2 Een historische beschouwing / 48
- 3.3 De rol van het OM op strafrechtelijk gebied / 52
- 3.4 De rol van het OM op bestuursrechtelijk gebied en in de rol van bestuursorgaan / 53
- 3.5 De rol van het OM op privaatrechtelijk gebied / 56
- 3.6 Afsluitende opmerkingen / 62

HOOFDSTUK 4

Organisatie, organisatieontwikkeling en kwaliteit / 67

R. Robroek

- 4.1 Inleiding / 67
- 4.2 Drie vormen van kwaliteit / 68
- 4.3 Kwaliteit op zaaksniveau: in grote en kleine(re) zaken / 70
- 4.4 Kwaliteit door beleid / 73
- 4.4.1 Haalbaar en realistisch beleid: 'tekortschieten' als onvermijdelijk gegeven / 74
- 4.4.2 Beleidsvorming in de praktijk: aanwijzingen voorwaardelijke modaliteiten / 76
- 4.4.3 (Open) vragen voor de toekomstige ontwikkeling van OM-beleid / 78
- 4.5 Proceskwaliteit / 80
- 4.5.1 Procesinrichting in de praktijk 1: DNA-afname in strafzaken / 80
- 4.5.2 Randvoorwaarden voor procesinrichting / 81
- 4.5.3 Procesinrichting in de praktijk 2: structuur van proceseigenaren en proceskringen / 83
- 4.5.4 (Open) vragen voor de toekomstige ontwikkeling van de procesinrichting van het OM / 84
- 4.6 Uitleiding / 86

HOOFDSTUK 5

Toezicht op het OM / 91

A.E. Harteveld

- 5.1 Inleiding / 91
- 5.2 Ontwikkelingen / 92
- 5.3 Wat is toezicht? / 93
- 5.4 Toezichtinstanties in volgelvlucht / 93
 - 5.4.1 Intrasystematisch toezicht / 93
 - 5.4.2 Extern toezicht / 98
 - 5.4.3 Tussenbalans extern toezicht / 104
- 5.5 Meer toezicht op het OM? / 105

HOOFDSTUK 6

Het Openbaar Ministerie: Stabilisatievin van het rechtsstaatschip / 109

S. Zouridis

- 6.1 Het Openbaar Ministerie: te veel en te weinig magistraatelijk tegelijk / 109
- 6.2 De rechtsstaat: een levende werkelijkheid onder hoogspanning / 111
- 6.3 Institutioneel management bij het OM: stabilisator in de rechtsstaat / 117
- 6.4 De rechtsstaat in crisis / 119
- 6.5 Het OM als rechtsstaatstabilisator / 121

DEEL II FUNCTIONEREN OPENBAAR MINISTERIE

HOOFDSTUK 7

Opsporing / 131

J.H. Crijns

- 7.1 Inleiding / 131
- 7.2 Opsporingsbegrip / 132
- 7.3 Normering van de opsporing / 134
 - 7.3.1 Bevoegdheidsgrondslag / 134
 - 7.3.2 Gezag van de officier van justitie / 135
- 7.4 Toezicht op de opsporing / 136
 - 7.4.1 Toezicht door het Openbaar Ministerie / 137
 - 7.4.2 Toezicht door de rechter / 137
 - 7.4.3 Extern toezicht / 138
- 7.5 Ontwikkelingen binnen de regeling en de praktijk van de opsporing / 139
 - 7.5.1 Horizontalisering / 141
 - 7.5.2 Digitalisering en datagedreven opsporing / 144
 - 7.5.3 Internationalisering / 145
- 7.6 Opsporing in de Modernisering van het Wetboek van Strafvordering / 147
- 7.7 Conclusie / 149

HOOFDSTUK 8

Vervolging / 155

W. Geelhoed

- 8.1 Vervolging als taak van het Openbaar Ministerie / 155
- 8.2 Het vervolgingsbegrip / 157
 - 8.2.1 Vervolging als fase / 157
 - 8.2.2 Daden van vervolging / 157
 - 8.2.3 De 'criminal charge' / 159
- 8.3 Componenten van de vervolgingsbeslissing / 161
- 8.4 Haalbaarheid van de vervolging / 161
 - 8.4.1 Haalbaarheid als standaard / 161
 - 8.4.2 De kwalificatievraag / 163
 - 8.4.3 Haalbaarheid en straftoemeting / 163
- 8.5 Het opportuniteitsbeginsel / 163
 - 8.5.1 Positieve en negatieve interpretatie / 163
 - 8.5.2 Beleidsvorming / 164
 - 8.5.3 Een institutionele dimensie? / 165
 - 8.5.4 Het algemeen belang / 166
 - 8.5.5 Het vervolgingsbeleid / 167
- 8.6 De inhoud van de vervolgingsbeslissing / 167
 - 8.6.1 Waarvoor wordt vervolgd? / 167
 - 8.6.2 Wie wordt vervolgd? / 168
 - 8.6.3 Op welke wijze wordt vervolgd? / 169
- 8.7 Het vervolgingsmonopolie / 170
- 8.8 Besluit / 172

HOOFDSTUK 9

Buitengerechtelijke afdoening / 179

J. Bijlsma, E. Sikkema en W.S. de Zanger

- 9.1 Inleiding / 179
- 9.2 De (hoge) transactie / 180
 - 9.2.1 Wet en beleid / 180
 - 9.2.2 Toepassing en discussie / 181
- 9.3 Het voorwaardelijk sepot / 183
 - 9.3.1 Totstandkoming / 183
 - 9.3.2 Voorwaarden en uitvoering / 184
 - 9.3.3 Rechtsgevolgen en rechtsbescherming / 186
 - 9.3.4 Toepassing en discussie / 187
- 9.4 De strafbeschikking / 187
 - 9.4.1 Karakter en wettelijke regeling / 187
 - 9.4.2 Toepassing en discussie / 192
- 9.5 De toekomst van de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken / 193

- 9.5.1 Transactie en rechterlijke toetsing / 194
- 9.5.2 De voorwaardelijke strafbeschikking / 195
- 9.5.3 De verbeurdverklaring als sanctie in de strafbeschikking / 198
- 9.5.4 Voorwaardelijk sepot en modernisering Strafvordering / 199
- 9.6 Afsluiting / 199

HOOFDSTUK 10

Openbaar Ministerie en executie / 205

S. Meijer

- 10.1 Inleiding / 205
- 10.2 Taakverdeling minister – AICE – Openbaar Ministerie / 206
 - 10.2.1 De minister / 206
 - 10.2.2 Het Administratie- en informatiecentrum voor de Executieketen / 206
 - 10.2.3 Het Openbaar Ministerie / 207
- 10.3 Doelen van tenuitvoerlegging / 207
- 10.4 Kerntaken Openbaar Ministerie bij de tenuitvoerlegging / 210
 - 10.4.1 Het verstrekken van strafrechtelijke beslissingen / 210
 - 10.4.2 Het geven van het OM-advies / 210
 - 10.4.3 Het gezag over de politie / 212
 - 10.4.4 Ingrijpen in de tenuitvoerlegging / 212
 - 10.4.5 Voorwaardelijke invrijheidstelling / 214
 - 10.4.6 Het toezicht op de naleving van voorwaarden en vrijheidsbeperkende sancties / 217
 - 10.4.7 'Contacten met' het slachtoffer / 218
- 10.5 Afronding / 220

HOOFDSTUK 11

Criminaliteitsbestrijding / 223

J.M.W. Lindeman

- 11.1 Inleiding / 223
- 11.2 Beleid, wetgeving en organisatorische aspecten van criminaliteitsbestrijding / 226
 - 11.2.1 Inleiding / 226
 - 11.2.2 De impact van de politiek op criminaliteitsbestrijding door het OM / 227
- 11.3 Het instrumentarium ter criminaliteitsbestrijding en de rol van het OM / 231
 - 11.3.1 Inleiding / 231
 - 11.3.2 Gezag over de politie in het kader van de criminaliteitsbestrijding: selectie / 232
 - 11.3.3 Snelle, efficiënte en toch betekenisvolle criminaliteitsbestrijding: VVC, ZSM, CVOM, snelrecht en standaardzaken / 234
 - 11.3.4 Selectie ten behoeve van ondermijning / 241
- 11.4 Afronding / 244

HOOFDSTUK 12

Het Openbaar Ministerie en de aanpak van georganiseerde criminaliteit en ondermijning / 253

P. Tops en J. Landsman

- 12.1 Inleiding / 253
- 12.2 Georganiseerde misdaad in Nederland / 253
- 12.3 Een complex netwerk / 254
- 12.4 Rol van het OM / 256
- 12.5 De aanpak van georganiseerde misdaad in Nederland / 258
- 12.6 Criminele samenwerkingsverbanden / 260
- 12.7 Georganiseerde misdaad en ondermijning / 262
- 12.8 Afpakken van crimineel vermogen / 264
- 12.9 Internationale samenwerking / 267
- 12.10 Digitale doorbraak? / 269
- 12.11 Recente ontwikkelingen / 270
- 12.12 Tot slot / 271

HOOFDSTUK 13

Het Functioneel Parket en de aanpak van fraude en milieucriminaliteit / 277

W. Huisman

- 13.1 De ontwikkeling van de aanpak van fraude en milieucriminaliteit / 278
 - 13.1.1 De ontwikkeling van het sociaal-economisch orderingsrecht / 278
 - 13.1.2 Criminalisering van milieucriminaliteit / 279
 - 13.1.3 Criminalisering van fraude / 280
 - 13.1.4 Zorgen over rechtshandhaving / 281
- 13.2 Taak en organisatie van het Functioneel Parket / 283
- 13.3 De aard van de zaken / 284
 - 13.3.1 De aanpak van fraude / 286
 - 13.3.2 De aanpak van milieucriminaliteit / 288
- 13.4 Aard van de verdachten / 292
 - 13.4.1 Natuurlijke personen en rechtspersonen / 292
 - 13.4.2 Typen fraudeurs / 293
- 13.5 Recente discussies en ontwikkelingen / 295
 - 13.5.1 Betekenisvolle zaken / 295
 - 13.5.2 Megatransacties / 296
 - 13.5.3 De tent en de vent / 298
 - 13.5.4 Zelfonderzoek en zelfmelden van fraude door bedrijven / 299

HOOFDSTUK 14

Jeugdstrafrecht / 305

E.M. Mijnarends, M. Jeltens en T. Liefwaard

- 14.1 Inleiding / 305
- 14.2 Internationaal kader / 305
- 14.3 Nationaal kader / 307
 - 14.3.1 Werkwijze na aanhouding / 307
 - 14.3.2 Afdoeningsmodaliteiten / 308
 - 14.3.3 Herstelvoorzieningen in jeugdstrafzaken / 311
 - 14.3.4 Inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis / 312
 - 14.3.5 Adolescentenstrafrecht / 314
 - 14.3.6 De zitting / 315
 - 14.3.7 Jeugdsancties / 316
 - 14.3.8 Executie / 317
- 14.4 Tot slot / 321

DEEL III OMGEVING EN RELATIES OPENBAAR MINISTERIE

HOOFDSTUK 15

Institutionele omgeving Openbaar Ministerie / 327

E.R. Muller

- 15.1 Inleiding / 327
- 15.2 OM in veiligheidsnetwerken / 327
 - 15.2.1 Algemeen veiligheidsnetwerk Openbaar Ministerie / 327
 - 15.2.2 Fraudebestrijding / 329
 - 15.2.3 Slachtofferbeleid / 331
 - 15.2.4 Terrorismebestrijding / 335
 - 15.2.5 Vervolg / 337
- 15.3 Het driehoeksoverleg / 338
 - 15.3.1 Juridisch kader / 338
 - 15.3.2 Het ontstaan en functioneren van driehoeken / 339
 - 15.3.3 Nationale Politie en driehoeken / 340
- 15.4 De relatie tussen politie en OM in de strafrechtketen / 342
 - 15.4.1 Juridisch kader / 342
 - 15.4.2 'Betrokken distantie' / 342
 - 15.4.3 Samenwerken in de strafrechtketen / 345
- 15.5 Analyse institutioneel stelsel / 347
- 15.6 Afronding / 350

HOOFDSTUK 16

De verhouding tussen het Openbaar Ministerie en het Ministerie van Justitie en Veiligheid / 355

D. Van Daele en L. Mergaerts

- 16.1 De grondslagen van de ministeriële verantwoordelijkheid voor het Openbaar Ministerie / 355
- 16.2 De verhouding tussen de Minister van Justitie en Veiligheid en het College van procureurs-generaal / 357
 - 16.2.1 De beginselen / 357
 - 16.2.2 De ontwikkeling van het strafrechtelijk beleid / 358
 - 16.2.3 De ministeriële betrokkenheid bij de werking van het College / 359
- 16.3 De aanwijzingsbevoegdheid van de Minister van Justitie en Veiligheid / 360
 - 16.3.1 De reikwijdte van de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid / 360
 - 16.3.2 De algemene regeling inzake de ministeriële aanwijzingen in concrete gevallen / 363
 - 16.3.3 De ministeriële aanwijzing tot het niet (verder) opsporen of vervolgen / 365
 - 16.3.4 De grenzen aan de ministeriële aanwijzingsbevoegdheid / 367
 - 16.3.5 De ministeriële aanwijzingsbevoegdheid in de praktijk / 368
- 16.4 Epiloog / 369

HOOFDSTUK 17

Het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur / 375

P.A.H. Lemaire

- 17.1 Inleiding / 375
- 17.2 De juridische en organisatorische verhoudingen, OM en ZM vergeleken / 377
 - 17.2.1 De Wet op de rechterlijke organisatie / 377
- 17.3 Het OM als regelgever en het rechtersrecht / 381
- 17.4 Financiering / 387
- 17.5 Een poging tot betere samenwerking tussen OM en ZM / 388
 - 17.5.1 Taskforce OM-ZM en de verkeerstorens / 388
 - 17.5.2 De Verkeerstorens++ en het Landelijk strafprocesreglement / 390
 - 17.5.3 En, heeft het gewerkt? / 391
- 17.6 De gerechten en het OM als belanghebbenden bij het strafproces / 393
- 17.7 Hoe dan wel? / 395

HOOFDSTUK 18

Politie / 399

N. Kop

- 18.1 Wettelijke politietaak / 399
- 18.2 De politieorganisatie / 401
- 18.3 Organisatie van de opsporing / 406

- 18.4 Criminaliteit en aanpak / 409
 - 18.4.1 Veelvoorkomende criminaliteit (VVC) / 410
 - 18.4.2 High impact crime (HIC) / 411
 - 18.4.3 Ondermijning / 412
- 18.5 Samenwerking tussen politie en Openbaar Ministerie / 413
- 18.6 Ophelderingspercentages en strafrecht / 413
- 18.7 Hoe verder? Ontwikkelingen en blik vooruit / 415
- 18.8 Tot slot / 418

HOOFDSTUK 19

Bestuurlijke toezichthouders / 423

D. Emmelkamp en N.G.H. Verschaeren

- 19.1 Inleiding / 423
- 19.2 Duale handhaving / 424
 - 19.2.1 Duale handhaving in vogelvlucht / 424
 - 19.2.2 Afstemming tussen de toezichthouder en het Openbaar Ministerie / 427
 - 19.2.3 Duale handhaving in het financieel recht / 429
 - 19.2.4 Duale handhaving in het fiscaal recht / 432
- 19.3 Samenloop / 436
- 19.4 Gegevensuitwisseling / 441
 - 19.4.1 Inleiding / 441
 - 19.4.2 Het verstrekken van strafvorderlijke gegevens door het Openbaar Ministerie / 442
 - 19.4.3 Verstrekken van gegevens door toezichthouders / 445
 - 19.4.4 Multilaterale gegevensuitwisseling / 449
 - 19.4.5 Verhouding grondslagen / 451
 - 19.4.6 Toekomstig recht / 451
- 19.5 Slotopmerkingen / 452

HOOFDSTUK 20

Gescheiden werelden? Het Openbaar Ministerie en de inlichtingen- en veiligheidsdiensten / 457

C. Hijzen en P. Rademakers

- 20.1 Inleiding: de zaak Orem / 457
- 20.2 De diensten en het OM: gescheiden werelden / 458
- 20.3 Diensten en het OM in heden en verleden / 461
- 20.4 Inlichtingen als strafrechtelijk bewijs / 467
- 20.5 Conclusie: een blik op de toekomst / 470

HOOFDSTUK 21

Reclassering / 475

P.H. van der Laan

- 21.1 Inleiding / 475
- 21.2 Geschiedenis van de reclassering in het kort / 476
- 21.3 Inhoud en missie reclassering / 477
- 21.4 Organisatie reclassering / 479
- 21.5 Taken reclassering / 481
 - 21.5.1 Advies / 481
 - 21.5.2 Toezicht / 483
 - 21.5.3 Taakstraf / 485
 - 21.5.4 Gedragsinterventies / 487
 - 21.5.5 Nazorg / 488
 - 21.5.6 Overig / 488
- 21.6 Rechtspositie / 489
- 21.7 Ter afsluiting / 490

HOOFDSTUK 22

Openbaar Ministerie en advocatuur: balanceren tussen belangen / 495

P.P.J. van der Meij

- 22.1 Een eerste inventarisatie van conflicterende belangen / 495
- 22.2 Polarisering als bedreiging van belangen / 498
 - 22.2.1 Marengo / 499
 - 22.2.2 Verdachtmakingen van de advocatuur / 500
 - 22.2.3 Effectieve verdediging of frustreren? / 502
 - 22.2.4 Het verschoningsrecht / 502
 - 22.2.5 Het zwijgrecht / 505
 - 22.2.6 Het recht om belastende getuigen te mogen horen / 507
- 22.3 Op zoek naar meer evenwicht tussen de belangen in een eerder stadium / 508
- 22.4 Procesafspraken als sluitstuk / 512
- 22.5 Uitleiding / 515

DEEL IV CRUCIALE THEMA'S OPENBAAR MINISTERIE

HOOFDSTUK 23

OM en slachtoffer / 523

R.R. Knobbout

- 23.1 Inleiding / 523
- 23.2 De relatie tussen OM en slachtoffer / 524
- 23.3 Het OM en het slachtoffer als potentieel weerbare partij / 525
- 23.4 Definitie en onderscheid slachtoffers / 526

23.5	De Basisnormen / 526
23.5.1	Het OM biedt erkenning en bejegt het slachtoffer zorgvuldig / 526
23.5.2	Het OM handelt slachtofferbewust / 527
23.6	Verscholen en benoemde slachtofferrechten en OM-verplichtingen / 527
23.7	De aangifte / 528
23.8	Hulpverlening/recht op bijstand / 529
23.9	Recht op vertaling en op een tolk / 529
23.10	Informatieverstreking / 530
23.10.1	Spontane informatieverstreking / 530
23.10.2	Automatische informatieverstreking / 530
23.10.3	Informatieverstreking op verzoek / 530
23.10.4	Informatie-uitwisseling tijdens OM-slachtoffergesprek / 531
23.10.5	Inzage en afschrift van processtukken op verzoek / 531
23.11	Het procesdossier: recht op toevoegen van processtukken / 532
23.12	OvJ legt beslag ten behoeve van het slachtoffer / 532
23.13	Aanwezigheidsrecht slachtoffer / 533
23.13.1	Strafzitting na dagvaarding / 533
23.13.2	OM-hoorgesprek / 534
23.14	Spreekrecht en schriftelijke slachtofferverklaring / 534
23.14.1	Schriftelijke slachtofferverklaring / 534
23.14.2	Spreekrecht / 535
23.15	Recht op schadevergoeding / 536
23.15.1	Civiele vordering en de rol van het OM / 536
23.15.2	Schadevergoedingsmaatregel/financiële belangen van de staat / 538
23.15.3	Overige schaderegelingen / 538
23.15.4	Commissie Donner / 538
23.16	Bezwaar en klagen over de OvJ / 539
23.17	OM stimuleert mediation en herstelbemiddeling / 539
23.18	Bescherming en privacy / 540
23.18.1	Privacy en integriteitsrechten / 540
23.18.2	Individuele beoordeling / 541
23.18.3	Recht op passende beschermingsmaatregelen / 541
23.19	Tot besluit / 543

HOOFDSTUK 24

De maatschappelijke legitimiteit van het Openbaar Ministerie: van ivoren toren naar burgerforum / 547

M.L.M. Hertogh

24.1	Inleiding / 547
24.2	Probleemverkenning: de rapper, de magistraat en de burger / 548
24.2.1	Voorwaardelijk sepot / 548
24.2.2	Bestuur Meldpunt Discriminatie / 549
24.2.3	Officier van justitie wordt vervangen / 549
24.2.4	Art. 12 Sv-procedure / 550

- 24.2.5 Akwasi en de maatschappelijke legitimiteit van het OM / 550
- 24.3 Wat is maatschappelijke legitimiteit? / 550
 - 24.3.1 Legitimiteit als vertrouwen / 551
 - 24.3.2 Legitimiteit als tevredenheid / 551
 - 24.3.3 Legitimiteit als acceptatie / 551
- 24.4 Hoe groot is de maatschappelijke legitimiteit van het OM? / 552
 - 24.4.1 Vertrouwen / 552
 - 24.4.2 Tevredenheid / 553
 - 24.4.3 Acceptatie / 553
 - 24.4.4 Conclusie / 554
- 24.5 OM en rechtsvervreemding / 554
 - 24.5.1 Rechtsvervreemding / 555
 - 24.5.2 Vier juridische burgerschapsstijlen / 555
- 24.6 Hoe onderhoudt het OM zijn maatschappelijke legitimiteit? / 558
 - 24.6.1 Burgers over straffen / 559
 - 24.6.2 Pilot burgerforum / 560
 - 24.6.3 Burgerforum in de praktijk / 561
 - 24.7 Conclusie / 563

HOOFDSTUK 25

Integriteit / 571

Z. van der Wal

- 25.1 Inleiding / 571
- 25.2 Integriteit: afbakening en begripsbepaling / 572
- 25.3 De dynamische omgeving van het openbaar bestuur / 574
- 25.4 Integriteitsbeleid: van 'Dales' tot vandaag de dag / 576
- 25.5 Vier integriteitskwesaties van vandaag en morgen / 578
- 25.6 Beleid en leiderschap: uitdagingen, contouren en onzekerheden / 585
- 25.7 Slot / 587

HOOFDSTUK 26

Media / 591

D.F. Greive

- 26.1 Opzet / 591
- 26.2 De beleidskaders voor mediagebruik / 591
 - 26.2.1 Aanwijzingen en instructies / 592
 - 26.2.2 Gevoelige zaken en media / 592
- 26.3 Decentraal gezag en landelijk beleid / 593
 - 26.3.1 Landelijke portefeuille en landelijk overleg / 593
 - 26.3.2 Landelijk beleid niet vrijblijvend / 593
- 26.4 Voorlichting is een plicht / 593
 - 26.4.1 Vrijheid van meningsuiting omvat het recht om informatie te ontvangen / 594
 - 26.4.2 Openbaarheid is het wettelijk en verdragsrechtelijk uitgangspunt voor beleid / 594

- 26.4.3 De zin van openbaarheid, openheid en actieve voorlichting / 595
- 26.4.4 Samenvattend / 595
- 26.5 Communicatieplan OM / 595
- 26.6 Ongewilde en ongewenste media-effecten / 596
- 26.6.1 Trial by media / 596
- 26.6.2 Redactie is een vereiste / 597
- 26.7 De schijf van vijf uit de Aanwijzing voorlichting en opsporing / 598
- 26.7.1 Samenvattend / 600
- 26.8 Opsporingsberichtgeving is een bevoegdheid / 600
- 26.8.1 Een soort opsporingsmiddel / 601
- 26.8.2 Burger als doelgroep / 601
- 26.8.3 Aanjager van de opsporing / 602
- 26.8.4 Handelingsruimte politie bij opsporingsberichtgeving / 602
- 26.8.5 Signalement of algemene informatie en beelden verspreiden / 602
- 26.8.6 Alertering, AMBER Alert en Burgernet / 603
- 26.8.7 Nationale Opsporingslijst (NOL) / 603
- 26.8.8 Verhouding opsporingsberichtgeving en opsporingscommunicatie / 603
- 26.8.9 Participatieve opsporing en gebruik van media / 604
- 26.8.10 De officier blijft leidend / 604
- 26.9 Zwitsers zakmes voor mediagebruik / 605
- 26.9.1 Zes belangrijke vragen bij gebruik van media / 605
- 26.10 Grenzen aan mediagebruik / 606
- 26.10.1 Geheimhoudingsplicht / 606
- 26.10.2 Privacybelang / 606
- 26.10.3 Verstrekking van persoonsgegevens / 607
- 26.10.4 De zaak is onder de rechter / 609
- 26.10.5 De veiligheid van mensen is in het geding / 610
- 26.11 Dilemma's / 610
- 26.12 Omgaan met dilemma's / 611
- 26.13 Stand van zaken mediabeleid / 611
- 26.14 Toekomst en openbaarheid XL / 611

HOOFDSTUK 27

Het Nederlandse Openbaar Ministerie in Europees perspectief / 615

P.A.M. Verrest

- 27.1 Inleiding / 615
- 27.2 Historische positionering / 616
- 27.3 Van eenheid naar diversiteit / 618
- 27.3.1 Duitsland / 618
- 27.3.2 Frankrijk / 619
- 27.3.3 Nederland / 620
- 27.4 De invloed van Europees recht: de verdragen van de Raad van Europa / 621
- 27.5 Bepaling van de positie van het Openbaar Ministerie in het rechtsbestel / 624

- 27.6 De invloed van het Europees recht: de ontwikkelingen in het kader van de Europese Unie / 625
- 27.6.1 Harmonisatie van strafprocesrecht / 625
- 27.6.2 Strafrechtelijke samenwerking op basis van wederzijdse erkenning van rechterlijke beslissingen / 626
- 27.6.3 Handvest voor de grondrechten van de EU / 629
- 27.7 De positie van het Openbaar Ministerie in Nederland in Europees verband bepaald? / 629
- 27.8 Europees Openbaar Ministerie als nader ijkpunt? / 633
- 27.9 Uitleiding / 635

HOOFDSTUK 28

Openbaar Ministerie in perspectief / 639

J.H. Crijns, E.R. Muller en R. Robroek

- 28.1 Inleiding / 639
- 28.2 Onafhankelijkheid Openbaar Ministerie / 639
- 28.3 Verbinding Openbaar Ministerie en samenleving / 640
- 28.4 Gezag / 641
- 28.5 Samenwerking / 643
- 28.6 Interne organisatie en kwaliteit / 644
- 28.7 Tot slot / 645

Auteurslijst / 647

Trefwoordenregister / 651

Serie Handboeken Veiligheid / 657

INLEIDING

J.H. Crijns, E.R. Muller & R. Robroek

Aanleiding

Het Openbaar Ministerie vormt een van de cruciale instituten van de staat. Het Openbaar Ministerie vervult belangrijke rollen bij de opsporing en vervolging van verdachten en de tenuitvoerlegging van sancties. Het Openbaar Ministerie heeft in dat verband vergaande bevoegdheden om in te grijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers. Het Openbaar Ministerie heeft het gezag over de politie en andere organisaties voor zover het gaat om de opsporing van strafbare feiten. Vervolgens is het aan het Openbaar Ministerie om op basis van de resultaten van het opsporingsonderzoek te besluiten de zaak al dan niet aan de rechter voor te leggen, waarbij het Openbaar Ministerie ook over verschillende mogelijkheden beschikt de zaak zelf af te doen. Voorts is het Openbaar Ministerie niet alleen nationaal maar ook internationaal actief. Op deze wijze beoogt het Openbaar Ministerie een rol te vervullen bij de criminaliteitsbeheersing in Nederland en daarbuiten. Tegelijkertijd heeft het Openbaar Ministerie een belangrijke rol bij het waarborgen van de rechtsstatelijkheid van opsporing en vervolging. Het Openbaar Ministerie is aldus een organisatie die van cruciaal belang is voor de organisatie en het functioneren van de rechtsstaat in Nederland.¹

In de serie Handboeken Veiligheid bestond nog geen apart deel over het Openbaar Ministerie. In de eerste en tweede druk van de handboeken Rechterlijke Macht in deze serie werd in verschillende hoofdstukken wel aandacht besteed aan het Openbaar Ministerie.² Inmiddels is veel meer kennis en informatie beschikbaar over het Openbaar Ministerie, zowel vanuit de wetenschap als vanuit de praktijk. In dit handboek wordt deze wetenschappelijke en praktijkgerichte kennis bij elkaar gebracht door auteurs met verschillende achtergronden binnen de wetenschap en de praktijk. Daarmee is voor het eerst een integraal handboek tot stand gebracht waarin de beschikbare kennis over het Openbaar Ministerie is gebundeld. In toegankelijke noten en literatuurlijsten verwijzen de auteurs naar additionele literatuur en documenten voor de lezers die meer diepgaand een onderwerp willen bestuderen.

Natuurlijk kan ook in een dergelijk handboek volledigheid niet worden nagestreefd. Als redactie hebben we samen met de auteurs geprobeerd de actuele thema's die spelen voor en rond het Openbaar Ministerie te beschrijven en te analyseren. Dat heeft geleid tot 28 hoofdstukken waarin vele verschillende onderwerpen aan de orde komen die te maken hebben met de organisatie en het functioneren van het Openbaar Ministerie. Het biedt daarmee een interdisciplinair beeld van het Openbaar Ministerie in Nederland, waarbij niet alleen met een juridische blik, maar ook vanuit andere disciplines naar het Openbaar

¹ Zie ook de website www.om.nl voor actuele informatie over het Openbaar Ministerie.

² Muller & Cleiren 2006; Muller & Cleiren 2013. Achter in dit boek is een overzicht van de serie Handboeken Veiligheid bij Wolters Kluwer opgenomen.

Ministerie wordt gekeken. Wij menen met de selectie van deze 28 hoofdstukken een volwaardig handboek over het Openbaar Ministerie te hebben samengesteld waarmee de lezer een meer dan goed beeld krijgt van de organisatie en het functioneren van het Openbaar Ministerie.

Inhoud

Het handboek Openbaar Ministerie bestaat uit vier thematische delen. In het eerste deel komt de organisatie en het bestel aan de orde. In hoofdstuk 1 geeft Haverkate een schets van de geschiedenis van het Openbaar Ministerie, waarna Frielink in hoofdstuk 2 de positie van het Openbaar Ministerie binnen de Wet op de rechterlijke organisatie behandelt. In hoofdstuk 3 gaat De Meijer in op de rollen van het Openbaar Ministerie in verschillende rechtsgebieden, nu het Openbaar Ministerie ook buiten het strafrecht de nodige taken heeft. Robroek richt zich in hoofdstuk 4 op de interne organisatie, organisatieontwikkeling en kwaliteit van het Openbaar Ministerie. Harteveld geeft in hoofdstuk 5 een overzicht van de verschillende vormen van toezicht op het Openbaar Ministerie, waarna Zouridis in hoofdstuk 6 de rol van het Openbaar Ministerie in de rechtsstaat behandelt.

Het tweede deel richt zich op het functioneren van het Openbaar Ministerie en wordt aangevangen met hoofdstuk 7 waarin Crijns een beschrijving en analyse geeft van de rol van het Openbaar Ministerie in de opsporing, waarna Geelhoed in hoofdstuk 8 de taken van het Openbaar Ministerie in de vervolging onder de loep neemt. Bijlsma, Sikkema en De Zanger gaan in hoofdstuk 9 in op de rol van het Openbaar Ministerie bij de buitengerechterlijke afdoening van strafbare feiten. Meijer bespreekt in hoofdstuk 10 de executie van sancties waarbij het Openbaar Ministerie tevens een belangrijke rol heeft. Lindeman gaat in hoofdstuk 11 in op de rol van het Openbaar Ministerie bij criminaliteitsbestrijding, waarna Tops en Landsman zich in hoofdstuk 12 meer specifiek richten op ondermijning en georganiseerde criminaliteit. In hoofdstuk 13 belicht Huisman de werkzaamheden van het Openbaar Ministerie bij het opsporen en vervolgen van fraude en milieudelicten en bij de ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel, waarna Mijnaerends, Liefwaard en Jeltse in hoofdstuk 14 over jeugdcriminaliteit en -strafrecht dit deel over het functioneren van het Openbaar Ministerie afsluiten.

Het derde deel concentreert zich op de omgeving en relaties van het Openbaar Ministerie. Muller geeft in hoofdstuk 15 een overkoepelende schets van de institutionele omgeving van het Openbaar Ministerie en de organisaties waarmee het Openbaar Ministerie samenwerkt. Van Daele en Mergaerts beschrijven in hoofdstuk 16 de verhouding tussen het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het Openbaar Ministerie, waarna Lemaire in hoofdstuk 17 zich richt op de zittende magistratuur – de rechtspraak – en de relatie tot het Openbaar Ministerie als staande magistratuur. Kop beschrijft in hoofdstuk 18 de intensieve relatie tussen politie en Openbaar Ministerie, waarna Emmelkamp en Verschuren zich in hoofdstuk 19 concentreren op de relatie en samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en verschillende bestuurlijke toezichthouders. Hijzen en Rademakers gaan in hoofdstuk 20 in op de inlichtingendiensten en de wijze waarop die zich tot het Openbaar Ministerie verhouden. Van der Laan beschrijft in hoofdstuk 21 de relatie met de reclassering, waarna Van der Meij dit deel afsluit met hoofdstuk 22 over de relatie tussen het Openbaar Ministerie en de advocatuur.

Het vierde deel richt zich op enkele cruciale thema's die in de huidige tijd van steeds groter belang zijn geworden voor de inrichting en werkwijze van het Openbaar Ministerie. In hoofdstuk 23 gaat Knobbout nader in op de rol en rechten van slachtoffers, waarna Hertogh in hoofdstuk 24 de maatschappelijke legitimiteit van het Openbaar Ministerie – ofwel de verhouding met de samenleving – bespreekt. Van der Wal gaat in hoofdstuk 25 in op het belangrijke thema integriteit en Greive richt zich in hoofdstuk 26 op de verhouding tussen media en het Openbaar Ministerie. Verrest beschrijft en analyseert in hoofdstuk 27 de Europese en internationale rol van het Openbaar Ministerie. Het handboek wordt afgesloten door de redactie die het Openbaar Ministerie in hoofdstuk 28 in perspectief plaatst. De hoofdstukken zijn afgesloten in mei 2023.

Dankzegging

De redactie is alle auteurs zeer dankbaar voor hun bijdragen en voor hun geduld bij de totstandkoming van dit handboek. Wij hopen zeer dat zij tevreden zijn met het resultaat. Tevens willen wij Wolters Kluwer danken voor de wederom fraaie uitgave van het inmiddels 26^{ste} deel in de serie Handboeken Veiligheid, nu in een geheel nieuwe en moderne lay-out. Hopelijk vindt ook dit deel zijn weg in wetenschap, onderwijs en praktijk.

Jan Crijns, Erwin Muller en Rick Robroek

Mei 2023

Literatuur

Muller & Cleiren 2006

Muller, E.R. & C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke Macht: Studies over rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland* (eerste druk), Deventer: Kluwer 2006

Muller & Cleiren 2013

Muller, E.R. & C.P.M. Cleiren (red.), *Rechterlijke Macht: Rechtspraak en rechtshandhaving in Nederland* (tweede druk), Deventer: Kluwer 2013

DEEL I ORGANISATIE EN BESTEL OPENBAAR MINISTERIE

Enkele opmerkingen over de geschiedschrijving van het Openbaar Ministerie

G.C. Haverkate

1.1 Inleiding

Dit eerste hoofdstuk heeft als onderwerp de geschiedenis van het Openbaar Ministerie. Maar wanneer de laatste zes woorden van de vorige zin daadwerkelijk tot hoofdstuktitel zouden zijn geconverteerd, zou dat – in elk geval voor deze auteur – een baaierd aan problemen hebben opgeroepen. ‘De geschiedenis’, is immers een term die, in al zijn eenvoud, volledigheid suggereert. Maar als er iets is wat in dit hoofdstuk niet kan worden geboden, dan is het volledigheid.

Wat biedt dit hoofdstuk dan wel? In elk geval wordt hier niet een poging gedaan om in een uiterst beknopte vorm de historie van het Openbaar Ministerie te beschrijven. Zelfs als dat al mogelijk zou zijn, zou het niettemin een overbodige exercitie zijn, aangezien de geschiedenis van het OM nog niet al te lang geleden beschreven is. Dit hoofdstuk verwijst naar die recente geschiedschrijving en bevat daarnaast, bij wijze van associaties, enkele uitweidingen die de lezer zou kunnen gebruiken als aangrijpingspunten voor zijn nadere lectuur. Veel onderwerpen die hier kort worden aangestipt worden in de hierna volgende hoofdstukken door de andere auteurs uitgewerkt en verdiept, en het zou ongepast zijn om hun hier direct al voor de voeten te lopen.

1.2 Een eerste blik op de jubileumbundel uit 2011

Geschriften die pretenderen ‘de’ geschiedenis van iets (of iemand) te beschrijven, hebben dikwijls een stereotypische vorm. Die geschriften worden immers meestal gedictieerd door de chronologie. Ze beginnen bij enig in de tijd gekozen beginpunt en eindigen bij enig in de tijd gekozen eindpunt (niet zelden het moment van schrijven). In zekere zin kan worden gezegd dat er ten minste één zo’n geschrift over het Openbaar Ministerie (hierna ook: OM) voorhanden is. Dat is namelijk het boek *Twee eeuwen Openbaar Ministerie 1811-2011*. Dit boek,¹ dat op z’n minst gekwalificeerd zou kunnen worden als ‘een’ geschiedenis van het OM, is indertijd tot stand gekomen in het kader van de viering van ‘tweehonderd jaar rechterlijke macht in Nederland 1811-2011’. Daardoor is het boek

1 Bosch 2011a.

binnen het OM ook wel bekend komen te staan als 'de jubileumbundel'. De bundel werd rond de viering van het jubileum niet alleen als afzonderlijk boek uitgegeven, maar ook, in een beperkte oplage, gezamenlijk met het jubileumboek van de Rechtspraak, te weten *Tweehonderd jaar rechters*.²

Zoals de titel van de jubileumbundel al verraaft is dat boek geschoeid op de leest van het zojuist beschreven stereotype. Het beschrijft een periode van tweehonderd jaar en de indeling van de eerste vijf hoofdstukken is zo goed als³ strikt chronologisch. De eerste periode loopt van 1811 tot 1838,⁴ de tweede van 1838 tot 1940,⁵ de derde van 1940 tot 1952,⁶ de vierde van 1950 tot 1999⁷ en de vijfde en laatste van 1999 tot 2011.⁸ Over deze jaartallen zelf valt het volgende te zeggen.

In de eerste plaats pak ik het jaartal 1940 eruit. Wereldgeschiedenis heet niet zonder reden wereldgeschiedenis. Af en toe zijn er gebeurtenissen die van een zodanig ingrijpende betekenis zijn, dat welhaast ieders geschiedenis erdoor wordt geraakt. In zoverre is het alleszins begrijpelijk dat in veel geschiedschrijvingen die niet zelf een oorlog beschrijven, een oorlogsperiode niettemin een afzonderlijke plaats krijgt. Van een andere orde, maar in zekere zin wel vergelijkbaar, is de coronapandemie die inmiddels op vele plaatsen 'geschiedenis heeft geschreven'. Binnen een organisatie als het Openbaar Ministerie zorgde de pandemie voor een bijzondere extra taak: "In de anderhalvemetersamenleving waarin mensen meer thuiswerken en minder reizen, recreëren en uitgaan, kreeg criminaliteit nieuwe vormen. Zo ook de criminaliteitsbestrijding. Het OM bracht 'coronahoesters' voor de rechter en deed strafrechtelijke onderzoeken naar fraude met coronasteungelden. Het kreeg ook tienduizenden processen-verbaal van de politie voor overtreding van de coronamaatregelen."⁹ Niet voor niets heet het jaarberichthoofdstuk waaraan dit citaat is ontleend 'Het OM in een veranderende wereld'. In hetzelfde hoofdstuk is ook aandacht voor het strafproces naar aanleiding van de ramp met de MH17 en voor de gevolgen voor het OM-werk van de Brexit. Opnieuw twee gebeurtenissen uit de wereldgeschiedenis.

Dan 1838. Op 1 oktober van dat jaar trad de Wet van den 18den April 1827, op de samenstelling der Regterlijke macht en het beleid der Justitie in werking.¹⁰ Die wet, een voorloper van de huidige Wet op de rechterlijke organisatie (RO), stond al sinds 1827 in het *Staatsblad* (nummer 20), maar kon niet eerder dan in 1838 in werking treden, omdat toen pas, naar de mening van Koning Willem I, de nieuwe Nederlandse wetgeving 'volkomen tot stand (...) [was] gebracht'.¹¹ Die nieuwe wetgeving omvatte, behalve de zojuist

2 Van Boven & Brood 2011.

3 De periode 1950-1952 komt – in elk geval rekenkundig – in twee hoofdstukken voor.

4 Bosch 2011b.

5 De Meijer 2011.

6 Speijers & De Meijer 2011.

7 Gerding 2011.

8 Frielink & Haverkate 2011.

9 Jaarbericht 2020, p. 6.

10 Besluit van den 10den April 1838, houdende bepaling van het tijdstip waarop de invoering der nieuwe Nederlandsche Wetgeving en de instelling van den Hoogen Raad zal plaats hebben (*Stb.* 1838, 12).

11 Citaat ontleend aan de considerans van het in de vorige voetnoot bedoelde besluit.

genoemde voorloper van de RO, ook het Burgerlijk Wetboek, het Wetboek van Koophandel, het Wetboek van Burgerlijke Regtsvordering en – voor het OM niet onbelangrijk – het Wetboek van Strafvordering. In zekere zin werd met die nieuwe *Nederlandse* wetgeving voorgoed afscheid genomen van de Franse tijd. Desalniettemin klinkt de Franse oorsprong voorgoed door in onze codificatie. Het enkele feit dat nogal wat kernwoorden uit het huidige Nederlandse stelsel ('parket', 'procureur-generaal', 'arrondissement', 'arrest' etc.) rechtstreeks aan het Frans ontleend zijn, spreekt in dit verband boekdelen.

Het jaartal 1999 hoort bij de inwerkingtreding, op 1 juni van dat jaar, van de Wet van 19 april 1999 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet 1993 en andere wetten (reorganisatie Openbaar Ministerie en instelling landelijk parket).¹² Door die wetswijziging kreeg het Openbaar Ministerie de vorm die het – grosso modo – nu nog steeds heeft. Het belangrijkste punt van die wijziging was zonder twijfel de instelling van het College van procureurs-generaal als hoogste orgaan van het OM. Binnen het OM verdween de geografische hiërarchie: de tweedelijnsparquetten (toen nog in meervoud) stonden niet langer boven de eerstelijnsparquetten, maar kwamen op één hoogte naast hen te staan, onder het College. Verder werd er in 1999 voor het eerst een landelijk eerstelijnsparquet geïntroduceerd. Daarvan zijn er anno 2023 inmiddels drie.¹³

De woorden 'Franse tijd', zojuist door mij gebezigd toen ik het jaartal 1838 besprak, brengen mij bij het meest in het verleden gelegen jaar uit het rijtje, te weten 1811. De jubileumtitel uit 2011 ('tweehonderd jaar rechterlijke macht in Nederland') suggereert dat er in 1811 *in Nederland* iets is begonnen. Maar in hoeverre was Nederland toen eigenlijk al Nederland? Voor de initiatiefnemers van de jubileumviering is in elk geval niet problematisch geweest dat Nederland in 1811 (namelijk sinds 1810¹⁴) geannexeerd was door Frankrijk en dat juist die inlijving zorgde voor het beginmoment. Ook al was het op volledig Franse fundamenteën en in een volledig Franse context, acceptabel is toch wel de zienswijze dat het de *Nederlandse* rechterlijke macht was die toen ontstond. Van Boven licht het jaartal 1811 aldus toe: "In 1811 werd de Franse rechterlijke organisatie in ons land ingevoerd, tegelijk met een Frans bestuur en een Franse wetgeving. Het was het gevolg van de inlijving bij Frankrijk. Het nieuwe rechtssysteem betekende een radicale breuk met de rechterlijke organisatie tot dan toe, die niet uniform was, maar die per gewest en vaak ook naar regio en plaats kon verschillen. Kenmerken van deze organisatie waren, dat iedereen onderworpen was aan de jurisdictie van de nieuwe gerechten en de bijzondere rechtbank werden afgeschaft. De rechtspraak lag voortaan in handen van juristen, deelname van leken werd uitgesloten, met uitzondering van de jury's bij de berechting van zware misdrijven. Er was voortaan een strikte scheiding der machten, dat wil zeggen bestuur, rechtspraak en wetgeving mochten niet in elkaars bevoegdheden treden. En tot slot was er de mogelijkheid van beroep en cassatie."¹⁵ En

12 *Stb.* 1999, 194. Zie ook de tekstplaatsing van de RO zoals deze was komen te luiden op 1 juni 1999 in *Stb.* 1999, 195.

13 Te weten het Landelijk Parket, het Functioneel Parket en het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (zie de onderdelen c, d en e van het huidige art. 134 lid 1 RO).

14 Bosch 2011b, (hoofdttekst behorend bij) voetnoot 8 op p. 4.

15 Van Boven 2011a, p. 9.

in de jubileumbundel van het OM beschrijft Bosch het 1811-moment als volgt: “De invoering van [...] [de nieuwe Franse wetboeken] was voorzien voor 1 januari 1811. [...] Was 1 januari te vroeg, 1 maart 1811 bleek wel haalbaar. Dus werd met de installatie van het Keizerlijk Gerechtshof te Den Haag op 1 maart ook de Franse wetgeving inclusief de nieuwe rechterlijke organisatie officieel ingevoerd.”¹⁶

Hoe bewust en zorgvuldig – en zoals we zagen: verdedigbaar – 1811 ook is gekozen als beginjaar van de geschiedschrijving die in 2011 ter hand werd genomen, zo’n specifieke keus heeft noodzakelijkerwijs tot gevolg dat nóg vroegere perioden buiten de scope komen te vallen.¹⁷ Die vroegere periode is vanzelfsprekend wel elders beschreven. Zo is het eerdere werk van Bosch (te beginnen met zijn proefschrift¹⁸) veelal rechtshistorisch van aard en bevat het diverse elementen die voor de geschiedschrijving van het OM relevant zijn.¹⁹ Maar de meeste rechtshistorische werken die voor de geschiedschrijving van het OM als bronmateriaal relevant kunnen zijn, zijn doorgaans niet specifiek in de sleutel van juist die geschiedschrijving gezet. Een uitzondering geldt voor het hierna nog te noemen werk van C.F.Th. van Maanen. Dat komt hierna ter sprake in paragraaf 5.

1.3 **Geschiedschrijving langs de lijnen van ontwikkelingen binnen de wetgeving**

Hierboven werd vastgesteld dat de jaartallen 1838 en 1999 in de geschiedenis van het Openbaar Ministerie een scharnierfunctie vervullen doordat in die jaren op de rechterlijke organisatie betrekking hebbende wetgeving in werking trad. Uitgerekend van een staatsorgaan als het Openbaar Ministerie, dat deel uitmaakt van de rechterlijke organisatie en dat zich vooral bezighoudt met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, is het – enerzijds – zeer voor de hand liggend dat zijn geschiedenis vooral een institutionele geschiedenis is die welhaast automatisch wordt geschreven aan de hand van de toepasselijke wetgeving. Dit mechanisme wordt nog versterkt als die geschiedschrijving in handen komt van juristen. Die zijn immers gewend – en dus geneigd – eerst het juridisch bronnenmateriaal ter hand te nemen. Met deze constatering wil ik deze werkwijze overigens bepaald niet diskwalificeren. Het zou, integendeel, nogal bedenkelijk zijn als dit materiaal onbenut zou blijven. Maar anderzijds bergt een geschiedschrijving aan de hand van dit soort wetgeving wel soms het risico in zich dat de mensen die gezamenlijk een – door die wetgeving beschreven – organisatie vormen, met hun ideeën en hun beweegredenen, al te zeer buiten beeld blijven.²⁰

16 Bosch 2011b, p. 6 t/m 8.

17 Hoewel een exact geboortemoment voor de Nederlandstalige term ‘Openbaar Ministerie’ niet vastgesteld kan worden, is wel duidelijk dat het gebruik van die term reeds van vóór 1811 dateert. Van Rhee 2002, p. 1: “De terminologie ‘Openbaar Ministerie’ wordt in de huidige betekenis [...] sinds de 18e eeuw gebruikt.”

18 Bosch 1965.

19 Zie in het bijzonder hfdst. 2, 3, 5 en 9 van Bosch 2008.

20 Dit is in elk geval niet gebeurd in Van Boven & Brood 2011, waarin negen kleine biografieën zijn vervlochten, onder meer van C.F. van Maanen (Van Boven 2011b). Ook bij een auteur als Verburg (schrijver van onder meer Verburg 2004 en Verburg 2005) verwezenlijkt dit risico zich beslist niet.