

**Terugkijken naar morgen**

Leeronderzoek naar de werkrelaties tussen  
de minister van Justitie, het departement,  
het College van procureurs-generaal  
en het openbaar ministerie

Prof. dr. W.L. Buitelaar

Prof. dr. C.J. Zwart

Utrecht-Zutphen, 5 april 1998

## INHOUDSOPGAVE

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>2</b>
	1.1 Doelstelling	2
	1.2 Motivatie	3
	1.3 Vraagstellingen	4
<b>2</b>	<b>Miniatuur van een crisis: menselijke aspecten</b>	<b>5</b>
	2.1 Opgaande en neergaande lijnen	5
	2.2 Polarisatie	7
	2.3 Twee reflexen en twee mechanismen	10
	2.4 Eén afloop	14
<b>3</b>	<b>Conceptueel intermezzo</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Context van een crisis: institutionele aspecten</b>	<b>16</b>
	4.1 Restauratie en continuïteit in het departement	16
	4.2 Nieuwbouw van het OM	18
	4.3 Twee snelheden	20
	4.4 Eén toekomst	22
<b>5</b>	<b>Ontwikkelingstraject</b>	<b>24</b>
<b>6</b>	<b>Bijlagen</b>	
	1 Onderzoeksopdracht	26
	2 Gesprekspartners	29
	3 Documentatie	31
	4 Vluchtscenario's en ontwikkelingsscenario's	34

# 1 Inleiding

Soms zijn bizarre maatschappelijke gebeurtenissen functioneel. Dit is het geval wanneer ze ons vertellen hoe kwetsbaar de samenleving ondanks al ons vernuft toch blijft. Het effect kan dan zijn, dat we geraakt worden in ons verantwoordelijkheidsgevoel.

Zulke gebeurtenissen laten echter ook zien, dat het verraderlijk snel uit de hand kan lopen. Dit is het geval wanneer het draagvlak van de menselijke verhoudingen zo zwak is geworden dat het dreigt te bezwijken. Dan is er crisis.

In de betrekkelijk korte periode van 14-26 januari 1998 is Nederland getuige van zo'n crisis. En nog wel in het hart van de rechtsstaat ook.

Velen tonen zich verrast en geschokt, niet in de laatste plaats de direct betrokkenen zelf. Juist bij hen blijkt ook de nawerking aanzienlijk te zijn. Ze komen elkaar in het werk nu eenmaal onvermijdelijk weer tegen. Het is dan ook zeker geen toeval dat ze ons - enkele weken later, wanneer we bezig zijn met de voorbereidingen van onze werkzaamheden - onomwonden de vraag voorleggen "hoe heeft ons dit kunnen overkomen?".

Achter deze vraag bespeuren wij de wens om het in de toekomst samen beter te doen, alsmede het besef, dat het hiervoor nodig is om de nog resterende onduidelijkheden omtrent de loop der gebeurtenissen zo goed mogelijk op te helderen.

De leden van de Overlegvergadering - de minister, de departementsleiding en het College van procureurs-generaal - hadden trouwens al tijdens hun reguliere bijeenkomst van 12 februari aangegeven lering te willen trekken uit de gebeurtenissen tijdens de crisisperiode, teneinde aldus te komen tot herstel van vertrouwen tussen het departement en het openbaar ministerie en, waar nodig, tot verbetering van de communicatie.

Dit wordt nader toegelicht en uitgewerkt in de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 13 februari, waarin tevens een onderzoek wordt aangekondigd. Als uitvloeisel hiervan stelt het WODC een startnotitie (d.d. 16 februari) samen over de doelstellingen van dit onderzoek. Het WODC nodigt ons op 23 februari uit om een plan van aanpak voor een "leeronderzoek" te maken. Het door ons opgestelde onderzoeksplan wordt vanaf 26 februari achtereenvolgens besproken met het WODC, het College van procureurs-generaal, de secretaris-generaal en de minister, uitmondend in de definitieve onderzoeksopdracht van 6 maart (zie bijlage 1).

## 1.1 Doelstelling

De term "leeronderzoek" is niet toevallig. Wij beogen informatief materiaal te verzamelen, dat - voorzien van onze kanttekeningen aangaande het daar achterliggende niet direct aan de oppervlakte zichtbare krachtenveld - dienstbaar kan zijn aan het leer- en ontwikkelingsproces van betrokkenen.

Bedoelde lering is vanzelfsprekend gebaat bij een deugdelijk en werkelijkheidsgetrouwe beeldvorming van de ontstane crisissituatie en de hiermee samenhangende uiterlijke en innerlijke gang van zaken.

Ter vermindering van misverstanden merken wij op, dat het hier dus niet gaat om een feitenonderzoek in de strikt juridische zin van het woord. Aan de orde is een "ontwikkelingsdiagnose" met de intentie een realistische inschatting te maken van de omstandigheden die communicatie en samenwerking tussen betrokkenen faciliteren dan wel bemoeilijken en daarmee tevens van de aanwezige menselijk en institutionele ontwikkelingspotentie.

Hiermee is tegelijkertijd de hoofdrichting van ons onderzoek geïndiceerd, te weten: zorgvuldig nagaan wat er gedaan kan worden om te voorkomen, dat de pijnlijke ervaringen van het jongste verleden zich in de toekomst zullen herhalen. De terugblik staat derhalve in dienst van de stappen die nodig zijn voor morgen. Vandaar dat wij het onderzoek voorzien hebben van de titel: terugkijken naar morgen

## 1.2 Motivatie

Onze motivatie om de onderzoeksopdracht te aanvaarden is in belangrijke mate bepaald door het gegeven, dat de uitspraak van de leden van de Overlegvergadering op 12 februari niet op zichzelf staat. Reeds op 29 januari hadden de minister, de departementsleiding en het college publiekelijk in een ruime kring van departementsmedewerkers en hoofden van de parketten te kennen gegeven samen stappen te willen zetten met een toekomstgericht karakter. De verklaring van 12 februari is gelet op deze voorgeschiedenis wat ons betreft dan ook geen bezweringsformule - zoals door sommigen wel gesuggereerd is -, maar veeleer de bevestiging van de wil om de geaccumuleerde problematiek en negativiteit om te zetten in positieve daadkracht, vanuit een vraagstelling, die bepaald (nog) geen gemeengoed is in organisatieland.

De openhartigheid, die wij tijdens het onderzoek bij onze gesprekspartners hebben ontmoet heeft onze indruk versterkt, dat het de betrokkenen inderdaad ernst is met hun wens om hun ervaringen zo transparant te maken, dat een gezamenlijk en integer - de publieke zaak dienend - leerproces mogelijk wordt. Ondanks het feit, dat de aangeroepte thema's vaak delicaat en persoonlijk waren, slaagden onze gesprekspartners er zonder uitzondering in om kritische, soms zelfs tegendraadse opmerkingen te maken met behoud van een respectvolle ondertoon wanneer anderen in het geding waren.

Tegelijkertijd zijn wij hierdoor met onze motivatie in een paradoxale situatie terecht gekomen. Enerzijds is ons zoveel toevertrouwd, dat wij menen te kunnen zeggen een goed, betrouwbaar beeld te hebben gekregen van de binnenkant van het krachtenspel, dat gewerkt heeft. Anderzijds heeft dit bij ons de vraag opgeroepen hoe hierover schriftelijk te rapporteren zonder schade toe te brengen aan personen. Uiteindelijk hebben wij gekozen voor een vorm, waarbij een micro-belichting van specifieke, zeer gevoelige details achterwege wordt gelaten. Niet omdat wij beducht zijn voor openbaarheid, maar uit respect voor de persoonlijke nuances.

Dit laat onverlet, dat wij beschikbaar zijn om tijdens de mondelinge rapportage op 8 april a.s. al onze waarnemingen desgewenst te delen met de leden van de Overlegvergadering. Teneinde aldus samen tot een verdiept inzicht te komen met betrekking tot het innerlijk profiel van de crisis. Uit het oogpunt van de beoogde lering lijkt ons dit zelfs geboden.

Wij hechten eraan om aan het begin van ons schriftelijke onderzoeksverslag nog het volgende op te merken. De waarnemingen en kanttekeningen, die hierna volgen, krijgen pas het juiste proportionele gewicht wanneer zij gezien worden in het perspectief van de niet geringe inspanningen, die in de kabinetsperiode 1994-1998 noodzakelijk bleken om een daadwerkelijk begin te maken met het profileren en transformeren van het departement en het openbaar ministerie tot moderne instituties.

### 1.3 Vraagstellingen

Tegen de achtergrond van de reeds geschetste leercontext zijn de volgende vraagstellingen verbijzonderd:

- a) Welke aspecten zijn van directe invloed geweest op het verloop van de gebeurtenissen die op 22 januari 1998 culmineerde in een crisissituatie tussen de minister en het departement enerzijds en het College van procureurs-generaal, resp. het openbaar ministerie anderzijds.
- b) Welke factoren hebben in de afgelopen jaren in positieve en negatieve zin bijgedragen aan de kwaliteit van de communicatie tussen minister, departement en college, met name gelet op:
  - processen van overleg, beleidsvorming, besluitvorming, informatie en terugkoppeling tussen de betrokkenen;
  - structuur, cultuur en identiteit van de betrokken organisaties;
  - politiek-maatschappelijke contextuele invloeden.
- c) Welke leerdoelstellingen kunnen op grond van de vraagstellingen sub a en sub b gedefinieerd worden ten behoeve van een eigentijdse, transparante stijl van communicatie: zowel rekening houdend met de formele gezagsverhouding minister-college alsook met de bijzondere opgave en positie van het OM.

De interviewfase van het onderzoek begon op 11 maart en werd op 31 maart voltooid. In deze periode werd met 28 personen gesproken, met enkelen meer dan één keer (zie bijlage 2). Tevens werden diverse documenten bestudeerd (zie bijlage 3). Citaten zijn, tenzij anders vermeld, afkomstig uit de gesprekken. Ons verslag is in de "narratieve" vorm geschreven.

## 2 Miniatuur van een crisis: menselijke aspecten

### 2.1 Opgaande en neergaande lijnen

Voor goed begrip van de tussenmenselijke dynamiek in de crisissituatie van januari 1998 is het noodzakelijk enige tijd in de geschiedenis terug te gaan en wel tot het begin van de ambtsperiode van de huidige minister van Justitie, mevr. mr. W. Sorgdrager.

Bij haar aantreden in augustus 1994 treft zij een situatie aan die ronduit lastig is, om niet te zeggen deprimerend. Op het departement zijn onzekerheid en verwarring troef. Onzekerheid omdat haar ambtsvoorganger, dhr. mr. E. Hirsch Ballin heeft moeten aftreden als gevolg van de IRT-affaire. De crisis in de opsporingsmethoden, maar vooral het feit dat er op dat moment nog geen nieuwe adequate regelgeving is, legt een aanzienlijke extra druk op de beleidsvorming en de positionering van het departement.

De verwarring die de minister aantreft heeft alles te maken met de bestuurlijke overgangsfase "van Dinter-Suyver". Van grote betekenis is, dat in deze fase ook bij Justitie ernst gemaakt wordt met de vorming van een klein kerndepartement dat op afstand moet gaan besturen; een trend die in de loop van de tachtiger jaren in de overheidssector populair is geworden. De hiermee samenhangende institutionele aspecten komen later aan de orde.

Op deze plaats is het relevant te vermelden, dat de tussenmenselijke dynamiek aan de top van het departement bij de komst van de nieuwe minister bepaald geen eremedaille verdient. "Men wist niet precies wie waarvoor verantwoordelijk was", aldus één van onze gesprekspartners. Dat is nog mild geformuleerd. In feite was er sprake van aanzienlijke tegenstellingen binnen de departementsleiding, met name aangaande het vraagstuk van de scheiding van beleid en uitvoering. Verder was het zo dat de georganiseerde ambtelijke ondersteuning van de minister op een wel heel erg laag pitje stond. Jegens de minister heerste er afwachting, om geen krassere typering te gebruiken. En voor zover er sprake was van ondersteuning ging vorm boven inhoud. Er werd eigenlijk nauwelijks of in het geheel niet gediscussieerd over beleidslijnen, die relevant zouden kunnen zijn in verband met de politieke agenda.

Kortom, de bewindsvrouw verkeerde in een toestand van bestuurlijke eenzaamheid. Terzijde - en om dit verschijnsel te objectiveren - merken wij op, dat dit evenzeer gold voor de nieuwe staatssecretaris, mevr. mr. E. Schmitz.

Eigenlijk blijft deze toestand bestaan tot het begin van het jaar 1996, het moment, waarop de nieuwe secretaris-generaal, dhr. mr. H. Borghouts aantreedt. Inmiddels zijn er dan wel al enige topambtenaren verdwenen. Ons inziens wordt dit ten onrechte later uitgelegd als een zwakte van de minister. Ze zou de problemen alleen kunnen oplossen door mensen te ontslaan, zo verluidt het in de wandelgangen.

De werkelijkheid is, zoals gewoonlijk, veel genuanceerder. Wat er in menselijk

opzicht gebeurt, is dat als gevolg van de communicatieve en inhoudelijke leemtes in de ambtelijke top de minister - op straffe van verwaarlozing van haar verantwoordelijkheid - zelf in de frontlinie komt te liggen. En dit is een plek, die nu eenmaal ipso facto niet erg aangenaam is. Door rondvliegende scherven kun je gemakkelijk verwondingen oplopen. En dit is precies wat er plaatsvindt. Uit een oogpunt van "lering trekken" valt hierbij het volgende op te merken. Als gevolg van de grote politieke kwetsbaarheid van samenwerkingspatronen aan de bestuurlijke top verdient het aanbeveling om bij ingrijpende veranderingsprocessen - die vrijwel altijd een aanslag betekenen op de relationele spankracht - tijdig tot objectivering te komen van opdoemende spanningen. Wij zullen hierop terugkomen wanneer het verdere ontwikkelingstraject besproken wordt. In het jaar 1995 neemt de ambtelijke stootkracht aan de top van het departement bepaald niet toe. Integendeel, als gevolg van verlamming in de nieuw gevormde - loshangende - bestuursraad is er eerder sprake van een verdergaande neerwaartse lijn. Met als dieptepunt het van Randwijck-debat tegen het einde van het jaar. Zonder duidelijke ambtelijke ondersteuning verschijnt de minister met een enkel velletje papier - haar persoonlijke documentatie - in de Tweede Kamer. Van bestuurlijke eenzaamheid gesproken!

Wat betreft de werkrelatie tussen de minister en het openbaar ministerie heeft de wordingsgeschiedenis heel andere accenten, maar toch ook - zeker aanvankelijk - met dezelfde kleur van bestuurlijke eenzaamheid.

Ten tijde van het aantreden van mevr. Sorgdrager is ook het OM in verandering betrokken. Met name is dit het geval voor de bedrijfsvoering en de stroomlijning van de werkprocessen. In 1994 heeft dit evenwel nog niet als inzet de identiteitsontwikkeling van het OM als geheel. Dit heeft alles te maken met het traditioneel hecht verankerde solistische optreden van officieren van justitie (vgl. het rapport van de Cie. Donner). Vanuit haar positie gezien is het dan ook niet overdreven te zeggen, dat de minister dringend behoefte had aan één aanspreekpunt.

Op 1 januari 1995 treedt er een belangrijke wijziging op in de hier beschreven situatie. Dan immers treedt dhr. mr. A. Docters van Leeuwen officieel in functie. De nieuwe voorzitter van het College van procureurs-generaal, speciaal belast met de verdere reorganisatie van het OM, krijgt niet alleen het persoonlijke vertrouwen van mevr. Sorgdrager, maar ook een grote beleidsruimte. Wat het laatste betreft staat hij daar trouwens ook uitdrukkelijk zelf op.

Volgens verwachting gaat de dhr. Docters van Leeuwen zeer voortvarend te werk. Reeds in mei 1995 komt onder zijn bezielende leiding het plan van aanpak voor de reorganisatie gereed. En vervolgens komt de trein echt in beweging. Er gebeurt van alles wat tot dan niet mogelijk bleek in het OM.

Het staat buiten kijf, dat dit te danken is aan zijn creatieve, onorthodoxe manier van werken. Er is sprake van een duidelijk opgaande lijn en het is dan ook niet verwonderlijk, dat de nieuwe voorzitter al snel "onze ijsbreker" wordt genoemd. Echter, er is ook een keerzijde, die hier niet onvermeld kan blijven. De onorthodoxe werkwijze van dhr. Docters van Leeuwen houdt namelijk geen halt bij de grenzen van het OM. Hij bereidt zijn activiteiten ook naar buiten uit, tot in de

politieke arena. Bewust of onbewust schept hij hiermee een situatie, die risicovol is. Immers, de klassieke invulling van ambtelijk functioneren verdraagt zich moeilijk met zijn exuberante werkstijl. Om zo te zeggen zien we hier de andere kant van dezelfde medaille. Dat hierdoor ook druk ontstaat op de vertrouwensrelatie tussen de minister en de voorzitter van het college behoeft nauwelijks betoog.

Begin 1996 blijkt dit trouwens ook publiekelijk: mevr. Sorgdrager schrijft een brief aan dhr. Docters van Leeuwen. Het is stellig niet zonder betekenis, dat dit gebeurt kort na het eerder genoemde van Randwijck-debat. Tijdens dat debat is, merkwaardig genoeg, dhr. Docters van Leeuwen onzichtbaar, althans voor de minister.

De brief, die mevr. Sorgdrager schrijft, is bekend geworden als "het spreekverbod". Ook dit keer ligt de zaak genuanceerder. Bij zorgvuldige lezing van bedoelde brief blijkt, dat de minister weliswaar haar topambtenaar wil herinneren aan de vigerende code terzake van het ambtelijk functioneren, maar tegelijkertijd de persoonlijke vertrouwensrelatie niet kwijt wil. Vanaf dit moment hangt er in de ruimte tussen het departement en het OM een "loyaliteitsluchtje". En dit luchtje wil maar niet verdwijnen. Integendeel, bij de crisis van 1998 is het luchtje zo doordringend geworden, dat iedereen er last van heeft. Zelfs degenen, die het ontkennen.

## 2.2 Polarisatie

Wat betreft de werkrelatie tussen de minister en de voorzitter van het College van procureurs-generaal begint het jaar 1996 dus niet zonder spanning., zij het dat de situatie nog goed hanteerbaar is. Er kan op dat moment dan ook zeker niet van een conflict gesproken worden.

Een nieuwe dimensie krijgt de communicatie wanneer de minister in de zogeheten Raio-rede (3 april) voor het voetlicht treedt met een brede en fundamentele beschouwing over de bijzondere positie van het openbaar ministerie.

Belangrijke punten uit haar rede zijn: de leden van het OM zijn - onder erkenning van het opportuniteitsbeginsel - "dienaren des Konings" (lees: gewone ambtenaren) en ministeriële verantwoordelijkheid kan niet zonder bevoegdheden (lees: aanwijzingsbevoegdheden). De minister heeft er blijkbaar op dat moment behoefte aan om zichtbaar te worden met haar visie.

Het College van procureurs-generaal reageert schriftelijk. Met notities aan de minister resp. SG (8 mei), die inhoudelijk gezien uiterst kritisch zijn. Kortom, men is het nadrukkelijk oneens met de minister.

Communicatief gezien werken actie en reactie in de gegeven situatie - ook ongewild - polemiserend. Het OM als geheel - voorzover dit al bestaat - blijft hierbij nog buiten schot. Het spanningsvolle communicatieve krachtenveld van de minister en de voorzitter wordt vergroot naar de minister, de SG en het college, maar daar blijft het vooralsnog bij.

Dit wil uiteraard niet zeggen, dat er geen reacties zijn bij andere leden van het OM of bij omstanders. Ondanks een verzoek van het college om het onderwerp van de bijzondere positie van het OM op de agenda te zetten van de Overlegvergadering,

gebeurt dit om onduidelijke redenen niet.

Wel gaat de minister in een brief van 28 juni aan de kamer uitvoerig in op de onderhavige materie. In het college voelt men zich niet gehoord. In het najaar van hetzelfde jaar verbreedt de inhoudelijke polarisatie zich tot het OM als geheel, uitmondend in de zogeheten "Domburg-brief" (11 oktober).

Toch dient ook het hier aangegeven polarisatieproces in de juiste proporties gezien te worden. Zoals één van de gesprekspartners het kernachtig formuleerde: "de relatie minister-openbaar ministerie kende spanning bij abstracties, bijvoorbeeld bij macht, maar niet bij casuïstiek". Het zal nog blijken, dat er in het daaropvolgende jaar wel degelijk spanning optreedt op het maar al te concrete grondvlak van de casuïstiek, niet in de laatste plaats als gevolg van de omstandigheid, dat een reeks van storende incidenten met een brede maatschappelijke werking de politiek op scherp zette.

Niet onvermeld mag blijven dat ook de werkrelatie tussen de departementsleiding en het college, nauwkeuriger gezegd tussen de SG en de voorzitter van het college, wijziging van betekenis ondergaat. Dhr. Borghouts slaagt erin, om - ondanks bestaande vacatures aan de top - het departement weer in het gelid te zetten.

Verder speelt in het tussen-menselijke krachtenspel een belangrijke rol, dat de SG - geheel conform zijn opvattingen over ambtelijke integriteit - onvoorwaardelijk kiest voor ondersteuning van de minister. Voorts steekt hij zijn mening niet onder stoelen of banken dat het OM tot het ministerie in ruimere zin behoort. Kortom, alles bijeen meer dan genoeg aanleiding voor interessante interactie. Wij formuleren het met opzet zo, omdat de uiteindelijke inhoudelijke vrucht van deze interactie - de nieuwe wet op de rechterlijke organisatie, die in maart 1998 in de Tweede Kamer behandeld werd - er zijn mag. Niet zozeer naar onze mening, maar juist naar het oordeel van degenen, die in januari 1998 verwickeld zijn in de crisis, die onderwerp van dit onderzoek is.

Vervolgens breekt het jaar 1997 aan. Het blijkt twee gezichten te hebben.

Het eerste gezicht toont ons hard werkende mensen, zowel in het OM als in het departement. In het OM werkt men in tal van projecten - ondanks de moeilijkheidsgraad en de onwennigheid van het nieuwe - met plezier en ook met resultaat. De reorganisatie ligt om zo te zeggen op koers. In het departement is men bezig met een inhaalslag, waarbij de voornaamste inzet is om de juiste verhouding te vinden tussen beleidsvorming en -uitvoering.

Het tweede gezicht toont ons een totaal ander beeld, het staat op onweer.

Inderdaad blijken zich donkere wolken samen te pakken aan de hemel, die het departement en het openbaar ministerie overspant. De wolken hebben de vorm van incidenten, die zich - tegen het decor van de parlementaire enquêtecommissie van Traa - als een stortvloed ontladen om vervolgens grote delen van het maatschappelijke veld onder water te zetten. Om de gevolgen enigermate te kunnen indammen, is in zulke situaties uiteraard gemeenschappelijkheid van departement en OM een vereiste. Alle hens aan dek! Juist op dit punt blijkt er echter iets te schorten aan de werkrelaties en de menselijke verhoudingen. Dit vraagt om toelichting.

Incidenten zijn er ook vóór 1997 al geweest. We moeten helaas vaststellen dat de

signalen die ze uitzonden, niet echt opgevangen zijn.

Om te beginnen was er de kwestie-Drenth. De inhoudelijke signalen van deze zaak bleven niet onopgemerkt. Ze speelden zelfs een rol in de eerder genoemde discussies over de bijzondere positie van het OM. De betekenis echter, die van de kwestie uitging op de werkrelaties is echter niet geobjectiveerd. Terwijl toch duidelijk had kunnen zijn, dat er belangrijke vragen in besloten lagen met betrekking tot de verhouding van centrale bestuursorganen in Den Haag en een arrondissement, casu quo een lokaal parket.

Veel indringender nog zijn de signalen van een ander incident, dat bekend is geworden als de zaak-Lancee. Eigenlijk gaat het in dit geval niet om een incident in de bovenbedoelde zin. Juist omdat het niet lukt om door een intensieve gemeenschappelijke inspanning de gevolgen tijdig in te dammen, wordt de zaak-Lancee een slepende affaire. Vanaf het moment, dat de kwestie opduikt in april 1996 tot aan het tijdstip, waarop dit rapport wordt geschreven - begin april 1998 - woekert de narigheid voort, niet alleen bij de betrokkene zelf, maar ook bij de autoriteiten. De gebeurtenissen, die zich hierbij afspelen zijn daardoor - helaas - illustratief voor datgene wat er schort in verhouding tussen departement en OM. We geven hier, samengevat, aan waar het om gaat.

Het OM probeert in beginsel het "incident" - ook nadat er Kamervragen in het spel komen - in eigen huis te klaren. Ambtsberichten, die "op verzoek" van het departement geschreven moeten worden, omdat er door de Kamer vragen gesteld zijn, gaan blijkbaar bij het OM niet vanzelf. Dit valt goed te begrijpen. Als gevolg van de toegenomen belangstelling van Kamerleden voor Justitie is het aantal vragen ook groter geworden. Onder meer, omdat het aantal incidenten is toegenomen en dus ook de ongerustheid in de samenleving. Gevolg van deze ontwikkeling is, dat er een "hagelregen van richtlijnen" neerdaalt op het OM. En dit geeft de leden van het OM op hun beurt weer het gevoel, dat ze de continuïteit van het werk niet kunnen garanderen. Maar, zoals een gesprekspartner het zei: "het gaat er nu juist om ook incidenten als normaal werk te behandelen".

Hoe dit ook zij, in de zaak-Lancee is het gevolg van een en ander, dat er eind 1996 ongerustheid in het departement ontstaat. Het OM wordt om een nader onderzoek gevraagd, maar het resultaat wordt gezien als een veredeld ambtsbericht.

De SG vraagt aan de voorzitter van het College van procureurs-generaal nadrukkelijk om de leiding op zich te nemen. Aangezien het voor het departement niet goed te traceren is wat er daarna gebeurt, versterkt het daar het gevoel dat het OM zichzelf afschermt.

In de tweede helft van 1997 besluit de minister tot een extern, "onafhankelijk" onderzoek naar de relatie politie-OM. Deze stap is het duidelijkste signaal, dat er op dat moment echt iets schort aan de synergie tussen het departement en het OM resp. college en lokaal OM. En hiermee zijn we tegelijkertijd beland bij de crisis van januari jl. Immers het externe onderzoek wordt in oktober 1997 gegund aan het bureau-Bakkenist en in januari 1998 wordt in de openbaarheid gebracht, dat de procureur-generaal van het ressort Leeuwarden, dhr. mr. D. Steenhuis bij hetzelfde bureau een betaalde nevenfunctie heeft. De commotie is groot. Sterker nog: het veroorzaakt een schok, die alle andere schokken van de crisis teweeg brengt.

### 2.3 Twee reflexen en twee mechanismen

Na de reguliere Overlegvergadering 's ochtends 14 januari 1998, die volgens één der deelnemers gekenmerkt wordt door "een positieve werksfeer", wordt in de middag bekend, dat TV Noord aandacht zal schenken aan de nevenfunctie van dhr. Steenhuis bij het bureau- Bakkenist. Nadat de SG hierover telefonisch door betrokkene en op aanraden van dhr. Docters van Leeuwen geïnformeerd is, treedt op het departement de "formeel-ambtelijke reflex" in werking: de politieke seinen staan op onveilig, dus hard op de remmen, krachtige maatregelen nemen en "damage control". Na overleg met de minister wordt dhr. Steenhuis verzocht terstond een ambtsbericht te maken. Daarop wordt hem gevraagd naar het departement te komen. Wanneer hij aldaar arriveert wordt hij ontvangen op de kamer van de SG, omdat de minister bezig is "een bekende Nederlander" te bellen met het verzoek een onderzoek te doen naar de gang van zaken. Vervolgens deelt de minister in aanwezigheid van de SG aan dhr. Steenhuis mede de zaak ernstig te achten en daarna wordt hem duidelijk, dat voor hem gedacht wordt aan buitengewoon verlof gedurende de loop van het onderzoek. Dhr. Steenhuis vraagt daarop toestemming om dhr. Docters van Leeuwen in het "gesprek" te betrekken. De minister en de SG gaan hiermee akkoord. Na een telefoontje voegt de voorzitter van het college zich bij het gezelschap. Op dat moment treedt de "technisch-professionele reflex" in werking: de magistratelijke seinen staan op onveilig, dus recht naar de feiten, schuld moet overtuigend aangetoond worden.

Wij geven hier, bij wijze van uitzondering, de details van de gebeurtenissen omdat het hele verloop - en dus niet de inhoud - van de communicatie tijdens die middag veel te zeggen heeft over onduidelijkheden in de samenwerkingspatronen aan de bestuurlijke top.

Wat is het geval? In het officiële organigram is een rechtstreekse lijn te zien van de minister naar het College van procureurs-generaal, resp. naar de voorzitter.

Op 14 januari gaat de feitelijke communicatie echter anders. Zowel de minister als de voorzitter van het college sluizen het tussenmenselijke proces, dat op gang komt via de SG. De SG zelf heeft daar blijkbaar geen moeite mee dat het zo verloopt. Toch spiegelt zich in de hele gang van zaken onduidelijkheid. Is de SG een topfunctionaris van het departement in engere zin, of ook schakel tussen de minister en het college?

En wat is precies - formeel dan wel materieel - de positie van de voorzitter van het college. Is hij aanspreekpunt van de minister, of toch een soort baas?

De overige leden zullen het laatste - gelet op hun gehechtheid aan collegialiteit - ongetwijfeld ontkennen, maar de omgeving kan er anders over denken. Dat dit geen theorie is, blijkt op 23 januari wanneer de minister-president in een interview over dhr. Docters van Leeuwen spreekt als de "superieur" van de dhr. Steenhuis. Nu kan men natuurlijk zeggen, dat ook een onduidelijke structuur heel goed kan werken, wanneer de mensen er soepel mee omgaan. Dit is op zichzelf niet onjuist, maar toch: in gespannen menselijke situaties kunnen goede structuren een bedding

vormen, die voorkomt, dat de rivier buiten haar oevers treedt.

Terug naar de hoofdlijn.

In feite wordt al in de namiddag van 14 januari het hele scenario "geschreven" van de verdere crisis. Dit hangt in belangrijke mate samen met de omstandigheid, dat tegelijk met de eerder genoemde reflexen, ook twee karakteristieke groepsdynamische mechanismen in werking treden, namelijk "formalisering" aan de kant van het departement en "juridisering" aan de kant van het college.

Met "formalisering" wordt uitdrukkelijk niet bedoeld, dat de departementsleiding harteloos bureaucratisch wordt. Nee, het betekent gewoon, dat men zich exclusief richt op de formele gezagspositie van de minister. "De minister zo goed mogelijk steunen" is het devies. Het problematische neveneffect van dit mechanisme en het erbij horende mentale model is, dat het de communicatieve beweeglijkheid vernauwt. Men raakt bevangen in voldongen feiten en in een procedurele preoccupatie richting Tweede Kamer.

Met "juridisering" wordt uitdrukkelijk niet bedoeld, dat het college zich gaat bedienen van juridische trucs. Het is gewoon zo, dat men zijn beroep blijft uitoefenen, "for better and for worse". In dit geval houdt het kennelijk in, dat men geheel gericht raakt op individuele, casuïstische belangenbehartiging. "De rechtspositie van een collega beschermen" is het devies. Het problematische neveneffect van dit mechanisme en het erbij horende mentale model is, dat de leden van het college bevangen raken in het dogma van de feitelijke belangenverstrengeling. Met als gevolg: "een volstrekt blinde vlek" voor de maatschappelijke werking van de nevenfunctie, die dhr. Steenhuis vervult. Dit is des te tragischer, omdat er al geruime tijd vóór 14 januari signalen waren, die men in de boezem van het college ter harte had kunnen nemen. Dit is met name het geval wanneer de minister dhr. Docters van Leeuwen in een schrijven van 29 oktober 1997 verwittigt, dat het bureau-Bakkenist zal worden ingeschakeld.

De geschetste mechanismen hebben onvermijdelijk een divergerende werking. Dat dit in dit geval ook zo is blijkt uit het vervolg.

Het gesprek op 14 januari is pittig, maar zeker niet onheus. Aan het slot heerst er zelfs een stemming, waarin sympathie voor elkaar doorklinkt, evenals begrip voor de lastige posities waarin elk van de "partijen" terecht is gekomen. Het is zonder meer een ontwikkelingsmoment, waarin alsnog een wending ten goede had kunnen beginnen.

In werkelijkheid gaat het de andere kant op. Tot aan het tijdstip, waarop het rapport-Dolman gereed komt - 21 januari - worden er geen bruggen meer gebouwd, maar juist afgebroken.

Het is heel opvallend, dat het in deze periode niet komt tot een open gesprek tussen betrokkenen. Er gebeurt wel van alles, maar er wordt niet gewerkt aan het scheppen van een gemeenschappelijke sociale ruimte. Integendeel, er ontstaat een communicatief vacuüm.

Op woensdagavond 21 januari - wanneer de minister en de SG kennisnemen van het rapport-Dolman- wordt bij de directie Voorlichting van het departement bekend, dat de Volkskrant in het bezit zou zijn van een notariële akte d.d. 20

januari 1998, waarin de secretaresse van Dhr. Steenhuis verklaart de nevenfunctie ten departemente te hebben gemeld, waarschijnlijk op 26 of 27 februari 1997 (Dhr. Dolman verklaart, dat hij ondanks naspeuringen een dergelijke melding niet heeft kunnen vinden).

In het geval van feitelijke aanmelding zou de implicatie natuurlijk zijn, dat de minister de Kamer verkeerd heeft ingelicht. De formeel-ambtelijke reflex treedt nu in verhevigder mate in werking. Het rapport-Dolman moet zo snel mogelijk naar de Tweede Kamer, uiteraard met een begeleidende brief, waarin maatregelen worden aangekondigd. Deze reflex wordt nog versterkt door het reeds genoemde wantrouwen jegens het OM, opgebouwd in de zaak-Lancee. Merkwaaardig genoeg is er in omgekeerde richting eigenlijk nog geen sprake van wantrouwen. Wel werkt de technisch-professionele reflex op volle sterkte en is de blinde vlek nog in volle omvang aanwezig. Bovendien is men beducht voor maatregelen van de kant van het departement. Niet ten onrechte, zo blijkt in de loop van de dag.

Gelet op het zeer beperkte aantal personen, dat over de eerder genoemde notariële akte beschikt, terwijl deze toch uitgelekt is, besluit de SG het rapport niet direct aan het college te zenden. Wel worden de heren Docters van Leeuwen en Steenhuis uitgenodigd om later op de dag ten departemente het rapport te komen lezen alvorens de brief naar de Kamer zal gaan. In de loop van de middag ontvangen de parketten een "verzoek" van het departement, 's avonds stand by te zijn voor een per fax te versturen zeer belangrijke mededeling van de minister. Deze - als communicatieve fout te karakteriseren - actie straft kort daarna zichzelf. Het wordt namelijk niet duidelijk wat de mededeling van de minister zal behelzen, hetgeen de reflexbeweging aan de kant van het college aanzienlijk versterkt met een forse dosis achterdocht ("wat voert men op het departement in zijn schuld?"). De heren Steenhuis en Docters van Leeuwen verschijnen om zo te zeggen geharnast ten departemente. Dan begint de uiterst onverkwikkelijke episode in de crisis, waarin het dreigement van een kort geding dominant wordt in de communicatie. De minister en de SG zijn onaangenaam verrast door de opstelling van de andere twee gesprekspartners en hun toonzetting. Aan de andere kant is het zo, dat zij opnieuw hun eigen tegenwind creëren, omdat de reeds geformuleerde brief aan de Kamer slechts communicatie met een voldongen feit mogelijk maakt.

Kortom, verdere escalatie blijkt onder de gegeven omstandigheden onvermijdelijk. Ook de beide andere leden van het college, de heren mr. C. Ficq en mr. J. Blok, die op het departement aanwezig zijn voor eventueel nader beraad ontkomen, ondanks betere bedoelingen, niet aan de escalatie.

Immers, lezing van het rapport-Dolman leidt hen tot de professioneel gefundeerde conclusie dat er geen sprake is van daadwerkelijke belangenverstrengeling. Ergo, juridisch gezien niks aan de hand. De werkelijkheid van 22 januari spreekt echter een totaal andere taal. Men is samen terecht gekomen in een mentale tunnel, die het zicht verduistert op een begaanbare route, die uit het probleemveld kan leiden. Het dramatische van de gang van zaken op die dag is daarin gelegen, dat het eigenlijke probleem volstrekt verstopt raakt onder het rechtspositionele geweld. Pure belangenbehartiging komt in de plaats van wijs beraad over de maatschappelijke werking van de nevenfunctie en de vraag wat er alsnog gedaan kan worden om verdere schade aan Justitie en OM te voorkomen.

Hoe dan ook, aan het einde van de avond lijkt men tot bezinning te komen. De brief aan de Kamer is gewijzigd en het kort geding is van tafel. Men besluit zelfs samen nog tot "down-playing". Nog steeds lijkt een wending ten goede niet geheel uitgesloten.

Het ontwikkelingsmoment blijkt echter te broos. In plaats van de-escalatie gebeurt het tegenovergestelde: de crisis verspreidt zich - mede door toedoen van de alerte, maar ook onbarmhartige media - als betrof het een epidemie.

De verspreiding van de crisissfeer komt vrijwel onmiddellijk op gang doordat deskundigen en politici klaar blijken te staan teneinde Nederland prompt van hun commentaar op de gang van zaken te kunnen voorzien. Niet zelden overigens, naar onze stellige indruk, zonder al te veel terughoudendheid en soms duidelijk zonder zich verdiepte te (kunnen) hebben in de ware toedracht.

Helaas blijft het hier niet bij.

Het lot heeft het zo geschikt, dat daags na de hectiek op het departement er een reguliere bijeenkomst van het kabinet plaatsvindt. De vergadering wordt vervroegd om in de gelegenheid te zijn rustig van gedachten te kunnen wisselen over de gang van zaken op de vorige dag. Aan het einde van het ingelaste overleg, dat zich overigens ook tijdens de lunch in kleine kring nog voortzet, wordt geheel in lijn met de houding die de direct betrokkenen de vorige avond hebben ingenomen besloten om het naar buiten toe kalm te spelen. Vervolgens gaan de inmiddels overbekende uitlatingen van de minister-president over de "kinderachtigheid van de crème de la crème van de rechtsstaat" de ether in. Uit het feit, dat dhr. Kok desondanks - voor zijn doen - ongebruikelijk fel van leer trekt valt af te leiden hoe hoog het hem allemaal zit. Hij is daar bepaald niet alleen in, zo blijkt die vrijdag. De uitlatingen van de minister-president komen hard aan bij de leden van het college. Eén van hen laat zich hierover tegen ons als volgt uit: "wij beschouwden zijn uitlatingen als de vooraankondiging van ons collectieve ontslag en innerlijk begonnen we er ons op voor te bereiden".

In het daarop volgende weekend blijft er sprake van grote dynamiek. Er gebeurt veel, inclusief pogingen alsnog bruggen te slaan. Het speelt zich echter allemaal af in "blessuretijd" en dus onder grote spanning. Ook op 26 januari 's avonds en zelfs nog in de marge van het verjaardagsfeest van de Koningin op 27 januari zijn er vanuit het departement resp. college pogingen tot bemiddeling gedaan. De kaarten blijken echter geschud te zijn. Wat restte was een schriftelijk communicatie tussen de minister en dhr. Docters van Leeuwen, uitmondend op 17 februari in diens eervol ontslag met ingang van 1 maart 1998.

## 2.4 Eén afloop

De vraag kan rijzen, of de crisis te vermijden zou zijn geweest. Het antwoord luidt kort gezegd: ja en nee. Wij geven dit dubbele antwoord niet omdat wij geen keuze zouden willen maken, maar omdat dit antwoord zich uit het materiaal wat ons is toevertrouwd zonder aarzeling onzerzijds opdringt.

Het antwoord is "ja", omdat er, zoals beschreven, talloze signalen geweest zijn. En daarmee onlosmakelijk ook verbonden, waren er ontwikkelingskansen op cruciale momenten. Dergelijke momenten hadden beter gebruikt kunnen worden. Wij realiseren ons natuurlijk, dat het achteraf altijd makkelijker praten is, maar dit ontslaat ons niet van de verplichting te laten zien hoe de werkelijkheid in elkaar heeft gezeten.

Het antwoord is "nee", omdat tegelijkertijd blijkt, dat de menselijke aspecten resp. reflexen van de crisis niet toevallig zijn geweest.

Hoe dit ook zij, er is één afloop: de betrokkenen komen op 22 januari ontegenzeggelijk samen in een nulpuntsituatie terecht. Dit is de situatie, die we eerder al beschreven als een mentale tunnel, die het zicht op constructieve gemeenschappelijke actie verduistert.

Niet alle nulpunten zijn identiek en ze ontstaan ook niet allemaal op dezelfde manier. In dit geval kondigt het nulpunt zich aan - met name in de periode, waarin gewacht wordt op de resultaten van het onderzoek door dhr. Dolman - in de vorm van steeds krachtiger vijandbeelden. Dit valt niet los te zien van het door ons aangegeven communicatieve vacuüm. De leegte van een vacuüm in het tussenmenselijke verkeer heeft nu eenmaal een moeilijk keerbare tendens om negatieve energie aan te zuigen. Deze energie transporteert in de regel ook een geest van verwarring. Tenslotte komt het zover, dat de nog aanwezige menselijke krachten vrijwel geheel gebruikt worden om spookbeelden te bestrijden, compleet met complottheorieën

Wij stellen vast, dat dit euvel zich krachtiger heeft voorgedaan bij het college en zijn omgeving dan bij de departementsleiding.

Hierboven hebben we gezegd, dat er signalen waren, die niet herkend zijn dan wel niet omgezet zijn in adequate actie. Dit geldt in sterke mate voor het nulpunt zelf. Heel karakteristiek is in dit verband de volgende opmerking van één onzer gesprekspartners, zelf een professional op het gebied van crisismanagement bij terreurbestrijding. In grote openhartigheid erkent hij: "zelfs op 22 januari hadden we niet door, dat we in een crisis terecht waren gekomen en dat verwijt ik mezelf". Beter dan zo kan de dramatiek van het nulpunt eigenlijk niet verwoord worden.

### 3 Conceptueel intermezzo

Voordat we overstappen naar de institutionele aspecten is een klein conceptueel intermezzo op zijn plaats.

Hiervoor bestaan in hoofdzaak de volgende twee redenen.

Ten eerste: er blijkt geen of in ieder geval te weinig strategisch bewustzijn te zijn geweest voor de dynamiek van een nulpuntsituatie. Deze dynamiek dient men - met de erbij horende tegenstrijdigheid van vluchtscenario's en ontwikkelingsscenario's terdege te kennen om met tegenwoordigheid van geest te kunnen handelen.

Ten tweede: er wordt, zowel met betrekking tot het departement als met betrekking tot het OM, vanaf het begin van de negentiger jaren met de regelmaat van de klok gesproken over "reorganisaties".

Dit levert een, nogal ernstige, vertekening op van de werkelijkheid. Immers, de context van het begrip reorganisatie suggereert vrijwel altijd een duidelijk begin- en eindpunt en voorts een scheiding van plan- en implementatiefase. Tenslotte houdt het een verwijzing in naar herschikking en verbetering, zowel op operationeel als op strategisch niveau.

In het concrete geval van het departement en het OM gaat het echter duidelijk om veel ingrijpender processen. Het gaat in het onderhavige geval niet om herschikking, maar om herijking; niet om verbetering, maar om vernieuwing. Daarbij komt, dat het in de praktijk van alledag bovendien gaat om compleet nieuwe sturingsprincipes en nieuwe rituelen. En dit allemaal in een staatsrechtelijke institutionele omgeving, die intrinsiek spanningsvol is.

Kortom, aan de orde is een in de tijd niet duidelijk te begrenzen transformatieproces, dat een lange adem en een hoge mate van gemeenschappelijke stuurmanskunst vraagt. Om dit te kunnen dient men te weten, dat organisaties of instituties gelaagde entiteiten zijn, omvattende: de identiteit, de cultuur, de werkprocessen en de middelen. Verder dient men oog te hebben voor de omstandigheid dat de "paradigma-shift", die transformatieprocessen eigen, is alle lagen van een institutie of organisatie in een nieuwe verhouding ten opzichte van elkaar brengt.

Teneinde deze notitie niet al te zeer te verlengen met theoretische beschouwingen, geven wij een outline van de betreffende conceptuele aspecten in bijlage 4.

## 4 Context van een crisis: institutionele aspecten

In de hierna volgende beschrijving van de institutionele aspecten moeten wij ons beperkingen opleggen. Immers, conform onze opdracht gaat het bij deze weergave om het schetsen van de institutionele context. Dat wil zeggen: het is onze taak te wijzen op omgevingsfactoren, die relevant zijn voor de crisis zelf en zijn voorgeschiedenis. Niets meer, maar ook niets minder dan dit.

Een volledige beschrijving van de institutionele wordingsgeschiedenis van het departement en van het OM zou - hoe belangwekkend op zichzelf ook - gelet op onze taakstelling toch een brug te ver zijn.

Ondanks de beperkingen, die we gemeend hebben onszelf te moeten opleggen, zal blijken dat de institutionele context geen afdoend tegengewicht vormde voor de afwending van de crisis in de werkrelaties en de menselijke verhoudingen. Integendeel, het zal blijken, dat er een versterkende werking vanuit ging.

### 4.1 Restauratie en continuïteit in het departement

Bij de bespreking van de menselijke aspecten van de crisis hebben wij er op gewezen, dat het departement aan het begin van de ambtsperiode van mevr. Sorgdrager in augustus 1994 in een toestand van onzekerheid en verwarring verkeerde.

Dit had te maken, zoals gezegd, met het gegeven, dat in die tijd ook bij Justitie ernst werd gemaakt met de vorming van een klein kerndepartement, volgens het model dat in de tachtiger jaren in de overheidssector geïntroduceerd werd.

In de periode 1994-1995 komt de reorganisatie, die bij Justitie moet leiden tot een kerndepartement dat op afstand bestuurt, daadwerkelijk op gang.

De minister, en zij niet alleen, heeft vanaf het begin van haar ambtsperiode bedenkingen. Zij acht het van groot belang, dat de operationele activiteiten van het departement gewoon goed gebeuren. Adequate uitvoering staat bij haar hoog genoteerd. Ze vreest, dat "bestuur op afstand ertoe zal leiden, dat de bestuurlijke top van het departement zal vervreemden van de uitvoering".

Hierbij valt te bedenken, dat Justitie een zeer grote en tegelijkertijd ook nogal geschakeerde uitvoeringsorganisatie heeft. Ook wanneer men het OM - vanwege haar bijzondere positie en taakstelling - niet tot de departementale uitvoeringsorganisatie rekent, blijft er nog meer dan genoeg diversiteit over.

Daarbij komt nog, dat er bij Justitie traditioneel een klassieke hiërarchische cultuur heerste. Het is dan ook niet verwonderlijk, dat de discussies over de wenselijkheid van een rigoureuze scheiding van beleid en uitvoering in de periode bepaald heftig waren.

Al met al wordt het er in de loop van 1995 niet beter op. De minister vindt hierin aanleiding om de reorganisatie "op onderdelen bij te stellen", hetgeen er in de praktijk op neerkomt, dat de zaak wordt teruggedraaid. "We gingen weer gewoon doen", wordt ons over deze "restauratieve" beweging verteld. Zoals wel meer het

geval is wanneer er in het sociale leven gerestaureerd wordt, keert men vrijwel nooit geheel terug naar het oude. Meestal blijven er min of meer positieve elementen van het "voormalige" vernieuwingsdenken behouden. Zo ook bij Justitie. Er ontstaat een nieuwe, of liever aangepaste dubbele beleidsdoelstelling, waarin wel degelijk elementen van vóór de teruggedraaide reorganisatie opgenomen zijn. Enerzijds wordt de uitvoering weer verbonden met het beleid, maar anderzijds wordt er ook een zekere mate van verzelfstandiging nagestreefd in de veldorganisaties door middel van resultaat-verantwoordelijk beheer.

De bestuursraad wordt in 1996 weer een managementteam van de secretaris-generaal en de directeuren-generaal. Elke DG krijgt weer een eigen kolom. De "restauratie" van de bestuurlijke verhoudingen komt pas echt goed op gang in de loop van 1997 met de komst van de nieuwe topfunctionarissen (o.a. mevr. prof. mr. C. Cleiren en dhr. mr. drs. A. Rook).

Zo gaat Justitie met een herwonnen gevoel van continuïteit verder. Dit komt onder meer tot uitdrukking in een krachtig, maar ook wel zeer breed gepositioneerd Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtshandhaving en Rechtspleging. Onder DG WRR valt onder meer de voor ons onderzoek relevante directie Strafrechtelijke Handhaving (DSH). Vanwege de verdere institutionele ontwikkeling is het interessant te lezen, wat het Organisatierapport van 1996 over deze directie zegt: "DSH onderhoudt nauwe contacten met de bij de strafrechtelijke handhaving betrokken partijen"(pag. 63). Hieruit spreekt een brede, zeker niet alleen op het OM gerichte taakstelling.

Over het OM wordt in hetzelfde rapport trouwens opgemerkt, dat het "geen onderdeel uitmaakt van het DG WRR, maar functioneert als een organisatie naast en in samenhang met het bestuursdepartement onder leiding van het College van procureurs-generaal binnen de door de wet en de minister gestelde kaders. Het OM functioneert onder de directe verantwoordelijkheid van de minister van Justitie" (pag. 52). Voor het samenwerkingspatroon aan de top betekent dit, dat de DG WRR deel uit dient te maken van de Overlegvergadering.

Met deze uitgangspunten worden DSH en het OM gepositioneerd als echte "partners in business". De verdere wordingsgeschiedenis laat zien, dat het tot de dag van vandaag nog niet echt zover is. Dit wil niet zeggen, dat er thans in de praktijk geen samenwerking tussen DSH en het OM zou zijn. Het tegendeel is het geval. Het eigenlijke probleem speelt zich echter af op het niveau van de identiteitsontwikkeling. Daar heeft DSH- evenals trouwens de meeste andere onderdelen van het departement - als gevolg van de restauratie achterstand opgelopen. En als gevolg van het feit dat de uitvoering altijd meer energie vraagt dan men hoopt of verwacht, dreigt ook vandaag nog dat deze achterstand niet volledig ingehaald wordt. Juist nu alles in gereedheid is gebracht om DSH te verzelfstandigen tot een directoraat-generaal, ligt in het gegeven van de opgelopen achterstand belangrijke leer- en ontwikkelingsstof voor de naaste toekomst. Het is dringend gewenst, dat er ruimte wordt gevonden om te werken aan een visie op de identiteit van het nieuwe directoraat-generaal Rechtshandhaving (DGRh) in oprichting. Met grote aandacht voor beleidsontwikkeling op politiek-maatschappelijk terrein. Alleen wanneer zo een identiteit ontstaat met een kwalitatief hoogwaardige authentieke uitstraling zal het DGRh een echte partner

kunnen worden, niet alleen voor het OM, maar ook voor andere organen en instanties.

Lukt het niet om het bovenstaande op afzienbare termijn voor elkaar te krijgen, dan bestaat het risico dat nieuwe institutionele fricties met bijbehorende "déjà vu"-gevoelens zullen optreden.

Een gelukkige omstandigheid is, dat DSH in het recente verleden al kennis heeft kunnen maken met de mogelijkheden en de beperkingen van (arbeids)organisatie en beleid, die er liggen op de weg naar identiteitsversterking.

Men weet, dat men in het groeiende aantal Kamervragen ook een gemakkelijk excuus kan vinden om te vluchten in de praktijk van de uitvoering. Maar hetzelfde fenomeen kan even goed een uitdaging vormen om meer energie te zetten op politiek-maatschappelijke beleidsvorming.

Het lijkt ons goed om op deze plaats een kanttekening te plaatsen bij de werkrelaties tussen de top en de basis. Het is ons gebleken, dat er "ruis zit" op de verticale communicatie tussen het niveau van de SG en de echelons daaronder. In ieder geval is dit tijdens de crisis van januari zo geweest. Hoe structureel dit euvel is, hebben wij in het kader van dit onderzoek niet kunnen en willen vaststellen.

Toch ligt hier wel een punt van aandacht. Immers, binnen het departement zal uit de aard der zaak altijd een grote druk liggen op de uitvoering. Onder dergelijke omstandigheden is de kans groot, dat er opstuwung ontstaat naar de top. De top raakt overbelast met het oplossen van uitvoeringsproblemen (branden blussen) en als gevolg hiervan raakt het heen en weer pendelen in de verticale lijn met betrekking tot beleidsvorming op achterstand. Dit drukt zich uit in irritaties en tenslotte in een verstopte communicatie tussen top en basis.

Wat de beleidsvorming in het algemeen betreft heeft men trouwens in de afgelopen jaren niet stilgezeten. Wij denken hierbij zowel aan de "knip-discussie" OM-departement uit 1995 als aan de meer recente beleidsconferenties, die beoogden DSH duidelijker op de strategische kaart te zetten. Er is dus reden om erop te vertrouwen, dat de weg naar identiteitsvorming begaanbaar is. Bovendien ligt er een goede kans om de verworven continuïteit te combineren met vernieuwing.

#### 4.2 Nieuwbouw van het OM

De activiteiten die met het Plan van Aanpak van mei 1995 beginnen dragen het karakter van nieuwbouw, of in ieder geval van ingrijpende renovatie. Een belangrijk aspect van deze bouwactiviteiten is de dakconstructie. Deze lijkt op het eerste gezicht heel stevig, in de ogen van sommigen wellicht zelf te zwaar, maar naar onze indruk is niet eens de constructie van het dak als zodanig het belangrijkste, maar veeleer de manier, waarop het bevestigd is aan de rest van het bouwwerk. Eerder wezen wij op het probleem top-basis, in dit geval het gevaar dat het college van procureurs-generaal losraakt van de parketten. Wanneer dit inderdaad een substantieel karakter zou krijgen ontstaat het risico dat de rechtstreekse horizontale contacten, die er op het concrete werkniveau bestaan tussen de parketten en het departement, geen verbinding meer hebben met het dak van het OM, het college. In dat geval zullen de spanningen, niet alleen tussen de

top en de basis binnen het OM, maar ook tussen de top van het OM en de departementsleiding aanzienlijk toenemen. Hier ligt dus belangwekkende ontwikkel- en leerstof voor de toekomst.

Het feit, dat we hier de institutionele wordingsgeschiedenis van het OM zijn begonnen in 1995 wil allerm minst zeggen, dat we de voorgeschiedenis onbelangrijk zouden vinden. Niets is minder het geval. Juist dankzij het feit, dat - zoals reeds opgemerkt is - gedurende een lange reeks van jaren voorafgaande aan het Plan van Aanpak al veel gebeurd was op het operationele niveau, gaf dit actieplan bij de start een bedding.

Wat betreft de inspanningen in de voorafgaande jaren moge niet onvermeld blijven het rapport "Samenleving en Criminaliteit" van 1985, dat pleitte voor een meer instrumentele hantering van het strafrecht en het rapport "Strafrecht met beleid" van 1990, dat een stap verder gaat en output-normen formuleert waar op "afgerekend" kan worden. Het is vooral voor de ontwikkeling van betekenis geweest, dat na het verschijnen van het laatstgenoemde rapport de Stuurgroep Versterking OM werd ingesteld, die het niet bij woorden liet, maar die concreet een bedrijfsmatige aanpak introduceerde met aandacht voor doorlooptijden. Vooral het onderscheid tussen "bulk-zaken", "bijzondere zaken" en "beleidszaken" is tot op de dag van vandaag een belangrijk gezichtspunt gebleven voor de indeling en stroomlijning van het werk. Tenslotte is er het rapport-Donner, dat in 1994 tot stand kwam naar aanleiding van de IRT-affaire. Het fungeerde als een prikkel tot verandering richting Plan van Aanpak. Toch zijn er ook belangrijke verschillen tussen beide rapporten.

Waar het rapport-Donner veel aandacht schenkt aan de bedrijfsmatige aspecten van het OM is het Plan van Aanpak veel meer geschreven vanuit een visie op de kerntaak van het OM en op maatschappelijke profilering. Bovendien wordt er in het actieplan een sturingsprincipe geïntroduceerd met nadruk op integraal management. Voor de goede orde dient hierbij wel de kanttekening te worden geplaatst, dat er een enkel parket was, dat in 1995 eigener beweging al op weg was naar de concrete invulling van dit sturingsprincipe. Amsterdam was in 1995 waarschijnlijk het verst gevorderd, zodat ervaringen daar opgedaan, ook elders ingebouwd konden worden.

Wij vermelden de inspanningen, die vooraf gingen aan het Plan van Aanpak niet terwille van de geschiedschrijving, maar om een andere reden: het lijkt erop, dat het OM een lange aanloop nodig heeft gehad om nu een grote sprong te kunnen maken. Grote sprongen vragen ook om grote vaardigheden. Daartoe behoort ongetwijfeld de kunst om tijdens de sprong in evenwicht te blijven. En dit hangt, zoals we weten, weer samen met een goede kijk op de hele situatie, waarin de sprong wordt gemaakt. Hierover meer in de volgende paragraaf.

### 4.3 Twee snelheden

Wie grote sprongen maakt loopt niet alleen het risico uit balans te raken, maar het kan ook gebeuren, dat hij daarbij uit de pas raakt met anderen. Dit is ook van toepassing op organisaties en instituties.

Ontwikkelingen kunnen onevenwichtig worden doordat er sprake is van een uiteenlopend veranderingstempo in belendende instituties. Er treedt dan "asymmetrie" op in de ontwikkeling. Voorzover er sprake is van interdependentie en gezamenlijke klanten gaat dit uiteraard storen om geen ernstiger kwalificaties te hanteren.

Kijkende naar de institutionele wordingsgeschiedenis stellen wij vast, dat er in het geval van Justitie als departement en het OM inderdaad asymmetrie in de ontwikkeling is ontstaan.

Uit de eerder weergegeven gang van zaken blijkt duidelijk, dat er sprake is van tempoverschil. Nauwkeuriger geformuleerd: het OM gaat sneller en maakt grotere sprongen dan het departement. Dit is met name het geval bij de organisatorische laag van de identiteit. Dus precies ook daar, waar de kerncompetenties in het geding zijn. Ter vermijding van elk misverstand voegen wij hier aan toe dat terzake van de identiteitsontwikkeling dit natuurlijk niet betekent, dat het OM er al helemaal is en het departement niet.

Wat betreft het OM geldt in werkelijkheid het volgende: identiteitsontwikkeling is ten nauwste verbonden met het versterken van de maatschappelijke gevoeligheid. Wanneer wij de crisis van januari als maatstaf zouden nemen dan valt er niet te ontkomen aan de conclusie, dat juist de maatschappelijke gevoeligheid van de huidige leden van het college te wensen overliet. Het is niet al te gewaagd om te veronderstellen, dat er - ook los van deze crisis - op het punt van de maatschappelijke profitering voor het college nog voldoende leerstof ligt. In dit verband vinden wij het vermeldenswaard dat in onze gesprekken vanuit de parketten, het veld dus, op de noodzaak gewezen werd van een betere maatschappelijke profilering.

Meer in algemene zin gesproken is het zo, dat juist in bij uitstek professionele organisaties als het OM en het departement, de leden van het college resp. departementsmanagement pas als echte identiteitsdragers geaccepteerd zullen worden, wanneer de collega's in de "front office" hen concreet kunnen ervaren als mensen, die hen maatschappelijk gezien authentiek vertegenwoordigen.

Wat het departement betreft is het bepaald niet zo, dat er niets is gebeurd op het gebied van de identiteitsontwikkeling, getuige de recente visieprojecten. Na hetgeen we hierover reeds gezegd hebben kunnen we hier kort zijn. Wel is het heel duidelijk, dat er om begrijpelijke, in het recente verleden gelegen redenen een achterstand in te halen is. Waar het ons op deze plaats om gaat is dat in geval van asymmetrie er gemakkelijk institutioneel gebonden fricties kunnen ontstaan. Dergelijke wrijvingen kunnen bovendien heel hardnekkig zijn omdat ze de neiging hebben om te "anonimiseren". Men merkt dit doordat er globale - moeilijk te traceren vijandbeelden gaan rondzingen in en tussen de organisaties. Dit is in het verkeer tussen het departement en het OM in het recente verleden daadwerkelijk aan de orde geweest.

Wij noemen bij wijze van illustratie twee van dergelijke beelden, die ons zijn opgevallen:

- \* "kijk uit voor het OM als een staat in de staat".
- \* "ze komen aan onze eigenstandigheid en magistratelijkheid".

Dergelijke beelden worden een soort zeurende pijn in de institutionele communicatie en met name in de reguliere overlegorganen. Ongetwijfeld heeft dit ook meegespeeld in het ontstaan van de crisis van januari, zo niet aan de oppervlakte dan toch in ieder geval onderhuids.

Bij de bespreking van de menselijke aspecten van de crisis hebben wij erop gewezen, dat op 14 januari en in verhevigde mate op 22 januari twee reflexen met bijbehorende mechanismen in werking traden. Daarachter gaan twee institutioneel gebonden strategische oriëntaties schuil, die de moeilijkheidsgraad van de hierboven geschetste communicatieve spanning vergroten. Op het departement - zeker aan de top en zeker met een SG, die grote prioriteit toekent aan integere ambtelijke ondersteuning - is de belangrijkste invalshoek: politieke relevantie, hetgeen, zoals bekend, in de regel gekoppeld is met de kunst van het haalbare. De invalshoek op het OM is - wanneer het goed is - een geheel andere, namelijk: compromisloze kwaliteit leveren.

Beide strategische benaderingen zijn legitiem, omdat ze diep verankerd liggen in ons staatsbestel. De hiermee intrinsiek samenhangende spanningsvolle werkrelaties laten zich - gelukkig - niet wegorganiseren. Men is er dan ook niet vanaf door te stellen, zoals tegenwoordig nogal eens gebeurt, dat de politiek het primaat heeft. Hoe luider deze roep, des te groter wordt de kans dat de politiek zelf nadrukkelijker onderdeel van het probleem wordt. Wat ons betreft is er slechts één primaat: dat van de rechtsstaat.

Uit het voorgaande volgt wederom belangrijke leer- en ontwikkelingsstof. Wij zijn van mening, dat het van groot belang is, dat het departement en het OM een gemeenschappelijke ruimte - een "interface" - vormen, die het mogelijk maakt om als partners te oefenen met beleidsvorming. Bij voorkeur door belangrijke actuele inhoudelijke thema's te agenderen. Nu eens op initiatief van het departement met participatie van het OM, dan weer op initiatief van het OM met participatie van het departement.

Wij denken, dat dit er tevens toe kan bijdragen, dat de eerder gesignaleerde onduidelijkheden in de samenwerkingspatronen aan de top in goede banen geleid worden. Men zou hierbij open moeten staan voor wijzigingen in de samenstelling van en/of samenhang tussen de thans aanwezige bestuursorganen, te weten:

- de staf van de minister
- de bestuursraad
- het College van procureurs-generaal
- de Overlegvergadering

Bovendien bestaat er nog het informele overleg tussen minister, SG en voorzitter van het college. Dit overleg wordt, voorzover wij hebben kunnen nagaan, niet geagendeerd, maar er worden wel "zaken gedaan". Dit is niet zonder risico, omdat de subtop hierover niet steeds geïnformeerd blijkt, terwijl men daar wel met de

gevolgen van de besluitvorming in het informele overleg geconfronteerd wordt. Opnieuw, meer dan genoeg oefenstof dus. Een gelukkige omstandigheid hierbij is, dat de nieuwe wet reorganisatie OM nu een gezonde wettelijke grondslag vormt voor de ontwikkelingsopgaven, die in het voorgaande besloten liggen.

#### 4.4 Eén toekomst

Voordat we de stap zetten naar het verdere ontwikkelingstraject is het wenselijk nog één keer terug te kijken, namelijk om te karakteriseren wat het cruciale is geweest in de wordingsgeschiedenis van de werkrelaties en de communicatie tussen de minister, de departementsleiding, het College van procureurs-generaal en het OM in ruimere zin.

Welnu, het meest kenmerkende is naar onze mening, dat de menselijke en de institutionele aspecten - elkaar versterkend - in één dynamische beweging samenvloeien.

Deze beweging laat zich samenvatten in het volgende diagnostische beeld: de crisis van januari is niet het gevolg van een plotseling van buiten komend onheil. Onder erkenning van het feit, dat de omstandigheden op dat moment turbulent waren en de druk van de politiek groot was menen wij toch te kunnen zeggen, dat het drama in wezen endogeen van aard is. Met andere woorden de crisis is van binnenuit ontstaan en had bovendien, zoals uit de beschrijving is gebleken, een tamelijk lange voorgeschiedenis.

Zo bezien is het voor de diagnose relevant om onderscheid te maken tussen het proces onderweg en de uiteindelijke uitkomst in de vorm van een crisis.

Wat het proces betreft is het kenmerkende, dat er allengs een toenemende spanning is ontstaan op de vertrouwensboog, zowel menselijk bezien als institutioneel.

Wat betreft de uitkomst - de crisis met culminatiepunt op 22 januari - is het kenmerkende, dat er in feite een oververhit loyaliteitsprobleem op tafel lag, maar dat dit verstopt werd onder het van kunststof vervaardigde dekkleed van de rechtspositie.

De loyaliteitsproblematiek, die in januari oververhit raakte heeft meer dan één gezicht. Het blijkt bij nadere beschouwing een pluriform fenomeen te zijn, waarin de volgende aspecten te onderscheiden zijn:

- \* loyaliteit naar de politiek, tot uitdrukking komend in de ministeriële verantwoordelijkheid;
- \* loyaliteit jegens een bestuurlijke grondhouding;
- \* loyaliteit jegens een collegiaal samenwerkingsverband;
- \* loyaliteit jegens een in moeilijkheden geraakte collega;
- \* loyaliteit jegens eenmaal ingenomen standpunten;
- \* loyaliteit jegens de eigen persoonlijke integriteit.

Het in dit loyaliteits-arrangement besloten grootschalige "conflict of interests" hebben de betrokkenen - onder de gegeven moeilijke omstandigheden - niet de baas kunnen blijven.

Wanneer men, zoals uitgesproken is, ondanks de pijnlijke ervaringen, toch één

toekomst wil dan zal men met name met de in deze diagnose neergelegde problematiek in het reine moeten komen. Wij zijn van mening, dat dit ook kan lukken. Reeds is een begin gemaakt met het herstel van vertrouwen. Daarmee is echter niet de gehele weg afgelegd. Er moet nog veel gebeuren. Wij denken, dat de eerste bijdrage hieraan bestaat uit het oppakken van een passend werkritme. Met andere woorden: gewoon hard aan de slag gaan en het lerende vermogen - dat ons inziens ruimschoots aanwezig is - mobiliseren om die ene gemeenschappelijke toekomst binnen bereik te brengen.

## 5 Ontwikkelingstraject

Onder verwijzing naar de vorige paragraaf geven wij hier als onze mening, dat het vervolgtraject zich niet in de eerste plaats moet richten op onderzoek maar op werken en oefenen. Er is voldoende lerend vermogen in huis om zo'n traject met resultaat af te leggen. Onderweg kan onderzoek wellicht gewenst zijn, maar dan wel in een leercontext.

In het navolgende doen wij suggesties om de eerste stappen voor deze leercontext te kunnen realiseren. Hiertoe vatten wij de reeds in de voorafgaande pagina's gemaakte opmerkingen over ontwikkelingsmogelijkheden samen en voegen nog het een en ander toe.

Wij willen er op wijzen, dat er een belangrijke voorwaarde is, die - zo mogelijk - eerst vervuld zou moeten worden. Vervulling van deze voorwaarde zal de synergie op het verdere traject in belangrijke mate versterken. De niet-ervulling van deze voorwaarde brengt het traject weliswaar niet direct in gevaar, maar de inspanningen, die nodig zijn zullen in dat geval op termijn wel verzwaard worden. Het gaat hierbij om menselijke relaties, die als ze niet opgeschoond worden, negatieve energie blijven verspreiden. Immers, er bestaat in het sociale leven nu eenmaal een wetmatigheid van de "onbetaalde rekeningen". Deze wetmatigheid zegt dat wat relationeel niet tijdig opgeschoond wordt, later terugkeert om alsnog vereffend te worden. Het verdient aanbeveling, dat degenen, die betrokken waren in de crisis aan deze wetmatigheid - voor zover nodig - zorg besteden. Uiteraard kan niemand hiertoe gedwongen worden. Zoiets heeft alleen zin, wanneer het ontstaat uit een zelf genomen initiatief om innerlijk in beweging te komen. Daarvoor is niet zelden moed nodig. De ervaring leert echter ook, dat men elkaar daarbij helpen kan.

Hierna volgen de suggesties voor het vervolgtraject.

- 1) *Instelling van een "Leergroep Transformatie", bestaande uit vertegenwoordigers van verschillende functieniveaus uit het departement en uit het OM*  
Doelstelling: uitwisselen van ervaringen, afstemmen van projecten op elkaar, tijdig objectiveren van fricties en spanningen, maken van een stappenplan "Samen aan het werk".
- 2) *Oefenen met samenwerkingspatronen, met name aan de top*  
Doelstelling: van elkaar verschillende grondhoudingen leren hanteren en ervaring opdoen met beweeglijke overlegvormen.
- 3) *Een "interface" opbouwen tussen het departement en het OM*  
Doelstelling: verkennen en beleven van een gemeenschappelijk domein,

waarop geoefend kan worden met de behandeling van Kamervragen en incidenten en voorts met gemeenschappelijke en hoogwaardige beleidsvorming.

- 4) *Vorming van een leergroep "Planning en Control" namens de parketten, met participatie van het departement*  
Doelstelling: inventariseren van ervaringen, opgedaan in de parketten met de beheersoverdracht en met resultaat-verantwoordelijkheid, verzamelen van nieuwe oefenstof.
- 5) *Vorming van een projectgroep "Visie-ontwikkeling voor de identiteit van DGRh", met participatie van het OM*  
Doelstelling: het DGRh zo breed mogelijk gedragen op de kaart te zetten.
- 6) *Investeren in mensen en werkrelaties, met name door detachering en functie-wisseling*  
Doelstelling: leren van elkaars vakbekwaamheden, vergroting van wederzijds respect en synergie.
- 7) *Intervisie-bijeenkomsten departement-OM*  
Doelstelling: leren van fouten, overdragen van kennis en vaardigheden.
- 8) *Specifiek voor het departement: stimuleren van inhoudelijke discussies over de politieke agenda en de daarmee meest waarschijnlijke ontwikkelingsrichting van het beleid*  
Doelstelling: kwaliteitsverbetering van de ambtelijke ondersteuning.
- 9) *Specifiek voor het departement: werken aan faciliterend management*  
Doelstelling: stimulering van "bottom-up" processen.
- 10) *Specifiek voor het OM: managementstijl ontwikkelen voor effectievere hantering van de spanning centraal-decentraal (regionale differentiatie)*  
Doelstelling: evalueren en optimaliseren van nieuwe management-methoden, zoals het "argumentatiemodel".
- 11) *Specifiek voor het OM: faciliteren van ondersteunend management*  
Doelstelling: werken aan een gevarieerder beeld van professionaliteit in de parketten en overwinnen van de klassieke onderscheiding tussen "rechtsgelerd personeel" en "ondersteunend personeel".

Wout Buitelaar

Cees Zwart

Met dank aan Yvonne Roijers, Joke van Rijn, Henk van de Stolpe, Hennie Vreugdenhil en onze gesprekspartners

## **Bijlage 1: Leeronderzoek naar de werkrelatie tussen de minister van Justitie, het departement en het College van procureurs-generaal en het Openbaar Ministerie.**

### **1 Aanleiding en doelstelling**

Het organisatie- en adviesbureau Bakkenist heeft in opdracht van de minister van Justitie onderzoek verricht naar de verhoudingen tussen politie, justitie en openbaar bestuur in Groningen, naar aanleiding van het justitiële optreden in de zaak-Lancée. Het rapport van het bureau geeft de media aanleiding te berichten, dat een van de betrokkenen in het onderzoek, procureur-generaal dhr. Steenhuis, een betaald advieserschap bij het bureau bekleedt.

De minister heeft vervolgens het advies gevraagd van dhr. dr. D. Dolman om te kunnen beoordelen of in dit geval sprake is geweest van belangenverstrengeling. Naar aanleiding van het rapport-Dolman is tussen de minister en het College van procureurs-generaal een ontwikkeling op gang gekomen, die inmiddels uitvoerig in en buiten het parlement aan de orde is geweest, uitmondend in het ontslag van dhr. mr. A. Docters van Leeuwen.

De minister en het college hebben onlangs aangegeven dat zij lering willen trekken uit de gebeurtenissen van de afgelopen periode. Bedoelde lering is gebaat bij een deugdelijke en werkelijkheidsgetrouwe analyse van de ontstane situatie en de hiermee samenhangende uiterlijke en innerlijke gang van zaken. Hiermee is tegelijkertijd het hoofddoel van het onderzoek geïndiceerd, te weten: zorgvuldig nagaan wat er geleerd en ontwikkeld moet worden om te voorkomen dat de pijnlijke ervaringen van het jongste verleden zich in de toekomst zullen herhalen. Het gaat derhalve niet om een feitenonderzoek in de formeel-juridische betekenis van het woord, maar om een ontwikkelingsdiagnose. Hierbij wordt uiteraard ook concreet teruggekeken. Echter niet met het oogmerk schuldigen aan te wijzen, maar met de intentie een realistische inschatting te maken van de omstandigheden die samenwerking faciliteren danwel bemoeilijken en dus van de aanwezige institutionele en menselijke ontwikkelingspotentie.

### **2 Vraagstellingen**

Op basis van het voorafgaande worden de volgende vraagstellingen geformuleerd:

\*  
2.1. Welke aspecten zijn van directe invloed geweest op het verloop van de gebeurtenissen die op 22 januari 1998 culmineerden in een crisissituatie tussen de minister en het departement enerzijds en het College van procureurs-generaal, resp. het OM anderzijds?

2.2. Welke factoren hebben in de afgelopen jaren in positieve en negatieve zin bijgedragen aan de kwaliteit van de communicatie tussen minister, departement en college, met name gelet op:

- processen van overleg, beleidsvorming, besluitvorming, informatie en terugkoppeling tussen de betrokkenen.
- structuur, cultuur en identiteit van de betrokken organisaties.
- politiek-maatschappelijke contextuele invloeden. )

2.3. Welke leerdoelstellingen kunnen op grond van de vraagstellingen sub 2.1. en 2.2. gedefinieerd worden ten behoeve van een eigentijdse, transparante "stijl" van communicatie: zowel rekening houdend met de formele gezagsverhouding minister-college alsook met de bijzondere opgave en positie van het openbaar ministerie. )

### 3 Opzet en werkwijze

De onderzoekers beschouwen de secretaris-generaal van Justitie en het College van procureurs-generaal als hun opdrachtgever en zij zullen rapporteren aan de Overlegvergadering. Het WODC zal zorgdragen voor de financiering en de organisatie van het onderzoek.

De onderzoekers geven aan het onderzoek het volgende motto mee: **terugkijken naar morgen.**

De eerste fase van het onderzoek zal bestaan uit een inventarisatie van de aspecten en gezichtspunten die relevant worden geacht voor de beantwoording van de hiervoor genoemde vraagstellingen. Het resultaat van deze inventariserende fase omvat: een zo compleet mogelijke beeldvorming, voorlopige afwegingen en conclusies, alsmede suggesties voor vervolgotrajecten. Deze fase van het onderzoek zal, inclusief de hierna nog in detail te bespreken afronding, binnen zes weken na de ondertekening van het contract voltooid zijn.

De onderzoekers zullen gebruikmaken van de zogeheten "narratieve" methode. Dit houdt in dat het basale werkmateriaal zal bestaan uit de zeggingskracht van de "geschiedenissen", de "verhalen", die leven in de betrokkenen en die zij vertellen aan de onderzoekers. Hiertoe zullen open interviews of liever "zoekende dialogen" worden ingericht van de onderzoekers met een aantal sleutelfiguren, afzonderlijk van elkaar. De onderzoekers garanderen de vertrouwelijke behandeling van het besprokene jegens derden. Dit betekent ook dat zij gedurende de looptijd van het onderzoek geen mededelingen aan de media zullen doen.

Wat betreft de gesprekspartners wordt gekozen voor een dwarsdoorsnede-keuze van functionarissen, zowel top als "rank and file" vertegenwoordigend.

Het zal, voor zover in dit stadium te overzien valt, gaan om ongeveer vijftien personen, die door de onderzoekers geselecteerd zullen worden, mede met hulp van een in te stellen kleine klankbordgroep.

Naast de hierboven beschreven interviews zal ook een beperkte secundaire analyse gemaakt worden van relevante documenten en rapporten.

De onderzoekers stellen zich voor dat de eerste, inventariserende fase van het onderzoek wordt afgesloten met een mondelinge rapportage aan de voltallige overlegvergadering, ondersteund met een vooraf, tijdig ter beschikking gestelde notitie.

De belangrijkste vragen voor de gespreksronde, die op de mondelinge rapportage zal volgen, luiden als volgt:

- in welke mate worden het beeld en de voorlopige conclusie herkend?
- op welke punten en in welk opzicht is er sprake van overbelichting en/ of onderbelichting?

Na de rapportage zal in goed overleg met de opdrachtgever besloten worden of en zo ja welke vervolgtrajecten zinvol zijn.

Voor bovengenoemde vorm van afronding is gekozen, zowel om het draagvlak te vergroten alsook om het beoogde leerproces te bespoedigen en te bevorderen.

In het geval er sprake is van een vervolg, zal over de vraag wie de uitvoering verder op zich zal nemen opnieuw besluitvorming plaatsvinden.

#### **4 Diversen**

Er zal een kleine klankbordgroep worden ingesteld, waarmee van gedachten kan worden gewisseld over algemeen-inhoudelijke en methodische kwesties. De concrete inhoud van de interviews zal niet ter sprake worden gebracht. De beoogde samenstelling van de klankbordgroep: prof. mr. M. Groenhuijsen, Katholieke Universiteit Brabant; prof. dr. A.W. Koers, Rijksuniversiteit Utrecht; prof. dr. H.G. van de Bunt en dr. H.C.L. Vreugdenhil, beiden WODC.

De onderzoekers zullen kunnen beschikken over secretariële ondersteuning en een passende gespreksruimte.

Prof. dr. W.L. Buitelaar

Prof. dr. C.J. Zwart

Utrecht-Zutphen, 6 maart 1998

## Bijlage 2: Gesprekspartners

mr J.A. Blok, procureur-generaal te 's-Hertogenbosch

mr H.C.J.L. Borghouts, secretaris-generaal ministerie van Justitie

mr H.A. van Brummen, hoofdofficier van Justitie te Haarlem

dr H.G. van de Bunt, hoofd WODC ministerie van Justitie

mevr. prof mr C.P.M. Cleiren, directeur-generaal Wetgeving, Rechtshandhaving en Rechtspleging

mr R.W.M. Craemer, hoofd Programmering, Besturing en Kwaliteitsborging van het parket-generaal

mr J. Demmink, directeur-generaal Internationale aangelegenheden en Vreemdelingenzaken

mevr mr N.J. Epker - Laverman, beleidsadviseur directie Strafrechtelijke Handhaving, tevens voorzitter van de ondernemingsraad WRR

F. Eijkhoudt, parketsecretaris arrondissement Zutphen, tevens voorzitter van de landelijke medezeggenschapsraad OM

mr C.R.L.R.M. Ficq, wnd voorzitter van het College van procureurs-generaal, tevens procureur-generaal te Amsterdam

mr S.J.A.M. van Gend, hoofdofficier van Justitie te 's-Gravenhage, tevens voorzitter van het Hoofdofficierenberaad

mr H.A. Holthuis, hoofdofficier van Justitie, hoofd van het Landelijk Bureau OM te Rotterdam

drs P.F.M. Jägers, directeur Rechtspleging

drs K.T. Liem, waarnemend hoofd directie Strafrechtelijke Handhaving

B.A. Lutken, korpschef van het regionale politiekorps Rotterdam-Rijnmond, tevens voorzitter van de Raad van Hoofdcommissarissen

mr M.C.W.M. van Nimwegen MPA, officier van Justitie te 's-Hertogenbosch

mr G.N. Roes, directeur Wetgeving, tevens plv. directeur-generaal WRR

mr drs A. Rook, voormalig directeur Strafrechtelijke Handhaving

mevr. mr R.S.T. van Rossem - Broos, recherche OvJ, tevens plv hoofdofficier van Justitie te Almelo

mevr. mr E.M.A. Schmitz, staatssecretaris van Justitie

mr J.J. Smilde, senior beleidsadviseur directie Strafrechtelijke Handhaving

mw W.J.C. Speller - Boone, beleidsmedewerker milieu arrondissementsparket 's-Gravenhage

mevr. mr W. Sorgdrager, minister van Justitie

mr D.W. Steenhuis, procureur-generaal te Arnhem

mevr mr drs A.M.E. Stordiau - van Egmond, hoofd Voorlichting ministerie van Justitie

dr G.J. Veerman, raadadviseur directie Wetgeving

mr J.M. Vrakking, hoofdofficier van Justitie te Amsterdam

drs R.F. Zeeuwen, hoofd Kabinet & Voorlichting van het parket-generaal

### **Bijlage 3: Documentatie**

Ambtsbericht mr. D.W. Steenhuis aan Secretaris-Generaal van Justitie, 14 januari 1998.

Brief College van procureurs-generaal aan Minister van Justitie: positie OM, 8 mei 1996.

Brief College van procureurs-generaal aan Secretaris-Generaal van Justitie: realatie OM-departement, 8 mei 1996.

Brief College van procureurs-generaal aan Minister van Justitie, 11 oktober 1996 ('Domburg-brief').

Brief Minister van Justitie-Docters van Leeuwen, 23 januari 1996.

Brief Minister van Justitie aan Tweede Kamer: reorganisatie van het openbaar ministerie, 28 juni 1996.

Brief Minister van Justitie aan Tweede Kamer: herstel van vertrouwen, 13 februari 1998.

Brief Minister van Justitie aan Tweede Kamer: correspondentie tussen minister en mr. Docters van Leeuwen (en raadslieden), 18 februari 1998.

P.B. Cliteur, 'De aanwijsbevoegdheid van de minister ex artikel 5 RO', in: Nederlands Juristenblad, 19 april 1996, p. 597-601.

P.B. Cliteur/J.B.D. Simonis, Het Openbaar Ministerie, Themanummer Beleid & Maatschappij, 1997 (3), p. 114-150.

C.J.M. Corstens, 'Democratie, minister van Justitie en Openbaar Minister', in: Trema, juni 1996, p. 223-224.

A.W.H. Docters van Leeuwen, Het Openbaar Ministerie te midden van vier dualiteiten. Rede Strafrechtelijke vereniging Simon van der AA te Groningen, 30 september 1997.

J.P.H. Donner ea., Rapport Commissie Openbaar Ministerie. Den Haag, juni 1994.

D.J. Elzinga, 'Openbaar Ministerie raakt in Gordiaanse knoop', in: Nederlands Juristenblad, 8 november 1996, p. 1659-1662.

N.J. Epker-Laverman, Reorganisatie DG WRR, 4 maart 1998.

S. Eschen, Nota visieprojecten, 18 februari 1998.

Expertisecentrum, Informatisering binnen het Openbaar Ministerie. Den Haag, 21 maart 1994.

A. V. van Geffen ea., Rapportage bestuurlijk onderzoek driehoek Groningen. BMC, 31 december 1997.

Jaarplan 1998 Openbaar Ministerie.

Jaarverslag 1996 Openbaar Ministerie.

Justitiekant, 20 maart 1998, mn. p. 7.

Justitienieuws Mededelingen SG, 23/1, 27/1, 28/1, 5/2, 17/2 1998.

Justitiële Verkenningen, Tien jaar 'Samenleving en Criminaliteit', april 1995.

Justitiële Verkenningen, Het openbaar ministerie in ontwikkeling, juni 1992.

Th. Klein. 'Niet meer, maar beter blauw', in: De Volkskrant/Vervolg, 21 maart 1998, p. 8-9.

Landelijk OM-Jaarplan 1997.

G. Leistra, 'Politici medeschuldig', in: Elsevier, 7 maart 1998, p. 16-19.

I. v.d. Linde, 'De val van Koning Arthur', in: Intermediair, 12 maart 1998, p. 42-43.

Memorie van Toelichting Reorganisatie Openbaar Ministerie. Den Haag 1997.

Minister van Justitie, Plan van aanpak. Reorganisatie Openbaar Ministerie. Den Haag, mei 1995.

Nota herstel van vertrouwen ten behoeve van de leden van de overlegvergadering, 16 maart 1998.

Opportuin, maart 1998, mn. p. 3-10.

Organisatierapporten Herinrichting Topstructuur Justitie, oktober 1996.

OR-WRR/OR-DRp, Reorganisatie DSH, 25 maart 1998.

Outline DG Rechtshandhaving, 10 maart 1998.

'Paasbrief' procureurs-generaal, 21 april 1992.

Persbericht Parket-Generaal. Minister en OM werken verder aan herstel vertrouwen, 6 februari 1998.

Perspectiefnotitie Openbaar Ministerie, januari 1997.

Persverklaring College van Procureurs-Generaal, 19 februari 1998.

Persverklaring mr. D.W. Steenhuis, 22 januari 1998.

Projectgroep Effectief Extern Overleg OM, Eindrapport. Den Haag, juni 1997.

Reactie mr. D.W. Steenhuis inzake rapport dr. D. Dolman, 23 januari 1998.

Samenvatting van resultaten en conclusies van de Schoorl conferentie OM, 5 februari 1998.

T.M. Schalken, 'Is er nog vrijheid van requisitoir na een ministeriële aanwijzing?', in: Nederlands Juristenblad, 19 januari 1996, p. 93.

W. Sorgdrager, 'Minister van Justitie volledig bevoegd over openbaar ministerie', in: Staatscourant, 4 april 1996, p. 6 (Rede Raio-congres Noordwijkerhout, 3 april 1996).

Toelichting op de begroting Ministerie van Justitie: relatie Ministerie van Justitie en Openbaar Ministerie, 1993, p. 10-14.

Transcripten: Buitenhof, 25 januari 1998.

NOS, NOVA 22-23 januari 1998.

Radio 1, 20 februari 1998.

Voortgangsrapportage Reorganisatie Openbaar Ministerie, 1 april 1996, 15 november 1996, april 1997, 2 december 1997.

Vox Justitiae, januari/februari 1998, p. 2-4.

Vox Justitiae, maart 1998, p. 6-8.

H. van Wijnen, 'TV-journalistiek ontbeert visie', in: NRC/HB, 23 februari 1998, p.6.

WODC, Startnotitie Leeronderzoek naar de (gezags)verhouding tussen de minister van Justitie, het departement en het College van procureurs-generaal, 16 februari 1998.

## Bijlage 4: Vluchtscenario's en ontwikkelingsscenario's

Organisaties (instituties) zijn maatschappelijke entiteiten met een gelaagde opbouw. Elk van de lagen, die samen de opbouw constitueren, ontleent zijn betekenis aan de intrinsiek samenhang met alle andere lagen.

Het geheel is derhalve meer dan de som der delen. Het duurzaam verzekeren van een deugdelijke en effectvolle samenhang van de institutionele lagen is een delicate sturingsaangelegenheid. Immers, onderweg naar het bereiken van gestelde doelen kunnen er - onder meer als gevolg van tempoverschillen en sub-optimalisaties - discrepanties ontstaan.

Het kan zijn, dat dit zich uitdrukt in een milde, nog creatief te hanteren ruis, maar het kan ook uitlopen op disfunctionele fricties. Het externe gevolg hiervan is dat de organisatie en zijn maatschappelijke context van elkaar vervreemden.

Organisaties of instituties kennen de volgende lagen:

- identiteit
- cultuur
- processen
- middelen

Elk van deze lagen representeert een specifieke werkelijkheid, die als volgt gedefinieerd kan worden:

- Identiteit: kernopgave, bestaansreden, missie, tot uitdrukking komend in een karakteristiek toekomstbeeld of leidbeeld.
- Cultuur: het arrangement van opvattingen, waarden en normen, dat koersbepalend is, tot uitdrukking komend in een beleidsstelsel met bijbehorende rituelen en gewoonten.
- Processen: de verzameling van op elkaar volgende en elkaar flankerende materiële, interactieve en informatie-dragende activiteiten, die input en output aan elkaar koppelen, tot uitdrukking komend in ketens en netwerken.
- Middelen: het geheel van faciliterende condities, tot uitdrukking komend in een materiële en immateriële infrastructuur.

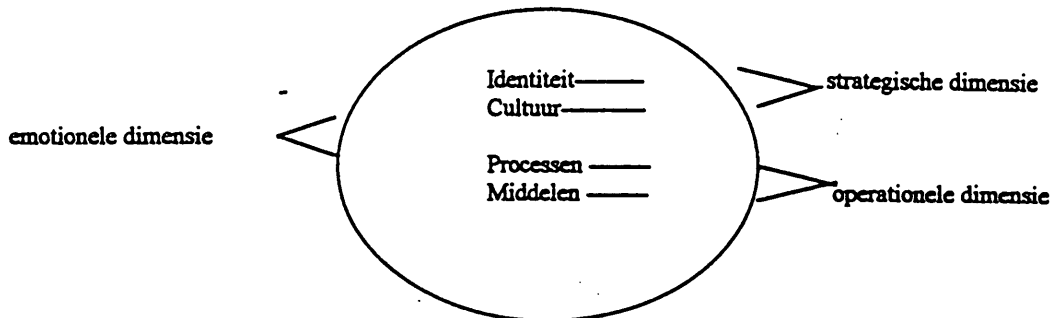
Identiteit en cultuur vormen samen de strategische dimensie, het domein, waarin keuzevrijheid aan de orde is. Het verwijst naar vernieuwing.

Processen en middelen vormen samen de operationele dimensie, het domein, waarin routinematigheid dominant is. Het verwijst naar verbetering.

Dan is er nog de wisselwerking tussen cultuur en processen als een aparte dimensie. Hierin bevindt zich het eigenlijke hart van een organisatie. Men kan dit ook het emotionele krachtenveld van een institutie noemen, of anders gezegd: de bezieling, de intensiteit waarmee de dingen gebeuren.

De identiteit vormt om zo te zeggen de bovengrens van de bezieling en geeft er een inhoudelijke oriëntatie aan. De laag van de middelen vormt de ondergrens van de bezieling, ze dienen als facilitair draagvlak.

Aldus geschematiseerd:



Een aanzienlijk deel van datgene, wat doorgaans sturing, management, bestuur, leiderschap of ondernemerschap wordt genoemd, heeft te maken met het zodanig afstemmen van de diverse lagen op elkaar, dat een duurzame en slagvaardige eenheid ontstaat.

Hierbij is van grote betekenis, dat gedurende de loop van het ontwikkelingsproces, dat een organisatie doormaakt, deel en geheel in een voortdurend wijzigende verhouding ten opzichte van elkaar komen te staan. Wat in dit opzicht tijdens de ene fase effectief blijkt te zijn, hoeft dit in een volgende fase allerm minst te zijn.

In hoofdzaak bestaan er werkende weg twee sturingsoriëntaties, te weten: centralisatie en decentralisatie, ofwel concentratie en deconcentratie.

Niet zelden wordt gemakshalve vergeten, dat het hierbij in essentie niet gaat om twee willekeurige varianten van instrumentele modellering, maar om een subtiele - de bezieling rakende - wisselwerking tussen gemeenschappelijkheid (eenheid en totaliteit) en autonomie (verscheidenheid en eigenstandigheid).

Inzoverre de bovenbedoelde afstemming succesvol is drukt dit zich uit in "institutionele integriteit".

Institutionele integriteit is niet louter een denkbeeld waarin een normatieve uitspraak over de identiteit en de output van de organisatie besloten ligt. Er wordt een werkelijkheid mee aangeduid, waarin identiteit en output zo op elkaar aangesloten zijn, dat het externe werkingsveld authentiek, echt is. De organisatie is dan compleet transparant.

Zo bezien is institutionele integriteit geen gegeven of een eigenschap, al dan niet wettelijk gelegitimeerd. Het kan een verworvenheid worden die in en door verandering ontstaat. In de regel via ups en downs en niet zelden via beproevingen. Elke organisatie schept door zijn wordingsgeschiedenis onvermijdelijk ook zijn eigen schaduwzijde en draagt hiervoor ook een specifieke verantwoordelijkheid. Het is zinvol in dit verband een onderscheid te maken tussen reorganisatie en transformatie.

Reorganisatie kan soms terwille van onmiddellijke overleving geboden zijn, maar

op langere termijn blijkt de effectiviteit vaak geringer te zijn dan gehoopt en verwacht werd. Dit komt omdat er bij reorganisatie - onder meer als gevolg van de tijdsdruk - sprake is van kortsluitingsmechanismen tussen de strategische en de operationele dimensie.

De emotionele dimensie wordt - in tegenstelling tot de dynamiek van transformatieve actie - doorgaans geïnstrumentaliseerd en soms zelfs geheel terzijde geschoven. Anders gezegd: bij reorganisatie loopt men het niet geringe risico, dat "de mensen" slechts gezien worden als een weerstandsfactor voor de identiteitsdragers, die een verandering bedenken en initiëren. Bij transformatie worden "de mensen" creatieve participanten in een zichzelf herscheppend leer- en omvormingsproces. Uiteraard inclusief de schaduwkanten.

Voorts gaat men er in reorganisatietrajecten nogal eens impliciet of expliciet van uit, dat er een scheiding kan worden aangebracht tussen de zogeheten "planfase" en de "implementatiefase". Bij transformatie bestaat deze scheiding niet meer. Er is veeleer sprake van een duurzaam heen en weer pendelen tussen visie-ontwikkeling en up-dating van de organisatorische condities. Dit hangt ook hiermee samen, dat er bij reorganisatie vooral gewerkt wordt aan herschikking en bij transformatie aan herijking.

Institutionele transformatie gaat van tijd tot tijd door nulpuntsituaties en nulpuntervaringen. Wanneer dit aan de orde is mag dit niet bij voorbaat gezien worden als een zwakte. Het kan heel goed zijn, dat zulke momenten de voorbode zijn van een ontwikkelingssprong. Vanzelfsprekend laat dit onverlet, dat men uit nalatigheid of om andere redenen de signalen laat passeren.

Dit laatste hangt samen met het gegeven, dat een nulpuntsituatie doorgaans gepaard gaat met crisisbelevingen. "Crisis" heeft bij managers en bestuurders nog teveel een negatieve lading. In transformatieve processen heeft het crisisfenomeen echter een dubbele betekenis: bedreiging én kans.

Welke van de twee het in de praktijk van alledag wordt, hangt af van de tegenwoordigheid van geest van de spelers en van hun gebundelde stuurmanskunst. Ruwweg zijn er in nulpuntsituaties twee sturingsarrangementen, te weten:

- Vluchtscenario's
- Ontwikkelingsscenario's

*De belangrijkste vluchtscenario's zijn:*

- Het zondebok-scenario: de crisis wordt afgewenteld op een vermeende schuldige, die moet hangen.  
Zie hiervoor bijvoorbeeld de carroussel na de IRT-affaire. Uiteraard is met het bovenstaande niet gezegd, dat managers geen verantwoordelijkheid zouden dragen voor gemaakte fouten.
- Systeem-reparatie: men probeert het gat of de gaten op operationeel niveau te dichten om vervolgens te vluchten in repareer-gedrag.  
Zie hiervoor bijvoorbeeld nieuwe regelgeving terzake van opsporingsmethoden, eveneens na de IRT-affaire.
- Kapstok-slogans: men vlucht in "one-liners" met een misleidende - niet zelden publiciteitsbeluste - zeggingskracht.

Zie hiervoor: "we willen de eerste worden in onze branche".

- Quasi-ijkpunten: men vlucht in de schijnzekerheid van zogeneemde harde doelstellingen.

Zie hiervoor: de varkensstapel wordt met 25 % gereduceerd.

*De belangrijkste ontwikkelingsscenario's zijn:*

- Onwetendheid opheffen: onwetendheid is een situatie, waarin de verbinding met de "roots" verbroken is. Bezinning op de eigenlijke bestaansredenen en toekomstige manifestaties ervan is dus geboden.

Hulpvraag: waar doen we het eigenlijk voor?

- Verdeeldheid opheffen: verdeeldheid is een tussenmenselijke situatie, waarin steeds weer energie weglekt in negativiteit. Opschonen is dan dringend geboden, hoe pijnlijk ook.

Hulpvraag: wie hebben er nog respect voor elkaar en wat kunnen zij met elkaar?

- Vrijblijvendheid opheffen: vrijblijvendheid is een situatie, die ontstaat wanneer mensen de gevolgen van beslissingen of het nalaten ervan niet onder ogen willen zien.

Hulpvraag: welke keuzes uit het verleden spelen ons nu parten en welke ingrijpende keuzes staan voor de deur?

Institutionele integriteit is een verworvenheid, die in de loop van een ontwikkelingsproces ontstaat als gevolg van een leerproces, waarin steeds weer opnieuw gekozen moet worden tussen vluchtscenario's en ontwikkelingsscenario's.



EWB/535045

## Ministerie van Justitie

Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtshandhaving en Rechtspleging

Postadres Postbus 20301, 2500 EH Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal  
Postbus 20018  
2500 EA DEN HAAG

Bezoekadres

Schedeldoekshaven 100  
2511 EX Den Haag  
Telefoon (070) 3 70 79 11  
Fax (070) 3 70 79 00  
Telex 34554 mvj nlOnderdeel  
Datum  
Ons kenmerk  
OnderwerpDGWRR/DSH  
23 april 1998  
696414/598/jjs  
verhouding minister - OMBij beantwoording  
de datum en ons  
kenmerk vermelden.

Tijdens het Algemeen Overleg met de Vaste Commissie voor Justitie over de vierde voortgangsrapportage reorganisatie OM op 4 februari jl. meldde ik de Commissie dat er een analyse zou worden verricht van de verhouding minister - OM.

Aanleiding hiervoor waren de gebeurtenissen van januari die startten met het bekend worden van de nevenfunctie van de Procureur-Generaal te Leeuwarden bij het bureau-Bakkenist. In mijn brief van 13 februari 1998 over het herstel van vertrouwen tussen het ministerie van Justitie en het openbaar ministerie ben ik nader op dit onderzoek ingegaan. Tijdens de plenaire behandeling van het Wetsvoorstel Reorganisatie OM heb ik u verder ingelicht. De onderzoekers, Prof. dr. W.L. Buitelaar en Prof. dr. C.J. Zwart hebben hun onderzoek inmiddels afgerond. In een bijzondere overlegvergadering met het College van procureurs-generaal hebben de onderzoekers de resultaten van hun onderzoek gepresenteerd.

Ik bied u hierbij het ~~onderzoeksrapport~~ met de titel ~~'Reinigen naar morgen'~~ *ondertitel zie p. VIII* aan. In deze brief zal ik ingaan op het karakter van het onderzoek en schets ik welke afspraken zijn gemaakt bij de bespreking van het rapport. Als bijlage treft u een samenvatting van het rapport aan. Deze samenvatting is gemaakt door het WODC. De onderzoekers stemmen met de samenvatting in.

Het onderzoek is een leeronderzoek naar de werkrelatie tussen de minister van Justitie, het departement, het College van procureurs-generaal en het openbaar ministerie. Met de term 'leeronderzoek' wordt aangegeven dat het niet de bedoeling is geweest een afgerond oordeel over die werkrelaties te formuleren, maar om aan de hand van een schets van de achtergronden van de verhoudingen en de gebeurtenissen van januari lijnen te trekken naar de toekomst. Het onderzoek moet een rol spelen in het traject gericht op het (verder) vormgeven van heldere en goede verhoudingen tussen departement en openbaar ministerie in de toekomst. Het heeft aldus een duidelijke contextuele betekenis.



Het rapport kan eigenlijk niet los van deze context worden gezien. Zelfstandige publicatie ervan brengt het risico met zich dat deze wat op de achtergrond komt te staan. Ik meen echter dat de Kamer bij de toekomstige beoordeling van de verhoudingen tussen ministerie en OM er recht op heeft zonder terughoudendheid te kunnen toetsen aan de inzichten van de onderzoekers.

Zoals reeds blijkt uit mijn brief d.d. 13 februari jl. is het onderzoek toekomstgericht van karakter. Doel van het onderzoek is niet om een reconstructie van feiten te geven. Doel is wel om tot een analyse te komen van structurele elementen en de achterliggende factoren daarvan in de verhouding tussen minister, ministerie en openbaar ministerie die van invloed zijn geweest op de gebeurtenissen in januari. Het hoofddoel van het onderzoek laat zich aldus omschrijven: zorgvuldig nagaan wat er geleerd en ontwikkeld moet worden om te voorkomen dat een herhaling van de gebeurtenissen zal kunnen plaatsvinden.

De resultaten van het onderzoek worden gekenmerkt door de gehanteerde en in de samenvatting omschreven 'narratieve methode'. Deze biedt de gelegenheid inzicht te verkrijgen in de motieven en de belevingswereld van betrokkenen. Dit inzicht levert een duidelijke toegevoegde waarde op ten opzichte van een traditionele, op formele verhoudingen gerichte analyse. Het gaat er daarbij niet zo zeer om of de levende beelden alle objectief vast te stellen zijn, of ze rationeel te onderbouwen zijn, maar om te onderkennen dat dergelijke beelden bestaan en van invloed waren en in de toekomst mogelijk zullen zijn. Dat is ook de invalshoek geweest bij de intensieve bespreking van het rapport in de overlegvergadering. We hebben ons bij die behandeling niet geconcentreerd op de vraag of alles wat in het rapport staat nu van A tot Z klopt (het antwoord daarop is niet steeds bevestigend), maar op de vraag of we de geschetste beelden herkennen en welke lessen hieruit getrokken moeten worden.

In de overlegvergadering waarin de onderzoekers hun bevindingen presenteerden is zowel van de kant van het ministerie als door de procureurs-generaal gezegd dat het rapport een herkenbare beschrijving geeft van de context waarin de gebeurtenissen plaatsvonden. Het unanieme oordeel was dat de onderzoekers handreikingen boden om de onderlinge verhoudingen te intensiveren. Zoals ik tijdens de behandeling van het wetsvoorstel Reorganisatie OM reeds opmerkte gaat het er daarbij niet om voortdurend terug te kijken. De verhoudingen tussen ministerie en OM worden gekenmerkt door de noodzaak samen te werken aan de rechtshandhaving. Dat wordt door alle betrokkenen onderkend. Ik stel vast dat dit in de dagelijkse praktijk ook het kenmerk van de verhoudingen was en is gebleven. Dat neemt echter niet weg dat het nodig is rekening te houden met de verschillende door de onderzoekers geschetste opties en de consequenties daarvan te doordenken. Dat is nodig om te voorkomen dat de gebeurtenissen schaduwen blijven werpen over de onderlinge verhoudingen.

De onderzoekers besteden in hun rapport aandacht aan de ontwikkelingen die de afgelopen jaren plaatsvonden binnen het ministerie en het OM. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de discussies die zijn gevoerd over de staatsrechtelijke verhoudingen tussen OM en minister. We hebben bij de behandeling van het rapport in de overlegvergadering vastgesteld dat deze discussie van invloed is geweest op de onderlinge verhoudingen in de afgelopen jaren. Belangrijker is



geweest op de onderlinge verhoudingen in de afgelopen jaren. Belangrijker is evenwel de unanieme vaststelling dat er geen onduidelijkheid bestaat over de posities van de minister en het College en de betekenis van de ministeriële verantwoordelijkheid. De relaties in de toekomst staan niet onder een hypotheek van een principieel verschil van inzicht in de formele verhoudingen. De wijze waarop deze zaken geregeld worden in het Wetsvoorstel Reorganisatie OM dat uw Kamer heeft behandeld en dat nu bij de Eerste Kamer aanhangig is gemaakt markeert dit. Het is de uitkomst van een discussie die ook door het College onderschreven wordt.

Het onderzoek wordt afgesloten met een schets van een ontwikkelingstraject, waarin de onderzoekers suggesties doen voor het vervolgtraject. Tijdens de bespreking van het rapport in de overlegvergadering is vastgesteld dat het nodig is de komende periode de discussies in de overlegvergadering te intensiveren. De vergadering moet niet alleen gebruikt worden om tot besluitvorming te komen, maar ook een forum bieden om van gedachten te wisselen over ontwikkelingen en inzichten op politiek-bestuurlijk terrein en binnen het OM. Het vervolgtraject moet hiervan een afgeleide zijn. De door de onderzoekers aangereikte suggesties staan in het teken van vergroting van de verbinding tussen het departement en het openbaar ministerie. De voorgenomen oprichting van het Directoraat-Generaal Rechtshandhaving, waarvan het onderzoek melding maakt en waarover ik u tijdens de behandeling van het Wetsvoorstel Reorganisatie OM berichtte kan daaraan een positieve bijdrage leveren. Begin juni zal tijdens een OM-conferentie verder gesproken worden over de toekomstige onderlinge verhoudingen. Daarbij zal ook het vervolgtraject dat door de onderzoekers wordt geschetst besproken worden. Tijdens de bespreking van het rapport is nog niet concreet gesproken over hoe om te gaan met de verschillende suggesties. Daarover zullen in komende vergaderingen afspraken worden gemaakt. Wel is vastgesteld dat de richting van de aanbevelingen de goede is.

Geconstateerd kan worden dat de verhoudingen tussen het openbaar ministerie en de minister en daarvan afgeleid het departement altijd een dynamisch karakter zullen hebben. Dat hoort zelfs het geval te zijn. Voorwaarden daarbij zijn helderheid over de formele verhoudingen, inzicht in het gezamenlijk belang - de rechtshandhaving -, en begrip voor elkaars specifieke positie. Het aanvaarden van het Wetsvoorstel Reorganisatie OM door uw Kamer is t.a.v. het eerste punt een mijlpaal. Ik hoop in verband daarmee op een voorspoedige behandeling in de Eerste Kamer. Het door de onderzoekers verrichte werk is van grote waarde bij de verdere invulling van de wettelijke kaders. Daar zal ook de komende tijd, in het belang van de rechtshandhaving, aan gewerkt worden.

De Minister van Justitie,

Samenvatting notitie 'Terugkijken naar morgen', het leeronderzoek naar de werkrelaties tussen de minister van Justitie, het departement, het College van procureurs-generaal en het openbaar ministerie.

### Vraagstelling

In de overlegvergadering, de vergadering van de minister van Justitie, de departementsleiding en het College van procureurs-generaal, is aan het WODC gevraagd een onderzoek te starten naar de crisissituatie van 22 januari 1998. Doel van het onderzoek is niet een reconstructie van feiten, maar lering te trekken uit die situatie. Het hoofddoel van het onderzoek laat zich aldus omschrijven: zorgvuldig nagaan wat er geleerd en ontwikkeld moet worden om te voorkomen dat de pijnlijke ervaringen zich in de toekomst zullen herhalen.

Het onderzoek is uitgevoerd door prof. dr. W. Buitelaar en prof. dr. C.J. Zwart. Onderzoekers hebben zich bediend van de 'narratieve methode', hetgeen betekent dat het basale werkmateriaal heeft bestaan uit de zeggingskracht van de 'geschiedenissen', de 'verhalen', die leven in de betrokkenen en die zij vertelden aan de onderzoekers.

Ten behoeve van het onderzoek zijn door de onderzoekers in de periode van 11 maart tot en met 31 maart 1998 28 gesprekken gevoerd. Zij hebben tevens een groot aantal relevante documenten bestudeerd.

### Menselijke aspecten van de crisis

Voor een goed begrip van de crisissituatie van 22 januari 1998, is het nodig enige tijd in de geschiedenis terug te gaan.

De nieuwe minister van Justitie in 1994 treft bij haar aantreden een situatie die ronduit lastig genoemd mag worden. Op het departement zijn onzekerheid en verwarring troef. Onzekerheid omdat haar ambtsvoorganger heeft moeten aftreden als gevolg van de IRT-affaire. De crisis in de opsporingsmethoden, maar vooral het feit dat er op dat moment nog geen nieuwe adequate regelgeving is legt een aanzienlijke druk op de beleidsvorming en de positionering van het departement. De verwarring die de minister aantreft heeft te maken met de vorming van een klein kerndepartement. De nieuwe structuur levert zeker geen verhoogde ambtelijke stootkracht op. Er is eerder sprake van een neerwaartse spiraal, met als dieptepunt het Van Randwijck-debat tegen het einde van 1995. Zonder duidelijke ambtelijke ondersteuning verschijnt de minister met een enkel velletje papier - haar persoonlijke documentatie - in de Tweede Kamer.

Was er bij het departement sprake van een neerwaartse lijn, bij het OM heeft men de opgaande lijn te pakken. Bij het aantreden van de minister was het OM al in een veranderingsproces betrokken. Met name is dit het geval voor de bedrijfsvoering en de stroomlijning van de parketten. In 1994 heeft dit evenwel nog niet als inzet de identiteitsontwikkeling van de OM als geheel. Dit heeft alles te maken met de traditioneel hecht verankerde solistische optreden van officieren van justitie. Vanuit de positie van de minister is het dan ook niet overdreven te stellen dat zij de behoefte had aan een aanspreekpunt. Op 1 januari 1995 treedt mr. A. Docters van Leeuwen in functie als voorzitter van het College. Hij gaat zeer voortvarend te werk. De onorthodoxe werkwijze van Docters van Leeuwen heeft echter ook een keerzijde. Zij houdt niet op bij de grenzen van het OM. Hij breidt zijn activiteiten ook naar buiten het OM uit, tot in de politieke arena. Hierdoor ontstaat een situatie die risicovol is. Dat dit gevolgen heeft voor de vertrouwensrelatie tussen de minister en de voorzitter van het college behoeft nauwelijks betoog. Begin 1996 schrijft de minister een brief aan Docters van Leeuwen. Deze brief is bekend geworden als het spreekverbod. De feiten liggen echter genuanceerder: de minister herinnert haar topambtenaar aan de vigerende code terzake van het ambtelijke functioneren, maar wil tegelijkertijd niet de vertrouwensrelatie kwijt. Er is duidelijk sprake van spanning in de persoonlijke relaties.

Die spanning in de communicatie wordt verhoogd door de volgende gebeurtenissen. Er treedt zelfs een zekere polarisatie op. In haar RAIO-rede van 3 mei 1996 bespreekt de minister enkele punten aangaande de relatie OM-minister. Onder erkenning van het opportuniteitsbeginsel zijn

de leden van het OM 'Dienaren des Konings'. Ook stelt zij dat ministeriële verantwoordelijkheid niet zonder bevoegdheden kan. Het College reageert schriftelijk: men is het niet met de minister eens. Met de zgn. Domburg-brief verbreedt de polarisatie zich tot het gehele OM.

De zaak Drenth zet de verhoudingen verder onder druk. Indringender zijn de signalen van een ander incident, bekend geworden als de zaak Lancée. Het lukt in deze kwestie niet om met een intensieve gemeenschappelijke inspanning de gevolgen tijdig in te dammen. Daardoor wordt de zaak Lancée een slepende affaire. In de tweede helft van 1997 besluit de minister tot een extern, onafhankelijk onderzoek naar de relatie politie-OM. Deze stap is het duidelijkste signaal dat er op dat moment echt iets schort aan de synergie tussen het departement en het OM. En hiermee zijn we beland bij de crisis van januari jl. Immers, het onderzoek is gegund aan Bakkenist, een bureau waarvan blijkt dat Steenhuis, PG in Leeuwarden, er een betaalde nevenfunctie bekleedt.

Op 14 januari 1998 wordt bekend dat er in de media aandacht zal worden geschonken aan die nevenfunctie. Nadat de SG hierover door betrokkene is geïnformeerd treedt op het departement de 'formeel-ambtelijke reflex' in werking: de politieke seinen staan op onveilig, dus hard op de remmen, krachtige maatregelen nemen en 'damage control'. Steenhuis wordt gevraagd naar het departement te komen, die, wanneer hem blijkt dat men er aan denkt hem voor de loop van een dan nog in te stellen onderzoek met buitengewoon verlof te sturen, vraagt om Docters van Leeuwen in het gesprek te betrekken. Op dat moment treedt de 'technisch-professionele reflex' in werking. De magistratelijke seinen staan op onveilig, dus recht naar de feiten, schuld moet overtuigend worden aangetoond. Samen met deze reflexen, treden er ook twee groepsdynamische processen in werking, namelijk 'formalisering' aan de kant van het departement en 'juridisering' aan de kant van het college. Dat betekent dat de departementsleiding zich voornamelijk richt op de formele gezagsrelatie van de minister. Zij moet zo goed mogelijk worden gesteund. Aan de kant van het college houdt men zich vooral bezig met de juridische merites van de casus. De rechtspositie van een collega moet worden beschermd. In die posities is er geen ruimte meer voor communicatieve bewegelijkheid aan de kant van het departement, en geen ruimte meer voor waardering voor de maatschappelijke werking van de nevenfunctie. Dit leidt onvermijdelijk tot divergentie.

Tot aan de totstandkoming van het rapport Dolman vindt er geen op oplossingen gerichte communicatie plaats. Er is eerder sprake van een communicatief vacuüm.

Als het rapport Dolman gereed is leidt de formeel-ambtelijke reflex tot de beslissing dat het rapport zo snel mogelijk naar de Tweede Kamer dient te worden gezonden, tezamen met een brief waarin maatregelen worden aangekondigd. De brief aan de Kamer is reeds geformuleerd als Steenhuis en Docters van Leeuwen op het departement verschijnen, hetgeen een voldongen-feit situatie creëert: er is geen ruimte meer voor de eerder genoemde communicatieve bewegelijkheid. Bij de leden van het college ontstaat na lezing van het rapport het beeld dat er niets aan de hand is. Immers, Dolman concludeert in zijn rapport dat er geen concrete aanwijzingen zijn dat Steenhuis invloed had op het onderzoek van Bakkenist. Met deze mening is er geen ruimte meer om de rechtspositionele problematiek te ontstijgen.

### **Institutionele aspecten van de crisis**

In de jaren 1994-1995 wordt het ministerie van Justitie gereorganiseerd. Het model is dat van een klein kerndepartement, dat op afstand bestuurt. Al vrij snel wordt dit model verlaten, in 1996 wordt de bestuursraad weer een managementteam van de SG en de directeuren-generaal. Elke DG krijgt een eigen kolom. Een van die kolommen is het Directoraat-Generaal Wetgeving, Rechtshandhaving en Rechtspleging, waaronder ook de Directie Strafrechtelijke Handhaving valt. In het reorganisatierapport van 1996 staat over deze directie: 'DSH onderhoudt de contacten met de bij de strafrechtelijke handhaving betrokken partijen'. Hieruit spreekt een brede, niet alleen op het OM gerichte taakstelling. Over het OM wordt in dat zelfde rapport opgemerkt dat het 'geen onderdeel uitmaakt van het DG WRR, maar functioneert als een organisatie naast en in samenhang met het bestuursdepartement onder leiding van het College van procureurs-generaal binnen de door de wet en minister gestelde kaders. Het OM functioneert onder de directe verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie'.

Het OM en DSH zijn aldus gepositioneerd als 'partners in business'. Het OM maakt echter een snellere ontwikkeling door dan DSH. Het OM is al op weg in een veranderingsproces. De nota

'Samenleving en criminaliteit' uit 1985 introduceerde een meer instrumentele hantering van het strafrecht. In 1990 wordt in 'Strafrecht met beleid' gesproken over output-normen waar op afgerekend kan worden. Bij DSH is men voornamelijk gericht op de dagelijkse uitvoering, waarbij er minder aandacht is voor strategie.

Doordat het OM verder is in de ontwikkeling, is er sprake van asymmetrie, waarmee gemakkelijk institutioneel gebonden fricties kunnen ontstaan. Deze kunnen leiden, en hebben ook in dit geval ook geleid, tot moeilijk te traceren vijandbeelden in en tussen organisaties. Het verschil in ontwikkeling van beide organisaties heeft de reeds onder spanning staande persoonlijke verhoudingen verscherpt.

De crisis die op 22 januari ontstond, had aldus een lange voorgeschiedenis. Wat er op die dag op tafel lag was een oververhit loyaliteitsconflict. Niet alleen speelde er de loyaliteit aan de politiek tot uitdrukking komend in de discussie over de ministeriële verantwoordelijkheid, maar anderzijds ook loyaliteit aan een bestuurlijke grondhouding, aan een collegiaal samenwerkingsverband, aan een in moeilijkheden geraakte collega, aan ingenomen standpunten, aan de eigen integriteit. Het in dit loyaliteits-arrangement besloten 'conflict of interests' hebben de betrokkenen in de gegeven omstandigheden niet de baas kunnen blijven.

### Het vervolgtraject

Dat beide organisaties succesvol samen kunnen werken blijkt wel uit de omstandigheid dat zij gezamenlijk, en succesvol, hebben gewerkt aan de nieuwe Wet Reorganisatie OM, die onlangs vrijwel ongewijzigd door de Tweede Kamer is aanvaard. Daarmee is tevens een gezonde wettelijke basis gelegd voor de ontwikkeling in de relaties, op alle niveaus, tussen beide organisaties.

De onderzoekers doen enkele concrete suggesties voor het vervolgtraject. Dat traject bestaat niet uit nader onderzoek, maar de nadruk ligt op werken en oefenen. Het staat in het teken van vergroting van de binding tussen het departement en het openbaar ministerie. Dat kan worden bereikt door te investeren in persoonlijke relaties, maar ook in de werkrelaties en op strategisch niveau.

Een belangrijke voorwaarde voor het succesvolle verloop van het traject is dat persoonlijke relaties opgeschoond worden. Vervulling van deze voorwaarde zal het traject in sterke maken vergemakkelijken.