

De elektronegativiteit van justitie

Waarom het ministerie van Justitie (en Veiligheid) zo incident-gevoelig is

Stavros Zouridis

Zilveren jubileum

Het ministerie van Justitie en Veiligheid heeft al jaren een slechte pers. Het maakt ‘blunders’, het krijgt ‘plagen’ over zich heen en de ene ‘crisis’ volgt op de andere. Het ministerie wordt er zowaar zelf confuus van. Een simpele ‘liefdesaffaire’ in het Openbaar Ministerie (OM) levert één dik onderzoeksrapport op, een ‘bonnetje’ vinden lukt niet en levert twee dikke onderzoeksrapporten op en (vermeende) ambtelijke invloed op WODC-rapporten spant de kroon met drie dikke rapporten. Nóg meer reputatieschade is nauwelijks denkbaar, nog afgezien van hoe het ministerie in sociale media over de tong gaat.

‘There is something rotten’ in het ministerie van Justitie en Veiligheid, en dat is niet van vandaag of gisteren. Wie de justitiefilm een decennium terugdraait, ziet een parlementair onderzoek naar het tbs-systeem na incidenten met tbs’ers op proefverlof, gerechtelijke dwalingen als de Schiedammer parkmoord en de eindeloze erfenis van de Vreemdelingenwet 2000. Draaien we de film terug naar de ‘roaring nineties’, dan zien we de IRT-enquête, de affaire met ‘super-PG’ Docters van Leeuwen, tentenkampen voor asielzoekers en criminaliteitscijfers die maar blijven stijgen. Zelfs de jaren tachtig zijn bij justitie geen rustige bedoening. Berenschotrapporten leggen genadeloos de inefficiëntie van het justitieel apparaat, de lange doorlooptijden en uitval van zaken bloot. Oudere officieren van justitie herinneren zich nog de stapels strafzaken die van de dossierkast direct naar de prullenmand verdwijnen. Met de openbare verhoren in de IRT-enquête als startpunt beleeft het ministerie in september 2020 een 25-jarig incidentjubileum.

Justitie beschikt kennelijk over een hoge mate van wat in de scheikunde ‘elektronegativiteit’ wordt genoemd. Dit is het vermogen van atomen om negatief geladen elektronen aan te trekken. Waar fluor in het periodiek systeem der elementen de hoogste elektronegativiteit heeft, heeft het ministerie van Justitie en Veiligheid dat in het ‘periodiek systeem van bestuurlijke instituties’. Waar komt dit vermogen om negatieve aandacht aan te trekken vandaan? Op deze vraag zijn verschillende antwoorden in omloop: het ministerie is door de komst van de politie onbestuurbaar groot geworden, veiligheid en justitie mengen zich net zo slecht als olie en water en trendy



Minister van Justitie en Veiligheid Ferdinand Grapperhaus tijdens het debat over het aanpassen van rapporten van de Inspectie JenV onder druk van ambtenaren van het ministerie, 4 maart 2020 [ANP – SEM VAN DER WAL]

‘allround’ managers van buiten hebben de topjuristen verdrongen. Het probleem is dat het tegenovergestelde ook wordt beweerd. De politie is juist bij Justitie gekomen om het zwarte gat te vullen waarin zaken verdwijnen en verantwoordelijkheden zoekraken. De eenzijdige focus op justitie heeft het ministerie altijd blind gemaakt voor burgers wie het vooral om veiligheid gaat. En waren het niet de fijnzinnige juristen in de top die van management geen kaas gegeten hebben? Een andere verklaring is dat een ministerie dat eenmaal in de hoek zit waar de klappen vallen daar moeilijk weer uit komt. Gebeurtenissen worden in cognitief beschikbare negatieve ‘frames’ gepast; media en politiek zorgen voor escalatie tot incident, en het ministerie verkramppt, waardoor het verkeerd reageert. Ook al is voor deze verklaring iets te zeggen, het lukt ook alle nieuwe, niet-verkramppte bewindspersonen en topambtenaren al jaren niet om met hun frisse, open blikken de negatieve frames te corrigeren.

In deze mêlée van meningen moet het kaf van de ketelmuziek gescheiden worden van het koren van serieuze justitieproblemen. Om te beginnen moeten daarvoor de negatief geladen elektronen (incidenten) die het ministerie aantrekt worden geïdentificeerd. In de tweede en derde paragraaf worden daartoe mediaberichten en ‘grote’ incidentgestuurde onderzoeken onder de loep genomen. In de vierde wordt een ver-

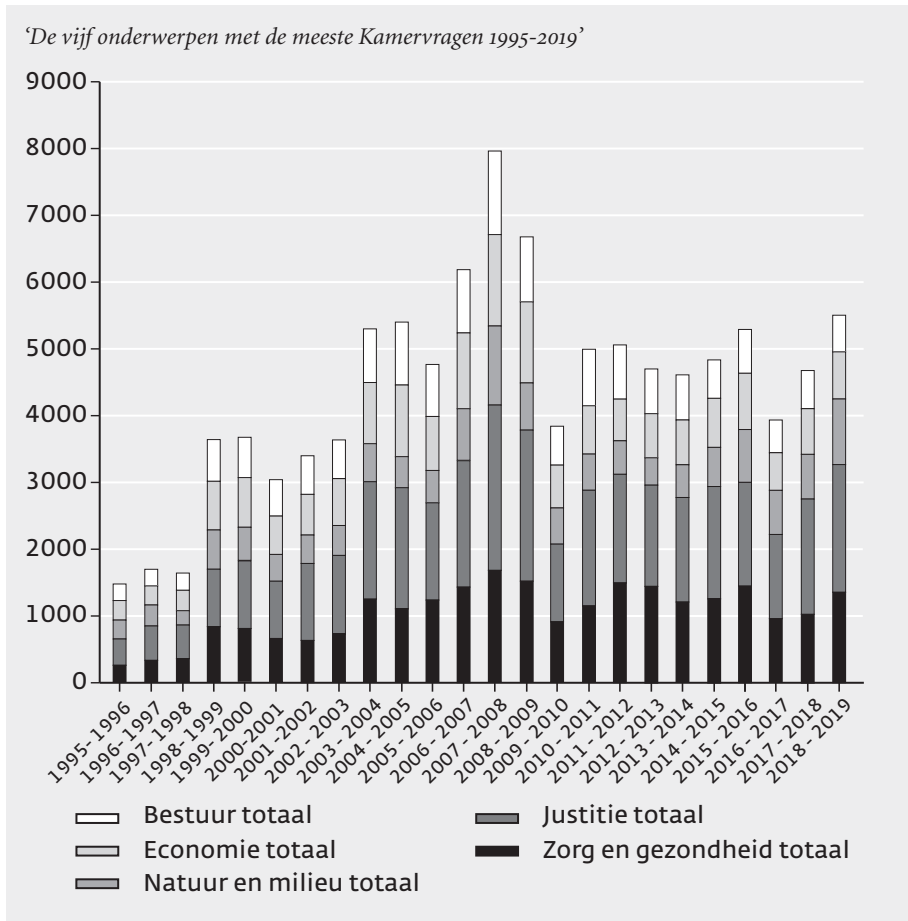
klaring geopperd voor de elektronegativiteit van justitie; de bijdrage sluit af met enkele wenken om justitie minder elektronegatief te maken. Al zal het ministerie van Justitie niet snel het minst elektronegatief element (francium) van het ‘periodiek systeem van bestuurlijke instituties’ worden, een paar stappen in deze richting kunnen geen kwaad.

Nog een enkel woord vooraf ter verduidelijking van de begrippen justitie en ministerie van Justitie en Veiligheid. Justitie zonder nadere toelichting verwijst naar de verzameling instituties die de ‘klassieke’ justitiefunctie belichamen als de rechterlijke macht (staand en zittend) en de onder verantwoordelijkheid van de minister van Justitie opererende organisaties, zoals het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) of de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Van de precieze publiekrechtelijke verhoudingen tussen de minister en deze ‘taakorganisaties’ wordt afgezien omdat alleen al een summier schets de hele bijdrage in beslag zou nemen. Daar waar ‘justitie’ wordt gebruikt, wordt dus het gehele landschap van justitie-instituties bedoeld. Daar waar over het ministerie van Justitie en Veiligheid wordt gesproken, worden de bewindspersonen en de direct onder hun verantwoordelijkheid opererende organisaties bedoeld.

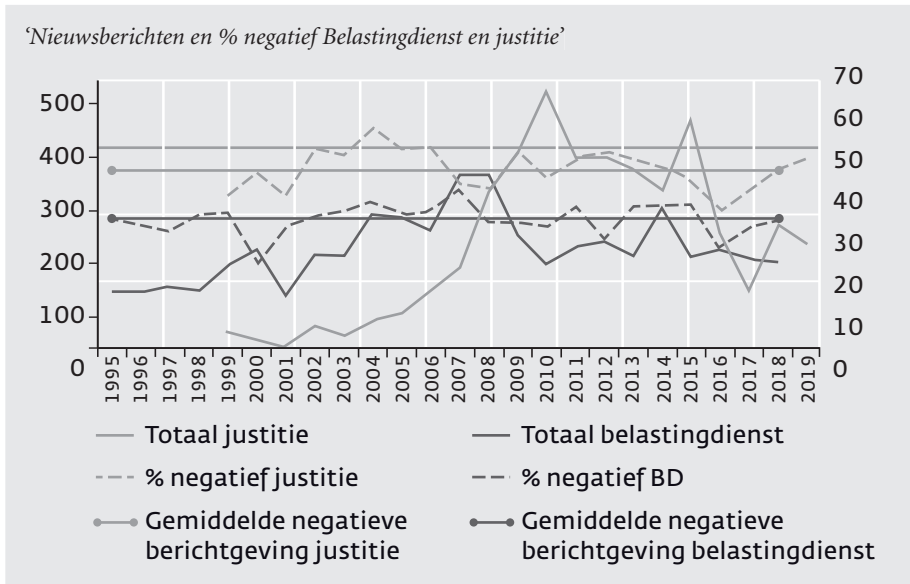
Veel krediet én veel incidenten...

In veel opzichten staat de Nederlandse justitie er goed voor, ondanks de slechte pers. Internationaal bekleedt Nederland steevast kopposities op belangrijke lijstjes (de ‘Rule of Law index’ van het World Justice Project, de ‘governance indicators’ van de Wereldbank) en de corruptie is extreem laag (bijvoorbeeld in de ‘International Country Risk Guide’ en de ‘Corruption Perception Index’).¹ Ook de internationaal-vergelijkende toets op prestaties doorstaat de Nederlandse justitie glansrijk (bijvoorbeeld in de Raad van Europa). Nederlanders hebben veel vertrouwen in het nationaal rechtssysteem, de politie en de rechtspraak. Justitie krijgt doorgaans veel meer publiek vertrouwen dan bijvoorbeeld de pers en het parlement. Waar het vertrouwen in de politie, de rechtspraak en in het nationaal rechtssysteem schommelt tussen de 45 en 65 procent, is dat voor pers en parlement ongeveer de helft. Daar staat tegenover dat burgers al decennialang weinig vertrouwen hebben in de manier waarop de misdaad in Nederland wordt bestreden. Het percentage Nederlanders dat de conclusie trekt dat het rechtssysteem dan maar (helemaal) niet te vertrouwen is, komt echter zelden boven de tien. Ook het vertrouwen van politici in de rechtspraak is hoog. Sterker nog, veel Kamerleden (41 procent) onderschrijven de stelling dat rechters de onrechtvaardige effecten van wetgeving moeten voorkomen.

Veel publiek en politiek vertrouwen levert justitie geenszins een blanco cheque op. Zo is het ministerie van Justitie en Veiligheid kampioen Kamervragen. Het heeft de afgelopen 25 jaren de meeste schriftelijke vragen van de Tweede Kamer gekregen.² Justitie is in de periode 1995-2019 goed voor gemiddeld ruim 1716 Kamervragen per jaar, terwijl de nummer 2 (zorg en gezondheid) blijft hangen op een gemiddelde van ruim 1061.



Dat het ministerie van Justitie en Veiligheid kampioen Kamervragen is, wordt nauwelijks verklaard door de omvang van justitie. Justitie is qua budget een van de kleinere ministeries, ook inclusief de rechterlijke macht. Alleen de zorg komt qua aantal Kamervragen in de buurt van justitie, terwijl 'grote jongens' als Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SOZAWE) ver achterblijven. Het budget verklaart de verschillen in aantallen Kamervragen net zomin als het aantal medewerkers. Hoe meer personeel, hoe meer fouten het personeel kan maken en dus hoe meer Kamervragen, zo kan worden gedacht. Ook dit wordt maar deels gestaafd door de aantallen: Defensie (inclusief de krijgsmacht), Financiën (met de Belastingdienst), SOZAWE (met de Sociale Verzekeringsbank en het Uitvoeringsinstituut Werkgeversverzekeringen, en nogal wat 'uitvoeringsapparaat' bij gemeenten) leggen het flink af tegen justitie, ook al is justitie in aantallen personeelsleden een maat groter.



Veel politiek vertrouwen dus, maar ook veel vragen. Hetzelfde patroon doet zich voor in de publieke aandacht. Een analyse van mediaberichten in nationale en regionale kranten over de periode 1995-2019 laat niet alleen veel aandacht voor justitie zien, maar ook veel negatieve aandacht.³ Vergeleken met bijvoorbeeld de Belastingdienst blijkt dat het percentage negatieve berichten ‘overall’ aanzienlijk hoger is voor justitie (48 procent negatief) dan voor de Belastingdienst (36 procent negatief).

Het ministerie krijgt dus veel (negatieve) aandacht van publiek en politiek. Ten dele ligt dit aan de aard van het justitiewerk, want daarin komen drie ‘spannende’ factoren bij elkaar. Om te beginnen beweegt justitie zich in schimmige werelden als criminaliteit, geweld, seks, intriges, bedrog en terrorisme. Witteboordencriminaliteit (de vastgoedfraude) en grote strafzaken trekken veel media-aandacht; het proces tegen Holleeder springt er kwantitatief in de mediaberichten uit. Ten tweede bestaat het justitiewerk nogal eens uit kwesties met een hoog ethisch gehalte, zoals de inzet van kroongetuigen, het verbod op een pedofielenvereniging, radicalisering en euthanasie. Ten derde trekt het geweldsmonopolie van justitie veel aandacht. In een rechtsstaat geldt: waar veel zwaarmacht is, is ook zichtbare tegenmacht en dus veel kritiek. De cocktail van schimmige werelden, hoog ethisch gehalte, veel macht en zichtbare tegenmacht is goed in de mediaberichten terug te vinden, zoals bij grote strafzaken (Lucia de B., de Deventer en Puttense moordzaak, de moord op Marianne Vaatstra, de vluchtende Saban B. die voor mensenhandel vastzat, Volkert van der G.), gezinsdrama’s (met Savannah als tragisch dieptepunt), familiekwesties (het zeilmeisje Laura Dekker, de via internet bemachtigde baby Donna) en asielzoekerskinderen.

Een deel van de berichten gaat niet over het justitiewerk, maar over justitie zelf. Bij bezuinigingen op gevangnissen en rechtbanken laten vakbonden en burgemeesters zich luid in de media horen. Ook de politie en het NFI weten de pers prima te vinden als er wordt bezuinigd, terwijl het OM in 2013 bijna een kwart van de totale begroting loyaal bezuinigt zonder veel media-aandacht. Sommige justitieonderdelen kennen ‘varkenscycli’ die media-aandacht genereren. Dan weer zijn er te veel gevangnissen en dan weer te weinig, dan stijgen de aantallen asielzoekers weer, terwijl enkele jaren later de overcapaciteit weer moet worden weggewerkt. Ten slotte laat de kwantitatieve analyse van de mediaberichten nog een bijzonder thema over justitie zien, namelijk een kluwen van berichten rondom Chipshol, beïnvloeding van een (of meer) rechters in deze zaak en persoonlijke beschuldigingen aan het adres van een voormalig secretaris-generaal.

Wat zeggen de incidenten over justitie?

De Kamervragen zijn niet gesplitst naar vragen over de justitieorganisatie en over het justitiewerk. De mediaberichten geven vooral aan waar aandacht naar uitgaat en niet precies wat in het justitiefunctioneren onder vuur ligt. Om een beter beeld te krijgen van de problemen in de justitieorganisatie, is een aantal grote incidentgestuurde onderzoeken uit de periode 1995-2019 onder de loep genomen. In chronologische volgorde gaat het om de volgende onderzoeken.

1. De parlementaire enquête opsporingsmethoden (1996) of ‘IRT-enquête’. De enquêtecommissie vat haar conclusie in enkele woorden samen: ‘Bij de opsporing en bestrijding van georganiseerde criminaliteit blijkt te vaak gezondigd tegen de gulden regel: geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid, geen verantwoordelijkheid zonder verantwoording. De normstelling is onvoldoende, in de organisatie is onduidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en het openbaar ministerie heeft te weinig gezag over de politie.’ Bewijs hiervoor is onder meer de Delta-methode. In plaats van drugstransporten te onderscheppen, laten politie en justitie deze door om beter zicht te krijgen op de ‘drugsbazen’. De Delta-methode leidt ertoe dat al snel niet meer duidelijk is wie wie in de tang heeft: zijn politie en justitie nog ‘in control’, of ‘runnen’ de criminelen een drugslijn onder dekking van politie en justitie? De enquêtecommissie signaleert te veel van het laatste.
2. De volgende grote klap voor de opsporing komt in 2004. Dan blijkt dat er bij de Schiedammer parkmoord gerechtelijk is gedwaald. Toetsing door de officier van justitie, twee feitenrechters en een advocaat-generaal voorkomt niet dat Cees B. onterecht voor de Schiedammer parkmoord wordt veroordeeld. De Commissie-Posthumus beschrijft het opsporingsonderzoek en de rechtsgang minutieus en concludeert dat ‘simplistische verklaringen’ als een tunnelvisie tekortschieten. De tunnelvisie ontstaat pas na de bekentenissen van Cees B. De veronderstelling dat een rechtmatige beken-

tenis ook tot de waarheid leidt, versterkt eerdere fouten in het onderzoek omdat tegenspraak ontbreekt. Die eerdere fouten hebben betrekking op de organisatie (de belangrijkste betrokkenen bij politie en om vormen samen een managementteam voor deze zaak), op de rechetactiek (waarin de fase van identificatie van een verdachte en de bewijsfase te weinig gescheiden zijn door ‘toetsmomenten’) en op de gebrekkige synergie tussen technisch en tactisch onderzoek (waardoor aan de ontlastende waarde van ontbrekende sporen te weinig gewicht is gegeven). Andere grote gerechtelijke dwalingen volgen, zoals de zaak tegen Lucy de B. en de Puttense moordzaak. Justitie wordt daarin niet alleen tunnelvisie en gebrek aan tegenspraak verweten, maar ook ‘prestatiedrang’ en een ‘crime fighting’-mentaliteit.

3. Op 27 oktober 2005 woedt een grote brand in het cellencomplex van justitie op Schiphol-Oost waarbij elf gedetineerde illegalen het leven laten. Een kritisch rapport van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (ovv) volgt een jaar later. De ovv concludeert dat de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) ernstig tekort is geschoten bij het inventariseren van de brandrisico’s van dit cellencomplex en ook dat van een adequate afstemming tussen DJI en brandweer nauwelijks sprake is geweest.
4. Na een moord door een tbs’er op proefverlof besluit de Tweede Kamer op 16 juni 2005 tot een parlementair onderzoek omdat ‘het tbs-stelsel in zijn huidige vorm onvoldoende in staat is de maatschappij te beschermen’. De onderzoekscommissie concludeert na een grondige analyse dat de ‘uitgangspunten en doelstellingen van het tbs-stelsel’ niet achterhaald zijn, maar dat de incidenten met tbs’ers mede worden veroorzaakt door de ‘verstopping’ van het systeem. Dat heeft te maken met de ‘kwaliteit en professionaliteit van de sector’ en in het bijzonder het feit dat ‘de vele actoren in het vastlopende tbs-stelsel preluderen op (mogelijke) handelingen van andere actoren, op een later moment, dan wel op (mogelijke) gebeurtenissen elders’. Zo laat de rechter capaciteitsproblemen in tbs-klinieken meewegen.
5. Eind 2015 en in mei 2016 verschijnen twee rapporten van de Onderzoekscommissie(s) Ontnemingschikking over de ‘bonnetjesaffaire van Teeven’ (Oosting en Oosting-II). Oosting-I analyseert of officier van justitie Teeven rechtmatig handelde toen hij een schikkingsovereenkomst sloot met de veroordeelde Cees H. Daarnaast is het de vraag hoeveel van het (crimineel) vermogen waarop eerder beslag is gelegd door justitie uiteindelijk is teruggegeven aan H. Conclusie: de ontnemingschikking was en is te weinig juridisch genormeerd. Oosting-II gaat vooral over de (vermeende) doofpot. Na het verschijnen van Oosting-I presenteert *Nieuwsuur* een mailbericht van ICT-specialisten waaruit zou blijken dat het ‘bonnetje’ wel gelokaliseerd is. Een doofpot dus, maar Oosting-II stelt dat er geen doofpot is geweest. Waarom niet? Volgens Oosting-II omdat de regie ontbreekt en het departement verkokerd opereert. De Onderzoekscommissie vraagt zich zelfs af ‘of dit per saldo niet ernstiger is dan toedekken en weghouden, zoals dat kenmerkend is voor de situatie van een doofpot’. Een doofpot ‘veronderstelt in elk geval het organisatorisch vermogen en de bestuurskracht om zaken effectief toe te dekken, en dat zo te houden. En ook om – met het oog daarop, en anders dan in deze zaak

is gebeurd – de kring van betrokkenen zo klein mogelijk te houden. Van dat alles is naar het oordeel van de Onderzoekscommissie bij de zoektocht naar de digitale betaalgegevens geen sprake geweest’.

6. Ook in 2015 verschijnt het rapport van de commissie-Hoekstra. Nu is de aanleiding de arrestatie van een verdachte voor de moord op Els Borst. Het rapport-Hoekstra beschrijft dat deze verdachte ondanks het feit dat hij door de politie als ‘labiel’ is aangemerkt over een wapenverlof beschikt. Zijn gang door het justitie(zorg)-systeem is hét recept voor een rampzalige afloop. Verschillende signalen voor de risico’s van deze persoon zijn niet of nauwelijks gevolgd door actie van justitie en politie, zijn eigen pogingen om zijn gevangenisstraf uit te zitten mislukken, betrokkenen binnen politie en justitie werken langs elkaar heen en zijn DNA wordt ondanks een veroordeling niet afgenomen, wat het oplossen van de moord op Els Borst nodeloos bemoeilijkt. Niet voor het eerst en ook niet voor het laatst blijkt dat justitie nauwelijks greep heeft op gevaarlijke delictplegers met psychische problemen. Na de moord op Anne Faber in september 2017, gepleegd door een gedetineerde die op dat moment behandeld wordt in een forensisch-psychiatrische afdeling, volgt een ovv-onderzoek. In zijn rapport laat de ovv onder meer zien hoe in de complexiteit van de organisatie op het grensvlak van zorg en justitie rampen kunnen gebeuren.
7. Hoewel de wetgeving voor de Nationale Politie in 2012 soepel tot stand komt, is de nasleep allerminst rimpelloos. Achterblijvende politieprestaties, gerommel in de politieorganisatie, klagende burgemeesters en mislukte projecten figureren dan ook veelvuldig in de geanalyseerde mediaberichten. Nu wordt de politieorganisatie voortdurend gevierendeeld door sterke vakbonden, het dubbel gezag van burgemeesters en Openbaar Ministerie, een minister die zich overal mee bemoeit, en boven alles de druk van het dagelijks aanbod aan nieuw werk. Een grootschalige reorganisatie staat in deze context garant voor jarenlang gedoe. De commissie-Ruys is een van de rimpelingen. Aanleiding voor het instellen van deze commissie zijn berichten over dure diners, feesten en imagocoaches van de voorzitter van de Centrale Ondernemingsraad (COR). De onderzoekscommissie constateert dat het ministerie veel tijdsdruk en financiële druk op de vorming van de nationale politie heeft gelegd. Financieel beheer en het toezicht daarop krijgen minder bestuurlijke en politieke prioriteit. Met het verstrekken van een persoonlijke lening van 4000 euro aan de voorzitter van de COR heeft de korpschef bovendien een afhankelijkheidsrelatie gecreëerd die onprofessioneel en ongepast is.
8. In december 2017 brengt *Nieuwsuur* ‘groot’ nieuws. Het onafhankelijk Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie (wOdc) zou onder druk van beleidsmakers conclusies in rapporten hebben aangepast. De kwestie explodeert, onder meer als gevolg van premature uitlatingen van de minister direct in de uitzending. Een nuchtere kijk op deze kwestie is na de eerste reactie van de minister niet meer mogelijk en dus volgen maar liefst drie onderzoekscommissies. De commissie-wOdc I concludeert dat de omstreden rapporten en de totstand-

koming daarvan getuigen van ‘eerlijk, zorgvuldig en betrouwbaar onderzoek’. Er is wel sprake geweest van invloed door het ministerie op het onderzoek, maar in de meeste gevallen geen ‘onbehoorlijke beïnvloeding’. Onderzoekscommissie-wodc II heeft geen hard bewijs voor effectieve oneigenlijke beïnvloeding, maar ook (niet-succesvolle) pogingen daartoe acht de commissie onwenselijk en daarom is de balans tussen nabijheid en onafhankelijkheid van het wodc-onderzoek verstoord. Onderzoekscommissie-wodc III merkt de melding van de klokkenluider aan als een ‘vermoeden van een misstand’ en concludeert dat deze in twee gevallen niet behandeld is conform de vereiste zorgvuldigheid en in vier gevallen niet overeenkomstig de geldende richtlijn.

9. Na een melding van een misstand bij het Nederlands Forensisch Instituut (NFI) in 2017 stelt de secretaris-generaal in maart 2018 een onderzoekscommissie in. Een melding in december 2018 over een misstand bij de IND leidt eveneens tot de instelling van een onderzoekscommissie. Bij het NFI zouden bij de uitvoering van de onderzoeksmethode Microanalyse Invasieve Trauma’s voorgeschreven procedures niet zijn gevolgd. Afgezien van de soms onduidelijke interne NFI-procedures concludeert de commissie dat de procedures niet zijn gevolgd en dat de organisatie dat onvoldoende borgt. Bovendien handelt een aantal medewerkers ‘niet zoals van professionals verwacht mag worden’ en is de samenwerking binnen de afdeling en tussen medewerkers en leidinggevenden ‘onvoldoende effectief en constructief’. Net als bij de wodc-klacht heeft de leiding bij de melding van de klokkenluider niet ‘doorgepakt’. De onderzoekscommissie die bij de IND aan de slag gaat, treft geen misstanden aan.
10. De reeks onderzoeken eindigt waar deze begon: bij het OM. Deze keer is het een persoonlijke relatie tussen twee leidinggevenden bij het OM die een grootschalig onderzoek uitlokt. Hoewel het onderzoek van de commissie-Fokkens (2019) zich beperkt tot de persoonlijke relatie en mogelijke bevoordeling van familieleden bij een aanbesteding door een van de betrokkenen, plaatst de onderzoekscommissie dit in een breder beeld van het OM. Pikante details zijn er voor de *Privé*-lezer genoeg te vinden. Op basis hiervan en van gesprekken met OM’ers trekt de commissie-Fokkens vergaande conclusies over de cultuur in de OM-organisatie, het leiderschap en het onderscheid tussen de rechterlijke en niet-rechterlijke medewerkers bij integriteitsschendingen. Op de door de commissie aangetroffen ‘gevoelens’ hierover is niet adequaat door de leiding gereageerd omdat de leiding het accent op het realiseren van doelstellingen en het uitvoeren van wettelijke taken legt alsmede op het implementeren van een bezuiniging. Daardoor is de aandacht voor integriteit in de organisatie verslapt.

De incidentgestuurde onderzoeken bieden een inkijkje in de kwetsbaarheden van de instituties in het justitielandschap. Het overzicht is niet uitputtend en ook geen a-selecte steekproef van incidentgestuurd onderzoek naar justitie in het algemeen, dus het is geen basis voor generalisatie. Opmerkelijk in de chronologie is wel dat de ‘grote’

commissies zich in de loop van de tijd met steeds kleinere kwesties bezighouden. Dat de WODC-kwestie, de persoonlijke relatie tussen twee om'ers en het zonnekoning-gedrag van een COR-voorzitter groots zijn gebracht, is een journalistieke verdienste, maar het blijven toch echt kwesties van een andere orde dan een uit de hand gelopen opsporingsmethode, een gerechtelijke dwaling bij een moordzaak of een brand die elf mensen het leven kost. In de chronologie is het ook opmerkelijk dat zeker de laatste vier à vijf jaren het instellen van een zware externe onderzoekscommissie voor 'interne' kwesties schering en inslag is geworden. Hoewel zuivere, zorgvuldige en onafhankelijke waarheidsvinding de corebusiness van justitie is, heeft het ministerie op dit punt kennelijk minder zelfvertrouwen of minder politiek vertrouwen.

De Scylla en Charybdis van justitie

De balans tot nog toe. Justitie is behoorlijk elektronegatief, zelfs na aftrek van de (negatieve) aandacht die inherent is aan het justitiewerk. Het incidentgestuurd onderzoek laat zien dat de kritiek op justitie uit verschillende hoeken komt. Volgens de ene commissie presteert justitie te weinig, andere onderzoekscommissies bekritisieren juist de dadendrang en prestatiementaliteit. Er zijn te weinig 'schotten' in de organisatie, maar andere commissies zien juist te veel verkokering. Er wordt te laat ingegrepen en dus ontstaan er incidenten, maar ook door te vroeg ingrijpen ontstaan incidenten. Kortom, justitie doet het eigenlijk nooit goed. De enige 'constante' in de onderzoeksrapporten is twijfel aan de zuiverheid (integriteit), onafhankelijkheid en zorgvuldigheid van justitie. Dat is immers de kritiek die als rode lijn door de verschillende onderzoeken loopt, van de IRT-enquête tot en met de commissie-Fokkens, van de grote gerechtelijke dwalingen tot en met de WODC-affaire. En deze trits van zuiverheid, onafhankelijkheid en zorgvuldigheid is het handelsmerk van justitie, dus het is niet toevallig dat de onderzoekscommissies juist hierop de vinger leggen. Waarom voldoet justitie niet (meer) aan deze terecht op justitie geprojecteerde verwachting?

Ten dele is het antwoord op deze vraag in de onderzoeksrapporten te vinden. De rapporten laten zien dat tegenwoordig ook heel andere verwachtingen op justitie worden geprojecteerd. Ten eerste moeten er politieke en beleidsmatige doelen worden gerealiseerd en prestaties worden geleverd. De Delta-methode was niet zomaar een uitspatting, maar een uitdrukking van het (beleids)doel dat ook de 'drugsbaronnen' moeten worden aangepakt en niet alleen de kleine jongens. Zowel de commissie-Hoekstra als de ovv impliceert dat justitie niet kan volstaan met het door het systeem loodsen van gevaarlijke mensen met een psychiatrische stoornis, maar voor daadwerkelijke bescherming moet zorgen. Kortom, justitie moet niet alleen de 'klassieke' rol spelen, maar ook (zware en georganiseerde) criminaliteit écht aanpakken, gezinsdrama's voorkomen en de samenleving beveiligen. Daarnaast moet justitie dat ook nog eens efficiënt doen. Zoals verschillende onderzoeken laten zien (de commissie-Ruys bijvoorbeeld, maar ook het onderzoek naar het NFI en de commissie-

Fokkens) is er grote druk op justitie om efficiënt te werken, de productiviteit te verhogen en bezuinigingen te realiseren.

Justitie moet dus het vertrouwde landschap van zuivere, zorgvuldige en onafhankelijke instituties zijn, maar tegelijkertijd politieke doelen realiseren tegen steeds lagere kosten. Dat levert spanning op. Tegenspraak, procedures, schotten in de organisatie en zorgvuldigheid kosten tijd en geld. Bovendien kan onafhankelijkheid en zuiverheid het realiseren van van bovenaf opgelegde politieke doelen of een goed imago voor de minister behoorlijk in de weg staan. In deze spanning tussen verwachtingen ontstaan incidenten, ergo elektronegativiteit.

In theoretische zin is deze spanning terug te brengen tot twee botsende logica's: een judiciële logica⁴ en een politiek-bestuurlijke logica. Waar de judiciële logica in zuivere vorm rust op regel- en beginselgericht handelen (een deontologische ethiek), vergt de politiek-bestuurlijke logica doelgericht handelen (een teleologische ethiek). De judiciële logica vraagt om onpartijdigheid, de politiek-bestuurlijke logica is juist door belangen en doelen gestuurd. De politiek-bestuurlijke logica is er bij uitstek een van het moment, de urgentie en de verandering, de judiciële logica van bestendigheid en stabiliteit. In de politiek-bestuurlijke logica is handelen altijd urgent, terwijl in de judiciële logica zorgvuldigheid boven snelheid gaat.

Politiek-bestuurlijke logica	Judiciële logica
Doelgericht – teleologisch	Regelgericht – deontologisch
Politiek gestuurd (macht) – beleid	Judicieel – onpartijdig
Trendy – vernieuwingsgericht – nú handelen	Bestendig – stabiel – zorgvuldigheid boven snelheid

De botsing tussen deze logica's manifesteert zich niet overal binnen justitie op dezelfde manier. Bij de rechtspraak en het OM ziet deze botsing er anders uit dan bij de bestuursstaf rondom de minister, bij het NFI anders dan bij de politie, en bij de IND anders dan bij de DJI. Toch worden al deze instituties door deze botsing geraakt en deze botsing maakt ze allemaal in meerdere of mindere mate elektronegatief.

Justitiële stuurmanskunst

De vraag waar de elektronegativiteit van justitie vandaan komt, is nu beantwoord. Deze ontstaat in de botsing tussen de judiciële en de politiek-bestuurlijke logica. Een logische vervolgvraag is waarom de politiek-bestuurlijke logica zo pregnant in de justitiewereld terecht is gekomen. Is het justitiewerk eerst (maatschappelijk of politiek?)

gepolitiseerd met als gevolg de intrede van de politiek-bestuurlijke logica, of hebben achtereenvolgende bewindspersonen en parlement justitie bewust geïnfecteerd met een politiek-bestuurlijke logica en is maatschappelijke en politieke politisering van het justitiewerk het gevolg? Zoals bij elke kip-eikwestie is voor beide redeneringen wat te zeggen en is ongetwijfeld ook sprake van een wederzijds versterkend effect.

Nader onderzoek naar de oorzaken van politisering is interessant, maar praktisch van weinig belang. Daarom twee praktisch relevante vervolgvragen als toegift. Ten eerste de vraag hoe de botsing tussen de logica's moeten worden gewaardeerd. Bevindt justitie zich in een gezonde of een pathologische toestand? Gezond, zeggen de 'aanhangers' van de politiek-bestuurlijke logica. Elektronegativiteit hoort bij de 'transitie' van een oud, traditioneel justitie naar een modern, efficiënt en politiek gestuurd Justitie. De oude garde van steile juristen laat zich nu eenmaal niet zonder slag of stoot passen in bestuurskundige hypes als 'opgavegericht werken'. Maar, aldus de aanhangers van de politiek-bestuurlijke logica, uiteindelijk zal ook dit laatste bastion van Max Webers rationeel-legaal gezag 'om' gaan en een ministerie worden als ieder ander. Nu zelfs kengetallen, prestatie management en efficiëntiedenken de rechtspraak zijn binnengeslopen, moet het elders in het justitielandschap zeker lukken. De aanhangers van de judiciële logica stellen daartegenover dat justitie zich in een pathologische toestand bevindt. Zij zien de elektronegativiteit als het rampzalig gevolg van de penetratie van hun vertrouwde justitie door justitievreemde waarden als efficiëntie en beleidsdoelen. Bestuurskundigen met hun hypes, bewindspersonen met hun imagopolitiek en financiën met zijn productiviteitsmodellen hebben justitie kwetsbaar gemaakt.

De politiek-bestuurlijke logica verdwijnt op korte termijn niet uit het justitielandschap. De samenleving blijft vragen om een justitie die effectief problemen oplost, wetten handhaaft en criminaliteit aanpakt. Uitsluitend hameren op de judiciële logica vervreemdt justitie van de samenleving en lokt 'substitutie-effecten' uit. Burgemeesters, maar ook inspecties en private organisaties nemen dan steeds meer taken van justitie over, simpelweg omdat justitie niet 'levert'. Omgekeerd verdwijnt ook de judiciële logica niet. Burgers verwachten een zuiver, onafhankelijk, zorgvuldig en 'procedureel rechtvaardig' justitie en een ministerie van Justitie en Veiligheid dat hiervoor zorgt. Wordt het ministerie van Justitie en Veiligheid nog verder gedegradeerd tot een 'gewoon' ministerie, dan blijft het in hoge mate elektronegatief en zal het aantal externe onderzoekscommissies en snoeiharde onderzoeksrapporten verder toenemen. In plaats van de botsing tussen beide logica's op te lossen in de synthese op een hoger niveau, kan de aandacht beter gericht worden op het terugbrengen van de elektronegativiteit naar een gezond niveau.

Hiervoor zal justitie opnieuw moeten worden uitgevonden in de context van 2020. Hoe? 'Quick fixes' met een hoog cosmetisch gehalte werken in ieder geval niet: de politie weghalen lost het probleem niet op, evenmin als het weer aanpassen van de naam van het ministerie of het opknippen van het ministerie. Wat werkt wel? Om te beginnen zouden de valse tegenstellingen tussen veiligheid en justitie, tussen zorg

en veiligheid, tussen repressie en preventie of tussen openbare orde en criminaliteitsbestrijding vervangen moeten worden door de botsing tussen politiek-bestuurlijke en judiciële logica. Er is geen tegenstelling tussen veiligheid en justitie: een justitie die het lijf en goed van burgers niet kan beschermen, verliest haar bestaansrecht. Ook tussen zorg en veiligheid is geen tegenstelling: de veiligheid van psychiatrische patiënten en hun omgeving is gediend met goede zorg, die niet denkbaar is zonder aandacht voor veiligheid. Stel dus de botsing van de geschetste logica's voorop en onderken dat deze logica's in zuivere vorm vragen om een compleet ander justitie.

	Politiek- bestuurlijke logica	Judiciële logica
Organisatiestructuur	Hiërarchisch, op integraliteit gericht, centralistisch	Schotten, horizontaal op onafhankelijkheid gestoeld, decentraal georganiseerd
Operationele processen	Coöperatief, op elkaar aangesloten zodat efficiëntie en effectiviteit ontstaan	Losgekoppeld en van buffers voorzien, zodat zorgvuldigheid ontstaat
Competenties van medewerkers	Doeloriëntatie, politiek gevoelig	Regel- en procedurele oriëntatie, gedistantieerd ten aanzien van politieke doelen en belangen
Verhouding juristen-beleidsmakers	Beleidsmakers in de lijn, juristen adviseren en staan in dienst van beleid	Juristen in de lijn, beleidsmakers adviseren en staan in dienst van de juristen
Omgang met incidenten	Vanuit communicatie- en reputatiemanagement, hiërarchisch en snel	Vanuit zorgvuldigheid en volgen van procedures, met tegenspraak en langzaam

Het erkennen van de botsende logica's is een startpunt, maar nog geen strategie om justitie minder elektronegatief te maken. Daarvoor moeten immers én de politiek-

bestuurlijke logica (op operationeel niveau, daar waar maatschappelijk resultaat wordt geboekt) én de judiciële logica (in het hele justitielandschap) worden versterkt. Drie suggesties:

1. Versterk de onafhankelijkheid: alle justitie-instituties zijn bijzonder, inclusief het ministerie van Veiligheid en Justitie, omdat er zuiverheid, onafhankelijkheid en zorgvuldigheid van wordt verwacht. Het versterken van de onafhankelijkheid van de ‘taakorganisaties’ in het justitielandschap, maar ook van het ministerie ten opzichte van andere ministeries, is een urgente strategie. Justitie-instituties zijn niet zomaar uitvoeringsorganisaties voor politiek-bestuurlijke doelen, maar voeren taken uit die om zichtbare onafhankelijkheid vragen. Dat geldt voor het vervaardigen van wetten, het geven van advies aan de kinderrechter, het beslissen over een verblijfsvergunning en een vervolgingsbeslissing bij een strafzaak. Dat meer onafhankelijkheid ook tot uiteenlopende oordelen of zelfs geschillen tussen justitieorganisaties kan leiden, is onvermijdelijk. Justitievaklui zijn in staat hiermee om te gaan en beschouwen dergelijke geschillen niet direct als reputatieverlies voor de minister maar als goed justitiewerk. Op termijn komt het versterken van onafhankelijkheid zelfs de reputatie van de minister ten goede, al zal het voor hem soms even slikken zijn.
2. Versterk de operationele vervlechting. Operationeel vervlechten houdt in dat binnen justitie en tussen justitie en ‘ketenpartners’ het handelen van de professionals beter op elkaar wordt afgestemd. Zo kunnen waterbedeecten worden voorkomen, zowel intern (bijvoorbeeld hoger ophelderingspercentage bij de politie, maar ook meer septs bij het OM) als extern (bijvoorbeeld iets meer ontneming van crimineel vermogen, terwijl de Belastingdienst of de FIOD een veel grotere slag hadden kunnen slaan). Sterker nog, met operationeel vervlechten kan de synergie in het netwerk worden opgezocht en kunnen problemen beter worden aangepakt. De taskforce Brabant-Zeeland voor ondermijnende criminaliteit is een goed voorbeeld van operationele vervlechting dat op veel terreinen navolging verdient.
3. Versterk over de hele linie het justitie-ethos, richt de organisatieroutines daarnaar in en ga daar als leiding voor staan: werken bij justitie is geen ‘normale’ baan, werken bij het ministerie van Veiligheid en Justitie is niet werken bij een ‘normaal’ ministerie en processen moeten bij justitie wezenlijk anders worden ingericht dan in andere overheidsorganisaties. Ook de operationeel vervlechten justitieprofessionals moeten onafhankelijk blijven oordelen en doordrongen zijn van justitie-ethos. Justitiewerk moet altijd zuiver, zorgvuldig en onafhankelijk zijn. Dit vergt een ethos dat voortdurend moet worden onderhouden en organisatieroutines die daarop zijn toegesneden. Onderhoud vindt plaats door deze waarden voortdurend expliciet te maken, door als (ook politieke!) leiding het goede voorbeeld te geven en ervoor te gaan staan, en door justitieprofessionals er voortdurend op aan te spreken en hiervoor ruimte te creëren. Zuiver, zorgvuldig en onafhankelijk opereren is voor de penitentiair inrichtingswerker net zo belangrijk als voor de rechter, de officier van justitie, de medewerker op een beslisafdeling van de IND, de wetgevingsjurist, de beleidsmaker, de onderzoeker en de inspecteur.

Deze strategieën werken alleen onder drie condities. Ten eerste is een krachtig tegen-offensief nodig tegen het efficiëntie- en productiedenken bij justitie dat wordt aangewakkerd door het ministerie van Financiën en de Algemene Rekenkamer. Ten tweede zal het ministerie van Justitie en Veiligheid het eigen blikveld moeten verbreden om beleidsproblemen écht op te kunnen pakken. Het blindstaren op de eigen 'taakorganisaties' dat nu nog domineert, lokt weinig productief 'controldenken' uit en staat een adequate aanpak van beleidsproblemen in de weg. Om bijvoorbeeld mensenhandel aan te pakken, zijn politie en Openbaar Ministerie slechts een schakeltje in de keten, net als de Belastingdienst, de FIOD, gemeenten en de inspectie szw. Een paar grote mensenhandelzaken zijn aardig voor de bühne, maar het echte werk vindt in het vooronder van deze netwerken plaats. Voor fraude, drugshandel, cybercrime, maar ook voor gezinsdrama's, terrorisme en migratie geldt precies hetzelfde. Ten slotte zullen alle meer onafhankelijk te positioneren instituties in het justitielandschap zich moeten realiseren dat onafhankelijkheid met verantwoording gepaard gaat. *Noblesse oblige!*

Zo kan justitie minder elektronegatief worden. Dat heeft Nederland dringend nodig, want een rechtsstaat staat of valt met een goed functionerend justitie!

Ten geleide

- 1 Maarten van Rossem, 'Geschiedenis? Je leert er helemaal niets van', *Maarten!* (8) 2015 afl. 6, www.maartenonline.nl/geschiedenis-je-leert-er-helemaal-niets-van/
- 2 www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/organisatie/geschiedenis; www.werkvoornederland.nl/organisaties/ministerie-van-justitie-en-veiligheid

De elektronegativiteit van justitie

- 1 Voor verwijzingen naar de vertrouwenscijfers en de internationale ranglijsten verwijs ik naar hoofdstuk 9 van S. Zouridis, *De institutionele crisis van de rechtsstaat. Over de binnenkant van rechtsstatelijk bestuur* (Den Haag 2019).
- 2 Op de website van de Tweede Kamer staan Kamervragen geordend naar onderwerp. In de analyse zijn de volgende onderwerpen aan justitie gekoppeld: Migratie en Integratie, Openbare Orde en Veiligheid en Recht.
- 3 Met Nexis Academic zijn alle berichten met het ministerie van Justitie en de verschillende onderdelen van het ministerie (zoals Openbaar Ministerie en IND) alsmede de rechtspraak geselecteerd. Deze berichten zijn ontdaan van stopwoorden, waarna aan de hand van 'topic modelling' (een standaardanalyse waarbij semantisch samenhangende woorden in de berichten worden geanalyseerd om tot 'topics'/veelvoorkomende onderwerpen te komen) de grotere onderwerpen zijn gedestilleerd. Ook is op de berichten een sentimentanalyse uitgevoerd, een standaardanalyse waarmee de tenor van grote hoeveelheden data kan worden vastgesteld.
- 4 Judicieel verwijst hier (in navolging van veel internationale literatuur) niet primair naar de rechterlijke macht als instituut maar naar een specifieke werkwijze ('procedural justice'), organisatie (adver-

sair ingericht) en waardeset (waaronder onafhankelijke en onpartijdige beoordeling, legaliteit, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid).

De minister van Justitie, hoofd van het Openbaar Ministerie, 1900-1940

- 1 Deze voorbeelden zijn in breder verband eerder en uitvoeriger gepubliceerd in: M.E. Verburg, *De minister de baas. Minister van Justitie en Openbaar Ministerie* (Den Haag 2004).
- 2 Voor de duidelijkheid: een procureur-generaal bij een gerechtshof die vóór de inwerkingtreding van de herziene Wet ro al procureur-generaal bij een provinciaal gerechtshof was geweest en die bij een van de nieuwe vijf hoven gehandhaafd werd, behield zijn benoeming voor het leven.
- 3 J.T. Buijs, *De Grondwet. Toelichting en kritiek van de wijzigingen in 1887 ingevoerd*, derde deel (Arnhem 1888) p. 322.
- 4 Wet van 18 april 1827, *Stb.* 20. Artikel 5 luidde: 'De ambtenaren bij het openbaar ministerie zijn verplicht de bevelen na te komen, welke hun in hunne ambtsbetrekking door de daartoe bevoegde magt, van wege den Koning, zullen worden gegeven.'
- 5 Zie bijv. R. Pieterman, *De plaats van de rechter in Nederland 1813-1920. Politiek-juridische ideeënstrijd over de scheiding van machten in de staat* (Arnhem 1990) p. 201-205.
- 6 Eind 1900 werd deze bank in staat van faillissement gesteld. Als een van de belangrijkste oorzaken werd beschouwd het lichtvaardig verstrekken van krediet.
- 7 Kamerstukken II 1904/05, 2 IV, nr. 14, p. 9-10.
- 8 Ibidem nr. 15, p. 8-9.
- 9 Handelingen II 1904/05, 20 december 1904, p. 881.
- 10 Ibidem, p. 882.
- 11 Enige veldwachters lichtten lastige jongens van hun bed en rosten hen in het souterrain van het gemeentehuis hardhandig, tot bloedens toe, af.