

Rapport van de  
Onderzoekscommissie  
Openbaar Ministerie

Den Haag, April 2019

## Voorwoord

Het College van Procureurs-Generaal heeft begin juni 2018 besloten een commissie in te stellen om onderzoek te doen naar aanleiding van berichten in NRC Handelsblad van 16 en 23 mei 2018 over een relatie tussen de hoofdofficier van justitie van het parket Rotterdam (verder: Betrokkene 1) en de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket (FP) (verder: Betrokkene 2). Betrokkene 1 was tot 1 mei 2014 procureur-generaal. De suggestie die in de perspublicaties wordt gedaan, is dat de benoeming tot hoofdofficier van het parket Rotterdam van Betrokkene 1 te maken had met zijn relatie met de hoofdofficier van het Functioneel Parket, Betrokkene 2 en dat vanuit de departementsleiding op de overplaatsing zou zijn aangedrongen. Naar aanleiding van een publicatie in NRC Handelsblad van 7 juni 2018 over de levering van "recruitment software" aan het Openbaar Ministerie door een bedrijf van familieleden van de toenmalig procureur-generaal, Betrokkene 1, heeft het College op 8 juni 2018 besloten de onderzoeksopdracht aan de Commissie uit te breiden met een onderzoek naar de gang van zaken rond de gunning en verlenging van de opdracht aan dit bedrijf.

Ook na de instelling van de Commissie bleef het onrustig rond het OM. Een onderzoek naar het parket Zeeland-West Brabant leidde tot het vertrek van het parketbestuur en in diverse andere publicaties werd kritisch geschreven over de bestuurscultuur in het OM en over het voor medewerkers onveilige klimaat dat binnen bepaalde onderdelen van de organisatie zou bestaan. De opdracht en daarmee ook het onderzoek van de Commissie heeft zich niet uitgestrekt tot de in deze publicaties verwoorde zorgen. Wel is de Commissie daarop in diverse gesprekken en meldingen gewezen en heeft de Commissie zonder naar deze mededelingen en meldingen een afzonderlijk onderzoek in te stellen, de inhoud daarvan betrokken bij het opstellen van haar aanbevelingen.

Het onderzoek heeft aanmerkelijk meer tijd gevegd dan het College en de Commissie hadden verwacht. Dat is in de eerste plaats een gevolg van het feit dat het grootste deel van het onderzoek in de vorm van gesprekken met personen die mogelijk over relevante informatie beschikten moest plaatsvinden en slechts in beperkte mate met behulp van onderzoek van documenten. Het voeren van gesprekken ondervond in de zomermaanden vertraging vanwege de vakanties. Daardoor kwam er pas eind augustus vaart in het voeren van de gesprekken, waarbij moet worden opgemerkt dat voorbereiding, gesprek en verslaglegging grenzen stellen aan het aantal gesprekken dat per week kan worden gevoerd. Ook toen bleek het geregeld moeilijk om op korte termijn tot afspraken met mensen te komen.

In de tweede plaats heeft het onderzoek naar de levering van de recruitment software grote vertraging ondervonden omdat ondanks intensieve pogingen vanuit het Parket-Generaal pas in de tweede helft van september in het archief een groot aantal stukken daarover werd gevonden. Het onderzoek aan de hand van en naar aanleiding van die stukken kon pas daarna beginnen.

Daardoor was het pas in november en december mogelijk de voorlopige uitkomsten van het onderzoek aan de Betrokkenen voor te leggen om hen de gelegenheid te geven daarop te reageren. Naar aanleiding van hun reacties heeft de Commissie in januari en februari nog nader onderzoek verricht, waarna in de derde week van maart het conceptrapport kon worden afgerond.

De Commissie wil graag allen die aan het onderzoek hebben meegewerkt, in het bijzonder al die mensen die tegenover de Commissie uitgebreid en soms zeer openhartig hebben verklaard, daarvoor bedanken.

Namens de Onderzoekscommissie Openbaar Ministerie,

J.W. Fokkens

Voorzitter

## Inhoudsopgave

Voorwoord .....	2
Inhoudsopgave .....	4
Samenvatting.....	7
1. Inleiding .....	13
1.1. Aanleiding voor het onderzoek, instelling en samenstelling Commissie .....	13
1.2. Onderzoekopdracht .....	14
1.3. De onderzoeksvragen nader beschouwd .....	15
1.4. De duur van het onderzoek.....	17
1.5. Uitwerking van de onderzoeksvragen .....	18
1.6. Onderzoek buiten de onderzoeksvragen .....	21
1.7. Het onderzoek .....	21
1.7.1. Inleiding .....	21
1.7.2. Het onderzoek .....	22
1.7.3. Hoar en wederhoar in de loop van het onderzoek .....	23
1.7.4. Het wederhoar en het conceptrapport.....	26
1.7.5. Leeswijzer .....	29
2. De context voor de beoordeling van de problematiek die in de onderzoeksvragen aan de orde komt .....	31
2.1. Het Openbaar Ministerie als instituut.....	31
2.2. Het OM als organisatie .....	32
2.3. Het OM in verandering.....	34
2.4. Het OM als sociale gemeenschap.....	34
2.5. De positie van Betrokkene 1, Betrokkene 2 en [Z].....	36
2.6. Het College van Procureurs-Generaal .....	36
2.7. De Groepsraad.....	37
3. Integriteit, integriteitsbeleid en integriteitsregelingen.....	38
3.1. Integriteit en integriteitsbeleid in historisch perspectief.....	38
3.2. De gedragscodes van het OM.....	39
3.3. Een oriëntatie op de richtlijnen voor de rijksoverheid .....	41
3.4. Het bereik van het besproken integriteitsbeleid en gedragsnormen .....	42
3.5. Nadere invulling gedragsnormen .....	44
3.6. BIOM.....	45
4. Relatie Betrokkene 1 en Betrokkene 2 (vraag a).....	46
4.1. Aanwijzingen voor bestaan relatie .....	46
4.2. Thailandreis .....	51

4.3. Benoeming Betrokkene 2 tot hoofdofficier van het Functioneel Parket in 2011 .....	53
4.4. Reacties Betrokkene 1 en Betrokkene 2 op vragen over relatie .....	54
4.5 Beantwoording van vraag a.....	57
4.5.1. De Stamagconferentie in 2011 .....	57
4.5.2. De periode 2011 tot de benoeming van Betrokkene 1 tot HOvJ in Rotterdam in 2014 .....	60
4.5.3. De periode na de benoeming van Betrokkene 1 tot HOvJ in Rotterdam.....	62
5. De benoeming van Betrokkene 1 tot hoofdofficier in Rotterdam voorjaar 2014; de “carrousel” (vraag b).....	63
5.1. Het weekend van 22-23 maart 2014.....	63
5.2. Reconstructie.....	63
5.2.1. De “carrousel” .....	63
5.2.2. [Voorzitter] .....	64
5.2.3. Betrokkene 1 en Betrokkene 2 .....	65
5.2.4. Reactie [Voorzitter] op verklaringen Betrokkenen 1 en 2.....	66
5.2.5. Reactie hoofd voorlichting op verklaring Betrokkene 1.....	67
5.2.6. [PG1] .....	67
5.2.7. [SG] .....	68
5.2.8. [DG].....	68
5.2.9. De minister .....	69
5.2.10. [HOvJ1] .....	70
5.2.11. [Huidige voorzitter] .....	70
5.2.12. Na het weekend van 22-23 maart 2014.....	71
5.3. De beantwoording van vraag b .....	71
6. Hoe ging het college met de relatie en de meldingen daarvan om? (vraag c) .....	74
6.1. Toedracht .....	74
6.2. Beantwoording vraag c.....	77
7. Aanbesteding recruitment software (vraag d).....	81
7.1. Inleiding.....	81
7.2. Het onderzoek .....	82
7.3. De aanbestedingsprocedure volgens behandelend ambtenaar .....	82
7.4. De aanbestedingsprocedure blijktens de stukken.....	83
7.5. [Bedrijf] blijkt van zwager Betrokkene 1 .....	86
7.6. Een nieuw contract.....	87
7.7. Beantwoording vraag d .....	88
8. De relatie in 2005 tussen Betrokkene 1 en een aan hem ondergeschikte officier (vraag e) .....	93
8.1. Was er een relatie en, zo ja, was die gemeld? .....	93

8.2. Beantwoording vraag e .....	94
9. Conclusie over onderzoeksresultaten .....	96
9.1. Inleiding .....	96
9.2. De relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2.....	96
9.3. De benoeming van Betrokkene 1 tot hoofdofficier van justitie te Rotterdam .....	98
9.4. Hoe gingen [Voorzitter] en het College met de signalen over een mogelijke relatie om? .....	99
9.5. Aanbesteding van software van bedrijf van de zwager van Betrokkene 1 .....	101
9.6. Relatie tussen Betrokkene 1 en een aan hem ondergeschikte officier van justitie in 2005 ....	103
10. Algemene bevindingen en aanbevelingen .....	104
10.1. Inleiding .....	104
10.2. Gevoelens van onvrede .....	105
10.3. Onvoldoende antwoord op gevoelens van onvrede .....	107
10.4. BIOM.....	109
10.5. Benoemingenbeleid .....	111
10.6. De reactie van het huidige College van Procureurs-Generaal .....	112
10.7. Initiatieven, maatregelen en aanbevelingen.....	113
10.8. Conclusie .....	116
Bijlage 1: Instellingsbesluit .....	117
Bijlage 2: Gewijzigd instellingsbesluit.....	120
Bijlage 3: Onderzoeksprotocol Onderzoekscommissie Fokkens .....	121
Bijlage 4: Brief van het College van Procureurs-Generaal d.d. 7 februari 2019 over lopende maatregelen en initiatieven OM .....	123

## Samenvatting

### *De opdracht*

De Commissie is begin juni 2018 ingesteld door het College van Procureurs-Generaal met als opdracht: onderzoek naar de vraag of er in de periode vanaf 2010 tot mei 2014 aanwijzingen waren voor het bestaan van een relatie tussen de huidige hoofdofficier van justitie van het Parket Rotterdam, destijds procureur-generaal (Betrokkene 1), en de (plaatsvervangend) hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket (Betrokkene 2). De Commissie had tevens de opdracht onderzoek te verrichten naar de vraag hoe de gunning en verlenging van de opdracht tot de levering van “recruitment software” aan het Openbaar Ministerie door een bedrijf van familieleden van Betrokkene 1 [Bedrijf] tot stand is gekomen. Eerstgenoemde onderzoeksopdracht betrof mede de vraag hoe de besluitvorming is verlopen bij de benoeming in 2014 van Betrokkene 1 tot hoofdofficier te Rotterdam en de vraag hoe het College met meldingen over een relatie tussen Betrokkenen 1 en 2 is omgegaan. De Commissie heeft naar aanleiding van perspublicaties tevens onderzoek gedaan in verband met een mogelijk eerdere relatie tussen Betrokkene 1 en een toen aan hem ondergeschikte officier van justitie (Z).

De bevindingen van het onderzoek en de beantwoording van de onderzoeksvragen staan in de hoofdstukken 4 t/m 8, met in hoofdstuk 9 de conclusies van de Commissie over de onderzoeksresultaten. Zij worden voorafgegaan door een inleidend hoofdstuk over (het verloop van) het onderzoek, een hoofdstuk over het OM als instituut en organisatie en een hoofdstuk over integriteit(sbeleid en- reguleringen). Het rapport wordt afgesloten met een hoofdstuk over enkele algemene bevindingen en aanbevelingen aan het College.

### *1. Inleiding*

In de inleiding worden de onderzoeksvragen uitgewerkt en kort besproken. Verder komen in dat hoofdstuk de lange duur van het onderzoek en de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd aan de orde. In totaal heeft de Commissie meer dan honderd gesprekken gevoerd, waarvan vijftientig met personen die zich zelf bij de commissie gemeld hadden. Ook wordt aandacht besteed aan de problemen gedurende het onderzoek in verband met hoor en wederhoor.

### *2. Context*

Dit hoofdstuk beschrijft in het kort de context van de problematiek die in de onderzoeksvragen aan de orde is. Het schetst de positie van het OM dat als taak heeft de strafrechtelijke handhaving van de

rechtsorde, die meebrengt dat zowel de organisatie als de leden en medewerkers aan hoge standaarden van integriteit moeten voldoen. Tot de context behoren ook de bezuinigingen uit begin 2013 die het OM als organisatie fors onder druk hebben gezet in combinatie met de herziening van de gerechtelijke kaart die tot gevolg had dat de 19 arrondissementsparketten werden teruggebracht tot 10, met alle gevolgen van dien voor standplaatsen, beschikbare functies en loopbaanperspectieven.

### *3. Integriteit*

Hoofdstuk 3 beschrijft het beleid en de normen op het gebied van integriteit die voor het waarden van de vastgestelde gebeurtenissen en het opstellen van de aanbevelingen van belang waren. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de gedragscodes voor het OM en de richtlijnen voor de rijksoverheid zoals die in de loop van de tijd zijn ontwikkeld. De richtlijnen voor de rijksoverheid zijn niet zonder meer van toepassing op de rechterlijke ambtenaren van het OM, maar wel op de medewerkers van de organisatie. Toch zijn er voldoende redenen om ook de rechterlijk ambtenaren aan die richtlijnen te houden.

### *4. De relatie*

In antwoord op de eerste onderzoeksvraag heeft de Commissie vastgesteld dat er sterke aanwijzingen zijn dat Betrokkene 1 en Betrokkene 2 reeds ten tijde van de zgn. Stamag-conferentie in mei 2011 een affectieve relatie hadden. De verklaringen van getuigen dat zij tijdens die conferentie een door een ander voor hen geboekte hotelkamer buiten het conferentieoord zouden hebben gedeeld, acht de Commissie betrouwbaar en de betwisting daarvan door Betrokkenen heeft de Commissie niet kunnen overtuigen.

De Commissie heeft uit een groot aantal andere getuigenverklaringen afgeleid dat er diverse aanwijzingen zijn dat het voorval in mei 2011 geen eenmalig voorval is geweest en dat deze relatie daarna – mogelijk wisselend qua intensiteit – gedurende de onderzoeksperiode heeft voortgeduurd. Pas in april 2016 heeft Betrokkene 1 aan de toenmalige voorzitter van het College verteld dat er sinds het najaar van 2015 sprake was van een partnerrelatie. Hoewel deze voorzitter vanaf 2013 tot het vertrek van Betrokkene 1 uit het College van Procureurs-Generaal eind maart 2014 meermalen uitdrukkelijk aan Betrokkenen heeft gevraagd wat er waar was van de geruchten dat zij een relatie hadden, hebben zij de relatie steeds ontkend.



De aanwijzingen voor een relatie in mei 2011 leiden tot de vraag of een dergelijke relatie een rol heeft gespeeld bij de benoeming van Betrokkene 2 tot hoofdofficier van het Functioneel Parket. In het onderzoek is daarvoor geen aanwijzing gevonden. Gebleken is dat allen die bij die benoeming betrokken zijn geweest haar als de aangewezen kandidaat beschouwden. Wel betekenen de aanwijzingen voor een relatie in mei 2011 dat er twijfel bestaat of de procedure bij de voordracht van Betrokkene 2 – door de bemoeienis van Betrokkene 1 hiermee – is doorlopen in overeenstemming met normen van integriteit.

Ervan uitgaande dat zij toen al meer dan een jaar een affectieve relatie hadden, die blijkbaar merkbaar was voor anderen, hadden Betrokkenen 1 en 2 naar het oordeel van de Commissie ervan af moeten zien beiden deel te nemen aan de zgn. IAP-conferentie in Thailand eind 2012. Ook de poging van Betrokkene 2 om voor de laatste twee dagen een ander hotel voor hen beiden te boeken acht de Commissie in die omstandigheden niet passend.

#### *5. De carrousel*

In het weekend van 22 en 23 maart 2014 heeft de toenmalige voorzitter van het College van Procureurs-Generaal (verder [Voorzitter]) besloten tot een “carrousel”, waarbij Betrokkene 1 zou aftreden als PG en hoofdofficier zou worden in Rotterdam, de hoofdofficier aldaar hoofdofficier zou worden van het Landelijk Parket en de hoofdofficier van dat parket zou toetreden tot het College als PG. De Commissie komt tot de conclusie dat deze carrousel geen geplande actie was die voortvloeide uit een normale loopbaanontwikkeling, zoals door de voorzitter en Betrokkene 1 destijds naar buiten is gepresenteerd. De carrousel lijkt het directe gevolg te zijn van het feit dat het hoofd van het Bureau Integriteit OM ( verder: [Hoofd BIOM]) haar zorgen over het uitblijven van actie van [Voorzitter] op de vele verhalen over een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2 heeft besproken met de secretaris-generaal van het departement. Dit leidde tot een onderhoud tussen de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving en [Voorzitter] dat uitliep op de conclusie dat Betrokkene 1 vanwege de voortdurende geruchten over deze relatie uit het College moest vertrekken. Een rol daarbij speelde de belangstelling van de NRC voor de verhalen over een relatie tussen Betrokkenen en de vrees dat de NRC daarover zou gaan publiceren.

De lezing van Betrokkene 1 dat zijn vertrek uit het College en zijn benoeming tot hoofdofficier op zijn verzoek tot stand zou zijn gekomen, nadat hij op 21 maart 2014 te kennen zou hebben gegeven dat hij het College wilde verlaten vanwege zijn gevoelens voor Betrokkene 2, acht de Commissie niet

aannemelijk.

### *6. Het optreden van het College*

De verhalen die rondzongen over een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2 bereikten ook leden van het College van Procureurs-Generaal. Ook vroeg [Hoofd BIOM] daarvoor aandacht bij het College en kwamen er vragen over vanuit de MR en de leiding van het ministerie. [Voorzitter] heeft naar hij verklaard heeft, beide Betrokkenen herhaaldelijk gevraagd of die verhalen op waarheid berustten en beide Betrokkenen hebben steeds ontkend dat er sprake was van een relatie. Dit en het ontbreken van concrete aanwijzingen voor het bestaan van een relatie maakte, zo hebben [Voorzitter] en [PG1] verklaard, het lastig om maatregelen te nemen.

Dat standpunt acht de Commissie niet overtuigend. Het binnen en buiten het OM breed bestaande beeld dat er wel een relatie tussen Betrokkenen was en dat daartegen door College en [Voorzitter] niet werd opgetreden, was schadelijk voor het gezag van en het vertrouwen in het College en [Voorzitter] en vroeg om actie, die geheel uitbleef. Dat maatregelen wel degelijk mogelijk waren blijkt uit de omstandigheid dat, toen er publicatie in de NRC dreigde over het bestaan van een relatie tussen Betrokkenen, wel maatregelen konden worden genomen om te voorkomen dat in perspublicaties de integriteit van de leiding van het OM ter discussie zou komen te staan.

Na de carrousel was de directe aanleiding voor het nemen van maatregelen verdwenen. Er bestond geen hiërarchie meer tussen Betrokkenen en de relatie werd nog steeds ontkend. Dat werd anders op het moment dat Betrokkene 1 aan [Voorzitter] in april 2016 vertelde dat er tussen hem en Betrokkene 2 sinds het eind van de zomer 2015 een partnerrelatie bestond. [Voorzitter] heeft dit nieuwe gegeven niet aan de Collegevergadering voorgelegd, noch de Groepsraad hierover geïnformeerd, terwijl er alle aanleiding was in deze gremia de vraag te bespreken of en in hoeverre een dergelijke relatie aanvaardbaar is. Pas in het najaar van 2017 is de relatie op initiatief van [Huidige voorzitter] binnen het College uitgebreid besproken met toen als conclusie dat er onvoldoende reden was om in te grijpen.

### *7. Levering van software door bedrijf van zwager*

De vierde onderzoeksvraag betreft de totstandkoming van een contract voor de levering van software tussen het OM en het bedrijf van de zwager van Betrokkene 1 en de verlenging van dat contract. Het door de Commissie ingestelde onderzoek laat geen andere conclusie toe dan dat de aanbesteding en de verlenging van het contract niet volgens de regels zijn verlopen. Op papier was er een aanbestedingsprocedure met drie partijen, maar uit het onderzoek is gebleken dat na de

beginfase de aanbestedingsprocedure alleen met het bedrijf van de zwager van Betrokkene 1, [Bedrijf], is voortgezet.

Dat [Bedrijf] in de aanbestedingsprocedure een bevoorrechte positie kreeg, was – volgens de met de aanbesteding belaste medewerker – omdat hij na de eerste fase van de aanbestedingsprocedure van een leidinggevende te horen kreeg dat het de wens van Betrokkene 1 was dat [Bedrijf] als eerste uit de aanbestedingsprocedure zou komen. De Commissie acht deze verklaring geloofwaardig ondanks het feit dat deze leidinggevende ontkent dat hij een dergelijke opdracht zou hebben gegeven of van Betrokkene 1 zou hebben ontvangen. Deze leidinggevende erkent wel dat hij zal hebben laten blijken dat Betrokkene 1 enthousiast was over het product dat [Bedrijf] kon leveren. Hoewel Betrokkene 1 betwist dat hij zich op enige wijze met de aanbesteding heeft bemoeid, acht de Commissie het aannemelijk dat Betrokkene 1 met zijn zwager heeft gesproken over de aanbesteding van recruitment software en dat hij in contact is getreden met een directeur DVOM/P over een mogelijke inzet van [Bedrijf] binnen het OM met als resultaat haar uitnodiging aan [Bedrijf] voor het geven van een demonstratie. Daaruit trekt de Commissie de conclusie dat Betrokkene 1 een bijdrage heeft geleverd aan de aanschaf van het door [Bedrijf] aangeboden recruitment software systeem, terwijl hij zich van iedere bemoeienis daarmee had moeten onthouden

Over de verlenging van het contract kon worden vastgesteld dat deze onrechtmatig is verlopen omdat ten onrechte geen aanbesteding heeft plaats gevonden omdat daarvoor geen tijd meer was. Deze onrechtmatigheid is destijds geconstateerd en gelet op het beperkte karakter daarvan en het grote belang voor het OM om het contract te verlengen door de daarvoor verantwoordelijke afdeling geaccepteerd. Van betrokkenheid van Betrokkene 1 bij die verlenging is niet gebleken.

#### *8. Een eerdere relatie in 2005*

Ten aanzien van de vijfde onderzoeksvraag, de relatie van Betrokkene 1 in 2005 met een aan hem ondergeschikte officier in het parket Utrecht, een periode waarin hij plaatsvervangend en waarnemend HOVJ van dat parket was, wordt het gedurende korte tijd bestaan hebben van een relatie niet bestreden. Hoewel Betrokkene 1 stelt dat hij die relatie heeft gemeld aan de toenmalige hoofdofficier van dat parket, heeft de Commissie daarvan geen bevestiging kunnen vinden. Naar aanleiding van de relatie waren er geruchten, die in mei 2018 ook tot publicaties in de NRC hebben geleid, dat de desbetreffende officier in haar loopbaan oneigenlijk zou hebben geprofiteerd van deze relatie door de mogelijkheid te krijgen twee opleidingen te volgen. De Commissie heeft dit onderzocht en is tot de conclusie gekomen dat een verband tussen die relatie en deze opleidingen niet aannemelijk is.

### *9. Conclusie onderzoeksresultaten*

In dit hoofdstuk worden de conclusies, zoals hierboven kort samengevat, besproken.

### *10. Algemene bevindingen en aanbevelingen*

Zowel uit de bij het meldpunt ontvangen meldingen als uit de interviews komt naar voren dat binnen alle geledingen van de organisatie behoefte bestaat aan conclusies en aanbevelingen van de Commissie met een breder bereik dan de onderzoeksvragen. Gezien haar beperkte opdracht en haar samenstelling past de Commissie hierbij terughoudendheid. De gesprekken die de Commissie heeft gevoerd boden echter voldoende aanknopingspunten voor enkele meer algemene bevindingen en op grond daarvan te geven aanbevelingen. Daarvoor wordt verwezen naar hoofdstuk 10, omdat zij zich niet lenen voor een korte samenvatting.

# 1. Inleiding

## 1.1. Aanleiding voor het onderzoek, instelling en samenstelling Commissie

De aanleiding voor het onderzoek van de Commissie is een aantal publicaties in NRC Handelsblad, de eerste van 16 mei en 23 mei 2018, over spanningen in de top van het Openbaar Ministerie in verband met de relatie tussen de hoofdofficier van justitie van het parket Rotterdam (verder: Betrokkene 1) en de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket (FP) (verder: Betrokkene 2). Betrokkene 1 was tot 2014 procureur-generaal. De suggestie die in de perspublicaties wordt gedaan, is dat de benoeming van Betrokkene 1 tot hoofdofficier van het parket Rotterdam te maken had met een relatie van hem met de hoofdofficier van het Functioneel Parket, Betrokkene 2. Voorts wordt in het artikel van 16 mei 2018 gesuggereerd dat vanuit de leiding van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op de overplaatsing zou zijn aangedrongen. Het artikel van 23 mei betreft onrust over de deelname van Betrokkenen 1 en 2 aan een congres in het buitenland van de International Association of Prosecutors (IAP) in 2012 terwijl zij een geheime relatie hadden.

Het College van Procureurs-Generaal (verder: het College) heeft, zo staat in de onderzoeksopdracht, de week na het verschijnen van het eerste NRC-artikel op 16 mei 2018 gebruikt om meer te weten te komen over de inhoud en de achtergronden van de publicaties, die waren gebaseerd op anonieme bronnen. Daaruit bleek onder meer dat er verschillende lezingen bestaan over die benoeming. Daarom heeft het College op 1 juni 2018 besloten een onafhankelijke Commissie in te stellen, die een feitenonderzoek zou doen dat betrekking heeft op de aanloop naar, de voorbereiding van en de besluitvorming rond de benoeming van Betrokkene 1 tot hoofdofficier van justitie van het parket Rotterdam, mede in het licht van de in de NRC verwoorde onrust rondom zijn relatie met Betrokkene 2.

Naar aanleiding van een publicatie in NRC Handelsblad van 7 juni 2018 over de levering van "recruitment software" aan het Openbaar Ministerie door een bedrijf van familieleden van de toenmalig procureur-generaal, Betrokkene 1 (verder [Bedrijf]), heeft het College op 8 juni 2018 besloten de onderzoeksopdracht aan de Commissie uit te breiden met een onderzoek naar de gang van zaken rond de gunning en verlenging van de opdracht aan [Bedrijf] tot levering van software aan het Openbaar Ministerie.

Het onderzoek is uitgevoerd door een Commissie bestaande uit:

- mr. J. W. Fokkens, voormalig procureur-generaal bij de Hoge Raad (voorzitter)

- prof. mr. C.P.M. Cleiren, hoogleraar straf- en strafprocesrecht te Leiden
- mr. F.J.W.M. van Dooren, oud substituut Nationale ombudsman en oud waarnemend Nationale ombudsman

Als secretaris van de Commissie trad tot 15 februari 2019 op mr. N. Kirkels-Vrijman, vanaf die datum is het secretariaat van de Commissie vervuld door dr. L.M. Raijmakers.

Het instellingsbesluit en de wijziging van dat besluit in verband met wisseling secretariaat zijn als Bijlage 1 en 2 bij dit rapport gevoegd.

## **1.2. Onderzoeksopdracht**

Ingevolge het Instellingsbesluit zouden in het onderzoek in ieder geval de volgende vragen moeten worden beantwoord:

- a. Waren er in de periode vanaf 2010 tot aan mei 2014 relevante feiten, omstandigheden en aanwijzingen die duiden op het bestaan van een relatie tussen de procureur-generaal (Betrokkene 1) en de (plaatsvervangend) hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket (Betrokkene 2)?
- b. Welke feiten, omstandigheden en overwegingen speelden bij de benoeming van de hoofdofficier van justitie van het parket Rotterdam een rol en hoe is die besluitvorming verlopen?
- c. Hoe is het College omgegaan met meldingen ter zake van een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2 tot aan de melding van het bestaan van een relatie door Betrokkenen zelf aan de voorzitter van het College in 2016?
- d. Hoe is de gunning en verlenging van de opdracht aan [Bedrijf] tot levering van software aan het Openbaar Ministerie tot stand gekomen.

De Commissie heeft in de loop van haar werkzaamheden het onderzoek uitgebreid, waartoe haar de ruimte was geboden in het Instellingsbesluit, en heeft daarvan kennis gegeven aan het College.

Allereerst heeft de Commissie de periode van onderzoek naar de relatie uitgebreid tot in 2016, het tijdstip waarop Betrokkene 1 aan de voorzitter van het College, [Voorzitter], heeft verteld dat er sinds enige tijd sprake was van een partnerrelatie tussen hem en Betrokkene 2.

Naar aanleiding van nieuwe publicaties in NRC Handelsblad en enkele meldingen vanuit de organisatie aan de Commissie heeft de Commissie voorts een onderzoeksvraag toegevoegd, luidende:

e. Is er sprake geweest van een eerdere relatie tussen Betrokkene 1 en een aan hem toen ondergeschikte officier van justitie, thans hoofd van het parket Oost-Brabant [Z], waarvan geen melding is gemaakt bij zijn leidinggevende? En, zo ja, zijn er aanwijzingen dat hierbij sprake is geweest van (schijn van) onterechte bevoordeling van [Z]?

### **1.3. De onderzoeksvragen nader beschouwd**

De eerste onderzoeksvraag, of er aanwijzingen waren voor het bestaan van een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2 voordat er tussen hen de partnerrelatie ontstond waarover zij in 2016 de voorzitter van het College informeerden, raakt aan hun privéleven en betreft daardoor een gevoelige kwestie, die vraagt om een omzichtige en zorgvuldige behandeling. De Commissie is zich daarvan vanaf het eerste moment bewust geweest. Dat geldt ook voor de laatste onderzoeksvraag over een relatie tussen Betrokkene 1 en een aan hem ondergeschikte officier van justitie.

Dat er relaties ontstaan in werksituaties is een bekend gegeven en op zich is dat geen probleem als daarover openheid wordt betracht als daarvoor, bijvoorbeeld gelet op de functionele verhouding tussen de partners, aanleiding is. In ieder geval is bespreking met de leidinggevende aangewezen zodra de mogelijkheid dat een relatie in werkverband problematisch kan zijn, zich voordoet. Daarbij moet worden opgemerkt dat de opvattingen daarover de laatste jaren in het kader van integriteitsbeleid bij de overheid, strenger zijn dan een aantal jaren geleden het geval was<sup>1</sup>.

Het antwoord op de vraag hoe ernstig het niet betrachten van openheid over een relatie moet worden beoordeeld, is afhankelijk van de concrete omstandigheden, zoals of er sprake is geweest van ongewenste gevolgen in besluitvorming, bevoordeling of het anderszins schaden van de onderlinge collegiale verhoudingen.

Dat laatste kan in het bijzonder het geval zijn als het gaat om een relatie met een topfunctionaris of tussen twee topfunctionarissen in een organisatie. In die omstandigheden is een relatie niet louter een privékwestie, omdat een dergelijke relatie gevolgen kan hebben voor de integriteit en het functioneren van de leiding van de organisatie. Dat aspect is bij de eerste onderzoeksvraag hier temeer aanwezig omdat het niet alleen gaat om twee topfunctionarissen van de organisatie, het OM, maar ook nog om twee topfunctionarissen die onderling in een hiërarchische verhouding stonden, te weten een procureur-generaal ten opzichte van een hoofdofficier van justitie.

---

<sup>1</sup> Zie daarvoor hoofdstuk 3.

Vanuit die optiek gezien was er voor het College kennelijk voldoende reden om naar aanleiding van de berichten in de NRC en daarnaast de vele verhalen over een relatie tussen Betrokkenen die al jaren de ronde hadden gedaan, binnen het OM en daarbuiten, een onderzoek te laten doen naar de vraag of er aanwijzingen waren voor het bestaan van een relatie tussen Betrokkenen.

Betrokkenen hebben gedurende de periode waarop het onderzoek betrekking heeft en meer recent ten opzichte van de Commissie het bestaan van een relatie vóór het najaar van 2015 steeds ontkend. Het standpunt van Betrokkene 1 dat vanwege het privé karakter van relaties alleen Betrokkenen 1 en 2 daarover zelf kunnen verklaren en dat daarnaar geen onderzoek mag worden gedaan wordt door de Commissie niet gedeeld. De Commissie heeft de eerste onderzoeksvraag aldus opgevat dat het onderzoek naar het bestaan van een relatie niet is gericht op het achterhalen van de werkelijke inhoud van de relatie, dat is privé. Het onderzoek heeft betrekking op de vraag of er sprake was van een onderlinge verstandhouding die gemeld had behoren te worden, omdat deze verder ging dan binnen professionele verhoudingen gebruikelijk is en het risico op of de schijn van onzuivere elementen in besluitvorming kon doen ontstaan. Van een relatie in hier bedoelde zin kan worden gesproken, als er sprake is van gedragingen die in de omgeving de gedachte oproepen en redelijkerwijs kunnen oproepen dat er een affectieve, zo men wil liefdesrelatie bestaat. Het onderzoek naar de relatie wordt overigens bepaald door de context waarbinnen de beantwoording van de vraag voor de opdrachtgever relevant is of mag worden geacht. Deze context bepaalt de reikwijdte van het onderzoek naar de feiten sterk. Die context omvat wel ten minste de functionele verhoudingen tussen Betrokkenen 1 en 2, respectievelijk tussen Betrokkene 1 en [Z], de functionele verhoudingen tussen [Voorzitter] en Betrokkene 1, respectievelijk Betrokkene 2, alsmede de omgang met collegae en medewerkers van het Openbaar Ministerie die onder hun verantwoordelijkheid werkten en/of met wie Betrokkenen op enigerlei wijze samenwerkten. Daarnaast wordt die bepaald door toepasselijke integriteits- en gedragsnormen.

Juist omdat het onderzoek hun privéleven raakt, zou terughoudendheid in de rapportage van de onderzoeksbevindingen in het rapport voor de hand hebben gelegen. Die terughoudendheid heeft de Commissie slechts beperkt in acht kunnen nemen omdat Betrokkenen niet alleen vanaf het begin hebben ontkend dat er voorafgaand aan het najaar van 2015 sprake was van een relatie, maar ook alle in het onderzoek naar boven gekomen mogelijke aanwijzingen voor het bestaan van een dergelijke relatie en het verzwijgen daarvan hebben betwist. Daarbij hebben zij verklaringen daarover tegengesproken en zijn zij ten aanzien van diverse feiten en gebeurtenissen met alternatieve lezingen gekomen. Lezingen die de Commissie niet alleen heeft moeten onderzoeken, maar ook, voor zover deze afweken van wat de Commissie na onderzoek aannemelijk acht, in het rapport gemotiveerd heeft moeten beantwoorden. Als gevolg daarvan



heeft de Commissie in het rapport gedetailleerder moeten ingaan op de vraag of er aanwijzingen zijn voor het bestaan van een relatie dan haar aanvankelijk voor ogen stond.

De vierde onderzoeksvraag, hoe de gunning en verlenging van de opdracht tot levering van software aan het OM aan het bedrijf van een zwager van Betrokkene tot stand is gekomen, betreft een ander soort integriteitsvraag, namelijk de vraag of hier een onrechtmatige bevoordeling van familie van Betrokkene 1 heeft plaatsgevonden. Het enkele feit dat het bedrijf van de zwager van Betrokkene 1 de opdracht heeft gekregen, betekent niet dat hier sprake zou zijn van enige onrechtmatigheid. Wel rechtvaardigt deze omstandigheid, in het bijzonder omdat de opdracht werd gegeven vanuit de HRM afdeling die Betrokkene 1 in zijn portefeuille had, een zorgvuldig onderzoek naar de gang van zaken bij de aanbesteding die tot het contract met het bedrijf van de zwager van Betrokkene 1 heeft geleid.

#### **1.4. De duur van het onderzoek**

Zoals in het Voorwoord al is opgemerkt heeft het onderzoek veel langer geduurd dan bij de instelling van de Commissie en het geven van de opdracht was verwacht en voorzien. Gezien de beperkte aard en inhoud van de onderzoeksvragen en het belang van snelle resultaten voor de organisatie als geheel kan de lange duur van het onderzoek verbazing wekken en heeft ook daadwerkelijk vragen opgeroepen. De Commissie hecht er daarom aan enig inzicht te geven in redenen van de lange duur van het onderzoek.

Vier van de vijf onderzoeksvragen hebben betrekking op vermeende affectieve relaties tussen Betrokkene 1 en collega's met wie een gezagsrelatie bestond. Het onderzoek naar die vragen was vrijwel geheel aangewezen op het horen van personen die mogelijk over relevante informatie beschikten. Het voeren van deze gesprekken ondervond bij aanvang, in de zomermaanden, vertraging vanwege de vakanties van mensen die de Commissie wilde spreken. Daar komt bij dat, zoals in de vorige paragraaf uiteen is gezet, deze onderzoeksopdrachten betekenden dat de Commissie er niet om heen kon onderzoek te doen naar feiten die raken aan de privésfeer van de Betrokkenen. Een dergelijke stand van zaken vergt grote zorgvuldigheid en vertrouwelijkheid, zowel naar de Betrokkenen als naar de personen die de Commissie voor het onderzoek naar de feiten wilde spreken. Bij dat proces ontkwam de Commissie – nu het onderzoek betrof naar feiten van jaren geleden – niet aan de problematiek van beperkingen van het geheugen, een situatie die meermaals leidde tot het horen van meerdere personen over hetzelfde feit of feitencomplex.

Het onderzoek naar de levering van de recruitment software aan het bedrijf van de zwager van Betrokkene 1 ondervond heel andere problemen. Na de opdracht tot dit deel van het onderzoek heeft de Commissie onmiddellijk gevraagd om de stukken over die aanbesteding. Ondanks intensieve pogingen vanuit het Parket-Generaal werd pas in de tweede helft van september in het archief een groot aantal stukken over de aanbesteding gevonden. Daarvoor beschikte de Commissie slechts over een zeer beperkt aantal stukken die deels vragen oproepen over de gang van zaken bij die aanbesteding, maar geen enkel inzicht boden in het verloop daarvan. Het onderzoek naar de aanbesteding aan de hand van die stukken kon pas daarna beginnen.

Door dit alles, met name ook het zeer laat beschikbaar komen van stukken over de aanbesteding van de recruitment software, was het pas in november mogelijk om in het kader van hoor en wederhoor de voorlopige uitkomsten van het onderzoek aan de Betrokkenen voor te leggen om hun de gelegenheid te geven op die voorlopige uitkomsten te reageren. Voor Betrokkene 1 en Betrokkene 2 geldt, zoals gezegd, dat zij vanaf het eerste gesprek dat de Commissie met ieder van hen heeft gevoerd, het bestaan van een relatie vóór het najaar van 2015 hebben ontkend. Dit noopte de Commissie ertoe verklaringen van gehoorde personen en gedocumenteerd materiaal waar mogelijk ter verificatie voor te leggen aan andere personen en/of anderszins te verifiëren en/of falsifiëren.

Geconfronteerd met de voorlopige uitkomsten van het onderzoek hebben beiden gereageerd op wat verklaard is aan de Commissie en op de overige bevindingen van de Commissie. Naar aanleiding van hun reacties op de concept-resultaten van het onderzoek heeft de Commissie in januari en februari, wederom met het oog op verificatie en/of falsificatie, nader onderzoek verricht, hetgeen de nodige tijd heeft gevegd. In de derde week van maart kon daardoor het conceptrapport worden afgerond en aan Betrokkenen worden voorgelegd. Over de hier aangeduide werkwijze in het kader van hoor en wederhoor wordt hierna in 1.7.3 (Hoor en wederhoor in de loop van het onderzoek) uitgebreider verslag gedaan.

### **1.5. Uitwerking van de onderzoeksvragen**

Het instellingsbesluit bepaalt onder het kopje “Werkwijze” dat de Commissie bij de aanvang van de werkzaamheden onafhankelijk de vragen, gerelateerd aan de hierboven beschreven onderzoeksopdracht formuleert en de opdrachtgever daarover informeert. Na de eerste oriënterende fase van haar onderzoek heeft de Commissie het College als volgt over de uitwerking bericht:

Uitwerking van de vragen:

- a. Waren er in de periode vanaf 2010 tot aan mei 2014 aanwijzingen voor een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2

Uitwerking:

- Waren er aanwijzingen voor het bestaan van een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2 in de periode 2010-2016, het tijdstip van de melding van de relatie aan de voorzitter? Dat is een uitbreiding van de periode omdat tot 2016 het bestaan van een relatie werd ontkend.
  - Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, zijn er dan aanwijzingen dat deze relatie tot (schijn van) belangenverstremgeling of onterechte bevoordeling heeft geleid?
  - Hoe is de benoeming van Betrokkene 2 tot HOvJ van het FP gegaan? Zijn er aanwijzingen dat een relatie tussen Betrokkene 2 en Betrokkene 1 daarbij een rol heeft gespeeld?
  - Thailandreis. Waarom gingen Betrokkene 1 en Betrokkene 2 mee? Bleven zij langer in Thailand dan het congres duurde? Waarom mochten twee andere PG's niet mee?
- b. Hoe is besluitvorming bij de benoeming van Betrokkene 1 tot hoofdofficier van justitie van het parket Rotterdam verlopen?

Uitwerking:

- Waren er voor 21 maart 2014 aanwijzingen/concrete plannen dat Betrokkene 1 het College in 2014 zou gaan verlaten? Zo niet, wat was de reden dat toen zo plotseling werd besloten tot zijn vertrek als PG en benoeming tot HOvJ in Rotterdam?
  - Was er opdracht/druk vanuit departement van Veiligheid en Justitie om Betrokkene 1 uit het College te halen?
  - Hoe is de besluitvorming waarbij Betrokkene 1 tot HOvJ in Rotterdam werd benoemd verlopen?
  - Voor zover hardnekkige geruchten over een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2 (mede) aanleiding waren voor benoeming van Betrokkene 1 tot HOvJ in Rotterdam, werd deze eventuele relatie voor die benoeming geen probleem gevonden?
- c. Hoe is het College omgegaan met meldingen over relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2?

Uitwerking:

- Zijn er meldingen over het bestaan van een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2 gedaan aan de voorzitter en leden van het College? Zo ja, wanneer, door wie en hoe concreet waren die meldingen?
  - Wanneer zijn Betrokkene 1 en/of Betrokkene 2 bevraagd door voorzitter (en leden) van het College over het al dan niet bestaan van een relatie? Hoe luidde het kennelijk ontkennende antwoord op deze vraag?
  - Waarom vond (de voorzitter van) het College dat er na de ontkennende antwoorden geen reden was voor maatregelen ondanks de aanhoudende geruchten binnen het OM over deze relatie?
  - Zijn de geruchten en meldingen over het bestaan van voornoemde relatie besproken in het College?
  - Wanneer was voor het College het bestaan van een zogenaamde partnerrelatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2 duidelijk?
  - Heeft het College vervolgens zich uitdrukkelijk bezonnen op de vraag of het bestaan van deze relatie tussen twee HOvJ's niet een probleem vormde? Heeft het College daarover een standpunt bepaald en zo ja, heeft het dit standpunt ook naar buiten gebracht en/of gedeeld met de Groepsraad?
  - Heeft het College (de voorzitter) na het bekend worden van de relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2 nog signalen over de onwenselijkheid daarvan ontvangen en wat is daarmee gedaan?
- d. Hoe is de gunning en verlenging van de opdracht aan het bedrijf van de zwager van Betrokkene 1 [Bedrijf] tot levering van software aan het Openbaar Ministerie tot stand gekomen?

Uitwerking:

- Wanneer en bij wie was bekend dat [Bedrijf] een bedrijf van een zwager van Betrokkene 1 was?
- Hoe is de aandacht op [Bedrijf] gevestigd?
- Hoe is de procedure verlopen die heeft geleid tot opdracht aan [Bedrijf] in 2009?
- Is deze opdracht overeenkomstig de geldende regelgeving en volgens de afspraken binnen het OM over de bij een dergelijke opdracht te volgen werkwijze tot stand gekomen?
- Als dat laatste niet het geval is zijn er aanwijzingen dat doelbewust niet de juiste procedure is gevolgd en zo ja, waarom zo is gehandeld?
- Hoe was de gang van zaken bij de verlenging van de opdracht aan [Bedrijf] in 2013?
- Waarom is/kon bij die verlenging de voorgeschreven procedure niet/niet worden gevolgd?

De later toegevoegde onderzoeksvraag, onderzoeksvraag e, heeft de Commissie niet nader uitgewerkt.

## **1.6. Onderzoek buiten de onderzoeksvragen**

In diverse gesprekken, ook met vertegenwoordigers van de Ondernemingsraad, is de wens geuit dat de Commissie zich niet zal beperken tot een beantwoording van de onderzoeksvragen, maar dat zij ook aandacht zal besteden aan de bredere zorgen over en kritiek op de cultuur binnen het OM en aan gevoelens van onveiligheid die mede de aanleiding zouden zijn voor de onvrede die nu naar buiten is gekomen. Het is de Commissie in de loop van het onderzoek duidelijk geworden dat het ook voor haar onderzoek van belang is aandacht te besteden aan de context waarbinnen de problematiek die in de onderzoeksopdracht is verwoord, moet worden gezien. Daarom is ook een aantal gesprekken gevoerd met personen die hierover konden en wilden verklaren, soms naar aanleiding van concrete incidenten, soms omdat zij voor deze bredere problematiek de aandacht van de Commissie wilden vragen. Ook heeft de Commissie in veel van de gesprekken die zij heeft gevoerd zelf de vraag van de implicaties van deze crisis voor het OM aan de orde gesteld. De resultaten van die gesprekken liggen ten grondslag aan de algemene beschouwingen en aanbevelingen uit hoofdstuk 10. Wat in de gesprekken naar voren is gekomen buiten de onderzoeksvragen gaf geen aanleiding verdere uitbreiding van de onderzoeksopdracht te overwegen of een aanbeveling voor nader onderzoek aan het College te doen.

## **1.7. Het onderzoek**

### **1.7.1. Inleiding**

De Commissie is begonnen met kennismakingsgesprekken met Betrokkene 1 en Betrokkene 2 en met de vorige voorzitter van het College (verder: [Voorzitter]) om hen in kennis te stellen van de onderzoeksopdracht en een eerste reactie daarop te vernemen. Vervolgens heeft de Commissie oriënterend gesproken met enkele personen die in de berichtgeving van de NRC worden genoemd en met enkele functionarissen binnen en buiten het OM die de Commissie inzicht konden verschaffen in de achterliggende problematiek en informatie konden verschaffen over personen die de Commissie zou kunnen spreken om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen. Van deze oriënterende gesprekken zijn geen verslagen gemaakt. Ook heeft de Commissie zich georiënteerd op de vraag in hoeverre informatie kon worden verkregen op basis van stukken in de archieven van het OM, zoals gegevens over dienstreizen, rittenstaten, declaraties, de aanbesteding van de levering van software door [Bedrijf] en dergelijke. Ten slotte heeft de Commissie in antwoord op vragen uit de organisatie hoe men zich tot de Commissie kon wenden, op 12 juni 2018 een Meldpunt geopend

voor mensen die in contact wilden treden met de Commissie. Zoals in het onderzoeksprotocol is bepaald werden gedane meldingen vertrouwelijk behandeld, anoniem melden was niet mogelijk en heeft ook niet plaatsgevonden.

Totaal zijn er vijftig meldingen gedaan. Met 25 melders is een gesprek gevoerd omdat de melding direct betrekking had op een van de onderzoeksvragen of omdat de melder aangaf meer inzicht te kunnen geven in voor het onderzoek relevante cultuurproblemen. Ook zijn er gesprekken gevoerd met melders die aandacht vroegen voor een gang van zaken die op mogelijk niet integer handelen zou wijzen. De laatste gesprekken zijn er steeds in uitgemond dat er geen aanleiding was het besproken handelen nog nader te onderzoeken, al leverde een aantal van die gesprekken wel inzichten op die van belang zijn geweest voor de algemene beschouwingen in hoofdstuk 10. Dat laatste geldt ook voor een aantal meldingen waarin er geen duidelijke onderzoekswens was en daarom aan melder is bericht dat de Commissie de melding als achtergrondinformatie zou betrekken bij het opstellen van haar rapport. Enkele melders heeft de commissie verwezen naar het Bureau Integriteit OM (BIOM) en in één geval heeft zij op verzoek van de melder de melding doorgegeven aan het BIOM. Meldingen die betrekking hadden op kwesties waarin een disciplinaire procedure liep of in het verleden had gelopen zijn om die reden niet in behandeling genomen, zoals in al die gevallen ook aan de melder is bericht.

### **1.7.2. Het onderzoek**

Na de eerste oriëntatie heeft de Commissie een begin gemaakt met het eigenlijke onderzoek. Zij heeft daarbij het door haar opgestelde Onderzoeksprotocol (Bijlage 3) gevolgd. In dat protocol wordt een onderscheid gemaakt tussen oriënterende en formele gesprekken. Van oriënterende gesprekken wordt geen verslag gemaakt, van de formele gesprekken, die altijd met minimaal twee leden van de Commissie zijn gevoerd, zijn volgens het protocol woordelijke verslagen gemaakt, die door de geïnterviewden zijn geaccordeerd. De verslagen zijn vertrouwelijk en worden niet openbaar gemaakt. In totaal zijn meer dan 120 oriënterende en formele gesprekken gevoerd.

De formele gesprekken zijn vooral gevoerd met personen van wie verwacht kon worden dat zij iets over de onderzoeksvragen konden verklaren. Ten aanzien van sommige onderzoeksvragen was in belangrijke mate duidelijk tot wie de Commissie zich daarvoor moest wenden. Dat was bijvoorbeeld bij de vraag naar de gang van zaken rond de benoeming van Betrokkene 1 tot HOvJ Rotterdam in 2014 het geval. Voor de eerste vraag naar eventuele aanwijzingen voor het bestaan van een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2 was dat veel minder duidelijk en was de Commissie

aangewezen op soms in een gesprek gedane suggesties iemand uit te nodigen die daar wellicht iets over kon verklaren, op verklaringen daarover die in een gesprek over een andere onderzoeksvraag werden afgelegd en in een enkel geval op meldingen van personen via het Meldpunt.

In het voorgaande wordt al duidelijk dat de Commissie voor de beantwoording van de onderzoeksvragen in belangrijke mate was aangewezen op verklaringen van personen. Behalve bij het onderzoek naar de gang van zaken rond het IAP congres in Thailand en de aanbesteding van de levering van software door [Bedrijf], waarvoor de Commissie kon beschikken over relevante stukken, was er vrijwel geen ander onderzoeksmateriaal.

Bij de beoordeling van de afgelegde verklaringen past behoedzaamheid, waarop van de zijde van beide Betrokkenen ook is geweest. Behoedzaamheid omdat het om herinneringen aan waarnemingen van jaren geleden gaat, behoedzaamheid ook omdat het gaat over gebeurtenissen waarover ook al jaren verhalen binnen het OM de ronde doen. De Commissie heeft daarom zoveel als mogelijk aandacht besteed aan de vraag in hoeverre hetgeen verklaard is steun vindt in andere omstandigheden, zoals bevestiging in een andere verklaring of doordat de getuige hetgeen hij bij de Commissie heeft verklaard destijds ook al aan een derde heeft verteld.

### **1.7.3. Hoor en wederhoor in de loop van het onderzoek**

Nadat de Commissie haar onderzoek in eerste instantie had afgerond, heeft zij de voorlopige uitkomsten op 14 november 2018 besproken met de Betrokkenen om hun de gelegenheid te geven op de voorlopige uitkomsten, in het bijzonder op hetgeen in meldingen en door geïnterviewden was verklaard, te reageren. Daarbij is steeds meegedeeld wie de voorgehouden verklaring had afgelegd, met twee uitzonderingen. Dat betrof verklaringen van een medewerker en van een oud medewerkster van het Parket-Generaal dat zij Betrokkenen hand in hand hadden zien lopen. Van dit gesprek met Betrokkenen is hun een woordelijk verslag verstrekt.

In het vervolg op dit gesprek is namens de Betrokkenen verzocht om afschriften van verklaringen. Namens Betrokkene 2 is verzocht om de relevante delen van enkele verklaringen en de volledige tekst van enkele andere. Betrokkene 1 wenste over alle verklaringen te beschikken waarop de Commissie haar bevindingen zou baseren. Daarbij werd een beroep gedaan op het recht op een eerlijk proces als neergelegd in art. 6 EVRM en op art. 15 lid 3 AVG. Bovendien werd bezwaar gemaakt tegen het verzamelen van gegevens over zijn relatie met Betrokkene 2 omdat dat een onderzoek zou zijn naar zijn seksuele leven.

Naar aanleiding van deze verzoeken heeft de Commissie Betrokkenen op 7 en 10 december 2018 - met een verzoek tot geheimhouding - vertrouwelijk inzage verstrekt in een naar aanleiding van het onderzoek opgemaakt voorlopig feitenrelaas met daarin de door de Commissie verkregen informatie over de onderzoeksvragen en daarnaast in de relevante delen van de daaraan te grondslag liggende verklaringen. Met hiervoor al genoemde twee uitzonderingen werd bij alle verklaringen, na verkregen toestemming daarvoor, de identiteit vermeld van degene die had verklaard. De Commissie heeft Betrokkenen tevoren op 3 december bericht dat zij de inzage beperkt tot de delen die aan de bevindingen van de Commissie ten grondslag liggen, om de reden dat (privacy)belangen van degenen die verklaren of eventuele andere derden zich tegen volledige kennisneming verzetten.

Aan Betrokkene 1 heeft de Commissie verder geantwoord dat naar haar oordeel ook de AVG ruimte biedt voor een dergelijke werkwijze en dat het door de Commissie in opdracht van het College verrichte onderzoek geen betrekking heeft op de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen en evenmin op de gegrondheid van een ingestelde strafvervolgning, zodat art. 6 EVRM op haar onderzoek niet van toepassing is. De stelling dat het onderzoek betrekking heeft op het seksuele leven van Betrokkene 1 heeft de Commissie weersproken.

Op 6 december 2018 heeft de raadsman van Betrokkene 1 namens hem een klacht ingediend bij de Autoriteit Persoonsgegevens over het onderzoek dat de Commissie instelt. Op vragen van de Autoriteit heeft de Commissie op 23 januari 2019 geantwoord. Ten tijde van de vaststelling van het rapport was nog geen beslissing van de Autoriteit Persoonsgegevens bekend.

Op 7 december 2018 heeft de raadsman van Betrokkene 1 opnieuw kritiek geuit op de wijze waarop het onderzoek wordt gedaan, in het bijzonder omdat het betrekking zou hebben op het seksuele leven van Betrokkene 1. Daarop is op 11 december gereageerd, waarbij de Commissie er ten aanzien van het laatste punt op heeft gewezen dat haar onderzoek betrekking heeft op de vraag hoe Betrokkenen zich voor anderen in de organisatie kenbaar gedroegen en niet op het seksuele leven van Betrokkenen.

Na de inzage op 7 december 2018 is namens Betrokkene 1 op 10 december verzocht om aanvullende inzage in een aantal verklaringen. Verder werd in die brief en in brieven van 12 en 17 december bezwaar gemaakt tegen de gevolgde procedure, gevorderd werd dat anonieme verklaringen en alle overige verklaringen ongeclausuleerd aan Betrokkene 1 ter inzage zouden worden gegeven, met de aankondiging van juridische procedures om de Commissie daartoe te dwingen als zij niet aan deze



eisen zou voldoen. Op 20 december 2018 heeft de Commissie in antwoord op deze brieven de verzoeken om inzage grotendeels toegewezen, met dien verstande dat de verzoeken om integrale inzage van al deze verklaringen opnieuw is afgewezen. Vervolgens heeft Betrokkene 1 via zijn raadsman op 11 januari 2019 een brief geschreven aan het College en de Commissie waarin hij zich beklaagt over het onderzoek en kritiek uit op een aantal verklaringen die bij de Commissie zijn afgelegd met citaten uit die verklaringen en vermelding van degenen die ze hebben afgelegd. Door deze brief aan het College, dat geen informatie over de identiteit van deze personen en de afgelegde verklaringen zou horen te krijgen, werd de vertrouwelijkheid die aan personen die met de Commissie hadden gesproken was toegezegd, doorbroken. De Commissie heeft zich, mede vanwege de moeizame relatie die was ontstaan met Betrokkene 1 en zijn raadsman, enige tijd beraden op de vraag wat de gevolgen van deze brief moesten zijn voor de toegezegde inzage in aan aantal verklaringen. Uiteindelijk heeft zij besloten de inzage te laten doorgaan onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de vertrouwelijkheid zou worden gerespecteerd. In een brief van 23 januari 2019 heeft de Commissie daarom Betrokkene 1 en zijn raadsman erop gewezen dat de brief aan het College in strijd was met de verzochte vertrouwelijkheid met de toevoeging dat de Commissie ervan uitgaat dat zij die in het vervolg in acht zullen nemen. De Commissie kreeg dezelfde dag als antwoord dat van de zijde van Betrokkene 1 nimmer vertrouwelijkheid was toegezegd, dat dat ook niet kon omdat hij zich dan onvoldoende zou kunnen verweren en dat Betrokkene 1 zich met alle middelen zal verweren tegen aanvallen op zijn integriteit en zich vrij acht in brieven en andere publicaties namen van mensen te noemen.

Diezelfde dag, 23 januari, bleek 's-avonds dat delen van de brief van Betrokkene 1 aan het College waren ingezien door de Volkskrant. De volgende dag werd daarover, deels met naam en toenaam gepubliceerd in de Volkskrant en de NRC. Deze berichtgeving leidde tot onrust in de organisatie en bij personen die bij de Commissie een verklaring hadden afgelegd. Naar aanleiding van de opstelling van Betrokkene 1 en de berichtgeving in de pers heeft de Commissie als eerste geconcludeerd dat aan Betrokkene 1 alleen nog inzage in verklaringen zou mogen worden gegeven als degene die had verklaard daarmee instemde, ook als hij/zij eerder daarvoor toestemming had gegeven. Dit heeft de Commissie binnen het OM bekend gemaakt in een bericht op zoOM, de interne berichtensite van het OM, waarbij zij bovendien kort het een en ander over de in het onderzoek gevoerde procedure heeft meegedeeld.

Vervolgens heeft de Commissie besloten dat zij, gelet op het standpunt van Betrokkene 1 ten aanzien van vertrouwelijkheid, geen inzage meer zal geven in verklaringen zoals eerder is geschied. Dit heeft zij per brief van 4 februari 2019 aan de raadsman van Betrokkene 1 meegedeeld. Gezien de aard van

de thans bestaande partnerrelatie tussen Betrokkenen betekent dit dat ook aan Betrokkene 2 en haar raadsman geen inzage meer kan worden verstrekt. Dit is haar raadsman in een gesprek meegedeeld. Overigens hadden enkele personen die in januari naar aanleiding van de reacties van Betrokkenen op de eerste inzage nogmaals waren gehoord en een verklaring hadden afgelegd, laten weten dat hun toestemming voor inzage door Betrokkenen werd ingetrokken.

In een aantal brieven van of namens Betrokkene 1 na 4 februari is de Commissie verweten dat zij incompetent is en partijdig onderzoek doet, is bezwaar gemaakt tegen het niet meer geven van inzage in afgelegde verklaringen en is in het bijzonder ingegaan op de onbetrouwbaarheid van verklaringen die betrekking hebben op het door Betrokkenen delen van een hotelkamer tijdens de Stamagconferentie in 2011. Een op 27 februari 2019 ontvangen verzoek en sommatie om de verwerking van (bijzondere) persoonsgegevens van de Betrokkene 1 te staken en de na 22 november 2018 verkregen gegevens te vernietigen heeft de Commissie op 7 maart afgewezen, omdat naar het oordeel van de Commissie van strijd met de AVG geen sprake is.

Op 22 maart 2019 ontving de Commissie opnieuw een verzoek om inzage in alle verklaringen van personen die de Commissie heeft geïnterviewd en al het overige materiaal dat de Commissie heeft onderzocht, en verder om een niet geanonimiseerde versie van het rapport. Het verzoek was gebaseerd op een beslissing van de Rechtbank Den Haag over de vraag of een onderzoeksrapport van het bureau BKS de grondslag kon vormen voor op basis daarvan door het bevoegd gezag genomen rechtspositionele besluiten. De rechtbank oordeelde dat dit kon gezien de wijze waarop het rapport tot stand was gekomen. Aan die beslissing kan niet de conclusie worden verbonden dat dezelfde werkwijze door de Commissie zou moeten worden gevolgd, zoals de raadsman kennelijk meent, omdat de rechtbank een andere vraag heeft beantwoord. De Commissie zag in deze uitspraak dan ook geen reden om terug te komen op haar eerdere afwijzing van het verzoek om een inzage in alle niet geanonimiseerde verklaringen en overig materiaal.

#### **1.7.4. Het wederhoor en het conceptrapport**

Betrokkenen en hun raadsliden hebben op 25 en 26 maart 2019 het conceptrapport ingezien en hebben hun wederhoor op 10 april 2019 bij de Commissie ingediend. Het wederhoor van Betrokkene 1 is zeer uitgebreid. Het bestaat uit een wederhoor van 25 pagina's met kritiek over het onderzoek en de wijze waarop dat heeft plaatsgevonden, een bijlage met opmerkingen over de bewijsvoering door de Commissie en, twee bijlagen met in totaal meer dan 300 opmerkingen bij de tekst van het rapport. Het wederhoor van Betrokkene 2 bestaat uit een wederhoor van 7 pagina's waarin de

belangrijkste conclusies van de Commissie over de eerste drie onderzoeksvragen worden betwist en vervolgens een kleine 60 opmerkingen bij de tekst van het conceptrapport.

In de reactie van Betrokkene 1 wordt uitgebreid betoogd dat het onderzoek van de Commissie ondeugdelijk, niet onpartijdig en in strijd met de regels van een behoorlijke procedure is. Daarbij wordt verwezen naar wat eerder voor de Commissie in een aantal brieven is aangevoerd en is verzocht. Om die reden is in de vorige paragraaf het wederhoor tijdens het onderzoek uitgebreid beschreven.

In het wederhoor wordt wederom betoogd dat de Commissie in strijd met de AVG bijzondere persoonsgegevens van Betrokkene 1 verwerkt en hem geen inzage geeft in alle verklaringen die over hem zijn afgelegd. Zoals de Commissie in diverse eerdere brieven uiteen heeft gezet doet zij naar haar mening geen onderzoek naar bijzondere persoonsgegevens en biedt de AVG een grond om beperkingen aan te brengen in volledige inzage van verklaringen die persoonsgegevens bevatten. De beperking die de Commissie aanvankelijk heeft toegepast door de inzage te beperken tot de relevante delen van de afgelegde verklaringen valt daar naar haar oordeel binnen. Omdat het oordeel van de Autoriteit Persoonsgegevens op de klacht die Betrokkene 1 heeft ingediend moet worden afgewacht beperkt de Commissie zich op dit punt tot deze reactie. Daarnaast hebben Betrokkene 1 en zijn raadsman zich beroepen op rechterlijke uitspraken over grenzen aan en voorwaarden voor het gebruik van anonieme getuigen en eisen die daarin aan hoor en wederhoor worden gesteld. De Commissie blijft bij haar standpunt dat die rechtspraak betrekking heeft op rechterlijke procedures en op de vraag wanneer een onderzoek de grondslag kan vormen voor rechtspositionele maatregelen, maar dat daaraan niet kan worden ontleend dat het onderzoek dat de Commissie in opdracht van het College verricht conform die rechtspraak zou moeten worden gedaan en ingericht.

Wel moet het onderzoek de mogelijkheid bieden om in het kader van hoor en wederhoor de bevindingen van de Commissie te betwisten. Met het in een gesprek voorhouden van de verklaringen waarop de voorlopige bevindingen van de Commissie waren gebaseerd en het vervolgens ter inzage geven van de delen van de verklaringen waaraan die voorlopige bevindingen waren ontleend werd daarvoor het nodige materiaal verschaft. De Commissie betreurt het dat een tweede inzage waar om was verzocht niet kon plaatsvinden omdat Betrokkene 1, nadat hij in een brief het College van Procureurs- Generaal op de hoogte had gesteld van de inhoud van diverse verklaringen van door hem met name genoemde personen, niet bereid was toe te zeggen dat hij vertrouwelijk inzage zou nemen. Hij behield zich het recht voor ook publiekelijk met naam en toenaam te reageren op wat

mensen over hem verklaard hadden als dat naar zijn mening geboden was. Dit was voor de Commissie reden om verdere inzage te weigeren, een maatregel die ook Betrokkene 2 trof gezien haar partnerrelatie met Betrokkene 1. In zijn wederhoor wordt de Commissie door Betrokkene 1 nu verweten dat zij er niet voor heeft gekozen hem een geheimhoudingsverklaring te laten tekenen, maar dat was niet aan de orde omdat van de zijde van Betrokkene 1 expliciet was aangegeven dat geheimhouding voor hem niet aanvaardbaar was. De vergelijking met de geheimhoudingsverklaring bij de inzage van het conceptrapport die nu wordt getrokken gaat mank, omdat deze betrekking heeft op geheimhouding gedurende een beperkte tijd, namelijk de periode tot en met publicatie van het rapport.

Daarbij komt dat de informatie waarover Betrokkenen wel beschikken, die erop neerkomt dat hun van bijna alle in het rapport voorkomende verklaringen bekend is door wie deze is afgelegd, wel degelijk mogelijkheden bood om de bevindingen van de Commissie tegen te spreken, zoals het wederhoor van beiden ook laat zien.

Kort samengevat worden in het wederhoor alle bevindingen van de Commissie betwist en weersproken met tal van argumenten. De Commissie heeft daarvan kennis genomen en heeft die bezwaren onderzocht. Zij heeft op een aantal plaatsen naar aanleiding daarvan de tekst aangepast zoals voorgesteld of een in het wederwoord bestreden passage van een nadere motivering voorzien. Zij zal niet ingaan op alle afzonderlijk kritiekpunten, maar enkele algemene punten vragen naar haar oordeel op deze plaats om een reactie.

De kritiek dat de bewijsvoering eenzijdig belastend en vooringenomen is en dat de Commissie feiten achterhoudt en ontlastende informatie niet vermeldt, acht de Commissie onjuist en niet gefundeerd. De Commissie heeft haar onderzoek onafhankelijk en onpartijdig verricht. Dat de Commissie uit verkregen informatie andere conclusies trekt dan Betrokkenen heeft zij in haar rapport verantwoord en soms uitgebreid gemotiveerd. Dit van Betrokkenen afwijkend oordeel betekent vanzelfsprekend niet dat de Commissie partijdig zou zijn. Wel heeft zij naar aanleiding van deze kritiek op verzoek van Betrokkene 1 alsnog de verklaringen van een door hem genoemde vriend en van een van zijn vaste chauffeurs opgenomen.

Een aantal verklaringen die in het rapport zijn opgenomen wordt door beide Betrokkenen betwist omdat zij de onderliggende verklaring niet hebben kunnen inzien. De Commissie legt dat verweer terzijde, zij heeft de verklaringen waarheidsgetrouw weergegeven en voor alle verklaringen die naar een bepaalde persoon te herleiden zijn, geldt dat de weergave in het rapport door hen is

geautoriseerd. Voor het overige blijkt uit de tekst van het rapport dat en waarom verklaringen zijn betwist.

Een ander punt van kritiek is dat de Commissie verder gaat dan het onderzoeken van feiten maar daarover conclusies trekt en soms waardeoordelen uitspreekt. Daarmee zou de Commissie haar opdracht te buiten gaan. Dat is naar de mening van de Commissie niet het geval. Onderzoek naar de feiten zoals verwoord in de opdracht impliceert een oordeel over wat al dan niet waarschijnlijk of mogelijk het geval is gelet op het verzamelde materiaal. Daarbij hoort soms ook een oordeel over de vraag hoe gedrag, gelet op bestaande regels of opvattingen over integer gedrag en de handhaving daarvan, moet worden gezien.

Voor zover de opmerkingen van Betrokkenen hebben geleid tot aanpassingen in de tekst wordt daarop hier niet afzonderlijk ingegaan.

#### **1.7.5. Leeswijzer**

Het rapport is als volgt opgebouwd. In de hoofdstukken 2 en 3 wordt het kader geschetst waarbinnen de beantwoording van de onderzoeksvragen plaats moet vinden. Hoofdstuk 2 bevat een korte beschrijving van het Openbaar Ministerie als instituut en organisatie, met aandacht voor de positie van Betrokkene 1 daarbinnen, voor het College van Procureurs-Generaal en de Groepsraad. Hoofdstuk 3 geeft het kader waarbinnen de met de onderzoeksvragen samenhangende integriteitsvragen moeten worden beantwoord. Vervolgens worden de onderzoeksvragen besproken.

Als eerste is dat in hoofdstuk 4 vraag a of er feiten en omstandigheden waren die duiden op het bestaan van een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2 in de periode 2010 – 2014. In dat kader komen ook de Thailandreis en de benoeming van Betrokkene 2 in 2011 tot HOvJ van het Functioneel Parket aan de orde.

Vervolgens gaat hoofdstuk 5 over vraag b: de benoeming van Betrokkene 1 tot HOvJ in Rotterdam in 2014, de vraag naar de achtergrond en redenen van die benoeming en de vraag in hoeverre het departement bij die benoeming een rol speelde.

Hoofdstuk 6, vraag c betreft de vraag hoe het College en zijn voorzitter om zijn gegaan met de geruchten over de relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2.

Daarna volgt in hoofdstuk 7 een bespreking van vraag d, de gang van zaken bij de aanbesteding van een software programma voor werving van personeel waarvoor het bedrijf van de zwager van Betrokkene 1 de opdracht heeft gekregen.

Hoofdstuk 8 betreft de toegevoegde vraag over de relatie in 2005 tussen Betrokkene 1 en een aan hem ondergeschikte officier en de vraag of de laatste van die relatie oneigenlijk voordeel heeft gehad in haar loopbaan.

In hoofdstuk 9 worden de bevindingen uit de hoofdstukken 4 tot en met 8 samengevat en kort besproken.

Het rapport sluit in hoofdstuk 10 af met een bespreking van het bredere kader waarin de antwoorden op de onderzoeksvragen moeten worden geplaatst met enkele algemene aanbevelingen voor het College.

## **2. De context voor de beoordeling van de problematiek die in de onderzoeksvragen aan de orde komt**

### **2.1. Het Openbaar Ministerie als instituut**

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft een bijzondere positie in het Nederlandse staats- en rechtsbestel. Hiërarchisch is het een aan de minister van Justitie en Veiligheid ondergeschikt overheidsorgaan en daarmee onderdeel van de uitvoerende macht, een van de drie machten van de Trias Politica. De minister van Justitie en Veiligheid is politiek verantwoordelijk voor het beleid van het Openbaar Ministerie, hetgeen kan worden geëffectueerd door het ter verantwoording roepen van die minister door de Tweede of de Eerste Kamer. Het beleid wordt daarom in een reguliere overlegvergadering afgestemd met de minister.<sup>2</sup> Tegelijkertijd vormt het OM een niet met rechtspraak belast onderdeel van de rechterlijke macht, de staande magistratuur, met zelfstandige wettelijke taken en bevoegdheden. Deze positie heeft betrekking op concrete zaken. In geval van een door een officier van justitie aangebrachte concrete strafzaak beslist de rechter daarover waarin een vorm van controle op het werk van de OvJ ligt besloten.<sup>3</sup>

Art.124 Wet Rechterlijke Organisatie belast het OM met de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en met andere bij de wet vastgestelde taken. Met die opdracht heeft het OM een plaats als een van de hoofdrolspelers binnen de strafrechtspleging. Bij de huidige invulling van die rol is het OM ook een onmisbare partner voor het openbaar bestuur. De opdracht vereist gerichtheid op prestaties, maar dat niet alleen. Het lidmaatschap van de rechterlijke macht brengt mee dat het OM wordt geacht op magistratelijke wijze invulling te geven aan die taken. Het OM is met deze dubbelzijdige opdracht een van de dragende instituties van onze democratische rechtsstaat. Het is die positie die rechtvaardigt dat hoge eisen worden gesteld aan het instituut, de organisatie en de leden van het OM en dat het optreden steeds kritisch tegen het licht wordt gehouden.

De zorg van het OM voor het naleven van wetten en regels door burgers en organisaties impliceert dat het OM naar de samenleving een vertrouwens- en een voorbeeldfunctie heeft te vervullen en dat het eigen optreden publiekelijk onder een vergrootglas ligt. Gezag moet steeds worden verdiend. Zowel de organisatie als de OM-leden en medewerkers zullen daarom maximaal aan de voor hen

---

<sup>2</sup> De minister kan krachtens art. 127 Wet RO algemene aanwijzingen geven.

<sup>3</sup> In uitzonderlijke gevallen kan de minister wel een aanwijzing geven hoe door een lid van het OM moet worden gehandeld. Vanzelfsprekend wordt het College dan geïnformeerd en krijgt ook de rechter daarover informatie. Als de minister opdraagt om iemand niet strafrechtelijk te vervolgen, moet hij ook het parlement daarover informeren.

geldende regels en procedures en daarnaast aan hoge standaarden van fatsoen en integriteit moeten voldoen.<sup>4</sup> Die eis geldt zowel binnen de organisatie als naar buiten, naar de samenleving. Leden van het OM mogen en kunnen dus ook op die hoge eisen en verwachtingen worden aangesproken. Voor de invulling van zijn taken is het OM deels afhankelijk van andere actoren, waaronder de minister, de politiek en het openbaar bestuur. Ook voor de voorwaarden waaronder de taak kan worden uitgeoefend, bijvoorbeeld de begroting, is het OM afhankelijk van andere actoren en factoren. De bezuinigingen waarmee het OM de afgelopen jaren werd geconfronteerd vormen daarvan een illustratie. Ook veranderingen in de typen criminaliteit en daarmee veranderende eisen in de opsporing kunnen grote invloed hebben op de organisatie. Een dergelijke voortdurend veranderende omgeving vergt een sterke dynamiek en flexibiliteit van de organisatie.

De publieke rechtsstatelijke opdracht van het OM zien we terug in de signatuur van het OM als instituut en van de OM-leden: professionals die met de inzet van het strafrecht bijdragen aan een rechtvaardige en veilige samenleving. Maar daarnaast is het OM ook een gewone organisatie zoals zovele organisaties. Het besturen van de organisatie vraagt dus naast het vakinhoudelijk perspectief, ook om bedrijfsmatige, organisatorische, economische en operationele kwaliteiten. Het publieke rechtsstatelijke karakter van de opdracht bepaalt hoe het instituut OM eruit ziet en welke verantwoordelijkheden daarin liggen besloten. Om die verantwoordelijkheden waar te kunnen maken is het instituut OM in belangrijke mate afhankelijk van een op die verantwoordelijkheden toegespitste organisatie.

## **2.2. Het OM als organisatie**

Het OM is een organisatie waarin een grote diversiteit aan mensen en functies bestaat. Voor een goed begrip van de opbouw is een beeld van de samenstelling van belang. In 2017 waren er 5.185 medewerkers werkzaam binnen het OM, waarvan 906 als rechterlijke ambtenaar<sup>5</sup> en 4.279 als rijksambtenaar. Beide categorieën ambtenaren vallen onder de noemer ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet.<sup>6</sup> Het OM is hiërarchisch gestructureerd. Het College van Procureurs-Generaal heeft de landelijke leiding. Dat College bestaat ten tijde van de te onderzoeken periode - en ook thans - uit vier Procureurs-Generaal. Binnen het College wordt gewerkt met een verdeling van portefeuilles waarvoor de Collegeleden verantwoordelijkheid dragen. Een van de procureurs-generaal wordt bij

---

<sup>4</sup> Zie hiervoor hoofdstuk 3.

<sup>5</sup> Zie artikel 1 onderdeel b van de Wet op de rechterlijke organisatie en artikel 1 onderdeel b van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

<sup>6</sup> Zie i.v.m. het integriteitsbeleid de nadere uitwerking in hoofdstuk 3, par. 3.1.



Koninklijk Besluit voor een periode van ten hoogste drie jaar benoemd als voorzitter. Die benoeming kan één maal met drie jaren worden verlengd.

Het OM was tot begin 2013 verdeeld over 19, thans over 10 arrondissementen. Daarnaast bestaat het Landelijk Parket, gericht op de bestrijding van (internationaal) georganiseerde misdaad, het Functioneel Parket, dat criminaliteit op het gebied van milieu, economie en fraude bestrijdt, het Ressortsparket, dat zich o.a. bezighoudt met hoger beroepzaken, het Parket-Generaal en het parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). De Dienstverleningsorganisatie OM (DVOM)) verricht uitvoerende bedrijfsvoeringstaken voor alle OM-onderdelen. De arrondissementsparketten, het Landelijk Parket, het Functioneel Parket en het CVOM worden geleid door een hoofdofficier van justitie (HOvJ), in samenwerking met onder meer een directeur bedrijfsvoering. Aan het hoofd van het ressortsparket staat de landelijk hoofdadvocaat-generaal. Tot op heden bestaan er verschillen in de uitwerking van de gegeven bestuurlijke constellatie van de parketten.

Als organisatie is het Openbaar Ministerie ondergeschikt aan de minister van Justitie en Veiligheid en de begroting maakt onderdeel uit van de begroting van dat ministerie.<sup>7</sup> De minister is de functionele autoriteit ten aanzien van de leden van het College.<sup>8</sup> De toedeling van de beheersbevoegdheden van de minister – via het mandaat van de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving<sup>9</sup> - aan het College van Procureurs-Generaal is geregeld in de Mandaatregeling beheer openbaar ministerie.<sup>10</sup> De uitwerking van de werkwijze en besluitvorming van het College is neergelegd in een Reglement van Orde van Procureurs-Generaal.<sup>11</sup> Bij de Mandaatregeling College van Procureurs-Generaal beheer OM<sup>12</sup>, heeft het College bevoegdheden ten aanzien van het beheer gemandateerd aan de hoofden van de parketten. In deze aldus opgebouwde hiërarchische structuur hebben het College van Procureurs-Generaal en de HOvJ's grote verantwoordelijkheden en bevoegdheden, zowel ten aanzien van de wettelijke als ten aanzien van de beheersmatige taken. Het College overlegt regulier met hoofden van de parketten in de zogenoemde Groepsraad.

Het OM wijkt, waar het de organisatie en het beheer daarvan betreft, niet wezenlijk af van andere bedrijven, organisaties of ondernemingen. Wél is het OM sterk hiërarchisch opgebouwd, waardoor het zich wel deels onderscheidt van veel andere organisaties. Zijn positie als instituut (zie 2.1.) met

---

<sup>7</sup> Organisatiebesluit Ministerie van Justitie en Veiligheid, Stcrt.2018, 62269.

<sup>8</sup> Artikel 2 onderdeel k van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.

<sup>9</sup> Idem, art. 35.

<sup>10</sup> Mandaatregeling beheer openbaar ministerie 2012, Stcrt, 16567.

<sup>11</sup> Reglement van Orde College van Procureurs-Generaal, Stcrt.1999, 106.

<sup>12</sup> Mandaatregeling College van Procureurs-Generaal beheer OM 2013, nr. PaG/16669 ingetrokken en gewijzigd bij besluit van 5 juli 2016 nr PaG/17521, Stcrt. 2016, nr 39970.

een publieke opdracht en een voorbeeldfunctie brengt mee dat (schijn van) schending van integriteitsnormen binnen de organisatie veelal onder een vergrootglas zal komen te liggen.

### **2.3. Het OM in verandering**

De periode waarover de onderzoeksvragen zich uitstrekken, bestrijkt een periode waarin het OM aan grote en complexe veranderingen onderhevig is geweest. Vooruitlopend op en sinds de inwerkingtreding van de Wet Reorganisatie OM en instelling Landelijk Parket (Wet van 19 april 1999, Stb. 1999.194, inwerkingtreding 1 juni 1999) heeft het OM grote stappen gezet naar een meer op doelmatigheid en op de veranderende omgeving ingestelde professionele organisatie, waarin kwaliteit, prestaties en HRM-beleid bijzondere aandacht hebben gekregen. Ook inhoudelijk beleidsmatig stond de organisatie in de ruim achttien jaren sinds die reorganisatie tot nu niet stil. Zo noopten de dynamiek in de aard en omvang van criminaliteit, de problematiek van ondermijning, de naweeën van de aan het licht gekomen rechterlijke dwalingen, de toegenomen invloed van media en de digitale wereld, de internationalisering en de noodzaak van een meer op externe samenwerking gerichte aanpak tot grote flexibiliteit.

De bezuinigingen die begin 2013 door het kabinet werden ingezet hebben de stabilisering van en voortgang in de professionalisering van de organisatie onder druk gezet.<sup>13</sup> Daar staat overigens wel tegenover dat de financiële uitdagingen die de bezuinigingen meebrachten, door het OM ook zijn vertaald naar inhoudelijke uitdagingen.

Met de inwerkingtreding begin 2013 van de Wet herziening gerechtelijke kaart werden de 19 parketten gereduceerd tot 10 parketten, een operatie die eveneens grote impact had op de organisatie en de medewerkers. Die verandering heeft onder meer gevolgen gehad voor standplaatsen, voor beschikbare functies en voor loopbaanperspectieven. Dat laatste gold in het bijzonder voor de leiding van de parketten.

### **2.4. Het OM als sociale gemeenschap<sup>14</sup>**

De aard van het OM-werk, de verhouding tot de minister en de politiek, de grote publieke verantwoordelijkheden, de maatschappelijke dynamiek waarin het OM moet opereren en de grote

---

<sup>13</sup> Het wetsvoorstel daartoe werd op 19 september 2012 ingediend. Kamerstukken 33400 VI Vaststelling begroting Veiligheid en Justitie 2013. In het regeerakkoord werd afgesproken dat 54 miljoen zou worden bezuinigd. Die bezuiniging kwam bovenop de reeds staande bezuinigingen van het kabinet-Balkenende IV en van het kabinet Rutte 1.

<sup>14</sup> Met deze onvermijdelijk te beknopte en te simpele beschouwing wordt slechts beoogd die aspecten te belichten die van belang zijn voor de beantwoording van de vragen die aan de Commissie zijn voorgelegd en als context voor de aanbevelingen.

media-aandacht brengen mee dat elke beslissing of stap onder een vergrootglas kan komen te liggen. De taak van het OM om de rechtsorde te handhaven is een brede, zowel de samenleving als geheel als alle individuele burgers rakende taak waarvoor in de wet aan de leden van het OM ingrijpende bevoegdheden zijn toegekend. Men zou kunnen stellen dat de kern van het werk van het OM en zijn leden erin ligt om anderen 'de maat nemen'. Het belang van de voorbeeldfunctie kan en mag alleen daarom al niet worden onderschat. De burger verwacht bovendien veel van de organisatie en van de resultaten. Werkend binnen deze context staan de organisatie als geheel, de leden van het OM en medewerkers van en binnen de organisatie dagelijks onder grote druk.

Uit de gesprekken die de Commissie voerde komt duidelijk naar voren dat zowel de rechterlijke ambtenaren als de andere medewerkers trots zijn op hun organisatie en hun werk. Zij tonen zich loyaal. Zij zijn zich bewust van de grote maatschappelijke verantwoordelijkheden, voelen zich verantwoordelijk en zijn meer dan bereid om naar die verantwoordelijkheden te handelen. Ook zo bezien is het OM anders dan een gewone organisatie. Het is een hechte organisatie waarin veel medewerkers hun beleving daarvan uitdrukken als werken binnen een 'familie'. Ook de door velen vertolkte gevoelens van schaamte over alles wat nu naar buiten is gekomen, lijken daarvan een uitdrukking. Dat neemt niet weg dat er – evenals in andere organisaties – ook spanningen tussen medewerkers (kunnen) bestaan.

Het belang van goede onderlinge verhoudingen binnen de organisatie is groot. De aard van het werk vraagt om vertrouwelijkheid en dus geslotenheid naar de buitenwacht. Tegelijk weegt de aard van het werk psychisch zwaar en vraagt deze om uitlaatkleppen. Dat bergt ook risico's in zich omdat daarmee sterke onderlinge afhankelijkheden (kunnen) bestaan en ontstaan. Binnen een professionele organisatie vergt dat aandacht. Dit geldt voor de top van het OM in het bijzonder. In de periode waarop de onderzoeksvragen betrekking hebben bestaan er tussen bepaalde leden binnen de top sterke onderlinge banden. De betrokkenen zijn veelal al jaren werkzaam binnen de organisatie, hebben vaak gezamenlijk de opleiding gevolgd en sommigen zijn mede daardoor goed bevriend. Anderzijds blijken die banden soms ook de basis te kunnen zijn voor forse spanningen tussen topfunctionarissen.

De topstructuur kenmerkt zich niet door diversiteit. In het kader van HRM- en loopbaanbeleid worden de leden uit de top voor een deel in een zo genoemde carrousel 'gerouleerd' en volgen zij elkaar over en weer op. Het College en de [Voorzitter] in het bijzonder neemt de verantwoordelijkheid voor deze beslissingen en de daartoe te zetten stappen. De beperkte diversiteit, het 'rouleren' en het benoemingenbeleid in de top worden beïnvloed door het feit dat er

tot op heden weinig mogelijkheden bestaan tot uitstroom van deze sterk gespecialiseerde professionals uit de organisatie.<sup>15</sup> Daar waar bewust is getracht de diversiteit te versterken, bijvoorbeeld door personen van buiten in de top op te nemen (zoals directeuren bedrijfsvoering en leden/voorzitters van het College) heeft dat niet steeds optimaal gewerkt. Dit blijkt onder meer uit het voortijdig vertrek van een vrij groot aantal directeuren bedrijfsvoering en een van buiten benoemde PG. Sinds medio 2018 zijn twee van de vier leden van het College afkomstig van buiten het OM: een ervaren lid vanuit de zittende magistratuur en een bestuurder met ervaring als voorzitter van een grote GGZ-organisatie en bestuurder van de Sociale Verzekeringsbank.

## **2.5. De positie van Betrokkene 1, Betrokkene 2 en [Z]**

In de periode waarop de beantwoorde onderzoeksvragen betrekking hebben was Betrokkene 1, plaatsvervangend hoofdofficier van justitie (2004-2006) respectievelijk waarnemend hoofdofficier van justitie in Utrecht (van 2006 tot 2008), procureur-generaal in het College van Procureurs-Generaal (tot 16 april 2014) en vervolgens hoofdofficier van justitie te Rotterdam. Betrokkene 2 was in die periode plaatsvervangend hoofdofficier van het Functioneel Parket (FP) en werd in april 2011 voorgedragen en in juni 2011 benoemd tot hoofdofficier van dat parket. [Z] was in 2005 officier van justitie te Utrecht en is sinds 7 mei 2018 hoofdofficier van justitie van het parket Oost-Brabant. Betrokkene 1 had gedurende de periode waarin hij als PG werkzaam was (ook in vergelijking met andere PG's) zware en richtinggevende portefeuilles, zowel waar het de inhoud van het OM-werk betreft als wat het beheer betreft. Inhoudelijk betrof het onder meer Politie, Rijksrecherche, Handhavingsbeleid en Strategie/Beleid en Strategie/Strategisch beleid, en Internationaal: Europol. In de beheersfeer had hij onder meer de portefeuille HRM en Kwaliteitsmodel OM. Tevens had hij als PG het Functioneel Parket in zijn portefeuille.

## **2.6. Het College van Procureurs-Generaal**

Zoals gezegd staat het College aan het hoofd van het OM. Dergelijk collegiaal bestuur stelt eisen aan de samenstelling, onderlinge chemie en portefeuilledverdeling. Als dat niet goed vorm is gegeven heeft dat gevolgen voor het leiderschap van het collegiaal bestuur. De zware en omvangrijke taken van het College en de omstandigheid dat bij de verdeling van portefeuilles Procureurs-Generaal kunnen worden gemachtigd bevoegdheden van het college uit te oefenen, dragen het risico in zich

---

<sup>15</sup> De reductie van de parketten begin 2013 tot 10 heeft dit probleem versterkt. Er is tijdens de looptijd van dit onderzoek een tijdelijke 'werkwijze benoemingsprocedure' voorgesteld voor functies in de topstructuur, gericht op een transparanter procedure. Deze ligt thans ter advisering voor aan de Medezeggenschapsraad OM (MROM). Daarnaast wordt door HRM gewerkt aan een breder loopbaan- en benoemingenbeleid, waar de nieuwe benoemingsprocedure integraal deel van moet gaan uitmaken.

dat het bestuur van het college niet optimaal als collegiaal bestuur functioneert. Bij de oriënterende gesprekken aan het begin van haar onderzoek kreeg de Commissie dan ook signalen dat in de periode 2014-2016 binnen het College van PG's slechts beperkt vorm en inhoud werden gegeven aan collegiaal bestuur.

## **2.7. De Groepsraad**

Sinds november 2005 overlegt het College regulier met hoofden van de parketten in de Groepsraad. Dat is geen vertegenwoordigend of besluitvormend overleg, maar een overleg waarin bepaalde onderwerpen kunnen worden voorgelegd en worden besproken. Betrokkenen 1 en 2 maken beiden deel uit van de Groepsraad. Tot 16 april 2014 neemt Betrokkene 1 als PG deel aan de Groepsraad en na zijn benoeming tot HOvJ te Rotterdam per 16 april 2014 in de hoedanigheid van HOvJ. Betrokkene 2 neemt deel aan de Groepsraad in de hoedanigheid van HOvJ van het Functioneel Parket, [Z] als HOvJ van het parket Oost-Brabant.

### 3. Integriteit, integriteitsbeleid en integriteitsregelingen

#### 3.1. Integriteit en integriteitsbeleid in historisch perspectief

In de openbare sector is integriteit de afgelopen 30 jaar een belangrijk aandachtspunt geworden. Van der Wal onderscheidt drie fases in de ontwikkeling van integriteitsbeleid.<sup>16</sup> Kort gezegd begint dit met agendering en regulering (1992-2003). Deze benadering is 'negatief' legalistisch met focus op corruptie en fraude, geschenkenregelingen, regelingen omtrent nevenfuncties en financiële belangen en klokkenluidersregelingen. Dilemmatrainingen en integriteitsdagen alsmede de formulering van codes en waardenstatements namen een grote vlucht. De tweede fase is er een van bewustwording en ondersteuning (2003-2007). Er is sprake van een positieve, morele benadering, met een brede focus op alle typen schendingen. In de derde fase (2007-2018) zien we dat discussies over integriteit steeds nadrukkelijker worden verbonden met professionele verantwoordelijkheid en ambtelijk vakmanschap en daarmee ook met de kernwaarden van de professie. De aandacht gaat uit naar een professionele, integrale benadering en focus op individuele verantwoordelijkheid. Men onderkent dat de grondbeginselen van integriteit kenbaar en helder moeten zijn. Wetgeving blijkt evenwel niet de meest aangewezen weg om dat te realiseren. Ethische kaders voor het werken bij de overheid blijken zich naar hun aard meer te lenen voor uitwerking in gedragscodes, richtlijnen, etc.<sup>17</sup>

Sinds 1 januari 2016 is voor de doorwerking van dat beleid in de eerste plaats artikel 125quater van de Ambtenarenwet van belang. Dat artikel draagt het bevoegd gezag van ambtenaren die door of vanwege het rijk zijn aangesteld op:

- a. een integriteitsbeleid te voeren dat is gericht op het bevorderen van goed ambtelijk handelen en dat in ieder geval aandacht besteedt aan het bevorderen van integriteitsbewustzijn en aan het voorkomen van misbruik van bevoegdheden, belangenverstrengeling en discriminatie;
- b. ervoor te zorgen dat het integriteitsbeleid een vast onderdeel uitmaakt van het personeelsbeleid in ieder geval door integriteit in functioneringsgesprekken en werkoverleg aan de orde te stellen en door het aanbieden van scholing en vorming op het gebied van

---

<sup>16</sup> Zie hierover Van der Wal 2018, Integriteitskwesties aan de horizon en hun implicaties. <https://www.deleerstoelen.nl/actueel/nieuwsberichten/item/artikel/integriteit-zou-voor-publieke-functionarissen-vanzelfsprekend-moeten-zijn/> in het bijzonder pp. 24-26. Hij bouwt daarin voort op andere auteurs, zoals Hoekstra, A., en M. Kaptein (2011), 'Twee decennia integriteitsbeleid binnen de overheid: een analyse van graduele en grillige veranderingen', Bestuurswetenschappen, nr. 4., blz. 32-51. en L.W.J.C. Huberts, A. Hoekstra, I. Gaisbauer, Integrity and integrity management in the Netherlands. Describing the scene, definitions, strategies and developments, BIOS, Den Haag 2016, p. 9-29.

<sup>17</sup> Vgl. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 436, nr. 3, p. 3-4.

integriteit;

c. zorg te dragen voor de totstandkoming van een gedragscode voor goed ambtelijk handelen.

Dit artikel 125quater van de Ambtenarenwet is rechtstreeks van toepassing op het integriteitsbeleid ten aanzien van de niet rechterlijk ambtenaren van het OM. Voor de rechterlijk ambtenaren, de leden van het OM, is dat ingevolge artikel 2 lid 2 van de Ambtenarenwet niet het geval. Dat laatste betekent echter niet dat de integriteitsnormen voor niet rechterlijke ambtenaren niet zouden gelden voor de rechterlijk ambtenaren van het OM. Artikel 50 lid 1 Algemeen Rijksambtenarenreglement (ARAR) luidt: “De ambtenaar is gehouden de plichten uit zijn functie voortvloeiende nauwgezet en ijverig te vervullen en zich te gedragen zoals een goed ambtenaar betaamt”. Deze bepaling is niet alleen van toepassing op rijksambtenaren, maar ook op de rechterlijke ambtenaren, die immers ambtenaar zijn in de zin van art. 1 van de Ambtenarenwet. Tot nakoming van die verplichting verbinden zich alle medewerkers van het OM in de eed zie zij op grond van art. 51 ARAR afleggen. Tot het zich gedragen als een goed ambtenaar betaamt hoort ook de naleving van voor rijksambtenaren geldende integriteitsregels. Evenmin als voor de openbare sector bestaan voor de leden van het OM, de rechterlijke ambtenaren -waarop dit onderzoek in het bijzonder betrekking heeft - tot op heden harde wettelijke regelingen betreffende integriteit. Wél heeft het OM een met het integriteitsbeleid van de openbare sector vergelijkbare ontwikkeling in integriteitsbeleid doorgemaakt.

### **3.2. De gedragscodes van het OM**

Met het oog op de onderzoeksvragen oriënteert de Commissie zich in het bijzonder op de (regels uit) gedragscodes die relevant (kunnen) zijn voor de waardering van de resultaten van het onderzoek naar de onderzoeksvragen. Sinds 2000 heeft het Openbaar Ministerie eigen codes ontwikkeld.<sup>18</sup> De eerste gedragscode is op 11 juli 2000 bij besluit van het College vastgesteld. Deze code was sterk georiënteerd op de na te streven rechtsstatelijkheidseisen die liggen besloten in de taak om de rechtsorde strafrechtelijk te handhaven. Deze code is uitdrukkelijk op alle medewerkers van het OM van toepassing, zowel de rechterlijke leden als de rijksambtenaren. Deze code bevat ook enkele algemene regels die niet zijn beperkt tot de inhoudelijke in de wet RO vervatte handhavende taak

---

<sup>18</sup> Deze eerste code uit 2002 was zeer sterk georiënteerd op de beroepsethiek, de integriteit ten aanzien van de in art. 124 Wet RO geformuleerde inhoudelijke taak van handhaving van de rechtsorde. Zie over de geschiedenis van deze code en de relatie tot de veranderde positie van het OM door de wijziging van de wet RO A.C. 't Hart, Hier gelden wetten! Over strafrecht, Openbaar ministerie en multiculturalisme, Gouda Quint, Leiden, 2001. Hoofdstuk 2, Taken en Beroepsethiek. In de latere aanpassingen lijkt sprake te zijn van een verbreding.

van het OM.<sup>19</sup> De Code van 2000 vangt aan met een paragraaf algemene regels (par. 1). Voor dit onderzoek bevat die paragraaf relevante regels, zoals:

“Ook buiten de uitoefening van zijn werkzaamheden gedraagt hij [de medewerker] zich:

In overeenstemming met het publieke karakter van de normhandhavende taak van het OM, die maakt dat zijn handelen en nalaten voorwerp kunnen zijn van openbaar debat en daarmee het aanzien van het OM als geheel kunnen raken;<sup>20</sup>

met de vereiste integriteit waaronder in ieder geval wordt verstaan dat hij geen handelingen of nevenwerkzaamheden verricht waarbij zijn professionele onbevangenheid is beïnvloed of waarbij die schijn kan worden gewekt.”

Daarnaast zijn ook de regels met betrekking tot de onderlinge samenwerking relevant (par. 2)

“De medewerker informeert tijdig, ook ongevraagd, zijn leidinggevende over hetgeen redelijkerwijs voor zijn leidinggevende van belang is om te weten.”

“De leidinggevende gaat fair om met zijn medewerkers en geeft het goede voorbeeld.”

Deze leidraad is tweemaal verlengd. In 2012 is de vernieuwde OM-gedragscode geïntroduceerd.<sup>21</sup> In deze gedragscode draait het om vijf kernwaarden: professionaliteit, omgevingsgerichtheid, integriteit, openheid en zorgvuldigheid. Onder de kernwaarde integriteit wordt – waar het de voor dit onderzoek relevante aspecten betreft – het volgende vermeld:

“Integriteit is de hoeksteen van legitiem overheidshandelen. Dat geldt nog sterker voor het OM. Een vervolging is een verwijt van het OM aan een burger dat deze de wet heeft overtreden. Wanneer nu op de integriteit van het OM zelf het nodige aan te merken zou zijn, komt vanzelf de geloofwaardigheid van de strafrechtelijke handhaving in het gedrang. En omdat een misstap van een enkele medewerker al het aanzien van de hele organisatie kan schaden, is het van groot belang dat OM’ers integer zijn.

---

<sup>19</sup> Zie hierna onder 4.3.

<sup>20</sup> In deze regel komt de onderlinge afhankelijkheid tussen de werkzaamheden van het OM als organisatie en die van het OM als instituut, zoals besproken in Hfdst 3, par. 3.1. en 3.2 duidelijk naar voren.

<sup>21</sup> Zie voor de gedragscode 2012: <https://www.om.nl/@25023/gedragscode/>.



Als integriteitschending kan worden aangemerkt een handeling, of het nalaten daarvan - binnen of buiten diensttijd - waarbij in strijd is gehandeld met de wet, beleidsvoorschriften, circulaire, gedragsrichtlijnen of met de plichten en verantwoordelijkheden van het goed ambtenaarschap (of waar het de leden van het OM betreft 'in strijd met hetgeen een goed rechterlijk ambtenaar betaamt'), dan wel een gedraging die een strafbaar feit oplevert.

Integriteit vereist dat de OM'er zich steeds onpartijdig opstelt bij zijn werkzaamheden. Hij laat zich niet leiden door de belangen en voorkeuren van bekenden, familieleden, zakenrelaties of door druk vanuit de media of de politiek. Ook mag zijn persoonlijke gedrevenheid er nooit toe leiden, dat hij een standpunt vertolkt dat niet strookt met de feiten of het toepasselijke recht.

(...) "

### **3.3. Een oriëntatie op de richtlijnen voor de rijksoverheid**

In 2006 werd rijks breed de Modelgedragscode Rijk<sup>22</sup> ingevoerd, die diende als model en minimumkader voor de ministeries en hun uitvoeringsorganisaties om hun eigen, op de organisatie toegespitste gedragscodes op te stellen. Deze Modelgedragscode bevat kernwaarden<sup>23</sup> en een aantal meer gespecificeerde normen en spelregels.<sup>24</sup> Hier wordt nog niet specifiek gesproken over relaties binnen de werkverhoudingen. Wel wordt in deze Modelgedragscode 2006 aandacht besteed aan risico's van belangenverstremming bij inkoop ingeval iemand de andere partij privé kent. In deze code wordt ook aangegeven dat van leidinggevend voorbeeldgedrag wordt verwacht en dat zij zorg moeten dragen voor een open cultuur, waarin integriteitsdilemma's besproken kunnen worden. De Modelgedragscode Rijk 2006 is in september 2015 vervangen door de Gedragscode Integriteit Rijk (geactualiseerd in 2016 en 2017/2018). Daarin is onder andere een passage opgenomen over de dubbele rol van leidinggevend ten aanzien van integriteit als goed ambtenaar en als goed werkgever, het belang van inspirerend leiderschap en voorbeeldgedrag met betrekking tot integriteit en het belang van collegiaal beraad tussen leidinggevend om te toetsen of de leiding zijn rol op dit terrein goed vervult<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Stcrt. 2006, 60, p. 9. Afwijkingen van de Modelgedragscode Rijk waren alleen mogelijk indien gekozen wordt voor strengere dan de voorgeschreven bepalingen.

<sup>23</sup> Te weten: onpartijdigheid, betrouwbaarheid, zorgvuldigheid, dienstbaarheid en respectvolle bejegening, professionaliteit en morele verantwoordelijkheid en wat een goed ambtenaar betaamt.

<sup>24</sup> Onder meer: respect voor elkaars rechten/integriteit en voorkomen van ongewenste omgangsvormen, omgaan met informatie/geheimhouding/vrijheid van meningsuiting, hoe om te gaan met functionele contacten met derden, geschenken en voordelen, nevenwerkzaamheden, financiële belangen en transacties met effecten en inkoop.

<sup>25</sup> Stcrt. 33770, 12 oktober 2015, par. 2.1.2.

De Gedragscode Integriteit Rijk bevat sinds 2015 een passage gewijd aan belangenverstrengeling. Daarin wordt onder meer aangeduid wanneer er sprake is van (schijn van) belangenverstrengeling en wat er in zo'n geval van betrokkenen wordt verwacht.<sup>26</sup>

In de Gedragscode Integriteit Rijk 2016 wordt voor het eerst expliciet ingegaan op privérelaties op de werkvloer.

“Overall waar mensen samen komen kunnen privérelaties ontstaan, dus ook op het werk. Er kan sprake zijn van een familierelatie, vriendschapsrelatie of liefdesrelatie tussen collega's, of tussen een ambtenaar en een externe relatie. Daar is niets mis mee, het kan zelfs heel prettig zijn. In sommige gevallen kan het echter problematisch zijn of worden en kan het een integriteitsrisico met zich meebrengen. Denk bijvoorbeeld aan belangenverstrengeling, of aan het delen van vertrouwelijke informatie. Ook kan de schijn ontstaan van bevoordeling. Bovendien kan een (verbroken) relatie leiden tot een ongewenste verstoring van de werkverhoudingen. Het risico is groter als de functies elkaar op de een of andere manier raken. Het risico is eveneens groter als er sprake is van een machtsverschil, zoals bij een relatie tussen een leidinggevende en een ondergeschikte.

Het is noodzakelijk om op het werk professioneel en objectief te blijven. Als de relatie hiervoor een probleem kan zijn en een integriteitsrisico vormt, is het van belang hiervan melding te doen bij de leidinggevende(n). De leidinggevende die zo'n melding ontvangt, behoort hier discreet en met respect voor jouw privacy mee om te gaan en samen met jou te bekijken of er speciale maatregelen getroffen moeten worden. Het is bijvoorbeeld niet wenselijk dat partners elkaars werk beoordelen, controleren, of goedkeuren. Zo nodig worden er werkafspraken gemaakt of taken anders verdeeld, maar ook een overplaatsing naar een andere afdeling of dienstonderdeel kan aan de orde zijn.”<sup>27</sup>

### **3.4. Het bereik van het besproken integriteitsbeleid en gedragsnormen**

Het instituut OM kenmerkt zich door een bijzondere taak en daarmee een bijzondere status van de leden van het OM als lid van de rechterlijke macht.<sup>28</sup> Voor de niet rechterlijke leden van het OM, in aantal veel groter, gelden de ethische kaders voor het werken bij de Rijksoverheid, die (deels) zijn uitgewerkt in codes, richtlijnen enzovoorts, zonder meer rechtstreeks. Daarnaast gelden voor hen ook de eigen OM-codes en -richtlijnen. Voor de rechterlijke ambtenaren van het OM ligt dat enigszins complexer. Zoals hiervoor reeds aangegeven volgt uit art. 2 lid 2 juncto art. 125 quater van

---

<sup>26</sup> Stcrt. 33770, 12 oktober 2015, par. 3.1.

<sup>27</sup> Stcrt. 71100, 12 december 2017, par. 4.2.

<sup>28</sup> Zij zijn geen rijksambtenaar volgens het ARAR, maar wel ambtenaar in de zin van de Ambtenarenwet,

de Ambtenarenwet dat de integriteitscodes en -richtlijnen van de Rijksoverheid – anders dan voor de niet-rechterlijke ambtenaren – niet zonder meer van toepassing zijn op de rechterlijke ambtenaren van het OM. Maar, er zijn diverse aanknopingspunten om het integriteitsbeleid Rijksoverheid en de daarbij behorende richtlijnen en codes ook te betrekken op de rechterlijke ambtenaren.

De ontwikkelingen van het denken over integriteit en integriteitsbeleid binnen de publieke sector gedurende de laatste twee decennia hebben een beeld neergezet van breed gedeelde opvattingen over integriteitsnormen. Deze normen hebben hun neerslag gekregen in onder meer de Gedragscode integriteit Rijk.<sup>29</sup> Hoewel al is opgemerkt dat de integriteits- en gedragscodes van de rijksoverheid niet zonder meer van toepassing zijn op de rechterlijke ambtenaren van het OM, is op hen wél de in art. 50 lid 1 ARAR geformuleerde algemene gedragsnorm van toepassing. En, er zijn meer aanknopingspunten. Nu het overgrote deel van de medewerkers van het OM, de niet-rechterlijke ambtenaren, zonder meer onder de integriteitsregelingen van de Rijksoverheid valt,<sup>30</sup> zal het integriteitsbeleid van het OM als organisatie sterk (moeten) aansluiten op het integriteitsbeleid van de Rijksoverheid en de daarbij horende gedragsnormen van de rijksoverheid. In de Gedragscode integriteit Rijk<sup>31</sup> wordt het belang van een integere overheid bovendien rechtstreeks verbonden met en gekoppeld aan de democratische rechtsstaat en het vertrouwen van de burger in de overheid. Het OM als organisatie kan zich zo bezien spiegelen aan de integriteitsnormen van de Rijksoverheid.

Ook in de praktijk lijkt de toepasselijkheid van integriteitsnormen voor (Rijks)ambtenaren voor de rechterlijke ambtenaren te worden aanvaard. In de werkwijze van het BIOM (dat in 2012 van start ging) wordt – waar het de toepasselijke normen betreft – niet onderscheiden tussen de rechterlijke en de niet-rechterlijke ambtenaren.<sup>32</sup> In de thans gehanteerde Handwijze integriteitsschendingen worden voor het OM drie typen ambtenaren met hun eigen rechtspositionele regelingen onderscheiden: rechterlijke ambtenaren (Wet RO, Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren en Besluit rechtspositie rechterlijke ambtenaren (Brra)), rijksambtenaren (ARAR) en voor politieambtenaren bij de Rijksrecherche het Besluit algemene rechtspositie politie (Barp). De instructie wordt in de inleiding van toepassing verklaard op alle drie genoemde type ambtenaren. In de Handreiking melding integriteitsschendingen en misstanden lijkt evenmin een wezenlijk onderscheid te worden gemaakt tussen de rechterlijke ambtenaren en medewerkers.<sup>33</sup> De tekst is op

---

<sup>29</sup> Stcrt. 71100, 12 december 2017.

<sup>30</sup> Thans neergelegd in art. 50 lid 1 ARAR (ingangsdatum 1 januari 2017). Zie par. 4.2.

<sup>31</sup> Stcrt. 71100, 12 december 2017, par. 1. 4.

<sup>32</sup> Zie hierna onder 4.7.

<sup>33</sup> Zie bijvoorbeeld de inleiding in 2.1.

dat punt evenwel niet heel helder. De rechterlijke ambtenaren lijken daarin te worden gelijkgesteld aan en/of mede geschaard onder de brede noemer ‘medewerkers van het OM’.

### 3.5. Nadere invulling gedragsnormen

De gedragsregels voor integriteit leggen aldus een verantwoordelijkheid bij alle medewerkers van de organisatie. Van leidinggevend wordt daarnaast expliciet voorbeeldgedrag verlangd.<sup>34</sup> In de Gedragscode integriteit Rijk van 2015 werd expliciet neergelegd dat integriteit geldt als speerpunt van personeelsbeleid en leiderschap. Van leidinggevend wordt niet alleen voorbeeldgedrag gevraagd. Zij hebben ook een dubbele rol, namelijk als goed ambtenaar én als goed werkgever.<sup>35</sup> Deze code van 2015 kan worden begrepen als een neerslag van toen reeds geldende normen. Maar met alleen gedragsregels komt men er niet. Leiderschap met daadwerkelijk respect voor integriteit van en binnen de organisatie vergt veel meer dan persoonlijk integer handelen van leidinggevend. Naar de rol van topfunctionarissen in het integriteitsbeleid is veel onderzoek gedaan en er is veel over gepubliceerd. In het licht van de integriteitskwesaties die in het onderhavige onderzoek aan de orde zijn biedt het rapport “Tonen van de Top, De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid”<sup>36</sup> veel literatuurverwijzingen en informatie en lezenswaardige empirisch onderbouwde gedachten over integriteitsrisico’s van ethisch neutraal leiderschap. Zowel voor een analyse achteraf van de vermeende integriteitskwesaties binnen het OM, als met het oog op de toekomst van het door het OM gevoerde integriteitsbeleid lijken de bevindingen uit dat rapport zinvolle aanknopingspunten te bieden. Aanknopingspunten voor de meer concrete invulling van de tamelijk abstracte begrippen en gedragsnormen inzake integriteit zijn ook te vinden in handleidingen, richtlijnen etc. alsmede in diverse uitspraken van rechtbanken en van de Centrale Raad van Beroep over integriteitsschendingen binnen particuliere organisaties respectievelijk de rijksoverheid.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Zie naast de Modelgedragscodes ook bijvoorbeeld de Handreiking belangenverstrengeling 2010.

<sup>35</sup> Zie de Gedragscode integriteit Rijk 2015, par. 2.1.1 en 2.1.2.

<sup>36</sup> Leonie Heres, Tonen van de Top, De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid. Radboud Universiteit / Universiteit Utrecht 2016.<sup>36</sup> In dit in opdracht van het BIOS geschreven rapport worden op basis van een brede literatuurstudie, kwalitatieve interviews en analyses daarvan naar de rol van topambtenaren gebruik gemaakt van het concept ethisch leiderschap. Om ten aanzien van integriteit effectief te zijn is ethisch leiderschap vereist: voorbeeldgedrag zichtbaar zijn, integriteitsvraagstukken moeten regelmatig expliciet binnen de organisatie aan de orde worden gesteld, in geval van integriteitsschendingen moet consequent en zichtbaar worden opgetreden en de leidinggevend zullen bovendien het uitgezet integriteitsbeleid actief en proactief moeten ondersteunen. Uit onderzoek blijkt zelfs dat neutraal leiderschap, een vaak voorkomende leiderschapstijl, integriteitsbeleid ondermijnt en kan aanzetten tot integriteitsschendingen. Ethisch leiderschap blijkt het veiligheidsgevoel te vergroten, de cultuur te verbeteren, en het aantal incidenten te verminderen.

<sup>37</sup> Zie naast de Modelgedragscodes ook bijvoorbeeld de Handreiking belangenverstrengeling (2010), zie:

[http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/BIOS\\_Belangenverstrengeling\\_handreiking.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/BIOS_Belangenverstrengeling_handreiking.pdf) en het Handboek Integriteitsonderzoek (2003), zie: [https://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/Handboek\\_Integriteitsonderzoek\\_-\\_Deel\\_I\\_-\\_II\\_-\\_III.pdf](https://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/Handboek_Integriteitsonderzoek_-_Deel_I_-_II_-_III.pdf)

### 3.6. BIOM

Het OM heeft integriteit en integriteitsbeleid al jaren hoog op de agenda staan. Binnen de organisatie hebben vele initiatieven het licht gezien en zijn codes, richtlijnen/protocollen etc. uitgewerkt en ingevoerd. Op elk parket is bijvoorbeeld ten minste één vertrouwenspersoon aanwezig waar medewerkers terecht kunnen met integriteitskwesties. De totstandkoming van het Bureau Integriteit OM (BIOM) is een belangrijk resultaat van deze aandacht voor integriteit. Dit (virtueel) bureau, zonder eigen budget, kwam in de periode 2011/2012 tot stand op initiatief van de PG met de portefeuille HRM, Betrokkene 1. Taken van het BIOM werden bij een Collegebesluit in mei 2012 vastgelegd.

Door het BIOM wordt geprobeerd het onderwerp integriteit in de volle breedte te belichten. In eigen woorden: veel aandacht voor bewustwording, communicatie, bespreekbaarheid en een veilig werkklimaat. Daarnaast vraagt het BIOM aandacht voor een geloofwaardig integriteitsbeleid: adequaat, eenduidig en zichtbaar optreden als gedragingen duidelijk de norm overschrijdend zijn. De DVD 'Integriteit begint bij jezelf' en de theatervoorstelling 'Ons DNA' (met vervolgactiviteiten) zijn eveneens voorbeelden van de inspanningen om organisatiebreed integriteit op de kaart te (blijven) zetten. Deze inspanningen blijken positief te worden gewaardeerd. Vanuit het BIOM zijn ook een aantal landelijke richtlijnen en instructies opgesteld die kaders bieden voor de omgang met integriteit en integriteitschendingen. Alle medewerkers van de OM-organisatie hebben via het interne OM-communicatiekanaal ZoOM toegang tot beleidsstukken betreffende integriteit, handleidingen, richtlijnen, codes, etc. Ook BIOM-activiteiten worden via die weg met alle medewerkers binnen het OM gecommuniceerd. Het BIOM brengt intern halfjaarlijks verslag uit van schendingen en opgelegde sancties (via ZoOM), extern jaarlijks (op de externe website van het OM).

Eind 2016 heeft het College besloten tot het instellen van een Adviescommissie afdoening integriteitsschendingen. Deze Commissie heeft als taak om aan het bevoegd gezag – de hoofdofficieren c.q. hoofden van dienst – advies te geven over welke disciplinaire maatregel kan worden opgelegd naar aanleiding van plichtsverzuim dat is voortgevloeid uit een integriteitsincident. Het instellen van deze commissie wordt gezien als een volgende en belangrijke stap in het streven van het OM vergelijkbare integriteitskwesties op een zo vergelijkbaar mogelijke wijze af te wikkelen.

#### **4. Relatie Betrokkene 1 en Betrokkene 2 (vraag a)**

## **5. De benoeming van Betrokkene 1 tot hoofdofficier in Rotterdam voorjaar 2014; de “carrousel” (vraag b)**

### **5.1. Het weekend van 22-23 maart 2014**

In het weekend van 22 en 23 maart 2014 heeft de voorzitter van het College, [Voorzitter], besloten tot een “carrousel”, waarbij Betrokkene 1 zou aftreden als PG en hoofdofficier van justitie zou worden in Rotterdam, de hoofdofficier aldaar, [HOvJ1], hoofdofficier zou worden van het Landelijk Parket (LP) en de hoofdofficier van dat parket, [Huidige voorzitter], zou toetreden tot het College als PG. [Voorzitter] heeft deze carrousel destijds naar buiten gepresenteerd als een logische en voorziene wisseling van functies binnen de top. Op vragen van een NRC-journalist naar een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2 en mogelijke invloed van het Ministerie van Veiligheid en Justitie op deze carrousel heeft [Voorzitter] destijds geantwoord dat er sprake was van een normale wijziging in de top van het Openbaar Ministerie, dat er geen relatie bij hem was gemeld, dat de relatie bij navraag van zijn kant ook was ontkend, en dat van een opdracht van het Ministerie van V&J tot vertrek van Betrokkene 1 uit het College geen sprake was. Ook Betrokkene 1 heeft op vragen van de NRC geantwoord dat zijn overplaatsing niets te maken had met een intieme relatie met een collega en dat zijn overstap naar Rotterdam zijn eigen expliciete wens was, passend in normaal loopbaanbeleid. De berichtgeving in de NRC in mei 2018 dat Betrokkene 1 in 2014 vanwege de relatie in opdracht van het Ministerie zou zijn overgeplaatst naar Rotterdam, was aanleiding voor de tweede onderzoeksvraag: “Welke feiten, omstandigheden en overwegingen speelden bij de benoeming van de hoofdofficier van justitie van het parket Rotterdam een rol en hoe is die besluitvorming verlopen?” (vraag b).

### **5.2. Reconstructie**

#### **5.2.1. De “carrousel”**

De Commissie heeft getracht te reconstrueren hoe de besluitvorming over deze carrousel is verlopen en wat eventueel de invloed daarop is geweest van het departement. Het blijkt dat de verklaringen van de verschillende betrokken personen niet eensluidend zijn, terwijl een aantal betrokkenen ook heeft verklaard zich lang niet alles wat zich toen heeft afgespeeld nog te herinneren. In ieder geval staat het volgende vast.

Nadat [Hoofd BIOM] [Voorzitter] meermalen zonder resultaat had aangesproken op de geruchten over de relatie tussen Betrokkenen 1 en 2, en omdat haar steeds meer geruchten – zowel van binnen het OM als van daarbuiten – bereikten over die relatie, besloot [Hoofd BIOM] contact op te nemen

met de secretaris-generaal van het Ministerie van V&J, [SG]. Zij sprak hem op donderdagavond 20 maart 2014 over de geruchten. [SG] sprak op vrijdagochtend 21 maart 2014 met de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving [DG], over het gesprek dat hij met [Hoofd BIOM] had gehad. Vervolgens heeft [DG] met [Voorzitter] een afspraak gemaakt voor die vrijdagmiddag op het departement. Kort voordat [Voorzitter] naar het departement ging heeft [Hoofd BIOM] nog met hem gesproken om hem te vertellen wat zij met [SG] had besproken. [Voorzitter] zei haar dat hij op het departement “iets wezenlijks” ging doen. Op haar vraag waarom Betrokkene 1 het OM niet uitging, antwoordde [Voorzitter] dat hij hem nog zo hard nodig had, aldus [Hoofd BIOM]. Volgend op deze acties is de “carrousel” van functiewisselingen in het weekend tot stand gekomen. Daarover is door personen die daarbij een rol hebben gespeeld het volgende verklaard.

### **5.2.2. [Voorzitter]**

[Voorzitter] heeft tegenover de Commissie uiteengezet dat er geen sprake was van een opdracht van de minister of vanuit het departement. Hij verklaarde het volgende over de gang van zaken. [Hoofd BIOM] had signalen die haar hadden bereikt over een mogelijke relatie neergelegd bij [SG] en hij, [Voorzitter], is vervolgens op vrijdagmiddag (21 maart 2014) voor een gesprek naar het departement gegaan. Daar is hij op een mogelijke relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2 aangesproken door de DG Rechtspleging en Rechtshandhaving (verder: [DG]) die van mening was dat Betrokkene 1 op korte termijn zou moeten vertrekken uit het College. Het gesprek met [DG] vond plaats in de volgende context. Er waren al geruime tijd geruchten over een relatie tussen Betrokkenen 1 en 2, waarop [Voorzitter] hen vanaf april 2013 diverse malen had aangesproken. In al die gesprekken werd het bestaan van een relatie door Betrokkenen ontkend (zie par. 4.4). Eind 2013/begin 2014 kwamen er echter ook vragen van de NRC-journalist aan [Voorzitter] over een relatie tussen Betrokkenen. Omdat Betrokkenen ontkenden dat er een relatie was, is dat vanuit het College tegengesproken. Wel realiseerde [Voorzitter] zich dat er gelet op de voortdurende stroom van geruchten en de belangstelling van de NRC iets moest gebeuren. Daar kwam bij dat Betrokkene 1 inmiddels meer dan 5 jaar PG was en dat aan [Voorzitter] reeds bij zijn eigen benoeming was gemeld dat het de bedoeling was dat Betrokkene 1 na een jaar of vijf, zes het College zou verlaten om weer hoofdofficier te worden. Betrokkene 1 had de wens daartoe ook zelf al eerder te kennen gegeven. Het was de optelsom van het naderen van het natuurlijke moment van het vertrek van Betrokkene 1 als PG, de voortdurende geruchten over de relatie en de mogelijkheid dat de NRC daarover zou gaan publiceren, die [Voorzitter] ervan had overtuigd dat Betrokkene 1 snel vervangen zou moeten worden in het College en tot hoofdofficier zou moeten worden benoemd. Na zijn gesprek met [DG] is hij tot de conclusie gekomen dat het verstandig was niet langer met een roulatie te wachten, mede



gelet op de aanhoudende geruchten over een vermeende relatie tussen Betrokkenen. Bij de keuze voor de positie als hoofdofficier in Rotterdam speelde mee dat hij wilde kiezen voor een positie waarin een eventuele relatie geen probleem zou zijn. Er is nog wel even overwogen Betrokkene 1 voor te dragen als hoofdofficier bij het Landelijk Parket, maar het Landelijk Parket was, gelet op de intensieve contacten daarvan met het Functioneel Parket (waar Betrokkene 2 als hoofdofficier werkzaam was) vanwege de geruchten geen geschikte plek, aldus [Voorzitter].

### **5.2.3. Betrokkene 1 en Betrokkene 2**

Betrokkene 1 heeft tegenover de Commissie het volgende verklaard. Begin 2014 waren er signalen dat de NRC-journalist plannen had om te publiceren over zijn veronderstelde relatie met Betrokkene 2. Enkele dagen voor het bewuste weekend van 22 en 23 maart heeft hij daarover gesproken met [Voorzitter] en de voorlichter van het Parket-Generaal. De laatste zou hebben gezegd: “Er helpt maar een ding en dat is glashard ontkennen.” Betrokkene 1 zou toen hebben gewacht tot de voorlichter de kamer uit was en vervolgens tegen [Voorzitter] hebben gezegd dat hij dat niet ging doen, omdat hij inmiddels sterke gevoelens voor Betrokkene 2 had gekregen en gek was op haar. Waarop [Voorzitter] volgens hem reageerde alsof hij dacht dat hij dit antwoord aan de journalist zou geven en zei: “Je kunt ook te eerlijk zijn. Dat kan ook een valkuil zijn”. Enkele dagen later, op donderdag 20 maart 2014, heeft Betrokkene 1 aan Betrokkene 2 verteld dat hij verliefd op haar was en om die reden wilde opstappen als PG en hoofdofficier wilde worden. De volgende dag, op vrijdagochtend 21 maart 2014, heeft Betrokkene 1 naar zijn zeggen aan [Voorzitter] medegedeeld dat hij verliefd was op Betrokkene 2, dat hij zijn leven op orde wilde brengen en daarom wilde stoppen als PG en weer hoofdofficier wilde worden. Dat hij op niet al te lange termijn het college wilde verlaten en weer hoofdofficier wilde worden had hij al eerder met [Voorzitter] besproken. Tijdens zijn gesprek met Betrokkene 1 zou [Voorzitter] nog hebben voorgesteld dat hij PG zou blijven maar de financieel-economische criminaliteit en het contact met het Functioneel Parket zou overdragen aan [PG1]. Betrokkene 1 zou dat hebben afgewezen. Hij wilde opstappen als PG. Na afloop van dat gesprek zouden Betrokkene 1, Betrokkene 2, die naar het Parket-Generaal was gekomen, en [Voorzitter] het besluit van Betrokkene 1 om uit het College te gaan, samen hebben besproken. Vervolgens ging [Voorzitter] een aantal telefoontjes plegen. [Voorzitter] kwam in de loop van die ochtend op de kamer van Betrokkene 1 en vertelde hij dat hij de hoofdofficier van het Landelijk Parket, [Huidige voorzitter], als opvolger van Betrokkene 1 wilde. Hij vroeg of Betrokkene 1 bereid was van positie te ruilen met [Huidige voorzitter], maar dat vond Betrokkene 1 geen goed idee, omdat de hoofdofficieren van het Landelijk Parket en het Functioneel Parket vaak samen moeten optrekken. Betrokkene 1 zou hebben gezegd dat hij er geen bezwaar tegen had hoofdofficier op een kleiner

parket, bijvoorbeeld in Noord-Brabant, te worden zodat hij zijn leven op orde kon brengen. Maar [Voorzitter] wilde hem op een groot parket. In de week daarna deelde [Voorzitter] Betrokkene 1 mee dat hij hoofdofficier in Rotterdam zou worden.

Betrokkene 2 heeft tegenover de Commissie het volgende verklaard. Betrokkene 1 belde haar op donderdagavond 20 maart 2014 op en zei dat zijn liefde voor haar een reden was om aan [Voorzitter] te zeggen dat hij wilde stoppen als PG. Hij zei tegen haar dat hij zijn leven op orde wilde brengen. Hij wilde geen PG meer zijn en weer hoofdofficier worden. Zij schrok hiervan want zij was nog helemaal niet zo ver. De volgende dag is zij naar het Parket-Generaal gegaan en heeft zij gewacht op de kamer van Betrokkene 1 om te horen hoe het gesprek met [Voorzitter] was verlopen. Zij zat met Betrokkene 1 op diens kamer toen [Voorzitter] binnen kwam nadat hij een aantal gesprekken had gevoerd. Betrokkene 1 heeft volgens haar toen tegen [Voorzitter], refererend aan het gesprek dat hij eerder die ochtend met hem had, gezegd dat hij verliefd was op Betrokkene 2 en dat hij weg wilde als PG en weer hoofdofficier wilde worden. [Voorzitter] gaf aan dat hij hieraan wilde meewerken en opperde dat Betrokkene 1 hoofdofficier van het Landelijk Parket zou kunnen worden, waarop Betrokkene 1 antwoordde dat hem dat niet verstandig leek omdat er een overlappend werkgebied was met het Functioneel Parket en hij dan samen met Betrokkene 2 door het land moest gaan voor “ondermijning”. Betrokkene 1 merkte daarbij op dat een kleiner parket in Brabant ook goed was omdat hij zijn leven op orde wilde brengen, aldus Betrokkene 2.

#### **5.2.4. Reactie [Voorzitter] op verklaringen Betrokkenen 1 en 2**

De Commissie heeft [Voorzitter] geconfronteerd met deze verklaringen van Betrokkene 1 en Betrokkene 2. [Voorzitter] betwist de juistheid van deze lezing nadrukkelijk. Hij heeft geen enkele herinnering aan een gesprek enkele dagen voor de carrousel met Betrokkene 1 en het hoofd voorlichting over de vraag hoe te reageren richting de NRC op de vragen over de relatie, waarbij door het hoofd voorlichting zou zijn gezegd dat glashard ontkennen de enige optie was en dat Betrokkene 1 hem daarna zou hebben gezegd dat hij dat niet ging doen vanwege zijn gevoelens voor Betrokkene 2. Evenmin kan [Voorzitter] zich herinneren dat Betrokkene 1 hem enkele dagen later zou hebben gezegd dat hij zijn leven weer op orde wilde brengen en daarom het College uit wilde. [Voorzitter] heeft een vage herinnering dat beide Betrokkenen op de bewuste vrijdag op het Parket-Generaal zijn geweest, weet niet meer wat er toen besproken is, maar hij betwist dat toen door Betrokkene 1 is gezegd dat er sprake was van verliefdheid en dat Betrokkene 1 om die reden uit het College wilde. Als Betrokkene 1 daarover iets had gezegd, zou [Voorzitter] hem wel nadere vragen hebben gesteld en anders hebben geacteerd. Voor [Voorzitter] was het beeld heel anders, namelijk dat er veel

geruchten waren over een relatie, dat het bestaan daarvan ondanks nadrukkelijke vragen zijnerzijds door Betrokkene 1 werd ontkend en dat een publicatie over de relatie in de NRC dreigde, zodat er ingegrepen moest worden. [Voorzitter] heeft Betrokkenen in de periode voor dat weekend en op de bewuste vrijdag een- en andermaal nadrukkelijk gevraagd of er sprake was van een relatie die vanuit het organisatieperspectief van (schijn van) belangenverstremming tot het treffen van maatregelen noopte. Het antwoord was steeds nadrukkelijk: nee.

### **5.2.5. Reactie hoofd voorlichting op verklaring Betrokkene 1**

Het toenmalige hoofd voorlichting heeft tegenover de Commissie verklaard dat hij kort voor de carrousel, maar hij weet niet precies meer wanneer, met Betrokkene 1 heeft gesproken over de geruchten over de relatie. [Voorzitter] was daar niet bij. Geconfronteerd met de verklaring van Betrokkene 1 dat hij zou hebben gezegd “Er helpt maar een ding en dat is glashard ontkennen” heeft het hoofd voorlichting verklaard dat hij dat zeker niet heeft gezegd, maar dat hij heeft gezegd: “Er is maar een ding dat je kunt doen en dat is de waarheid vertellen”. Hij lichtte dat nog toe met de opmerking dat hij als voorlichter nooit liegt tegen de pers. Over de carrousel is het hoofd voorlichting niets bekend, hij hoorde na het weekend wat er was besloten en was aanwezig bij de telefoongesprekken van [Voorzitter] met de NRC-journalist, waarin werd verteld dat het om een gewone reguliere roulatie ging en dat er geen sprake was van een overplaatsing vanwege een relatie. Het hoofd voorlichting verkeerde toen in de veronderstelling dat dit de waarheid was.

### **5.2.6. [PG1]**

[PG1] heeft het volgende verklaard. Toen de geruchten serieuzer werden en ook op het departement begonnen door te dringen, heeft hij Betrokkene 1 rechtstreeks bevraagd over het gerucht over een relatie. Deze heeft daarop ontkennend geantwoord maar eraan toegevoegd dat het wel wat kon worden. Volgens [PG 1] was dat vrij kort nadat [Voorzitter] van het Ministerie was gekomen met de mededeling dat ingrijpen nodig was, maar precies kan hij zich dat niet meer herinneren. Wel was, toen [Voorzitter] van het Ministerie terugkwam, duidelijk dat moest worden ingegrepen. Of dat was op basis van een opdracht of dat [Voorzitter] zelf die conclusie had getrokken, is hem niet bekend. [Voorzitter] had hem eerder verteld dat hij op zoek was naar de waarheid over de geruchten over de relatie en hij heeft volgens [PG 1] echt ingegrepen toen de druk van buitenaf te groot werd. Het was volgens [PG 1] niet de op dat moment al gemaakte keuze van Betrokkene 1 om op dat tijdstip te verkassen. Kennelijk had het bezoek aan het ministerie een katalyserende werking op de al langer bestaande afspraak dat Betrokkene 1 (evenals [PG1]) na een periode van het vervullen van het ambt

van PG zou “teruggaan” naar een parket. Dat was afgesproken personeelsbeleid. [PG 1] vond dat Betrokkene 1 mocht kiezen naar welk parket hij wilde en dat hij, gelet op zijn grote rol in “OM verandert”, een functie in een groter parket moest krijgen. Het overleg met [Voorzitter] heeft dat weekend telefonisch plaatsgevonden, het College is er niet voor bij elkaar gekomen. Het lid van het College, [PG3], is niet bij de besluitvorming betrokken, aldus [PG1].

### **5.2.7. [SG]**

De toenmalige secretaris-generaal van het Ministerie van V&J, [SG], heeft tegenover de Commissie verklaard dat hij op een donderdagavond werd benaderd door [Hoofd BIOM]. Zij zat met een serieuze kwestie in haar maag. Hij is naar haar toe gegaan en zij vertelde dat veel mensen haar meldden dat Betrokkenen 1 en 2 een relatie hadden en vonden dat het niet paste bij een organisatie als het OM dat dit voorkwam en niet besproken werd. Betrokkene 1 ontkende de relatie en mensen waren bang voor zijn reactie als zou uitkomen dat zij het hadden gemeld. De volgende ochtend (vrijdag) heeft [SG] dit met [DG] besproken. Deze zei dat hij dit wel eens eerder had gehoord. [SG] heeft [DG] gevraagd ermee aan de slag te gaan. [SG] heeft aan [DG] gezegd dat het hem niet uitmaakte hoe, als het maar werd opgelost. Door de Commissie daarnaar gevraagd verklaarde (SG) dat er ook wel aanmerkingen werden gemaakt over het optreden van Betrokkene 1 in gesprekken met de minister en het departement. Hij nam waar en hoorde (van DG) dat Betrokkene 1 meermaals een nonchalante houding aannam in het overleg van het College met de minister en bij andere contacten met het departement. Deze nonchalante houding bleek meer betrokkenen op te vallen en te storen. Betrokkene 1 werd niet zichtbaar gecorrigeerd op dit gedrag en het bleef in mindere of meerdere mate voortduren. De vraag of reflectie plaatsvond hierop bleef open.

### **5.2.8. [DG]**

De toenmalige directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van V&J, [DG], heeft tegenover de Commissie verklaard dat hij op de bewuste vrijdag door [SG] op de hoogte werd gebracht over diens gesprek met [Hoofd BIOM]. Hij had bovendien gehoord dat de NRC achter de verhalen over de relatie aan zat. Daarop heeft [DG] [Voorzitter] gebeld met het verzoek om langs te komen. Tijdens het gesprek dat hij op vrijdagmiddag 21 maart 2014 op het departement met [Voorzitter] heeft gehad, heeft [DG] gezegd dat het zo niet langer kon en dat er een einde aan moest komen. De minister zou in de problemen kunnen komen. [DG] heeft dit van tevoren met de minister besproken. Daarnaast speelde volgens [DG] een rol dat de top van het departement niet gelukkig was met de positie die Betrokkene 1 innam in het College. Het gebeurde regelmatig dat [Voorzitter]

verwijzend naar het standpunt van [Betrokkene 1] terugkwam op eerder in het overleg met het departement gemaakte afspraken. [DG] heeft verklaard dat andere maatregelen, zoals een vertrek van Betrokkene 1 uit het OM, een te groot publiciteitsrisico opleverden. Om een publicatie in de NRC over de relatie voor te zijn moest snel worden gehandeld en wel zodanig dat een eventuele relatie gelet op de posities van beiden daarna publicitair geen probleem meer zou opleveren. Daarom heeft [DG] in het gesprek aan [Voorzitter] laten weten dat Betrokkene 1 uit het College moest verdwijnen. [DG] sluit niet uit dat [Voorzitter] zelf in zijn contacten met [DG] die dag tot de conclusie is gekomen dat hij snel iets moest gaan doen. In ieder geval is [Voorzitter] vervolgens aan de slag gegaan en er is in de herinnering van [DG] in het weekend van 22 en 23 maart diverse keren telefonisch contact geweest tussen hem en [Voorzitter]. Daarin heeft [DG] een als mogelijkheid geopperde overgang van Betrokkene 1 naar het Landelijk Parket onaanvaardbaar genoemd vanwege het intensieve functionele contact van het Landelijk Parket met het Functioneel Parket, waar Betrokkene 2 hoofdofficier was. Een overstap van Betrokkene 1 naar het arrondissementsparket Rotterdam was voor hem op dat moment een aanvaardbare oplossing. Ook de benoeming van [Huidige voorzitter] tot PG in de plaats van Betrokkene 1 was voor het departement geen probleem, omdat een overstap op termijn van [Huidige voorzitter] naar het College al eerder was besproken.

### **5.2.9. De minister**

De toenmalige minister van Veiligheid en Justitie heeft tegenover de Commissie verklaard dat hij zich herinnert dat er op enig moment sprake was van geruchten over een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2. Afgesproken is dat [DG] dat zou checken en die kwam terug met het bericht: "Het is gecheckt en er is niets aan de hand." Toen die geruchten later bleven bestaan is er gezegd: "Daar moet op een gegeven moment wel een eind aan komen." Hij herinnert zich dat daarbij nog een ander punt een rol speelde: dat was de dominantie van Betrokkene 1 in het team, de balans in het hele College van Procureurs-Generaal. Dat het niet onverstandig zou zijn als er voor die balans een doorstroming zou zijn waarbij Betrokkene 1 naar een andere functie zou gaan en er iemand anders in het College zou komen in zijn plaats. Het was een moeilijke tijd voor het OM, gelet op de bezuinigingen. [Voorzitter] was degene met wie de toenmalige minister daarover afspraken maakte. Het kwam echter voor, dat hij of [DG] in het overleg met [Voorzitter] eruit was en dat er later toch gedoe kwam vanuit het College. Daar kwam die geruchtevorming bij. Op een gegeven moment is er vanuit het ministerie gezegd: "Nu moet er toch iets gebeuren." Dat is toen in goed overleg met [Voorzitter] gebeurd. Hij herinnert zich dat [Voorzitter] toen een voorstel heeft gedaan, de carrousel. Vervolgens heeft de toenmalige minister audiënties gehad met de drie personen die onderwerp waren van de carrousel en daarna zijn de benoemingsbeslissingen genomen. Hoewel hij zich niet de

hele gang van zaken concreet herinnert, is hij er van overtuigd dat [DG] in goed overleg met hem heeft gehandeld. Op de vraag of het wel aanvaardbaar werd geacht dat Betrokkenen als hoofdofficieren een relatie met elkaar hadden, antwoordde de toenmalige minister dat hij er van uit is gegaan dat er geen sprake was van een relatie, maar dat men van de geruchtevorming af wilde. Daarbij maakte het wel verschil of Betrokkene 1 een functionele relatie met Betrokkene 2 had als PG of als hoofdofficier. De beslissing tot die carrousel is volgens zijn herinnering genomen door [Voorzitter]. Hij heeft geen opdracht gehad van het ministerie.

#### **5.2.10. [HOvJ1]**

De hoofdofficier van het parket Rotterdam, [HOvJ1], die plaats moest maken voor Betrokkene 1, herinnerde zich dat [Voorzitter] hem in dat weekend of kort daarna benaderde en hem vertelde dat er twee dingen speelden. Ten eerste werden de verhalen over de relatie tussen Betrokkenen 1 en 2 steeds groter en werd er vanuit het departement druk uitgeoefend dat er iets moest gebeuren. En anderzijds speelde dat Betrokkene 1, die al 5 jaar PG was, zelf ook vond dat hij eens wat anders moest gaan doen. Ook werd [HOvJ1] door [Voorzitter] medegedeeld dat de NRC-journalist bezig was met een artikel over de relatie. [HOvJ1], die pas twee jaar hoofdofficier in Rotterdam was en daarvoor ook slechts korte tijd hoofdofficier in Utrecht was geweest was “not amused” dat hij plaats moest maken voor Betrokkene 1 en gaf aan [Voorzitter] aan dat hij loyaal zou zijn maar wel in zijn eigen omgeving helder zou zijn dat hij er bepaald niet gelukkig mee was.

#### **5.2.11. [Huidige voorzitter]**

[Huidige voorzitter], (destijds hoofdofficier van het Landelijk Parket), heeft tegenover de Commissie het volgende verklaard over dat weekend. [Huidige voorzitter] was eerder, in oktober/november 2013, al door [Voorzitter] gepolst of hij op termijn PG wilde worden. Het was hem wel duidelijk dat het dan om de portefeuille van Betrokkene 1 zou gaan. Vijf maanden daarna werd hij in het weekend (van 22/23 maart 2014) gebeld door [Voorzitter]. Op zondag (23 maart 2014) heeft hij in een hotel in Den Haag afgesproken met [Voorzitter]. Zij verbleven in Den Haag in verband met de Nucleaire Veiligheidstop (NSS) die op 24 en 25 maart aldaar werd gehouden. [Voorzitter] vertelde dat er sprake zou zijn van een carrousel. Hij heeft niet gezegd dat er bemoeienis was geweest vanuit het departement. [Huidige voorzitter] heeft op dat moment niets meegekregen van de “drukte er omheen”. Pas later hoorde hij dat [HOvJ1] boos was dat hij al na twee jaar weg moest uit Rotterdam. Betrokkene 1 had [Huidige voorzitter] eerder eens gezegd dat het zijn droom was om hoofdofficier te worden in Rotterdam. Omdat Betrokkene 1 al 5 jaar PG was geweest, lag het volgens [Huidige

voorzitter] voor de hand dat hij kon bepalen waar hij heen ging. [Huidige voorzitter] heeft [Voorzitter] wel gevraagd waarom Betrokkene 1 niet naar het Landelijk Parket ging. Het antwoord was dat Betrokkene 1 dat zelf niet wilde. [Huidige voorzitter] heeft [Voorzitter] nog gevraagd of er niemand anders was die naar het College kon. Dat was niet het geval. [Voorzitter] wilde dat [Huidige voorzitter] naar het College kwam. Ten tijde van de “carrousel” heeft [Voorzitter] met hem niet gesproken over een vermeende relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2.

#### **5.2.12. Na het weekend van 22-23 maart 2014**

[Voorzitter] heeft na het weekend van 22/23 maart 2014 de meeste hoofdofficieren en [PG 3] telefonisch op de hoogte gesteld van de in het weekend gerealiseerde wisselingen en daarbij als redenen opgegeven de geruchten over de relatie, de mogelijke publicatie daarover in de NRC en de druk vanuit het departement. De benoeming van Betrokkene 1 tot hoofdofficier in Rotterdam en zijn vertrek als PG is door [Voorzitter] naar buiten toe gepresenteerd als een normale, geplande functiewisseling. Daarbij is geen relatie gelegd met (geruchten over) een relatie met Betrokkene 2. Op vragen van de NRC-journalist hebben [Voorzitter] en Betrokkene 1 ook toen volhard in een ontkenning van de relatie. Ook [Hoofd BIOM] heeft op dat moment op vragen van de journalist geantwoord dat er geen sprake was van een overplaatsing wegens (geruchten over) een relatie. Zij heeft gezegd dat Betrokkene 1 het leuk vond om naar Rotterdam te gaan.

#### **5.3. De beantwoording van vraag b**

Uit het voorgaande blijkt dat de lezingen van de gang van zaken rond het weekend van 22 en 23 maart 2014 uiteen lopen en dat soms ook duidelijke herinneringen ontbreken.

Duidelijk is dat de carrousel geen geplande actie was die voortvloeide uit een normale loopbaanontwikkeling. Zou daarvan sprake zijn geweest, dan zou de besluitvorming niet in één weekend zijn afgerond, zonder overleg met het voltallige College - [PG3] is niet geraadpleegd - en zonder voorafgaande raadpleging van de respectieve ondernemingsraden. Bovendien een weekend dat voor velen in het openbaar bestuur in het teken stond van een in Nederland te houden internationale topconferentie. Weliswaar had Betrokkene 1 - zoals door verschillende personen is bevestigd - in het verleden aangegeven dat hij na zijn periode als PG graag weer hoofdofficier van justitie wilde worden en dat hoofdofficier in Rotterdam zijn droombaan was, niemand van alle personen die de Commissie heeft gesproken - inclusief alle hoofdrolspelers - zag op dat moment aankomen dat Betrokkene 1 uit het College zou vertrekken. Velen wezen er daarbij op dat Betrokkene 1 kort daarvoor als PG de leiding over het project OM 2020 toebedeeld had gekregen,

een grootschalig veranderprogramma dat het gehele OM betrof, en dat een kort daarna gepland vertrek als PG dan niet voor de hand lag. En ten slotte moest de hoofdofficier in Rotterdam, [HOvJ1], volstrekt onverwacht plaats maken voor Betrokkene 1 terwijl hij pas twee jaar in functie was en daarvoor relatief kort hoofdofficier in Utrecht was geweest. [HOvJ1] was dan ook “not amused” over zijn gedwongen overstap en heeft dat aan [Voorzitter] en later ook aan medewerkers van het Rotterdamse parket kenbaar gemaakt.

Volgens [Voorzitter] was de carrousel de resultante van drie omstandigheden. Als eerste het gegeven dat Betrokkene 1, die inmiddels zes jaar in het College zat, toe was aan een benoeming als hoofd van een parket, een wens die hij ook zelf had geuit. Daar kwamen de steeds weerkerende geruchten over een relatie van Betrokkene 1 met Betrokkene 2 bij. Met als derde omstandigheid daarbovenop de dreiging dat de NRC over de vermeende relatie zou gaan publiceren. Dat alles maakte het wenselijk voorbereidingen te treffen voor een overstap van Betrokkene 1 naar een parket.

Een en ander kwam volgens [Voorzitter] in en rond het weekend van 22 en 23 maart 2014 in een stroomversnelling toen hij sprak met [DG]. Dit gesprek vond plaats op initiatief van [DG], die na de actie van [Hoofd BIOM] in de richting van het departement en zijn gesprek met [SG] tot de conclusie was gekomen dat de situatie vanwege de dreiging van publicatie in de NRC om een snelle actie vroeg. Volgens [DG] zou Betrokkene 1 uit het College moeten om problemen te voorkomen. [Voorzitter] is naar zijn zeggen daarop tot de conclusie gekomen dat snel moest worden gehandeld, met als resultaat de in een weekend tot stand gebrachte carrousel met benoeming van Betrokkene 1 tot hoofdofficier van justitie in Rotterdam.

Hoewel volgens de toenmalige minister en [DG] geen sprake was van een opdracht aan [Voorzitter] tot het nemen van deze maatregelen, is het volgens de Commissie duidelijk dat de carrousel zoals die in dat weekend heeft plaatsgevonden, niet te voren was gepland en zonder de druk van het departement niet op korte termijn zou hebben plaatsgevonden. [Voorzitter] heeft weliswaar verklaard dat hij al enige tijd bezig was met het voorbereiden van het vertrek van Betrokkene 1 uit het College, maar tot daadwerkelijke stappen had dit nog niet geleid. Ook de volgende verklaringen wijzen erop dat het bezoek aan het departement de reden was om op dat moment tot actie over te gaan. Volgens [PG1] kwam [Voorzitter] terug van zijn bezoek aan het departement op vrijdagmiddag met de mededeling dat ingrijpen noodzakelijk was. Daarop heeft hij volgens [PG1] met Betrokkene 1 gesproken. Getuige A heeft verklaard dat hij van Betrokkene 1 destijds heeft gehoord dat [Voorzitter] redelijk aangeslagen en ontdaan van het departement was teruggekomen en dat Betrokkene 1 toen zou hebben gezegd: “Dan moeten we in actie komen”.



De vraag is hoe dit zich verhoudt tot de lezing van Betrokkene 1 en Betrokkene 2, dat het initiatief voor de carrousel zou hebben gelegen bij Betrokkene 1 die zich uit eigen beweging tot [Voorzitter] zou hebben gewend met de mededeling dat hij verliefd was op Betrokkene 2 en om die reden en om zijn leven op orde te brengen wilde stoppen als PG, en dat zij niet op de hoogte waren van wat er dat weekend is gebeurd.

Zoals hierboven is vermeld is voor deze lezing van Betrokkenen 1 en 2 geen bevestiging te vinden in de verklaring van [Voorzitter], die daaraan niet alleen geen herinnering heeft maar ook ontkent dat een dergelijke duidelijke mededeling is gedaan. Het is bovendien naar het oordeel van de Commissie niet goed te begrijpen dat [Voorzitter] op vrijdagochtend met Betrokkene 1 diens vertrek uit het College zou hebben besproken en daaraan nu geen herinnering meer zou hebben. Eveneens valt niet te begrijpen dat hij daarvan geen melding heeft gemaakt in het gesprek later die dag met [DG]. Verder wijkt de lezing van Betrokkenen 1 en 2 af van de verklaring van [PG1] dat het niet de vrijwillige keuze van Betrokkene 1 was om te verkassen en diens verklaring dat [Voorzitter] na terugkomst van het departement zei dat er actie moest komen en dat deze vervolgens heeft gesproken met Betrokkene 1. Hun verhaal wijkt ook af van wat Getuige A hierover heeft verklaard. Ook wordt de verklaring van Betrokkene 1 over zijn gesprek met [Voorzitter] en hoofd voorlichting enkele dagen eerder, door deze laatsten tegengesproken.

Ten slotte moet worden geconstateerd dat het wel een erg toevallige samenloop van omstandigheden zou zijn als dit initiatief van Betrokkene 1 zich onafhankelijk van de volstrekt niet te verwachten actie van [Hoofd BIOM] en de daaropvolgende actie van het departement op dezelfde donderdag en vrijdag zou hebben afgespeeld.

De Commissie acht op grond van dit alles de lezing van Betrokkenen 1 en 2 dat de aanleiding voor de carrousel was het verzoek van Betrokkene 1 om een benoeming tot hoofdofficier van justitie in een arrondissementsparket vanwege zijn gevoelens voor Betrokkene 2 niet aannemelijk.

## 6. Hoe ging het college met de relatie en de meldingen daarvan om? (vraag c)

### 6.1. Toedracht

De toenmalige voorzitter van het College, [Voorzitter], heeft tegenover de Commissie verklaard dat hij Betrokkene 1 naar aanleiding van klachten en meldingen over de geruchten vanaf april 2013 diverse malen zeer indringend en expliciet heeft gevraagd of er sprake was van een relatie tussen hem en Betrokkene 2 en dat hij die vraag heeft gesteld vanuit een organisatieperspectief, dat wil zeggen dat “we met elkaar goed in de gaten hebben dat er geen onzuiverheden in de organisatie mogen bestaan”. Hij verklaarde dat hij in die gesprekken heeft gezegd dat hij niet geïnteresseerd was in interpretaties van het begrip relatie, en dat zijn vraag voortkwam uit het belang van transparantie en helderheid en omdat hij geen onzakelijke verhouding wenste. Het antwoord is ondubbelzinnig ‘nee’ geweest en dat antwoord is ‘nee’ gebleven, aldus [Voorzitter]. De herhaalde vraag heeft volgens [Voorzitter] tot stevige discussies aanleiding gegeven, zoals hierboven in par. 4.4 onder het kopje “Reacties van Betrokkenen 1 en 2 op vragen over de relatie” ook is toegelicht. Betrokkene 1 heeft tegenover de Commissie verklaard dat hij voor het weekend van de carrousel in maart 2014 slechts twee keer door [Voorzitter] is aangesproken op verhalen over een relatie met Betrokkene 2, namelijk nadat [Voorzitter] daarover vragen had gekregen op het departement en na het hierboven in 4.4 vermelde bezoek van [Hoofd BIOM] in april 2013. Zoals in dezelfde paragraaf 4.4 is beschreven heeft [Voorzitter] verklaard dat hij ook met Betrokkene 2 tijdens een OM-conferentie in 2013 in Deurne een zeer indringend gesprek heeft gevoerd over de vraag of de verhalen over een relatie van haar met Betrokkene 1 juist waren. Later zou hij dit ook telefonisch enkele keren hebben gevraagd. Ook Betrokkene 2 ontkende volgens [Voorzitter] de relatie. Betrokkene 2 betwist dat zij ooit door [Voorzitter] op de (vermeende) relatie is aangesproken.

Een oud-PG, [PG2], heeft verklaard dat hij al in het voorjaar van 2012, toen hij zitting had in het College, [Voorzitter] heeft aangesproken op de geruchten over de relatie. Hij heeft hem toen gezegd: “Mensen voelen zich daar onveilig onder, moet dat niet bespreekbaar gemaakt worden?”. Hij zou dat in die zelfde periode ook hebben besproken met een collega PG, [PG3], die hem vertelde dezelfde vraag aan [Voorzitter] te hebben gesteld. Tegen beide PG's zou [Voorzitter] gezegd hebben: “Ik heb het hem gevraagd en hij ontkent het. Daarmee is voor mij de kous af.” [Voorzitter] heeft verklaard zich dit gesprek met [PG2] in 2012 niet te kunnen herinneren.

De toenmalige directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het Ministerie van V&J, [DG], heeft aan de Commissie verklaard dat hij al in 2012 een enkele keer geconfronteerd werd met verhalen over het persoonlijk leven van Betrokkene 1. Hij heeft daar toen geen aandacht aan

geschonken. Op een moment in 2013 heeft hij, omdat de geruchten toenamen, de voorzitter van het College, [Voorzitter], gevraagd of er sprake was van een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2. [Voorzitter] antwoordde: “Ik heb het ze gevraagd, het is niet zo.”

Toenmalig PG [PG1] (tot juni 2011 hoofdofficier van het Functioneel Parket) heeft tegenover de Commissie verklaard dat hij zelf nooit iets heeft gemerkt van een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2. Hij weet niet wanneer hij voor het eerst iets heeft gehoord over de geruchten. Het kan zijn dat daarover is gesproken tijdens een jaarlijkse boottocht met bevriende collega's, maar hij neemt aan dat hij toen ontkend heeft dat er sprake was van een relatie omdat hij daarvoor nooit concrete aanwijzingen had gekregen en had begrepen dat Betrokkenen de relatie ontkenden. Pas kort vóór het weekend van 22 en 23 maart 2014, waarin besloten is dat Betrokkene 1 zou stoppen als PG, werd hem door [Voorzitter] gevraagd of hij meer wist. Hij heeft toen gezegd dat voor hem niet zichtbaar was geweest dat er sprake was van een relatie. Hij begreep dat de kwestie toen ook op het Ministerie van V&J speelde. Hij heeft toen zelf aan Betrokkene 1 gevraagd of er sprake was van een relatie. Betrokkene 1 ontkende dat, maar zei dat het wel een relatie kon worden. [PG1] wist niet dat [Voorzitter] al in 2013 door het Ministerie was bevestigd over de geruchten. [PG1] gaf tegenover de Commissie aan dat een relatie op het werk voor hem in beginsel geen issue was, behalve wanneer het impact op de werkverhoudingen zou hebben, maar daarvan was in dit geval naar zijn mening geen sprake.

Toenmalig PG [PG3] (PG van 1 maart 2012 tot 1 juli 2015) heeft tegenover de Commissie verklaard, dat zij al kort na haar aantreden in 2012 het gevoel had dat er sprake was van een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2. [PG3] heeft verklaard niet zeker te weten of zij al in 2012 [Voorzitter] hierop heeft aangesproken. Zij heeft in ieder geval tijdens een etentje in mei 2013 aan [Voorzitter] verteld dat zij dit gevoel had en dat ze dat niet oké vond. Omdat ze geen gehoor kreeg bij [Voorzitter] heeft ze kort daarna haar gevoel ook gedeeld met [Hoofd BIOM]. Begin 2014 heeft ze hierover gesproken met de staatssecretaris, maar die bleek de geruchten al lang te kennen. Toen in het weekend van 22 en 23 maart 2014 het vertrek van Betrokkene 1 naar het parket Rotterdam en de daarmee verband houdende “carrousel” werd geregeld, werd zij niet bij de besluitvorming daarover betrokken. De uitkomst werd haar pas op dinsdag 25 maart 2014 door [Voorzitter] medegedeeld. Een hoofdofficier heeft verklaard dat hij [PG1] heeft aangesproken over de relatie, waarop deze antwoordde dat de relatie niet formeel bij hem gemeld was en dat hij geen aanleiding zag om daarop te acteren. [PG 1] heeft daar geen herinnering aan.

De Commissie heeft ook gesproken met vertegenwoordigers van de landelijke Medezeggenschapsraad Openbaar Ministerie (MROM). Vanaf eind 2012 waren er geruchten over een relatie van Betrokkene 1 met Betrokkene 2. Omdat die geruchten een steeds grotere loop begonnen te krijgen heeft men eind 2013/begin 2014 hierover gesproken met [Voorzitter]. Deze zei dat het niet waar was. Na telefoontjes van de NRC-journalist met leden van de MROM over de geruchten is er opnieuw met [Voorzitter] gesproken. Ook toen ontkende deze het bestaan van een relatie. Betrokkene 1 werd in die tijd ineens hoofdofficier in Rotterdam. Deze benoeming en de carrousel daaromheen kwam voor de MROM, die hierover adviesrecht heeft, volledig uit de lucht vallen. De Ministerraad had de voordrachten al goedgekeurd voordat de MROM iets op papier had gezet. Toen aan [PG1], die vanuit het College het contact onderhield met de MROM, werd gevraagd of die benoeming iets met de relatie te maken had, zou hij geantwoord hebben : “als het daar iets mee te maken heeft, dan heb je er nu niets meer over te zeggen, want hij is nu geen PG meer maar een collega”. Diverse hoofdofficieren vroegen de MROM om er vragen over te stellen, omdat het in de Groepsraad ongemakkelijk was. Zij zeiden tegen de MROM dat ze het bij het College hadden aangekaart, maar dat er niets mee werd gedaan.

[Huidige voorzitter] verklaarde tegenover de Commissie dat ten tijde van de carrousel met hem niet is gesproken over een (vermeende) relatie tussen Betrokkenen 1 en 2. Later, toen hij eenmaal in het College zat, heeft hij [Voorzitter] wel eens naar de relatie tussen Betrokkenen 1 en 2 gevraagd. [Voorzitter] vertelde toen dat zij de relatie naar hem toe steeds hadden ontkend en dat hij daarom verder niets kon doen (“ik kan moeilijk tandenborstels gaan controleren”). In april 2016 heeft Betrokkene 1 aan [Voorzitter] verteld dat hij en Betrokkene 2 inmiddels een partnerrelatie hadden. Vanaf de maand daarna was [Huidige voorzitter] ook op de hoogte van die relatie. De toenmalige leden van het College waren van mening dat een relatie toen geen probleem meer vormde omdat de Betrokkenen niet in een hiërarchische verhouding stonden en sprake was van ongelijksoortige functies. Dit is niet expliciet in een collegevergadering besproken, aldus [Huidige voorzitter]. Een van de huidige leden van het College hoorde volgens hem dan ook pas in oktober 2017 dat er inderdaad sprake was van een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2. [Voorzitter] heeft de door Betrokkene 1 gegeven informatie over de relatie ook niet binnen andere onderdelen van de organisatie van het OM gecommuniceerd, waardoor velen ook lang na die mededeling nog niet op de hoogte waren van het feit dat de relatie bekend was.

## 6.2. Beantwoording vraag c

Het ligt in de rede dat de primaire verantwoordelijkheid voor het ondernemen van actie in geval van een (te melden) relatie tussen medewerkers in een organisatie bij de betrokken medewerkers zelf ligt. Voor leidinggevendenden zal een melding door een van de betrokkenen of beide betrokkenen in een relatie veelal het aanknopingspunt kunnen vormen om de organisatorische maatregelen te kunnen nemen die nodig zijn om verstoring in werkverhoudingen dan wel (de schijn van) belangenverstremgeling of onterechte bevoordeling te voorkomen. Maar als, zoals hier het geval was, het bestaan van een relatie herhaaldelijk door betrokkenen wordt ontkend ten overstaan van de leidinggevende, is het wel de verantwoordelijkheid van de leidinggevende om te bezien of geruchten over een relatie aanleiding geven tot actie.

De voorzitter van het College van Procureurs-Generaal draagt de verantwoordelijkheid voor de integriteit van de organisatie en haar medewerkers. Een dergelijke verantwoordelijkheid brengt vanzelfsprekend ook de verantwoordelijkheid mee om adequaat te reageren op klachten, meldingen en geruchten over (vermoede) schendingen en waar nodig te acteren. Ook het College van Procureurs-Generaal zal, in de hoedanigheid van een collegiaal bestuur, zich onder omstandigheden niet kunnen onttrekken aan de zorg om grenzen te trekken ten aanzien van het gedrag van een mede-collegelid. In geval 'omringende medeverantwoordelijken' gedrag gedogen dat de integriteit van de organisatie schaadt of kan schaden, dragen zij immers bij aan het bestaan en voortbestaan van dat gedrag en aan (potentiële) schade.

Uit het onderzoek van de Commissie komt naar voren dat de relatie van Betrokkene 1 met Betrokkene 2 in de ervaring van velen binnen de organisatie werd gedoogd. Diverse meldingen aan de toenmalige voorzitter, [Voorzitter], en de brede verspreiding van de verhalen en geruchten over grote delen van de OM-organisatie, leidden blijkens de meldingen en de vele gesprekken die de Commissie voerde tot een situatie waarvan men zegt: "iedereen wist het toch".

[Voorzitter] heeft noch naar de leden van het College, noch naar het BIOM en medewerkers die hem aanspraken op de relatie tussen Betrokkenen 1 en 2, kenbaar actie ondernomen of maatregelen genomen om ongewenste gevolgen van de relatie te voorkomen en/of te herstellen. Evenmin is de kracht die het College van Procureurs-Generaal in de hoedanigheid van collegiaal bestuur kan hebben, benut om in gezamenlijkheid corrigerend of bijsturend op te treden. Niet blijkt dat de andere leden van het College (met uitzondering van [PG3] en in een eerder stadium [PG2]) het tot hun zorg hebben gerekend, dan wel medeverantwoordelijkheid hebben genomen om elk voor zich of

in gezamenlijkheid van het College Betrokkene 1 bij te (laten) sturen.

Terwijl op het niveau van de parketten veelal wel actie werd ondernomen in het geval van (potentiële) schendingen van integriteitsnormen (ook in geval van relaties op het werk) bleef zichtbare actie ten aanzien van Betrokkenen 1 en 2 door [Voorzitter] en het College achterwege. Maar juist nu “iedereen van de relatie wist” leidde het niet acteren van de leiding binnen grote delen van de organisatie niet alleen tot onzekerheid over het al dan niet gelden van de toepasselijk lijkende integriteitsnormen, maar ook tot de vraag of deze normen als ze golden niet van toepassing waren voor Betrokkene 1 en Betrokkene 2 en waarom dat dan zo was. De zware invloed die Betrokkene 1 dankzij de portefeuillevordering binnen het College had op de inhoud van het OM-werk, de toekomstvisie van het OM en via de HRM-portefeuille op de loopbaan van officieren en medewerkers, lijkt deze gevoelens mede te hebben gevoed.

Er zijn diverse factoren aanwijsbaar die medebepalend lijken te zijn geweest voor het niet – in ieder geval niet tijdig – acteren van [Voorzitter] en/of het College. Allereerst waren de strategische kracht van Betrokkene 1 en zijn positie als ‘onmisbare strateeg’ binnen het College in combinatie met zijn dominante persoonlijkheid niet bevorderlijk om stappen ten aanzien van Betrokkene 1 te nemen. Hij had zich daardoor binnen het College van Procureurs-Generaal in de ogen van velen tot feitelijk leider kunnen ontwikkelen. De perceptie van de positie van Betrokkene 1 in het College, zoals verwoord door de minister en [DG] en de reactie van [Voorzitter] op de vraag van [Hoofd BIOM] waarom Betrokkene 1 niet uit het OM ging – “Ik heb hem nog zo nodig” - illustreren dat.

Maar er is meer. Binnen het College werd, zo is de Commissie uit de gevoerde gesprekken gebleken, in die periode slechts beperkt vorm gegeven aan collegiaal bestuur. Discussie, afstemming en tegenspraak vonden slechts beperkt plaats ten gevolge van de soms slechte verhoudingen tussen enkele PG’s en werden niet bevorderd door de verdeling van de werkzaamheden in portefeuilles. Daar komt bij dat dialoog en tegenspraak – evenals in andere onderdelen van de top van de organisatie – niet sterk zijn ontwikkeld. Daarbij speelde ook een rol het volgens velen weliswaar verbindend, maar tegelijkertijd conflict mijndend leiderschap van [Voorzitter].

Pas nadat [Hoofd BIOM] zich bij gebrek aan actie door [Voorzitter] over de relatie tussen Betrokkenen 1 en 2 wendde tot [SG], de journalist van de NRC (hernieuwd) ‘op de lijn zat’ en [DG] [Voorzitter] heeft gesproken, heeft [Voorzitter] actie ondernomen om een einde te maken aan de vanwege de geruchten over een relatie onwenselijke hiërarchische verhouding tussen Betrokkenen 1 en 2. Deze actie vond plaats tussen donderdagavond 20 maart 2014 en zondagavond 23 maart 2014 en eindigde in de benoeming van Betrokkene 1 tot hoofdofficier van justitie te Rotterdam, de benoeming van de Rotterdamse hoofdofficier tot hoofdofficier van het Landelijk Parket en het

benoemen van een nieuwe PG, [Huidige voorzitter], in plaats van Betrokkene 1 (de “carrousel”). Volgens [Voorzitter] was hij al enige tijd bezig met een vertrek van Betrokkene 1 uit het College voor te bereiden, maar tot daadwerkelijke stappen had dit nog niet geleid en van deze plannen was niemand van de betrokkenen die de Commissie heeft gesproken op de hoogte. Blijkbaar was die externe druk noodzakelijk om tot actie over te gaan. [PG3] die sterke bezwaren had tegen het niet optreden tegen de relatie, werd buiten de besluitvorming gehouden.

Bij het (late en niet zelf gekozen) moment waarop [Voorzitter] daadwerkelijk actie onderneemt om aan de situatie een einde te maken passen de volgende kanttekeningen. [Voorzitter] heeft naar aanleiding van de verhalen over een relatie tussen Betrokkenen 1 en 2 en vragen die hem daarover werden gesteld de beide Betrokkenen in de periode begin 2013-2014 op de relatie aangesproken. Dat deed hij volgens hem meermaals ten opzichte van Betrokkene 1, wat tot stevige woordenwisselingen leidde, en – naar zijn zeggen – ten minste eenmaal zeer indringend ten opzichte van Betrokkene 2. Hij heeft vervolgens genoeg genomen met de herhaaldelijk gedane mededeling dat er geen sprake was van een relatie, terwijl op enig moment tussen 2012 en maart 2014 niet meer viel te ontkennen dat er op grote schaal sprake was van geruchten. Het valt op dat [Voorzitter] de andere leden van het College, [PG1] en [PG3], in 2013 kennelijk niet heeft geïnformeerd over de meldingen aan zijn adres, noch over het gegeven dat hij Betrokkenen 1 en 2 toen heeft aangesproken op een mogelijke relatie en hun ontkenkende antwoord. [Voorzitter] heeft blijkbaar het belang van respect voor het privéleven van Betrokkenen 1 en 2 en hun gegeven woord zwaarder ingeschat dan de potentiële gevolgen van vermoedens van een affectieve relatie voor medewerkers van de OM-organisatie, het departement en andere organisaties waarmee het OM samenwerkt. Zonder hier te hoeven uitweiden over de vraag onder welke omstandigheden er sprake is van een relatie die aan de leidinggevende i.c. [Voorzitter] moet worden gemeld, kan worden geconcludeerd dat in het licht van toepasselijke integriteitsnormen en daarin besloten normen betreffende risico's van mogelijke (schijn van) belangenverstremming (zie onder hoofdstuk 3) [Voorzitter] en/of het College onder de gegeven omstandigheden reeds ruim vóór maart 2014 actie had(den) moeten ondernemen, ook al werd een relatie ontkend en beschikte [Voorzitter] niet over concrete aanwijzingen voor het bestaan daarvan. Hier heeft het aan passend leiderschap ontbroken, wat hun – ondanks de genoemde verklarende factoren – kan worden aangerekend.

Met de benoeming van Betrokkene 1 tot hoofdofficier van justitie te Rotterdam ontstond een nieuwe situatie. De aanleiding voor de door de [Voorzitter] gearrangeerde overstap van Betrokkene 1 naar Rotterdam was het voortduren van de geruchten over zijn relatie met de aan hem ondergeschikte hoofdofficier van het FP. Met zijn benoeming tot hoofdofficier van justitie was het

bezwaar van de mogelijkheid van samenvallen van een affectieve relatie met een hiërarchische relatie weggenomen. Nu de relatie nog steeds werd ontkend en er bij [Voorzitter] en College niet meer bekend was dan hardnekkige geruchten, waren er na de benoeming van Betrokkene 1 in Rotterdam geen duidelijke aanknopingspunten voor eventuele aanvullende maatregelen. Dit werd niet anders nadat volgens Betrokkenen in het najaar van 2015 tussen hen een partnerrelatie was ontstaan, omdat zij dat niet bekend hebben gemaakt. Pas in april 2016, na terugkeer wegens ziekte van [Voorzitter], heeft Betrokkene 1 hem verteld dat hij sinds het najaar van 2015 een “partnerrelatie” had met Betrokkene 2.

Vanaf april 2016 was [Voorzitter] op de hoogte van het daadwerkelijk bestaan van een partnerrelatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2. Ook [Huidige voorzitter] is daarvan kort daarna op de hoogte gesteld door [Voorzitter]. De vraag of het bestaan van een partnerrelatie tussen twee hoofdofficieren acceptabel is, is in het College niet aan de orde gesteld. [Voorzitter] heeft het bestaan van de door Betrokkenen als partnerrelatie aangeduide relatie ook niet binnen andere onderdelen van de organisatie van het OM, bijvoorbeeld de Groepsraad, gecommuniceerd waardoor velen ook lang na die mededeling nog niet op de hoogte waren van het feit dat na april 2016 daadwerkelijk een relatie bestond. Nu ook het bestaan van een partnerrelatie tussen twee hoofdofficieren het gevaar van (schijn van) belangenverstrengeling of onzuivere of ongemakkelijke situaties mee kan brengen, had van [Voorzitter] mogen worden verwacht dat hij ten minste in het College de mogelijke gevolgen van de relatie expliciet aan de orde had gesteld. Het College had dan - eventueel na raadpleging van andere betrokkenen - kunnen beoordelen of er maatregelen getroffen zouden moeten worden om zodanige schijn of zulke situaties te voorkomen en of beide Betrokkenen in hun functie konden worden gehandhaafd. De Commissie stelt vast dat na april 2016, toen de relatie bekend was en er daarom reden was dit onder ogen te zien, hieraan geen aandacht is besteed.

Pas in het najaar van 2017 heeft het College naar aanleiding van gesprekken van de [Huidige voorzitter] met enkele leden van de Groepsraad, uitgebreid besproken of de relatie tussen Betrokkenen aanvaard kon worden. De conclusie hiervan was dat dat sommige leden van de Groepsraad deze relatie ongemakkelijk vonden. Dit vormde voor het College onvoldoende reden om in te grijpen. Het ging om de leiding van ongelijksoortige parketten en het College zag geen een-tweetjes tussen hen. [Huidige voorzitter] heeft toen naar zijn zeggen wel Betrokkenen erop aangesproken dat er ongemak bestond over hun relatie en dat zij daarover het gesprek met collega's aan moesten gaan.



## 7. Aanbesteding recruitment software (vraag d)

### 7.1. Inleiding

In de berichtgeving van NRC Handelsblad wordt gesteld dat het OM vanaf 2009 gedurende acht jaar zaken heeft gedaan met een bedrijf (verder [Bedrijf]). Het bedrijf is van een zwager van Betrokkene 1 (hierna [X], ook de zus van Betrokkene 1 is sinds 2009 werkzaam bij [Bedrijf]). De door [Bedrijf] aan het OM verleende diensten hadden betrekking op recruitment software. De Commissie heeft onderzocht hoe het contract tussen het OM en dit bedrijf in 2009 tot stand is gekomen en hoe de verlenging van dit contract in 2013 is verlopen.

Betrokkene 1 heeft daarover verklaard dat hij in 2007 als hoofdofficier deel uitmaakte van het zogenoemde Kernberaad Personeel en dat men in dat beraad tot de conclusie was gekomen dat een betere communicatie met de arbeidsmarkt hard nodig was. Hij heeft toen de aandacht gevestigd op het bestaan van recruitment software en verteld dat hij een presentatie zou kunnen laten verzorgen. Het was hem bekend dat zijn zwager een bedrijf had dat softwareapplicaties over permanente arbeidsmarktcommunicatie verkocht. Door zijn zwager is toen voor het Kernberaad Personeel van het OM, onder voorzitterschap van de toenmalige P-PG, een demonstratie gegeven van dat programma en de mogelijkheden daarvan. De voorbereiding op die presentatie is geheel buiten hem omgegaan, wel was hij aanwezig toen die presentatie op 7 maart 2007 is gegeven in het Kernberaad Personeel. Betrokkene 1 zegt er zeker van te zijn dat hij na afloop van die presentatie bij het napraten heeft verteld dat degene die de presentatie had verzorgd, de heer [X], zijn zwager was.

Twee jaar later, toen Betrokkene 1 PG was met onder meer de P-portefeuille, heeft hij een meerdaagse bijeenkomst georganiseerd om een strategische HRM-agenda voor een aantal jaren te maken. Een van de onderwerpen hiervoor was arbeidsmarktcommunicatie. Een van de deelnemers merkte toen op dat zij daarover twee jaar eerder een presentatie hadden gehad. Na afloop vroeg een functionaris van het HRM verder aangeduid als [leidinggevende HRM] Betrokkene 1 naar die presentatie en heeft Betrokkene 1 hem verwezen naar de heer [X]. [Leidinggevende HRM] is zich volgens Betrokkene 1 zelfstandig gaan oriënteren bij zijn zwager en liet na enige tijd weten dat hij met allerlei marktpartijen contact had gehad en dat hij van plan was hiermee verder te gaan. Dat vond Betrokkene 1 goed nieuws, want het OM moest op dat terrein professionaliseren, en er moest wel enig tempo worden gemaakt.

Betrokkene 1 verklaart dat hij er wel op heeft aangedrongen dat het OM dat zou gaan doen, maar dat hij zich nooit met de aanbestedingsprocedure heeft bemoeid. Toen hij van [leidinggevende HRM] begreep dat er een aanbestedingsprocedure werd gestart, heeft hij hem verteld – dat was voor hem op dat moment een *reminder* - dat de heer [X] een privé contact van hem was, met wie hij naar het voetbal ging, een biertje dronk en ging biljarten. Hij wilde juist alle belangenverstrengeling vermijden en heeft benadrukt dat hij niets met de aanbestedingsprocedure van doen wilde hebben. [Leidinggevende HRM] begreep dat, aldus de verklaring van Betrokkene 1.

## **7.2. Het onderzoek**

Het onderzoek naar de aanbesteding heeft veel vertraging ondervonden doordat het lange tijd niet lukte om het dossier van de aankoop van het systeem van [Bedrijf] te vinden. Eind juli 2018 ontving de Commissie voor het eerst enkele stukken, enige tijd later heeft de Commissie de heer [X] gesproken. Hij heeft een aantal stukken die in zijn bezit waren, aan de Commissie gezonden. In de tweede helft van september werden uiteindelijk een groot aantal stukken in het archief van het OM gevonden en aan de Commissie ter hand gesteld. Mede op basis van deze stukken heeft de Commissie met een aantal betrokkenen gesproken, wat heeft geleid tot de toezending van nieuwe stukken. Dat neemt niet weg dat er geen volledig dossier is gevonden. Een andere beperking van het onderzoek is dat velen zich niets tot weinig herinneren van de gang van zaken bij het contracteren van [Bedrijf] en de verlenging van het contract met [Bedrijf]. Op basis van de stukken waarover zij beschikt en de gevoerde gesprekken is de Commissie tot de volgende bevindingen gekomen.

## **7.3. De aanbestedingsprocedure volgens behandelend ambtenaar**

De Commissie heeft gesproken met de behandelend ambtenaar die de aanbesteding heeft uitgevoerd (hierna [HRM medewerker]). Hij verklaarde het volgende.

In het kader van het intensiveringsprogramma OM wilde men in 2009 het hele recruitment moderniseren met een website die het mogelijk zou maken om digitaal te solliciteren, om te beginnen voor officieren van justitie. De kosten van een dergelijk programma leken beperkt dus het kon een onderhandse aanbesteding zijn. In dat kader hebben de toenmalige directeur HRM en een [HRM medewerker] die aanbesteding in gang gezet. Er is in of omstreeks februari en april 2009 contact geweest met een aantal bedrijven, maar aan de wijze waarop die bedrijven zijn gevonden en geselecteerd en hoeveel bedrijven het waren, hebben zij geen herinnering en ook ontbreken gegevens daarover. [HRM medewerker] vermoedt dat hij ze via Google heeft gevonden en dat [Bedrijf] hem als een van de mogelijke kandidaten is genoemd. Toenmalig HRM directeur en [HRM medewerker] hebben ook geen herinnering aan de wijze waarop de contacten met de uitgenodigde

bedrijven plaats vonden en met welke bedrijven er is gesproken. Uit een drietal in april verzonden mails aan drie bedrijven blijkt in ieder geval dat er drie potentiële kandidaten over waren waaronder [Bedrijf]. Inmiddels had de directeur HRM het OM verlaten<sup>39</sup>.

[HRM medewerker] heeft verklaard dat hem, voordat hij het selectieproces kon voortzetten, door [leidinggevende HRM] - die naar zeggen van [HRM medewerker] zei dat hij daarop was aangesproken door Betrokkene 1 - is gezegd dat wat er ook gebeurde [Bedrijf] eruit moest komen. Dat [leidinggevende HRM] dit gezegd had, heeft [HRM medewerker] destijds verteld tegen een kamergenoot, hetgeen die kamergenoot tegenover de Commissie heeft bevestigd. [Leidinggevende HRM] betwist dat hij iets dergelijks heeft gezegd en heeft verklaard dat hij een dergelijke opdracht ook niet had gekregen van Betrokkene 1. Wel kan hij de indruk hebben gewekt dat Betrokkene 1 onder de indruk was van de kwaliteit van [Bedrijf]. Hij is er, zo verklaart hij, steeds van uitgegaan dat er in samenspraak met de afdeling inkoop een normale aanbesteding heeft plaatsgevonden waar [Bedrijf] als de beste uit is gekomen.

[HRM medewerker] heeft omdat hij, zo heeft hij verklaard, had gezien dat het niet veilig was om Betrokkene 1 tegen je te hebben, ervoor gekozen om zijn loopbaan bij het OM niet op het spel te zetten en om de aanbesteding zodanig uit te voeren dat [Bedrijf] eruit kwam. Hij heeft vervolgens de aanbesteding volgens hem zo uitgevoerd dat de uitkomst kon worden verantwoord aan de afdeling inkoop, maar van een serieuze selectie is geen sprake geweest. Dat [Bedrijf] het bedrijf van een zwager van Betrokkene 1 was, was hem toen niet bekend, dat hoorde hij pas later, enige tijd nadat het bedrijf was gecontracteerd.

#### **7.4. De aanbestedingsprocedure blijktens de stukken**

Uit de mails en de bijlagen daarbij die aan de Commissie overhandigd dan wel toegezonden zijn blijkt voor zover van belang het volgende over de gevolgde aanbestedingsprocedure:

- op 20 april 2009 is door [HRM medewerker] – het hoofd HRM had inmiddels het OM verlaten – onder verwijzing naar de gesprekken van 23 februari en 2 en 14 april van dat jaar aan drie bedrijven gevraagd om een vrijblijvende offerte met prijsopgaaf. Daarbij werden de wensen/criteria geformuleerd waaraan de cv-database voor het OM zou moeten voldoen;
- de vraag om een offerte is slordig opgesteld want in de brief aan alle drie bedrijven wordt verwezen naar een gesprek waarin is gevraagd naar de mogelijkheden die een met naam genoemd bedrijf kan

---

<sup>39</sup> [X] verklaart hierover dat hij op 22 februari een productdemonstratie heeft gegeven aan de toenmalige HRM-directeur, die kort daarna het OM heeft verlaten, en [HRM medewerker].

bieden met betrekking tot een cv-database voor het OM. Dit in plaats van een verwijzing naar het gesprek met het bedrijf waaraan de brief was gericht. Dat betekende ook dat de twee andere bedrijven, een daarvan was [Bedrijf], wisten dat het genoemde bedrijf meedeed, terwijl dit bedrijf niet werd geïnformeerd over de verzoeken aan deze bedrijven;

- op 3, 5 en 7 mei 2009 sturen de drie aangeschreven bedrijven hun offerte in, de offertes bevinden zich bij de stukken;
- op 18 mei 2009 stuurt het hoofd DVOM/P Amsterdam een mailtje naar [X] dat het goed is dat hij degene is die het OM kennis laat maken met recruitment software en dat zij en enkele collega's van P-beheer graag een Demo zouden zien. Zij noemt aan aantal data, waaronder 22 juni;
- op 20 mei 2009 stuurt Betrokkene 1 een mail naar [leidinggevende HRM] en enkele anderen dat de uitvoering van het traject om tot recruitment van personeel te komen veel te traag loopt. Inmiddels is de aanbesteding gestart en hebben twee of drie bedrijven gereageerd. Het proces van aanbesteding is bij [HRM medewerker] ondergebracht. Betrokkene 1 schrijft in zijn mail dat hij zelf constateert en ook signalen uit zijn omgeving krijgt dat [HRM medewerker] dit traject niet voert met het ondernemer- en eigenaarschap dat hij mag verwachten of waar marktpartijen op mogen rekenen als ze zaken doen met een professionele organisatie als het OM. Hij wil dat [leidinggevende HRM] [HRM medewerker] onmiddellijk van het traject afhaalt en met enkele mensen van het DVOM de aanbesteding over zal nemen en met voortvarendheid en in afstemming met Betrokkene 1 af zal handelen. Betrokkene 1 zou het fijn vinden als zij het hoofd DVOM/P Amsterdam erbij willen betrekken, want die heeft relevante ervaring vanuit een vroegere functie;
- op 27 mei 2009 stuurt [leidinggevende HRM] deze mail door aan het hoofd DVOM met de opmerking dat [HRM medewerker] volgende week terug is en dat bij hem nog alle info zit. Het hoofd DVOM antwoordt daarop dat hij al vast contact op zal nemen met hoofd DVOM/P Amsterdam;
- op 3 juni 2009 bericht de [HRM medewerker] aan een medewerker van de afdeling inkoop dat er drie offertes zijn voor de cv-databank die wat prijs betreft elkaar niet veel ontlopen, met voorkeur voor twee bedrijven waaronder [Bedrijf] waarbij wordt vermeld dat [Bedrijf] een contact is van Betrokkene 1. [HRM medewerker] wil graag een afspraak maken voor een snelle inkoopprocedure;
- op 3 juni zendt [HRM medewerker] aansluitend twee mails aan deze medewerker van de afdeling inkoop met de offertes van [Bedrijf] en de andere bedrijven;
- op 22 juni 2009 geeft [X] op verzoek een presentatie van recruitment software voor een aantal leidinggevendenden bij DVOM in Utrecht;
- op 23 juni 2009 mailt een medewerker aan [leidinggevende HRM] en enkele anderen van onder meer DVOM een aantal observaties met vraagpunten naar aanleiding van de presentatie op 22 juni;
- op 29 juni mailt [HRM medewerker] aan een directeur DVOM dat hij op verzoek van [leidinggevende HRM] in de bijlage de offerte die [Bedrijf] vrijblijvend heeft uitgebracht toezendt;

- op 29 juni verzoekt deze directeur DVOM aan [HRM medewerker] of hij ook nog de offertes heeft van de andere partijen. Die stuurt hij onder vermelding dat [leidinggevende HRM] hem specifiek had gevraagd de offerte van [Bedrijf] aan haar te mailen;
- op 29 juni 2009 stelt [X] in een mail aan [leidinggevende HRM] en [HRM medewerker] voor dat hem informatie wordt verschaft over de regels rond Europese aanbesteding en dat hij vervolgens een concreet voorstel zal sturen voor de implementatie van recruitment software ter bespreking op 10 juli 2009. In antwoord daarop stelt [leidinggevende HRM] dezelfde dag nog een aantal vragen ter bespreking op 10 juli;
- op 29 juni 2009 mailt [leidinggevende HRM] aan [X]: “zoals zojuist besproken een aantal observaties/vraagpunten naar aanleiding van de presentatie op 22 juni. Graag zien we a.s. maandag een voorstel tegemoet, vervolgens zien we je graag op 10 juli op het parket generaal”. De observaties/vraagpunten stemmen overeen met die in bovengenoemde mail van 23 juni;
- op 30 juni 2009 mailt [HRM medewerker] aan voornoemde directeur DVOM de mail die hij aan de drie leveranciers heeft gestuurd. Hij meldt dat zij een vrijblijvende offerte hebben gevraagd om inzicht te krijgen in de prijsopbouw. Er is geen sprake van een officieel aanbestedingstraject inclusief vooraf benoemde objectieve criteria en weegfactoren. “Tot een vergelijk van de drie offertes ben ik nog niet gekomen omdat er discussie is over de beveiligingsaspecten van een dergelijke applicatie (wordt gedaan door O&I die beveiligingsrisico’s in kaart brengen); alle drie partijen kunnen bieden wat wij gevraagd hadden, in de gesprekken komen [Bedrijf] en één ander bedrijf als degelijke aanbidders naar voren. Dat laatste bedrijf lijkt samen te werken met de Raad voor de Rechtspraak”;
- bij de stukken bevindt zich een niet gedateerd stuk met vergelijking van de drie aanbidders met plussen en minnen op de onderwerpen prijs, presentatie, voorstel en implementatie. De plussen en minnen zijn op geen enkele wijze toegelicht, van een aanbieder wordt opgemerkt dat zijn product afwijkt en dat deze daarom afvalt. De andere twee lijken op elkaar, maar [Bedrijf] is goedkoper zodoende keuze op [Bedrijf]. [HRM medewerker] heeft verklaard dat hij dit stuk zo heeft opgemaakt om de keuze voor [Bedrijf] bij inkoop te verantwoorden;
- in een mail van 7 juli 2009 wordt vanuit de afdeling inkoop geadviseerd dit traject on hold te zetten omdat er geen sprake is geweest van een objectieve aanvraag en een objectieve weging en bovendien het risico groot is dat het bedrag over de aanbestedingsgrens gaat. Daarnaast gevraagd heeft de verzender van deze mail aan de Commissie verklaard dat hij geen concrete herinneringen heeft aan dit contract, dat in die tijd wel vaker aanbestedingsregels niet werden gevolgd, maar dat dit wel een heel sterke stellingname is van zijn kant over de gang van zaken;
- op 7 juli 2009 volgt een aangepaste offerte van [Bedrijf] met verschillende keuzemogelijkheden. De offerte is, naar de Commissie heeft vastgesteld, per abuis gedateerd 7 mei 2009, de datum van de eerste offerte;

- op 17 juli 2009 stuurt [X] de definitieve offerte van [Bedrijf] aan de adjunct directeur (tot 1 juli 2009 waarnemend hoofd) HRM;
- op 13 augustus 2009 stuurt [HRM medewerker] de definitieve offerte van [Bedrijf] aan directeur DVOM met de woorden: het was even zoeken via de secretaresse van [leidinggevende HRM] de offerte uit zijn mailbox gekregen (inkoop had niks);
- op 22 september 2009 wordt het contract tussen het OM als opdrachtgever en [Bedrijf] als opdrachtnemer getekend. Voor het OM tekent de [leidinggevende HRM]. Het contract betreft het gebruik van de basisfunctionaliteit van recruitment software ten behoeve van het OM en loopt van 1 november 2009 tot minimaal 31 oktober 2013. De prijs voor aanschaffing programmatuur inclusief licenties bedraagt voor de hele periode een bedrag tussen € 50.000 en 100.000,<sup>40</sup>- ;
- volgens het contract zou een eventuele uitbreiding naar de hele organisatie tot een verhoging van het contract tot een totaalbedrag van tussen € 100.000 en 130.000 leiden. Die uitbreiding heeft de eerste vier jaren niet plaatsgevonden;
- volgens [HRM medewerker] zijn de andere twee bedrijven die een offerte hadden uitgebracht op enig moment door hem telefonisch afgezegd, verder contact is er met hen volgens hem niet geweest;
- op 8 oktober 2009 wordt de programmatuur aangeschaft; de medewerker die de inkoop heeft verzorgd, heeft aan de Commissie verklaard dat het inkoopdossier zeer onvolledig is en dat er daarom toestemming voor de aanschaf moet zijn gegeven door het hoofd inkoop;
- de aanschaf leidt tot vragen bij het programmabureau O&I en de bedrijfsvoering zoals blijkt uit mails van 19 en 20 november 2009 waarin verbazing wordt uitgesproken over het bestelproces, geen indicatie van duidelijke concurrentiestelling, zorg over het risico dat de Departementale Accountantsdienst dit dossier eruit pikt, en ook over het feit dat gegevens over officieren worden opgeslagen in een extern rekencentrum.

### **7.5. [Bedrijf] blijkt van zwager Betrokkene 1**

In het voorjaar van 2010 wordt [HRM medewerker] tijdens een bespreking in Amsterdam geconfronteerd met de zus van Betrokkene 1 die bij [Bedrijf] werkt en betrokken is bij de implementatie van het aangekochte recruitment systeem en met het feit dat dat [X] zwager is van Betrokkene 1. Hij hoort daar bij toeval dat zij een zus is van Betrokkene 1. [HRM medewerker] heeft dit vervolgens gemeld bij [leidinggevende HRM].

Volgens [leidinggevende HRM] had Betrokkene 1 hem niet verteld dat [X] zijn zwager was, anders was hij daar wel op aangeslagen. Hem was alleen gezegd dat [X] een privécontact van Betrokkene 1

---

<sup>40</sup> De exacte bedragen zijn de Commissie bekend.

was. Vervolgens heeft [leidinggevende HRM] de toenmalige voorzitter van het College hiervan op de hoogte gebracht. Volgens deze voormalige voorzitter heeft [leidinggevende HRM] hem uitgelegd dat het allemaal objectief en eerlijk was gebeurd, zorgvuldig buiten Betrokkene 1 om en dat het aan alle regels voldeed. Daarop heeft de voorzitter het verder laten rusten, met dien verstande dat de zus van Betrokkene 1 zich niet meer mocht bemoeien met het project.

Betrokkene 1 heeft verklaard dat hij het buitengewoon vervelend vond dat {leidinggevende HRM} vertelde dat hij niet wist dat X zijn zwager was. Hij verkeerde in de veronderstelling dat [leidinggevende HRM] ermee bekend was. Achteraf heeft hij zich gerealiseerd dat het anders dan hij meende voor [leidinggevende HRM] die niet bij de presentatie van 2007 was geweest, niet duidelijk moet zijn geweest dat het bedrijf waarnaar werd verwezen tijdens de bij de bespreking van de strategische HRM agenda begin 2009, het bedrijf van zijn zwager was.

[X] verklaart daarover dat [HRM medewerker] zichtbaar enorm schrok toen hij vernam dat zij de zus van Betrokkene 1 was en onmiddellijk de meeting verliet. Hij zegt dat dat de enige keer is dat hij met Betrokkene 1 erover heeft gesproken. Betrokkene 1 was toen boos. Hij bleek op het matje geroepen te zijn bij zijn toenmalige baas en zei tegen [X] dat hij niet eens wist dat zijn zus erbij betrokken was. [X] zei tegen hem dat hij niet wist dat dat een probleem was. Toen is afgesproken dat de zus van Betrokkene 1 niet meer zou spreken met mensen van het OM, aldus [X].

## **7.6. Een nieuw contract**

Het contract met [Bedrijf] liep op 31 oktober 2013 af. Op 6 oktober 2013 stuurt de directeur van [Bedrijf], [X], een mail aan de [leidinggevende HRM] dat de overeenkomst per 1 november 2013 afloopt en dat hij die graag wil verlengen. Hij biedt aan het contract ongewijzigd te verlengen voor vier jaar, dat wil zeggen met de zelfde kortingen voor het OM en zonder inflatiecorrectie voor de prijzen. Op 15 oktober wordt hem vanuit DVOM inkoop geantwoord dat het OM een mantelpartij heeft en dat aan die partij zal worden gevraagd of de software via hen geleverd kan worden. Daarom wordt informatie gevraagd over hetgeen [Bedrijf] levert. Die informatie wordt snel geleverd. Op 18 oktober 2013 stuurt [X] een offerte in de vorm van een bewerkersovereenkomst, een overeenkomst voor het gebruik van recruitment software door het OM en een Service level agreement voor het gebruik van recruitment software door het OM, alle drie door hem getekend en gedateerd op 18 oktober 2013. Als ondertekenaar namens het OM staat steeds vermeld de [leidinggevende HRM], maar een handtekening ontbreekt.

Vervolgens wordt in een gemotiveerd verzoek aan de Tenderboard advies gevraagd over verlenging van de dienstverlening door [Bedrijf]. Uit de aanvraag volgt dat de dienst die [Bedrijf] levert niet binnen de scope van de mantelpartij valt. In de aanvraag wordt betoogd dat een en ander goed functioneert en dat het lang heeft geduurd voor het systeem optimaal werkte. Een nieuw offertetraject starten zou geen zin hebben en vermoedelijk ook geen kostenvoordeel opleveren. Omdat de impact van de onrechtmatigheid – geen aanbesteding – daardoor beperkt is en de impact van het niet continueren van het contract op de bedrijfsvoering groot zou zijn wordt het advies van de Tenderboard gevraagd. De Tenderboard is op 13 november 2013 akkoord gegaan met de onrechtmatigheid.

Verder blijkt uit de stukken dat het bedrag voor het nieuwe contract eind 2013 is betaald en dat men in 2014 nog bezig was met de boekhoudkundige verwerking van de betaling aan [Bedrijf] op basis van bovengenoemde offertes. Een door beide partijen ondertekend contract bevindt zich niet bij de stukken waarover de Commissie beschikt. Overigens is de Commissie niet gebleken van enige bemoeienis van Betrokkene 1 met de verlenging van het contract.

### **7.7. Beantwoording vraag d**

Op 22 september 2009 is een contract tussen het OM als opdrachtgever en [Bedrijf] als opdrachtnemer getekend. Het contract betreft het gebruik van de basisfunctionaliteit van recruitment software Enterprise Software ten behoeve van het OM en loopt van 1 november 2009 tot minimaal 31 oktober 2013. De prijs voor de aanschaf van deze programmatuur inclusief licenties bedraagt voor de hele periode een bedrag tussen de € 50.000 en 100.000. [Bedrijf] is (mede-)eigendom van [X], een zwager van Betrokkene 1.

Zoals uit het voorgaande blijkt, lopen de lezingen over de gang van zaken met betrekking tot het aanschaffen van het recruitment software programma van [Bedrijf] uiteen. Vast staat dat Betrokkene 1 in 2007 – hij was toen HOvJ in Utrecht -, toen er wensen waren om de werving van officieren van justitie professioneler aan te pakken, de aandacht heeft gevestigd op het bestaan van recruitment software en heeft verteld dat hij een presentatie zou kunnen laten verzorgen. Door zijn zwager is toen voor het Kernberaad Personeel van het OM, onder voorzitterschap van de toenmalige P-PG, een demonstratie gegeven van dat programma en de mogelijkheden daarvan. Betrokkene 1 is er zeker van dat hij toen gezegd heeft gezegd dat [X] zijn zwager was. De Commissie gaat ervan uit dat dit juist is. Toen Betrokkene 1, inmiddels PG geworden, in 2009 een tweedaagse bijeenkomst belegde om de bedrijfsvoering in brede zin te moderniseren en te professionaliseren werd, onder verwijzing



naar de presentatie van [Bedrijf] in 2007, besloten dat men op zoek zou gaan naar een systeem voor recruitment. Daarnaast gevraagd door het [leidinggevende HRM] heeft Betrokkene 1 toen aan hem verteld dat [Bedrijf] destijds de presentatie heeft gegeven. Er werd begonnen met een onderhandse aanbestedingsprocedure.

Nadat er drie bedrijven waren geselecteerd als potentiële gegadigden zou volgens de [HRM medewerker] hem door [leidinggevende HRM] zijn gezegd dat het de wens van Betrokkene 1 was dat [Bedrijf] als eerste uit die procedure zou komen. Niet duidelijk is wanneer dat zou zijn gezegd maar in ieder geval nadat de offertes waren uitgebracht. [Leidinggevende HRM] ontkent dat hij een dergelijke opdracht heeft gegeven; iets dergelijks was hem door Betrokkene 1 ook niet gezegd. Wel was het hem duidelijk dat Betrokkene 1 heel enthousiast was over het product van [Bedrijf] wat de [leidinggevende HRM] ook aan de met de aanbesteding belaste medewerker gezegd zal hebben.

De Commissie acht de verklaring van de [HRM medewerker] geloofwaardig om de volgende redenen:

- de desbetreffende medewerker kwam spontaan met deze mededeling en verklaarde daarover gedetailleerd;
- hij legde uit waarom hij, hoewel dit niet fraai was, toch besloten had aan die wens gevolg te geven;
- daarmee gaf deze medewerker ongevraagd te kennen dat hij op een discutabele wijze had gehandeld, terwijl er geen enkele reden was te veronderstellen dat de Commissie hiermee bekend zou zijn;
- een vroegere collega van de [HRM medewerker] heeft bevestigd dat deze haar destijds heeft verteld dat hij te horen had gekregen dat het [Bedrijf] moest worden. Of hij daarbij ook heeft gezegd dat dit moest van Betrokkene 1 kan zij zich niet herinneren.

De Commissie heeft vastgesteld dat het verdere verloop van de aanbesteding aansluit bij de verklaring van [HRM medewerker] dat hij verder geen serieuze aanbestedingsprocedure heeft gevolgd:

- nadat de offertes van drie bedrijven waren ontvangen is er met [Bedrijf] contact gezocht voor een demonstratie van het systeem. Nergens blijkt uit dat de andere bedrijven die mogelijkheid is geboden;
- na de demonstratie van het systeem zijn aanvullende vragen aan [Bedrijf] gesteld en heeft [Bedrijf] de gelegenheid gekregen tot het uitbrengen van een aangepaste offerte;
- de verantwoording van de score met vergelijking van de offertes beantwoordt niet alleen niet aan de daarvoor geldende maatstaven, zij is volgens de [HRM medewerker] die deze heeft opgesteld ook geen werkelijke vergelijking, maar zo opgesteld om de voorkeur voor [Bedrijf] te verantwoorden;

- nergens blijkt uit dat de afdeling inkoop in de fase van de beoordeling op de voorgeschreven wijze bij de selectie is betrokken. Illustratief in dit verband is dat [HRM medewerker] in augustus 2009 aan een directeur DVOM die dan bij de aanschaf betrokken is, de definitieve offerte van [Bedrijf] stuurt met de mededeling dat hij die uit de mailbox van [leidinggevende HRM] heeft gekregen omdat inkoop niets had. Dat is gelet op het bedrag van de aanschaf en de aard van de overeenkomst waarbij gegevens van kandidaat-officieren extern kwamen te staan, meer dan opmerkelijk te noemen.

Het is de Commissie in enkele gesprekken gebleken dat aanbestedingen in de periode dat deze overeenkomst is voorbereid en gesloten, lang niet altijd volgens de regels verliepen. Niettemin week deze gang van zaken zozeer af van wat wel voorkwam in die tijd dat destijds al door een aantal medewerkers die bij inkoop en bedrijfsvoering betrokken waren, vragen zijn gesteld over de gang van zaken, zoals hierboven is weergegeven

Dat [Bedrijf] het bedrijf van zijn zwager was heeft Betrokkene 1 in 2009 kennelijk niet duidelijk gemaakt ten opzichte van degenen die direct bij de aanbestedingsprocedure van het recruitment systeem betrokken waren, en evenmin aan de toenmalige voorzitter van het College. Naar zijn zeggen heeft hij zich op geen enkele wijze met de aanbesteding bemoeid. Dit lijkt moeilijk te verenigen met de hierboven weergegeven mail van Betrokkene 1 van 20 mei 2009 aan [leidinggevende HRM] waarin hij laat weten dat hij wil dat [HRM medewerker] van de zaak wordt afgehaald en dat [leidinggevende HRM] met enkele mensen van het DVOM de aanbesteding met een paar mensen uit DVOM over zal nemen en met voortvarendheid en in afstemming met hem af zal handelen. Volgens Betrokkene 1 betrof die afstemming alleen de vlotte afhandeling van de verdere aanbesteding en niet de inhoudelijke selectie, maar een dergelijke beperking is in de mail niet te lezen.

Het is bovendien opmerkelijk dat Betrokkene 1 naar zijn zeggen zelf constateert en ook signalen krijgt uit zijn omgeving dat [HRM medewerker] dit traject niet voert met het ondernemer- en eigenaarschap dat hij mag verwachten of waar marktpartijen op mogen rekenen. Ook dit slaat volgens Betrokkene 1 op het gebrek aan tempo en de wens binnen het College dat er vaart zou worden gemaakt met een meer professionele werving. Maar van een gebrek aan tempo kan in ieder geval ten aanzien van twee van de geselecteerde bedrijven niet worden gesproken. De gesprekken met hen zijn op 2 en 14 april, op 20 april worden offertes gevraagd, er zijn nog enkele aanvullende vragen van twee bedrijven en vervolgens komen de offertes in de week van 4 mei 2009 binnen. Dan kan van onprofessionele vertraging op 20 mei nog geen sprake zijn.

Het enige bedrijf waarbij er geruime tijd is verstreken na het eerste gesprek in februari is [Bedrijf]. Daarnaast was er de onzorgvuldigheid dat [HRM medewerker] aan twee bedrijven, waaronder [Bedrijf], een offerte had gevraagd onder verwijzing naar het gesprek met een andere gegadigde. Nu volgens [leidinggevende HRM] alle informatie op dat moment nog bij [HRM medewerker] was, is naar het oordeel van de Commissie de meest voor de hand liggende en ook aannemelijke verklaring voor de opmerking van Betrokkene 1 dat hij ook uit zijn omgeving signalen krijgt van handelen van [HRM medewerker] dat niet beantwoordt aan wat marktpartijen van een professionele organisatie als het OM mogen verwachten, dat hij van zijn zwager had gehoord hoe de aanbesteding tot dan toe was verlopen. Betrokkene 1 en zijn zwager zeggen beiden dat zij nooit met elkaar over de aanbesteding hebben gesproken, maar dat zij er nooit over hebben gesproken acht de Commissie moeilijk voorstelbaar gelet op de frequente vriendschappelijke contacten die zij samen hadden.

Daar komt bij dat Betrokkene 1 voorstelt om de directeur DVOM/P Amsterdam hier bij te betrekken omdat zij in het verleden ervaring had gehad met dergelijke programma's. Dat was, zo blijkt uit de mail die deze directeur DVOM/P op 18 mei 2009 aan [X] heeft gestuurd, ervaring met [Bedrijf]. Pas een week nadat Betrokkene 1 zijn mail naar het [leidinggevende HRM] heeft gestuurd, op 27 mei, stuurt [leidinggevende HRM] deze door aan hoofd DVOM met de mededeling dat alle informatie zit bij [HRM medewerker] die er de volgende week weer is en met de vraag met wie contact te leggen binnen DVOM. Het desbetreffende hoofd DVOM antwoordt dat hij voornoemde directeur DVOM/P zal benaderen. Nu deze directeur DVOM/P blijkens haar mail van 18 mei op die datum al had vernomen dat [Bedrijf] het OM met recruitment service kennis zal laten maken en zij daarom een aantal concrete data voorstelde voor een demonstratie aan een aantal collega's, rijst de vraag wie haar daarover op deze wijze op de hoogte kan hebben gesteld. De desbetreffende directeur DVOM/P kan zich niets meer herinneren over de gang van zaken met betrekking tot deze mail.

Hoewel Betrokkene 1 dat ontkent, heeft de Commissie uit deze gang van zaken de conclusie getrokken dat het aannemelijk is dat Betrokkene 1 daarover met haar contact heeft gehad. De Commissie leidt dit af uit de omstandigheid dat er nog niets was beslist door [HRM medewerker], dat ook [leidinggevende HRM] er zich blijkens de mails nog niet mee had bemoeid en op 27 mei voorstelde contact te leggen met de directeur DVOM/P, maar dat niettemin de voornoemde directeur DVOM/P op of voor 18 mei kennelijk al was geïnformeerd dat [Bedrijf] het OM kennis zou laten maken met Recruitment software en dat zij daarvoor een demonstratie van die software door [Bedrijf] moest organiseren. Het is niet goed voorstelbaar dat iemand anders in de organisatie op dat moment op de hoogte was van de mogelijke komst van [Bedrijf], en ook in de positie verkeerde om

een voorstel of opdracht te geven als directeur DVOM/P kennelijk heeft ontvangen. Bovendien wist Betrokkene 1 blijkens zijn mail dat directeur DVOM/P ervaring had met de gewenste recruitment software.

Nu het voorgaande betekent dat [Bedrijf] de opdracht tot het leveren van recruitment software heeft verkregen zonder dat bij de aanbesteding een behoorlijke procedure is gevolgd waarbij eventuele concurrenten gelijke kansen kregen en een prijs kon worden bepaald op basis van een weging van vergelijkbare offertes, rijst de vraag wat de rol van Betrokkene 1 daarbij is geweest. Dat de mededeling aan [HRM medewerker] dat [Bedrijf] het moest worden, is gedaan op grond van een opdracht van Betrokkene 1 staat niet vast. Wel acht de Commissie het aannemelijk dat Betrokkene 1 zich zodanig positief over [Bedrijf] heeft uitgelaten tegenover [leidinggevende HRM] dat deze op basis daarvan aan [HRM medewerker] heeft meegedeeld dat [Bedrijf] het moest worden. Ook acht de Commissie het aannemelijk dat hij met zijn zwager heeft gesproken over de aanbesteding van Recruitment software en dat hij in contact is getreden met voornoemde directeur DVOM/P over een mogelijke inzet van [Bedrijf] in het OM met als gevolg haar mail aan [Bedrijf]. Daaruit trekt de Commissie de conclusie dat Betrokkene 1 een bijdrage heeft geleverd aan de aanschaf van het door [Bedrijf] aangeboden recruitment software systeem.

Over de verlenging van het contract met [Bedrijf] in 2013 heeft de Commissie weinig kunnen achterhalen. Nergens blijkt uit dat Betrokkene 1 daarmee bemoeienis heeft gehad. Vast staat dat de procedure onrechtmatig was omdat de vereiste aanbesteding er niet is geweest en dat die onrechtmatigheid door de Tenderboard is geaccepteerd, omdat het alsnog doen plaatsvinden van een aanbesteding schadelijk zou zijn voor het Openbaar Ministerie terwijl de omvang van de onrechtmatigheid beperkt was. Een bevredigende verklaring voor de gang van zaken bij de verlenging, en in het bijzonder voor de vraag waarom niet tijdig is gesignaleerd dat het contract afliep zodat nog een aanbesteding volgens de regels kon plaatsvinden, heeft de Commissie echter niet kunnen vinden, wat in het licht van de gang van zaken bij de werving van [Bedrijf] in 2009 de vraag of hier ook sprake was van oneigenlijke bevoordeling van [Bedrijf] onbeantwoord laat.

## **8. De relatie in 2005 tussen Betrokkene 1 en een aan hem ondergeschikte officier (vraag e)**

### **8.1. Was er een relatie en, zo ja, was die gemeld?**

In een publicatie in NRC-Handelsblad werd ook melding gemaakt van een eerdere relatie tussen Betrokkene 1 en een aan hem ondergeschikte officier van justitie, die dankzij die relatie dure opleidingen zou hebben kunnen volgen.

De Commissie heeft vastgesteld dat er in 2005 - volgens betrokkenen korte tijd - inderdaad sprake is geweest van een affectieve relatie tussen Betrokkene 1 en een aan hem ondergeschikte officier van justitie, te weten [Z]. Beiden hebben dit ten overstaan van de Commissie bevestigd. Betrokkene 1 was toen plaatsvervangend c.q. waarnemend hoofdofficier in Utrecht. In de periode april – december 2005 verving hij de hoofdofficier, [PG5], die toen langdurig ziek was.

Desgevraagd deelde [PG5] de Commissie mee dat Betrokkene 1 het bestaan van die relatie niet aan haar gemeld heeft. Als hij die affectieve relatie gemeld had, zouden hij en [Z] wat haar betreft niet meer samen in Utrecht gewerkt hebben. Zij gaf aan dat haar vóór haar afwezigheid wegens ziekte wel was opgevallen dat Betrokkene 1 en [Z] meer dan normale aandacht voor elkaar hadden. Zij heeft Betrokkene 1 daarop aangesproken en hij ontkende toen stellig dat er sprake was van een affectieve relatie. Zij heeft hem toen te verstaan gegeven dat hij haar moest melden als het wel tot zo'n relatie zou komen en hij heeft haar verzekerd dat hij dat in dat geval zou doen. Dat zij in de daaropvolgende periode ziek was hoefde volgens haar geen belemmering te zijn om de relatie te melden, aangezien zij tijdens haar ziekte wekelijks contact met hem had. Dat is niet gebeurd. Betrokkene 1 betwist de verklaring van [PG5]. Hij heeft verklaard dat hij [PG5] op enig moment heeft gebeld toen ze ziek was, omdat op een MT-dag de (vermeende) relatie tussen Betrokkene 1 en [Z] ter sprake was gekomen van de kant van de leidinggevende van [Z]. Daarover heeft hij [PG5] geïnformeerd. [PG5] zou toen hebben gezegd: "Ik hoop voor je dat het waar is, want ik vind het een hartstikke leuk mens. En ik heb er niks mee te maken want jullie zijn twee volwassen mensen."

[Z] heeft verklaard dat ze destijds niet met anderen heeft gesproken over de relatie. Zij verklaarde dat Betrokkene 1 zich op het standpunt stelde dat, hoe hij invulling gaf aan persoonlijke contacten met collegae, voor anderen niet van belang was omdat het geen invloed had op de werkrelatie en dat dit ook niet gedeeld hoefde te worden. Ze verklaarde voorts dat Betrokkene 1 haar had verteld

dat hij de geruchten bij [PG5] had benoemd. De reactie van [PG5] was volgens hem iets als: “Als het waar is heb je geluk want het is een heel leuke vrouw.”

De Commissie volstaat met de constatering dat het mededelen dat er op een MT-dag is gesproken over deze vermeende relatie, iets anders is dan laten weten dat er inderdaad een relatie is. Ook de bewoordingen die [PG5] zou hebben gebruikt – “ik hoop voor je dat het waar is” - wijzen erop dat niet is gemeld dat er inderdaad sprake was van een relatie.

## **8.2. Beantwoording vraag e**

In de publicatie in NRC Handelsblad werd gesuggereerd dat [Z] in haar carrière voordeel zou hebben gehad van de affectieve relatie die zij in 2005 had met Betrokkene 1. Ook binnen het parket Utrecht gingen destijds dergelijke verhalen. De Commissie heeft dit onderzocht door gesprekken te voeren met diverse personen die betrokken waren bij de loopbaan van [Z] en door - met haar instemming - haar personeelsdossier te raadplegen.

[Z] werd in 2005 in de gelegenheid gesteld een managementopleiding (MPA) te volgen aan de NSOB. De Commissie heeft de documenten ingezien die de basis vormden voor haar aanmelding voor die opleiding. Door haar teamleider is eind januari 2005 een evaluatieformulier opgesteld ten behoeve van een loopbaangesprek dat afsluit met de woorden: *“Gelet op de uitkomsten van het assessment is het mijns inziens een zinvolle en waardevolle investering om [Z] een managementopleiding te laten volgen. Ik denk daarbij zelf aan een Mastersopleiding aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.”* Bij de documenten trof de Commissie ook een handgeschreven verslag aan van – naar de Commissie aanneemt - het loopbaangesprek dat heeft plaatsgevonden op 31 januari 2005. Uit het verslag blijkt dat Betrokkene 1 bij dit gesprek aanwezig was. Onderaan dit door een MD-adviseur geschreven verslag staat aangetekend: “[Voornaam van Betrokkene 1] stelt prognose op”. Bij brief van 28 februari 2005 aan [Voorzitter] heeft hoofdofficier [PG5] [Z] voorgedragen voor de MPA-opleiding. Voorafgaand aan die brief was een loopbaanprognose opgesteld (en door Betrokkene 1 als Hoofd van het Parket mede ondertekend) waarin de conclusie van het assessment dat [Z] toe was aan de definitieve stap in de richting van teamleider werd onderschreven, en waarin werd geconcludeerd dat de MPA-opleiding het meest geschikt leek. Tevens werd daarin aangegeven dat ze binnen twee jaar in aanmerking zou kunnen komen voor een teamleiderschap. Deze loopbaanprognose werd als opsteller ondertekend door de teamleider van [Z] en voor goedkeuring door [Voorzitter], die toen PG was met de personeelsportefeuille. Bij brief van 30 mei 2005 aan [Z]

bevestigde het College haar aanmelding voor de tweejarige parttime opleiding MPA (2005-2007) aan de NSOB.

De Commissie heeft ook kennis genomen van het individueel assessmentrapport van een extern bureau van september/oktober 2004 waarin over [Z] wordt geconcludeerd dat zij toe is aan een meer definitieve stap in de richting van teamleider en dat het een waardevolle investering zou zijn om haar een managementopleiding te laten volgen.

Toenmalig hoofdofficier [PG5] bevestigde tegenover de Commissie dat bij haar geen enkele twijfel bestond dat [Z] op dat moment de officier binnen het Parket Utrecht was die het meest in aanmerking kwam voor die opleiding.

Na afronding van die opleiding is [Z] in 2007 benoemd tot teamleider in het Parket Den Bosch. Betrokkene 1 heeft tegenover de Commissie verklaard dat hij haar had gezegd dat een leidinggevende functie bij het Parket Utrecht er voor haar niet in zat gezien hun beider voorgeschiedenis. Dit werd door [Z] bevestigd bij de Commissie.

Hoewel sommige melders en geïnterviewden thans wijzen op een mogelijke bevoordeling van [Z] in haar carrière heeft de Commissie geen aanwijzingen gevonden dat [Z] in haar verdere carrière voordeel heeft ondervonden van de relatie die zij in 2005 met Betrokkene 1 heeft gehad. Omdat ook werd gesuggereerd dat zij dankzij Betrokkene 1 in 2011/2012 in aanmerking was gekomen voor een Leadership Entrepreneurship Program (LEAP) bij De Baak, heeft de Commissie gesproken met de MD-adviseur die daar destijds bij betrokken was. Deze verklaarde dat er van een voorkeursbehandeling door Betrokkene 1 geen sprake was geweest. Ten slotte merkt de Commissie op dat diverse personen die met [Z] hadden samengewerkt, waaronder enkele hoofdofficieren, bij de Commissie hoog opgaven van de capaciteiten van [Z].

Ten aanzien van het antwoord op vraag e komt de Commissie tot de conclusie dat er in 2005 sprake is geweest van een affectieve relatie tussen Betrokkene 1 en de aan hem ondergeschikte officier [Z] en dat die relatie niet aan de toenmalige leidinggevende van Betrokkene 1, [PG5], is gemeld. Wel constateert de Commissie dat Betrokkene 1 destijds tegen [Z] heeft gezegd dat zij, gezien hun voorgeschiedenis, geen leidinggevende functie binnen het Parket Utrecht kon krijgen. Ten slotte stelt de Commissie vast dat er geen aanwijzingen zijn gevonden dat [Z] dankzij deze relatie de twee hierboven genoemde opleidingen heeft kunnen volgen of dat zij anderszins in haar carrière voordeel heeft gehad van de relatie die zij met Betrokkene 1 in 2005 heeft gehad.

## **9. Conclusie over onderzoeksresultaten**

### **9.1. Inleiding**

In de hieraan voorafgaande hoofdstukken 4, 5, 6, 7 en 8 zijn de uitkomsten van het onderzoek van de Commissie besproken. Kort samengevat komt het er voor de eerste onderzoeksvraag op neer dat er sterke aanwijzingen zijn dat er tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2 een affectieve relatie bestond vanaf het voorjaar 2011, die lange tijd werd ontkend en pas in 2016 is gemeld. De voortdurende geruchten over die relatie vormden de aanleiding voor de benoeming van Betrokkene 1 tot hoofdofficier van justitie te Rotterdam in april 2014. Deze beslissing kwam mede tot stand op aandringen van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, de tweede onderzoeksvraag. Onder meer uit de vaststelling dat de druk van het Ministerie van Veiligheid en Justitie een rol heeft gespeeld om tot een maatregel te komen, volgt het antwoord op de derde onderzoeksvraag naar de wijze waarop het College van PG's en zijn voorzitter met de aanhoudende geruchten over bedoelde relatie zijn omgegaan, namelijk te terughoudend. De aanbesteding van een softwareprogramma van een bedrijf van een zwager van Betrokkene 1, onderzoeksvraag 4, is niet volgens de regels verlopen. Hetzelfde geldt voor de verlenging van het contract. Bovendien is aannemelijk geworden dat Betrokkene 1 de keuze voor het bedrijf van zijn zwager heeft bevorderd. Ten slotte is de uitkomst van de vijfde onderzoeksvraag dat er in 2005 enige tijd een relatie is geweest tussen Betrokkene 1 als plaatsvervangend en waarnemend hoofdofficier van justitie en een aan hem ondergeschikte officier van justitie. Voor de geruchten dat de desbetreffende officier van justitie voor haar verdere loopbaan van deze relatie zou hebben geprofiteerd heeft de Commissie geen aanwijzingen gevonden.

### **9.2. De relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2**

De Commissie constateert op basis van de gebeurtenissen en omstandigheden rondom de Stamag-conferentie dat er sterke aanwijzingen bestaan dat sinds mei 2011 sprake is van een affectieve relatie tussen Betrokkenen 1 en 2.

Voor een waardering van de aanwijzingen voor de affectieve relatie tussen betrokken 1 en 2 plaatst de Commissie deze stand van zaken in een bredere context, waaronder diverse – niet van elkaar los te denken – aspecten een rol spelen: de zichtbaarheid en/of kenbaarheid van de relatie voor collegae, het gegeven dat Betrokkenen diverse malen door [Voorzitter] en collegae zijn aangesproken op de relatie, het blijven ontkennen dat er sprake was van een relatie, de rol van de beide Betrokkenen binnen de topstructuur van het OM, de gezagsrelatie van Betrokkene 1 ten opzichte van Betrokkene 2 en de geldende gedrags- en integriteitsnormen.



Betrokkene 1 en Betrokkene 2 maakten in 2011 beiden deel uit van de topstructuur van het OM, namelijk als procureur-generaal respectievelijk (plaatsvervangend) hoofdofficier van justitie. In die hoedanigheid hadden zij beiden zowel intern als extern een bijzondere functie. Extern bepalen de leden van de topstructuur van het OM, en dus ook beide Betrokkenen, in belangrijke mate het beeld en de reputatie van het OM en van de vervulling van zijn publieke taak. Intern zijn de leden van het College en de hoofden van de parketten zowel bepalend voor de inhoud van het werk als voor de organisatie en daarmee voor alle dagelijkse werkzaamheden van alle OM-medewerkers en de condities waaronder die moeten worden uitgevoerd. Beide Betrokkenen moeten zich dus zeer bewust zijn geweest van gedragsnormen die voor medewerkers van het OM gelden. Voor Betrokkene 1 komt daarbij dat hij binnen het College de portefeuille HRM vervulde en dus een grote leidinggevende verantwoordelijkheid had voor personeelsbeleid en personeel. In die hoedanigheid had juist hij extra gevoelig moeten zijn voor het belang van de naleving van integriteits- en gedragsnormen.

In de periode tussen mei 2011 en de benoeming van Betrokkene 1 tot hoofdofficier van justitie in Rotterdam in april 2014 was er sprake van een gezagsrelatie tussen Betrokkene 1 en 2. Betrokkene 1 was als PG leidinggevende van Betrokkene 2 in haar functie van hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket. De voor dergelijke functionele verhoudingen geldende gedrags- en integriteitsnormen brengen mee dat daarbinnen ontstane affectieve relaties melding behoeven aan de leidinggevende ([Voorzitter]), zodat deze waar wenselijk passende maatregelen zou kunnen nemen. Het is met name de wijze waarop beide Betrokkenen hun relatie hebben ontkend tegenover de voorzitter van het College en hun collega's, die deze schending van gedrags- en integriteitsnormen ernstig maakt.

De voortdurende geruchten binnen en buiten het OM over een relatie tussen Betrokkenen waren op een gegeven moment de aanleiding voor [Voorzitter] hen daarover te bevragen. Zowel tegenover [Voorzitter] als tegenover anderen die daarover vragen stelden, hebben Betrokkenen steeds ontkend dat er meer was dan een goede vriendschappelijke relatie. Ook zagen zij in deze geruchten en de vragen van [Voorzitter] geen aanleiding tot aanpassing van hun functionele relatie, bijvoorbeeld door te verzoeken het Functioneel Parket uit de portefeuille van Betrokkene 1 te halen. Tegenover de Commissie hebben zij niet alleen ontkend dat zij vanaf 2011 een affectieve relatie hadden, maar hebben zij ook de collega's die hebben verklaard over het door hen delen van een hotelkamer tijdens de Stamagconferentie van 2011, beschuldigd van het afleggen van een valse verklaring.

De Stamagconferentie vond plaats kort na de benoeming van Betrokkene 2 tot hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket. Bij de voordracht voor de benoeming van Betrokkene 2 in april 2011 was Betrokkene 1 actief betrokken. Betrokkene 1 heeft aangegeven dat hij geen enkele reden had om zich van bemoeienis met de voordracht van Betrokkene 2 te onthouden. Immers van een affectieve relatie met Betrokkene 2 was toen geen sprake, aldus Betrokkene 1. Nu Betrokkene 1 ook ontkend heeft dat er tijdens de Stamagconferentie sprake was van een affectieve relatie, is het voor de Commissie de vraag of zijn verklaring dat er ten tijde van de voordracht van Betrokkene 2 (een maand voor de Stamagconferentie) geen affectieve relatie tussen beiden was, overeenkomstig de waarheid is. De Commissie heeft niet kunnen vaststellen dat er kort voor de Stamagconferentie al aanwijzingen waren voor een relatie tussen Betrokkenen 1 en 2, maar zij acht dat geenszins ondenkbaar. Dat betekent naar het oordeel van de Commissie dat, ook al is er geen twijfel aan het feit dat Betrokkene 2 de eerst aangewezen kandidaat was voor benoeming tot hoofdofficier van het Functioneel Parket, er wel twijfel bestaat of de procedure bij de voordracht van Betrokkene 2 – door de bemoeienis van Betrokkene 1 hiermee – is doorlopen in overeenstemming met normen van integriteit.

Betrokkene 1 en Betrokkene 2 werden door [Voorzitter] uitgenodigd deel te nemen aan de IAP conferentie in Thailand eind 2012. Met de kennis van de feiten die de Commissie op basis van het onderzoek aannemelijk heeft geacht zijn er meer dan voldoende aanwijzingen dat zij toen al meer dan een jaar een affectieve relatie hadden, die blijkbaar merkbaar was voor anderen. De Commissie is dan ook van oordeel dat zij ervan af hadden moeten zien beiden aan die conferentie deel te nemen. Hun gezamenlijke deelname aan de conferentie gaf nieuwe voeding aan de geruchtenstroom over hun relatie en dat geldt ook voor de poging van Betrokkene 2 om via haar secretaresse de laatste twee nachten in het conferentiehôtel voor hen beiden te cancelen zodat zij een ander hotel konden boeken.

Deze breed zichtbare en langdurige overschrijding van gedragsnormen van (onder meer) integriteit door twee leidinggevendenden uit de topstructuur heeft schadelijke gevolgen gehad voor de gehele organisatie en haar medewerkers en voor het vertrouwen in de leiding van het OM.

### **9.3. De benoeming van Betrokkene 1 tot hoofdofficier van justitie te Rotterdam**

De carrousel van het weekend van 22 en 23 maart 2014 lijkt het directe gevolg te zijn van het optreden van het hoofd BIOM in de richting van de secretaris-generaal van het departement op 20 maart 2014. Tot die stap kwam zij omdat zij geen gehoor vond bij [Voorzitter] voor haar verzoeken

tot optreden naar aanleiding van de vele verhalen over een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2. Haar gesprek met de secretaris-generaal leidde tot een onderhoud tussen de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving en [Voorzitter] dat uitliep op de conclusie dat Betrokkene 1 vanwege de voortdurende geruchten over deze relatie uit het College moest vertrekken. Een rol daarbij speelde de belangstelling van de NRC voor de verhalen over een relatie tussen Betrokkenen en de vrees dat de NRC daarover zou gaan publiceren, waardoor de minister en het College in de problemen zouden kunnen komen.

Uit het onderzoek kan worden afgeleid dat met Betrokkene 1 was besproken dat hij na niet al te lange tijd het College zou verlaten om ergens hoofdofficier van justitie te worden, maar niet dat er in het voorjaar van 2014 aanwijzingen waren dat dit op korte termijn zou gebeuren. Van daadwerkelijke voorbereiding van een benoeming tot hoofdofficier van justitie door [Voorzitter] is niemand iets gebleken en de hele gang van zaken rond de carrousel wijst erop dat die een sterk geïmproviseerd karakter had. De lezing van Betrokkene 1 dat zijn vertrek uit het College en zijn benoeming tot HOvJ op zijn verzoek tot stand zou zijn gekomen, nadat hij op 21 maart 2014 te kennen had gegeven dat hij het College wilde verlaten vanwege zijn gevoelens voor Betrokkene 2, acht de Commissie op de gronden uiteengezet in par. 5.3 niet aannemelijk.

De conclusie kan dan ook niet anders zijn dan dat niet een initiatief van Betrokkene 1, maar de opvatting van het departement dat het tijd was dat Betrokkene 1 vanwege de geruchten over een relatie met Betrokkene 2 uit het College zou vertrekken [Voorzitter] ertoe heeft gebracht ervoor te zorgen dat Betrokkene 1 het College op dat moment verliet en werd benoemd tot hoofdofficier van justitie te Rotterdam.

Kennelijk uit vrees voor publiciteit is de carrousel door [Voorzitter] en Betrokkene 1 destijds tegenover de NRC gepresenteerd als een normale stap in diens loopbaan en is ontkend dat het vertrek van Betrokkene 1 uit het College verband hield met (geruchten over) een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2.

#### **9.4. Hoe gingen [Voorzitter] en het College met de signalen over een mogelijke relatie om?**

De verhalen die rondzongen over een relatie tussen Betrokkene 1 en Betrokkene 2 bereikten ook leden van het College, maar zij kwamen niet verder dan verhalen, zo men wil roddels. Concrete feiten die op een relatie konden duiden zijn, voor zover de Commissie bekend, nooit gemeld aan het College. Maar omdat die verhalen telkens weer opdoken, [Hoofd BIOM] daarvoor aandacht vroeg en vanuit de leiding van het ministerie vragen kwamen of er sprake was van een relatie, heeft

[Voorzitter] beide Betrokkenen herhaaldelijk gevraagd of die verhalen op waarheid berustten. Beide Betrokkenen hebben steeds ontkend dat er sprake was van een relatie en dat maakte, zo hebben [Voorzitter] en [PG1] verklaard, het lastig om maatregelen te nemen, omdat zij ervan uit moesten gaan dat dit de waarheid was.

Dat standpunt acht de Commissie niet overtuigend. Het binnen en buiten het OM breed bestaande beeld dat er wel een relatie tussen Betrokkenen was en dat daartegen door College en [Voorzitter] niet werd opgetreden, was schadelijk voor het gezag van en het vertrouwen in het College en [Voorzitter] en vroeg om actie, die geheel uitbleef. Zelfs eenvoudige maatregelen die voor de hand lagen, zoals het Functioneel Parket uit de portefeuille van Betrokkene 1 overdragen naar een collega PG en het verminderen van de samenwerking van hen beiden in allerlei dossiers werden niet genomen. Dat Betrokkenen de relatie ontkenden en duidelijke, concrete aanwijzingen voor het bestaan daarvan ontbraken, kan betekenen dat het overwegen van disciplinaire maatregelen niet tot de mogelijkheden behoorde. Maar dit sloot het treffen van maatregelen om aan een ongewenste situatie een einde te maken ook niet uit.

Dat blijkt ook wel uit de omstandigheid dat, toen er publicatie in de NRC dreigde over het bestaan van een relatie tussen Betrokkenen, wel maatregelen konden worden genomen om te voorkomen dat in perspublicaties de integriteit van de leiding van het OM ter discussie zou komen te staan. Maar ook het feit dat de integriteit van de leiding binnen het OM ter discussie was komen te staan door de voortdurende verhalen over de relatie, had ertoe moeten leiden dat [Voorzitter] en College stappen hadden gezet om tot een situatie te komen waarin een eventuele relatie niet meer op gespannen voet zou staan met wat men binnen een integer OM mag verwachten. Dat is niet gebeurd.

De Commissie heeft de indruk dat de positie van Betrokkene 1 in het College zo sterk was dat dit voor [Voorzitter] en [PG1] een rem vormde om tegen hem op te treden, ook als daarvoor vanwege zijn gedrag of vanwege de hardnekkige geruchten over een relatie met Betrokkene 2 alle aanleiding was. Onvrede en gevoelens van onveiligheid die uit dit achterwege blijven van optreden voortvloeiden zijn door [Voorzitter] en [PG1] onvoldoende onderkend en onderschat.

Waar het gaat om de situatie die is ontstaan na het vertrek van Betrokkene 1 uit het College in maart 2014 ligt het minder scherp. De functionele werkverhouding tussen Betrokkenen 1 en 2 was veranderd van een hiërarchische verhouding naar een verhouding van gelijkwaardige collega's met diverse gezamenlijke taken. Aangezien er nog steeds slechts sprake was van geruchten en niet van een erkende relatie, was de 'carrousel' gezien vanuit de verantwoordelijkheid van [Voorzitter] als hoogste leidinggevende een te verantwoorden stap.

De situatie veranderde echter op het moment dat Betrokkene 1 aan [Voorzitter] in april 2016 vertelde dat er tussen hem en Betrokkene 2 sinds het eind van de zomer 2015 een partnerrelatie bestond. [Voorzitter] heeft dit nieuwe gegeven niet aan de Collegevergadering voorgelegd, noch de Groepsraad hierover geïnformeerd, terwijl er alle aanleiding was in deze gremia de vraag te bespreken of en in hoeverre een dergelijke relatie aanvaardbaar is, mede in het licht van de zich steeds verder ontwikkelende integriteitsnormen ook op het terrein van relaties op de werkvloer. De relatie is op initiatief van [Huidige voorzitter] door het College wel uitgebreid besproken in het najaar van 2017. De conclusie dat er geen reden was in te grijpen is niet gedeeld met de Groepsraad. Wel heeft [Huidige voorzitter] met Betrokkenen gesproken over het ongemak dat de relatie bij sommigen veroorzaakte. Toen het voor het College naar aanleiding van de reacties op de publicaties in de NRC van mei 2018 duidelijk werd dat dit oordeel over de aanvaardbaarheid van een dergelijke relatie op gespannen voet stond met opvattingen over relaties op de werkvloer binnen de organisatie, heeft het College het beleid aangepast. Relaties binnen de Groepsraad zijn niet langer aanvaardbaar.

#### **9.5. Aanbesteding van software van bedrijf van de zwager van Betrokkene 1**

De vierde onderzoeksvraag betreft de totstandkoming van het contract tussen het OM en het bedrijf van de zwager van Betrokkene 1 en de verlenging van dat contract. Het door de Commissie ingestelde onderzoek laat geen andere conclusie toe dan dat de aanbesteding niet volgens de regels is verlopen. Op papier was er een aanbestedingsprocedure met drie partijen, maar uit het onderzoek is gebleken dat na de beginfase alleen met het bedrijf van de zwager van Betrokkene 1, [[Bedrijf], de aanbestedingsprocedure is voortgezet. Daarbij moet worden opgemerkt dat in 2009 er binnen de overheid nog veel onregelmatigheden bij aanbesteding voorkwamen, bijvoorbeeld als men een geschikte partij meende te hebben gevonden en een volledige aanbestedingsprocedure onnodig werk leek te zijn. In de jaren daarna zijn ook voor het OM de regels aangescherpt om naleving van de voorgeschreven aanbestedingsprocedures te bevorderen.

Dat in dit geval [Bedrijf] in de aanbestedingsprocedure een bevoorrechte positie kreeg, was omdat na de eerste fase van de aanbestedingsprocedure de met de aanbesteding belaste medewerker van [leidinggevende HRM] te horen kreeg dat het de uitdrukkelijke wens van Betrokkene 1 was dat [Bedrijf] als eerste uit de aanbestedingsprocedure zou komen. Dat de mededeling aan [HRM medewerker] dat [Bedrijf] het moest worden, is gedaan op grond van een opdracht van Betrokkene 1 staat niet vast. Wel acht de Commissie het aannemelijk dat Betrokkene 1 zich zodanig positief over [Bedrijf] heeft uitgelaten tegenover [leidinggevende HRM], dat deze daaruit de conclusie heeft

getrokken dat het zijn wens was dat [Bedrijf] zou worden gekozen en dat hij op basis daarvan aan [HRM medewerker] heeft meegedeeld dat [Bedrijf] het moest worden. Ook acht de Commissie het aannemelijk dat Betrokkene 1 met zijn zwager heeft gesproken over de aanbesteding van recruitment software en dat hij in contact is getreden met een directeur DVOM/P over een mogelijke inzet van [Bedrijf] in het OM met als gevolg haar mail aan [Bedrijf]. Daaruit trekt de Commissie de conclusie dat Betrokkene 1 een bijdrage heeft geleverd aan de aanschaf van het door [Bedrijf] aangeboden recruitment software systeem.

Deze handelwijze is, mede gelet op zijn positie als lid van het College van PG's met onder meer HRM in zijn portefeuille, niet in overeenstemming met het bepaalde in de destijds toepasselijke Modelgedragscode 2006 die aandacht besteedt aan risico's bij inkoop en in dat kader (onder meer) inhoud:

*“Ter voorkoming van belangenverstremming zijn er meerdere mensen bij de besluitvorming in het kader van een inkoopprocedure betrokken. Wanneer er bij de andere partij iemand is die de ambtenaar privé kent, dan laat hij de aankoopbeslissing altijd door iemand anders nemen. (...)”.*

De Commissie meent dat deze regel impliceert dat het hoogste gezag in een organisatie zich in die situatie van iedere bemoeienis met de inkoop, en in ieder geval iedere bemoeienis ten gunste van de privérelatie onthoudt.

De hierboven genoemde aangescherpte regels voor aanbestedingen golden wel toen het contract met [Bedrijf] in 2013 afliep. Ook toen zijn zij niet gevolgd omdat zo laat werd vastgesteld dat het contract met [Bedrijf] afliep dat een nieuwe aanbesteding tot grote problemen in de continuïteit van de werving van nieuwe mensen zou hebben geleid. Hoewel de gang van zaken bij de verlenging tot allerlei vragen leidt, moet worden vastgesteld dat de onrechtmatigheid van de totstandkoming van het nieuwe contract met [Bedrijf] is gemeld en door de Tenderboard destijds is geaccepteerd. Dit omdat het alsnog doen plaatsvinden van een aanbesteding schadelijk zou zijn voor het Openbaar Ministerie, terwijl de omvang van de onrechtmatigheid beperkt was. Een bevredigende verklaring voor de gang van zaken bij de verlenging heeft de Commissie echter niet kunnen vinden, wat in het licht van de gang van zaken bij de werving van [Bedrijf] in 2009 de vraag, of hier ook sprake was van oneigenlijke bevoordeling van [Bedrijf], onbeantwoord laat. Van enige betrokkenheid van Betrokkene 1 bij de verlenging van het contract met [Bedrijf] is niets gebleken.

## **9.6. Relatie tussen Betrokkene 1 en een aan hem ondergeschikte officier van justitie in 2005**

Ten aanzien van de vijfde onderzoeksvraag, de relatie van Betrokkene 1 in 2005 met een OvJ in het parket Utrecht, een periode waarin hij plaatsvervangend en waarnemend HOvJ van dat parket was, wordt het korte tijd bestaan hebben van een relatie niet bestreden. Hoewel Betrokkene 1 stelt dat hij die relatie heeft gemeld aan de toenmalige HOvJ van dat parket, acht de Commissie dat niet aannemelijk. Niet alleen heeft de desbetreffende HOvJ verklaard dat hij dat niet heeft gedaan, maar ook vond hij melding van de relatie volgens de OvJ met wie hij de relatie had niet nodig omdat dit privé was en naar zijn mening geen invloed zou hebben op zakelijk gebied binnen het parket. Naar aanleiding van de relatie waren er geruchten, die in mei 2018 ook tot publicaties in de NRC hebben geleid, dat de desbetreffende OvJ in haar loopbaan van deze relatie oneigenlijk zou hebben geprofiteerd. Onder meer door de mogelijkheid te krijgen twee met name genoemde opleidingen te volgen. De Commissie heeft dit onderzocht en is op de in hoofdstuk 6 gegeven motivering tot de conclusie gekomen dat dit niet aannemelijk is.

## 10. Algemene bevindingen en aanbevelingen

### 10.1. Inleiding

De Commissie heeft met een groot aantal personen uit alle geledingen van het OM gesproken, waaronder (hoofd)officieren, vertegenwoordigers van ondernemingsraden, (oud-)leden en (oud-)voorzitters van het College van Procureurs-Generaal, vertegenwoordigers van het BIOM, medewerkers HRM en bedrijfsvoering, secretaresses en chauffeurs, etc.. Voor een deel kwamen die gesprekken voort uit meldingen bij het door de Commissie ingestelde meldpunt. Behalve de onderwerpen van onderzoek kwamen daarin ook kwesties aan de orde die daarmee slechts zijdelings in verband staan, maar die relevant bleken om inzicht in en overzicht te verkrijgen over de omstandigheden waarbinnen de onderzoeksvragen kunnen en/of moeten worden geplaatst. Zowel uit de meldingen als uit de interviews komt naar voren dat binnen alle geledingen van de organisatie behoefte bestaat aan conclusies en aanbevelingen die verder gaan dan alleen een antwoord op de onderzoeksvragen van de Commissie. Die wens is begrijpelijk. De in vervolg op de publicaties in de NRC naar boven en naar buiten gekomen onvrede over de organisatie betreft immers een bredere problematiek dan in de geformuleerde concrete onderzoeksvragen aan de orde wordt gesteld.

De Commissie stelt voorop dat haar onderzoek geen betrekking heeft op de vraag of het OM zijn wettelijke taken naar behoren uitvoert. Die vraag valt geheel buiten haar onderzoek. In hoofdstuk 2 van het rapport is in dit verband een onderscheid gemaakt tussen het OM als instituut met als publieke taak de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde<sup>41</sup> en het OM als organisatie. De onderzoeksvragen hebben betrekking op enkele specifieke aspecten van het OM als organisatie, in het bijzonder integriteit en leiderschap daarbinnen.

Op zich onderscheidt het OM zich als organisatie niet wezenlijk van andere grote organisaties.<sup>42</sup> Onvrede ten aanzien van organisatie, leiding etc. is ook niet uniek voor de OM-organisatie. Met grote regelmaat komen berichten naar buiten over dergelijke problemen bij andere (semi-)overheidsorganisaties. Dat doet evenwel niet af aan de onwenselijkheid daarvan. Elke zichzelf serieus nemende organisatie zal zich dergelijke naar boven komende onvrede moeten aantrekken en lering moeten trekken uit zo'n stand van zaken. Dat geldt voor de OM-organisatie in het bijzonder omdat het OM, evenals de rechtspraak, gezien zijn wettelijke taken aan hoge standaarden van

---

<sup>41</sup> Zie hoofdstuk 2. De context.

<sup>42</sup> Zie Hoofdstuk 2.2. Het OM-als organisatie.



fatsoen en integriteit moet voldoen. Twijfel daarover, zoals nu naar buiten is gekomen, raakt dan ook het gezag van het OM en daarmee de positie van hetgeen eerder werd aangeduid als het OM als instituut.

Uit het onderzoek van de Commissie blijkt dat ook binnen de organisatie dit besef leeft. In veel gesprekken komen een grote betrokkenheid bij de publieke taak, een groot verantwoordelijkheidsgevoel en een grote loyaliteit van de medewerkers aan de organisatie naar boven. Ook schaamt men zich ervoor dat het OM nu zo in de publiciteit is gekomen. Ook voor hen is niet alleen een signalering van, maar ook een serieuze bezinning op de naar boven gekomen kwetsbaarheden van belang.

De Commissie dient – gezien haar beperkte opdracht en haar samenstelling – terughoudend te zijn bij het geven van een afzonderlijke beschouwing en daarop aansluitende conclusies over deze bredere problematiek. Maar deze constatering betekent niet dat de resultaten van het onderzoek niet –evenals de beantwoording van de onderzoeksvragen zelf – door de Commissie in een bredere context kunnen worden geplaatst.

## **10.2. Gevoelens van onvrede**

De Commissie heeft zowel via de media, als via de meldingen en gesprekken kennis genomen van zorgen over wat wel is aangeduid als ‘de cultuur’ binnen de OM-organisatie. Het gaat daarbij onder meer om kwesties van integriteit, om verschil in behandeling tussen rechterlijke en niet-rechterlijke ambtenaren, om gebrek aan daadkracht bij het college, om leiderschap, om ‘niet gehoord worden’ door de leiding, om gevoelens van onveiligheid, om gebrek aan transparantie in het benoemingsbeleid en om gebrek aan onderling vertrouwen. De achtergrond van deze onvrede werd in gesprekken met de Commissie geïllustreerd aan de hand van een aantal, soms in verschillende gesprekken terugkerende voorbeelden.

Zo is uit de afhandeling van een aantal in de organisatie bekende integriteitsschendingen het beeld ontstaan dat rechterlijk ambtenaren minder hard worden aangepakt dan niet-rechterlijk ambtenaren. Benoemingen waarbij een in de procedure ver gevorderde kandidaat onverwacht werd gepasseerd, gaven aanleiding tot geruchten over de reden waarom die andere kandidaat naar voren werd geschoven. Het jarenlang niet kenbaar acteren op de vele geruchten over een relatie tussen Betrokkenen 1 en 2 leidde tot onvrede over het leiderschap van het College en zijn voorzitter.

Ook de uitkomsten van “ons DNA” en gesprekken in de follow-up daarvan geven blijk van zorgen over de cultuur binnen het OM. Zo werd als bevinding daaruit aan de Commissie meegedeeld dat niet helder is wat acceptabel is binnen de organisatie. Dat betreft onder meer de wijze waarop mensen worden aangenomen en aangesteld, het wel niet een relatie mogen hebben, het wel of niet elkaar aanspreken en het hoe met elkaar in gesprek te gaan.

Dit zijn ernstige problemen, die natuurlijk niet van vandaag of gisteren zijn, maar al langer bestaan en in vele jaren zijn gegroeid. Hoe breed en hoe diep die problemen zijn, heeft de Commissie binnen het kader van haar onderzoek niet kunnen vaststellen. Wel dat ze omvangrijk zijn. Tegelijkertijd is haar duidelijk geworden dat er op het gebied van wat als cultuur wordt aangeduid soms grote verschillen zijn tussen parketten. Ook is zij er in diverse gesprekken voor gewaarschuwd incidenten niet te gemakkelijk als exemplarisch voor de gang van zaken in de organisatie te zien en te eenzijdig het accent te leggen op wat mis gaat of is misgegaan. Er gaat immers ook veel goed in het OM, zo werd gezegd. Tegelijkertijd was er in 2018 ook het onderzoek in het parket Zeeland-West Brabant dat vanwege alle problemen die naar boven kwamen leidde tot het vertrek van het voltallige bestuur van dat parket.

In dit verband kan worden opgemerkt dat uit de vele kritische geluiden over de cultuur binnen het OM niet moet worden afgeleid dat daarvoor in de onderzochte periode geen enkele aandacht was. Zo werd in het kader van opleidingen, coaches, trainingen en cursussen op het terrein van management, in 2015 het programma “leiderschap in beweging” opgezet met speciale leergangen voor leidinggevend<sup>43</sup>. Ook zijn er in de loop der jaren twee speciale bijeenkomsten van de Groepsraad geweest om over de sfeer en omgang daarbinnen met elkaar te spreken. Ten aanzien van integriteitsbeleid kan worden gewezen op de instelling van het Bureau integriteit OM (BIOM) in 2012, het door het BIOM georganiseerde project “Ons DNA” over de cultuur binnen de organisatie, het instellen van de Adviescommissie afdoening integriteitsschendingen en het extern onderzoek naar integriteitsproblemen op het parket Maastricht.<sup>44</sup>

Maar het gegeven dat onvrede, roddels en lekken vanuit de organisatie uiteindelijk via de pers naar buiten zijn gekomen alvorens werd ingegrepen op de problematiek van de aan de Commissie voorgelegde onderzoeksvragen, illustreert dat het zelfreinigend vermogen van de organisatie niet toereikend is geweest om dit op orde te krijgen.

---

<sup>43</sup> Zie Bijlage 4 Maatregelen OM.

<sup>44</sup> Uitgevoerd door Onderzoeksraad Integriteit Overheid.

### **10.3. Onvoldoende antwoord op gevoelens van onvrede**

Het gaat het onderzoek van de Commissie te buiten om te verklaren waardoor er onvoldoende adequaat is gereageerd op de signalen van onvrede die er waren. Maar een paar factoren die in haar onderzoek naar boven zijn gekomen, wil zij benoemen.

#### *Accent op realiseren doelstellingen*

Dat is om te beginnen het gegeven dat de aandacht van de leiding toch vooral uitgaat naar het goed vervullen van de wettelijke taak van het OM, de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, en erop gericht is de in dat kader afgesproken doelen bij de aanpak van criminaliteit te realiseren. De OM-jaarberichten over de jaren 2014 tot en met 2017 laten zien dat die maatschappelijke doelen gerealiseerd zijn, maar ook hoe groot de uitdagingen voor het OM waren en nog steeds zijn, met terrorisme, georganiseerde criminaliteit, aanpak ondermijning en cybercrime om maar enkele voorbeelden te noemen. Vanaf medio 2014 kwamen daar de justitiële aspecten van de ramp met de MH17 bij, die grote inspanningen vereisten van onder meer de voorzitter van het College. Het OM zag zich bij de uitvoering van deze taken vanaf begin 2013 bovendien geconfronteerd met forse bezuinigingen, opgelegd door het kabinet. In de rapporten van de Galangroep<sup>45</sup> over de besparingsopgave voor het Openbaar Ministerie is uitgebreid beschreven wat dit voor het OM betekende met de noodzaak om gelijktijdig te vernieuwen en te bezuinigen. Dat zal de Commissie hier niet herhalen, maar duidelijk is dat er veel gevraagd werd van de leiding van het OM om ten minste de taakstellingen te realiseren en daarnaast de voorwaarden te creëren voor de noodzakelijke verandering in organisatie en werkwijze op langere termijn.

Het lijkt erop dat bij alle inzet die het realiseren van de taakstellingen en de daarvoor noodzakelijke veranderingen van het OM vroeg en vraagt, de aandacht voor de betekenis van de nagestreefde veranderingen in de beleving van veel medewerkers op het tweede plan is komen te staan. Illustratief hiervoor is dat uit de follow up van het programma “ons DNA” als klacht van de medewerkers naar voren kwam dat leidinggevendenden het leiding geven teveel “erbij doen” en dat het programma OM 2020 in de ondersteuning wordt gezien als vooral een bezuinigingsplan. Het is voorstelbaar dat deze omstandigheden gevoelens van onvrede die er waren, hebben versterkt.

#### *Ethisch leiderschap*

De onderzoeksvragen die aan de Commissie zijn voorgelegd raken vooral de integriteit van het OM als organisatie en de vraag of de leiding op dit punt tekort is geschoten. In het in hoofdstuk 3,

---

<sup>45</sup> Galangroep Actualisatie validatie-onderzoek haalbaarheid budgettaire kader Openbaar Ministerie, juni 2015.

par.3.5. aangehaalde rapport “Tonen van de top” komt scherp naar voren dat ‘ethisch leiderschap’ vereist is om ten aanzien van integriteit effectief te zijn.<sup>46</sup> Ethisch leiderschap betekent dat leiders zelf ook zichtbaar morele leiders zijn. Uit de beantwoording van de onderzoeksvragen a, b en c kan worden geconcludeerd dat het in de situatie waarop dit onderzoek betrekking heeft in het bijzonder aan dit type leiderschap heeft ontbroken. Zo werden zorgen over de toenemende geruchten over een relatie tussen Betrokkenen 1 en 2 binnen het College niet onderling gedeeld en werden er ondanks de geruchten die [Voorzitter] en [PG 1] bereikten en vragen daarover tot de carrousel in 2014 die leidde tot het vertrek van Betrokkene 1 uit het College geen maatregelen genomen. Ook nadat [Voorzitter] op de hoogte was geraakt van het bestaan van een partnerrelatie tussen Betrokkenen is de vraag of en onder welke condities een relatie tussen twee hoofdofficieren acceptabel is, tot het najaar van 2017 niet in het voltallige College besproken. Verder is het opmerkelijk dat noch de geruchten over een relatie tussen Betrokkenen noch de vraag of de in 2016 bekend geworden partnerrelatie tussen Betrokkenen aanvaardbaar was, in de Groepsraad door het College aan de orde zijn gesteld.

In het kader van (ethisch) leiderschap kan ook het functioneren van de Groepsraad worden gezien. De deelnemers daaraan vormen immers mede de top van de organisatie en zijn de leidinggevende binnen hun eigen parket. Ook voor hen gelden derhalve de normen van integriteit en de verbinding daarvan met hun leidinggevende positie. Dat raakt niet alleen de wijze waarop zij leiding geven in hun eigen parket, maar ook de vraag of breder in het OM normen van integriteit worden geschonden. Dat betekent niet dat zij zich verantwoordelijk moeten voelen voor alles wat er in andere parketten gebeurt, maar wel dat zij ook verantwoordelijkheid hebben voor integriteitsproblemen die de hele organisatie raken.

Uit de gesprekken die de Commissie voerde komt naar voren dat noch de geruchten rondom de relatie tussen Betrokkenen, noch de wenselijkheid of geoorloofdheid van de later bij velen bekende partnerrelatie tussen hen en de consequenties daarvan voor het functioneren van en binnen de Groepsraad en overige werkverhoudingen door leden van de Groepsraad voor het najaar van 2017 aan de orde zijn gesteld. Een dergelijke attitude illustreert dat de relatie tussen leiderschap en integriteit te beperkt lijkt te zijn ontwikkeld. De meeste leden gaven aan dat de vraag of een relatie tussen twee hoofdofficieren toelaatbaar is, *Chefsache* was, en aangezien de [Voorzitter] de relatie kennelijk accepteerde, voelden zij zich niet geroepen daar iets van te zeggen. Door deze vraag als

---

<sup>46</sup> Leonie Heres, Tonen van de Top, De rol van topambtenaren in het integriteitsbeleid., Radboud Universiteit, Universiteit Utrecht 2016. In dit in opdracht van het BIOS geschreven rapport worden op basis van een brede literatuurstudie, kwalitatieve interviews en analyses daarvan naar de rol van topambtenaren gebruik gemaakt van het concept ethisch leiderschap.

Chefsache te benoemen hebben zij afstand genomen van de gedeelde verantwoordelijkheid die zij als top van het OM dragen voor de integriteit van de organisatie als geheel. Nu, achteraf, realiseren de meeste leden zich dat hun nalaten om dit aan de orde te stellen vragen opriep en door velen gezien werd als meten met twee maten omdat zij in de gelederen van het eigen parket in vergelijkbare situaties wel actie ondernamen. Sommigen schamen zich achteraf met zoveel woorden over hun eigen nalaten.

#### **10.4. BIOM**

Met de instelling van het Bureau Integriteit OM (BIOM) in 2012 heeft het OM belangrijke stappen gezet in het integriteitsbeleid en was het OM in zekere zin zelfs koploper binnen de rijksoverheid.<sup>47</sup> Toch kwamen er ook zorgen naar voren in de gesprekken die de Commissie voerde. Uit de meldingen en de gesprekken komt, zoals hierboven al opgemerkt, een gevoel naar boven dat er een verschil bestaat tussen de aanpak van integriteitschendingen door rechterlijke ambtenaren en door andere OM-medewerkers. Bij diverse niet-rechterlijke ambtenaren en in de medezeggenschapsorganen blijkt dit het beeld op te roepen van 'meten met twee maten.' Ook enkele hoofdofficieren herkenden dit gevoel.

De omstandigheid dat dit geluid was opgekomen in de organisatie bracht het College van Procureurs-Generaal ertoe de eerder genoemde Adviescommissie afdoening integriteitsschendingen in te stellen om gelijkheid in afdoening te bevorderen. Daarmee wordt gelijkheid in afdoening van gemelde integriteitskwesties bevorderd. Het in enkele gesprekken genoemde verschil in afdoening, doordat niet integer handelen van officieren van justitie vaker niet zou worden gemeld, maar door de leidinggevende informeel zou worden afgedaan door promotie of overgang naar een andere functie tijdelijk te onthouden, wordt daarmee niet ondervangen. Of de geuite vermoedens van verschil in afdoening juist zijn heeft de Commissie niet kunnen vaststellen. Deze gevoelens lijken aan te sluiten op de gegevens uit de Jaaroverzichten van het BIOM, maar de daarin voorkomende verschillen in aantallen zaken tussen rechterlijk ambtenaren en andere OM-medewerkers kunnen gezien de getalsverhouding tussen rechterlijk ambtenaren en niet-rechterlijke medewerkers door de Commissie niet als significant worden gekwalificeerd.

#### *Positionering BIOM*

Het BIOM heeft met het oog op de vereiste onafhankelijkheid binnen de organisatie in de hiërarchie van de organisatie geen zelfstandige, maar wel een onafhankelijke positie toebedeeld gekregen. Het

---

<sup>47</sup> Zie uitgebreid Hoofdstuk 3 par. 3.6.

BIOM is opgezet als een onafhankelijk opererende virtuele organisatie, zonder eigen budget. Een dergelijke onafhankelijke positie is noodzakelijk opdat de medewerkers van de organisatie vertrouwen kunnen hebben in een onpartijdige en vertrouwelijke behandeling van meldingen. Invloed van de functioneel verantwoordelijken daarop is uit den boze. Juist omdat de beslissingsmacht over consequenties inzake integriteitskwesties bij de functioneel verantwoordelijken ligt moet een orgaan of commissie die concrete integriteitskwesties onderzoekt zich zelf vrij en onafhankelijk binnen de organisatie kunnen bewegen, onderzoeken en adviseren.

Mede dank zij de inzet van het BIOM heeft integriteitsbeleid en de handhaving daarvan zich een stevige plaats verworven binnen het OM. Maar tegelijkertijd stelt de Commissie vast dat de verantwoordelijkheid voor integriteitsbeleid en handhaving daarvan niet alleen ligt en niet alleen mag liggen bij integriteitsorganen en -functionarissen. Zowel de formele als de informele organisatie zal op integriteit moeten zijn betrokken. Dat betekent onder meer dat zowel de regels, de procedures, de activiteiten (zoals 'Ons DNA'), als de morele 'cultuur', de rituelen en dagelijkse omgang tussen leiding en medewerkers en tussen medewerkers onderling op de werkvloer op ethisch zuiver handelen moeten zijn georiënteerd.

Minimale voorwaarde om een en ander te verwezenlijken is dat de top van de organisatie zichzelf zichtbaar en kenbaar verantwoordelijk voelt voor de integriteitscultuur, zichtbaar het belang van integriteit uitstraalt, integriteit 'voorleeft' en actief integriteitsbeleid en integriteitsfunctionarissen steunt. Zichtbaarheid en kenbaarheid van beleid en inzet van zowel voorzitter, College, leiding van de parketten als het BIOM is daarvoor, zoals onder 10.3 uiteen is gezet, essentieel.

#### *De taakinvulling van het BIOM*

Uit meldingen en uit door de Commissie gevoerde gesprekken komt het beeld naar boven dat het BIOM met name actief optreedt en interventies pleegt in geval van handelingen of gedrag dat als strafbaar gedrag kan of wellicht zou kunnen worden gekwalificeerd. Daarmee zou zeer veel handelen en/of gedrag dat in strijd is met al dan niet geschreven integriteitsnormen en een integriteitscultuur, buiten beschouwing blijven. Deze beelden kunnen erop wijzen dat het integriteitsbeleid waarmee en waarbinnen het BIOM zijn werk moet verrichten tot voor kort meer paste in de eerste – hiervoor in hoofdstuk 3, paragraaf 3.1 beschreven – fase, gekarakteriseerd door een 'negatief' legalistische benadering met focus op corruptie en fraude, geschenkenregelingen etc.

Hoewel het BIOM door en in zijn werk tracht integriteit breed op te vatten, zou juist ook via de interventies moeten worden uitgestraald dat integriteit en een 'integriteitsstelsel' veelomvattender

is. In dit kader verdient vermelding dat in een externe evaluatie van de Adviescommissie afdoening integriteitsschendingen wordt aanbevolen om bij de afhandeling van zaken ook aandacht te besteden aan het mogelijke leereffect naar anderen. Het delen en bespreken van integriteitsrisico's bevordert de gedachte dat het bespreken van dilemma's en het leren van gemaakte fouten 'normaal' en zinvol is. Het geeft medewerkers meer zelfvertrouwen om kwesties waar men tegenaan loopt bespreekbaar te maken, aldus deze aanbeveling die de Commissie onderschrijft.

### **10.5. Benoemingenbeleid**

Een van de onderwerpen die in veel gesprekken aan de orde kwamen betreft het benoemingenbeleid. In de eerste plaats werd duidelijk dat het soms weinig transparante karakter van benoemingen en de benoemingsprocedures onvrede oproept. Hoewel er duidelijke en beschreven procedures zijn voor veel benoemingen, met een gedegen voorbereiding vanuit HRM en adviezen van benoemingsadviescommissie en medezeggenschap, werden diverse voorbeelden gegeven waarin om onduidelijke redenen van de procedure werd afgeweken. Bij veel medewerkers binnen de organisatie bestaat daardoor de indruk dat beelden over personen, vriendschappen of relaties soms een grotere rol spelen dan objectieve gegevens over competenties. Of dat in de genoemde voorbeelden inderdaad het geval was, heeft de Commissie niet kunnen vaststellen, maar duidelijk is dat de gevoelens van onvrede over het verloop van de procedure die bestonden bij een aantal personen die op een of andere wijze bij de desbetreffende benoemingen betrokken waren, niet zijn weggenomen.

Ten aanzien van de benoemingen in topfuncties (de hoofdofficieren en plaatsvervangend hoofdofficieren van justitie) bestaat eveneens bij velen de indruk dat beelden over personen die bestaan omdat men elkaar lang kent, een grote rol spelen en ook dat collega's die bevriend zijn vanuit hun gezamenlijke opleiding elkaar de bal toespelen waardoor een groepsgevoel ontstaat bij de top die het onderling kritisch bejegenen zou bemoeilijken. Of en in welke mate dat werkelijk het geval is heeft de Commissie niet kunnen vaststellen, maar dat dit beeld bestaat is op zich al onwenselijk. Hoofdofficieren en Procureurs-Generaal zouden als het ware worden "gerouleerd" van de ene topfunctie naar de andere. Indien zij op jonge leeftijd in een topfunctie zijn benoemd, blijven zij veelal tot hun pensioen in soortgelijke functies omdat terugkeer naar de inhoud niet wordt overwogen en uitstroom naar vergelijkbare leidinggevende functies buiten het OM moeilijk te realiseren blijkt. Veel geïnterviewde hoofdofficieren gaven aan het onwenselijk te vinden dat hoofdofficieren daardoor in tijd onbeperkt, ook al is het op verschillende parketten, dit ambt blijven vervullen. Benoemingen tot hoofdofficier van justitie zouden een tijdelijk karakter moeten hebben,

vergelijkbaar met de termijnen die gelden voor de benoeming van presidenten in de gerechten. Daarnaast vond men het in het bijzonder onwenselijk dat een PG terugkeert naar de functie van hoofdofficier omdat dit een evenwichtige verhouding tussen de hoofdofficieren verstoort: de term “schaduw-PG” werd in dit verband gebruikt.

#### **10.6. De reactie van het huidige College van Procureurs-Generaal**

De met dit onderzoek blootgelegde problematiek kan en mag niet worden beschouwd als een incident, maar moet worden gezien als een serieus en krachtig signaal om de handen uit de mouwen te steken. Het OM zal als grote en professionele organisatie een behoorlijke slag moeten maken om de naar boven en naar buiten gebrachte onvrede met en binnen de ‘OM-cultuur’ op en aan te pakken. Herstel van het vertrouwen van de medewerkers van de OM-organisatie in de leiding en herstel van het publiek vertrouwen in het OM verdienen daarbij de hoogste prioriteit.

De vraag die in diverse gesprekken, in het bijzonder met vertegenwoordigers van de medezeggenschap, aan de orde kwam is of het huidige College daartoe in staat is. In die gesprekken werd algemeen veel vertrouwen uitgesproken in de integriteit van het huidige College, maar klom twijfel door over de vraag of het College de omvang van de naar boven gekomen onvrede voldoende beseft en of het in staat is deze problematiek inderdaad aan te pakken.

De Commissie overweegt daarover het volgende. De eerste reactie van het College op de eerste publicatie in de NRC gaf geen blijk van inzicht in de ernst en omvang van de problematiek die daarin aan de orde werd gesteld, maar dit is snel veranderd. Toen het aan het College duidelijk werd dat zijn tot dan toe ingenomen standpunt dat een relatie tussen twee hoofdofficieren op zich geen probleem was, door velen niet werd gedeeld en afweek van binnen het OM levende opvattingen en praktijken over relaties op de werkvloer, heeft het College onmiddellijk gereageerd en ingevoerd dat dergelijke relaties niet meer aanvaard worden. Aansluitend is in onderling overleg door het College buitengewoon verlof verleend aan Betrokkene 1 en 2 waardoor de met deze nieuwe integriteitsregel strijdige situatie voorlopig werd opgeheven. Ook werd besloten een externe commissie in te stellen om een onderzoek in te stellen naar de vermoedens die in de berichtgeving van de NRC werden geuit.

Vervolgens is [Huidige voorzitter] alle 20 vestigingen van het OM afgegaan voor zogenoemde zeepkist-gesprekken waarin hij voor de medewerkers in die parketten toelichtte hoe het College met deze situatie om wil gaan, de mensen opriep om met elkaar in gesprek te gaan en te blijven en problemen te melden. Ook bood hij volop gelegenheid om landelijke of lokale problemen ter plekke



aan de orde te stellen wat soms tot intensieve discussies leidde. Naar aanleiding van deze zeepkist-bijeenkomsten heeft een aantal mensen zich ook met een melding tot de Commissie gewend. Ook is het College aan de slag gegaan met maatregelen en initiatieven op het gebied van (leiderschaps)cultuur, integriteit en bedrijfsvoering. Op diverse punten was het College voorafgaand aan de publicatie in de NRC al langere tijd – en in een continu proces – doende op onderdelen van en binnen de organisatie verbeteringen aan te brengen. Het College heeft na de berichtgeving in de NRC en reacties daarop in de organisatie ook (terecht) niet gewacht totdat de Commissie haar rapport uitbrengt met het nemen van verdere verbetermaatregelen op het gebied van (leiderschaps)cultuur en bedrijfsvoering, die raakvlakken hebben met de onderwerpen die bij de Commissie aan de orde zijn gekomen. Belangrijk hiervoor is dat het College vanaf 1 juni 2018 voor het eerst een procureur-generaal niet rechterlijke ambtenaar kent die belast is met de bedrijfsvoering, waardoor de positie van de bedrijfsvoering binnen het bestuur van het OM wordt versterkt. Het College heeft diverse verbeteringen in gang gezet en heeft de Commissie daarover ingelicht. Een bericht met een overzicht daarvan is opgenomen in het als bijlage 4 bijgevoegde ambtsbericht van het College.

### **10.7. Initiatieven, maatregelen en aanbevelingen**

Deze paragraaf bevat een korte beschrijving of aanduiding van initiatieven en maatregelen die het College heeft genomen of wil gaan nemen met daarbij enkele aanbevelingen van de Commissie.

#### *Cultuur en leiderschap*

Op dit gebied zijn al verschillende initiatieven genomen door het College. Zo is vanaf 2015 samen met het Studiecentrum Rechtspleging (SSR) het hierboven al genoemde programma “Leiderschap in beweging” ingezet in het kader waarvan inmiddels bijna 200 leidinggevendenden hebben deelgenomen aan zgn. “verandergroepen” en driedaagse trainingen. Ook zijn in september en oktober 2018 bijeenkomsten gehouden met o.m. hoofdofficieren, MROM en BIOM over de noodzaak van en mogelijkheden tot verbetering van de leiderschaps- en werkcultuur van het OM, waarbij o.m. de rol van integer leiderschap, het belang van diversiteit en de noodzaak van generatiewisseling aan de orde zijn geweest. Er zijn afspraken voor een vervolgtraject en dit jaar wordt een besluit genomen over een op lange termijn gerichte realisering van deze organisatieontwikkeling.

Verder kunnen in dit verband worden genoemd de door het BIOM in 2017 en 2018 georganiseerde theatervoorstelling “Ons DNA” en de vervolggesprekken die daarop binnen de parketten hebben plaatsgevonden en de in 2018 gestarte sessies van de Groepsraad die de komende tijd zullen worden voortgezet.

Dit alles kan worden beschouwd als een mogelijk begin van een langdurig traject om tot gewenste en niet op voorhand vaststaande veranderingen in cultuur en leiderschap te komen. Essentieel daarbij is dat het College zorgt voor continuïteit van deze initiatieven en voor eventuele vervolgactiviteiten om te voorkomen dat deze initiatieven op zich blijven staan en uiteindelijk niet leiden tot een duidelijke visie op het wenselijke leiderschap. Inschakeling van externe deskundigheid in dat proces is naar het oordeel van de Commissie van groot belang.

### *Ontwikkeling governance*

In 2018 heeft het College de opdracht gegeven om een eerste idee te ontwikkelen over de governance van het OM: de verhouding tussen College, Groepsraad, landelijke portefeuillehouders, regionale besturen, individuele (plv.) hoofdofficieren en directeuren bedrijfsvoering. Dit onderwerp valt buiten de gezichtskring van de Commissie, met dien verstande dat enkele aspecten naar aanleiding van de gesprekken die de Commissie heeft gevoerd de aandacht verdienen:

- zichtbaarheid van het College als het hoogste gezag binnen het OM; het is belangrijk dat dit ook naar buiten duidelijk is door bij belangrijke thema's en onderwerpen als college naar buiten op te treden;
- een evenwichtige portefeuillevdeling binnen het College, zowel wat betreft inhoud als omvang die voorkomt dat er, zoals in het verleden wel het geval is geweest, eerste- en tweederangs PG's lijken te zijn;
- een volwaardige positie van de bedrijfsvoering binnen het collegiaal bestuur in het College en in de afzonderlijke parketten, die bedrijfsvoering voluit mede verantwoordelijk maakt voor de uitvoering van de taken van het OM ;
- duidelijkheid over de rol en functie van de Groepsraad en in dat kader in het bijzonder aandacht voor de vraag op welke terreinen een inbreng van de leden van de Groepsraad wenselijk is en wordt verwacht.

### *Benoemingen*

Ook op dit punt heeft het College al een aantal initiatieven genomen. HRM-procedures worden geïnventariseerd en verduidelijkt, er wordt gewerkt aan een benoemingsprocedure voor functies in de top van het OM met openstelling van vacatures, een duidelijke selectieprocedure waarin bijv. bij vacatures voor hoofdofficier ook externen een rol spelen. Ook wordt onderzocht welke mogelijkheden er zijn om tot een beperking van de benoemingsduur van bestuurders in het OM te komen in navolging van de regeling bij de Algemene Bestuursdienst en in de rechtspraak. Voor de korte termijn is er een tijdelijke 'werkwijze benoemingsprocedure' voorgesteld voor functies in de

topstructuur voor het jaar 2019.

De Commissie doet in aanvulling daarop de volgende aanbevelingen:

- handel, indien de meer open en transparante benoemingsprocedure voor leidinggevende functionarissen tot stand is gekomen, ook naar de regels van die procedure. Indien bij benoemingen wordt afgeweken van die regels, leg dan uit waarom;
- streef op termijn naar een beperking aan de zittingstermijnen van PG's en hoofdofficieren en aan het aantal van deze functies dat één persoon achtereenvolgens mag vervullen. Besteed daarbij in het bijzonder aandacht aan de vraag of terugkeer van een PG naar de functie van hoofdofficier moet worden uitgesloten;
- bevorder een situatie waarin het normaal is dat het vervullen van deze topfuncties een tijdelijk karakter heeft en dat terugkeer naar de "inhoud" mogelijk is zonder statusverlies, al zal dat vanwege de hiërarchische structuur van het OM lastiger zijn dan in de rechtspraak;
- ontwikkel beleid voor de uitstroom naar functies buiten het OM van oud-PG's en oud-hoofdofficieren die niet terug willen of kunnen naar de "inhoud".

### *Integriteit*

Ook op het terrein van het bevorderen en handhaven van integriteit in de organisatie is er beweging. In het ambtsbericht worden onder meer genoemd de recente evaluatie van de Adviescommissie afdoening integriteitsschendingen, de onlangs aan het hoofd BIOM gegeven opdracht om een brede compliance-aanpak voor het OM te ontwikkelen, het geven van een vervolg aan discussies in de parketten naar aanleiding van "Ons DNA" en het stimuleren van deelname door OM-medewerkers aan het initiatief "Moreel beraad" van het Ministerie van Justitie en Veiligheid.

In aanvulling op die initiatieven doet de Commissie de volgende aanbevelingen:

- kijk bij het ontwikkelen van beleid ten aanzien van integriteit en de vormgeving van het BIOM de komende jaren ook naar de wijze waarop dat in andere (semi-)overheidsorganisaties en andere grote instellingen vorm heeft gekregen;
- verbreed de blik van juridisch te duiden overschrijdingen van grenzen naar attitude en cultuur, zodat de organisatie leert van integriteitsschendingen; de nog wat 'negatief' legalistische benadering verdient een heroriëntatie op inhoud en bereik van de activiteiten, waarbij in het bijzonder de overwegend juridische oriëntatie en de samenstelling van het BIOM aandacht verdient;
- onderzoek of het BIOM geen eigen budget zou moeten hebben voor activiteiten in relatie tot integriteit, bijvoorbeeld in de vorm van een introductie cursus integriteit voor nieuwe

medewerkers in het kader van een introductieprogramma of het organiseren van gesprekken naar aanleiding van een concrete casus en OM brede activiteiten als ons DNA;

- ontwikkel een gedragscode voor rechterlijk ambtenaren van het OM die aansluit op de Gedragscode Integriteit Rijk;
- steun en ondersteun als top van de organisatie integriteitsbeleid actief en proactief en bevorder dat leidinggevers leiderschap en voorbeeldgedrag expliciet verbinden met integriteit en integriteitsbeleid;
- treed in geval van integriteitsschendingen consequent, zichtbaar en transparant op en maak daarbij geen onderscheid tussen rechterlijk ambtenaren en andere medewerkers van het OM.

### **10.8. Conclusie**

Hierboven heeft de Commissie gerefereerd aan de twijfel die werd geuit of het huidige College de ernst en breedte van de bestaande problemen binnen het OM wel beseft en in staat is daarop adequaat te reageren. Uit de hierboven weergegeven maatregelen, voorgenomen maatregelen en initiatieven blijkt naar het oordeel van de Commissie dat de publicaties in de NRC een schokeffect hebben gehad en dat het College de noodzaak van een brede aanpak onderkent, problemen benoemt en daadwerkelijk stappen zet. Stappen waarvan in ieder geval kan worden vastgesteld dat het stappen in de goede richting zijn. In dat verband merkt de Commissie nog op dat een aantal maatregelen al in gang was gezet voordat de publicaties in de NRC verschenen en dat de indruk bestaat dat dit College meer dan in het recente verleden wel het geval is geweest als College functioneert.

Of de nu genomen en voorgenomen maatregelen en initiatieven uiteindelijk leiden tot de gewenste verandering van de cultuur binnen het OM zal moeten worden afgewacht. Cursussen en trainingen zijn noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarden om tot een andere cultuur en andere visie op en invulling van leiderschap te komen. Daarvoor zal men ook binnen het College en binnen de parketten het gesprek met elkaar aan moeten gaan. Het is van groot belang dat het College en het OM als organisatie daarvoor de tijd en de ruimte nemen en het is van even groot belang dat hen deze tijd en ruimte wordt gegund.

## **Instellingsbesluit en onderzoeksoopdracht van de Onderzoekscommissie Fokkens**

### **Aanleiding en onderzoeksoopdracht**

In het NRC Handelsblad van 16 mei en 23 mei jl. is gepubliceerd over spanningen in de top van het Openbaar Ministerie en over de deelname van leden van het Openbaar Ministerie aan een IAP congres in het buitenland, in het bijzonder in verband met de relatie tussen de hoofdofficier van justitie van het parket Rotterdam en de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket.

De hoofdofficier van justitie van het parket Rotterdam was tot 2014 procureur-generaal.

De suggestie die in de perspublicaties wordt gewekt, is dat de benoeming tot hoofdofficier van het parket Rotterdam van de toenmalig procureur-generaal te maken had met zijn relatie met de hoofdofficier van het Functioneel Parket.

Voorts wordt in het artikel van 16 mei 2018 gesuggereerd dat vanuit de departementsleiding op de overplaatsing zou zijn aangedrongen.

Het College van procureurs-generaal (verder: het College) heeft de week na het verschijnen van het eerste NRC artikel op 16 mei 2018 gebruikt om meer te weten te komen over de inhoud en de achtergronden ervan, die waren gebaseerd op anonieme bronnen. Daaruit bleek onder meer dat er verschillende lezingen bestaan over die benoeming. Daarom heeft het College op 1 juni 2018 besloten een onafhankelijke commissie in te stellen, die een feitenonderzoek zal doen dat betrekking heeft op de aanloop naar, de voorbereiding van en de besluitvorming rond de benoeming van de procureur-generaal tot hoofdofficier van justitie van het parket Rotterdam, mede in het licht van de in de NRC verwoorde spanningen rondom zijn relatie met de hoofdofficier van het Functioneel Parket.

Naar aanleiding van een publicatie in het NRC Handelsblad van 7 juni 2018 over de levering van “recruitment software” aan het Openbaar Ministerie door een bedrijf van familieleden van de toenmalig procureur-generaal, is op 8 juni 2018 besloten de onderzoeksoopdracht aan de commissie uit te breiden met een onderzoek naar de gang van zaken rond de gunning en verlenging van de opdracht aan Hireserve tot levering van software aan het Openbaar Ministerie.

### **Reikwijdte van het onderzoek**

In het onderzoek zullen in ieder geval de volgende vragen moeten worden beantwoord:

- Waren er in de periode vanaf 2010 tot aan mei 2014 relevante feiten, omstandigheden en aanwijzingen die duiden op het bestaan van een relatie tussen de procureur-generaal en de (plv.) hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket?
- Welke feiten, omstandigheden en overwegingen speelden bij de benoeming van de hoofdofficier van justitie van het parket Rotterdam een rol en hoe is die besluitvorming verlopen?
- Hoe is het College omgegaan met meldingen ter zake van een relatie tussen de toenmalige procureur-generaal en de hoofdofficier van justitie van het Functioneel Parket tot aan de melding van het bestaan van een relatie door betrokkenen zelf aan de voorzitter van het College in 2016?

- Hoe is de gunning en verlenging van de opdracht aan Hireserve tot levering van software aan het Openbaar Ministerie tot stand gekomen?

### **Onderzoekscommissie**

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door een onderzoekscommissie die bestaat uit drie leden, te weten:

- mr. J.W. Fokkens, voormalig procureur-generaal bij de Hoge Raad (voorzitter)
- mr. C.P.M. Cleiren, hoogleraar straf-en strafprocesrecht te Leiden
- mr. F.J.W.M. van Dooren, oud-substituut Nationale Ombudsman en oud-waarnemend Nationale Ombudsman

### **Werkwijze**

De commissie formuleert bij de aanvang van de werkzaamheden onafhankelijk de vragen, gerelateerd aan de hierboven beschreven onderzoeksopdracht en informeert de opdrachtgever daarover.

Gedurende de uitvoering van het onderzoek kan de commissie andere onderzoeksvragen, die de commissie relevant acht voor het onderzoek en die naar het oordeel van de commissie binnen de reikwijdte van het onderzoek passen, toevoegen. De commissie informeert de opdrachtgever per ommegaande hierover.

Informatie die de commissie bereikt en die naar haar oordeel niet past binnen de reikwijdte van het onderzoek, kan de commissie onder de aandacht van de opdrachtgever brengen indien zij daartoe aanleiding ziet.

De commissie kan zich binnen het kader van haar opdracht rechtstreeks wenden tot alle instanties en personen die aan het uitvoeren van haar taak een bijdrage kunnen leveren. De leden van de commissie krijgen toegang tot alle informatie van het OM die zij nodig hebben om hun opdracht te vervullen.

De commissie bepaalt haar eigen werkwijze in het uitnodigen van personen voor interviews, de wijze van het houden van die interviews, de bescherming van de identiteit van de geïnterviewde personen, de bestudering van stukken en de plaats waar zij haar werkzaamheden verricht en de opslag van gegevens.

### **Rapportage**

De concept-eindrapportage wordt door de commissie aan de opdrachtgever voorgelegd met het verzoek om eventuele feitelijke onjuistheden en/of omissies aan te geven.

Onderdelen van de eindrapportage worden in het kader van hoor en wederhoor voorgelegd aan de partijen die aan het onderzoek hebben meegewerkt met het verzoek tot geheimhouding.

### **Termijn**

Het onderzoek dient zo spoedig mogelijk te worden uitgevoerd en afgerond.

### **Organisatie van de onderzoekscommissie**

*Wie is de opdrachtgever*

Het College is de opdrachtgever.

*Aan wie rapporteert de commissie*

De commissie rapporteert aan het College.

*Onafhankelijkheid*

De leden van de commissie zijn onafhankelijk en regelen in onderling overleg hun werkzaamheden.

*Geheimhouding*

De leden van de commissie en hun secretariaat dienen geheimhouding in acht te nemen omtrent gegevens waarvan zij uit hoofde van hun werkzaamheden kennisnemen.

*Communicatie*

Ten tijde van het onderzoek zal de commissie geen mededelingen doen richting derden. Indien er (pers)vragen worden gesteld zal zij verwijzen naar de opdrachtgever.

*Ondersteuning*

Het secretariaat van de commissie zal berusten bij de algemeen secretaris, mr. N.N. Kirkels-Vrijman. Allen die werkzaam zijn bij het secretariaat leggen omtrent hun werkzaamheden verantwoording af aan de leden van de commissie.

*Openbaarheid van het rapport en de onderliggende stukken*

De inhoud van de rapportage blijft de verantwoordelijkheid van de commissie. De eindrapportage wordt openbaar.

Het archief van de commissie wordt uiterlijk 4 weken na publicatie van het rapport overgebracht naar het archief van de Procureur-Generaal bij de Hoge Raad. Het beheer vindt plaats met inachtneming van de door de commissie in haar protocol aangegeven vertrouwelijkheid, waarover met de commissie nadere afspraken kunnen worden gemaakt.

*Vergoedingsregeling van de commissie*

De voorzitter en de andere leden van de commissie die niet in dienstbetrekking zijn ontvangen voor de duur van het onderzoek een vaste vergoeding gebaseerd op schaal 18, trede 10, van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren en een arbeidsduurfactor van 40 % voor de voorzitter en 20 % voor de leden, vermeerderd met eventueel verschuldigde omzetbelasting.

De salariskosten voor de duur van het onderzoek van het lid van de commissie dat in dienstbetrekking is, zullen, met een arbeidsduurfactor van 20 %, door het OM aan de werkgever van dat lid worden vergoed.

**Vrijwaring van de commissieleden en ondersteuning**

De opdrachtgever vrijwaart de onderzoekers tegen financiële gevolgen die aanspraken van derden kunnen hebben.

**Ondertekening namens de opdrachtgever**

Mr. M. Otte

Datum

27 juni 2018

Co  
RR / *[handwritten signature]* P  
hb/2/PAS

## **Wijziging instellingsbesluit Onderzoekscommissie Fokkens inzake algemeen secretaris**

### **Aanleiding**

Bij besluit van het College van procureurs-generaal (verder: het College) van 27 juni 2018 is de onafhankelijke Onderzoekscommissie Fokkens ingesteld.

In het instellingsbesluit is ten aanzien van de ondersteuning van de onderzoekscommissie bepaald dat het secretariaat berust bij de algemeen secretaris, mr. N.N. Kirkels-Vrijman.

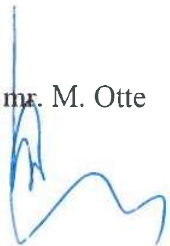
Per 15 februari 2019 is mr. Kirkels-Vrijman vanwege andere verplichtingen niet langer in staat de rol van algemeen secretaris te vervullen. Zij zal om die reden worden opgevolgd door dr. L.M. Raijmakers.

### **Besluit**

Na afstemming met de voorzitter van de onderzoekscommissie heeft het College besloten om dr. L.M. Raijmakers per 15 februari 2019 te benoemen als algemeen secretaris van de Onderzoekscommissie Fokkens.

### **Ondertekening namens de opdrachtgever**

mr. M. Otte



Datum

19-2-2019



## **Bijlage 3: Onderzoeksprotocol Onderzoekscommissie Fokkens**

### **Taak**

Gelet op het Instellingsbesluit en de onderzoeksopdracht van het college van Procureurs-Generaal heeft de Onderzoekscommissie Fokkens (hierna te noemen: de Commissie) de taak een feitenonderzoek te doen dat betrekking heeft op de aanloop naar, de voorbereiding van en de besluitvorming rond de benoeming van de in de berichtgeving in de media genoemde procureur-generaal tot hoofdofficier van justitie van het parket Rotterdam, mede in het licht van de in die berichtgeving verwoorde spanningen rondom zijn relatie met de hoofdofficier van het Functioneel Parket. Voorts heeft de Commissie de taak onderzoek te doen naar de gang van zaken rond de gunning en verlenging van de opdracht aan {Bedrijf} tot levering van software aan het Openbaar Ministerie. Ten aanzien van de precieze reikwijdte van het onderzoek wordt verwezen naar hetgeen daarover is vermeld in het Instellingsbesluit en de onderzoeksopdracht. Daarin is ook vermeld de Commissie gedurende de uitvoering van het onderzoek andere onderzoeksvragen, die de Commissie relevant acht voor het onderzoek en die binnen de reikwijdte van het onderzoek passen, kan toevoegen.

### **Oriënterende en formele gesprekken**

De Commissie zal gesprekken voeren met voor het onderzoek relevante personen. Daarbij onderscheidt de Commissie oriënterende gesprekken en formele gesprekken.

De Commissie nodigt uit per e-mail of telefonisch. Zij bevestigt de afspraak voor een gesprek per e-mailbericht. Het Instellingsbesluit en het Onderzoeksprotocol worden toegezonden.

Bij formele gesprekken is de Commissie vertegenwoordigd door minimaal twee leden. Bij oriënterende gesprekken zijn een of meer leden van de Commissie aanwezig.

Van oriënterende gesprekken worden door de Commissie geen verslagen gemaakt. Van formele gesprekken wordt een verslag gemaakt dat voor aanvullingen en verbeteringen wordt voorgelegd. Het gesprek wordt opgenomen. Na ontvangst en verwerking van de aanvullingen en verbeteringen stelt de voorzitter van de Commissie het verslag vast.

De Commissie gaat met het gesprek en met het verslag om op basis van vertrouwelijkheid. Vier weken na verschijning van het onderzoeksrapport wordt de gespreksopname vernietigd.

Mocht de Commissie citaten willen gebruiken uit gesprekken, dan worden deze citaten met de daarbij horende context ter autorisatie aan de betrokkene voorgelegd.

### **Meldpunt**

Ten behoeve van personen die in verband met het onderzoek in contact willen treden met de Commissie is een meldpunt geopend.

Het meldpunt is bereikbaar via de mail ([meldpunt@onderzoekscommissieOM.nl](mailto:meldpunt@onderzoekscommissieOM.nl)) en telefonisch (06 - 11 03 11 32).

De Commissie gaat met de verkregen informatie vertrouwelijk om en maakt de identiteit van de melder niet bekend zonder diens instemming.

Indien een medewerker van het Openbaar Ministerie een melding doet aan de Commissie in de zin van de Wet Huis voor klokkenluiders geniet hij of zij de bescherming in de zin van de Interne klokkenluidersregeling Rijk, Politie en Defensie.

# OPENBAAR MINISTERIE

College van procureurs-generaal

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Commissie Fokkens  
t.a.v. mr. J.W. Fokkens

Prins Clauslaan 16  
2595 AJ Den Haag  
T +31 88 699 11 00  
www.om.nl

Datum	7 februari 2019	Bij beantwoording de datum en ons kenmerk vermelden.
Onderdeel	Bestuurlijke en Juridische Zaken	
Ons kenmerk	PaG/BJZ/52834	
Contactpersoon	mr. J. Perenboom	
Doorkiesnummer(s)	088 – 699 8801 / 06 – 15 35 29 47	
Bijlage(n)	- Tijdelijke benoemingsprocedure topstructuur - Uitdraai ZoOM-pagina BIOM - Infosheet melding bij leidinggevende en VPI - Infosheet melding bij BIOM - Uitdraai ZoOM-bericht over HRM-procedures - Uitdraai ZoOM-bericht over cultuursessie	
Onderwerp	Lopende maatregelen en initiatieven OM	

Geachte heer Fokkens,

Bij dezen informeer ik uw commissie over een aantal maatregelen en initiatieven die binnen het Openbaar Ministerie zijn of nog worden gerealiseerd op het gebied van (leiderschaps)cultuur, integriteit en/of bedrijfsvoering, voor zover deze mogelijk raakvlakken hebben met de onderwerpen waar het onderzoek van uw commissie zich op richt, dan wel het anderszins ontwikkelingen betreft waarvan het College het nuttig acht dat u er kennis van neemt.

Over de onderwerpen in deze brief worden ook de medewerkers van het OM en de minister van Justitie en Veiligheid geïnformeerd.

Hieronder volgt een puntsgewijs overzicht, met toelichting:

## **1. Leiderschap in beweging**

'Leiderschap in beweging' is een programma dat vanaf 2015 door het OM is ingezet, samen met Studiecentrum Rechtspleging (SSR). Het programma heeft onder meer geleid tot de ontwikkeling van een meer uitgebreid pallet van leergangen voor leidinggevendenden. Ook zijn OM-onderdelen in staat gesteld deelnemers aan te dragen voor een leergang veranderkunde en voor

ondersteunende coaching ten behoeve van specifieke veranderkundige vraagstukken die bestaan bij de OM-onderdelen. Sinds de introductie van deze trajecten zijn 23 'verandergroepen' gestart en zijn 15 driedaagse trainingen veranderkunde georganiseerd, met in totaal een kleine 200 deelnemers.

## **2. Bijeenkomsten**

In september en oktober 2018 zijn drie bijeenkomsten gehouden met een brede en divers samengestelde groep collega's (onder meer enkele hoofdofficieren, MROM en BIOM) over noodzaak van en mogelijkheden tot verbetering van de leiderschaps- en werkcultuur van het OM. Dit richtte zich vooral op ervaren belemmeringen (en ook onveiligheid) in die cultuur, de rol van integer leiderschap, het belang van diversiteit, de noodzaak van generatiewisseling en de vraag welke aanpak en instrumenten bruikbaar zijn voor een cultuurdiagnose.

Op basis van de eerste drie bijeenkomsten is voor het College een verslag en advies geschreven over mogelijke probleemaanpakken. In dit advies wordt duiding gegeven aan het begrip cultuur, worden probleemgebieden en oplossingsrichtingen geïnventariseerd en besproken en worden ideeën voor een veranderaanpak aangedragen. Dit stuk is als inhoudelijke inbreng gebruikt voor een vierde bijeenkomst (hieronder beschreven) en bij interne communicatie over de bijeenkomsten.

In december is een vierde bijeenkomst gehouden (in plaats van een in een eerder bericht genoemde '24-uursessie') met collegeleden, deelnemers van de eerste drie bijeenkomsten, deelnemers uit eerder door HRM georganiseerde bijeenkomsten over "leiderschap in roerige tijden" (over leiderschap na de berichtgeving in NRC) alsmede een aantal nieuwe, betrokken collega's. Deze vierde bijeenkomst is extern begeleid en gebaseerd op de 'Deep Democracy-methode' (gericht op luisteren naar minderheden en onderstromen). Naar aanleiding van deze vierde bijeenkomst is een landelijk ZoOM-bericht verschenen, dat ik als bijlage bij deze brief voeg.

Er zijn afspraken gemaakt over een vervolgtraject, dat grotendeels via de OM-onderdelen loopt, gefaciliteerd en richting gegeven door de afdeling HRM van het Parket-Generaal. Begin 2019 wordt, rekening houdend met de uitkomsten van het onderzoek van uw commissie, verder besloten over een op lange termijn gerichte organisatie, vormgeving en financiering van deze organisatieontwikkeling.

De MROM is nauw betrokken geweest bij alle bijeenkomsten en was ook telkens vertegenwoordigd. Aandachtspunten worden meegenomen naar de komende landelijke medezeggenschapsdag, waar medezeggenschappers uit het hele land in gesprek gaan met het College en andere bestuurders en medewerkers over de rol die de medezeggenschap kan vervullen.

### **3. Begeleide sessies groepsraad**

In 2018 hebben, uit de sterke behoefte om gezamenlijk duiding te geven aan beeldvorming over het OM in de media en het publieke debat, twee door externen begeleide sessies van de groepsraad (het overleg van het College en alle hoofden van de OM-onderdelen) plaatsgevonden over besturen en persoonlijk leiderschap, waaronder het (onderling) functioneren en de positie van de groepsraad binnen het OM.

In 2019 worden deze sessies, die positief zijn ervaren door de Groepsraadleden en als belangrijk worden gezien voor de ontwikkeling van het leiderschap bij het OM, voortgezet.

### **4. Ons DNA**

In 2017-2018 is vanuit het Bureau Integriteit (BIOM) voor het hele OM de theatervoorstelling 'Ons DNA' georganiseerd. Ons DNA bestond uit een theatervoorstelling over integriteit en cultuur binnen het werk van het OM, met aansluitend een uitgebreid begeleid gesprek hierover tussen collega's van verschillende onderdelen en afdelingen. Alle medewerkers zijn aangespoord om mee te doen. Uiteindelijk is het merendeel van de medewerkers van het OM naar de voorstelling en de daarop volgende dialoogsessies geweest. Later is ook een aparte voorstelling georganiseerd voor (nieuwe) officieren van justitie in opleiding.

Na afloop zijn de uitkomsten van de gesprekken per parket teruggekoppeld aan besturen, managementteams en ondernemingsraden (OR). Vervolgens zijn de verschillende OM-besturen verder in gesprek gegaan met hun OR. Verbeterpunten worden aangepakt en desgewenst wordt daarbij ondersteuning vanuit de organisatie van 'Ons DNA' geboden. Verschillende besturen hebben met hun managementteams aanvullende sessies georganiseerd met de aan Ons DNA gekoppelde organisatiecoach, om in te gaan op de resultaten en mogelijkheden tot het doorvoeren van veranderingen. Het hoofd van het BIOM bezoekt op dit moment elk OM-onderdeel, onder meer om te praten over de wijze waarop aan de resultaten van Ons DNA gevolg wordt gegeven. De waardering die wordt gegeven aan de uitkomsten van Ons DNA, en daarmee de mate waarin deze worden opgepakt, verschilt soms per parket.

Na afronding van het project zijn eind 2018 de algemene, OM-brede uitkomsten (de 'rode draden') in een presentatie teruggekoppeld aan het College en de hoofden van de OM-onderdelen. Zij gaan aan de slag met de rode draden en worden op de hoogte gehouden van de voortgang van verbeteringen en ontwikkelingen op de aan Ons DNA verbonden thema's. Naast het BIOM volgen zo

ook het College en de besturen van de OM-onderdelen kritisch de aandachtspunten uit Ons DNA.

### **5. Medewerkersparticipatieonderzoek (MPO)**

Conform een afspraak tussen de Medezeggenschapsraad Openbaar Ministerie (MROM) en het College is aan het hele OM (per onderdeel) een medewerkersparticipatieonderzoek ter beschikking gesteld. Het uitvoeren van een MPO is geen verplichting, onderdelen kunnen ook kiezen voor een alternatieve vorm van onderzoek.

Een MPO onderscheidt zich van een tevredenheidsonderzoek (MTO) door medewerkers te stimuleren mee te denken over oplossingen en verbeteringen. Door medewerkers en managers vooraf te betrekken, wordt een belangrijke voorwaarde gecreëerd voor betrokkenheid na afloop van het onderzoek. Bestuurder, HRM en OR zijn samen leidend in de voorbereiding, uitvoering én in het natraject. Bovendien geeft het MPO inzicht in de bereidheid van medewerkers om zelf bij te dragen aan de verbeteringen van de resultaten en de organisatie. Thema's als eigen verantwoordelijkheid, transparantie, en de veranderende verhoudingen tussen werknemer en werkgever zijn een essentieel onderdeel van het MPO. Expliciet activerende vragen worden gesteld bij de thema's werkdruk, mate van invloed, relatie met de leidinggevende en participatie.

De MPO's zijn uitgevoerd door een externe partij en de uitkomsten worden per OM-onderdeel teruggekoppeld. Per jaar is/wordt op de volgende OM-onderdelen een MPO uitgevoerd:

2016:	Rotterdam (testversie)	
2017:	Den Haag (pilotparket) Limburg (pilotparket) Noord-Nederland (pilotparket)	
2018:	Oost-Brabant CVOM Parket-Generaal Oost-Nederland Midden-Nederland	
2019:	DVOM Functioneel Parket Ressortsparket Amsterdam Zeeland-West-Brabant	(ingepland) (nog niet definitief gepland) (nog niet definitief gepland) (nog niet definitief gepland) (nog niet definitief gepland)

## **6. Ontwikkeling governance**

In 2018 is door het College de opdracht uitgezet om een eerste idee te ontwikkelen over de governance van het OM: de verhoudingen tussen College, groepsraad, landelijk portefeuillehouders, kernberaden, programma's en projecten, regionale besturen en individuele (plv.) hoofdofficieren en directeuren bedrijfsvoering. Wie bestuurt wat en hoe is de compliance (zie ook hieronder) vormgegeven?

Inmiddels is met alle collegeleden gesproken over wat naar hun mening nodig is als het gaat om governance. Duidelijk is geworden dat het een breed onderwerp is waarvan het belang wordt onderschreven. Op dit moment gaat de meeste aandacht naar een aantal bedrijfsvoeringsonderwerpen, met name ICT, de Algemene Verordening Gegevensbescherming en procesmanagement. Specifiek op het gebied van ICT is inmiddels een IT-tafel ingericht waar in brede kring wordt gesproken over aansturing op dit onderwerp.

## **7. Ontwikkeling complianceaanpak**

Het College heeft aan het hoofd van het BIOM verzocht om te zorgen voor een versterking van de aanpak voor regelconform werken (compliance). De opzet hiervan is breder dan de naleving van integriteitsvoorschriften: het betreft ook naleving van andere regels waar het OM als organisatie aan moet voldoen, bijvoorbeeld op het gebied van financiën, privacy, aanbestedingen, digitale veiligheid, etc.

De ontwikkeling van de complianceaanpak is dit jaar begonnen. Inmiddels is een werkgroep opgericht die de brede compliancefunctie binnen het OM zal gaan inrichten, met behulp van een klankbordgroep bestaande uit deskundigen van buiten het OM. Ook is onlangs een auditcomitee, met inbreng van externe deskundigheid, ingericht.

## **8. HRM-procedures**

Aan de afdeling HRM van het Parket-Generaal is, in nauw overleg met de Dienstverleningsorganisatie OM, opdracht gegeven om een inventarisatie te maken van belangrijke HRM-procedures. Daarbij is gekeken of deze procedures moeten worden verduidelijkt en hoe kan worden gezorgd voor grotere bekendheid met, vindbaarheid van en werkbaarheid van de (eventueel geactualiseerde) regels. Via ZoOM is aandacht besteed aan regelingen met betrekking tot: nevenbetrekkingen, afspraken over extra belonen, representatiekosten, declaraties, relatiegeschenken, reis- en verblijfkosten (binnen- en buitenland), kosten bij bijzondere gebeurtenissen, verlofregeling en vakliteratuur en abonnementen.

Via ZoOM is inmiddels aandacht besteed aan deze (OM-) specifieke regelingen. Als bijlage bij deze brief stuur ik een uitdraai van de betreffende ZoOM-pagina mee.

### **9. Intranetpagina en documenten BIOM**

In de loop van 2018 is de intranetpagina van het BIOM vernieuwd, zodat relevante informatie zowel voor medewerkers als voor bestuur of leidinggevenden duidelijk en vindbaar is. Er zijn twee 'infosheets' gemaakt, waarmee op een toegankelijke wijze kenbaar is hoe meldingen van mogelijke integriteitsschendingen of misstanden gedaan kunnen worden bij een leidinggevende, een vertrouwenspersoon integriteit of bij het BIOM, en hoe vervolgens met die meldingen wordt omgegaan.

Als bijlage bij deze brief stuur ik u een uitdraai van de ZoOM-pagina van het BIOM, alsmede van de twee infosheets.

Het BIOM inventariseert begin 2019 voorts de belangstelling binnen het OM voor deelname aan het initiatief 'Moreel beraad' van het ministerie van Justitie en Veiligheid. Een Moreel Beraad is een gesprek waarin de deelnemers gezamenlijk (in teamverband) een ethische kwestie uit hun werk bespreken. Zij doen dit gestructureerd, aan de hand van een gespreksmethodiek en met hulp van een daarvoor opgeleide gespreksleider.

### **10. Evaluatie Adviescommissie afdoening integriteitsschendingen**

In januari 2019 is de evaluatie van de Adviescommissie afdoening integriteitsschendingen aan het College voorgelegd.

In november 2016 is de Adviescommissie van start gegaan. Bij deze start is door het College met de MROM afgesproken dat 2017 als pilotjaar zou fungeren, en dat zou worden geëvalueerd. Er is afgesproken dat het pilotjaar mede door een externe deskundige wordt geëvalueerd, die het OM voorziet van feedback en eventuele adviezen.

De Adviescommissie is in 2018 zowel intern als extern geëvalueerd. Het resultaat van deze evaluaties is aan het College voorgelegd. Hoewel het College op een aantal aanbevelingen nog definitief moet besluiten, is de evaluatie positief: de adviescommissie heeft zijn nut bewezen en de werkwijze zal worden voortgezet.

### **11. Benoemingsprocedure topstructuur**

Er is een tijdelijke 'werkwijze benoemingsprocedure' voorgesteld voor functies in de topstructuur. Met instemming van de MROM is een werkwijze overeengekomen voor het jaar 2019. Deze werkwijze is als bijlage bij deze brief gevoegd, waar ik korthedshalve naar verwijst.



Datum 7 februari 2019  
Ons kenmerk PaG/BJZ/52834  
Pagina 7/7

De afdeling HRM van het Parket-Generaal werkt tevens aan een breder loopbaan- en benoemingenbeleid waar de nieuwe benoemingsprocedure integraal deel van moet gaan uitmaken. Daarbij wordt ook het management development-beleid geëvalueerd.

**Tot slot**

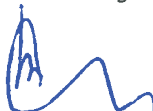
Bovenstaande punten laten zien dat integriteit, een open werkklimaat en regelconform werken hoog op de agenda staan van het Openbaar Ministerie. Hiermee wordt bijgedragen aan het vertrouwen van de samenleving en de eigen medewerkers in onze organisatie.

Er is geen sprake van totaaloplossingen, allesomvattende trajecten of zogenaamde 'quick fixes'. De genoemde onderwerpen vereisen langdurige aandacht en daadkracht. Bovendien zullen deze ontwikkelingen waar mogelijk geijkt worden aan de hand van de conclusies en aanbevelingen van uw commissie, en zo nodig aangevuld worden met nieuwe acties en maatregelen.

Ik vertrouw erop u met het voorgaande voldoende te hebben geïnformeerd. Mocht deze brief echter nog vragen opleveren, dan kunt u zich uiteraard wenden tot de betrokken ambtenaren van het Parket-Generaal.

Hoogachtend,

Het College van procureurs-generaal,



M. Otte