

# OPENBAAR MINISTERIE

Voorzitter

Postbus 20305, 2500 EH Den Haag

Minister van Justitie en Veiligheid  
mr. F.B.J. Grapperhaus  
Postbus 20301  
2500 EH 'S-GRAVENHAGE

Prins Clauslaan 16  
2595 AJ Den Haag  
T +31 88 699 11 00  
[www.om.nl](http://www.om.nl)

Datum 25 april 2019  
Ons kenmerk PaG/BJZ/53099  
Contactpersoon  
Doorkiesnummer(s)  
Onderwerp Aanbieding rapport van de Onderzoekscommissie  
Openbaar Ministerie (commissie-Fokkens)

Bij beantwoording de datum en  
ons kenmerk vermelden.

Geachte heer Grapperhaus,

Bij dezen bied ik u het rapport aan van de Onderzoekscommissie Openbaar Ministerie (hierna ook: de commissie) dat is uitgevoerd onder leiding van mr. J.W. Fokkens. In dit rapport doet de commissie verslag van het feitenonderzoek dat zij in opdracht van het College van procureurs-generaal (hierna ook: het College) uitvoerde. Het College is de commissie zeer erkentelijk voor haar bereidheid dit onderzoek te verrichten en heeft grote waardering voor het door haar opgeleverde rapport.

Ik bied u het rapport aan, met uitzondering van hoofdstuk 4. Bij instelling van de commissie is als uitgangspunt gehanteerd dat het rapport integraal openbaar zou worden gemaakt. Die intentie heeft het College nog steeds. Hoofdstuk 4 betreft echter een grote hoeveelheid privacygevoelige informatie. Om een zorgvuldig besluit te kunnen nemen over openbaarmaking daarvan, waarbij recht wordt gedaan aan een ieder wiens belangen door openbaarmaking zouden worden geraakt, is meer tijd nodig. Om die reden heeft het College besloten om hoofdstuk 4 vooralsnog niet openbaar te maken. Een belangrijke overweging hierbij is dat de overige hoofdstukken van het rapport, in het bijzonder hoofdstuk 9, voldoende inzicht bieden in (de totstandkoming van) de conclusies en aanbevelingen van de commissie.

### ***Eerste beschouwing***

Het College vindt de door de commissie vastgestelde feiten bijzonder pijnlijk en is doordrongen van de ernst van de conclusies. Twee topfunctionarissen hebben zich geruime tijd onaanvaardbaar gedragen. Het College heeft destijds niet adequaat gehandeld toen gedragingen van betrokkenen werden gemeld. Actie van de toenmalige voorzitter van het College volgde pas na een gesprek van het hoofd van het Bureau Integriteit Openbaar Ministerie (verder: BIOM) met de secretaris-generaal van het ministerie van Veiligheid en Justitie en aankondiging van een perspublicatie over gedragingen van betrokkenen.

De commissie geeft aan dat de in het onderzoek blootgelegde problematiek niet kan of mag worden beschouwd als een incident, maar moet worden gezien als een serieus en krachtig signaal de handen uit de mouwen te steken. Op basis van de door haar ontvangen meldingen en de 120 gesprekken die de commissie voerde, deelt de commissie, naast haar conclusies over de onderzoeksvragen, een aantal algemene bevindingen en aanbevelingen over het Openbaar Ministerie als organisatie. Daarbij beschrijft de commissie ook de maatregelen die het College reeds trof en waaraan thans wordt gewerkt.

In deze brief geef ik eerst een samenvatting van de conclusies van de commissie ten aanzien van de onderzoeksvragen, waarna ik daarop namens het College reageer. Ik begin de brief met een beschrijving van de opdracht van de commissie en de aanleiding daartoe.

### ***Onderzoeksopdracht commissie***

Het College gaf eind mei 2018 opdracht tot een onafhankelijk onderzoek. De aanleiding daarvoor waren publicaties in NRC over spanningen in de top van het Openbaar Ministerie en over deelname van hoge functionarissen aan een congres in Thailand. Belangrijkste onderwerp van die publicaties was de relatie tussen voormalig procureur-generaal en later hoofdofficier van het parket Rotterdam, de heer Van Nimwegen (hierna ook: Van Nimwegen) en de hoofdofficier van het Functioneel Parket, mevrouw Bloos (hierna ook: Bloos).

De commissie, die bestond uit de heer prof. mr. J.W. Fokkens (voorzitter), mevrouw prof. mr. Cleiren en de heer mr. Van Dooren (leden), heeft haar definitieve rapport op 25 april 2019 aan het College aangeboden.

In haar rapport geeft de commissie antwoord op de door het College aan de commissie gestelde onderzoeksvragen. De commissie stelt in haar rapport voorop dat haar onderzoek geen betrekking heeft op de vraag of het Openbaar Ministerie als instituut zijn wettelijke taken naar behoren uitvoert. De onderzoeksvragen

hebben betrekking op enkele specifieke aspecten van het Openbaar Ministerie als organisatie, in het bijzonder integriteit en leiderschap daarbinnen. De onderzoeksvragen waren:

1. 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<sup>1</sup> en de (plv.) HOvJ van het Functioneel Parket<sup>2</sup>?
2. Welke feiten, omstandigheden en overwegingen speelden bij de benoeming van de HOvJ van het parket Rotterdam een rol en hoe is die besluitvorming verlopen?
3. Hoe is het College omgegaan met meldingen ter zake van een relatie tussen de toenmalige procureur-generaal en de HOvJ 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?
4. Hoe is de gunning en verlenging van de opdracht aan Hireserve tot levering van software aan het Openbaar Ministerie tot stand gekomen?

Het instellingsbesluit bood de commissie tevens de mogelijkheid onderzoeksvragen aan haar opdracht toe te voegen als zij dat relevant achtte binnen de reikwijdte van haar onderzoek.

De commissie heeft, zo blijkt uit haar rapport, naar aanleiding van perspublicaties één onderzoeksvraag aan haar opdracht toegevoegd. Deze luidde:

5. Is er sprake geweest van een eerdere relatie tussen Betrokkene 1 (de heer Van Nimwegen) en een aan hem toen ondergeschikte officier, thans hoofd van het parket Oost-Brabant, 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 haar?

Ook heeft de commissie de eerste onderzoeksvraag uitgebreid, in die zin dat zij de periode heeft onderzocht van 2010 tot aan april 2016, toen betrokkenen hun relatie hebben gemeld aan de toenmalige voorzitter van het College.

De commissie stelde een meldpunt in zodat diegenen die daar behoefte aan hadden, in verband met het onderzoek met de commissie in contact konden treden. De commissie heeft 50 meldingen ontvangen. Van de 120 gesprekken die

---

<sup>1</sup> Voor hij hoofdofficier werd van het parket Rotterdam, was de heer Van Nimwegen procureur-generaal (tot 2014).

<sup>2</sup> Voor zij hoofdofficier werd van het Functioneel Parket (in 2011), was mevrouw Bloos plaatsvervangend hoofdofficier van hetzelfde parket.

de commissie voerde in het kader van haar onderzoek, waren er 25 met melders. Indien de commissie een melding niet gebruikte voor haar onderzoek, is dat de melder bericht. De commissie liet die melders weten dat zij met de melding vertrouwelijk om zou gaan, maar dat zij – als de melder dat op prijs zou stellen – het BIOM of het College van de melding in kennis zou stellen. De commissie is daar slechts toe overgegaan indien zij daartoe een verzoek van de melder had ontvangen.

Meldingen die wel zijn gebruikt, waren relevant voor beantwoording van de onderzoeksvragen ofwel zijn gebruikt als achtergrondinformatie voor de commissie. De commissie heeft op basis van de meldingen en gesprekken ook een aantal algemene bevindingen en aanbevelingen opgenomen in hoofdstuk 10 van het rapport. Dit hoofdstuk geeft geen antwoord op een onderzoeksvraag, maar is door de commissie bedoeld om de resultaten van het onderzoek in een bredere context te plaatsen.

### ***Beantwoording onderzoeksvragen door de commissie Fokkens***

#### ***1. Relatie in periode 2010 tot aan april 2016***

De commissie heeft de vraag of er sprake was van een relatie, opgevat als de vraag of er sprake was van een onderlinge verstandhouding die gemeld had moeten worden, omdat deze verder ging dan binnen een professionele verhouding gebruikelijk is en het risico of de schijn van onzuivere elementen in de besluitvorming kon doen ontstaan. Zo'n relatie bestaat, aldus de commissie, als sprake is van gedragingen die in de omgeving de gedachte oproepen en redelijkerwijs kunnen oproepen dat er een affectieve, zo men wil liefdesrelatie bestaat.

De commissie heeft op basis van aan haar gemelde indrukken en concrete gedragingen, geconstateerd dat er sterke aanwijzingen zijn dat betrokkenen vanaf 2011 een relatie hadden, in ieder geval veel eerder dan het moment in 2016 waarop zij de toenmalige voorzitter van het College geïnformeerd hebben over die relatie. De commissie concludeert dat die relatie bestond ten tijde van de benoeming van Van Nimwegen als hoofdofficier van parket Rotterdam, in 2014 (zie hieronder). Een en ander betekent dat er langere tijd sprake was van een relatie in een hiërarchische verhouding en dat zij van die relatie toen geen melding hebben gedaan aan hun leidinggevend. De commissie schrijft hierover op pagina 97 van haar rapport:

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

Dit bracht de commissie tevens tot de vraag of een dergelijke relatie een rol heeft gespeeld bij de benoeming van Bloos tot hoofdofficier van het Functioneel Parket. In het onderzoek is daarvoor geen aanwijzing gevonden.

Wel betekenen de aanwijzingen voor een relatie in mei 2011 dat er naar het oordeel van de commissie twijfel bestaat of de procedure bij de voordracht, door Van Nimwegen, van Bloos tot hoofdofficier van justitie wel is doorlopen in overeenstemming met normen van integriteit.

## *2. Benoeming van de hoofdofficier van justitie van parket Rotterdam in 2014*

Van Nimwegen werd in het voorjaar van 2014 benoemd tot hoofdofficier van het parket Rotterdam. De besluitvorming daarover, die mede tot gevolg had dat twee andere topfunctionarissen – waaronder ondergetekende – ook een andere positie kregen (de commissie spreekt van een 'carrousel'), vond in het weekeinde van 22 en 23 maart 2014 plaats. De commissie concludeert dat de benoeming geen geplande actie was die voortvloeide uit een normale loopbaanontwikkeling, maar dat deze een sterk geïmproviséerd karakter had. De directe aanleiding voor de benoeming was, aldus de commissie, het gesprek dat de toenmalig voorzitter had met de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Veiligheid en Justitie, die op zijn beurt met de secretaris-generaal van dat departement had gesproken. Deze gesprekken vonden plaats tegen de achtergrond van mogelijke perspublicaties over de relatie in NRC en na het gesprek dat de secretaris-generaal had gehad met het hoofd van het BIOM op de donderdagavond voor genoemd weekeinde. Het hoofd BIOM had naar eigen zeggen de secretaris-generaal benaderd omdat zij de toenmalig voorzitter meermalen zonder resultaat had aangesproken op de geruchten over de relatie tussen betrokkenen.

De commissie concludeert dat de opvatting van het departement dat het tijd was dat Van Nimwegen vanwege geruchten over een relatie met Bloos uit het College zou vertrekken, de toenmalige voorzitter ertoe heeft gebracht ervoor te zorgen dat Van Nimwegen het College op dat moment verliet en werd benoemd tot hoofdofficier van justitie te Rotterdam. Daarnaast gevraagd door NRC, heeft de voorzitter dit vertrek gepresenteerd als een normale, geplande functiewisseling.

### *3. Omgang College met meldingen over de relatie*

De commissie beschrijft dat er bij enkele leden van het College vanaf 2012 vragen leefden over het mogelijke bestaan van een relatie tussen betrokkenen. Zij vroegen de voorzitter daarnaar. Deze verklaarde dat hij betrokkenen herhaald naar het bestaan van een relatie had gevraagd en dat betrokkenen dat steeds tegenover hem hadden ontkend.

Na het hierboven genoemde gesprek van de voorzitter van het College met de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving in 2014 zijn maatregelen getroffen (de hierboven beschreven reeks benoemingen), zodat in perspublicaties de integriteit van de leiding van het Openbaar Ministerie niet ter discussie zou komen te staan. De commissie is van mening dat, nu de integriteit van de leiding binnen het Openbaar Ministerie ter discussie was komen te staan door de voortdurende verhalen over de relatie, dit eerder tot stappen had moeten leiden. Toen de relatie in april 2016 wel aan de toenmalige voorzitter van het College is gemeld, is dat vervolgens niet besproken in de Collegevergadering, noch aan de Groepsraad<sup>3</sup> gemeld. In het najaar van 2017 besprak ondergetekende als nieuwe voorzitter met enkele leden van de Groepsraad de vraag of de relatie aanvaard kon worden, en meldde het door deze leden ervaren ongemak over de relatie aan de twee betrokkenen. De in het College getrokken conclusie dat niet ingegrepen hoefde te worden, is toen niet gedeeld met de Groepsraad. In mei 2018 is naar aanleiding van de publicaties in NRC wel over de relatie gesproken in de Groepsraad. Voorafgaand aan die bijeenkomst en naar aanleiding van de publicaties in NRC had het College het beleid over de aanvaardbaarheid van relaties tussen hoofdofficieren reeds aangepast.

### *4. Aankoop software van en verlenging opdracht met het softwarebedrijf*

In 2009 is een opdracht gegund aan een bedrijf, waar een zwager van Van Nimwegen (mede-)eigenaar van was. Het betrof de aanschaf van recruitment software. De commissie concludeert dat de aanbesteding niet is verlopen volgens de regels. Van Nimwegen heeft voorts, omdat hij bemoeienis heeft gehad met de aanschaf van de door dit bedrijf aangeboden recruitment software, gehandeld in strijd met de destijds toepasselijke Modelgedragscode 2006. De commissie concludeert dat Van Nimwegen niet betrokken had moeten zijn bij de aanschaf. Ook de verlenging van het contract in 2013 is niet volgens de daarvoor geldende regels verlopen, omdat de vereiste aanbesteding niet heeft plaatsgevonden. Van betrokkenheid van Van Nimwegen bij de verlenging van het contract in 2013 is de commissie niet gebleken.

---

<sup>3</sup> Sinds november 2005 overlegt het College regulier met hoofden van de parketten in de 'Groepsraad'.

##### *5. Eerdere relatie*

De commissie stelt vast dat er in 2005 sprake is geweest van een relatie van Van Nimwegen, destijds plaatsvervangend c.q. waarnemend hoofdofficier van justitie in Utrecht, met een aan hem ondergeschikte officier van justitie. Betrokkenen erkennen het bestaan van hun kortstondige relatie. De commissie acht het niet aannemelijk dat deze relatie door Van Nimwegen is gemeld aan zijn leidinggevende, de hoofdofficier van justitie. De commissie heeft geen aanwijzingen gevonden dat de officier, thans hoofdofficier, opleidingen heeft kunnen volgen dan wel dat zij voordeel heeft gehad in haar loopbaan van het feit dat zij die relatie met hem heeft gehad, zoals in perspublicaties is gesuggereerd.

##### *Algemene bevindingen en aanbevelingen (hoofdstuk 10 van het rapport)*

De opdracht van de commissie betrof een feitenonderzoek naar mogelijke integriteitsschendingen. Daarnaast is echter al vroeg in de onderzoeksperiode bij velen de verwachting ontstaan, of in elk geval de wens, dat de commissie ook iets zou zeggen over wat wel is aangeduid als de 'cultuur' binnen het Openbaar Ministerie. De commissie noemt die wens begrijpelijk, en benoemt in dat kader gevoelens van onvrede. De commissie spreekt van ernstige problemen, die niet van vandaag of gisteren zijn, maar al langer bestaan en in vele jaren zijn gegroeid. Dat ten aanzien van betrokkenen pas stappen zijn ondernomen nadat medewerkers zich met hun verhaal tot de pers hadden gewend, illustreert volgens de commissie dat het zelfreinigend vermogen van de organisatie niet toereikend is geweest. De commissie stelt ten slotte dat de reeds door het College ingezette initiatieven en maatregelen kunnen 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.

##### ***Reactie van het College op de antwoorden op de onderzoeksvragen***

Het rapport legt de vinger op de gevoelige plek: er is door twee topfunctionarissen van het Openbaar Ministerie niet integer gehandeld en daar is door de top van de organisatie langere tijd niet goed mee omgegaan. Het Openbaar Ministerie als organisatie is daardoor in diskrediet gebracht. Het College vindt dat schrijnend.

Het College accepteert ten volle de conclusies van de commissie. Het is volstrekt helder dat de relatie in kwestie gemeld had moeten worden, maar betrokkenen hebben die relatie, als zij daarnaar werden gevraagd, bij herhaling ontkend. Het College vindt dat onaanvaardbaar.

Met de commissie concludeert het College dat pas na een dreigende perspublicatie en geuite zorg van het departement over de relatie, in 2014 werd besloten tot de door de commissie beschreven 'carrousel', waarbij niet de gebruikelijke

(benoemings-)procedure is gevolgd. Over de reden hiervoor is tegenover NRC geen openheid van zaken gegeven toen daarnaar werd gevraagd. Deze gedragingen acht het huidige College onbegrijpelijk.

Dat pas na de perspublicatie in 2018 binnen de top van het Openbaar Ministerie is geconcludeerd dat de relatie ook toen problematisch was, is pijnlijk. Kennelijk was men niet eerder in staat de ernst van de signalen over de relatie te duiden. In elk geval hebben Collegeleden noch leden van de Groepsraad daar voor die publicatie adequaat op geacteerd of kunnen acteren. Met de overplaatsing van Van Nimwegen in 2014 was het probleem – het bestaan van een relatie tussen twee hoofdofficieren en het door hen ontkennen van die relatie – nog niet voldoende bespreekbaar gemaakt of opgelost.

De integriteitskwesties in de top zijn kwetsend geweest voor alle medewerkers van het Openbaar Ministerie die daar niets mee te maken hebben gehad en daar in hun werk en persoonlijk leven op zijn aangesproken. Het College heeft gezien dat zij toch hun werk zijn blijven doen en zich niet hebben laten afleiden door de interne problemen, en heeft daarvoor veel waardering.

Dat er sprake was van betrokkenheid van Van Nimwegen bij het proces van aanbesteding van een opdracht aan het bedrijf waar zijn familie eigenaar van is, is ernstig. Dat had vanzelfsprekend niet gemogen, zoals het College ook heeft aangegeven toen deze uitbreiding van de onderzoeksopdracht werd aangekondigd. Van Nimwegen had met deze aanbesteding vanuit zijn hooggeplaatste positie als procureur-generaal en zijn relatie tot een van de mogelijke contractspartijen geen enkele bemoeienis mogen hebben.

Het College vindt het gedrag van de twee hoofdofficieren onaanvaardbaar. De heer Van Nimwegen is geschorst. Het buitengewoon verlof van mevrouw Bloos is verlengd. Het College is van plan de vacatures voor hoofdofficieren van parket Rotterdam en het Functioneel Parket op korte termijn open te stellen. Over verdere rechtspositionele besluitvorming ten aanzien van de twee betrokkenen doet het College in deze brief geen mededelingen.

Het College merkt wel op dat mevrouw Bloos recent heeft laten weten dat zij het betreurt dat het Openbaar Ministerie en zijzelf in opspraak zijn geraakt. Ze vindt dat ze in 2013 haar, zoals zij het zelf noemt, verdiepte vriendschap met de procureur-generaal had moeten melden aan de voorzitter van het College.

### ***Reactie van het College op de algemene bevindingen en aanbevelingen***

Het College neemt het in hoofdstuk 10 van het rapport beschreven oordeel van de commissie zeer serieus en onderschrijft de conclusies. De beschreven gevoelens van onvrede herkent het College onder meer van de ronde die ondergetekende naar aanleiding van de publicaties in NRC heeft gemaakt langs alle onderdelen van het Openbaar Ministerie. Conclusies ten aanzien van het zelfreinigend vermogen en een geconstateerd gebrek aan ethisch leiderschap, komen hard aan. Zeker voor een organisatie als het Openbaar Ministerie die, zoals de commissie terecht opmerkt, gezien zijn wettelijke taken aan hoge standaarden van fatsoen en integriteit moet voldoen.

De commissie doet aanbevelingen op het gebied van benoemingen en integriteit, en vraagt in het kader van verdere ontwikkeling van de governance van het Openbaar Ministerie aandacht voor een aantal aspecten daarvan. Het College neemt de aanbevelingen over.

Het College stelt zichzelf tot doel het zelfreinigend vermogen van het Openbaar Ministerie als organisatie te verhogen door verbeteringen op het terrein van governance, cultuur en gedrag. Het College zal aangeven welke concrete veranderingen en verbeteringen in de organisatie daarvoor nodig zijn, en acht het van groot belang om daarbij externe deskundigen te betrekken. Een uitgewerkt plan van aanpak zal voortvarend worden opgesteld, in samenspraak met de medewerkers van het Openbaar Ministerie, en zal voor eind mei aan u worden aangeboden. Naast het inmiddels bestaande auditcomité zal onder meer een visitatiecommissie, zoals die reeds bestaat voor de rechtspraak, worden vormgegeven.

De commissie schrijft in haar rapport dat uit de weergegeven en voorgenomen maatregelen en initiatieven blijkt dat het College de noodzaak van een brede aanpak onderkent, problemen benoemt en daadwerkelijk stappen zet. Het College waardeert dat deze inzet door de commissie wordt erkend en voelt zich daardoor gesteund, maar is zich ervan bewust dat nog veel gedaan moet worden. De commissie acht dan ook van groot belang dat het College en het Openbaar Ministerie daarvoor de tijd en de ruimte nemen. Het College weet dat het daarbij kan rekenen op betrokkenheid van alle medewerkers van het Openbaar Ministerie en zal daarin het voortouw nemen door alle parketten te bezoeken en dat met enige regelmaat te blijven doen.

### ***Slotoverweging***

Ten slotte acht het College het volgende van belang. Het onderzoek van de commissie is ingesteld naar de gedragingen van twee topfunctionarissen van het Openbaar Ministerie en de reactie daarop van de toenmalige leiding van het

Openbaar Ministerie. Het rapport betreft daarmee de top van de organisatie. Dat alles doet dan ook niet af aan de waardering die de dagelijkse en grote inzet van zoveel mensen binnen het Openbaar Ministerie verdient. Ook de commissie is in veel van de door haar gevoerde gesprekken gebleken van een grote betrokkenheid bij de publieke taak, een groot verantwoordelijkheidsgevoel en een grote loyaliteit van de medewerkers aan de organisatie. Het College zou hier een hoge mate van integriteit aan toe willen voegen. Al deze waarden mag men te meer verwachten van de leiding van het Openbaar Ministerie. Het is aan de leiding om die verwachting waar te maken.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

Het College van procureurs-generaal,

G.W. van der Burg

