

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Het veranderend OM en zijn vele ketenpartners

De organisatie van het Openbaar Ministerie is de afgelopen jaren ingrijpend gewijzigd, onder meer om beter te kunnen inspelen op nieuwe vormen van criminaliteit. Eenvoudige vormen, die in zeer grote hoeveelheden voorkomen, worden tegenwoordig niet langer door alle parketten afzonderlijk maar centraal afgedaan. Daarnaast wordt, na de veroordeling van een onschuldige in de Schiedammer parkmoord, voortvarend gewerkt aan de verbetering van de opsporingskwaliteit van het Openbaar Ministerie.

.....
 door *Leo den Hollander*

Hoofdadvoocaat-generaal van het ressortsparket van het Openbaar Ministerie in Den Haag. Dat parket behandelt alle strafzaken uit Zuid-West Nederland in hoger beroep bij het gerechtshof Den Haag. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

IN EEN UITGAVE VAN *Christen Democratische Verkenningen* gewijd aan het thema *Misdaad en Straf*, mag natuurlijk het Openbaar Ministerie (OM) niet ontbreken. Het OM is immers belast met de vervolging van de misdaad, doet een aanzienlijk deel van de strafzaken zelf af, en eist straffen voor de misdaden die het bij de rechter aanbrengt, om de straffen die de rechter oplegt, vervolgens ten uitvoer te brengen. Het OM geeft daarnaast leiding aan de politie in de onderzoeken die de politie doet om misdaden op te sporen, en werkt samen met andere instanties om misdaad te bestrijden en, waar mogelijk, te voorkomen.¹

Op die verschillende aspecten zal ik hierna ingaan. Eerst komt de eigen positie van het OM in de strafrechtspleging en de veiligheidsketen aan de orde, evenals de veranderingen die het OM nu in de eigen organisatie doorvoert en de redenen daartoe. Vervolgens beschrijf ik in grote lijnen de sterk

geïntensiveerde samenwerking van het OM met een groot aantal partners op het niveau van de negentien arrondissementen. Ten slotte komen preventie en nazorg, alsmede enkele onjuiste beelden over de strafrechtspleging aan de orde.

DE EIGEN POSITIE VAN HET OM

Krachtens de Wet op de Rechterlijke Organisatie vormt het OM samen met de rechters de rechterlijke macht. Het OM verkeert dagelijks in de rechtszaal, maar doet ook veel strafzaken zelf af, bijvoorbeeld via een transactieaanbod, en over enige tijd via een strafbeschikking.² Aangezien die zaken altijd alsnog aan de rechter kunnen worden voorgelegd, moet het OM in deze afdoeningen handelen alsof het rechter is. Zo gaat het niet aan om een zaak waarin het OM zelf vindt dat er onvoldoende bewijs voor een veroordeling is, tóch voor een transactie in aanmerking te brengen.

Het OM staat dus met het ene been in de rechterlijke macht, maar met het andere in het bestuur: het OM voert immers zelf strafrechtelijk beleid en maakt keuzes over de te vervolgen zaken, de prioriteiten daarin en de wijze van afdoening. Het OM doet dat veelal binnen het kader van landelijk geldende richtlijnen, waarin dat beleid openbaar wordt gemaakt.

Het OM moet maatschappelijke en politieke opvattingen over de strafrechtspleging vertalen in het eigen vervolgings- en afdoeningsbeleid en de

*Het OM volgt de rechter niet
slaafs en schopt waar nodig,
in figuurlijke zin, tegen
bestaande jurisprudentie aan*

rechter daarmee op de zitting confronteren in zijn eisen. Het OM verkent daarbij ook juridische grenzen en legt die aan de rechter voor, want bestaande rechtspraak heeft niet per definitie eeuwigheidswaarde, verandert niet als je hem nooit ter discussie stelt, en nieuwe vormen

van criminaliteit vragen soms ook om nieuwe juridische afwegingen. Het OM volgt de rechter dus niet slaafs en schopt waar nodig, in figuurlijke zin, tegen bestaande jurisprudentie aan.

Anderzijds moet het OM de samenleving soms confronteren met de grenzen die wet en recht stellen aan zijn optreden: integere strafrechtspleging is in een rechtsstaat immers een eigen, zelfstandige waarde, óók wanneer die niet altijd een bijdrage levert aan het veiligheidsgevoel van de burger. Zo kan te weinig bewijs leiden tot de onmogelijkheid van aanhouding, of zelfs tot vrijspraak van vermeende raddraaiers of terroristen die soms in de publieke opinie al zijn veroordeeld.

Daarnaast moet worden bedacht dat strafrechtelijk beleid en afspraken

met partners in het veiligheidsbeleid, naar hun aard in het algemeen gelden. Maar in het strafproces kunnen zich bij een concrete zaak bijzondere omstandigheden voordoen, waarmee in dat beleid geen rekening kon worden gehouden. De wet (artikel 359 van het Wetboek van Strafvordering) verplicht de rechter in het bijzonder de redenen op te geven die tot de opgelegde straf of de soort straf hebben geleid, waarbij ook altijd de persoon en de persoonlijke omstandigheden van de dader aan de orde moeten komen. Ook het OM moet daarmee in zijn requisitoir dus rekening houden. Dit kan er soms toe leiden dat in een concrete zaak van het algemene beleid moet worden afgeweken. Richtlijnen geven die mogelijkheid trouwens ook, en de wens tot afwijking kan iedere dag in de rechtszaal uit de mond worden gehoord van vrijwel iedere verdachte die bijvoorbeeld terecht staat voor rijden onder invloed; met name wanneer het rijbewijs in het geding is. De wens om vooral niet hard te straffen, komt dan van een dwarsdoorsnede van de Nederlandse bevolking.

REORGANISATIES

De organisatie van het OM kent negentien arrondissementsparketten, twee landelijke parketten voor bijzondere vormen van misdaad, vijf ressortsparketten, die de hoger beroepen in strafzaken behandelen, een aantal bijzondere onderdelen en het hoofdkantoor, het parket-generaal.

Totdat in 2003 werd besloten tot de huidige reorganisatie, werden alle soorten strafzaken in alle negentien arrondissementen zelfstandig afgedaan. Het reorganisatieprogramma 'Het OM verandert' (HOMV) dat nu wordt doorgevoerd, beoogt enerzijds door specialisatie op een hoger kwaliteitsniveau te gaan werken, met name in de zogenoemde maatwerkkzaken (ernstige en/of ingewikkelde misdrijven) en anderzijds eenvoudige zaken, die in grote hoeveelheden voorkomen (zoals snelheidsovertredingen), door concentratie sneller en efficiënter af te doen.

Zo zijn alle specialistische fraude- en milieuzaken uit het hele land, afkomstig van de landelijke bijzondere opsporingsdiensten (zoals de FIOD-ECD, de in 2002 opgerichte Sociale Inlichtingen en Opsporingsdienst van het ministerie van Sociale Zaken) nu ondergebracht bij het landelijk opererende Functioneel Parket. Kleine specialismen, zoals medische zaken, discriminatie, e.d., waarbij het aantal zaken per parket per jaar betrekkelijk gering is, en waarmee dus per parket ook weinig ervaring werd opgedaan, worden nu steeds in een combinatie van twee of drie parketten behandeld vanuit elf regioparketten. De zaken ten slotte die in zeer grote hoeveelheden voorkomen, worden nu voor het hele land behandeld in de Centrale Verwerkingseenheid OM (cvom) in Utrecht.

Het OM heeft zelf het initiatief genomen voor deze reorganisatie, om meer zaken gedifferentieerd en op een kwalitatief hoger niveau te kunnen afdoen. De winst die de reorganisatie oplevert, komt ten goede aan de afdoening van de zwaardere zaken, zodat die bijvoorbeeld vaker door twee officieren samen kunnen worden behandeld. Dit versterkt bovendien de kritische blik, wat me op een tweede verbeteringsspoor brengt.

Naast de in 2003 ingezette reorganisatie, vindt in samenhang daarmee nu met veel enthousiasme de doorvoering plaats van het Versterkingsprogramma Opsporing en Vervolging. Dit programma van november 2005 ter verbetering van de vakmatige kwaliteit en professionaliteit van politie, OM en Nederlands Forensisch Instituut (NFI), is voortgevloeid uit de Schiedammer parkmoordzaak. Het beoogt de kans op onterechte veroordelingen te minimaliseren, onder meer door veel meer verplicht onderling overleg en georganiseerde tegenspraak in de verschillende fasen van opsporing en vervolging in te voeren. Als immers een onschuldige wordt veroordeeld, is dat een nachtmerrie voor de betrokkene en de samenleving, maar evenzeer voor de bij zo'n zaak betrokken politiemensen, officieren van Justitie en rechters. Het wordt ervaren als het ergste wat je professioneel kan overkomen.

SAMENWERKENDE PARTIJEN

Het landelijk-OM-beleid laat ik hier verder onbesproken, mede omdat veel daarvan neerslaat in het beleid van het lokale OM en in dat beleid zijn lokale vertaling en uitwerking vindt.³

Het lokale OM sluit in elk van de negentien arrondissementen bij de prioriteitenstelling natuurlijk ook aan bij het lokale criminaliteitsbeeld, zoals de lokale (veel)plegers van strafbare feiten. Daarbij is van groot belang dat de verschillende justitiediensten in een arrondissement een goed op elkaar afgestemd beleid voeren, waarbij men wederzijds die groep veelplegers goed kent en gezamenlijk en afgestemd kan reageren op de strafbare feiten die zij hebben begaan. Elk van de justitiediensten heeft daarmee immers vanuit de eigen invalshoek te maken. Mede daartoe zijn de Arrondissementale Justitiële Beraden (AJB) in het leven geroepen. Daarin werken alle justitieorganisaties in een arrondissement samen, onder voorzitterschap van het OM. Het gaat om organisaties als de Raad voor de Kinderbescherming, de Reclasseringsinstellingen, Slachtofferhulp en de Dienst Justitiële Inrichtingen, terwijl ook de politie meedoet en in veel gevallen ook het lokaal bestuur en de rechtbank zijn vertegenwoordigd, die laatste uitsluitend voor de logistieke kant van de zaak (zittingscapaciteit, e.d.).

Aldus wordt bereikt dat alle benodigde rapportages voor de behandeling van een strafzaak niet alleen tijdig beschikbaar zijn, maar ook een

afdoening kan plaats vinden die op de persoon van deze verdachte en het tegengaan van diens recidive is gericht. In de op te leggen straf en de wijze van executie daarvan, kan op die manier zowel aan het strafkarakter als aan een onderbouwde aanpak van die recidive worden gewerkt. Het is daarbij essentieel dat al tijdens de detentie gemeenten en hulpverlenende instanties zich inzetten om opvang te regelen voor het moment dat de gevangenispoort weer opengaat. Als dan immers niets is geregeld rond papieren, uitkering, huisvesting, arbeid, dan is de kans levensgroot dat iemand direct weer tot misdadigheid vervalt. Vandaar de noodzaak dat ook gemeenten meepraten in het AJB, zodat zij de gemaakte afspraken kunnen doorvertalen naar woningcorporaties, sociale diensten, enz.⁴

Ten slotte noem ik hier nog een landelijke justitiedienst, het CJIB, dat een groot deel van de executie van transacties en vonnissen voor het OM verzorgt.

Iedere hoofdofficier van Justitie overlegt over het politiebeheer regelmatig in driehoeksverband met de korpsbeheerder en de korpschef van de politieregio. Daar komen ook de stukken betreffende het te voeren politiebeleid aan de orde, die vervolgens in het overleg met alle burgemeesters van de regio, het Regionaal College, worden vastgesteld. Alle wensen van OM en lokaal openbaar bestuur moeten daar een plaats krijgen, en ook hier geldt: hoe beter op elkaar afgestemd, hoe meer de politie die wensen ook daadwerkelijk kunnen realiseren. Bovendien zal de politie veelal alleen effectief kunnen optreden als ook bestuurlijke maatregelen worden getroffen. Denk aan fouilleeracties, samenscholingsverboden, e.d., maar evenzeer aan gemeentelijk preventiebeleid.

De totstandkoming van de veiligheidsregio's, waartoe de drama's in Enschede en Volendam een belangrijke impuls hebben gegeven, geeft een nieuwe dimensie aan het bestuurlijk overleg in de regio. De veiligheidsregio's houden zich bezig met een kwalitatief hoogwaardige en efficiënte organisatie van brandweerbijstand, geneeskundige hulpverlening, rampenbestrijding en crisisbeheersing. Nauwe samenwerking met de politieregio's is nodig om voor de hand liggende redenen, onder meer met het oog op de inzet van politiecapaciteit en de aandacht voor de strafrechtelijke onderzoeken na een ramp. Bij iedere ramp komt immers de vraag of er strafrechtelijke verwijten te maken zijn aan de orde, wat naast de hulpverlening ook in een vroeg stadium tot sporenonderzoek op de plaats van de ramp moet leiden.

De samenwerkende partner van het OM is de rechtbank, die vaak in hetzelfde gebouw is gevestigd. Jaarlijks sluit het OM een zittingsconvenant met de rechtbank af over de aantallen van welke soort zittingen het OM nodig heeft en de rechtbank kan leveren, om het voor dat jaar verwachte aantal strafzaken te kunnen afdoen. De prestatieafspraken met de regio-

politie over de aantallen aan het OM aan te leveren verdachten, vormen een belangrijke toevoer voor het rechtbankconvenant. Maar evenzeer spelen daarbij een rol de aantallen voorlichtingsrapporten van de reclassering, toezicht op de naleving van bijzondere voorwaarden, elektronische detenties en executies van taakstraffen.

Het voorgaande overziende wordt duidelijk dat de voortgang van het proces van opsporing, via berechting en executie tot de nadien weer te verlenen nazorg, in elk van de negentien arrondissementen heel veel overleg, intensieve samenwerking en de bereidheid verder te kijken dan de eigen organisatie vergt. Daarin zijn de afgelopen jaren grote slagen gemaakt, maar de komende jaren zal daar verder in moeten worden geïnvesteerd. Daarbij gaat het niet om nog meer beleidsnota's of convenanten, maar vooral om daadwerkelijke en resultaatgerichte samenwerking aan de basis van de organisaties, op het niveau van de concrete verdachte.⁵

HOE VERDER?

Hiervoor heb ik geschetst hoe het OM werkt aan de verhoging van zijn eigen professionaliteit en door intensieve samenwerking met de vele samenwerkende partijen de effectiviteit van zijn strafrechtelijk optreden wil vergroten. Daarnaast lopen momenteel ook op landelijk niveau nog tal van projecten die tot verdere verbetering van het optreden van het OM moeten leiden. Ik noem als voorbeelden de invoering van een nieuw bedrijfsprocessensysteem, de verbetering van de afhandeling van in beslaggenomen

goederen in het zogenoemde Beslaghuis, en de verdere intensivering van de pluk-ze-aanpak van crimineel vermogen.⁶

Bij de vraag wat er verder moet gebeuren om de aanpak van de misdaad te verbeteren, denk ik vooral aan meer aandacht voor preventie – het kwam hiervoor al aan de orde bij de rol van het lokaal bestuur

– en nazorg, waarbij die nazorg ook weer kan bijdragen aan preventie.

Die invalshoek van nazorg lijkt mij ook te passen bij de achtergrond van het CDA: het moet bij een debat over misdaad en straf niet alleen gaan over de vraag of en hoe misdaad nog beter en harder kan worden aangepakt. Juist in het CDA hoort er veel aandacht te zijn voor de vraag hoe we als samenleving omgaan met mensen die misdaden begaan. Een mij aansprekend motief daarvoor kan worden ontleend aan de uitspraak van de En-

Het moet bij een debat over misdaad en straf niet alleen gaan over de vraag of en hoe misdaad nog beter en harder kan worden aangepakt

gelse hervormer John Bradford (±1510-1555), toen hij een misdadiger naar de plaats van diens executie zag gaan: 'There, but for Gods grace, goes John Bradford'. Ofwel, we zijn geen van allen te goed om zwaar de fout in te gaan en krijgen tóch steeds weer de kans om opnieuw te beginnen.

Daarmee zeg ik natuurlijk niet dat er bij ernstige delicten geen aanleiding zou zijn om zwaar te straffen, niet voor niets oefen ik dit beroep al zoveel jaar uit. Evenmin heb ik last van een romantisch beeld over de te verbeteren misdadiger. Maar wel hoort in de strafuitvoering een nieuwe kans en het werken aan de mogelijkheden daartoe, nadrukkelijk een plaats te krijgen. Dit is trouwens ook al heel lang een wettelijke opdracht, maar met een erg weerbarstige praktijk.⁷

En al weet ook ik dat er categorieën criminelen zijn (bijvoorbeeld georganiseerde bendes en criminelen die vanuit een ideologische overtuiging handelen), waar weinig tot geen heil van te verwachten is, per saldo is ook de samenleving beter af als er aan perspectief op een nieuwe toekomst voor veroordeelden wordt gewerkt. Als ze slechts lang, sober en met een minimum aan aandacht worden opgesloten, komen ze vooral wijzer in de misdaad en verbitterd jegens de samenleving weer uit de gevangenis.

Maar in het huidige maatschappelijk klimaat lijkt de opvatting dat 'de' criminelen hard(er) moeten worden aangepakt, dat er niet zwaar genoeg wordt gestraft en verdachten veel te snel en te gemakkelijk weer worden losgelaten, meer opgeld te doen.⁸ Soms is die opvatting juist, en niet voor niets gaat het OM dan in hoger beroep of cassatie. Maar vaak is ook sprake van onjuiste beelden: zo is de gemiddelde strafmaat voor levensdelicten in de periode 1993-2004 met 2,6 jaar omhoog gegaan naar 8,9 jaar; ook het aantal opgelegde levenslange gevangenisstraffen is in die periode van een of nog geen per jaar toegenomen naar 2 tot zelfs 5 keer per jaar in de jaren 2000 tot en met 2004.⁹

In dit klimaat klinkt voorts de roep om minimumstraffen, om maatregelen om de rechterlijke vrijheid om taakstraffen op te leggen in te perken, om juryrechtspraak omdat dan de maatschappelijke opvattingen beter zouden doorklinken in de opgelegde straffen. Voorstellen die alle als achtergrond hebben dat er te laag wordt gestraft, en die soms al worden gedaan nog voor duidelijk is of een televisiereportage over het betreffende onderwerp wel de volledige en de juiste feiten bracht.¹⁰

Het zou daarom winst zijn als het maatschappelijk debat over deze vraagstukken op basis van feiten, in plaats van op basis van beelden werd gevoerd. Dan ontstaat er ook meer ruimte voor de andere kant van de medaille, het werken aan een andere toekomst, waartoe een taak- of leerstraf bij uitstek geschikt kan zijn. Interessant in dit verband is Koos van Weringhs boek *Onrust is van alle tijden*. Dit gaat over criminaliteit in Ne-

derland en dus ook over misdaad en straf. De titel waarschuwt ons voor teveel illusies over de maakbaarheid van de samenleving op dit vlak. Maar het is anderzijds een aansporing om het hoofd niet in de schoot te leggen, de misdaad te blijven bestrijden, en daarbij steeds te blijven zoeken naar straffen met een duurzaam effect.

Noten

- 1 Het OM doet jaarlijks ongeveer een miljoen strafzaken af. Er werken ruim 4500 medewerkers, onder wie ongeveer 700 officieren van Justitie en advocaten-generaal. Bron: jaarverslag OM 2006, uitgave OM april 2007.
- 2 De wet OM-afdoening, waarin de strafbeschikking is geregeld, is door het parlement aangenomen en zal de komende tijd in fasen worden ingevoerd.
- 3 Enkele aspecten daarvan worden aan het slot behandeld.
- 4 Zie in dit verband ook de ontwikkeling van de zogenoemde Veiligheidshuizen, waarin de hiervoor genoemde organisaties op uitvoerend niveau op één locatie samenwerken. In de Justitiebegroting 2008 (p.57) worden ze ook als instrument voor de doelstellingen van die begroting aangeduid.
- 5 Dit sluit ook aan bij het landelijk CDA-verkiezingsprogramma 2006-2011: zie de onderdelen 1.4.22 e.v. onder de kop Doeltreffend straffen
- 6 Zie voor meer voorbeelden van dergelijke landelijke OM-activiteiten het beleidsprogramma van het OM 'Perspectief op 2010'.
- 7 Thans artikel 2, 2^e lid van de Penitentiaire beginselenwet: Met handhaving van het karakter van de vrijheidsstraf... wordt de tenuitvoerlegging hiervan zoveel mogelijk dienstbaar gemaakt aan de voorbereiding van de terugkeer van de betrokkene in de maatschappij.
- 8 Dat was overigens dertig jaar geleden niet anders. Zie het boek van Jac. van Weringh, Onrust is van alle tijden, Opstellen over criminaliteit in Nederland, Meppel, Boom, 1978. Zijn observaties over de situatie van toen hebben dertig jaar later nog steeds een hoge actualiteitswaarde, al is nu deels sprake van andere vormen van criminaliteit dan eind jaren zeventig.
- 9 Zie Van Wingerden en Nieuwebeerta: Ontwikkelingen in de lengte van gevangenisstraffen voor moord en doodslag: een trend naar langere straffen; Trema, 2006, nr 8, pp. 329 e.v.
- 10 Zie de recente discussie naar aanleiding van het programma Zembla over de vraag of ten onrechte taakstraffen werden opgelegd voor zware delicten, of aan dezelfde persoon te vaak taakstraffen worden gegeven. Zie over minimumstraffen voorts een rapportage van de wetenschappelijke commissie van de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak, de beroepsvereniging van rechters en officieren van justitie, d.d. 12 april 2007, op www.verenigingvoorrechtpraak.nl. Ten aanzien van verbetering van de strafmotivering en uitleg daarover hebben de rechters het project PROMIS. In 2005 is het project PROMIS I afgesloten; daarbij ging het om motiveringsverbetering in strafrechtelijke uitspraken. Op dit moment neemt een aantal rechtbanken en hoven deel aan PROMIS II, dat tot doel heeft om te komen tot duidelijker en beter te begrijpen strafvonnissen.