

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

W 35

Doelmatigheid van rechtsvervolging

D. W. Steenhuis

's-Gravenhage, juli 1988

Exemplaren van deze uitgave zijn te bestellen bij het
Distributiecentrum Overheidspublikaties, Postbus 20014,
2500 EA 's-Gravenhage, door overmaking van f 10,-- op
giro 751 dan wel schriftelijk of telefonisch (070-789880)
onder vermelding van titel en ISBN-nummer en het aantal
gewenste exemplaren.

ISBN: 90 346 1640 1

Publikatie van de Wetenschappelijke Raad voor het
Regeringsbeleid

INLEIDING.

Een opdracht getiteld "Doelmatigheid van rechtsvervolging" is voor velerlei uitleg vatbaar. Doelmatigheid is geen begrip waarover men het in de literatuur eens is en datzelfde geldt voor rechtsvervolging. We zullen daarom deze studie beginnen met in paragraaf 1 beide begrippen wat nader af te bakenen.

Vast staat, dat doelmatigheid in ieder geval te maken heeft met de benutting van middelen in relatie tot daaruit te verkrijgen opbrengsten. Het is derhalve van belang de opbrengsten van de rechtsvervolging duidelijk te definiëren. Bestaat daarover verschil van mening, dan zullen ook de opvattingen over doelmatigheden uiteenlopen.

In paragraaf 2 zullen wij onze opvatting terzake expliciteren.

Opbrengsten ontstaan - ongeacht de definitie - door de activiteiten van de organen die met de rechtsvervolging zijn belast. Daarbij is zowel de kwantiteit als de kwaliteit van "de productie" van belang.

In paragraaf 3 zal worden aangegeven hoe het daarmee in ons land is gesteld. De Nederlandse situatie zal in een vergelijkend perspectief worden geplaatst door, ook voor een aantal andere landen, zo goed mogelijk te schetsen hoe de vlag er bij hangt.

In de volgende paragraaf (4) zal aan de hand van de gepresenteerde cijfers het onderwerp van studie nader worden toegespitst. Duidelijk zal worden dat in ons land de snelheid van afdoening het belangrijkste knelpunt is bij de productie in het SRN.

Vervolgens wordt nagegaan welke factoren op die snelheid - of misschien beter traagheid - van invloed zijn en welke daarvan aanknopingspunten bieden voor het vergroten van de doelmatigheid (paragraaf 5).

De huidige organisatiestructuur van parket en rechtbank speelt daarbij een belangrijke rol, evenals de wijze waarop de werkstroom is geregeld. In paragraaf 6 zullen beide zo goed mogelijk in kaart worden gebracht.

De laatste paragraaf (7) biedt een aantal meer of minder ingrijpende suggesties om de snelheid van afdoening te vergroten en aldus de doelmatigheid van de rechtsvervolgning te verhogen.

Het rapport eindigt met een aantal afsluitende opmerkingen.

1. Over het doelmatigheidsbegrip is men het in de literatuur niet eens. Ervan uitgaande dat doelmatigheid en efficiency synoniemen zijn, definieert in 't Veld doelmatigheid als: de verhouding van het verwachte offer tot het werkelijk offer. 1)

Van Braam daarentegen verstaat onder doelmatigheid een optimale of maximale verhouding tussen kosten en baten, waarbij "kosten" de aangewende middelen zijn, uitgedrukt in geld, en "baten" (of opbrengsten) de met de aanwending van deze middelen bereikte resultaten, eveneens in geld. 2) Bij in 't Veld valt deze omschrijving samen met het begrip "productiviteit". Wij zullen verder de definitie van Van Braam volgen.

Deze geeft in zijn boek een handig overzicht - in de vorm van een matrix - van de verschillende manieren waarop kosten en opbrengsten aan elkaar kunnen zijn gekoppeld.

Tableau 04. Schematische voorstelling van het verband tussen variaties in feitelijke baten B_f en kosten K_f enerzijds en de mate van doelmatigheid anderzijds.

		baten		
		indien $B_f +$	indien B_f gelijk	indien $B_f -$
kosten	indien $K_f +$	doelmatigheid neemt toe als $B_f + > K_f +$ en neemt af als $B_f + < K_f +$	doelmatigheid neemt af	doelmatigheid neemt af
	indien K_f gelijk	doelmatigheid neemt toe	doelmatigheid blijft gelijk	doelmatigheid neemt af
	indien $K_f -$	doelmatigheid neemt toe	doelmatigheid neemt toe	doelmatigheid neemt toe als $K_f - > B_f -$ en neemt af als $K_f - < B_f -$

In onze situatie is alleen de linkerbenedenhoek van de matrix van belang, omdat er van moet worden uitgegaan dat - op macro-niveau - de kosten van de rechtsvervolgning niet mogen toenemen.

Het bedenken van leuke strategieën waarmee de opbrengsten van de rechtsvervolgning weliswaar kunnen toenemen, maar die ook - zij het geringere - kosten met zich meebrengen, is derhalve geen reële mogelijkheid om de doelmatigheid te verbeteren.

1) J. in 't Veld, Organisatiestructuur en arbeidsplaats, Elsevier, Amsterdam, 1981, p. 24.

2) A. v. Braam, Leerboek Bestuurskunde, tekstboek A, Coutinho, Muiderberg, 1986, p. 559.

De kosten moeten minimaal constant blijven, doch - zo mogelijk - dalen. Dat betekent dat doelmatigheidsvergroting in casu alleen kan worden bereikt door een betere benutting van de beschikbare (op geld waardeerbare) middelen, zodanig dat de opbrengsten van de rechtsvervolgning toenemen.

In de bedrijfseconomie wordt een optimale benutting van de middelen geacht te zijn gerealiseerd (overigens bij tal van aannames) wanneer de marginale kosten van de laatste eenheid product gelijk zijn aan de marginale opbrengsten van die eenheid. Zou men, na het bereiken van dit evenwicht, de productie-omvang verder laten toenemen, dan verslechtert de kosten/baten verhouding.

Bij de rechtsvervolgning zijn de genoemde bedrijfseconomische begrippen slechts van belang voorzover ze de aandacht vestigen op het feit dat vergroting van de productie-omvang niet onder alle omstandigheden de doelmatigheid doet toenemen. De roep om meer politie, officieren van justitie en rechters, gekoppeld aan grotere penitentiaire capaciteit, wordt daardoor gerelativeerd.

Voor het overige zijn ze weinig bruikbaar, o.a. omdat de opbrengsten van de rechtsvervolgning niet of nauwelijks op geld zijn te waarderen. Vergelijking tussen opbrengsten en kosten is derhalve daarom alleen al niet mogelijk. Daar komt nog bij, dat er weliswaar enig inzicht bestaat in de macro-kosten van de rechtsvervolgning, maar dat over de gemiddelde kosten van de afzonderlijke activiteiten weinig bekend is. Wat b.v. een politierechtersvervonnis gemiddeld kost, weten we niet; laat staan dat we iets zouden kunnen weten over de marginale kosten van "de laatste activiteit".

Eén en ander hangt uiteraard samen met het afwijkend karakter dat overheidsproducten in het algemeen hebben in vergelijking met de producten van "gewone" bedrijven. We zullen daarom deze bedrijfseconomische begrippen verder terzijde laten, maar willen er nog wel op wijzen dat dit niet - zoals zeer veel gebeurt - mag leiden tot gebrek aan kostenbewustzijn bij de productie van overheidsdiensten. 3)

3) Zie hierover E.L. Berg, *Omgangsvormen tussen organisaties*, Tijdschrift voor effectief directiebeleid, juli/augustus 1978, pp. 1-8.

Hiervoor is steeds zonder nadere aanduiding de term rechtsvervolgning gebruikt. Verdedigbaar zou zijn daaronder te begrijpen de activiteiten van alle onderdelen van het SRN die zijn gericht op het "produceren" van reacties naar aanleiding van geconstateerde overtreding van een strafrechtelijk gesanctioneerde norm. In die opvatting zouden de opsporingsactiviteiten van de politie eronder vallen en ook de werkzaamheden van de met de executie van (straf-)sancties belaste instanties (gevangeniswezen).

Een dergelijk uitgangspunt lijkt ons in het kader van de onderhavige studie niet werkbaar. Het zou n.l. betekenen dat ook aandacht moet worden besteed aan de vraag hoe de politie efficiënter te werk kan gaan bij de opsporing van strafbare feiten en hoe bijv. het gevangeniswezen doelmatiger kan omgaan met de beperkte celcapaciteit.

Dat zijn naar onze mening vragen die elk op zich een afzonderlijke studie rechtvaardigen en waarnaar trouwens al heel wat onderzoek is gedaan.

4, 5) Wij zullen ons verder beperken tot die onderdelen van het strafrechtelijk netwerk die zich bezighouden met wat men zou kunnen noemen de rechtsvervolgning in enge zin, t.w. het Openbaar Ministerie en de zittende magistratuur. Daarbij vervult het O.M. de rol van "selecteur" in die zin, dat het bepaalt welke van de ten parkette ingeschreven misdrijfzaken aan de rechter worden voorgelegd en welke het zelf wil afdoen, omdat een rechterlijke reactie niet haalbaar is (technisch sepot), niet opportuun (beleidssepot) of nog niet nodig (transactie).

De rechter beoordeelt vervolgens of in de door het O.M. ter berechting aangeboden zaken zich voor vervolging lenen (ontvankelijkheidsvraag) of een strafsancie mogelijk is (vrijspraak, ontslag van rechtsvervolgning), gewenst (schuldigverklaring zonder toepassing van straf) en daadwerkelijk wordt opgelegd.

Vanzelfsprekend zijn relaties met het voortraject (de politie) en het vervolgotraject (de executie) niet geheel buiten beschouwing te laten, maar we zullen ons toch concentreren op de rechterlijke macht.

- 4) Zie b.v. Politie in verandering, Een voorlopig theoretisch model, Rapport van de Projectgroep Organisatie Structuren, Den Haag, Staatsdrukkerij, maart 1977 en "Met gelijke maat gemeten", Werkgroep Kwantitatieve Aspecten (WKA), 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, juni 1986.
- 5) De Capaciteitsproblemen bij het gevangeniswezen, Rapport van de werkgroep "van Hijlkema"; Den Haag, juni 1981.

Na het voorgaande is de probleemstelling van onze studie derhalve afgebakend tot de volgende vraag:

Hoe kan - bij minimaal gelijkblijvende kosten - de opbrengst toenemen van de activiteiten die O.M. en rechter verrichten bij hun reactie op (strafbaar gestelde) geconstateerde normschendingen?

2. Hiervoor is steeds gesproken over de opbrengsten van de rechtsvervolgning als ware duidelijk wat daarmee werd bedoeld. Dat is geenszins het geval. Anders dan bij de meeste "gewone" bedrijven waar de opbrengst wordt gevormd - simpel gezegd - door het product van prijs en verkochte hoeveelheid, is bij veel overheidsproducten onduidelijk wat als opbrengst is te beschouwen.

Wat zijn, om maar eens een paar voorbeelden te noemen, de opbrengsten van een subsidieregeling, wat is de opbrengst van ons stelsel van sociale wetgeving en wat zijn eigenlijk de baten van het openbaar vervoer?

In deze reeks past ook de vraag naar de baten van de rechtsvervolgning of, zo men wil, van het strafrechtelijk netwerk.

Het antwoord op die vraag is verre van eensluidend en ook in de tijd verschillend.

Peters onderscheidt in zijn inleiding, gehouden op het Congres ter gelegenheid van het 100-jarig bestaan van het Wetboek van Strafrecht, een 3-tal "scholen" die elk een verschillend antwoord op die vraag geven. 1)

De klassieke school ziet als taak van het strafrecht vooral de bescherming van de (individuele) burger tegen een met de zwaarmacht uitgeruste overheid. "The Criminal Law of the Classical School", zegt Peters, "was animated by a spirit of restraint. The idea was that since the criminal law imposed limitations on people's liberty and inflicted hardship on them in the form of punishment there ought to be as little of it as possible". 2)

-
- 1) A.A.G. Peters, Main currents in criminal law theory, in Criminal Law in Action, an overview of current issues in Western societies, Gouda Quint, Arnhem, 1986, pp. 19 - 36.
- 2) A.A.G. Peters, t.a.p. p. 23.

Het lijkt niet onjuist te stellen dat in deze opvatting met name het rechtsgehalte van het optreden van de strafrechtelijke organen als belangrijkste "opbrengst" wordt beschouwd.

De Moderne of Criminologische School mikte op iets anders. Haar ging het er, aldus Peters, om "how to refashion the criminal law, how to devise forms of penal "treatment" of criminals that would improve the criminal law's effectiveness as an instrument of social defence". 3)

Als opbrengst wordt hier derhalve het gedrags-beïnvloedend-effect op de delinquent beschouwd.

De Social Controle-School tenslotte houdt zich bezig met beleid, planning en organisatie: "Rational control has become the keynote and the modern paradigm of social engineering has imposed itself".

Wat in casu de opbrengsten zijn van het strafrechtelijk optreden kan worden afgeleid uit Peters' analyse dat "Criminal policy is no longer occupied primarily with concrete offenders, nor with problems of doing justice, but with the management of aggregate phenomena of social activity, with criteria for selective law enforcement, with quantitative regulation in the organisational processing of offenders". 4)

Uit de gekozen formuleringen blijkt al wel dat Peters geen voorstander is van deze laatste ontwikkelingen en dat wordt, verderop in zijn verhaal, nog eens duidelijk onderstreept.

Elders in de literatuur 5) vindt men slechts twee fundamentele onderscheidingen, te weten het "due process model" waarin het gedachtengoed van de Klassieke School centraal staat en het "crime control model" waarin het instrumentele karakter van het strafrecht wordt benadrukt.

3) Peters, p. 24.

4) Peters, t.a.p. p. 31.

5) Zie b.v. H.Packer, *The limits of the Criminal Sanction*, Stanford, Stanford University Press, 1968.

Of er inderdaad een aparte plaats moet worden ingeruimd voor de derde door Peters genoemde stroming of voor andere onderscheidingen, is voor discussie vatbaar.

Men kan zich daarnaast afvragen of de verschillende stromingen inderdaad zo incompatibel zijn als de aanhangers ervan het veelal doen voorkomen, of dat ze veeleer verschillende aspecten van hetzelfde verschijnsel - de reactie van "de overheid" op crimineel gedrag - belichten. 6)

Zo valt op dat in de discussie over strafrechtstheorieën geen onderscheid wordt gemaakt tussen het formele strafrecht, waarvan het niet moeilijk is te accepteren dat het primair beoogd heeft de justitiële macht aan banden te leggen en het materiële strafrecht, dat de overheid een basis verschaft om te reageren op normschendingen. 7)

Conceptuele onduidelijkheid is er ook als het gaat om begrippen als doel en functie (van de straf) en rechtvaardiging daarvan. Evenmin wordt voldoende onderscheid gemaakt tussen het strafrechtelijk netwerk en de activiteiten daarvan. De vraag naar rechtvaardiging van de straf in concreto is een heel andere dan die naar de rechtvaardiging van strafrechtelijk optreden überhaupt.

Tenslotte wordt veel onduidelijkheid o.i. veroorzaakt doordat de verschillende "doelgroepen" van strafrechtelijk optreden niet goed uit elkaar worden gehouden.

- 6) Zie b.v. P.F. Nardulli, *Doing the dirty business of Coping with Crime: The Contemporary Crisis of American Criminal Courts* in P.F. Nardulli ed., *The study of Criminal Courts: Political Perspectives*, Ballinger; Cambridge, Massachusetts, 1979, pp. 59-79. Hij onderscheidt drie functies die van de rechtspleging worden gevraagd, t.w. 1) Strict Legality; 2) Social Defence; 3) Social Service, maar meent zelf dat een mengvorm van deze functies het meest gewenst is.
- 7) Zie b.v. D.Hazewinkel-Suringa, *Inleiding tot de studie van het Nederlandse Strafrecht*, 3e druk, Tjeenk Willink, Groningen, 1971, pp. 594-621.

Van oudsher staat de dader centraal, maar begrippen als generale preventie 8) en normbevestiging hebben toch ook altijd een rol gespeeld in de strafrechtstheorie. Strafrechtelijk optreden dat adequaat is voor daders hoeft niet ook goed te zijn voor potentiële daders, om maar niet te spreken van de "conformisten", de gezagsgetrouwe burger (waaronder ook de slachtoffers) 9).

Maar al te vaak komt het voor dat een onvoorwaardelijke vrijheidsstraf - hoewel rechtens mogelijk - geen zin (meer) heeft als alleen de persoon van de dader in beschouwing wordt genomen. Beschouwt men echter ook de andere doelgroepen, dan kan het achterwege laten van vrijheidsbeneming niettemin onverantwoord zijn.

Het voert in dit kader te ver op dit alles uitvoerig in te gaan, maar een (voorlopige) conclusie zou kunnen zijn dat het, in ieder geval theoretisch, mogelijk is overeenstemming te bereiken over de functie van het strafrecht in de huidige samenleving zonder daarbij vroegere functies in andersoortige maatschappelijke verbanden tekort te doen. De idee dat de functie van het strafrecht diverse aspecten kent, die in de tijd een verschillend accent krijgen, lijkt een bruikbaar concept dan scholensrijd zonder meer.

Hieronder zullen we trachten een dergelijk "model" te ontwikkelen.

De functie die door de samenleving (omgeving) van het strafrecht wordt gevraagd is criminaliteitsbestrijding of, zo men wil, criminaliteitsbeheersing. Blumstein formuleert het aldus: "While many of the decision-makers in the criminal justice system may well serve their own private or institutional interests, we shall try to form here on the societal objectives to which the criminal justice system is presumably directed. This is reflected in the basic role of the criminal justice system in society - as an instrument for the regulation of behaviour and, in particular, for a reduction in the behaviour labeled as crime. 10)

Deze instrumentale visie op het strafrecht is, daarover bestaat nauwelijks verschil van opvatting, de thans heersende leer. Strafrecht is een instrument ter ordening van de samenleving, naast andere instrumenten die (deels) andere gedragsgebieden bestrijken.

-
- 8) Zie hierover: F.E. Zimring en G.J. Hawkins, *Deterrence, The legal Threat in Crime Control*, University of Chicago Press, 1973.
- 9) D.W. Steenhuis, *Strafrechtelijk optreden: Stapje terug en een sprong voorwaarts*, *Delikt en Delinkwent*, mei en juni 1984, pp. 395-414 en 497-512.
- 10) A. Blumstein, *Criminological Diagnosis: An Operations-Research and Systems-Analysis Viewpoint*, in F. Ferracuti and M.E. Wolfgang, *Criminological Diagnosis: An International Perspective*, Lexington Books, Lexington, Massachusetts, 1983, p. 67.

Objecten van gedragsbeïnvloeding zijn niet alleen de daders, maar evenzeer potentiële wetsovertreders en diegenen die de onderliggende norm van de betreffende strafbepaling hebben geïnternaliseerd (conformisten). Een optimaal gedragsbeïnvloedend effect wordt bereikt wanneer de inspanningen van het SRN evenwichtig zijn verdeeld over deze drie doelgroepen en niet op één daarvan zijn geconcentreerd.

Gebrek aan aandacht voor slachtoffers van kleine diefstallen - b.v. door massale seponering van dit soort zaken - kan er op termijn toe leiden dat die slachtoffers zelf de norm "Gij zult niet stelen" ter discussie gaan stellen. Bij een delict als fietsendiefstal lijkt dit op grote schaal te hebben plaatsgevonden.

Ook is het mogelijk dat ze op andere terreinen hun conformisme zullen heroverwegen. De groep van potentiële daders van dat gedrag neemt dan toe en daarmee ook de (potentiële) problemen van de strafrechtelijke handhaving. Vroeger, in de tijd dat een zeer groot deel van de normschendingen gevolgd werd door een interventie, werden de belangen van de andere doelgroepen gediend door bestraffing van de dader en werd er aldus een soort "3-in-1-pakket" geleverd.

Thans, nu zoveel normschendingen strafrechtelijk onopgemerkt blijven, zal afzonderlijk aan de belangen van die andere doelgroepen aandacht moeten worden besteed. 12) Dat is het eerste optimaliseringsvraagstuk waarvoor het SRN zich gesteld ziet.

Het tweede is dat de output van het SRN aan een aantal kwaliteitseisen moet voldoen, die niet in één lijn liggen.

In de literatuur over het effect van straffen worden in dit opzicht een drietal kwaliteitsaspecten onderscheiden.

Het effect van strafrechtelijk optreden is, zo wordt algemeen aangenomen, groter naarmate de zekerheid dat er een interventie zal plaatsvinden, dat er straf op de zonde volgt, toeneemt. Dat de werkelijkheid ook op dit punt weerbarstiger is dan men op grond van common sense denkt, wordt geïllustreerd door onderzoeken die naar "de werking" van dit kwaliteitsaspect zijn gedaan.

12) Zie over dit alles uitvoerig: D.W. Steenhuis t.a.p.

De resultaten daarvan zijn n.l. op zijn minst tegenstrijdig. 13)

Naast de zekerheid speelt de snelheid waarmee de reactie volgt op de normschending een belangrijke rol. Algemeen gaat men ervan uit dat hoe sneller dat gebeurt, hoe groter het gedragsbeïnvloedend effect is.

"All the benefits which flow from justice being done will be more potent when it is done quickly" (The Streatfield Committee, 1961).

Wetsovertreders moeten merken dat het SRN alert kan reageren en hebben ook recht op een snelle behandeling.

Het derde kwaliteitsaspect in deze trits is de strengheid, de zwaarte van de interventie. Deze factor is het best (meest) onderzocht en daardoor ook het meest omstreden. Het overgrote deel van het criminologisch onderzoek terzake wijst n.l. uit, dat de zwaarte van de straf van veel minder belang is dan veelal wordt aangenomen. Een inventarisatie van dit type onderzoek leidde zelfs tot een publicatie, getiteld "What works?" en daaruit blijkt dat ook dit kwaliteitsaspect gecompliceerder in elkaar zit dan men geneigd is te denken. 14)

Opvallend is overigens dat deze trits van aspecten, die overigens reeds door Jeremy Bentham in 1776 zijn genoemd, zo weinig in combinatie zijn bestudeerd. Het is immers zeer wel denkbaar dat b.v. een verschil in zwaarte van de straf geen effecten te zien geeft bij een lage pakkans, maar dat wel zou doen bij een aanzienlijk hogere pakkans. Ook het omgekeerde is denkbaar. Wanneer aan deze twee aspecten nog de snelheid wordt toegevoegd, wordt duidelijk dat we ook hier met een optimaliseringsvraagstuk te maken hebben, waarbij het er niet om gaat één van de aspecten te optimaliseren, maar voor de drie samen een "optimale mix" te realiseren.

Dat vraagstuk - op zichzelf al ingewikkeld genoeg - wordt nog aanzienlijk gecompliceerd door het feit dat nog met een vierde kwaliteitsaspect moet worden rekening gehouden, n.l. het rechtsgehalte van de interventie.

13) Zie b.v. W.Buikhuisen en Jac.v.Weringh, Politie, auto en veilig verkeer, Wolters-Noordhoff, Groningen, 1969, waar wel een effect wordt gemeten en R.Bovens en P.J. Prinsen, Extra-politie-inzet en rijden onder invloed, WODC-rapport no. 52, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage, 1984, waar geen effect werd vastgesteld.

14) J.Martinson, "What works", Questions and answers about prison reform. Public Interest, Spring 1974, pp. 22 - 54.

Onder dit verzamelbegrip vatten we àl die aspecten van strafrechtelijk optreden samen, waarin de samenleving tot uitdrukking heeft willen brengen dat ze weliswaar criminaliteitsbestrijding wil, maar niet tot elke prijs. De overheid krijgt bepaalde bevoegdheden t.a.v. diegenen die de wet hebben overtreden of daarvan verdacht worden, maar de uitoefening daarvan is aan grenzen gebonden. Die grenzen zijn niet alleen te vinden in de procedurele middelen die de verdachte ten dienste staan om zijn belang tegenover die overheid te verdedigen, maar komen ook tot uitdrukking in de wijze waarop het SRN is georganiseerd, 15) het recht op kosteloze rechtsbijstand etc.

Ze beogen ook niet alleen de verdachte te beschermen, maar ook diegenen die dat (nog) niet zijn en zijn neergelegd in algemene beginselen, zoals het "nulla poena" beginsel, de leer van het onrechtmatig verkregen bewijs etc.

Dit kwaliteitsaspect komt ook tot uitdrukking in regels betreffende het aantal mensen dat over een bepaalde zaak moet beslissen, het (opleidings) niveau van die mensen en dergelijke. De voorgaande opsomming is geenszins limitatief en hoeft dat in dit kader ook niet te zijn.

Waar het om gaat is dat naast de sterk crime-control geïnduceerde kwaliteitsaspecten er andere due-process-gebonden zijn. Het is verleidelijk om de twee groepen als tegenpolen te zien of als keerzijden van een medaille. Dat gebeurt ook dikwijls en wordt bijv. geïllustreerd door de eerdergenoemde "scholenstrijd" tussen instrumentalisten en legalisten (due-process). Het is ook verleidelijk om ze als communicerende vaten te beschouwen, zoals de Minister van Justitie onlangs deed toen hij (impliciet) de suggestie wakte dat bepaalde vormen voorschriften een ernstige belemmering vormen voor een effectieve rechtspleging en dus in bepaalde gevallen terzijde zouden moeten worden gesteld.

Tenslotte is het verleidelijk om de eerste groep te zien als vooral gericht op de conformisten - de "nette burger"-groep - en de tweede als vooral bedoeld voor de verdachte.

15) Zie A.Rutherford, General Report of the 17th Criminological Research Conference, Interactions within the Criminal Justice System, Strasbourg, 1987, pp. 96 - 104.

Aan al deze verleidingen moet o.i. krachtig weerstand worden geboden. De vier kwaliteitsaspecten dienen steeds in onderlinge samenhang te worden beschouwd. Reductie van rechtsgehalte levert niet automatisch een groter effect op, omdat daardoor de geloofwaardigheid van strafrechtelijk optreden kan worden aangetast en het effect ervan (in termen van gedragsbeïnvloeding) juist kan worden verminderd.

Toename van de zwaarte van sancties leidt evenmin noodzakelijk tot betere overall-kwaliteit, zoals we al zagen. Er zal geschipperd moeten worden tussen situaties waarin snelheid een allesoverheersend principe wordt, waaraan veel rechtsgehalte wordt opgeofferd; tussen "op iedere hoek een politieagent" en zoveel rechtsgehalte dat de strafrechtspleging een farce wordt. We stuiten hier kortom op het tweede optimaliseringsprobleem van het strafrechtelijk optreden. Schematisch kan één en ander als volgt worden weergegeven:

	daders	potentiële daders	conformisten
zekerheid			
strengheid			
snelheid			
rechtsgehalte			

Het SRN wordt aldus geconfronteerd met een dubbel optimaliseringsvraagstuk. Niet alleen moeten de diverse kwaliteitsaspecten in een optimale combinatie worden "geproduceerd", ze moeten daarnaast ook nog optimaal worden gealloceerd over de verschillende doelgroepen.

Het is duidelijk dat we nog mijlenver verwijderd zijn van een situatie waarin we via een soort "optimale mix" van interventies de functie van de strafrechtspleging hebben geoptimaliseerd.

Zoals gezegd weten we nog bijzonder weinig van de invloed die de aanwezigheid van de afzonderlijke kwaliteitsaspecten op de afzonderlijke doelgroepen hebben, laat staan dat we zouden weten hoé deze beide ingangen te combineren.

Toch is dat o.i. de opgave waarvoor het SRN staat, n.l. om de beperkte middelen die door de samenleving ter beschikking zijn gesteld zo te benutten, dat optimaal wordt voldaan aan de gevraagde functie. Daarvoor is nog buitengewoon veel onderzoek nodig en de steen der wijzen zal wel nooit worden gevonden, ook al omdat de omgeving waarin het SRN opereert voortdurend verandert.

Dat neemt niet weg, dat een soort goal-compatibility-matrix 16), zoals hiervoor geschetst, nuttige diensten kan bewijzen bij het expliciteren en operationaliseren van de keuzes waarvoor iedere organisatie met beperkte middelen - en andere zijn er niet - komt te staan.

We zijn ons ervan bewust dat het hier een nogal afwijkende benadering betreft van het probleem van de criminaliteitsbestrijding en dat we hier te maken krijgen met operations research en lineaire programmering. 17) In de buitenlandse literatuur, met name de Amerikaanse, is hierover al het nodige gepubliceerd, al blijft ook daar de stap tussen theorie en praktijk vooralsnog aanzienlijk.

Oude tegenstellingen (crime control versus due process) kunnen er misschien door worden overbrugd zonder dat het conflicterende karakter ervan wordt verdoezeld.

De vraag hoe het met de doelmatigheid bij de rechtsvervolgning is gesteld, kan derhalve worden beantwoord door na te gaan in hoeverre het geschetste dubbele optimaliseringsvraagstuk tot een oplossing is gebracht. Laten we eens zien hoe de vlag in het SRN er op dit punt bij hangt.

16) Zie F. van Vught, Planning als beleidsondersteuning; naar een planning als leerproces. In: Planning als maatschappelijke vormgeving, onder redactie van J.K.M. Gevers en R.J. in 't Veld, Deventer, van Loghum-Slaterus, 1980, p. 72.

17) Zie b.v. A. Blumstein, t.a.p.

3. "Statistics on crime in other countries are more often misinterpreted or misused than used correctly. Information from other countries is used selectively and cosmetically so that it appears to support already agreed upon conclusions". 18)

Ziedaar twee stellingen die manen tot voorzichtigheid bij vergelijkingen tussen verschillende landen op het stuk van criminaliteitsontwikkeling en criminaliteitsbestrijding.

Die noodzaak werd nog eens onderstreept door één van mijn Duitse informanten, die ik in het kader van deze studie bezocht. Die deelde mee dat hij ruim een jaar had besteed om de problemen op te lossen bij vergelijking van de afdoening van strafzaken tussen Nederland en de BRD, maar daarin uiteindelijk niet was geslaagd en zijn pogingen derhalve (voorlopig) maar had gestaakt.

Er is dus weinig of geen reden om al te "high hopes" te koesteren over de resultaten van een vergelijking van de situatie in Nederland met die in een aantal andere landen, het internationale perspectief, waaraan de WRR nadrukkelijk hecht.

Voor wat de Verenigde Staten betreft, zijn in het geheel geen gegevens beschikbaar gekomen, deels omdat de situatie in de verschillende staten niet is te vergelijken en er derhalve geen geaggregeerde cijfers voor de V.S. als geheel zijn, deels omdat schriftelijke verzoeken mijnerzijds, o.a. aan het Institute for Prosecution Management om informatie (tot nu toe) onbeantwoord bleven. De Verenigde Staten blijven daarom voor dit deel van de analyse buiten beschouwing.

Voor de beide overige vreemde landen, de Bondsrepubliek en het Verenigd Koninkrijk, zal hieronder worden getracht zo goed mogelijk aan te geven hoe de situatie er in vergelijking met Nederland uitziet als het gaat om de vier in paragraaf 2 genoemde kwaliteitsaspecten (zekerheid, strengheid, snelheid en rechtsgehalte). Wat Engeland betreft beperk ik me daarbij tot "England and Wales", omdat Schotland een anders ingericht strafrechtelijk systeem heeft, waarvoor aparte statistieken worden bijgehouden.

18) P.Törnudd, On using information from other countries when carrying out planning in the Criminal Justice system (Appendix II) in "The feasibility of a European information system on trends in Crime and Criminal Justice, HEUNI, Helsinki, 1983, p. 43.

ZEKERHEID.

De kans dat een normschending resulteert in een interventie door één (of meer) van de onderdelen van het SRN wordt primair bepaald door de mate waarin de politie erin slaagt de ter kennis gekomen misdrijven op te helderen.

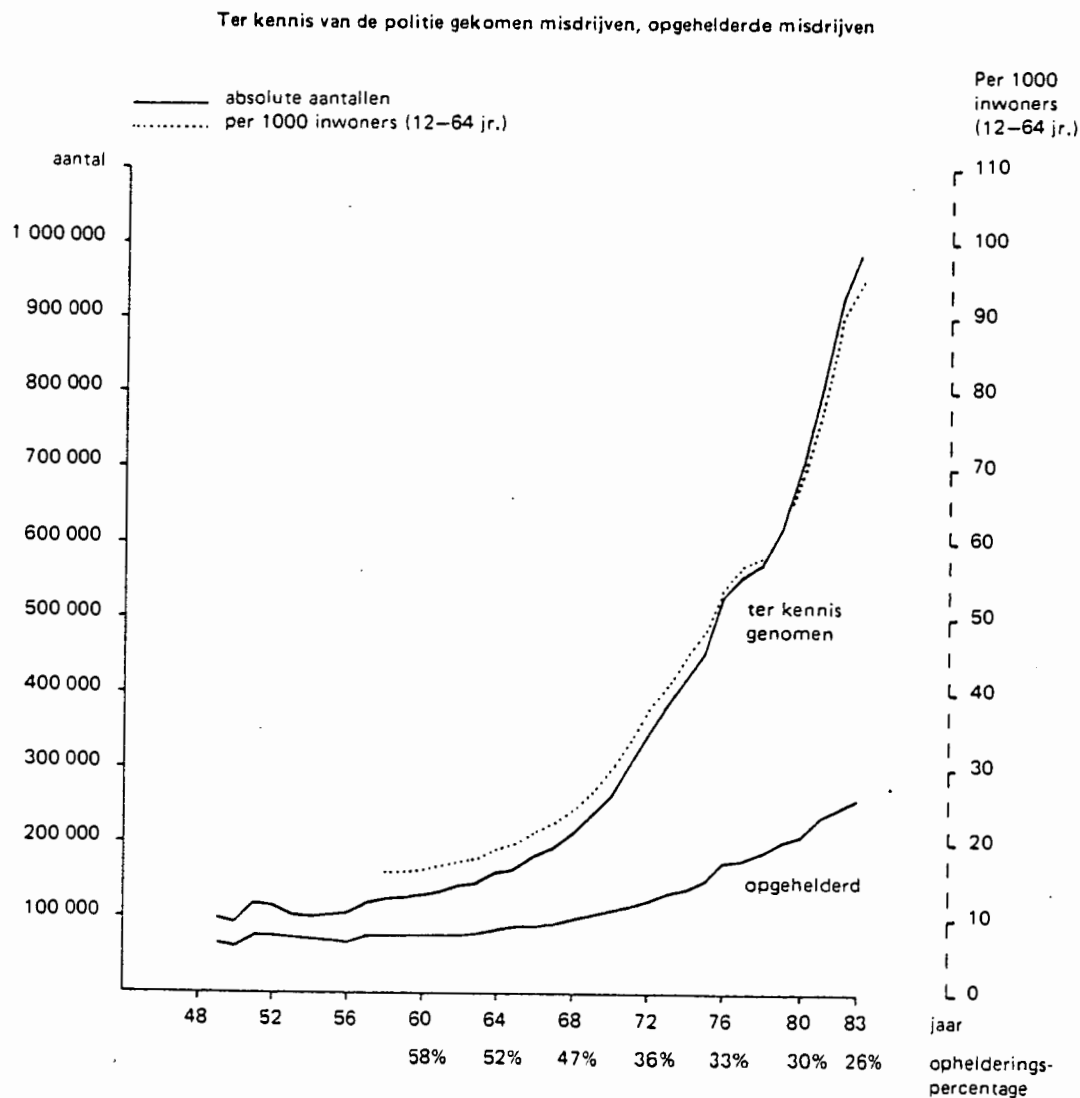
Die misdrijven zijn de afgelopen decennia in vrijwel alle Westerse landen fors toegenomen. In Nederland is die toename in de laatste 8 jaar sterker geweest dan in Engeland (and Wales) en de Bondsrepubliek. De respectievelijke indexcijfers voor 1983 (1975 = 100) bedragen 222, 146 en 149 (exclusief verkeersmisdrijven). 19) Sinds 1983 is de toename van de criminaliteit enigszins gestabiliseerd.

Het ophelderingspercentage is in Nederland en Engeland sinds 1975 continue gedaald, respectievelijk van 28 naar 22 en van 44 naar 37% en in de BRD vrijwel constant gebleven (45%).

In het laatste geval blijft weliswaar de potentiële interventiequote (het aantal mogelijke interventies/het aantal geregistreerde normschendingen) gelijk, maar wordt bij toenemende criminaliteit de kloof tussen het aantal mogelijke interventies en die normschendingen wel steeds groter.

19) Zie: Samenleving en Criminaliteit (SEC), Een beleidsplan voor de komende jaren, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1984-1985, 18995, nrs. 1 en 2, p. 115, tabel 3.

In het eerste geval (Nederland en Engeland) wordt de situatie ook in relatieve zin steeds ongunstiger. Voor Nederland is die ontwikkeling als volgt in beeld te brengen:



Uit deze figuur blijkt duidelijk dat het verschil tussen (mogelijke) interventies en normschendingen steeds groter wordt, waardoor - referend aan de in paragraaf 2 onderscheiden doelgroepen - steeds meer daders geen reactie van het SRN ondervinden, steeds meer potentiële daders zien dat het plegen van delicten betrekkelijk risicoloos kan geschieden, en steeds meer conformisten datzelfde zien en bovendien, voorzover ze slachtoffer zijn, ervaren dat het SRN hen in de kou laat staan.

Waar derhalve een dalend ophelderingspercentage of althans een groter wordende kloof tussen aantal normschendingen en potentiële interventies de belangrijkste factor is bij de teruggang van het kwaliteitsaspect zekerheid - en niet, zoals door de politie vaak wordt beweerd, het tekort aan capaciteit bij de rechterlijke macht - betekent dit geenszins dat in dat deel van het netwerk de interventiekans niet verder kan worden gereduceerd.

Immers (lang) niet in alle gevallen waarin een voelbare reactie mogelijk is, vindt die ook inderdaad plaats.

Veel van de door de politie opgehelderde misdrijven blijken voor het O.M. - of de politie zelf - onvoldoende basis te bieden om een vervolging in te stellen. Wanneer we het ophelderingspercentage als uitgangspunt nemen voor het aantal potentieel te produceren interventie, dan blijkt dat in Nederland 10.6%, in de BRD maar liefst 32.8% en in Engeland naar schatting 20% van de zaken niet tot een vervolging of een andere interventie leidt, omdat het bewijs in de zaak niet is te leveren of zich andere omstandigheden voordoen die een veroordeling onwaarschijnlijk maken. 20)

Voorts vindt in een aanzienlijk aantal zaken geen interventie plaats omdat de officier van justitie (in Engeland de politie) uit opportunitsoverwegingen zo'n interventie niet wenselijk vindt. In Nederland bedroeg in 1986 het aantal z.g. kale beleidssepots - waarin de verdachte niets meer van het O.M. hoort - 27.735 gevallen, dat is ruim 11% van het aantal potentiële interventies.

In de Bondsrepubliek, waar het legaliteitsbeginsel dergelijke opportunitsoverwegingen uiteraard sterk beperkt, ligt dit percentage op een lager niveau (ca. 8) en in Engeland (geschat) op circa 20.

20) Deze gegevens en ook die welke later nog volgen, zijn ontleend aan:

- voor Nederland: Jaarverslag Openbaar Ministerie, 1986, Staatsdrukkerij, augustus 1987, hfdst. 4, pp. 51 - 88.
- voor Duitsland: Arbeitsunterlage "Staatsanwaltschaften 1985", Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 1987.
- voor Engeland: Informatie verstrekt door Dr. R. Tarling, Home Office Research Unit, London.

In de rest van de gevallen vindt er derhalve - afgezien van de opsporing van het delict als zodanig en de daarmee gepaard gaande verhoren - nog wel een verdere reactie plaats door één of meer van de onderdelen van het SRN.

Dat kan in Engeland de politie zijn, die in 1985 in 145.000 van de 1.200.000 opgehelderde gevallen via de z.g. police-cautioning (politie-standje) plegers van strafbare feiten wees op het kwalijke karakter van hun gedrag, zonder daar een formele strafvervolgning (prosecution) aan te verbinden.

In Nederland en de BRD zijn interventies, niet bestaande uit het vervolgen van een zaak, aan het O.M. voorbehouden. De minst ingrijpende daarvan is het al dan niet voorwaardelijk sepot, waarbij de verdachte, hetzij via een waarschuwing hetzij via de voorwaarden, of via b.v. een schadevergoeding die hij heeft betaald, wordt geconfronteerd met de consequenties van zijn daad.

In Nederland gaat het hier om zo'n 12.000 gevallen oftewel 5% van het aantal potentieel te vervolgen zaken; in de BRD is uit de Statistiek moeilijk af te leiden om hoeveel gevallen het gaat, maar kan het percentage op ca. 2 à 3% worden geschat.

Ingrijpender maatregel is de transactie. In Nederland waren dat er in 1986 23.763 oftewel 9.6% van het aantal potentieel te vervolgen zaken; in de BRD ging het in 1985 om zo'n 120.000 zaken oftewel 6%. 21)

Wanneer al deze alternatieven voor afdoening door de rechter niet aan de orde zijn, wordt de zaak vervolgd.

In Nederland gebeurde dat in 1986 in 32.3% van de mogelijke gevallen; in de BRD was dit percentage 41.5 en in Engeland 43.1.

Zetten we nu de hiervoor genoemde cijfers nog eens in een totaaloverzicht bij elkaar, dan ontstaat het volgende beeld:

21) Hierbij zij aangetekend dat in Duitsland het O.M. alleen een "transactie" mag aanbieden met toestemming van de rechter.

	<u>Nederland</u> (1986)	<u>BRD</u> (1986)	<u>Engeland/Wales</u> (1985)
Aantal ter kennis van de politie gekomen misdrijven	1.081.533	4.367.124	3.400.000
Ophelderingspercentage (incl. verkeersmisd.)	23 %	45.8%	35.4%
Aantal potentieel te vervolgen zaken	+ 248.000	+ 2.000.000	+ 1.203.000
Technische sepots	10.6%	32.8%	20 %
Beleidssepots (kaal)	11 %	8 %	20 %
Beleidssepots + interventie	5 %	3 %	12 %
Transactie	9.6%	6 %	-
Vervolgging (aan de rechter voorgelegd)	46.1%	41.5%	43 %
Totaal	82.3%	91.3%	95 %

Bovenstaand overzicht illustreert natuurlijk in de eerste plaats de gebrekkigheid van de gemaakte vergelijkingen, die er o.a. in resulteert dat de totaalpercentages geen 100 zijn (deels omdat het totaal aantal waarop steeds gepercenteerd is een artefact is, deels omdat andere afdoeningen (b.v. overdracht van zaken e.d.) buiten beeld zijn gebleven.

Het geeft echter tevens aan dat, binnen deze beperkingen, het totaalpercentage zaken dat in Nederland, de BRD en Engeland aan de rechter wordt voorgelegd, niet substantieel verschilt. 22)

22) In Nederland zijn daarbij wel de voegingen ter berechting en ook de voegingen ad informandum meegeteld; in Duitsland gaat het zowel om de "Anklagen" als om de "Anträge auf Erlass eines Strafbefehls".

Voorts blijkt dat in de diverse landen politie (Engeland) en O.M. over een heel scala van mogelijkheden beschikken om zaken anders dan door vervolging af te doen. Van die uiteenlopende mogelijkheden wordt verschillend gebruik gemaakt, waarbij nog opvalt dat in Duitsland relatief weinig interventiemogelijkheid voor het O.M. resteert, omdat het aandeel van de "technische septs" zo hoog is.

Samenvattend kan voor wat betreft het kwaliteitsaspect zekerheid worden geconstateerd dat Nederland niet ongunstig afsteekt bij de genoemde omringende landen als het gaat om de kans dat in een potentieel vervolgbare zaak ook daadwerkelijk een (welke dan ook) interventie plaatsvindt en dat de rechter in ons land kwantitatief gezien minstens een gelijke rol speelt als in de beide andere landen.

STRENGHEID.

Wat de rechter doet is uit het oogpunt van de zekerheid minder relevant. Weliswaar worden in elk van de landen mensen vrijgesproken of ontslagen van rechtsvervolging en kan in Duitsland de rechter een zaak met toestemming van het O.M. zelfs seponeren, kwantitatief doet dit alles weinig af aan de totale kans dat een interventie plaatsvindt.

In Nederland leidden in 1986 72.391 van de 80.459 door de rechter afgedane gewone misdrijfzaken tot een schuldigverklaring met strafoplegging (90%); in Engeland werden van de 519.000 vervolgte zaken er 51.000 "dismissed or discontinued" (9.8%); in de BRD waren recente gegevens terzake niet voorhanden.

Bovendien dient bedacht te worden dat ook, indien geen straf wordt opgelegd, het terechtstaan op zichzelf natuurlijk wel degelijk een interventie inhoudt, al weten we niet hoe zwaar die door de verdachte wordt ervaren.

Daarmee is dan tegelijkertijd de centrale problematiek van dit kwaliteitsaspect aangeduid: We weten weinig van de beleving van de zwaarte van de interventie door de betrokkenen en daardoor ook weinig van de rangorde naar zwaarte van die interventies, of dat nu O.M.-reacties of rechterlijke vonnissen zijn.

Weliswaar zijn er in binnen- en buitenland onderzoeken verricht naar de relatieve zwaarte van sancties, maar die studies zijn veelal verricht onder mensen die niet zelf object van een interventie waren. Het resultaat ervan is overigens dat een gevangenisstraf als zwaarder wordt ervaren dan enige andere sanctie en dat het onvoorwaardelijk equivalent van een strafsoort altijd zwaarder is dan het voorwaardelijke. 23.

Hoe echter een voorwaardelijke gevangenisstraf zich verhoudt tot een onvoorwaardelijke geldboete en hoe een transactie van 500 gulden wordt gewaardeerd ten opzichte van een geldboete van dezelfde hoogte, valt niet te zeggen.

Het feit dat veel verdachten ter zitting tot elke prijs een onvoorwaardelijke gevangenisstraf trachten te vermijden, bevestigt de uitkomsten van genoemd onderzoek.

Dat een voorwaardelijke gevangenisstraf veelal de voorkeur heeft boven een onvoorwaardelijke geldboete, zou erop kunnen wijzen dat iedere voorwaardelijke sanctie lichter is dan welke onvoorwaardelijke sanctie dan ook. Het hoge betalingspercentage bij transacties (ca 70%) 24) zou tenslotte kunnen betekenen dat zo'n transactie de voorkeur heeft boven een (mogelijk hogere) geldboete of de onzekere uitkomst van het terechtaan überhaupt.

Desondanks blijft het manipuleren met deze "kwaliteits-variabele" een hachelijke zaak, ook al omdat de waardering individueel natuurlijk nogal kan variëren.

Als het om een totaalbeeld gaat, dan lijkt het erop dat we in ons land wat minder waarde hechten aan dit aspect dan in de ons omringende landen. In diverse vergelijkende studies is vastgesteld dat het strafklimaat ten onzent nogal mild is in vergelijking met Engeland en de BRD. 25, 26)

23) Zie o.a. D.W. Steenhuis, *Rijden onder invloed*, van Gorcum, Assen, 1972, pp. 77-78.

24) J.J.A. Essers c.a., *De transactie in misdrijfzaken, Een beleids-evaluatie*, 's-Gravenhage, WODC, 1984.

25) E.Doleschal, *Rate and length of imprisonment: How does the United States compare with the Netherlands, Denmark and Sweden*, *Crime and Delinquency*, 23e Jrg. no. 1, januari 1977, pp. 51 - 56.

26) E.H. Johnson, *Why does Holland avoid imprisonment? Guide for round-table discussion*, August 29, 1979, American Sociological association meeting in Boston.

Met name de duur van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf is bij ons aanzienlijk korter dan in de beide andere landen. Nederland lijkt in dit opzicht een voorbeeldfunctie te vervullen in West-Europa, al wijzen recente ontwikkelingen in ons straftoemittingsbeleid, met name het toenemende percentage onvoorwaardelijke vrijheidsstraffen langer dan een jaar, in een andere richting.

Kwantitatieve vergelijking van de verschillende landen is bij de factor strengheid zo mogelijk nog lastiger dan bij het aspect zekerheid. Natuurlijk zijn er wel gegevens over het percentage rechterlijke vonnissen dat in een (onvoorwaardelijke) vrijheidsstraf resulteert en over de gemiddelde gevangenispopulatie per dag. Wanneer echter onduidelijk is - en dat is zo - op welke populatie van delicten die straffen betrekking hebben, dan is vergelijking betrekkelijk zinloos. 27)

Het maakt nogal wat uit of de populatie tot gevangenisstraf veroordeelden bestaat uit verkrachters of uit inbrekers. Eigenlijk zou derhalve per delictcategorie (voorzover die per land vergelijkbaar zijn en de strafbedreiging dezelfde is) geregistreerd moeten worden hoe de loop van de zaken door het proces is en welke interventies (inclusief de aard en de hoogte van de straf) daaruit rollen.

Dergelijke gegevens zijn evenwel absoluut niet op systematische wijze beschikbaar. Afgezien van detailstudies in het kader van wetenschappelijk onderzoek, beschikken de SRN's in geen van de betrokken landen over een zo gedetailleerde - maar ook buitengewoon nuttige - bedrijfsstatistiek. Onbekend is, met andere woorden, hoe de onderscheidene invoerstromen door het netwerk worden afgehandeld. Hoe de toepassing van de onvoorwaardelijke gevangenisstraf verdeeld is over de typen delicten en hoe - overigens - de interventies daaraan gekoppeld zijn.

Het verzamelen van gegevens over het derde kwaliteitsaspect de snelheid, behoort in Nederland en Engeland nog maar sinds kort tot het statistisch repertoire.

27) Zie D.W. Steenhuis e.a.: Het strafklimaat in Nederland; zonnig of bewolkt? Justitiële Verkenningen, nr. 2, 1981, pp. 5 - 30.

Ook hier is het probleem van de vergelijkbaarheid der gegevens weer predominant. In Engeland b.v. werkt het Statistical Department van de Home Office vanaf juni 1985 met 4-maandelijks steekproeven, waarvan dan per type delict en per type afdoening wordt bijgehouden hoe lang de diverse stadia in het proces vergen. 28)

In Nederland wordt op jaarbasis, voor verschillende typen afdoeningen, bijgehouden hoeveel dagen zo'n afdoening (transactie, sepot, veroordeling) gemiddeld kost. 29)

In de BRD tenslotte wordt voor alle delicten samen nagegaan hoeveel zaken binnen 3, 6, 9 maanden etc. zijn afgedaan bij de verschillende typen rechterlijke colleges en uitgaande van datum van inschrijving ten parkette en datum van binnenkomst bij het betreffende college.

Overigens geldt dat voor de BRD en Engeland alleen gegevens beschikbaar zijn van de rechterlijke afdoeningen.

Nemen we dan (bij de rechterlijke afdoeningen) de tijdsduur vanaf de inschrijving ten parkette tot de afdoening door de rechter bij de "bulk"-zaken, dan blijkt dat in Nederland in 1983 een politierechter-zaak gemiddeld 212 dagen duurde (in 1986 al 269 dagen), in de BRD binnen 6 maanden bij de Amtsgerichte 81.6% 31) van alle zaken is afgedaan en in Engeland voor alle typen delicten samen bij de Magistrates Courts de periode tussen dagvaarding en afhandeling voor de steekproeven varieerde van 57 - 61 dagen en van pleegdatum tot afhandeling van 117- 128 dagen.

Voor de vergelijking lijkt het niet onredelijk een termijn ergens tussen de beide in te "kiezen", omdat in Engeland de politie tevens vervolgende instantie is en tijdsverlies door het zenden van de zaken naar het parket wordt voorkomen. Er is dus niet een datum waarop de zaak bij het O.M. binnenkomt.

28) Zie Home Office Statistical Bulletin, 27 January 1987.

29) Zie Jaarverslag Openbaar Ministerie 1986, t.a.p. pp. 70-71.

30) Zie Zahlenspiegel Justiz, August 1985, pp. 40-41.

31) Als we, uitgaande van het midden in de betreffende periodes, een rekenkundig gemiddelde berekenen, komt dit uit op 129 dagen.

Uit deze gegevens volgt dat voor wat betreft de grote bulk van de criminaliteit, de duur van de afdoening door de rechter in de beide andere landen wezenlijk sneller is als in Nederland.

Die situatie klemmt temeer omdat in Nederland de afhandelingsduur van alle typen interventies de laatste jaren vrij fors is gestegen, zoals uit onderstaand overzichtje blijkt:

Tabel 1. Afhandelingsduur voor verschillende typen interventies in 1981 en 1986 in dagen. 32)

	<u>1981</u>	<u>1986</u>
Technisch sepot	87	117
Beleidssepot	106	149
Voorwaardelijk	128	157
Onvoorwaardelijk	105	149
Transactie (art. 74 WvS)	70	110
Voeging ad informandum	85	111
Voeging ter berechting	112	117
Overdracht	46	60
Vervolgde zaken (tot.)	192	261

De conclusie is daarom gerechtvaardigd dat Nederland niet alleen in vergelijking met de beide andere landen een slecht figuur slaat waar het de rechterlijke afdoeningen betreft, maar ook dat voor alle typen interventies geldt dat ze steeds meer tijd vergen. Afgezien van de overdrachten (naar andere parketten) duurt geen enkel type interventie in 1986 korter dan gemiddeld 110 dagen (bijna 4 maanden).

Nederland scoort derhalve slecht op dit kwaliteitsaspect.

32) Ontleend aan Jaarverslag Openbaar Ministerie 1986, t.a.p. p. 69, staat 2.10.

RECHTSGEHALTE.

Het laatste kwaliteitsaspect dat de aandacht vraagt is dat wat we rechtsgehalte hebben genoemd, een conglomeraat van variabelen die allemaal iets zeggen over de kwaliteit van de interventies door de ogen van - primair - de verdachte bezien.

Oppervlakkige waarneming leert reeds, dat vergelijking van rechtssystemen op dit soort aspecten een nog veel gecompliceerdere aangelegenheid is dan dat bij de vorige het geval was.

Natuurlijk kan men trachten indicatoren te ontwikkelen voor vergelijking. Zo zou men kunnen kijken naar de uitgaven voor kosteloze rechtshulp (per hoofd van de bevolking) in de verschillende landen, maar dat is alleen zinvol als men ook de procedures ter terechtzitting vergelijkt en de rol van de rechter beziet. 33)

Men kan ook letten op "het niveau" van de mensen die met de afdoening van zaken zijn belast, of naar het aantal personen dat zich over een zaak buigt. Bezwaarschriften-procedures en appèlmogelijkheden zijn eveneens instrumenten voor een verdachte om zich te verweren tegen de kracht van de justitie. Door het nulla poena beginsel, de ne bis in idem regel, de bepalingen betreffende de cautie en het leerstuk van het onrechtmatig verkregen bewijs, wordt die kracht binnen de perken gehouden.

Wij gaan ervan uit dat vergelijking van de betreffende rechtssystemen op deze punten het bestel van deze studie verre te buiten gaat. Evenzo wordt aangenomen dat het met de rechtsbescherming van de verdachte (en de andere doelgroepen) in elk van de drie landen heel behoorlijk gesteld is, al is er natuurlijk altijd ideologisch debat mogelijk over de vraag of bepaalde maatregelen het evenwicht tussen overheid en burger niet te zeer verstoren.

33) Een poging tot vergelijking op een aantal punten is gedaan door J. Verwoerd en E.Blankenburg in "Comparing Litigation in the Netherlands with that of Northrhine Westphalia in Germany, 1970-1981, Paper presented at the World Congress of Sociology of Law in Aix-en-Provence, August 26-31, 1985 en E.Blankenburg "Subventionen für die Rechtsanwaltschaft im Rechtsvergleich".

Naar onze mening wordt in dat debat wel eens wat al te snel de indruk gewekt dat "de rechtsstaat" op de tocht zou staan en worden betrekkelijk onschuldige efficiencymaatregelen afgeschilderd als ernstige inbreuken op de kwaliteit van de rechtspleging. 34)

Aan de andere kant moet gezegd dat "de tegenpartij" in dit ideologisch conflict soms wat onbesuisde uitspraken doet, die de indruk zouden kunnen wekken als zou men van die zijde systematisch de rechtsbescherming willen terugdringen. 35)

Aangewakkerd door discussies op andere terreinen, b.v. over de particuliere beveiligingsdiensten, wordt het conflict dan verscherpt, waarbij over en weer relativering van standpunten niet de sterkste kant van het debat is.

Zoals in paragraaf 2 is uiteengezet, zijn wij van mening dat dit debat nodeloos op de spits wordt gedreven. De gemaakte tweedeling tussen overheid en verdachte (burger) is onvruchtbaar. De vraag is niet wie van de twee de meeste rechten heeft. De vraag is hoé, uitgaande van de vraag naar de strafrechtelijke functie, de daaruit voortvloeiende activiteiten van het SRN zodanig vorm kunnen krijgen, dat de functie optimaal wordt vervuld. Dat kan niet door één van de besproken kwaliteitsaspecten rücksichtlos te optimaliseren, maar alleen door een evenwichtige verdeling van de beschikbare middelen over alle aspecten tezamen.

34) Zie b.v. 't Hart, t.a.p., pp. 452 - 453.

35) De uitlatingen van de Minister van Justitie, bij de opening van de nieuwbouw van het arrondissementsparket te Assen, over herstel van door het O.M. gemaakte fouten, zou als zodanig kunnen worden opgevat.

4. In paragraaf 2 is beargumenteerd dat vergroting van de doelmatigheid bij de productie van interventies in het SRN moet plaatsvinden door optimalisering van de kwaliteitsaspecten die aan die interventies zijn te onderscheiden.

Uit de cijfers, gepresenteerd in paragraaf 3, blijkt dat Nederland op een aantal van die aspecten slecht scoort in vergelijking met andere landen.

Zo is het ophelderingspercentage in ons land verreweg het laagste (23%), het strafklimaat (nog) het mildste en de snelheid van afdoening het geringst. Wellicht dat, na diepgaand onderzoek, het rechtsgehalte bij ons beter is dan in de BRD en Engeland, maar die factor hebben we vooralsnog buiten beschouwing gelaten.

Vanzelfsprekend gelden deze conclusies slechts onder het voorbehoud dat eerder gemaakt is bij het internationaal vergelijken van statistisch materiaal, maar zo op het eerste gezicht lijkt er in ons land op 3 van de 4 onderscheiden kwaliteitsvariabelen heel wat te doen.

Niet elk van die aspecten evenwel biedt voor de rechtsvervolging (in engere zin) het O.M. en de zittende magistratuur even bruikbare of interessante aanknopingspunten om de situatie te verbeteren. Het gebrek aan zekerheid immers wordt primair bepaald doordat de politie in ons land er in afnemende mate in slaagt om de bij haar geregistreerde misdrijven op te lossen. Kwaliteitsverbetering op dit punt zal derhalve vooral bij de politie moeten worden gerealiseerd en dat deel van het SRN blijft in deze studie, zoals gezegd, buiten beschouwing. Bezien vanuit de rechterlijke macht is de invoer van strafzaken - behoudens pogingen van het O.M. om hem qua samenstelling te veranderen - min of meer gegeven en daarmee ook het aantal potentieel te produceren interventies. Vergroting van de zekerheid kan op dit niveau dus alleen plaatsvinden door beperking van het aantal non-interventies, dat zijn die afdoeningsmodaliteiten waarbij de verdachte (en ook de beide andere doelgroepen) eenvoudigweg niets meer van het SRN horen nadat proces-verbaal is opge maakt.

Dat zijn er, zoals uit de cijfers blijkt, nog heel wat. Onvoorwaardelijke, kale beleidssepots en technische sepots vormen samen maar liefst ca. 25% van alle door O.M. en rechter afgedane zaken.

Voor wat de beleidssepots betreft is in "Samenleving en Criminaliteit" de doeltelling opgenomen deze in 5 jaar tijd met 50% te reduceren en volgens de eerste beschikbare gegevens lijkt dat aardig te lukken. Inmiddels is de doelstelling echter aangescherpt in die zin dat het aantal onvoorwaardelijke kale beleidssepots met de helft zou moeten worden teruggebracht en de vraag rijst of dat haalbaar is anders dan door administratieve kunstgrepen, zoals het zenden van een sepotmededeling aan de verdachte (waardoor weliswaar niet meer van een kaal sepot kan worden gesproken, maar van een echte interventie toch nog nauwelijks sprake is). De technische sepots hebben zich tot nu toe niet in zo'n bijzondere aandacht mogen verheugen, terwijl ze toch met 12% een niet te verwaarlozen categorie vormen. Men stelle zich een productiebedrijf voor - een autofabriek b.v. - waarin wegens de slechte kwaliteit van de grondstoffen of halffabrikaten iedere 10e eenheid product bij de kwaliteitscontrole wordt afgekeurd en uit het productieproces moet worden verwijderd. Hier valt derhalve nog veel te winnen uit het oogpunt van doelmatigheid. Een grondige analyse van dit soort sepots naar "type gebrek", delict, herkomst etc. zou de basis moeten vormen voor indringende gesprekken tussen O.M. en politie, teneinde dit euvel te verminderen. In ieder productieproces treedt uitval op, maar i.c. moet het toch mogelijk zijn die tot 2 à 3% te beperken. Een dergelijk streven zou uitstekend passen in de sturende rol die het O.M. bij de criminaliteitsbestrijding wil spelen.

Een andere manier om het aantal non-interventies binnen de rechterlijke macht te beperken is strikte toepassing van het in "Samenleving en Criminaliteit" ontwikkelde consistentiebeginsel. Wanneer met het oog op een bepaald type interventie de machine in werking wordt gezet en de verdachte b.v. wordt voorgesteld te transigeren, dan spreekt het vanzelf dat bij niet-betaling van de transactie ook moet worden vervolgd wil de geloofwaardigheid van het SRN niet ernstig worden aangetast. Logisch als dit moge lijken voor de transactie, minder logisch blijkt het in de praktijk bij de voorwaardelijke sepots en de voorwaardelijke veroordelingen. Zonder in details te treden kan worden vastgesteld dat tenuitvoerlegging van deze geconditioneerde interventies eerder uitzondering dan regel is. Daar is een heel scala van oorzaken voor aan te geven (o.a. dat vervolging van het nieuwe strafbare feit vaak meer opportuun lijkt), maar dit gebrek aan consistentie kan toch niet alleen op de verdachte, maar ook op de andere doelgroepen een ongunstig effect hebben. Ook dan kan in feite van een non-interventie worden gesproken.

We laten eventuele verdere mogelijkheden om binnen het systeem in be-schouwing van de rechterlijke macht de zekerheid te vergroten buiten beschouwing. Vastgesteld zij slechts dat hier heel wat te doen is, er al veel gedaan wordt, maar pogingen tot verbetering en de effecten daarvan gerelativeerd worden door het feit dat dit soort non-interventies slechts een fractie uitmaken van die welke ontstaan als gevolg van een achterblijvend ophelderingspercentage.

Het kwaliteitsaspect strengheid lijkt op het eerste gezicht in ons land voor verbetering vatbaar. De vraag of men het Nederlandse strafniveau (verder) wil optrekken in de richting van dat in de ons omringende landen is echter primair een rechtspolitieke.

In ons kader is zij bovendien minder interessant omdat er in principe geen ingrijpende veranderingen voor nodig zijn. In het algemeen ligt voor vrijwel alle delicten de gemiddelde straf zover onder het door de wet bedreigde maximum, dat er alle ruimte is om de straffen - als men dat zou willen - te verhogen.

Met de rechterlijke macht als systeem in beschouwing kan zulks ook tegen vrijwel dezelfde kosten worden gerealiseerd. Het is niet duurder, binnen de rechterlijke macht gezien, om 5 jaar in plaats van 2 jaar gevangenisstraf op te leggen. Uiteraard brengt een dergelijke verhoging voor het Gevangeniswezen wel extra kosten met zich mee.

Voor hogere geldboetes geldt zelfs dat ze direct de kosten-baten verhouding kunnen verbeteren, maar voor veroordelingen (vervolgingen) in plaats van transacties geldt vermoedelijk het omgekeerde.

Voor een zekere verschuiving van O.M.-afdoeningen naar afhandeling door de rechter lijkt in de misdrijfsector echter wel enige ruimte te bestaan, nu het aantal in totaal door de rechter afgedane zaken de laatste jaren nogal is gedaald.

Hoe dit alles zij, de strengheid is een kwaliteitsaspect waaraan relatief gemakkelijk iets is te doen (als men zou willen) en dat daarom hier verder geen uitvoerige bespreking behoeft.

Blijft over de snelheid als eventueel te verbeteren aspect van kwaliteit. Zoals de cijfers in hoofdstuk 3 hebben laten zien steekt Nederland (ook) in dit opzicht ongunstig af bij de beide buurlanden. Bovendien is die snelheid vrijwel over de hele linie (alle typen afdoeningen) de laatste jaren fors afgenomen.

Dat is zorgelijk, omdat vrij algemeen - ook in de paedagogie - wordt aangenomen dat de snelheid waarmee "de straf op de zonde volgt" van groot belang is voor het gedragsbeïnvloedend effect ervan. Dat geldt niet alleen voor de dader, maar ook voor "de omstanders". Een SRN dat er maanden, soms jaren over doet om een interventie te produceren, is niet geloofwaardig, verliest aan respect en daarmee aan mogelijkheden om (ook) het gedrag van die "omstanders" te reguleren. Snelheid is derhalve geboden.

Gebrek aan snelheid bij de afdoening stimuleert mensen om appèlmogelijkheden te benutten voor andere doeleinden dan waarvoor ze zijn gecreëerd, waardoor de appèlinstanties nodeloos overbelast raken. Traagheid leidt tot overtollige correspondentie en vergroot de mogelijkheid dat zaken zoekraken. Traagheid moet derhalve worden uitgebannen.

Gebrek aan snelheid is, vanuit de optiek van de rechterlijke macht gezien, het meest achtergebleven kwaliteitsaspect van de vier die hiervoor zijn besproken. Vergroting van de snelheid van afdoening kan derhalve een aanzienlijke bijdrage leveren aan optimalisering van de kwaliteit van de interventie. 36) Daarmee is de doelmatigheidsproblematiek nu om inhoudelijke en praktische redenen beperkt tot de vraag:

HOE KAN BIJ DE PRODUCTIE VAN INTERVENTIES DE PRODUCTIESNELHEID WORDEN VERHOOGD?

36) Snelheid heeft wel een rol gespeeld vanuit de rechtsgehalte-optiek beschouwd, o.a. bij de wettelijke regulering van de periode van de preventieve hechtenis.

5. De factor snelheid heeft in de literatuur over het effect van straffen tot nu toe slechts weinig aandacht gekregen, zulks in tegenstelling tot de factor strengheid en, in mindere mate, zekerheid. Eerder werd al opgemerkt dat er een ware stortvloed van studies is waarin het relatieve effect van verschillende sancties is onderzocht en dat ook de zekerheid (de pakkans) empirisch de nodige aandacht heeft gekregen. Voorzover mij bekend, zijn er echter in Nederland geen studies gedaan naar de bijdrage van de factor snelheid aan het effect van de interventie. In het buitenland is dat anders en met name in de Verenigde Staten is er een hele reeks van onderzoeken met "court delay" als centraal thema. Toch "klagen" Zatz en Lizotte nog in 1985 "the role of time has however, largely been ignored in studies of court processing, though it has a history in the sociology of law" 37) en een jaar later constateert Klemm dat "while we are familiar with the old adage that justice delayed is justice denied, social scientists have only recently come to study delay in criminal courts". 38)

Het kan haast niet anders of deze constatering moet worden gezien in het licht van de aandacht die andere onderwerpen hebben gekregen, want er zijn in de V.S. tal van commissies geweest die zich met het verschijnsel "delay" hebben beziggehouden en, eerst door the Law Enforcement Assistance Administration (LEAA) en later door het National Institute of Justice, zijn miljoenen dollars uitgegeven om meer zicht te krijgen op de oorzaken van traagheid bij de afdoening van strafzaken en aan projecten om die vertraging te beperken. 39).

Daarnaast kent men in de V.S. instellingen als The National Institute for Prosecution Management en The National Center for State Courts van waaruit onderzoek naar het functioneren van "prosecutors' offices" en "courts" wordt gefinancierd.

- 37) M.S. Zatz and A.J. Lizotte, The timing of court processing: Towards linking theory and method, *Criminology* Vol. 23, Nr. 2, 1985, p. 313.
- 38) M.F. Klemm, A look at case processing time in five cities, *Journal of Criminal Justice*, Vol. 14, p. 9 (1986).
- 39) Een evaluatie van die programma's vindt men in: "Managing the pace of justice, An evaluation of LEAA's Court Delay Reduction Programs, National Institute of Justice, Washington, 1981.

Het lijkt zinvol om, alvorens de Nederlandse situatie nader te beschouwen, eens na te gaan wat deze buitenlandse studies tot nu toe hebben opgeleverd.

Een gemeenschappelijk kenmerk van veel van dit onderzoek is, dat het tracht het verband vast te stellen tussen verschillende verklarende variabelen en de (te verklaren variabele) snelheid waarmee een zaak wordt afgedaan. De vraag is dus (bijna) steeds: Hoe dragen kenmerken van het delict, procedurevoorschriften etc., bij tot snelle c.q. langzame afhandeling.

Dat is echter wel zowat het enige dat deze studies gemeenschappelijk hebben. Qua methodologie, gebruikte statistische analysetechnieken en resultaat, lopen ze sterk uiteen.

Gezien de uiteenlopende methodologische kwaliteit is het b.v. moeilijk de resultaten onderling te vergelijken. In een lang citaat van Luskin and Luskin wordt m.i. helder aangegeven waar hier de schoen wringt: 40)

"Many relevant studies are monocausal and lack adequate controls. The studies of Church et al. and Flanders, the major sources of what Church proclaims to be the "new conventional wisdom", are essentially bivariate (as Church acknowledges). The same is true of the studies of Grossman et al., Boyum and Nimmer. The studies of Neubauer and Ryan and Hausner and Seidel are multivariate, but have other shortcomings. Neubauer and Ryan surrender the final selection of variables to the atheoretical whims of stepwise regression. Hausner and Seidel neglect some obvious case-level variables, including pretrial motions and defendant absence. And neither real addresses the effects of court structures and arrangements".

Vooraf ook is van belang dat de verschillende auteurs verschillende verklarende variabelen hanteren.

Een tweede, hieraan gerelateerd, probleem is dat veel auteurs het "type afdoening" als verklarende variabele in hun analyses opnemen.

Dat lijkt me geen juist uitgangspunt, omdat iedereen wel wil aannemen, gelijk ook door de literatuur wordt bevestigd, dat het nogal wat uitmaakt of een zaak het hele proces doorloopt of halverwege tot "stilstand" komt, b.v. omdat er wordt getransigeerd of geseponneerd. Deze variabele is echter complexer is dan men op basis van gezond verstand zou denken, zoals wordt gesignaleerd door Klemmer, die erop wijst dat "dismissals are thought to require extensive processing time because prosecutors are reluctant to dismiss weak cases". 41) In Nederland lijkt dit mechanisme, gezien de uitgangspunten van het vervolgingsbeleid, overigens tot nu toe nauwelijks een rol te spelen.

40) M.L. Luskin en R.C. Luskin, Why so fast, why so slow? Explaining case processing time. The Journal of Criminal Law and Criminology, Vol. 77, No. 1, pp. 190-214.

41) Zie Klemmer, t.a.p. p. 11.

Verdere complicatie treedt op doordat type afdoening weer samen zou kunnen hangen met de case-load van de courts. Bij een grotere werklust zou de neiging kunnen ontstaan om snellere afdoeningstypes te kiezen. In verschillende studies - vanaf de jaren '20 - is dit effect geconstateerd. Zie citaat p. 90 van Blumberg in Nardulli:

"Intolerably large caseloads, which must be handled with limited resources and personnel, potentially subject the participants in the court community to harsh scrutiny from appellate courts and other public and private sources of condemnation. Thus there is an almost irreconcilable conflict: intense pressures to process large numbers of cases, on the one hand the stringent ideological and legal requirements of "due process of law", on the other. The dilemma is frequently resolved through bureaucratically ordained short cuts, deviations, and outright rule violations by members of the court, from judges to stenographers, in order to meet production norms".

In latere onderzoeken echter blijkt dat dit een te simpele voorstelling van zaken is. Nardulli concludeert dat de relatie tussen case-load en afdoeningstype (en dus ook snelheid van afdoening) niet te voorspellen is zonder dat duidelijk is of de rechtbank in kwestie "volbezet" is of dat er sprake is van "excess capacity". 42)

Ook deze variabele kan derhalve maar beter "buiten haken" worden gelaten.

Wanneer deze 2 verstorende variabelen buiten beschouwing blijven, is het beeld dat resteert echter nog verre van helder. Weliswaar blijven er dan maar 2 typen variabelen over, maar die hebben elk ook weer hun problemen.

Van de eerste groep, de delict-dader gerelateerde factoren, mag worden aangenomen dat ze samenhangen met het type afdoening. Dat wordt in de literatuur ook bevestigd. Tegenover first-offenders is men immers geneigd in principe een mildere houding aan te nemen dan tegenover recidivisten. Afdoeningsvarianten die bij de eerste groep zeker bruikbaar zijn, zijn dat bij recidivisten niet (meer). Omdat echter, zoals we zagen, het type afdoening op zijn beurt weer gekoppeld is aan de snelheid van afhandeling, mag worden aangenomen dat we hier te maken hebben met een artefact in die studies, waar het type afdoening niet constant is gehouden. Het lijkt daarom verstandig deze categorie ook maar buiten beschouwing te laten, ook al omdat de betrokken variabele voor de organen van de rechtsvervolging toch niet (eenvoudig) te sturen is.

42) P.F. Nardulli, The caseload controversy and the study of criminal courts, The Journal of Criminal Law and Criminology, Vol. 70, no1, pp. 89 - 101.

Dat geldt niet alleen in Nederland waar het O.M. overigens tracht enige invloed op de invoer van strafzaken uit te oefenen. Ook in de V.S. vervult de prosecutor zijn rol als poortwachter kennelijk onvoldoende. Hamilton and Work merken in dit verband op: "Unfortunately in many jurisdictions the prosecutor does not appear to be performing this custodial function satisfactorily. Badly understaffed and lacking a sufficiently strong management consciousness, the prosecutor slips into a passive role similar to that of the court, indiscriminately accepting virtually every matter referred to him and giving each matter equal emphasis" 43)

De tweede - en laatste - categorie die dan overblijft, zijn de systeemvariabelen. Hieronder kunnen al die factoren worden begrepen die - afgezien van degene die we inmiddels hebben geëcarteerd - samenhangen met de organisatie van de afdoening. Daarbij denk ik niet primair aan (formele) procedures e.d., maar meer aan de wijze waarop binnen de grenzen die door "due-process criteria" worden gesteld, parket en rechtbank de afdoening op poten hebben gezet.

Te denken valt aan: routing van de stukken, individuele of collectieve zaakverdeling (docket-type), delegatiepatronen, de aanwezigheid van "early screening units" etc.

Uit de literatuur blijkt dat men nog niet erg heeft geïnvesteerd in onderzoek naar dit type variabelen. Weliswaar zijn er, zoals gezegd, in de V.S. een groot aantal experimenten geweest waarin beoogd werd veranderingen op deze punten aan te brengen, maar die zijn niet erg diepgaand geëvalueerd. In een rapport uit 1978 van het NILECJ 44) heet het: "The paucity of systematic evaluation during this period of increased "experimentation" itself speaks volumes about the problems of the courts. Court systems are isolated, fragmented and lack accountability and central control. They possess a limited feedback capacity and little incentive to create one. Even when evaluations are undertaken, they usually focus only on selected aspects of changes and do not come to grips with the systemwide effects of the effort".

43) W.A. Hamilton and C.R. Work, The prosecutor's role in the urban court system: The case for management consciousness, The Journal of Criminal Law and Criminology, Vol. 64, no. 2, pp. 183 - 189.

44) "How well does it work", Review of Criminal Justice Evaluation 1978, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Washington 1979, pp. 173 - 174.

In 1986 is er blijkbaar nog niet veel veranderd, getuige de "klacht" van Zatz en Lizotte dat "with in increasing bureaucratisation the court system has come to resemble other complex organisations. Like other organisations, inertial forces influence its functioning. These inertial forces vary over the organisation's life cycle and with its size, complexity, and characteristics of key actors". 45)

De literatuur brengt ons derhalve niet veel verder als het gaat om betrouwbare informatie over het type maatregelen dat succesvol kan zijn bij het vergroten van de snelheid van afdoening.

Er wordt een veelheid van suggesties gedaan en besproken, maar het succes ervan staat, zeker in een andere rechtscultuur dan de Amerikaanse, te bezien. Bovendien is het bezwaar van de genoemde studies dat ze, om het eerdergenoemde citaat van Luskin en Luskin nog eens te accentueren: "Weither really adress the effect of court structures and arrangements".

In Nederland ontbreekt, zoals gezegd, onderzoek naar snelheid van afdoening vrijwel geheel. Het moet echter mogelijk zijn om, door zorgvuldige bestudering van organisatiestructuur en werkstromen, zicht te krijgen op de "inertial forces" (vertragende factoren) die in ons land de afhandelingsduur beïnvloeden.

45) Zatz en Lizotte t.a.p. p. 331.

6. De in de vorige paragraaf gepresenteerde onderzoeksresultaten maken het mogelijk weerstand te bieden aan de verleiding om maatregelen ter vergroting van de snelheid vooral te zoeken in verandering van procedures, reductie van appèlmogelijkheden, kortom in de variabelen die gezamenlijk het rechtsgehalte van de interventie bepalen.

Natuurlijk kan niet ontkend worden dat de mogelijkheden die een verdachte en zijn raadsman hebben om procedures (nodeloos) te rekken, de eisen die gesteld zijn bij het aantal rechters dat over een zaak moet beslissen en de voorschriften over de betekening van dagvaardingen en andere gerechtelijke stukken, een snelle afdoening kunnen frustreren.

Het zou echter een onjuiste voorstelling van zaken zijn om de indruk te wekken dat hierin de voornaamste oorzaak van de vertraging zou zijn gelegen.

Het aantal zaken waarin b.v. een bezwaarschrift tegen de dagvaarding wordt ingediend is een fractie van het totaal en het aantal appèllen waarbij de indruk bestaat dat ze uitsluitend zijn ingesteld "om tijd te winnen", is gelukkig tot nu toe ook nog beperkt. Als gevolg daarvan is het effect van deze zaken op de gemiddelde afdoeningstermijn - zeker als het over de politierechter gaat - te verwaarlozen, zo niet nihil. Bovendien gaat zo'n voorstelling van zaken voorbij aan het feit dat ook de zaken die door het O.M. worden afgedaan en waarin dit soort factoren geen rol spelen, met aanzienlijke vertraging te kampen hebben.

Tenslotte wekt ze de suggestie dat de vier kwaliteitsaspecten in een complementaire verhouding zouden staan en de totaalkwaliteit van het produkt automatisch zou verbeteren als men bij factor A wat weghaalt t.g.v. factor B. Dat is echter bezijden de essentie van het optimaliseringsuitgangspunt. 46)

Evenzeer onjuist zou het zijn die oorzaak te zoeken in de toegenomen werklast (die o.a. weer het gevolg kan zijn van de eerdergenoemde factoren).

46) Tegen deze achtergrond zijn de "voorstellen" die de Minister van Justitie deed bij de opening van de nieuwbouw van het arrondissementsparket te Assen ook minder relevant.

Hoewel de literatuur geenszins eenduidig is over de oorzaken van het gebrek aan snelheid, menen Martin en Prescott toch: "Volume has been overemphasized as the primary source of appellate court delay, the relationship between volume and delay is a subtle one. The structure and procedures of appellate courts appear to have a greater impact on the time it takes to process their cases than do the number of cases filed". 47)

Essentieel bij "court delay" is volgens deze auteurs dus niet het aantal zaken dat moet worden afgedaan en ook niet de formele procedures die daarbij moeten worden gehanteerd, maar de wijze waarop die afdoening is georganiseerd.

Het lijkt niet onredelijk die conclusie, mede gelet op hetgeen zojuist over het O.M. werd opgemerkt, ook voor Nederland te accepteren en derhalve vrij gedetailleerd na te gaan hoe parket en rechtbank omgaan met de hun ter afdoening voorgelegde zaken, hoe die zaken door de betreffende organisatie "lopen" en hoe die organisaties in elkaar zitten.

Eerst dan het parket van de Officier van Justitie.

De organisatie van het arrondissementsparket vertoont een groot aantal kenmerken van wat in de organisatieliteratuur een professionele bureaucratie wordt genoemd. Een dergelijke organisatie onderscheidt zich op verschillende punten van andere typen, zoals de "machine-bureaucratie" of de "divisie-structuur". Het zou te ver voeren in dit kader al die verschilpunten te bespreken. 48)

Twee kenmerken springen bij de parketorganisatie echter bijzonder in het oog. Het eerste daarvan is de sterke gelaagdheid. Nu is het in professionele bureaucratieën gewoon dat het werk van de professionals een centrale plaats inneemt en het werk van de andere medewerkers daar als het ware "omheen is georganiseerd".

47) J.A. Martin and E.A. Prescott; Appellate Court delay: Structural responses to the problem of volume and delay, Williamsburg, 1981.

48) Voor een (zeer goede) beschrijving van deze en andere organisatie-structuren zie men: H.Minzberg, The Structuring of Organisations, Prentia Hall Inc., Englewood Cliffs, 1979, met name de hoofdstukken 17 t/m 21.

Minzberg: "Given the high cost of the professionals, it makes sense to back them up with as much support as possible, to aid them and have others do whatever routine work can be formalized". 49)

Bij het O.M. is die ontwikkeling echter nogal ver gegaan. De Officieren van Justitie, secretariaat en administratie vormen als het ware verschillende lagen in de parketorganisatie, een wat merkwaardig gevormde pyramide met een brede basis, de administratie, een veel kleiner midden-deel het secretariaat en een ongeveer even brede top, het Openbaar Ministerie (in enge zin). Om een indruk te geven van de getalsverhoudingen: In Amsterdam, het grootste parket, bestaat de administratie in totaal uit zo'n 130 mensen, zijn er 27 secretarissen en + 35 Officieren van Justitie. In Middelburg, het kleinste parket, zijn die aantallen respectievelijk 27, 7 en 7.

Oude Brunink spreekt in dit verband van "een standenmaatschappij, al zijn de schotten tussen Officieren van Justitie, secretariaat en administratie heden-ten-dage iets minder hoog. 50)

De standsverschillen in die "maatschappij" komen op verschillende manieren tot uitdrukking: in de wijze waarop men is gehuisvest, de kledinggewoonten, het (al dan niet eenzijdig) tutoyeren, de toegang tot bepaalde overlegvormen etc.

De sterke gelaagdheid van de parketorganisatie zou kunnen worden opgevat als een vorm van "functional grouping", oftewel functionalisering.

Wanneer een organisatie voor de vraag staat hoe de diverse werkeenheden willen groeperen, zijn er in principe twee mogelijkheden.

Mintzberg: "In effect we have the fundamental distinction between grouping activities by ends, by the characteristics of the ultimate market served by the organisation - the products and services it markets, the customers it supplies, the places where it supplies them - or by the means, the functions (including work processes, skills and knowledge) it uses to produce its products and services. 51)

49) Minzberg, t.a.p. p. 355.

50) B.G.M. Oude Brunink, Enkele kritische kanttekeningen bij het Openbaar Ministerie en zijn leden, Trema X, Afl. 6, 1987, pp. 175-176.

51) Minzberg, t.a.p. p. 114.

Het O.M. lijkt met zijn "standenorganisatie" voor het laatste te hebben gekozen. Die keuze wordt nog eens benadrukt door de wijze waarop de administratie op het parket is gestructureerd. Deze grootste eenheid in de organisatie is opgesplitst in een 4-tal functionele eenheden die elk een bepaald onderdeel van de taken die bij het afdoen van strafzaken (het produceren van interventies) moeten worden verricht, voor hun rekening nemen.

Bij de afdeling algemene zaken (AZ) komt de post en dus ook dat straf-dossier binnen. Na een zekere voorsortering gaan die dossiers dan naar de afdeling registratie. Hier wordt, globaal gezien, al datgene verricht dat nodig is om de Officier van Justitie - of zijn secretaris - in staat te stellen een verantwoorde beslissing te nemen. Beslist de Officier van Justitie dat een zaak voor vervolging in aanmerking komt, dan gaat het dossier, nadat een dagvaarding is gemaakt door de Officier van Justitie of zijn secretaris, naar de afdeling zittingsvoorbereiding (ZV), die datgene doet wat nodig is om de zaak zo compleet mogelijk aan de rechter voor te leggen (eventueel opvragen aanvullende processen-verbaal, regelen rechtsbijstand, tolken etc.)

De afdeling executie tenslotte houdt zich bezig met de tenuitvoerlegging van alle beslissingen door O.M. en rechter in een zaak genomen, die een vervolg behoeven, b.v. incasso van een boete en met de tenuitvoerlegging van de preventieve hechtenis. Bij dit laatste en uiteraard ook bij de executie van vrijheidsstraffen wordt nauw samengewerkt met de Directie Gevangeniswezen van het Ministerie van Justitie (en bij de preventieve hechtenis) met de Politie. Natuurlijk is de organisatie in werkelijkheid complexer en het type werkzaamheden gevarieerder, maar het gaat hier om de hoofdlijnen.

Als voordelen van een dergelijke functionalisering wordt genoemd dat het een eenvoudige en overzichtelijke organisatiestructuur oplevert en dat een optimale bezettingsgraad haalbaar is. Door de ver doorgevoerde taakverdeling kan, zeker voor bepaalde taken, met lager geschoold en daardoor goedkoper personeel worden volstaan. Er zijn echter ook nogal wat nadelen.

Er is een sterke neiging tot specialisatie waardoor het zicht op het hoofdproces in de organisatie verloren gaat en afdelingsbelangen gemakkelijk gaan prevaleren, zoals wordt geïllustreerd door onderstaande aan Khandwalla ontleend citaat: 52)

"... in a functionally organized electronics-goods manufacturing firm, the engineers were very competent but interested more in the elegance of design than the profitable marketability of their products. The manufacturing department wanted designs of products that would be easy to mass produce. The engineers often delayed giving designs to manufacturing for several months while working out the niceties of their blueprints. The manufacturing vice-president complained bitterly to the executive vice-president about this, saying that design engineers fiddled while the company got burned through lost orders and expensive and hurried retooling. Eventually, the executive vice-president had to step in to resolve the conflict (Khandwalla, 1977, pp. 490-491).

Tussen de diverse afdelingen vindt zeer veel transport van goederen of stukken plaats en de beheersbaarheid van het hele proces is gering, vooral ook omdat fouten in de produktie moeilijk zijn te traceren en de afdelingen de neiging hebben elkaar de schuld ervan te geven. Er is geen ingebouwd coördinatiemechanisme om de loop van het produkt door het proces te coördineren.

Zo'n functioneel ingerichte organisatie heeft de neiging te bureaucratiseren en dat is in de parketorganisatie, zoals we al zagen in binnen- en buitenland, ook gebeurd. De zakenstroom wordt verwerkt door hem op te splitsen in een (beperkt) aantal standaard-programma's. Bij de afhandeling van strafzaken is dat evident. Weliswaar kan de uitkomst van het bewerkingsprogramma verschillen (hoewel het aantal mogelijkheden hier ook beperkt is), de procedure waarlangs die uitkomst wordt bereikt is in vrijwel alle gevallen gelijk.

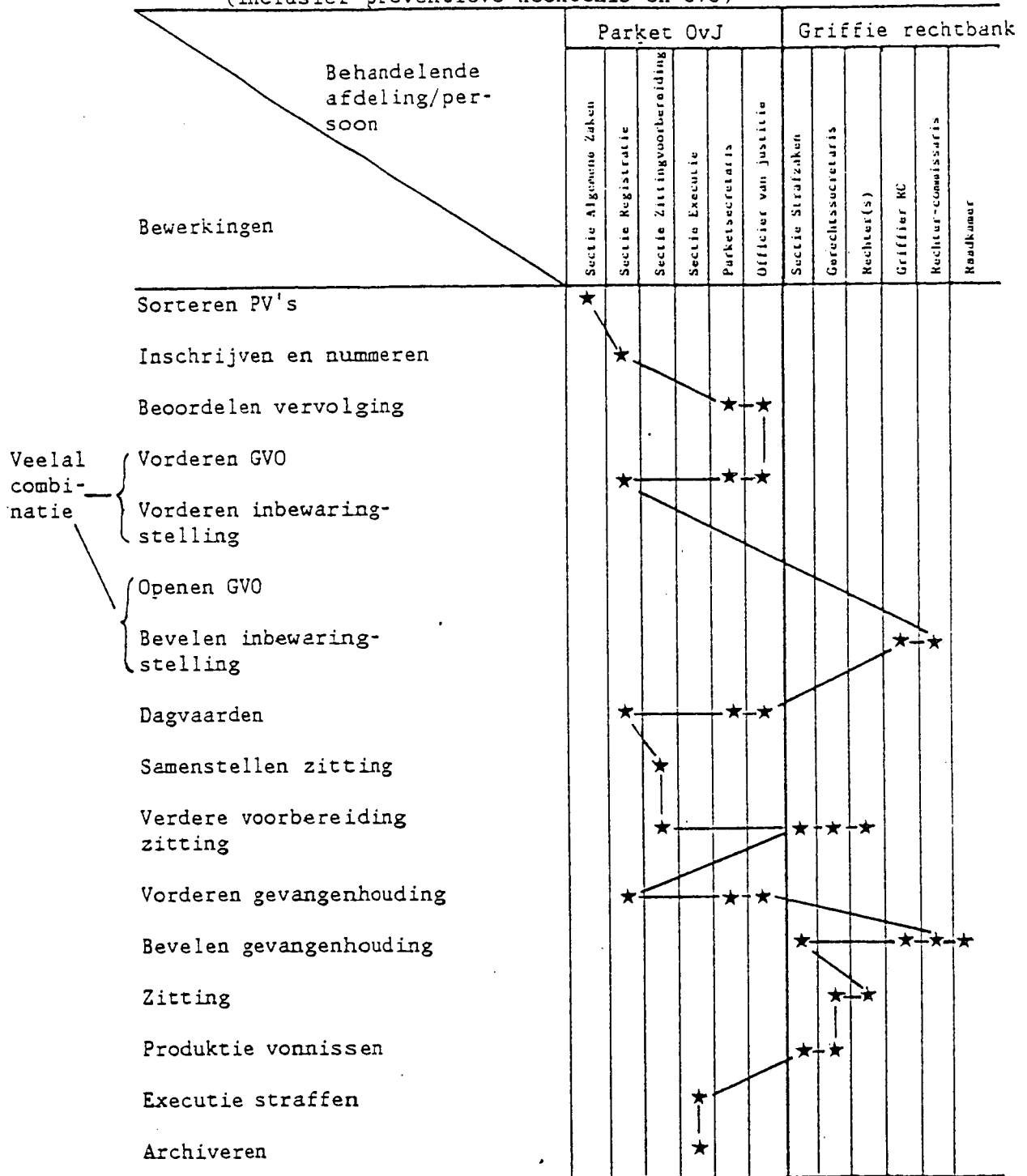
Dat leidt tot wat in de literatuur batch-produktie wordt genoemd: grotere of kleinere pakketten zaken schuiven als het ware door het systeem. Als de eerste noodzakelijke bewerking is uitgevoerd, komt de volgende, totdat "het eindprodukt" gereed is.

De gelaagdheid van de parketorganisatie, haar functionele indeling en de "wijze van produceren", leiden ertoe dat het aantal bewegingen dat een strafzaak gedurende het proces ondergaat, zeer groot is. Door bureau Berenschot zijn deze "bewerkingsstations" in kaart gebracht in het kader van een onderzoek naar de structuur van de rechterlijke organisatie: 53)

52) P.N. Khandwalla, The design of organisations, Harcourt Brace Jovanovich, 1977, pp. 490 - 491.

53) Overgenomen uit: Rapport Startfase-onderzoek naar de organisatie van de gerechten en parketten, Berenschot, Utrecht, juli 1984, p. 33a.

ROUTESCHEMA STRAFDOSSIER MISDRIJF (inclusief preventieve hechtenis en GVO)



Totaal 12 "instanties" en 30 dossierbewegingen tussen de instanties.

Hoewel het overzicht m.i. niet geheel volledig is (de Officier van Justitie is toch ook een station bij de zitting) en allerlei minder voorkomende tussenstappen niet beschrijft, is het zeer illustratief.

Als men de verticale lijn beschouwt als de voortgang die een zaak in de tijd maakt, dan blijkt dat die voortgang sterk wordt beperkt door het grote aantal horizontale bewegingen (tussen de functionele afdelingen) van de zaak.

Men zou deze bewegingen kunnen aanduiden als transporttijd. Zeker wanneer er van etagewijze, of zelfs gebouwelijke dislocatie sprake is, kan die tijd sterk toenemen, met als gevolg vertraging bij de afdoening.

Wanneer een batch op een bepaald bewerkingsstation arriveert, kan hij meestal niet onmiddellijk in behandeling worden genomen, maar moet gewacht worden tot de vorige batch is afgewerkt. Binnen de batch moet de laatste zaak het langst wachten. Die wachttijd neemt vrijwel evenredig toe met de grootte van de batch. 54)

Het is duidelijk dat naarmate er meer stations zijn, de totale (macro) wachttijd sterk zal toenemen.

Volgens in 't Veld blijkt de batch slechts ca. 10 tot 15% van de totale doorlooptijd in bewerking te zijn als gevolg van dit soort macro-wachttijden. Per individuele eenheid produkt is de verhouding tussen wachttijd en bewerkingstijd ongunstiger als gevolg van de genoemde micro-wachttijden.

Transporttijd, wachttijd en bewerkingstijd vormen samen de doorlooptijd en die is ook voor zaken die uitsluitend in de parketorganisatie worden behandeld, aanzienlijk.

Wanneer een zaak vervolgd wordt, komt daar nog het nodige bij.

Weliswaar vertoont de griffie van de rechtbank minder functionele kenmerken dan de parketorganisatie, ook hier is er de eerdergenoemde geïmpliciteerdheid (griffiepersoneel, gerechtssecretariaat en rechter), waarbij zich dan als complicatie nog aandient het feit dat de meeste rechters thuis de zaken voorbereiden.

Daardoor wordt de transporttijd uiteraard vergroot.

54) Zie hierover: J. in 't Veld, Organisatiestructuur en arbeidsplaats, Elsevier, 1981, pp. 146 - 157.

Voor het overige blijkt uit het opgenomen Berenschot-schema hoeveel stations, in het normale geval, nog worden toegevoegd als de rechter zich met de zaak moet bezighouden en hoe het aantal pendelbewegingen als gevolg daarvan toeneemt.

Tegen deze achtergrond wekt het nauwelijks verwondering dat de gemiddelde duur van een O.M.-afdoening 120 dagen bedraagt en afhandeling van een zaak door de politierechter gemiddeld 269 dagen duurt.

Gezien de verregaande compartmentalisering van de organisatie met als gevolg een zeer groot aantal bewerkingsstations wekt het evenmin verbazing dat het zicht op het eindprodukt beperkt is en dat het bijhouden van bedrijfsstatistieken over de "performance" van de organisatie in laag aanzien staat of zelfs als tijdverspilling wordt beschouwd. Illustratief is in dit verband nog dat het WODC jaarlijks de z.g. statistische paragraaf van het Jaarverslag O.M. verzorgt en dat de thans wat toenemende interne belangstelling voor het eigen functioneren vooral is ontstaan nadat door anderen was gesignaleerd dat er de nodige tekortkomingen waren. Maar ja, dit alles is te verwachten, getuige de woorden van Minzberg dat "the technical system in the professional bureaucracy is neither highly regulating, sophisticated nor automated". 55)

In de volgende paragraaf zullen we nagaan wat er aan deze situatie en de gevolgen ervan voor de snelheid van afdoening te doen valt.

55) Minzberg t.a.p. p. 367.

7. Wanneer men in een systeem (organisatie) de sturing wil verbeteren en de per definitie beperkt beschikbare produktiemiddelen op een doelmatiger wijze wil benutten, zijn daarvoor in principe tal van maatregelen denkbaar. In de syllabus van De Galan en Voigt, die o.a. gebruikt wordt bij de managementopleidingen voor het O.M., worden een 7-tal categorieën onderscheiden, variërend van betrekkelijk simpel waar het de realisering aangaat, tot zeer gecompliceerd: 56)

1. Technische maatregelen.

Hiermee wordt bedoeld een kwalitatieve of kwantitatieve aanpassing van mensen, middelen of technische uitvoeringsmethoden. Voorbeelden zijn uitbreiding of inkrimping, vervanging, reparaties.

2. Organisatorische maatregelen in het uitvoeringsproces. Het veranderen van de werkprocessen via aanpakken van werkvolgorde (routing), veranderen van relaties tussen onderdelen (inbouwen van tussenvoorraden) e.d. zijn hier voorbeelden van.

3. Het invoeren van beheerstechnische maatregelen, b.v. het instellen van mechanismen voor toetsing en bijsturing op meer aspecten van het proces, invoeren van planning en controle.

4. Beheersing tot specialisme maken. Buiten het proces planning, controle, werkvoorbereiding e.d. plaats laten vinden.

5. Ingrijpende veranderingen aanbrengen in de structuur. Nieuwe gezagsverhoudingen inbrengen, hiërarchische lagen in aantal uitbreiden of inkrimpen, organisatie-onderdelen scheiden of juist samenvoegen enz.

6. De cultuur van de organisatie aanpassen: van een cultuur waar macht, competitie, bureaucratie of taakgerichtheid heerst, naar een andere vorm van werken die meer adequaat lijkt.

7. De omgeving veranderen: ervoor zorgen dat de omgeving zich anders gedraagt, andere eisen stelt aan het systeem, of voor een andere doelgroep gaan werken (via wetten, regelingen, reclame enz.).

56) De Galan en Voigt, Syllabus: "Procesbeheersing", pp. 2 - 3.

Binnen het SRN zijn in het verleden allerlei maatregelen genomen om de doelmatigheid te vergroten, al moet daar direkt worden bij gezegd dat dit zelden of nooit vanuit de specifieke optiek van de snelheid is gebeurd. In vrijwel elk van de categorieën valt wel iets te noemen waarmee de rechterlijke macht, althans de justitiële beheersinstantie (HDORR) getracht heeft de rechtspleging te stroomlijnen.

Een paar voorbeelden:

In de groep technische maatregelen is er de geleidelijk aan zeer ruime beschikbaarheid van tekstverwerkers op parketten en griffies; in het organisatorische vlak valt te noemen de maatregelen als snelrecht of het inbouwen van andere voorrangsmechanismen (preventieven) waarmee wordt verzekerd dat zaken met bepaalde kenmerken versneld worden afgedaan. Beheerstechnische maatregelen zijn op diverse parketten genomen, waar maandelijks de diverse werkvoorraden worden geïnventariseerd, of waar de parketleiding heeft verordonneerd dat alle kasten op het secretariaat open staan, zodat in één oogopslag een indruk kan worden gekregen van de werkvoorraad.

Ook specialisering van de beheersing is opgetreden, b.v. door de invoering van de staffunctionaris bij de Hoofdofficier van Justitie; de structuur van de organisatie is gewijzigd door het tussenvoegen van het niveau van het secretariaat; aan de cultuur van de organisatie wordt gemorrelt door werving, opleiding en selectie en zelfs voor de moeilijkste van alle veranderingen is men niet teruggedeinsd: het veranderen van de omgeving - b.v. door het instellen van het instituut van de persofficier of door geleidelijk aan duidelijk te maken dat aan de vraag van bepaalde segmenten uit de omgeving alleen onder bepaalde voorwaarden kan worden voldaan. 57)

Uiteraard zijn al deze maatregelen niet zomaar tot stand gekomen, maar voorafgegaan door min of meer diepgaand onderzoek en studie. Wat dat aangaat is er binnen de rechterlijke macht een rijke traditie, die nog immer in stand wordt gehouden.

57) Zie SEC t.a.p., p. 42.

Nadat in 1985 de Staatscommissie Herziening Rechterlijke Organisatie met haar eindrapport was gekomen (bijna 10 jaar na instelling) is inmiddels alweer een hele reeks rapporten op deelterreinen verschenen, zoals dat van de Commissie Peynenburg over het secretariaat, dat van de Werkgroep Structuur O.M. (Boekraad) en het eindrapport van de Stuurgroep onderzoek functioneren Rechterlijke Organisatie.

Uiteraard zijn al deze maatregelen van meer of minder groot belang voor het doelmatig functioneren van het SRN. Ze beogen echter niet vanuit een centraal gezichtspunt (snelheid van afdoening) de kwaliteit van het produkt te vergroten en gaan o.i. ook overigens voorbij aan een aantal meer fundamentele ontwikkelingen, die het primaire uitvoeringsproces hebben veranderd. Anders zijn ze - om met Watzlawick 58) te spreken - van de eerste orde (meer van hetzelfde).

Het lijkt mogelijk en aangewezen om thans te komen tot maatregelen van de tweede orde, waarbij de genoemde ontwikkelingen hun vertaling vinden in de organisatie van de afdoening.

Als eerste tendens valt te noemen het steeds grotere aandeel dat het O.M. voor zijn rekening neemt bij de afdoening van de invoer. Was in 1977 de rechter nog verantwoordelijk voor ruim 48% van alle afdoeningen, in 1986 was zijn aandeel met bijna 10% teruggelopen tot 37.7%. 59) Deze teruggang houdt ongetwijfeld ten dele verband met de gelijktijdige uitbreiding van het interventie-arsenaal van het O.M. Niet alleen werd in de genoemde 10 jaren het beginsel niet vervolgen tenzij..... steviger onderbouwd 60) met als gevolg een toenemend aantal beleidssepots, ook werd in 1983 een geheel nieuwe interventievariant - de transactie - voor misdrijfzaken ingevoerd. Tegen deze laatste achtergrond wekt het nauwelijks verwondering dat juist in 1983 het aandeel van de O.M.-afdoeningen een scherpe stijging te zien geeft.

58) P.Watzlawick e.a., Het kan anders, Sociale Bibliotheek, v.Loghum Slaterus, Deventer, 1974, p. 121.

59) Het betreft hier een telling volgens het oude systeem waarbij de voegingen als O.M.-afdoeningen worden beschouwd.

60) Men zie het Jaarverslag van het O.M. over 1981, deel I.

De laatste meer fundamentele ontwikkeling is de standaardisering van de afdoening in het O.M.-traject. De invoering van de richtlijnen voor de strafvervolgning en de strafvordering vormen in dit opzicht een eerste stap, de experimenten met de z.g. indicatielijstjes een tweede. Vervolgingsdrempels (b.v. geen vervolging in belastingstrafzaken met een bedrag beneden de f 50.000.--) zijn als een bijzondere vorm van richtlijnen te beschouwen.

Een andere vorm van standaardisering is het gebruik van tekstverwerkers bij het produceren van dagvaardingen etc.

Door dergelijke ontwikkelingen verdwijnt "de techniek van het vak" naar een "lager" niveau in de organisatie. Sommigen betreuren dat, anderen houden het voor een natuurlijke ontwikkeling die in iedere organisatie (produktieproces) plaatsvindt.

Het "hogere" niveau in de organisatie krijgt mede daardoor tijd om zich met de werkelijk moeilijke zaken bezig te houden en zich te richten op het goed instellen en beheersen van het uitvoeringsproces bij de productie van "confectie". Tegelijkertijd ontstaan daardoor mogelijkheden om - in ieder geval de parketorganisatie - zo te reorganiseren, dat een aanzienlijke versnelling mogelijk is bij de afdoening van veel voorkomende strafzaken.

Thans lijdt die afdoening aan veel transporttijd als gevolg van het grote aantal bewerkingsstations en meer nog aan lange wachttijden door de batch-gewijze organisatie van de productie en de functionele taakverdeling.

Een eerste stap in de richting van een organisatie waarvan de diverse elementen meer zijn gekoppeld aan enerzijds verscheidenheid van produkten en anderzijds de mogelijkheden van gestandaardiseerde afdoening, zou de invoering van een zg. "selektie-eenheid" kunnen zijn. De Amerikaanse literatuur met name biedt een veelheid van artikelen over deze zogenoemde "case-screening" die daar algemeen wordt beschouwd als een noodzakelijke voorwaarde om nog enigszins doelmatig met de, ook daar, sterk toegenomen vraag naar interventies om te gaan.

In 't kort komt het erop neer dat aan het allereerste begin van het productieproces - dus als de zaak op het parket binnenkomt - al een selectie wordt gemaakt voor de mogelijke wijze van afdoening. In veel Amerikaanse staten is het aantal varianten in afdoeningen nog aanzienlijk groter dan bij ons - met name in het traject van de zittende magistra-

tuur - en er is derhalve alle reden de instroom van zaken zo snel mogelijk te categoriseren, zodat een zaak zo spoedig mogelijk daar terecht komt waar hij "hoort" en niet eerst allerlei nodeloze omzwervingen maakt. 61) 62)

Bij ons zou zo'n selectie-eenheid kunnen bestaan uit een Officier van Justitie en een secretaris met de nodige administratieve ondersteuning. Nadat de zaak, bij voorkeur in een geautomatiseerd databestand is ingeschreven 63) nemen Officier van Justitie en secretaris alle zaken die b.v. op een dag binnenkomen door en beslissen in welke van de beschikbare produktielijnen (sepot, transactie etc.) de zaak moet worden afgewikkeld. Daarbij hoeft niet naar volledigheid te worden gestreefd in die zin dat in alle zaken van die unit een definitieve beslissing wordt genomen. Wanneer de unit erin zou slagen in 80% van de ingekomen zaken 64) een definitief afhandelingstraject vast te stellen en voorzover het sepot, transacties en overdrachten betreft, niet alleen het traject maar ook het type beslissing (sepotcategorie, hoogte van de transactie) te bepalen, zou reeds grote winst kunnen worden geboekt bij het beperken van het aantal bewerkingsstations.

Op de "organisatie" van de unit wil ik in dit kader niet te diep ingaan. Te denken valt aan het laten rouleren van deze weliswaar belangrijke maar wellicht weinig bevredigende taak over de ervaren leden van het parket op een manier zoals op veel parketten de weekdienst is georganiseerd. 65)

-
- 61) Zie b.v. J.E. Jacoby, *The prosecutor's Charging Decision: A Policy Perspective*, National Institute of Law Enforcement and Criminal Justice, Washington, 1977, pp. 33 e.v.
- 62) J.Vennard, *Decisions to prosecute: Screening Policies and Practices in the United States*, *Criminal Law Review*, January 1985, pp. 20-28.
- 63) Wanneer men de automatisering vooralsnog tot de inschrijving - en het afhandelingstraject - zou beperken en daarnaast een handmatig bestand zou bijhouden, kan toch reeds veel zoekwerk worden bespaard en kunnen zaken van verdachten, die frequent in de administratie voorkomen, veel makkelijker dan thans bij elkaar worden gezocht, wanneer het systeem op naam toegankelijk wordt gemaakt. Men weet dan n.l. altijd in welk traject een zaak zich bevindt.
- 64) Voor alle duidelijkheid zij nog opgemerkt dat ik hier doel op zaken die op de "normale" manier binnenkomen en waarin geen gevangenhouding is gevorderd en/of toegepast.
- 65) Zo'n roulatiesysteem zou ook het bezwaar kunnen ondervangen dat de collega in de unit beslissingen neemt die men liever zelf had genomen. Volgende week zit men n.l. zelf in die positie.

Ook de taakverdeling tussen Officier van Justitie en secretaris kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Ze kunnen b.v. elk een bepaald deel van het pakket nemen; denkbaar is ook dat ze beiden alle zaken zien en via een "cross-check" de uiteindelijke beslissing tot stand komt. Ik ga daar verder niet op in.

Wel is nog van (groot) belang te vermelden dat voor het functioneren van zo'n selectie-unit het nodig is dat de documentatie (het strafrechtelijk verleden) van de verdachte op afroep beschikbaar is via een geautomatiseerd databestand. Is dit niet het geval, dan wordt het hele beslissingsproces met gemiddeld 3 à 4 weken vertraagd en gaat een belangrijke mogelijkheid tot tijdsbesparing verloren. Automatisering van de Justitiële Documentatie is dus vanuit doelmatigheidsoogpunt een absolute "must",

Om nu een indruk te geven van de aantallen zaken waar het om gaat en aldus ook te schetsen hoe de diverse produktielijnen worden gevuld, volgt hieronder een cijfervoorbeeld ontleend aan de wijze waarop in 1986 in het arrondissement Leeuwarden de misdrijfzaken werden afgedaan.

In Leeuwarden werden in 1986 bijna 6.000 zaken behandeld. Afhankelijk van de definities die men kiest, werd daarvan 43% (als men de voegingen niet meetelt) of 57% (als men dat wel doet) door de rechter afgedaan. Laten we van het laatste cijfer uitgaan, dan betekent dit dat het O.M. 43% van de zaken zelf afdeed. Meer gedetailleerd geeft dat het volgende beeld:

<u>Rechter:</u>		<u>O.M.:</u>	
afzonderlijk aangebrachte zaak	43%	technisch sepot	10%
voeging ter berechting	7%	beleidssepot	17%
voeging ad informandum	7%	transactie	13%
	—	overige	<u>3%</u>
	57%		43%
	===		===

Wanneer we er vanuit gaan dat een jaar 200 werkdagen telt, dan betekent 6.000 zaken per jaar, dat er gemiddeld zo'n 30 zaken per dag op het Leeuwardense parket binnenkomen. Dat klopt ook wel met het aantal ingeschreven zaken, 5.778 in 1986.

Gezien de bovenstaande verdeling zou 43% daarvan niet bij de rechter terecht komen, zou 7% aan de rechter bij wijze van aanvullende informatie worden voorgelegd en zou in 50% van de zaken een dagvaarding moeten worden gemaakt en een zittingsdatum moeten worden gepland.

Het lijkt niet overdreven ervan uit te gaan dat een ervaren Officier van Justitie en een secretaris in staat zijn in ca. 80% van deze zaken nog op dezelfde dag dat ze binnenkomen te beslissen in welk traject ze verder moeten worden afgehandeld en, voorzover dat een O.M.-productielijn betreft, tevens te bepalen op welke wijze dat dient te geschieden. Wanneer ze over de documentatie beschikken en via het geautomatiseerde registratiesysteem snel kunnen nagaan of er nog andere zaken tegen iemand lopen en in welke fase die zich bevinden, moet het mogelijk zijn in zo'n 25 zaken te beslissen als hiervoor bedoeld. De overige zaken gaan volgens het gebruikelijke tracé.

Wanneer eenmaal is vastgesteld dat er verschillende afhandelingstrajecten zullen zijn, ligt het vervolgens voor de hand om in ieder geval voor die zaken die alleen O.M.-aandacht behoeven, de functionele indeling van het parket los te laten. Aan een dergelijke taakverdeling bestaat, nu de registratie in de selectie-unit wordt verzorgd en verder duidelijk is wat er met de zaken in kwestie moet gebeuren, geen behoefte.

Van de onvoorwaardelijke kale beleidssepots hoeft nog slechts de sepotgrond te worden geregistreerd "voor de statistiek", de sepots met schriftelijke waarschuwing vergen het opstellen (standaard) en verzenden van het z.g. sepotbriefje; voor de sepots met mondelinge waarschuwing (berisping) moeten tijd en plaats worden vastgesteld en worden bepaald wie het standje uitdeelt; voorwaardelijke sepots moeten, in verband met een consistente follow-up, zorgvuldig worden geregistreerd en transacties moeten uiteraard zo snel mogelijk worden verzonden en geregistreerd. Overdrachten moeten naar het betreffende parket worden gezonden.

Bij het maken van zo'n indeling waarbij werkprocessen meer gekoppeld worden aan het type produkt (produkt - marktcombinatie) kan men twisten over de vraag of elk van de O.M.-produktielijnen apart moet worden georganiseerd met mensen die verantwoordelijk zijn voor de transacties, de beleidssepots etc., of dat er één afdeling komt waarin de diverse produktielijnen worden ondergebracht. Persoonlijk opteer ik voor het laatste, waarbij dan wel de verantwoordelijkheid voor een bepaald traject

aan bepaalde mensen zou moeten worden toegedeeld, maar uit het oogpunt van arbeidssatisfactie die mensen ook over de diverse lijnen zouden kunnen rouleren. Zo'n roulatiesysteem vermindert ook de kwetsbaarheid van het produktieproces bij ziekte of andere afwezigheid.

Vanzelfsprekend zijn de mensen in het transactietraject voor alles wat er in dat kader dient te geschieden aanspreekbaar. Ze verzorgen derhalve niet alleen het uitsturen van de girokaart (OLA) en het afboeken van de betaling, ze zijn ook verantwoordelijk voor de follow-up in geval van niet-betaling en voor de statistische vastlegging van de werkzaamheden in dit traject.

Aldus wordt de functie van de medewerkers in de diverse produktielijnen verrijkt en kan ook op die manier de voldoening in het werk toenemen. De kanttekening van Minzberg: "Job enlargement pays to the extent that the gains from better motivated workers in a particular job offset the losses from less than optimal technical specialisation", zou echter ook hier van belang kunnen zijn. 66)

Als hoofd van de betreffende afdeling zou een Officier van Justitie 1e klas kunnen fungeren, die - naast de zaken die hij doet - aldus ervaring kan opdoen met organisatie en leidinggeven.

Het ligt voor de hand dat hij wekelijks van de gang van zaken verslag doet in het stafoverleg, dat de eerste klassers hebben met de Hoofd-officier. Uiteraard ligt de nadruk daarbij op de grote lijnen en op die manier wordt in dat overleg op een natuurlijke wijze de discussie over statistische informatie op gang gebracht.

De afdeling zou met "levertijden" moeten werken en er b.v. naar streven alle zaken die in de diverse produktielijnen terecht komen (m.u.v. de sepots met mondelinge waarschuwing) nog dezelfde dag te hebben afgewerkt. Dat moet, gezien de kleine aantallen waarom het gaat, - in Leeuwarden ca. 15 zaken - geen al te grote problemen opleveren. Op grotere parketten zou kunnen worden overwogen één en ander op de basis van de daar in gang zijnde unitvorming te organiseren.

66) Minzberg, t.a.p., p. 77.

Wanneer aldus de parketorganisatie, een in aansluiting op de differentiatie en het werkproces andere structuur heeft gekregen - een verandering die ook de andere aspecten van de organisatie niet onberoerd laat - is de volgende vraag: wat er nu nog te verbeteren valt aan het rechterlijk traject.

Bij het inventariseren van de mogelijkheden ligt het voor de hand de diverse fasen in de bewerking van een proces-verbaal systematisch na te lopen. Een deel van die maatregelen is uiteraard ook van toepassing voor de O.M.-afdoeningen.

Om te beginnen zou dan te denken zijn aan een betere, meer overzichtelijke inrichting van de processen-verbaal. Voor een aantal delicten zijn die in het hele land al gestandaardiseerd (26 WW), voor andere wordt daarmee geëxperimenteerd (winkeldiefstal).

De vraag rijst of een dergelijke standaardopzet - waardoor lees- en zoektijd worden bekort - niet voor meer typen verbaalen haalbaar is. Met name processen-verbaal van inbraak, een veel voorkomend delict, bevatten dikwijls veel overbodige en bovendien slecht gerangschikte gegevens. Het O.M. heeft hier t.o.v. de politie zeker een taak te vervullen.

Het proces-verbaal, in welke vorm dan ook, moet vervolgens omgezet worden in een dagvaarding. Daarmee neemt het geding voor de rechter een aanvang (258 lid 1 Sv.). Die dagvaarding wordt thans geproduceerd op het parket, meestal door de secretaris, in sommige gevallen nog door de Officier van Justitie en op bepaalde parketten (soms ook in misdrijfzaken) door assistent-dagvaarders.

Voor een groot aantal feiten is het juridische framework in de tekstverwerker opgenomen en vult de maker van de telastelegging nog slechts de "variabelen" in, die hij uit het proces-verbaal c.a. haalt.

In die procedure als zodanig zijn m.i. nog slechts marginale verbeteringen aan te brengen.

Wel winst valt te boeken in de organisatie van het traject van binnenkomst proces-verbaal tot het daadwerkelijk uitsturen van de dagvaarding. Globaal is deze periode in tweeën te delen.

Het eerste deel betreft alle handelingen die verricht moeten worden om de dagvaarding te produceren en voor verzending gereed te maken. Al naar gelang de delegatie op een parket is voortgeschreden, zijn hier meer of minder bewerkingsstations bij betrokken. Het spreekt vanzelf dat, naarmate de afspraken over delegatie tussen Officier van

Justitie en secretaris duidelijker zijn, dat aantal (verder) kan worden beperkt. Investeren in goede delegatiepatronen loont dus vanuit de doelmatigheidsoptiek.

Het tweede deel van het traject is in feite pure wachttijd. Nadat in een zaak de dagvaarding gereed is, kan er nog (zeer) geruime tijd verlopen alvorens de zaak op een zitting wordt gebracht. Enige maanden zijn hier - gemiddeld - zeker mee gemoeid.

Wanneer - om wat voor reden dan ook - de zittingscapaciteit vastligt en b.v. over meer zaken op de zitting niet te praten valt, zal dit deeltraject nauwelijks kunnen worden bekort.

Een meer rigoureuze oplossing die voor het hele traject mogelijk wel de nodige tijdswinst kan opleveren, is de door Berenschot vanuit een andere optiek reeds voorgestelde samenvoeging van parket en strafgriffie. Met name wanneer daaraan ook samenvoeging van de ondersteuning zou worden gekoppeld en een zaak dus nog maar door één functionaris (t.b.v. staande en zittende magistratuur) zou worden voorbereid, lijkt hierdoor aanzienlijke winst te behalen.

Niet alleen vermindert het aantal bewerkingsstations, maar ook wordt extra transport en mogelijk dubbel werk vermeden. 67)

Bovendien zou een dergelijke integratie op administratief en secretariaeel niveau, de "onderhandelingen" over zittingsruimte tussen O.M. en rechter, kunnen vergemakkelijken.

De genoemde suggesties vallen echter qua tijdswinst m.i. in het niet bij maatregelen die zijn te nemen in de volgende fase, wanneer de dagvaarding aan de verdachte wordt betekend.

Die betekening dient plaats te vinden volgens de voorschriften van de artikelen 585-590 van het Wetboek van Strafvordering. Daarvoor wordt in de praktijk een periode van 6-8 weken gerekend.

Wanneer nu de produktie van de dagvaarding niet op het parket geschiedt maar door de politie op het ogenblik dat deze de verdachte "bij de hand heeft", kan deze periode geheel wegvallen en kan ook bij de snelheid waarmee de executie kan plaatsvinden in principe belangrijke tijdswinst worden behaald.

67) Ik realiseer me dat, b.v. vanuit de filosofie van de machtenscheiding, tegen deze "oplossing" bezwaar kan worden gemaakt.

Een rechterlijke beslissing, gewezen op een in persoon uitgereikte dagvaarding, gaat n.l. na 14 dagen in kracht van gewijsde, ook als de verdachte niet ter zitting is verschenen.

Bovendien hoeft in casu de uitspraak niet te worden betekend, waardoor een aanzienlijke kostenbesparing optreedt.

In het arrondissement Almelo bestaan vergevorderde plannen om op deze wijze te gaan werken. Wanneer straks de politie in dat gebied is uitgerust met de ademanalyse-apparatuur met behulp waarvan sinds 1 oktober 1987 het bewijs van rijden onder invloed kan worden geleverd, is terstond na de blaasproef het ademalcoholgehalte bekend.

Gelet op de heldere O.M.-richtlijnen voor dit delikt (beneden 1,3 o/oo transactie, anders vervolgen) weet de behandelende politieman derhalve terstond in welke produktielijn een zaak terecht komt.

Moet deze aan de rechter worden voorgelegd, dan zou hij (de politieman) in principe gemakkelijk de vier "variabelen" van dit delikt (tijd, plaats, voertuig en ademalcoholgehalte) in een framework-dagvaarding kunnen inbrengen en die dagvaarding terstond aan de verdachte uitreiken als hij de zittingsdatum wist.

In dat laatste is nu in Almelo voorzien doordat bij de meldkamer van de Gemeentepolitie te Enschede (24 uur bereikbaar) een doorlopende lijst met zittingsdata en tijdstippen wordt bijgehouden.

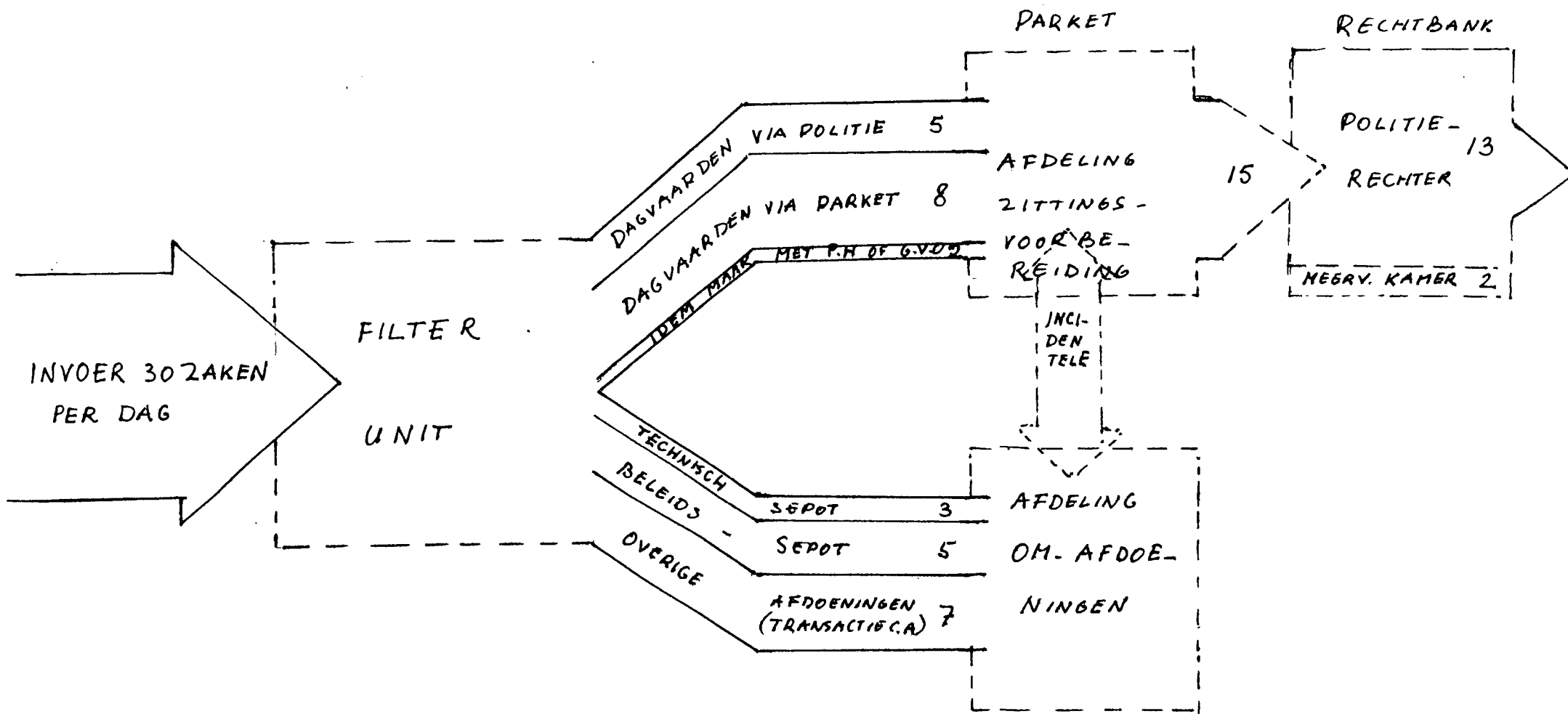
Wordt een verbalisant geconfronteerd met een rijder onder invloed, van wie - op grond van het ademalcoholgehalte - duidelijk is dat hij vervolgd zal worden, dan belt hij de meldkamer voor het verkrijgen van een zittingsdatum.

Nadat hij die op de dagvaarding heeft aangebracht, reikt hij die dagvaarding in persoon aan de verdachte uit. Aldus wordt niet alleen bespaard op betekeningstijd en executietijd, maar ook op het hele traject dat een zaak moet doorlopen vanaf inschrijving op het parket tot het uitsturen van de dagvaarding en dat is, uitgaande van een periode van 7 weken tussen het uitsturen van de dagvaarding en de zittingsdatum en een gemiddelde duur (vanaf die inschrijving) van afdoening door de politierechter van 269 dagen, het overgrote deel van het traject. (Zie bijlage 1).

De belangrijkste factoren die dan, in samenhang, de afdoeningstermijn bepalen, zijn dan de verwerkingscapaciteit (termijn) van de politierechter en de tijd die de politie nodig heeft om de zaak administratief af te wikkelen.

Wanneer daarvoor in totaal 1 maand zou worden gerekend, zal deze maatregel - zeker gelet op het aandeel van de 26-ers in het totaal van de politierechterzaken - de gemiddelde afdoeningstermijn sterk reduceren en zal aldus de doelmatigheid worden vergroot.

Wanneer deze voorstellen in Leeuwarden zouden worden ingevoerd, zou dat, uitgaande van de eerdergenoemde invoer van 30 misdrijfzaken per dag, leiden tot de volgende getalsmatige verdeling over de diverse produktielijnen:



DAG - „PRODUKTIE“ SCHEMA LEEUWARDEN (ABSOLUTE AANTALLEN)

In het volgende traject - de behandeling van de zaak ter zitting - is naar mijn overtuiging slechts relatief weinig tijdwinst te boeken, omdat dit gedeelte bij een normale gang van zaken relatief zeer weinig tijd vergt.

Wel een zeer negatieve invloed op de afhandelingsduur hebben de zaken die, om wat voor reden dan ook, worden aangehouden. M.i. waren deze aanhoudingen zoveel mogelijk te beperken, vooral in gevallen waarin verzoeken daartoe in feite voortkomen uit nalatigheid van een verdachte om tijdig contact op te nemen met zijn raadsman, of het gevolg zijn van het feit dat de advocaat pas op het laatste moment de zaak inziet. Ook de mogelijkheid van de verdachte om tot zeer kort voor de zitting getuigen à décharge te doen dagvaarden (art. 263 Sv.) en de - in de praktijk - beperkte mogelijkheden van het O.M. en de rechter om het horen van die getuigen te weigeren (art. 263 lid 4 en 280 lid 4 Sv.) leidt nogal eens, althans in appèl, tot aanhouding van de zaak en b.v. verwijzing naar de Rechter-Commissaris. De vraag kan rijzen of in deze artikelen de belangen van een snelle rechtspleging en een goede rechtsbescherming wel zorgvuldig genoeg zijn afgewogen.

Een fase in de afdoening die wel weer beslag legt op een aanzienlijk deel van de totale tijd, is die waarin het vonnis moet worden uitgewerkt. Met name in zaken waarbij hoger beroep is ingesteld is vaak goed te zien hoeveel tijd er verstrijkt tussen de datum van het vonnis en het ogenblik waarop dit in uitgewerkte vorm met de zaak bij de griffie van het Hof arriveert.

Wetsontwerp nummer 19488 beoogt o.a. aan deze gang van zaken een einde te maken, door de praktijk van de z.g. kop-staartvonnissen een wettelijke basis te verschaffen en de bevestiging, in appèl, van z.g. stempelvonnissen mogelijk te maken.

Over de principiële kant van deze voorstellen en over de te verwachten tijdswinst is al heel wat geschreven. 68) 69)

Vrij algemeen is het oordeel op beide aspecten niet al te positief. Kennis genomen hebbend van de discussie lijkt het me moeilijk te beoordelen hoe het effect uiteindelijk zal uitvallen. Misschien dat de alternatieve voorstellen die Corstens aan het eind van zijn betoog doet, de balans in positieve richting kunnen laten doorslaan?

Na de behandeling ter zitting volgt nog - dadelijk of na 14 dagen - de uitspraak, als de zaak tenminste niet is aangehouden. Daarmee is het proces van rechtsvervolgning volgens onze definitie afgesloten.

Wat rest is de executie.

Die kan slechts plaatsvinden als het vonnis onherroepelijk is geworden. Vonnissen die zijn gewezen op basis van in persoon betekende dagvaardingen of in andere gevallen waarin de verdachte ter zitting is verschenen, worden op de 15e dag na de einduitspraak onherroepelijk.

Verstekvonnissen echter pas op de 15e dag nadat de veroordeelde van de beslissing kennis heeft genomen. Die kennisgeving moet, net als een dagvaarding, worden betekend en de vraag rijst of in deze - bij mobiele personen - soms zeer tijdrovende procedure geen verbetering zou kunnen worden gebracht. Betekening van de dagvaarding in persoon lost, zoals we zagen, al veel problemen terzake op.

De feitelijke executie valt buiten ons bestek en hoewel er veel over te zeggen zou zijn, moet dat achterwege blijven. Nog eens benadrukt wordt evenwel dat een efficiënte executie een noodzakelijke randvoorwaarde is voor een geloofwaardige (straf)rechtspleging.

68) Zie o.a. G.J.M. Corstens, Vereenvoudiging van de strafrechtspleging: Van koppen, staarten en stempels, RM Themis, afl. 6, juli 1987, pp. 269 - 278.

69) W.H. Vellinga; Stroomlijning strafprocesrecht: werkbesparend? NJB 13, 1987, pp. 82 - 84.

Die (straf)rechtspleging bestaat niet bij de gratie van snelheid alleen, zoals in paragraaf 2 uiteen is gezet. Snelheid van afdoening echter is in de huidige situatie wel een belangrijk knelpunt en vanuit die optiek zijn hierboven voorstellen gedaan voor verbetering van de doelmatigheid. Een andere invalshoek leidt wellicht tot andere voorstellen of andere accenten. Die blijven hier onbesproken.

Veranderingen, van welke aard dan ook, leiden tot weerstand. Invoering van de hiervoor gestelde maatregelen zal dan ook een veelvoud van tijd vergen t.o.v. het bedenken ervan. Organisatiestructuren en -culturen zijn taai, zoals menige "change-agent" heeft ondervonden. Hoe binnen de rechterlijke macht het veranderingsproces vorm moet krijgen, zal nog de nodige studie vergen.

8. SLOTOPMERKINGEN.

1. Het is een interessante ervaring om door een opdracht als deze "from the inside", maar toch noodzakelijk als een buitenstaander, naar de eigen organisatie te kijken. In de dagelijkse praktijk gunt men zich daarvoor veelal geen tijd. Zeker wanneer vanuit één aspect van kwaliteit naar de gang van zaken in het SRN wordt gekeken, ziet men allerlei dingen, of beter: combineert men dingen die in hun alledaagsheid nauwelijks meer opvallen.
Tegen deze achtergrond zouden meer leden van de rechterlijke macht gestimuleerd moeten worden om anders en gedifferentieerder naar hun bedrijf te kijken.
2. Onderdeel van de opdracht was uitdrukkelijk het "internationale perspectief". Wellicht dat dit, ondanks alles, minder aandacht gekregen heeft dan tevoren mogelijk werd geacht. Wellicht ook dat de verwachtingen te hoog gespannen waren, omdat in tal van fora - met name binnen de Raad van Europa - inmiddels wel duidelijk is geworden dat internationale vergelijking van cijfers, op welk terrein dan ook, een zeer gecompliceerde zaak is, tengevolge van de verschillen tussen de diverse rechtssystemen. Er dient derhalve nogal wat "reductie" plaats te vinden om de cijfers vergelijkbaar te maken, maar dat gaat natuurlijk onherroepelijk ten koste van de inzichtelijkheid.
3. Het "gekozen" kwaliteitsaspect "snelheid" bleek voorts in de ter beschikking staande Europese literatuur een weinig prominente plaats in te nemen. Gelukkig werd veel vergoed door overvloedig aanwezige Amerikaanse geschriften, al blijft het m.i. te betreuren dat geen specifieke informatie van "the Institute for Prosecution Management" en "the National Center for State Courts" werd verkregen.
4. Doelmatigheid is opgevat als een optimalisering van de verhouding tussen kosten en baten. Over de baten van het SRN is nogal wat verschil van opvatting mogelijk. Ik heb daarin een, zo goed mogelijk, gemotiveerde keuze gemaakt, maar realiseer me dat daarover discussie mogelijk is.

Niet kiezen is echter ook kiezen en daardoor worden de facto in het verleden gemaakte keuzes bevestigd in geheel andere omstandigheden dan waarin ze destijds gemaakt zijn.

5. Eveneens is, uitgaande van doelmatigheid als optimaliseringsvraagstuk, een gemotiveerde keuze gemaakt om de focus op één kwaliteitsvariabele te richten. Ook die keuze is uiteraard voor discussie vatbaar.

Ik meen echter voldoende duidelijk te hebben gemaakt dat het gebrek aan snelheid het centrale (doelmatigheids)knelpunt vormt bij de afdoening van een zeer groot deel van de strafzaken.

6. De analyse van de oorzaken van dit knelpunt is tamelijk gedetailleerd, maar de aanbevelingen zijn van een meer globaal karakter. De uitwerking van de suggesties is een zaak van de organisatie zelf. Hoe een eventuele selectie-unit moet worden bemand, de diverse produktielijnen precies moeten worden ingericht, delegatiepatronen vorm moeten krijgen etc., hoeft ook niet voor ieder geografische eenheid binnen de rechtspleging gelijke vorm te krijgen.

7. Bedacht moet ook worden dat er in de organisatie al veel gaande is. Parket- en rechtbankorganisatie zijn volop in ontwikkeling, de eerste misschien wat meer dan de laatste. Wat gemist wordt is een uitgangspunt waarin de functie die door de omgeving, de samenleving, van de rechterlijke macht wordt gevraagd, centraal staat en dat de veranderingen stuurt vanuit een klantgerichte benadering van de diverse doelgroepen.

Geloofwaardigheid is in dit verband het sleutelwoord en die geloofwaardigheid herstellen c.q. versterken is het doel van de hiervoor gepresenteerde voorstellen.

Bijlage 1

Arrovissementsparket
te Ahrelo

