

Samenvatting rapport Evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart – Samenwerking in de strafrechtketen

Introductie

In dit rapport wordt verslag gedaan van een onderzoek naar de betekenis van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. Het onderzoek strekt tot voorlichting van de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart die de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet moet evalueren (zie § 1.1).

De Wet herziening gerechtelijke kaart is op 1 januari 2013 in werking getreden. De wetgever beoogde met de wet de volgende doelstellingen (zie § 3.2):

- Verbetering van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie;
- Verbetering van de kwaliteit van het bestuur van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie;
- Verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie;
- Effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen.

Om deze doelstellingen te bereiken zijn met name twee instrumenten ingezet: schaalvergroting en geografische congruentie. Uit een analyse van de parlementaire geschiedenis van de Wet herziening gerechtelijke kaart (zie § 3.3) is daarbij de beleidstheorie gereconstrueerd die aan de wet ten grondslag lijkt te liggen. Die beleidstheorie komt in de kern neer op: 'groter is beter' en 'geografische congruentie bevordert samenwerking' (zie § 3.6, § 5.2). De gedachte is dat schaalvergroting leidt tot het creëren van grotere eenheden waarin werkprocessen worden georganiseerd en uitgevoerd, waarin taken en verantwoordelijkheden zijn belegd en waarin een goede en gezonde (financiële) bedrijfsvoering kan worden gerealiseerd. Een dergelijke grotere eenheid kan kostenvoordelen behalen alsmede efficiënter en beter met schaarse capaciteit en middelen omgaan, vooral door concentratie, flexibiliteit, versterking van deskundigheid en specialisatie. Voorts is een dergelijke grotere eenheid minder kwetsbaar. Geografische congruentie van werkgebieden van de rechtbanken, het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur en de Nationale Politie zou moeten leiden tot het vergemakkelijken van samenwerking tussen deze partners in de strafrechtketen in de eerste lijn. De inzet van capaciteit, mensen en middelen vindt immers in dezelfde geografische regio plaats.

Uitgangspunt van de Wet herziening gerechtelijke kaart is dat er per arrondissement één rechtbank met één gerechtsbestuur is, en dat het arrondissementsparket in dezelfde plaats is gevestigd als deze rechtbank. De rechtbank kan meer zittingsplaatsen hebben en daarmee op meer locaties binnen het werkgebied een vestiging hebben. Dit vanuit de gedachte van toegankelijkheid van de rechtspraak voor de burger; het ging om de geografische toegankelijkheid (zie § 3.3.2). Omdat door de wetgever werd beoogd volledige geografische congruentie te realiseren voor rechtbanken, Openbaar Ministerie en Nationale Politie, zijn met de inwerkingtreding van de Politiewet 2012 tien regionale politie-eenheden ingevoerd die geografisch gelijk zijn aan de tien arrondissementen van de Wet herziening gerechtelijke kaart.

De Splitsingswet heeft dit eenvoudige stelsel voor de regio Oost-Nederland doorbroken. In deze regio zijn er twee zelfstandige rechtbanken, met elk een eigen werkgebied en daarbinnen ook meer zittingslocaties. Er is evenwel één arrondissementsparket Oost-Nederland en één politie-eenheid Oost-Nederland. Zij moeten derhalve twee rechtbanken en hun zittingslocaties bedienen. In de regio Oost-Nederland is daarmee sprake van

geografische discongruentie tussen enerzijds de eerstelijnsrechtspraak en anderzijds het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie (zie § 3.4, § 5.3).

Aanpak en methoden

De centrale probleemstelling van het onderzoek luidt:

Hoe kan de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet als het gaat om de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn worden beschreven en verklaard?

Om tot een beantwoording van deze centrale probleemstelling te kunnen komen, is het onderzoek uitgesplitst in vier thema's met voor elk van die thema's aparte deelvragen. De thema's zijn (zie voor de deelvragen § 1.2):

- Thema 1: Veranderingen in werkwijzen; nader ingevuld en uitgewerkt in enkele verdiepingsthema's;
- Thema 2: Veranderingen samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn;
- Thema 3: Veranderingen samenwerking in de driehoek;
- Thema 4: Geografische (dis-)congruentie.

Om de resultaten van het kwalitatief empirisch onderzoek te ordenen en te duiden, zijn inzichten in de organisatiewetenschappelijke literatuur over ketens en ketensamenwerking verkend en samengebracht in hoofdstuk 2. Dit heeft geleid tot een set van ijkpunten die kunnen worden gebruikt voor het verklaren wat de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet is geweest voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. Deze ijkpunten zijn: i) de ketenpartners zijn autonome, zelfstandige organisaties, ii) oriëntatie op het gemeenschappelijk doel van de strafrechtketen in de eerste lijn, iii) wederzijdse afhankelijkheid, iv) volgorde, v) informatie delen, vi) toegang tot en leverage van middelen, vii) betere onderlinge afstemming, en viii) learning and capacity building.

Vervolgens is in hoofdstuk 3 geïnventariseerd wat de doelstellingen en de gevolgen zijn van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn (zie hiervoor § 6.1). Hierbij is het perspectief van de wetgever zoals blijkt uit de parlementaire geschiedenis leidend.

Voorafgaande aan, parallel met en na de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet hebben zich ten aanzien van de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn vele ontwikkelingen voorgedaan bij zowel de ketenpartners Openbaar Ministerie, lokaal bestuur, Nationale Politie en eerstelijnsrechtspraak afzonderlijk, als tussen schakels van deze ketenpartners. Deze ontwikkelingen maken dat de invloed van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet niet steeds duidelijk te onderscheiden is van die andere ontwikkelingen. Hoofdstuk 3 bevat een beknopte bespreking van deze ontwikkelingen (zie § 3.5).

In hoofdstuk 4 wordt verslag gedaan van het uitgevoerde kwalitatief empirisch onderzoek. In dat onderzoek is in totaal met 71 personen uit het werkveld gesproken in expert meetings en interviews. Daarbij is landelijke dekking bereikt; er is met personen uit alle regio's van het land gesproken. In de beschrijving van de methodologie van het kwalitatief empirisch onderzoek in § 4.2 komen de aard, de beperkingen, de borging, de selectie van respondenten en de representativiteit van het kwalitatief empirisch onderzoek aan bod alsook de methoden van en de werkwijze bij de expert meetings en de interviews. Een belangrijke beperking binnen het onderzoek is geweest dat het ondanks forse inspanningen nauwelijks is gelukt om medewerkers van de Nationale Politie als respondent in het onderzoek te betrekken. Voor wat betreft het Openbaar Ministerie is de aandacht uitgegaan

naar de arrondissementsparketten; de overige (landelijke) parketten zijn buiten beschouwing gebleven (zie § 1.4).

Vervolgens geeft § 4.3 een beknopte uitwendige beschrijving van de wijze waarop het Openbaar Ministerie, de eerstelijnsrechtspraak, de driehoeken en de Nationale Politie in de tien regio's van Nederland zijn georganiseerd. Daarbij wordt apart aandacht besteed aan de organisatie van de Verkeerstoren++. Aldus wordt een 'kaart van Nederland' gegeven voor wat betreft de organisaties van deze ketenpartners in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn.

Daarna volgt in hoofdstuk 4 per thema van het onderzoek een verslag van de resultaten van het kwalitatief empirisch onderzoek. Wij geven daarbij weer wat wij bij onze respondenten hebben opgehaald en laten respondenten via citaten zelf aan het woord. In § 6.6 volgt een samenvatting per thema. Bij het uitvoeren van het kwalitatief empirisch onderzoek zijn er onderwerpen naar voren gekomen die zich minder gemakkelijk onder de eerdergenoemde thema's laten scharen. De onderwerpen daarvan die van invloed zijn op de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn worden besproken in § 4.8 (zie ook hierna § 6.7).

Hoofdstuk 5 brengt de inzichten uit het theoretisch kader, de literatuurstudie, het kwalitatief empirisch onderzoek samen en beoogt antwoord te geven op de centrale onderzoeksvraag en de deelvragen. Het onderhavige hoofdstuk bevat de samenvatting.

Algemene bevindingen Wet herziening gerechtelijke kaart

Het algemene antwoord op de centrale probleemstelling luidt dat de invloed en de effecten van de Wet herziening gerechtelijke kaart op de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn beperkt zijn gebleven. De wet heeft randvoorwaarden gecreëerd voor aanpassingen in de vorm, de wijze en de inhoud van de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. De aanpassingen zelf komen voort uit de organisaties van de ketenpartners. Zij hebben zelf voorafgaand, of parallel aan de voorbereiding en de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart, of na de realisatie van de herziene gerechtelijke kaart wijzigingen doorgevoerd in de eigen organisatie die doorwerken in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn.

Voor het Openbaar Ministerie is dat vooral de regionalisering van de arrondissementsparketten per 1 januari 2009 als uitvloeisel van het programma 'Het OM Verandert' dat eind 2004 van start ging (zie § 3.5.3). Aan de regionalisering is uitvoering gegeven door schaalvergroting; kleinere arrondissementsparketten gingen samen of op in grotere.

Als gevolg van de Politiewet 2012 heeft de Nationale Politie hierop aangesloten met tien regionale eenheden. Die eenheden zijn gelokaliseerd in één van de tien arrondissementen van de Wet op de rechterlijke indeling, die onderdeel is van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Daarmee volgen de politieregio's geografisch gezien de arrondissementale indeling van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Voorts betekent dit dat de arrondissementsparketten en de regionale politie-eenheden volledig geografisch congruent zijn.

Bovendien bepaalt de Politiewet 2012 dat over politieoptreden binnen een gemeente een tweeledig gezag bestaat. Waar het optreden van de Nationale Politie de handhaving van de openbare orde of de hulpverleningstaak betreft, heeft de burgemeester van die gemeente het gezag over de Nationale Politie. Ziet het optreden van de Nationale Politie op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde of taken ten dienste van justitie, dan heeft de officier van justitie het gezag over de Nationale Politie. Een formeel, beleidsmatig, beheersmatig en/of case-gestuurd moment van gezagsuitoefening over de Nationale Politie is gesitueerd in een driehoek waar burgemeester en (hoofd)officier van justitie aanwezig moeten zijn.

Vanuit het lokaal bestuur is aangegeven dat de Wet herziening gerechtelijke kaart geen invloed of effecten heeft op de organisatie en het functioneren van driehoeksoverleggen. Wel worden veranderingen bemerkt in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn, maar dat is vooral het gevolg van aanpassingen in de organisatie, werkwijzen, functies en taken en verantwoordelijkheden van het Openbaar Ministerie. De instelling van de gebiedsofficier van justitie is een regelmatig genoemd voorbeeld.

De veranderingen die het Openbaar Ministerie en de Politie hebben doorgemaakt, zijn gebaseerd op specifiek voor deze organisaties gegeven wetgeving, aangevuld met initiatieven vanuit de eigen organisatie. Beide zijn binnen de strafrechtketen autonome, zelfstandige organisaties, met bij wet opgedragen taken, de daaruit voortvloeiende eigen werkzaamheden, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en (financiële) middelen (één van de ijkpunten van § 2.6). Zij hebben als organisatie eigen belangen gediend bij het doorvoeren van veranderingen in hun organisaties. Hierin ligt een mogelijke verklaring waarom respondenten geen of beperkte invloed van de Wet herziening gerechtelijke kaart ervaren in hun werk en voor hun organisatie.

Toch faciliteerde de Wet herziening gerechtelijke kaart veranderingen in de organisatie en de werkwijzen van het Openbaar Ministerie. De wet zorgde immers in de eerste plaats voor het behoud van geografische congruentie tussen de regio's die de arrondissementsparketten gingen bestrijken en de werkgebieden van de rechtbanken. In de tweede plaats heeft de Splitsingswet expliciet vastgelegd dat er in elk arrondissement één arrondissementsparket is (met uitzondering van Oost-Nederland). Dat heeft allerlei gevolgen gehad, maar dat zijn wel gevolgen die al in het leven waren geroepen door de veranderingen die het Openbaar Ministerie zelf in de eigen organisatie had doorgevoerd. Twee belangrijke gevolgen zijn naar voren gekomen, die evenwel niet rechtstreeks aan de aan de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet zijn toe te schrijven.

Ten eerste bleek harmonisatie nodig van aanleverwijzen, planning en roostering van strafzaken, rechters en officieren van justitie alsmede management van zaaksaanbod en wederzijdse zaakscapaciteiten en werkvoorraden. Hier bleken allerlei, vooral praktische en bestuurlijke, punten te spelen, waarbij een landelijke invoering van de Verkeerstoren++ één van de oplossingen was (zie § 3.5.7).

Ten tweede leidde de keuze voor één arrondissementsparket per regio tot een aanmerkelijke reductie van het aantal hoofdofficieren van justitie en plaatsvervangend hoofdofficieren van justitie. Dat heeft weer doorgewerkt in de samenstelling van driehoeken en de samenwerking daarbinnen.

Verder faciliteerde de Wet herziening gerechtelijke kaart een ontwikkeling die in de afgelopen jaren heeft gespeeld en nog steeds speelt, namelijk bezuinigingen. Om de crisis van 2008 het hoofd te bieden, heeft het Kabinet ingezet op een forse bezuiniging op overheidsdiensten. Het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie hebben jaarlijks (stevige) bezuinigingsdoelstellingen opgelegd gekregen. Besparingen die mogelijk waren door schaalvergroting bij de arrondissementsparketten zijn volgens een aantal respondenten meegenomen bij het realiseren van bezuinigingsdoelstellingen. Die besparingen bestonden voor het Openbaar Ministerie uit vermindering van huisvestingskosten en vermindering van personeelslasten. Deze besparingen zijn overigens voornamelijk geheel of deels ongedaan gemaakt door de tijdelijke regeling dat reistijd werktijd is. Deze regeling wordt overigens in 2017 afgebouwd.

Algemene bevindingen Splitsingwet

De Splitsingswet heeft tot gevolg gehad dat er in de regio Oost-Nederland twee rechtbanken zijn met elk een eigen gerechtsbestuur. Dit heeft geleid tot een geografische discongruentie tussen de eerstelijnsrechtspraak en de organisatie van het Openbaar Ministerie, dat al voor

de Splitsingswet in de regio Oost-Nederland was overgegaan tot instelling van één arrondissementsparket (zie o.m. § 3.4, § 5.3, § 6.1). Respondenten van het Openbaar Ministerie hebben aangegeven dat deze situatie onwenselijk is omdat nu met twee rechtbanken en hun zittingsplaatsen moet worden samengewerkt en procesafstemming moet plaatsvinden. Bovendien brengt de geografische discongruentie significante reisbewegingen met zich voor vooral leden van het Openbaar Ministerie en voor dossiers. Ten slotte is de eenduidigheid ten opzichte van de rest van het land doorbroken. Dat neemt niet weg dat volgens respondenten tussen de ketenpartners uiteindelijk toch goed wordt samengewerkt op basis van goede persoonlijke contacten.

Respondenten uit het lokaal bestuur en de rechtspraak wijzen juist op voordelen van de Splitsingswet. Het is volgens hen van belang dat een rechtbank lokaal is ingebed; het gaat om 'nabijheid'. Lokale verbondenheid en kennis van de lokale gemeenschap worden van groot belang geacht voor de kwaliteit en de aanvaardbaarheid van een vonnis van de strafrechter. Bij de beoordeling van een concrete strafzaak kan de strafrechter de relevante lokale context meenemen. Voorts draagt nabijheid bij aan de toegankelijkheid van de rechtspraak, één van de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Hier is fysieke toegankelijkheid bedoeld: verdachte, zijn naasten, alsmede slachtoffers moeten in staat zijn het strafproces te kunnen bijwonen zonder al te veel reistijd en al te hoge reiskosten.

Voor leden van het lokaal bestuur komen er nog enkele andere dimensies bij. Dat is in de eerste plaats de economische dimensie van de werkgelegenheid en de bedrijvigheid die een rechtbank meebrengt. Dat omvat tevens andere ketenpartners die in de stad zijn gevestigd, zoals advocatuur, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming. Zij trekken weg wanneer een rechtbank verdwijnt of slechts als zittingsplaats overblijft. In de tweede plaats bestaat de emotionele dimensie van gevoelens die er leven bij een rechtbank in de stad. In de derde plaats lijkt er een dimensie van status te zijn. Ten slotte kan er nog een dimensie van openbare orde bij komen die is gelegen in mogelijke aantasting van het gezag van het lokaal bestuur. Wanneer een strafzaak op een zittingsplaats wordt afgedaan die op afstand ligt van de pleegplaats, dan is er vaak minder aandacht voor die strafzaak in de lokale pers. Dan raakt de lokale gemeenschap minder goed op de hoogte van wat de uitkomst van de strafzaak is, waardoor maatschappelijke onrust door het strafbare feit kan blijven bestaan. Voorts kan het beeld ontstaan dat de Nationale Politie en de burgemeester niet of onvoldoende optreden.

Het verdient opmerking dat bovenstaande inzichten niet beperkt zijn tot de situatie in Oost-Nederland. Respondenten uit twee andere regio's hebben zich in dezelfde of vergelijkbare zin uitgelaten over het gevolg dat de Wet herziening gerechtelijke kaart teweeg heeft gebracht of teweeg zou kunnen brengen, namelijk dat een voormalige zelfstandige rechtbank is vervangen door een zittingsplaats van een elders gevestigde zelfstandige rechtbank. Vermeldenswaard is dat een burgemeester uit een van deze regio's het probleem van ogenschijnlijk gebrek aan slagvaardigheid oplost door na een districtscollege met de districtschef en de gebiedsofficier van justitie een persgesprek te organiseren waarin zij samen aangeven wat is besproken en besloten als het gaat om de aanpak van (bepaalde) strafbare feiten.

Wanneer het voorgaande wordt gespiegeld aan de ijkpunten van hoofdstuk 2 dan wijst dat op een mogelijk gevaar dat eigen belangen, cultuur en doelen van de afzonderlijke organisatie meer de overhand krijgen en een belemmering kunnen vormen voor het verwezenlijken van het gemeenschappelijke doel van een effectieve en efficiënte samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn.

Algemene bevinding inzake werknemersmobiliteit

Een belangrijk neveneffect van de Wet herziening gerechtelijke kaart betreft de mobiliteit van werknemers van het Openbaar Ministerie (zie § 5.4.4). Voor bepaalde regio's geldt dat de afstanden binnen de regio en de afstanden naar de aangrenzende regio zodanig groot zijn geworden dat het werknemers belemmert in het woon-werkverkeer en het veranderen van werkplek. Het hindert voorts de arrondissementsparketten in deze regio's in het vinden van gekwalificeerd personeel en in het voeren van een personeelsbeleid waarin medewerkers vanuit ontwikkelingsperspectief en carrièreperspectief van arrondissementsparket wisselen. Daarnaast is gemeld dat medewerkers vanwege reisafstanden op eigen initiatief zijn uitgestroomd.

Thema's en deelvragen

Het eerste thema ziet op veranderingen die de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet hebben meegebracht voor (de werkwijze van) het Openbaar Ministerie in het bijzonder (zie § 4.4 en § 5.5.2).

De feitelijk al bestaande samenwerking tussen de oude arrondissementsparketten als gevolg van de regionaliseringsoperatie binnen het Openbaar Ministerie (vgl. § 3.5.3, § 5.5.2 en § 6.3) is door de Wet herziening gerechtelijke kaart geformaliseerd. Er zijn tien arrondissementsparketten die elk vanuit één vestiging werken (met soms enkele werkplekken in de gerechtsgebouwen van zittingsplaatsen van een rechtbank). Dit heeft geleid tot uniformering van werkprocessen, hoewel sommige zittingsplaatsen van de rechtbanken nog behoorlijk autonoom zijn, waardoor een mogelijke efficiencywinst niet of niet volledig is gerealiseerd. Dat geldt niet alleen voor de door de Splitsingswet beheerste regio Oost-Nederland; het speelt voorts in andere arrondissementen. Hoewel er in die andere arrondissementen sprake is van geografische congruentie tussen het Openbaar Ministerie en de eerstelijnsrechtspraak, is er feitelijk een vorm van 'discongruentie'.

Naast voordelen op het gebied van efficiency, worden ook keerzijden genoemd. Ten eerste leidt de toename van reisafstanden tot beperkter 'zaakeigenaarschap'. Daardoor is in sommige arrondissementen weer voor een zekere verkaveling gekozen, waarin teams op districtelijk niveau opereren. Ten tweede zijn sommige arrondissementsparketten wel heel groot geworden, wat leidt tot een minder hecht samenwerkingsverband door het beperktere persoonlijk contact, vaak aangeduid als "minder korte lijnen".

In § 4.3 is per regio kort beschreven hoe het Openbaar Ministerie, de eerstelijnsrechtspraak, de driehoek en de Nationale Politie momenteel zijn georganiseerd. In § 5.5.2 is vervolgens geanalyseerd in hoeverre deze organisatiestructuren zijn veranderd door de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet. Duidelijk is dat beide wetten voor sommige regio's nauwelijks wijzigingen tot gevolg hebben gehad, terwijl in andere regio's wel sprake is van in meer of mindere mate ingrijpende veranderingen.

In verband met het eerste thema zijn drie verdiepingsthema's aan bod gekomen. Voor wat betreft het eerste verdiepingsthema, de ontwikkeling van deskundigheid en kennis (specialisatie door schaalvergroting), wordt van de zijde van het Openbaar Ministerie enerzijds opgemerkt dat de Wet herziening gerechtelijke kaart hieraan zeker heeft bijgedragen en dat er meer ruimte is voor specialisatie voor officieren van justitie, zowel op het gebied van juridische expertise als op het gebied van de ketensamenwerking (bijvoorbeeld de gebiedsofficier van justitie in de driehoek). Voorts heeft de schaalvergroting mogelijk gemaakt dat elk arrondissement een (doorgaans) goed bemenste ZSM-locatie kan realiseren. Anderzijds wordt opgemerkt dat de krappe bezetting van arrondissementsparketten soms maakt dat ook de specialisten moeten bijspringen om al het werk gedaan te krijgen. De Wet herziening gerechtelijke kaart heeft weliswaar condities voor

een kwaliteitsverbetering geschapen, maar dat leidt niet automatisch tot een hogere kwaliteit als niet ook daadwerkelijk wordt geïnvesteerd in bijvoorbeeld specialisatie.

Het tweede verdiepingsthema had betrekking op de kwaliteit van de bedrijfsvoering (schaalvergroting faciliteert efficiënter werken). Ook hier is het algemene gevoelen dat de Wet herziening gerechtelijke kaart relevante randvoorwaarden heeft geschapen. Er is meer flexibiliteit met inroosteren en het opvangen van uitval, overheadkosten konden worden getemperd en het aantal bestuursfuncties is teruggebracht. Er is een aanzienlijke efficiencywinst geboekt door het afstoten van gebouwen. In het kader van de algemene bevindingen is evenwel al gerapporteerd dat door de toename in reisbewegingen en de regeling 'reistijd is werktijd' de schaalvergroting vooralsnog per saldo geen of weinig voordeel heeft opgeleverd alsmede dat de Wet herziening gerechtelijke kaart het realiseren van bezuinigingen mogelijk heeft gemaakt.

Het derde verdiepingsthema handelt over datgene waar de samenwerking tussen arrondissementsparketten en rechtbanken feitelijk samenkomt, en dat betreft de Verkeerstoren++ (zie § 4.4.9). Hoewel respondenten de instelling en het functioneren van de Verkeerstorens++ niet toeschrijven aan de Wet herziening gerechtelijke kaart, is dit instrument, dat zo essentieel is voor het sluitstuk van de strafrechtketen in de eerste lijn, toch in ons onderzoek meegenomen. De Verkeerstoren++ is een eigen, neutrale en objectieve organisatie-eenheid tussen het Openbaar Ministerie en de rechtbank in. Respondenten zijn er overwegend positief over, hoewel aan de logistieke zijde nog een aantal verbeterpunten voor de Verkeerstorens++ valt aan te wijzen.

De Verkeerstoren++ neemt officieren van justitie en rechters organisatorisch werk uit handen en biedt inhoudelijke voordelen doordat gemakkelijker zaakseigenaarschap voor zowel de officier van justitie als de rechter kan worden gerealiseerd. Voorts heeft de Verkeerstoren++ eenduidige bedrijfsmatige cijfers beschikbaar, waardoor discussies over cijfers en interpretatieverschillen tot het verleden zijn gaan behoren. Op basis van managementrapportages en forecasts van de Verkeerstoren++ kunnen Openbaar Ministerie en rechtbank hun organisaties (bij)sturen op institutioneel en/of praktisch niveau van ketensamenwerking, bijvoorbeeld als het gaat om zittingscapaciteit (al dan niet van verschillende zittingsplaatsen), het zittingsconvenant, het beleid met betrekking tot het aanhouden van zittingen, doorlooptijden en/of zaakseigenaarschap. Dit alles draagt uiteindelijk bij aan het verbeteren van de prestaties van zowel het Openbaar Ministerie als de eerstelijnsrechtspraak in het verwerken en het afdoen van strafzaken.

In het kader van functioneren van de Verkeerstorens++ komt ten slotte als landelijk beeld naar voren dat er in 2016 en 2017 capaciteitstekorten bestaan bij de eerstelijnsrechtspraak, wat uiteraard leidt tot de nodige zorgen bij het Openbaar Ministerie (zie § 4.4.9). Die zorgen zijn kort gezegd: i) kortingen op het eigen budget omdat eigen doelstellingen niet kunnen worden gehaald, ii) meer pro forma-behandelingen, hetgeen zaakseigenaarschap onder druk kan zetten, iii) maatschappelijke effecten van het niet binnen redelijke termijn kunnen afdoen van een strafzaak, waaronder negatieve beeldvorming over arrondissementsparketten die een te grote werkvoorraad zouden hebben, en iv) wat er gebeurt als de Nationale Politie de strafzaken gaat aanleveren die zij zou kunnen en moeten aanleveren.

Uit het voorgaande volgt dat de Verkeerstoren++ zichtbaar maakt waar "(...) het schuurt tussen de organisaties (...)" van het Openbaar Ministerie en de rechtbanken. Uit hetgeen respondenten van de zijde van het Openbaar Ministerie en van de Verkeerstorens++ naar voren brengen ontstaat een beeld over de eerstelijnsrechtspraak dat deze een "(...) wat geringe veranderingsgezindheid (...)" heeft en andere cultuur kent dan het Openbaar Ministerie dat "flexibeler", "welwillender" en "soepeler" wordt gevonden. De indruk bestaat toch dat de rechterlijke onafhankelijkheid impliciet of expliciet wordt ingeroepen om de eigen benadering te kunnen blijven volgen, ook al gaat het om praktische en organisatorische kwesties. Wanneer dit wordt gespiegeld aan het ijkpunt van autonome, zelfstandige

organisaties is deze beeldvorming verklaarbaar, omdat autonomie en onafhankelijkheid met elkaar zijn verbonden en een sterkere nadruk op eigen belangen en doelen met zich brengen, met een kritische benadering van de ander en van zichzelf (vgl. § 2.6).

Het tweede thema biedt zicht op veranderingen in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn, vooral gezien vanuit de ketenpartners Openbaar Ministerie en lokaal bestuur (zie § 4.5). Voor de meeste respondenten geldt dat zij het niet altijd gemakkelijk vinden om aan te wijzen welke veranderingen van de afgelopen jaren die aan de Wet herziening gerechtelijke kaart en/of de Splittingswet zijn toe te schrijven. Voor veranderingen in de rol en de positie van de Nationale Politie in de strafrechtketen in de eerste lijn wordt aangegeven dat dit eerder uitvloeisels zijn van de Politiewet 2012. Herhaaldelijk wordt de teruglopende kwaliteit en capaciteit van de Nationale Politie, al dan niet als gevolg van alle reorganisatie- en bezuinigingsperikelen, als punt van zorg genoemd.

Desalniettemin is doorgaans de beleving dat de voordelen van de schaalvergroting ook in de strafrechtketen in de eerste lijn worden gevoeld: de structurele beschikbaarheid van een gebiedsofficier van justitie, bestendige overlegvormen en de flexibele inzet van de Nationale Politie worden in dit verband genoemd. Ook wordt in dit verband vaak gewezen op de mogelijkheden van de integrale aanpak van bijvoorbeeld ondermijnende criminaliteit. Niettemin valt uit gemeenten waar een zelfstandige rechtbank is verdwenen, alsmede uit kleinere gemeenten het geluid te horen dat het Openbaar Ministerie, en dan in het bijzonder de hoofdofficier van justitie, meer op afstand is komen te staan.

Tegelijkertijd menen sommige leden van het Openbaar Ministerie dat er uiteindelijk sprake is van een verkapte bezuinigingsoperatie. Daarnaast noemen respondenten van het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur en de rechtspraak als nadelen dat de aanrijdtijd van de Nationale Politie soms wel heel lang is geworden, dat de vaste gebiedsofficier van justitie wel een heel groot gebied in zijn portefeuille heeft en dat, zeker van de zaaksofficier van justitie, de voeling met de lokale context soms nog ver te zoeken is.

Het bewerkstelligen van lokale binding blijft binnen de strafrechtketen een zoektocht: een aantal respondenten uit het Openbaar Ministerie geeft aan dat toch weer voorzichtig wordt ingezet op meer gecompartmenteerde ketens, bijvoorbeeld op het niveau van de basisteams van de Nationale Politie. In dit verband wordt door een aantal respondenten gemeld dat de schaalvergroting voor ZSM en de Veiligheidshuizen niet ideaal is en dat, vooral voor de Veiligheidshuizen – waarvan er soms nog meer dan één per regio zijn – gewaakt moet worden voor verdere schaalvergroting. Leden van het lokaal bestuur geven aan dat contacten met de gerechten vaak oppervlakkig zijn, hoewel soms ook meer bestendige contacten worden genoemd, bijvoorbeeld een zogenoemde vierhoek in het kader van het bestrijden van ondermijnende criminaliteit.

Rechters geven aan dat in hun beleving door de schaalvergroting vaker officieren van justitie op de zitting staan met zaken die zij niet zo goed kennen. Officieren van justitie geven daarentegen aan dat sommige zittingsplaatsen zich nog erg als zelfstandige rechtbank gedragen. Op enkele plaatsen is een ontwikkeling te zien waarin wordt toegegeven aan de wens om bepaalde officieren van justitie vooral in een bepaald district, bij een bepaalde zittingsplaats, te laten opereren.

Als het gaat over de vraag wie de regie in de strafrechtketen heeft, blijkt onder de meeste respondenten de consensus te bestaan dat het Openbaar Ministerie de regie heeft. Een aantal burgemeesters geeft aan dat zij de regie hebben, al moet die opvatting meestal in de context worden gezien van de vraag wie over het handhavingsbeleid gaat. Verder valt op dat door leden van de rechtspraak een ander antwoord wordt gegeven. Een aantal rechters stelt zich op het standpunt dat de rechter/rechtbanken de regie hebben. Er lijkt zich echter een ontwikkeling af te tekenen dat in de strafrechtketen ook andere ketenpartners meer regie naar zich toe kunnen trekken, een en ander afhankelijk van welke thematiek het betreft. Gaat het bijvoorbeeld om de integrale aanpak van criminaliteit dan kunnen burgemeesters

ook een regievoerende rol op zich nemen. Dat wordt onderkend door leden van het Openbaar Ministerie.

Het derde thema betreft veranderingen in de samenwerking in de driehoek (zie § 4.6 en § 5.5.4). Ongeveer de helft van de respondenten afkomstig uit het lokaal bestuur geeft aan dat de Wet herziening gerechtelijke kaart geen veranderingen met zich heeft gebracht voor de samenwerking in de driehoek. De andere helft van deze groep respondenten meldt dat er wel degelijk veranderingen hebben plaatsgevonden in de samenwerking in de driehoek; deze veranderingen worden vooral positief ervaren. Dit vindt steun bij respondenten van het Openbaar Ministerie. De respondenten wijzen op meer dialoog binnen de driehoek, kortere lijnen tussen de burgemeester en de gebiedsofficier van justitie, de vorming van de Nationale Politie die bijvoorbeeld plotsklapse inzet van politiecapaciteit bij een ernstig misdrijf mogelijk maakt ('leverage' van middelen, vgl. § 2.6), en de opschaling binnen het Openbaar Ministerie als belangrijke verbeterpunten. Deze veranderingen zijn evenwel niet toe te schrijven aan de Wet herziening gerechtelijke kaart, maar aan de veranderingen in de organisatie van het Openbaar Ministerie die hebben geleid tot het instellen van de functie van gebiedsofficier van justitie en aan de Politiewet 2012 (vgl. § 5.4.2).

De instelling van de gebiedsofficier van justitie wordt positief gewaardeerd omdat deze een vast aanspreekpunt is geworden voor het lokaal bestuur en informatie over de afdoening van strafzaken inbrengt. Dat zorgt voor betere onderlinge afstemming (vgl. § 2.6) en komt de slagvaardigheid in de strafrechtketen in de eerste lijn ten goede. Wel is gewezen op het belang van de persoon van de gebiedsofficier van justitie, de persoonlijke contacten met hem, diens kennis van de lokale situatie en diens kennis van lopende strafzaken. Continuïteit in de persoon van de gebiedsofficier van justitie maakt het mogelijk informatie zodanig te delen binnen de driehoek, dat dit de samenwerking binnen de driehoek ten goede komt (vgl. § 2.6).

Aangezien de Splitsingswet een situatie van geografische discongruentie in de regio Oost-Nederland teweeg heeft gebracht, handelt het vierde thema over de effecten van deze geografische discongruentie (zie § 4.7).

De geografische discongruentie in Oost-Nederland belemmert de samenwerking tussen ketenpartners Openbaar Ministerie en de Rechtbank Gelderland en de Rechtbank Overijssel. Die belemmering is niet gelegen in de contacten, want die zijn volgens respondenten op persoonlijke leest gestoeld en goed (zie § 5.4.3), maar in praktische consequenties. In de sfeer van de operationele voorwaarden (vgl. § 2.4) zijn er beperkingen. Twee beperkingen zijn meermalen door verschillende respondenten genoemd, namelijk dat het arrondissementsparket met twee rechtbanken werkafspraken moet maken en processen moet afstemmen, alsmede dat vanuit het arrondissementsparket reisbewegingen moeten worden gemaakt van zowel personen als dossiers, met alle kosten van dien, naar twee rechtbanken met elk eigen geografisch verspreide zittingsplaatsen. Er zijn evenwel ook enkele respondenten, werkzaam in de regio Oost-Nederland, die aangeven weinig veranderingen in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn te hebben gemerkt.

Ter vergelijking komt kort ook de geografische congruentie in de rest van Nederland aan bod. De meeste respondenten geven aan dat de geografische congruentie in beginsel geslaagd is en dat de samenwerking praktischer en gemakkelijker is geworden, hoewel sommigen waarschuwen dat de maximale schaalgrootte nu wel is bereikt. Voorts is gesignaleerd dat geen sprake is van congruentie met de Veiligheidsregio's en dat de grenzen van de arrondissementen niet altijd samenvallen met de provinciegrenzen.

Andere bevindingen

Bij het uitvoeren van het kwalitatief empirisch onderzoek zijn onderwerpen naar voren gekomen die zich minder gemakkelijk onder de eerdergenoemde thema's laten scharen. Een aantal van deze onderwerpen is van invloed op de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn.

Geen van de respondenten heeft alle doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart paraat. Veel respondenten noemen de efficiency van de strafrechtspleging, maar dat is slechts verwant met de doelstellingen van de wet.

Hoewel huisvesting niet wordt geregeld in de Wet herziening gerechtelijke kaart, geven respondenten aan dat fysieke concentratie, dat wil zeggen dat rechtbank en arrondissementsparket in hetzelfde gebouw zijn gehuisvest, bevordelijk is voor de ketensamenwerking.

Verschillende respondenten wijzen er op dat de wijze van financiering van de eigen organisatie in vergelijking met andere ketenpartners op verschillende manieren belemmerend kan werken in de samenwerking in de strafrechtketen. Daarmee is niet voldaan aan een operationele voorwaarde voor samenwerking.

De gevolgen van de invoering van de professionele standaarden strafrecht in de rechtspraak voor de samenwerking met het Openbaar Ministerie als ketenpartner in de strafrechtketen lijken niet goed doordacht te zijn. Respondenten vanuit het Openbaar Ministerie en de Verkeerstorens++ ervaren hier uiteenlopende belemmeringen.

Meermalen is aangegeven dat de evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart te vroeg komt. In veel arrondissementen is men nog volop bezig met het implementeren van nieuwe werkwijzen en systemen.

Ten slotte leeft een wens om strafzaken landelijk gezien van het ene arrondissement naar het andere arrondissement te kunnen overdragen om ongebruikte zittingscapaciteit te benutten, en zo pieken in het zaaksaanbod elders te ondervangen, achterstanden weg te werken en/of verwachte tekorten aan zittingscapaciteit op te vangen. Dat verlangt wetswijziging en een landelijk beeld van de Verkeerstorens++ op capaciteitstekorten en -overschotten.