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

Prof. mr. F.G.H. Kristen

Dr. E. Sikkema

Dr. J.M.W. Lindeman

Dr. M.J.W.A. Schiffelers

Dr. B. van der Vorm

A. van der Weerd LLM

E. Schmidt LLB

A.J. de Vries LLB

Utrecht, december 2017

Universiteit Utrecht

Montaigne Centrum
Onderzoekscentrum voor Rechtspleging en Conflictoplossing

In samenwerking met USBO Advies

Dit onderzoek is verricht in opdracht van het WODC van het Ministerie van Veiligheid en Justitie ten behoeve van de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart.

© 2017 WODC, Ministerie van Justitie en Veiligheid. Auteursrechten voorbehouden.

Voorwoord

In januari 2017 zijn de auteurs van het onderhavige rapport van start gegaan met het onderzoek naar de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het WODC. Het onderzoek strekt ten behoeve van de werkzaamheden van de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart die tot opdracht heeft om de doeltreffendheid en de effecten van Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet in de praktijk te evalueren.

Het onderzoek ziet op een belangrijk thema voor de strafrechtspleging en de ketenpartners daarbinnen, te weten het Openbaar Ministerie, de eerstelijnsrechtspraak, het lokaal bestuur en de Nationale Politie. Het gaat immers over het functioneren van de samenwerking binnen de strafrechtketen in de eerste lijn in Nederland voor wat betreft het afdoen van strafbare feiten. Dat is een belangrijk thema voor de samenleving. Het onderzoek heeft een rijkdom van kennis en inzichten opgeleverd over een variëteit aan onderwerpen.

De werkzaamheden zijn door de auteurs als volgt verdeeld. In het kader van het kwalitatief empirisch onderzoek heeft Kristen alle expert meetings voorgezeten. Daarnaast heeft ofwel Sikkema, ofwel Lindeman, ofwel Van der Vorm deelgenomen aan een expert meeting. Bij een aantal expert meetings zijn zij ondersteund door student-assistent Schmidt. Kristen, Sikkema, Van der Vorm, Lindeman en Schiffelers hebben voorts interviews afgenomen. Bij het schrijven van het rapport is de werkverdeling als volgt geweest:

- Hoofdstuk 1: Kristen
- Hoofdstuk 2: Kristen & Schiffelers
- Hoofdstuk 3: Kristen & Van der Weerd
- Hoofdstuk 4 § 4.1-4.2: Kristen
- Hoofdstuk 4 § 4.3: Kristen, Schmidt & De Vries
- Hoofdstuk 4 § 4.4, m.u.v. § 4.4.9: Sikkema
- Hoofdstuk 4 § 4.4.9: Kristen
- Hoofdstuk 4 § 4.5: Lindeman
- Hoofdstuk 4 § 4.6-4.7: Van der Vorm
- Hoofdstuk 4 § 4.8-4.9: Kristen
- Hoofdstuk 5 § 5.1-5.4: Kristen
- Hoofdstuk 5 § 5.5: Kristen & Sikkema
- Hoofdstuk 5 § 5.6: Kristen
- Hoofdstuk 6: Kristen, Lindeman & Sikkema
- Hoofdstukken 7-8: Kristen, mmw Sikkema, Schmidt & De Vries

Het kwalitatief empirisch onderzoek is afgesloten op 27 oktober 2017. Met ontwikkelingen nadien kon slechts incidenteel rekening worden gehouden.

Wij danken student-assistenten Eva Schmidt en Aart de Vries voor hun onderzoeksondersteuning in het project. Daarbij past een bijzonder woord van dank voor Eva Schmidt omdat haar inzet voor de organisatie van het kwalitatief empirisch onderzoek essentieel is geweest.

Wij danken voorts alle deelnemers aan het kwalitatief empirisch onderzoek. In totaal hebben wij 71 personen gesproken. Ongeveer de helft daarvan via expert meetings en de andere helft via interviews. Bij het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur en de eerstelijnsrechtspraak troffen wij een grote bereidheid aan om medewerking te verlenen aan het kwalitatief empirisch onderzoek en respondenten toonden zich flexibel bij het maken van afspraken. Zonder de open, goede gesprekken met de respondenten zou dit onderzoek niet het onderhavige rapport hebben kunnen opleveren.

Tot slot gaat onze dank uit naar de leden van de begeleidingscommissie. De adviezen, de feedback bij eerdere versies van het rapport en het bemiddelen bij het verkrijgen van medewerking aan het kwalitatief empirisch onderzoek zijn heel waardevol gebleken. Ook past dank voor het begrip en het geduld van de begeleidingscommissie. De namen van de leden van de begeleidingscommissie zijn vermeld in bijlage 8.1.

In dit rapport treft u de resultaten van ons onderzoek aan. Vanzelfsprekend houden wij ons graag aanbevolen voor opmerkingen en aanbevelingen (f.g.h.kristen@uu.nl).

Namens het onderzoeksteam,

François Kristen

Utrecht, december 2017

Inhoudsopgave

1. Aanleiding voor en opzet van het onderzoek 9
1.1 Aanleiding voor en doelstelling van dit onderzoek 9
1.2 De centrale probleemstelling en deelvragen 10
1.3 Opzet van het onderzoek 11
1.4 Beperkingen en focus van het onderzoek 13
1.4.1 Eerste algemene beperking: de strafrechtketen 13
1.4.2 Tweede algemene beperking: alleen verklaren 15
1.4.3 Derde algemene beperking: Wat is Wet herziening gerechtelijke kaart en wat niet? 15
1.5 Leeswijzer 16
2. Theoretisch kader 17
2.1 Inleiding 17
2.2 Definiëring van keten en ketensamenwerking 17
2.3 Mogelijke opbrengsten van ketensamenwerking 20
2.4 Voorwaarden voor succesvolle ketensamenwerking 21
2.5 Afbreukrisico's ketensamenwerking 23
2.6 IJkpunten voor verklaring van de wijze van samenwerken in de strafrechtketen in de eerste lijn 24
3. Analyse van de doelen van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet 26
3.1 Inleiding 26
3.2 Doelstellingen Wet herziening gerechtelijke kaart 26
3.3 Instrumenten en acties 27
3.3.1 Schaalvergroting / Nieuwe indeling van de gerechtelijke kaart 27
3.3.2 Zittingsplaatsen en zaaksverdeling 30
3.3.3 Bestuurlijke organisatie van de rechtbanken 32
3.3.4 Inrichting van het Openbaar Ministerie en geografische congruentie 32
3.4 Splitsingswet 33
3.4.1 Aanleiding voor de Splitsingswet 33
3.4.2 Wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart 34
3.4.3 Splitsingswet en haar gevolgen 36
3.5 Aanverwante ontwikkelingen 37
3.5.1 Inleiding 37
3.5.2 Wet reorganisatie Openbaar Ministerie en instelling landelijk parket 37
3.5.3 'Het OM Verandert': regionalisering van arrondissementsparketten en CVOM 38
3.5.4 Instelling van de Nationale Politie en Politiewet 2012 40
3.5.5 ZSM-werkwijze bij het Openbaar Ministerie 42
3.5.6 Programma OM 2020 43

3.5.7 Verkeerstoren++ 44
3.5.8 Modernisering en digitalisering van de rechtspraak 44
3.5.9 Reorganisatie binnen het Openbaar Ministerie vanwege bezuinigingen in 2014/2015 45
3.6 Bevindingen en beleidstheorie 46
4. Beschrijving en empirische analyse 48
4.1 Introductie 48
4.2 Methodologie van het kwalitatief empirisch onderzoek 49
4.2.1 Aard, beperking en borging van het kwalitatief empirisch onderzoek 49
4.2.2 Interviews en expert meetings 51
4.2.3 Selectie van deelnemers aan interviews en expert meetings 52
4.2.4 Gebrek aan respondenten en representativiteit 54
4.2.5 Wijze van afnemen van de interviews 55
4.2.6 Werkwijze expert meetings 56
4.2.7 Wijze van verwerken van de resultaten van interviews en expert meetings 57
4.3 Beschrijving van de regio's 58
4.3.1 Inleiding 58
4.3.2 Den Haag 59
4.3.3 Oost-Brabant 61
4.3.4 Amsterdam 62
4.3.5 Limburg 63
4.3.6 Midden-Nederland 64
4.3.7 Noord-Holland 65
4.3.8 Rotterdam 66
4.3.9 Zeeland West-Brabant 67
4.3.10 Noord-Nederland 68
4.3.11 Oost-Nederland 69
4.4 Thema 1: Veranderingen in werkwijzen en verdiepingsthema's 70
4.4.1 Inleiding 70
4.4.2 Veranderingsproces binnen het Openbaar Ministerie 70
4.4.3 Schaalvergroting versus kleinschaligheid 71
4.4.4 Schaalvergroting, concentratie en zittingslocaties 72
4.4.5 Schaalvergroting in relatie tot beschikbare middelen 74
4.4.6 Schaalvergroting in relatie tot deskundigheid en kennis 75
4.4.7 Schaalvergroting in relatie tot kwaliteit van bedrijfsvoering 76
4.4.8 Schaalvergroting in relatie tot handhavingsbeleid 79
4.4.9 Verkeerstoren++ 80
4.5 Thema 2: Veranderingen in de samenwerking in de strafrechtketen 91

4.5.1 Inleiding 91
4.5.2 Lokaal bestuur 91
4.5.3 Openbaar Ministerie 101
4.5.4 Rechtspraak 105
4.5.5 Wie heeft de regie in de strafrechtketen? 106
4.6 Thema 3: Veranderingen samenwerking in de driehoek 107
4.6.1 Inleiding 107
4.6.2 Het lokaal bestuur en de driehoek 108
4.6.3 Het Openbaar Ministerie en de driehoek 110
4.6.4 De Nationale Politie en de driehoek 111
4.7 Thema 4: Geografische (dis-)congruentie 112
4.7.1 Inleiding 112
4.7.2 Oost-Nederland 113
4.7.3 Rest van Nederland 115
4.8 Overige thema's 116
4.8.1 Inleiding 116
4.8.2 Bekendheid met doelstellingen Wet herziening gerechtelijke kaart 117
4.8.3 Mobiliteit van werknemers Openbaar Ministerie 118
4.8.4 Huisvesting arrondissementsparketten 120
4.8.5 Financieringsstructuren 121
4.8.6 Invoering professionele standaarden strafrecht in de rechtspraak 123
4.9 Afronding 124
5. Bevindingen 128
5.1 Introductie 128
5.2 Wet herziening gerechtelijke kaart en achterliggende beleidstheorie 129
5.3 Splitsingswet 130
5.4 Algemene beantwoording van de centrale onderzoeksvraag 131
5.4.1 Introductie 131
5.4.2 Algemene bevindingen Wet herziening gerechtelijke kaart 131
5.4.3 Algemene bevindingen Splitsingswet 135
5.4.4 Algemene bevinding inzake werknemersmobiliteit 137
5.5 Thema's en beantwoording van deelvragen 137
5.5.1 Inleidende opmerkingen 137
5.5.2 Thema 1: Veranderingen in werkwijzen en verdiepingsthema's 138
5.5.3 Thema 2: Veranderingen samenwerking in de strafrechtketen 145
5.5.4 Thema 3: Veranderingen samenwerking in de driehoek 148
5.5.5 Thema 4: Geografische (dis-)congruentie 149
5.6 Andere bevindingen 150

5.6.1 Inleidende opmerkingen 150
5.6.2 Bekendheid met de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart .. 150
5.6.3 Huisvesting van de arrondissementsparketten 151
5.6.4 Financieringsstructuren 151
5.6.5 Invoering professionele standaarden strafrecht in de rechtspraak 152
5.6.6 Overige opmerkingen, wensen of aanbevelingen 152
6. Samenvatting 154
6.1 Introductie 154
6.2 Aanpak en methoden 155
6.3 Algemene bevindingen Wet herziening gerechtelijke kaart 156
6.4 Algemene bevindingen Splitsingwet 157
6.5 Algemene bevinding inzake werknemersmobiliteit 158
6.6 Thema's en deelvragen 159
6.7 Andere bevindingen 162
7. Lijst van aangehaalde literatuur 164
8. BIJLAGEN (8.1 t/m 8.7) 169
8.1 Leden van de begeleidingscommissie 169
8.2 Namen van geïnterviewde personen en deelnemers aan de expert meetings 170
8.3 Vragenlijst interviews Openbaar Ministerie 174
8.4 Vragenlijst interviews lokaal bestuur 177
8.5 Vragenlijst interviews Nationale Politie 180
8.6 Vragenlijst interviews rechters 183
8.7 Vragenlijst expert meetings 186

1. Aanleiding voor en opzet van het onderzoek

1.1 Aanleiding voor en doelstelling van dit onderzoek

Op 1 januari 2013 is de Wet herziening gerechtelijke kaart[1] in werking getreden. Met de inwerkingtreding op 1 april 2013 van de Splitsingswet[2] volgde voor de regio Oost-Nederland een aanpassing van de situatie die de Wet herziening gerechtelijke kaart in het leven had geroepen. Als gevolg van beide wetten is de gerechtelijke kaart in Nederland ingrijpend veranderd.

De Wet herziening gerechtelijke kaart beoogt de kwaliteit van de rechtspraak te borgen en deze te laten aansluiten bij wensen en behoeften in de samenleving.[3] Daartoe kent de wet vier doelstellingen: i) verbetering van kwaliteit en toegankelijkheid van het primaire proces (de rechtspraak en het Openbaar Ministerie), ii) verbetering van de kwaliteit van het bestuur van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie, iii) verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie en iv) een effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen (zie hierna § 3.2).

Om de doeltreffendheid en de effecten van beide wetten in de praktijk te evalueren[4] is een Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart ingesteld door de minister van Veiligheid en Justitie en de minister van Wonen en Rijksdienst.[5] De Commissie dient een aantal zaken in haar evaluatieonderzoek te betrekken:

- "de kwaliteit en toegankelijkheid van het primaire proces (de rechtspraak); en mede in de sleutel daarvan;
- de kwaliteit van bestuur;
- de kwaliteit van de bedrijfsvoering;
- geografische congruentie tussen ketenpartijen (eerstelijnsrechtspraak, Openbaar Ministerie, politie)."[6]

Het onderhavige onderzoek richt zich op 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. Het doel van het onderzoek is om te vast te stellen wat de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet is (geweest) voor wat betreft de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn en hoe deze werking kan worden verklaard. Het antwoord hierop biedt de mogelijkheid te beoordelen of de herziening van de gerechtelijke kaart heeft bijgedragen aan een effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen. Dat was immers de veronderstelling en de wens van de wetgever bij de herziening van gerechtelijke kaart.[7]

---

[1] Wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet op de rechterlijke organisatie en diverse andere wetten in verband met de vermindering van het aantal arrondissementen en ressorten, *Stb*. 2012, 313 (en inwerkingtreding: *Stb*. 2012, 314).

[2] Wet van 20 december 2012 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten in verband met de vorming van de arrondissementen Gelderland en Overijssel, *Stb*. 2012, 666 (en inwerkingtreding: *Stb*. 2012, 667).

[3] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 1.

[4] Waartoe art. CXLIVb Wet herziening gerechtelijke kaart verplicht, en wel binnen vijf jaar na inwerkingtreding van de wet. Evenzo art. XXXIII Splitsingswet, maar dan binnen drie jaar.

[5] Art. 2 Instellingsregeling Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart, *Stcrt*. 2016, 5624.

[6] Aldus de toelichting op de Instellingsregeling Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart, *Stcrt*. 2016, 5624.

[7] Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 2-3, 5, 10.

1.2 De centrale probleemstelling en deelvragen

Tegen de achtergrond van de hiervoor beschreven aanleiding voor het onderzoek is de centrale probleemstelling van dit onderzoek als volgt geformuleerd:

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 deelthema's met deelvragen:

Thema 1: Veranderingen in werkwijzen en verdiepingsthema's

- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor (de werkwijze van) het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie, en het lokaal bestuur veranderingen meegebracht? En zo ja, welke zijn die veranderingen? In welke mate en op welke wijze wordt in de praktijk invulling gegeven aan deze veranderingen?
- Welke organisatiestructuur kennen de arrondissementsparketten en de regionale eenheden van de Nationale Politie? Zijn er veranderingen in vergelijking met de situatie voor de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet, en zo ja, wat zijn die veranderingen?
- Heeft schaalvergroting binnen het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie bijgedragen aan de ontwikkeling van deskundigheid en kennis, en zo ja, in welke mate?
- Heeft schaalvergroting binnen het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie bijgedragen aan de verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering, en zo ja, in welke mate?

Thema 2: Veranderingen samenwerking in de strafrechtketen

- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur, de Nationale Politie en de eerstelijnsrechtspraak, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is daar invulling aan gegeven?
- Heeft de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de (keten)informatievoorziening, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is daar invulling aan gegeven door het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur, de Nationale Politie en de eerstelijnsrechtspraak?
- Is sprake van een verbeterde samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur, de Nationale Politie en de eerstelijnsrechtspraak, en zo ja, in hoeverre? Daarbij zal met name worden ingegaan op de afstemming van informatiestromen en de koppeling van werkprocessen.

Thema 3: Veranderingen samenwerking in de driehoek

- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de samenwerking in de driehoek, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is aan de samenwerking invulling gegeven?
- Is – bezien vanuit het perspectief van de strafrechtelijke handhaving – sprake van een verbeterde samenwerking in de driehoek, en zo ja, in hoeverre? Daarbij zal met name worden ingegaan op wat de mogelijkheden zijn binnen de driehoek om prioriteiten te stellen en het vervolgingsbeleid te bepalen, en of deze mogelijkheden zijn verbeterd.

Thema 4: Geografische (dis-)congruentie

- Verschilt de samenwerking tussen eerstelijnsrechtspraak, het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie en het lokaal bestuur in Oost-Nederland (discongruentie) ten opzichte van andere delen van Nederland (congruentie), en zo ja, in welke opzichten en in welke mate?
- Is sprake van bijzondere gevolgen door discongruentie in Oost-Nederland? En zo ja, leidt dit tot andere problemen in de keten in vergelijking met andere delen van het land? Daarbij zal worden gekeken naar de bestuurlijke verhoudingen als de feitelijke werkprocessen in de keten.

De wijze waarop de Wet herziening gerechtelijke kaart haar werking heeft gehad, kan per arrondissement verschillen. Het onderzoek strekt er tevens toe voor de deelvragen van thema's 1-3 bloot te leggen wat de praktijk per arrondissement is en of en zo ja, welke verschillen bestaan tussen arrondissementen. Daarmee wordt beoogd landelijk in beeld te brengen wat de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart is.

1.3 Opzet van het onderzoek

De kern van het onderhavige onderzoek naar de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn bestaat uit een kwalitatief empirisch onderzoek. Dit onderzoek strekt ertoe om van de ketenpartners Openbaar Ministerie, lokaal bestuur, Nationale Politie en de eerstelijnsrechtspraak kennis, inzichten, ervaringen en opvattingen te verkrijgen over de werking van beide wetten voor de eigen organisaties en hoe zich dat heeft vertaald in de samenwerking met de andere genoemde ketenpartners. Die informatie stelt ons in staat de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet te beschrijven en vervolgens zo veel mogelijk te verklaren.

Voor het kwalitatief empirisch onderzoek is gebruik gemaakt van expert meetings en interviews om medewerkers van de genoemde ketenpartners te spreken. Op deze manier is uiteindelijk met in totaal 71 respondenten uit het werkveld gesproken. De methodologie van het kwalitatief empirisch onderzoek wordt in § 4.2 uitgebreid toegelicht. De resultaten van het kwalitatief empirisch onderzoek worden gepresenteerd in hoofdstuk 4. Op basis van deze resultaten wordt in hoofdstuk 5 antwoord gegeven op de centrale probleemstelling en de deelvragen.

Voor die beantwoording van de centrale probleemstelling en de deelvragen zijn ook verklaringen nodig. Dat vraagt om duiding en ordening van de resultaten van het kwalitatief empirisch onderzoek. Om dat mogelijk te maken, zijn inzichten in de organisatiewetenschappelijke literatuur over ketens en ketensamenwerking verkend en samengebracht in hoofdstuk 2. Daarbij zijn mogelijke opbrengsten van ketensamenwerking in kaart gebracht en wordt aangegeven aan welke voorwaarden volgens de literatuur moet zijn voldaan voor een succesvolle ketensamenwerking. Dit mondt uit in een set van ijkpunten die bruikbaar zijn voor het ordenen en het duiden van de resultaten van het kwalitatief empirisch onderzoek om zo te kunnen verklaren wat de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingwet is geweest voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn.

Voorts is geïnventariseerd wat de doelstellingen en de gevolgen zijn op regelgevingsniveau van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. Hierbij is het perspectief van de wetgever zoals blijkt uit de parlementaire geschiedenis leidend. Het resultaat is te vinden in hoofdstuk 3.

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. De invloed van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet is niet steeds duidelijk te onderscheiden van die andere ontwikkelingen. De vraag kan dan ook zijn: Wat valt toe te schrijven aan de Wet herziening gerechtelijke kaart en/of de Splitsingswet en wat is het resultaat van een andere ontwikkeling? Om hier meer zicht op te krijgen, zijn in hoofdstuk 3 voorts beknopte beschrijvingen gegeven van deze andere ontwikkelingen. Aan de hand van deze beschrijvingen kunnen de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet beter worden gepositioneerd. Dat is nodig om zo goed mogelijk te kunnen bepalen wat nu precies de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet is geweest voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn (zie § 1.4 over de beperking die hierin is gelegen).

Aan het slot van hoofdstuk 3 wordt de beleidstheorie gereconstrueerd die aan de Wet herziening gerechtelijke kaart ten grondslag lijkt te liggen. Deze beleidstheorie is afgeleid uit de analyse van de parlementaire geschiedenis van de wet die in hoofdstuk 3. De beleidstheorie wordt in hoofdstuk 5 gebruikt om de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart zo veel mogelijk te verklaren.

Voor het onderzoek waarvan in hoofdstuk 3 verslag wordt gedaan is gebruik gemaakt van de gebruikelijke en beproefde onderzoeksmethoden, bestaande uit onderzoek en analyse van wetgeving, Kamerstukken, en – in mindere mate – literatuur. Deze juridische bronnen dienden ertoe de doelen, de middelen, en de inhoud van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet te bepalen, beschrijven en te analyseren.

In hoofdstuk 5 komen de verschillende onderdelen bij elkaar. Op basis van de resultaten van het kwalitatief empirisch onderzoek beantwoorden wij in dit hoofdstuk de centrale onderzoeksvraag eerst op een algemeen niveau voor zowel de Wet herziening gerechtelijke kaart als de Splitsingswet. Ook presenteren wij een andere algemene bevinding. Vervolgens beantwoorden wij per thema de daarbij horende deelvragen die in § 1.2 zijn geformuleerd. Bij de beantwoording van zowel de centrale onderzoeksvraag als de deelvragen koppelen wij, waar mogelijk terug aan de eerdergenoemde ijkpunten en de beleidstheorie om zo te komen tot verklaringen voor de gevonden werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet. Aldus komen resultaten van hoofdstukken 2, 3 en 4 tot een synthese in hoofdstuk 5.

De begeleidingscommissie

Het onderzoek is uitgevoerd onder begeleiding van een begeleidingscommissie ingesteld door de opdrachtgever van het onderzoek, het WODC. Zie Bijlage 8.1 voor de samenstelling van de begeleidingscommissie.

Gedurende de looptijd van het onderzoek is vier maal uitvoerig overleg gevoerd met de begeleidingscommissie, te weten in april, juni, augustus en oktober 2017. Eén maal is gesproken over de opzet en aanpak van het onderzoek, tweemaal is beraadslaagd over de toen voorliggende tussenrapportages en voortgang in het onderzoek en tot slot is over een concept-rapport gesproken. Na de laatste bijeenkomst is het concept-eindrapport nog door de leden van de begeleidingscommissie afzonderlijk bezien. De leden van de begeleidingscommissie hebben feedback gegeven op de opzet en aanpak, de gehanteerde methoden, de vragenlijsten, de structuur en de inhoud van de rapportage. Uiteraard is die waardevolle feedback, waar mogelijk, ter harte genomen; dit is het eindresultaat ten goede gekomen.

1.4 Beperkingen en focus van het onderzoek

Elk onderzoek kent (inherente) beperkingen. Voor dit onderzoek is sprake van een aantal algemene en bijzondere beperkingen. Deze beperkingen verdienen hier bespreking omdat zij enerzijds het onderzoek afbakenen en anderzijds van belang zijn voor de duiding van de betekenis van het onderzoek. De beperkingen zorgen daarmee voor een bepaalde focus van het onderzoek. Het gaat om een drietal algemene beperkingen, waarbij binnen het verband van een van de algemene beperkingen sprake is van drie nadere, bijzondere beperkingen.

1.4.1 Eerste algemene beperking: de strafrechtketen

Het onderwerp van onderzoek is beperkt tot de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor de samenwerking in de strafrechtketen. Daarbij is het begrip strafrechtketen op drie manieren verder afgebakend, namelijk i) de strafrechtketen in de eerste lijn, ii) de ketenpartners en iii) de gerechtelijke afdoening van strafzaken.

De beperking tot de strafrechtketen in de eerste lijn vloeit noodzakelijkerwijs voort uit de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet. Beide wetten zien op een regionale herschikking van de organisaties van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie naar 10 regio's. Met de Politiewet 2012 is voor de politieorganisatie aangesloten bij deze regionale herschikking. De regering verwoordt dat als volgt in de memorie van toelichting bij de Wet herziening gerechtelijke kaart: "Het kabinet acht het voorts van belang om te komen tot een volledige geografische congruentie tussen de regionale eenheden van eerstelijnsrechtspraak, eerstelijnsparketten en de te vormen nationale politie."[8] Deze focus van de Wet herziening gerechtelijke kaart reflecteert in de opdracht van de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart. In § 1.1 is aangegeven dat de Commissie een aantal zaken in haar onderzoek moet betrekken, waaronder de ketenpartijen in de eerste lijn. Aangezien het onderhavige onderzoek in opdracht van de Commissie is uitgevoerd, ligt het voor de hand dat dit onderzoek dezelfde focus kent. Naar de Politiewet 2012 is een eigen, zelfstandig evaluatieonderzoek uitgezet. Om de doeltreffendheid en de effecten van de Politiewet 2012 te onderzoeken is namelijk de Commissie Evaluatie Politiewet 2012 ingesteld.[9] Het onderzoek van deze commissie verliep gelijktijdig met het onderhavige onderzoek. Het rapport van deze commissie verscheen na afronding van het kwalitatief empirisch onderzoek en de literatuurstudie en is derhalve niet meegenomen in dit onderzoek.[10]

Onder de strafrechtketen in de eerste lijn begrijpen wij binnen het verband van dit onderzoek de samenwerking tussen Nationale Politie, lokaal bestuur, Openbaar Ministerie en rechtbanken bij de afdoening van strafbare feiten tot en met het dagvaarden voor de politierechter of de meervoudige kamer van de rechtbank. De fase van de berechting van de strafzaak in eerste aanleg alsook de fasen van het hoger beroep en cassatie laten wij daarmee buiten beschouwing. De reden voor deze beperking vloeit voort uit de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Deze wet richt zich namelijk op de rechtspraak en het Openbaar Ministerie. Daarbij ligt het zwaartepunt bij de eerste lijn, ook al omvat de wet tevens de bestuurlijke integratie van twee gerechtshoven en het instellen van één landelijk ressortsparket. Dit onderdeel van de wet is meegenomen in het onderzoek van de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart.

Hieruit volgt dat voor het onderhavige onderzoek de samenwerking in de strafrechtketen voor het afdoen van strafzaken volgt tot aan het moment van het aanbrengen van de

---

[8] *Kamerstukken II* 2010/11, 32981, 3, p. 5.
[9] Regeling instelling commissie Evaluatie Politiewet 2012, *Stcrt*. 2013, 29769.
[10] Het rapport Commissie Evaluatie Politiewet 2012, *Evaluatie Politiewet 2012. Doorontwikkelen en verbeteren*, verscheen op 17 november 2017, zie https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/11/16/evaluatie-politiewet-2012-doorontwikkelen-en-verbeteren. Het onderhavige onderzoek is afgesloten op 27 oktober 2017.

strafzaak bij de rechtbank. Wat er daarna met de strafzaak gebeurt binnen het strafproces, valt buiten het bestek van het onderzoek. Voorts gaan wij niet in op organisatorische voorzieningen op het niveau van de rechtbank die betrekking hebben op strafvorderlijke beslissingen inzake de strafzaak, zoals de planning van regiezittingen. Dat betreft de interne organisatie van de rechtspraak. Wel is de Verkeerstoren++[11] in het onderzoek betrokken, en dan vooral vanuit het perspectief van het Openbaar Ministerie. Dat dient immers via de Verkeerstoren++ strafzaken organisatorisch bij de rechtbank aan te brengen en kan daarbij stuiten op belemmeringen. Wanneer bijvoorbeeld aan de zijde van de rechtbank strafzaken tijdelijk niet zittingsgereed kunnen worden gemaakt, stokt dat voor het Openbaar Ministerie de samenwerking in de strafrechtketen.

Voorts is geen onderzoek gedaan naar de rechtbanken als zodanig, de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor de rechtbanken en (veranderingen in de) bestuurlijke en financiële organisatie van rechtbanken. In de afstemming van het onderhavige onderzoek met dat van de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart is namelijk bepaald dat het onderhavige onderzoek zich niet daarop richt. De Commissie heeft zelf empirisch onderzoek gedaan naar de gevolgen en de effecten van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor de rechtspraak en de perspectieven daarop vanuit van de rechterlijke macht. Wel is ter spiegeling en verificatie van empirische bevindingen van het onderhavige onderzoek gesproken met vier rechters van verschillende rechtbanken (zie verder § 4.2.1).

Ten slotte brengt bovenstaande definitie van de strafrechtketen in de eerste lijn met zich dat de afdoening van strafzaken door de kantonrechter buiten het bestek van het onderzoek valt. De kantonrechter heeft een beperkte competentie in het afdoen van strafzaken. Hij neemt alleen kennis van het misdrijf stroperij en bepaalde overtredingen (zie art. 382 Sv). Dat betreft meestal lichte vergrijpen, zoals wildplassen. Daarmee bestrijkt de kantonrechter maar een deel van de afdoening van strafbare feiten. Voorts worden kantonzaken niet meegenomen door de Verkeerstoren++[12] zodat hier de samenwerking tussen Openbaar Ministerie en rechtbanken zich op een andere manier manifesteert. Het viel buiten het budget en het tijdpad van dit onderzoek om de kantonrechter mee te nemen. Volledigheidshalve geven wij in onze uitwendige beschrijving van de regio's in § 4.3 nog wel aan welke kantongerechten met de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart zijn gesloten.

De tweede bijzondere beperking ziet op de ketenpartners van de strafrechtketen in de eerste lijn die in het empirisch onderzoek zijn betrokken. Er is alleen gesproken met leden van het Openbaar Ministerie, leden van het lokaal bestuur, enkele leden van de Nationale Politie en enkele leden van de rechtspraak. Andere ketenpartners zijn niet in het onderzoek betrokken, zoals de advocatuur, reclassering, Slachtofferhulp Nederland. Ook deze beperking vloeit voort uit de focus van de Wet herziening gerechtelijke kaart op een regionale herschikking van de organisatie van de arrondissementsparketten en de eerstelijnsrechtspraak.

De derde bijzondere beperking betreft de gerichtheid op de gerechtelijke afdoening van strafzaken. Buitengerechtelijke vormen van afdoening van strafzaken, zoals via de strafbeschikking of via mogelijkheden die ZSM biedt, zijn buiten het bestek van het onderzoek gebleven. Dit volgt uit de oriëntatie van het onderzoek op de eerdergenoemde ketenpartners, waaronder met name Openbaar Ministerie en de rechtbanken. Het gaat om hun samenwerking om strafzaken voor de strafrechter te kunnen brengen. Niet om de vraag hoe strafzaken kunnen worden afgedaan, welke weg dan meer is aangewezen, en hoe

[11] Zie daarover Task force OM-ZM 2014, p. 8-10.

[12] De Verkeerstoren++ bestrijkt strafzaken voor de meervoudige strafkamer en waar mogelijk ook de strafzaken voor de politierechter, zie o.m. Task force OM-ZM 2014, p. 9; Ministerie van Veiligheid en Justitie 2016, p. 2.

daartoe wordt samengewerkt in de strafrechtketen, die bij buitengerechtelijke afdoening ten hoogste loopt tot het Openbaar Ministerie.

1.4.2 Tweede algemene beperking: alleen verklaren

Het onderzoek richt zich op het verklaren van de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet. Er vindt geen beoordeling van beide wetten plaats. Daarmee is de omvang van de centrale probleemstelling beperkt.

De centrale probleemstelling, zoals geformuleerd in § 1.2, spreekt over het 'verklaren' van de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. Met het verklaren doelen wij op het ophelderen, duidelijk maken waarom iets is of hoe het komt dat iets is. Dat betekent dat we op zoek gaan naar redenen, oorzaken, achtergronden, bronnen.[13] Er wordt met andere woorden iets uitgelegd, zonder dat daar een waardeoordeel of evaluerend oordeel over wordt uitgesproken. Daarmee is het onderhavige onderzoek geen evaluatieonderzoek in de traditionele zin des woords.

Deze benadering is ingegeven door de functie die het onderzoek heeft voor de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart. Deze Commissie heeft tot taak onderzoek te doen naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet (zie § 1.1). Om dat onderzoek mogelijk te maken, heeft de Commissie onder meer het onderhavige onderzoek uitgezet om zich de informatie en (empirische) kennis relevant voor haar taakopdracht te verschaffen, waarna de Commissie haar evaluerende rol kan vervullen. Wanneer het onderhavige onderzoek reeds een beoordelende component zou bevatten, kunnen de uitkomsten van het onderzoek de ruimte beperken die de Commissie dient te hebben voor het vervullen van haar opdracht.

1.4.3 Derde algemene beperking: Wat is Wet herziening gerechtelijke kaart en wat niet?

De derde algemene beperking ziet op de methodologische kwestie van het toerekenen van veranderingen in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn aan de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet. Voorafgaande aan, parallel met en na de inwerkingtreding van deze beide wetten hebben zich ten aanzien van de samenwerking van de ketenpartners in de strafrechtketen in de eerste lijn vele ontwikkelingen voorgedaan die maken dat de invloed van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet niet steeds duidelijk te onderscheiden is van die andere ontwikkelingen. Met deze ontwikkelingen doelen wij op:

- Reorganisatie binnen het Openbaar Ministerie vanwege de Wet reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket die per 1 juni 1999 in werking is getreden;
- Regionalisering van de arrondissementsparketten, als gevolg van het programma 'Het OM Verandert' ingezet eind 2004;
- Invoering van de ZSM-werkwijze bij het Openbaar Ministerie vanaf 2011;
- Wijzigingen in de politieorganisatie als gevolg van de Politiewet 2012 met de instelling van de Nationale Politie per 1 januari 2013 en de daaruit voortvloeiende reorganisatie van de Nationale Politie die thans nog steeds loopt;
- Programma OM 2020, zoals dat blijkt uit de jaarberichten Openbaar Ministerie 2013 en 2015;
- Landelijke invoering van de Verkeerstoren++ vanaf 2014;
- Modernisering van de rechtspraak;
- Reorganisatie binnen het Openbaar Ministerie vanwege bezuinigingen in 2014-2015.

Deze ontwikkelingen bij zowel de afzonderlijke organisaties van de ketenpartners als de schakels tussen ketenpartners in de strafrechtketen hebben wederzijds invloed op elkaar en/of hangen met elkaar samen. Al deze ontwikkelingen beogen op een bepaald niveau bij

[13] Zie Curry-Sumner e.a. 2010, p. 18; Van Dale Woordenboek van de Nederlandse taal.

te dragen aan verbetering van kwaliteit en efficiëntie. De Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet moeten hier 'tussen' worden geplaatst. Dat maakt het moeilijk om de exacte invloed van deze beide wetten vast te stellen ten opzichte van de andere ontwikkelingen. Voor bijvoorbeeld het Openbaar Ministerie geldt dat dit als organisatie al geruime tijd in beweging is en wel naar aanleiding van het geheel van en de interactie tussen de genoemde ontwikkelingen. Reeds voor de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet zijn binnen het Openbaar Ministerie belangrijke veranderingsprocessen voor de organisatie in gang gezet. Daardoor valt moeilijk te achterhalen welke concrete verandering in taak, verantwoordelijkheid, werkzaamheid, en/of proces uitvloeisel is van welke wet c.q. organisatorische verandering binnen het Openbaar Ministerie.

Het onderhavige onderzoek kan dan ook, gelet op het voorgaande, geen 'loepzuivere' antwoorden op de eerdergenoemde deelvragen geven. Er kunnen geen eenduidige, exclusieve antwoorden worden gegeven op de vraag wat een direct of indirect gevolg of effect is van de Wet herziening gerechtelijke kaart en/of de Splitsingswet als het gaat om de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. Wel is in de wijze waarop het onderzoek is opgezet en uitgevoerd rekening gehouden met deze context. In de literatuurstudie van hoofdstuk 3 is onderscheiden tussen de genoemde ontwikkelingen en gedifferentieerd naar doelstellingen en genomen maatregelen. Bij de interviews en de expert meetings zijn respondenten uitgevraagd naar wat het oordeel van de respondent is over de invloed van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet op de thema's waarop de deelvragen zien en in hoeverre die thema's ook of alleen onder invloed staan van een of meer van de andere ontwikkelingen (zie de vragenlijsten opgenomen in Bijlagen 8.3-8.7). In hoofdstuk 4 presenteren wij dan ook de opvattingen van respondenten naar aanleiding van deze vragen. Bij onze bevindingen in hoofdstuk 5 vermelden wij wat ons standpunt is inzake wat nu wel en niet aan de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet valt toe te schrijven als het gaat om samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van dit rapport volgt de lijnen zoals hiervoor in § 1.3 uiteengezet bij de bespreking van de opzet van het onderzoek. In hoofdstuk 2 wordt dan ook gerapporteerd over de verkenning van de organisatiewetenschappelijke literatuur over ketens en ketensamenwerking.

Vervolgens komt hoofdstuk 3 met een beschrijving en analyse van de parlementaire geschiedenis van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet. Ook bevat dit hoofdstuk beknopte beschrijvingen van andere ontwikkelingen die voorafgaand aan, parallel met of na afloop van de invoering van beide wetten invloed hebben gehad op de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. Het hoofdstuk rondt af met de beleidstheorie die aan de Wet herziening gerechtelijke kaart ten grondslag lijkt te liggen.

In hoofdstuk 4 wordt verslag gedaan van het kwalitatief empirisch onderzoek. Daarbij komen aan bod de methodologie van dit onderzoek, een beschrijving van de regio's, de resultaten per thema en enkele overige thema's.

Hoofdstuk 5 bevat de beantwoording van de centrale probleemstelling en de deelvragen van het onderzoek en rapporteert over enkele andere bevindingen. Daarmee bevat dit hoofdstuk de conclusies van het onderzoek. Daarna sluit een samenvattend hoofdstuk 6 dit rapport af.

2. Theoretisch kader

2.1 Inleiding

Met de Wet herziening gerechtelijke kaart is beoogd te voorzien in een belangrijke voorwaarde voor de samenwerking in de strafrechtketen.[1] Herziening van de gerechtelijke kaart door schaalvergroting en geografische congruentie maakt volgens de regering een effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen mogelijk. De reeds bestaande samenwerking in de strafrechtketen kan immers worden geoptimaliseerd bij het werken van de ketenpartners Openbaar Ministerie en rechtbanken op een grotere schaal en bij geografisch gelijke werkgebieden van beide ketenpartners.[2] Om die reden voorziet de Wet herziening gerechtelijke kaart in het teruggaan van negentien naar tien arrondissementen – dit is de schaalvergroting – en het laten aansluiten van de nieuwe werkgebieden van de rechtbanken bij reeds geformeerde regionale samenwerkingseenheden van de arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie – dit is de geografische congruentie.[3] Uit deze benadering spreekt een bepaalde beleidstheorie van de wetgever die aan de Wet herziening gerechtelijke kaart ten grondslag lijkt te liggen. Deze beleidstheorie valt in sterk vereenvoudigde vorm samen te vatten als: 'groter is beter' en 'congruentie leidt tot samenwerking' (zie verder § 3.6 en § 5.2).

Om de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn te bezien, geeft dit hoofdstuk theoretische inzichten over ketens en ketensamenwerking weer. Daarbij worden mogelijke opbrengsten van ketensamenwerking in kaart gebracht en wordt aangegeven aan welke voorwaarden volgens de literatuur moet zijn voldaan voor een succesvolle ketensamenwerking. Dit mondt uit in een set van ijkpunten die wordt gebruikt om de resultaten van het kwalitatieve empirisch onderzoek te ordenen en te duiden om zo te kunnen verklaren wat de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingwet is voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn.

Het hoofdstuk vangt aan met het definiëren van ketensamenwerking (§ 2.2). Vervolgens worden mogelijke opbrengsten van en voorwaarden voor succesvolle ketensamenwerking in kaart gebracht (§§ 2.3-2.4). Daarna komen mogelijke afbreukrisico's van ketensamenwerking aan bod (§ 2.5). Het hoofdstuk sluit af met een weergave van een set ijkpunten voor het ordenen en het duiden van de resultaten van het empirisch onderzoek in hoofdstuk 5 (§ 2.6).

2.2 Definiëring van keten en ketensamenwerking

In de literatuur lopen de termen netwerksamenwerking en ketensamenwerking regelmatig door elkaar. De literatuur over netwerksamenwerking bevat dan ook relevante inzichten over ketensamenwerking. Deze paragraaf is om die reden gebaseerd op inzichten over zowel ketensamenwerking als netwerksamenwerking.

Van het begrip 'keten' zijn veel definities in omloop. Deze definities zijn gekleurd door de context waarin zij moeten worden toegepast en het doel waarvoor zij zijn geformuleerd. Noordhuis zet zes definities onder elkaar en haalt daar een aantal gemeenschappelijkheden uit.[4] Wanneer wij die gemeenschappelijkheden toepassen op zelfstandige organisaties uit de publieke sector met eigen taken en verantwoordelijkheden en een eigen financiering zoals in

[1] Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 2.
[2] Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 2-3, 5, 10.
[3] Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 1-3, 5-6, 10 en § 3.3.4.
[4] Noordhuis 2015, p. 70-71.

de strafrechtketen het geval is, dan lijken de volgende gemeenschappelijkheden in die definities voor het onderhavige onderzoek relevant.

Een keten is een netwerk van organisaties. Tussen de verbonden organisaties vindt er een stroom van producten, diensten en informatie plaats. Voor de stroom aan producten en diensten geldt dat die hoofdzakelijk voorwaarts is gericht, namelijk richting de laatste schakel in de keten die het eindproduct of einddienst moet opleveren. Informatie is ook voorwaarts gericht, maar kan evengoed achterwaarts zijn gericht. In het laatste geval gaat het dan om terugkoppeling.[5] Aan deze omschrijving van een keten, gebaseerd op de inventarisatie van Noordhuis, kan worden toegevoegd dat de organisaties als schakels in de keten in een bepaalde volgorde ten opzichte van elkaar zijn geplaatst en dat zij volgtijdelijke handelingen verrichten.[6] Die volgorde brengt met zich dat zij als schakels verantwoordelijk zijn voor een onderdeel in het proces dat leidt naar een eindproduct of einddienst. Daarmee zijn de organisaties van elkaar afhankelijk om dat eindproduct of einddienst te kunnen realiseren.[7]

Bovenstaande omschrijving impliceert dat ketens een vrij gestructureerde vorm van netwerken zijn. Netwerken kunnen worden gedefinieerd als:

> "(…) groups of three or more legally autonomous organizations that work together to achieve not only their own goals but also a collective goal."[8]

Dat gemeenschappelijke doel kan zien op een maatschappelijk probleem dat ten behoeve van de samenleving wel moet worden aangepakt. Het gaat dan vaak problemen die te belangrijk, te complex, te groot, te veelomvattend zijn om door één organisatie te worden opgelost. Alleen door samenwerking tussen organisaties kunnen dergelijke problemen effectief worden aangepakt. In de literatuur worden hier onder meer als voorbeelden genoemd de aanpak van misdaad, bescherming van het milieu, rampenbestrijding en armoedebestrijding.[9]

De organisaties die met elkaar zijn verbonden in een netwerk, zijn zelfstandig en autonoom, en kunnen derhalve op eigen gezag handelen, op basis van eigen taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en (financiële) middelen. Maar deze organisaties moeten, als gezegd, samenwerken om het gemeenschappelijke doel te kunnen realiseren. Zij zijn van elkaar afhankelijk. Een rechtbank kan alleen strafzaken afdoen als het Openbaar Ministerie die strafzaken aanlevert. Het Openbaar Ministerie is hier op zijn beurt afhankelijk van de Nationale Politie.

De gerichtheid op een gemeenschappelijk doel komt ook tot uitdrukking in de definitie van een keten van Poorthuis:

> "een gericht georganiseerd werkverband binnen vele sectoren van de samenleving, zoals overheid, gezondheidszorg, onderwijs of bedrijfsleven. (…) Een keten kenmerkt zich daarbij door de betrokkenheid van meerdere partijen, die moeten of willen samenwerken om tot een gewenst resultaat te komen."[10]

Om het gemeenschappelijke doel (dat is het behalen van een gewenst resultaat) te bereiken zijn de organisaties in een keten relatief duurzaam met elkaar verbonden. Daarbij worden de organisaties als schakels in de keten ook ten opzichte van elkaar gereguleerd. Er bestaan

---

[5] Noordhuis 2015, p. 71.
[6] Dit aspect van volgorde is ontleend aan Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003, p. 7, Vonk 2012, p. 21-22, en de definitie van Hagemeijer 2012, p. 23.
[7] Zie ook Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003, p. 7, 11; Vonk 2012, p. 21-22, 23.
[8] Provan & Kenis 2008, p. 231. Zeer gelijkend is de definitie in Popp e.a. 2014, p. 18.
[9] Zie o.m. Provan & Kenis 2008, p. 231; Vonk 2012, p. 23; Popp e.a. 2014, p. 20.
[10] Poorthuis e.a 2003, p. 69.

afspraken, beleidsregels en/of wettelijke regels over wie wat wanneer moet doen en aan wie de werkzaamheden en de prestaties moeten worden verantwoord.[11] Voorts moeten de organisaties met elkaar verbonden zijn in structuur, processen en middelen, zodat de werkzaamheden binnen de keten op elkaar zijn afgestemd en op elkaar aansluiten. Voorkomen moet immers worden dat zaken blijven liggen.[12]

Er is evenwel een belangrijk verschil tussen een keten en een netwerk. Bij een keten staat de voortbrenging van een product of een dienst centraal, waarbij de ketenpartners op volgorde hun bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het product of de dienst en vervolgens het (tussen)product of de dienst doorgeven aan de volgende ketenpartner. Binnen een netwerk werken partijen samen om een toegevoegde waarde te kunnen leveren, maar dat verlangt niet per se volgtijdelijke handelingen.[13]

Met het voorgaande is een omschrijving gegeven van een keten die toepasbaar is op de strafrechtketen in de eerste lijn. De omschrijving beschrijft wat een keten is en wat in een keten gebeurt, maar geeft niet aan wat de wijze van samenwerking is door de organisaties die met elkaar zijn verbonden in een keten. Daarop ziet het begrip ketensamenwerking. Ook van ketensamenwerking bestaan veel definities, waarbij elke definitie is gekleurd door de aard, de inhoud en de soort samenwerking, alsmede voor welk doel wordt samengewerkt.[14] Zo geeft Noordhuis negen definities van ketensamenwerking.[15]

Wanneer in deze definities wordt gezocht naar gemeenschappelijkheden die passen bij zelfstandige, autonome organisaties uit de publieke sector met eigen taken en verantwoordelijkheden en een eigen financiering, dan omschrijven wij ketensamenwerking als samenwerking tussen zelfstandige, autonome ketenpartners die er op gericht is de prestaties van de keten als geheel te optimaliseren en daartoe werkzaamheden, capaciteiten en risico's coördineren, informatie delen en gezamenlijke keuzes maken.

Al naar gelang het gemeenschappelijke doel van de keten kan het optimaliseren bestaan uit kwaliteitsverbetering van het product of dienst en/of efficiëntere en effectievere dienstverlening.[16]

Specifiek voor de strafrechtketen voegen wij aan het voorgaande nog een element toe, namelijk dat de ketenpartners bij de coördinatie van werkzaamheden, capaciteiten en risico's het oog houden op degene om wie gaat in de strafrechtspleging, namelijk de verdachte die het primaire proces ondergaat, dat wil zeggen de achtereenvolgende stadia van verdenking en opsporing, vervolging en afdoening (gerechtelijk door berechting door de rechtbank, of buitengerechtelijk zoals via een strafbeschikking van de officier van justitie) doorloopt.[17]

Om de betekenis van onze eigen definitie aan te geven, presenteren wij hier nog de definitie van Van der Veen. Hij gaat uit van een geïntegreerde benadering bij ketensamenwerking en omschrijft ketensamenwerking als:

> "(…) het managen is van alle activiteiten in de keten, gericht op de coördinatie van verschillende schakels in die keten met als doel de gehele keten te optimaliseren als ware het één eenheid, in plaats van dat iedere schakel zijn eigen optimum zoekt."[18]

---

[11] Vgl. Hagemeijer 2012, p. 23; Vonk 2012, p. 23.
[12] Zie Vonk 2012, p. 23.
[13] Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003, p. 8; Linker 2008, p. 20.
[14] Zie Vonk 2012, p. 21; Noordhuis 2015, p. 73.
[15] Noordhuis 2015, p. 73.
[16] Geïnspireerd op de definitie van ketensamenwerking van Vonk 2012, p. 22. Zie ook Provan & Kenis 2008, p. 240.
[17] Ontleend aan de definitie van keten in Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003, p. 7 en Vonk 2012, p. 21, 23.
[18] Geciteerd door Noordhuis 2015, p. 73, afkomstig uit Van der Veen 2003, niet gepubliceerd.

In onze omschrijving heeft de autonomie en zelfstandigheid van de ketenpartners een nadrukkelijker plaats. Daarmee hangt samen dat de ketenpartners eigen taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en (financiële) middelen hebben. Hieruit volgt dat ketenregie niet kan bestaan uit het aansturen van de keten vanuit één organisatie. Er is niet één ketenpartner die van de andere ketenpartner kan afdwingen dat hij zijn bevoegdheden, capaciteit, middelen en/of werkzaamheden op een bepaalde manier inzet. Dat zou het managen van de keten behelzen. Daarbij zou de ene ketenpartner de andere ketenpartner dwingen om het eigen organisatiebelang ondergeschikt te maken aan het belang van de keten, namelijk het verwezenlijken van het gemeenschappelijke doel van de keten. Een dergelijk afdwingen past bij het managen van de keten.[19]

Bij de ketensamenwerking zoals wij die hebben omschreven, past een ketenregie die inzet op bewustwording bij de ketenpartners van het belang bij ketensamenwerking, namelijk het verwezenlijken van een gemeenschappelijk doel dat elk van de ketenpartners niet afzonderlijk kan realiseren, het overleggen en het onderhandelen tussen ketenpartners, en het committeren van de ketenpartners aan belangen en afspraken die er op zijn gericht het gemeenschappelijke doel te verwezenlijken. Aldus kunnen de ketenpartners er als keten van profiteren, maar ook ieder voor zich als autonome, zelfstandige organisatie.[20]

2.3 Mogelijke opbrengsten van ketensamenwerking

Ketensamenwerking is er op gericht de autonome, zelfstandige organisaties in de keten zo met elkaar te laten samenwerken dat de gemeenschappelijke doelstelling van de keten wordt verwezenlijkt, een doelstelling die elke afzonderlijke organisatie niet kan realiseren (zie § 2.2). Die doelstelling kan een maatschappelijke doelstelling zijn. Het is echter lastig de opbrengsten van ketensamenwerking te preciseren. Een keten kan als effectief worden gezien wanneer de gemeenschappelijke doelstelling wordt behaald.[21] Echter, de keten bestaat uit autonome, zelfstandige organisaties met eigen belangen, eigen werkzaamheden, eigen bevoegdheden, eigen taken, eigen verantwoordelijkheden, en eigen middelen. Deze organisaties kunnen verschillende ideeën hebben over wat de gemeenschappelijke doelstelling precies is, hoe die zou moeten worden verwezenlijkt en wanneer de keten succesvol is. De ketenpartners kunnen met andere woorden anders denken over de opbrengsten van ketensamenwerking.

Wel wordt in de sociaalwetenschappelijke/organisatiekundige literatuur over ketensamenwerking een aantal, meer algemene opbrengsten van ketensamenwerking onderscheiden.[22] De navolgende opbrengsten zijn volgens ons relevant zijn in de context van de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn:

Verbeterde informatieuitwisseling

Iedere organisatie binnen een keten vormt een zelfstandig informatiedomein. In een goed werkende keten wordt die informatie binnen en tussen de organisaties als schakels van de keten zodanig uitgewisseld dat dit bijdraagt aan de ketensamenwerking. Informatie is immers relevant voor de planning van werkzaamheden, het monitoren van processen en het beheersen van risico's. Onzekerheden en risico's kunnen aldus zoveel mogelijk worden

[19] Zie Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003, p. 9; Noordhuis 2015, p. 74-75.

[20] Geïnspireerd op Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003, p. 9; Vonk 2012, p. 24-25; Noordhuis 2015, p. 75.

[21] 'Goal attainment' is een bruikbaar criterium om effectiviteit van een keten te bepalen, aldus Kenis & Provan. Zij wijzen erop dat meer criteria zijn die vanuit een normatief gezichtspunt alle geldig zijn. Er is derhalve geen exclusief criterium. Zie Kenis & Provan 2009, p. 443, 452.

[22] Popp e.a. 2014, p. 19-22.

weggenomen en dat komt de prestaties van de keten ten goede. De organisaties dienen hiertoe wel de wil te hebben informatie te delen met andere ketenpartners.

Betere onderlinge afstemming
Ketensamenwerking is een middel is om, met de gemeenschappelijke doelstelling voor ogen, het werk beter op elkaar af te stemmen. Door het goed afstemmen van werkprocessen tussen de verbonden organisaties in de keten kan ontkokering worden gestimuleerd.

Toegang tot en leverage van middelen
Wanneer organisaties in een keten samenwerken, kunnen zij eigen capaciteit en middelen ter beschikking stellen aan andere ketenpartners. Zo hebben de ketenpartners de mogelijkheid hun beperkte capaciteit en middelen (tijdelijk) te vergroten of te versterken zonder een nieuwe, eigen investering in capaciteit en middelen.

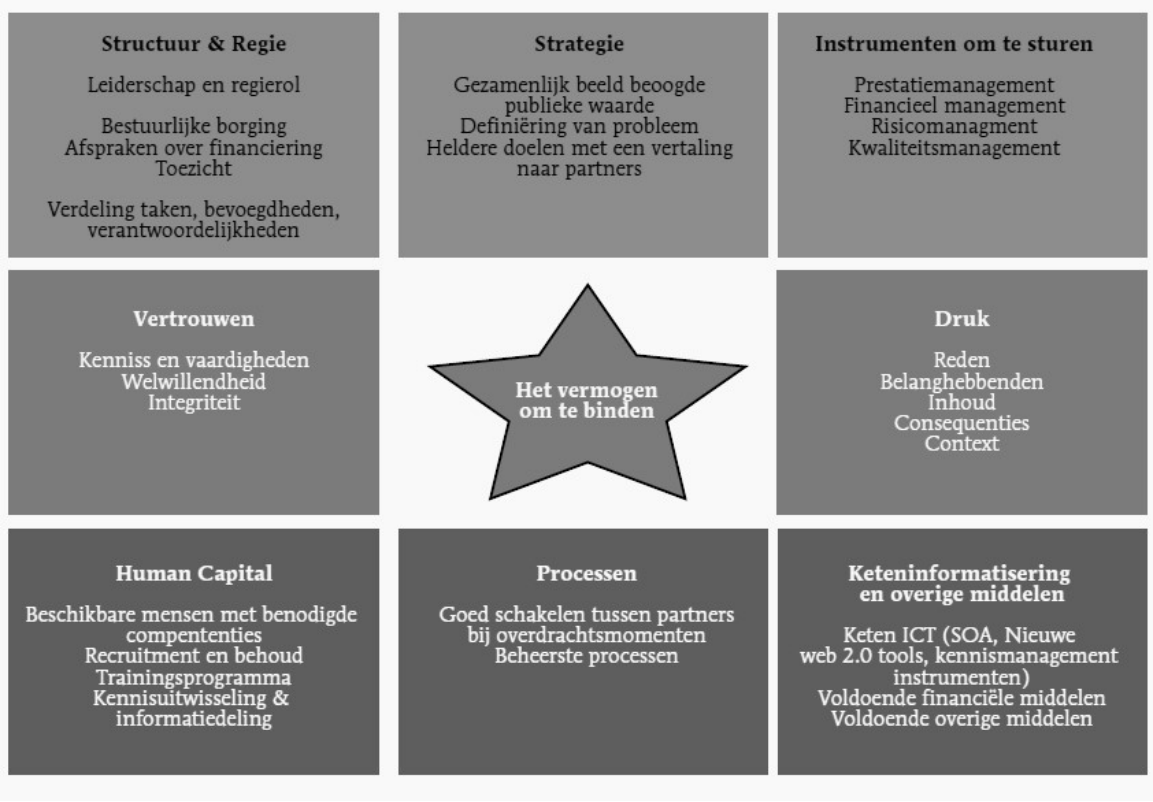
Learning en capacity building
Kennisuitwisseling en leren leiden tot het versterken van de capaciteiten van de keten. Het goed beheren van een keten vergt dat men van elkaar leert door reflectie op de praktijk. De definitie van een reflectieve werkpraktijk behelst meestal de koppeling van theorie en praktijk alsmede kritisch onderzoek van ervaring en het bewust toepassen van het geleerde.[23]

2.4 Voorwaarden voor succesvolle ketensamenwerking

Om deze opbrengsten te realiseren dient de ketensamenwerking echter te voldoen aan een reeks van voorwaarden. In de bestuurskundige literatuur komen verschillende criteria naar voren voor succesvolle samenwerking tussen organisaties die een gemeenschappelijk (publiek) doel nastreven.[24] Zo onderscheiden Ansell & Gash criteria die te maken hebben met het samenwerkingsproces zelf. Daarnaast laten zij zien dat een aantal andere zaken van belang is, zoals de uitgangspositie van de samenwerking, de wijze waarop de samenwerking is vormgegeven en het leiderschap binnen de samenwerking.[25]

Het onderstaande model van Linker[26] geeft een bruikbaar overzicht van criteria waar netwerkmanagement aan dient te voldoen. Een keten is een netwerk van organisaties en netwerkmanagement en ketensamenwerking lijken op elkaar (zie § 2.2). Dat betekent dat het model van Linker ook bruikbaar is om zicht te krijgen op wat succesvolle ketensamenwerking vergt.

[23] Zie bijvoorbeeld Schön 1983, waarin het cyclische patroon van ervaring en de bewuste toepassing van het geleerde centraal staat.
[24] Zie o.m. Ansell & Gash 2008, p. 549 e.v.; Provan & Kenis 2008, p. 236 e.v.; Popp e.a. 2014, p. 37 e.v. Zie ook Noordhuis 2011, p. 3-5.
[25] Ansell & Gash 2008, p. 549-557.
[26] Linker 2008, p. 22.



De eerste laag bevat de managementvoorwaarden (structuur, strategie en instrumenten):
In de strategie van de keten dient de gemeenschappelijke doelstelling voorop te staan en boven de doelen van de verbonden organisaties te staan.[27] Alleen dan kan de keten een heldere koers houden. Ketenpartners zijn alleen succesvol als ze dezelfde doelen nastreven. Het werken aan hetzelfde doel en het hanteren van dezelfde focus is een vorm van beleidsintegratie. De systematiek van de financiering van de werkzaamheden, capaciteit en middelen dient duidelijk en logisch te zijn. Ook dient het aandeel van iedere ketenpartner duidelijk te zijn en moeten werkzaamheden, capaciteit en middelen goed zijn verdeeld onder de ketenpartners.[28]

In de tweede laag zitten de cruciale bewegingsvoorwaarden van betrokkenen (vertrouwen, vermogen om te binden en druk):
Tussen de ketenpartners moet vertrouwen bestaan. Zij moeten alle voldoende druk voelen om samen te werken en het gemeenschappelijk doel na te streven. Dat betekent dat er voor alle ketenpartners goede prikkels moeten zijn om de gemaakte afspraken na te komen en het gemeenschappelijk doel te verwezenlijken.[29]

In de derde laag gaat over de operationele voorwaarden (human capital, processen en keteninformatisering):
De verbonden organisaties dienen over voldoende gekwalificeerde medewerkers te beschikken. De werkprocessen moeten goed zijn doordacht en goed worden beheerst, vooral op de koppelvlakken. Ook moet de werkprocessen goed worden ondersteund met de benodigde (IT-)middelen.[30]

[27] Provan & Kenis 2008, p. 239; Vonk 2012, p. 37.
[28] Vgl. Linker 2008, p. 22.
[29] Linker 2008, p. 22-23. Zie ook Ansell & Gash 2008, p. 558-559; Provan & Kenis 2008, p. 237-238.
[30] Linker 2008, p. 23.

Aan de hand van bovenstaande criteria kan worden onderzocht hoe ketensamenwerkingen werken en vervolgens kan een analyse plaatsvinden.[31] Vonk heeft de criteria van Linker verder uitgewerkt en getoetst aan de literatuur.[32]

Linker adviseert de analyse op drie niveaus uit te voeren. Allereerst op het niveau van de verbonden organisaties. Een keten is immers zo sterk als de zwakste schakel. Ten tweede moet worden gekeken naar het niveau van de een-op-eensamenwerking tussen twee verbonden organisaties. Ten slotte moet op het niveau van de keten als geheel worden vastgesteld of die voldoet aan de criteria. De keten wordt daartoe beschouwd als één virtuele organisatie.[33]

2.5 Afbreukrisico's ketensamenwerking

Het potentieel van een keten is groot doordat de keten als som der delen meer vermag dan de afzonderlijke organisaties die in de keten zijn verbonden. Het vergt evenwel goede ketensamenwerking, maar is in de praktijk niet altijd even eenvoudig te realiseren. Want ketens komen vaak voor diverse uitdagingen te staan. Tot die uitdagingen behoren onder meer het bereiken van consensus met betrekking tot de gemeenschappelijke doelstellingen, het omgaan met verschillen in organisatieculturen, afstemmings- en coördinatievraagstukken.[34] Daarnaast is ketensamenwerking kostbaar en complex.

Praktijkvoorbeelden van ketensamenwerking laten zien dat ketensamenwerking veel van ketenpartners kan vragen.[35] Hieronder gaan we in op een aantal specifieke afbreukrisico's die van belang zijn voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn.

Verschillen in organisatieculturen

Bij ketensamenwerking komen vaak verschillende organisatieculturen samen. Dat ligt voor de hand, nu in een keten verschillende autonome, zelfstandige organisaties worden verbonden om samen te werken voor de verwezenlijking van een gemeenschappelijk doel. De ketenpartners hebben verschillende wijzen van opereren (organisatieculturen) en elk hun eigen institutionele logica (e.g., besluitvormingsprocessen, wijzen van dienstverlening etc.). Dit maakt het lastig om tot een afgestemde wijze van werken te komen. Het is van belang de cultuurverschillen en verschillen in institutionele logica openlijk te bespreken binnen daarvoor afgesproken overlegstructuren. Het vergt vervolgens een stevig socialisatieproces om ervoor te zorgen dat de ketenpartners uiteindelijk een afdoende gezamenlijk gedragen cultuur hebben om effectief met elkaar te kunnen werken.

Het samenwerkingsproces en gemeenschappelijke doelstelling

Het samenwerkingsproces wordt beschreven als een proces bestaande uit drie stappen, te weten: (1) de probleemdefinitie (2) de koersbepaling en (3) de implementatie.[36] Anderen geven aan dat het samenwerkingsproces veeleer een cyclisch dan een lineair proces is.[37] Samenwerking hangt daarbij af van het bereiken van een effectief samenspel ('virtuous cycle') tussen communicatie, vertrouwen, commitment, wederzijds begrip en resultaten.[38] Deze flexibiliteit is enerzijds een kracht van ketensamenwerking, maar verwordt tot een

[31] Aldus Linker 2008, p. 23.
[32] Vonk 2012, p. 30-53.
[33] Linker 2008, p. 23.
[34] Popp e.a. 2014, p. 37 e.v.
[35] Zie Vonk 2012, p. 26-27.
[36] Gray 1989; Ansell & Gash 2008, p. 557.
[37] Ansell & Gash 2008, p. 561.
[38] Zie o.m. Huxham 2003, p. 401-423; Ansell & Gash 2008, p. 557-558. Op p. 561 spreken zij over de 'virtuous cycle of trust building and commitment'.

valkuil wanneer ketenpartners het zicht op de gemeenschappelijke doelstelling door continue wijzigingen dreigen te verliezen.[39]

Coördinatie van de ketensamenwerking
De coördinatie van ketensamenwerking, oftewel netwerkmanagement, is een een belangrijk aspect van ketensamenwerking. Om tijdig in te kunnen spelen op eisen vanuit de omgeving en om de gezamenlijkheid te bewaken en de visie van het netwerk scherp voor ogen te houden, is leiderschap nodig.[40] Tegelijkertijd komt het managen/leiden van ketens telkens weer naar voren als één van de grote problemen van ketensamenwerking. Ketenmanagement is vooral lastig omdat problemen die ontstaan binnen ketensamenwerking niet direct op te lossen zijn via hiërarchische sturing. De keten/netwerkmanager beschikt immers meestal niet over formele macht. Hij zal andere instrumenten moeten inzetten om de eigen organisatie of die van ketenpartners mee te krijgen, zoals het bepalen wie verantwoordelijk is voor welk doel of resultaat, regelmatig overleg voeren, positieve publiciteit genereren, elkaar informeren over activiteiten in de keten en investeren in geïnstitutionaliseerde kernrelaties binnen de keten.[41] Daar komt bij dat bestuurders aan de top van de ketenpartner bij het toewerken naar het gemeenschappelijk doel (onbedoeld) het middenmanagement kunnen overslaan, terwijl middenmanagers een cruciale rol hebben. Zij moeten immers mensen voor de ketensamenwerking beschikbaar maken.

2.6 IJkpunten voor verklaring van de wijze van samenwerken in de strafrechtketen in de eerste lijn

De beknopte schets van inzichten in de literatuur over ketens en ketensamenwerking biedt de basis om een set van ijkpunten op te stellen waarmee de resultaten van het kwalitatieve empirisch onderzoek kunnen worden geordend en geduid. Daarmee kunnen deze ijkpunten bijdragen aan het verklaren wat de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingwet is geweest voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. Daarbij zal niet voor elk onderdeel of aspect van samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn langs de maatlat van alle ijkpunten worden gelegd. De ijkpunten zijn namelijk niet voor alle onderdelen of aspecten van samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn relevant. Wij komen tot de volgende ijkpunten:

- *Autonome, zelfstandige organisaties*: De ketenpartners die met elkaar zijn verbonden in de strafrechtketen in de eerste lijn zijn autonome, zelfstandige organisaties. Dat bergt het gevaar in zich dat eigen belangen en eigen doelen voorgaan op het gemeenschappelijke doel van de strafrechtketen in de eerste lijn. Voorts hebben de organisaties vanwege hun eigen werkzaamheden, taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden en (financiële) middelen ieder hun eigen organisatieculturen. Verschillen in organisatieculturen kunnen belemmerend werken in de ketensamenwerking;
- *Oriëntatie op het gemeenschappelijk doel van de strafrechtketen in de eerste lijn*: Om samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn doeltreffend te laten zijn, dienen de ketenpartners georiënteerd te zijn op het gemeenschappelijk doel. Daarop kan een strategie worden gebaseerd over hoe de ketensamenwerking in te richten en in te zetten. Vanuit die strategie kunnen duidelijke doelen voor elk van de ketenpartners worden geformuleerd die vervolgens de werkzaamheden, de taakuitoefening en de

[39] Vgl. Ansell & Gash 2008, p. 560, die wijzen op het belang van 'shared understanding' als het gezamenlijk zicht blijven houden op de gemeenschappelijke doelstelling.
[40] Ansell & Gash 2008, p. 554; Popp e.a. 2014, p. 40 e.v.
[41] Brinton Milward & Provan 2006, p. 20-24.

verantwoordelijkheden van elke ketenpartner normeren. Die doelen kunnen zijn gelegen in een kwaliteitsverbetering van het product of de dienst en/of efficiëntere en effectievere dienstverlening;

- *Wederzijdse afhankelijkheid*: De ketenpartners zijn voor het realiseren van het gemeenschappelijke doel van elkaar afhankelijk, omdat zij niet ieder voor zich dat gemeenschappelijke doel kunnen verwezenlijken;
- *Volgorde*: Om het gemeenschappelijke doel te kunnen bereiken dienen de ketenpartners op het juiste moment en in de juiste volgorde hun handelingen te verrichten. Slaagt een ketenpartner daar niet in, dan kan dat de ketensamenwerking belemmeren. De volgorde in de strafrechtketen in de eerste lijn is voorwaarts gericht, namelijk op het afdoen van strafzaken;
- *Informatie delen*: Informatie moet binnen en tussen de organisaties als schakels van de strafrechtketen in de eerste lijn zodanig worden uitgewisseld dat dit bijdraagt aan de ketensamenwerking;
- *Toegang tot en leverage van middelen*: Wanneer de ketensamenwerking werkt, hebben de ketenpartners toegang tot elkaars middelen. Dat maakt een leverage van middelen mogelijk; iedere ketenpartner kan (tijdelijk) beschikken over meer of andere middelen die nodig kunnen zijn om de eigen bijdrage aan de ketensamenwerking te leveren zonder daar een nieuwe, extra investering voor te doen. Dat maakt ketensamenwerking doeltreffend;
- *Betere onderlinge afstemming*: Praktische, inhoudelijke en/of principiële belemmeringen in structuren, werkprocessen en middelen zijn niet bevorderlijk voor ketensamenwerking. Samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn vergt derhalve een betere onderlinge afstemming van werkprocessen; dit kan ook een middel zijn om tot ketensamenwerking te komen;
- *Learning and capacity building*: Kennisuitwisseling en leren leiden tot het versterken van de capaciteiten van de strafrechtketen in de eerste lijn.

Erkend moet worden dat sommige van de genoemde ijkpunten elkaar deels overlappen of nauw met elkaar samenhangen, althans in de rechtspraktijk niet gemakkelijk van elkaar zijn te onderscheiden. Daardoor zal het niet steeds mogelijk zijn om een bepaald ijkpunt als exclusieve factor aan te wijzen die kan gelden als de verklaring voor een bepaalde werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet. Vandaar dat wij dit hoofdstuk als volgt afsluiten:

> "Frustrating as it may be, there will be no simple cause and effect relationship. An important evaluation question then might be '*what would it be like if the network did not exist; how would things be different*?'."[42]

[42] Popp e.a. 2014, p. 74, die hier citeren uit Networks Leadership Summit VII, 2013.

3. Analyse van de doelen van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet

3.1 Inleiding

Om te kunnen bepalen wat de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet is voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn dienen eerst de door de wetgever beoogde doelstellingen en instrumenten van beide wetten te worden verkend. Daartoe strekt dit hoofdstuk. Deze verkenning geschiedt alleen op basis van de parlementaire geschiedenis van beide wetten. Die parlementaire geschiedenis is de kenbron van gedachten van de wetgever over de doelstellingen, de instrumenten, de argumenten, de beweegredenen, en de achtergronden van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet. In § 3.2 komen eerst de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart aan bod. Vervolgens gaat § 3.3 in op de instrumenten van deze wet. De Splitsingswet komt daarna in § 3.4 aan bod.

Ten aanzien van de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn hebben zich voorafgaand aan, tijdens en na de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet verschillende ontwikkelingen voorgedaan die maken dat de invloed van beide wetten niet altijd duidelijk te onderscheiden is van deze andere ontwikkelingen. Die ontwikkelingen beogen alle op een zeker niveau bij te dragen aan verbetering van kwaliteit en efficiëntie van de strafrechtspleging. Het is van belang deze ontwikkelingen in kaart te brengen teneinde zo goed mogelijk te kunnen bepalen wat de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart is geweest voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn in relatie tot die andere ontwikkelingen. Om deze reden geeft § 3.5 een (zoveel mogelijk chronologisch) overzicht deze ontwikkelingen.

Het hoofdstuk sluit af met een aantal afrondende opmerkingen en een reconstructie van de beleidstheorie die ten grondslag lijkt te liggen aan de Wet herziening gerechtelijke kaart (§ 3.6).

3.2 Doelstellingen Wet herziening gerechtelijke kaart

Op 1 januari 2013 is de Wet herziening gerechtelijke kaart in werking getreden. Deze wet heeft gezorgd voor een "(…) ingrijpende verandering (…)" van de gerechtelijke kaart van (het Europese deel) van Nederland.[1] De wet beoogt de kwaliteit van de rechtspraak (ook in de toekomst) te waarborgen en te kunnen voldoen aan de wensen en behoeften in de samenleving, aldus de regering in de memorie van toelichting.[2] Deze algemene doelstelling wordt uitgewerkt in meer concrete doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart:

> "Het wetsvoorstel draagt bij aan de verbetering van kwaliteit op drie hoofdonderdelen; de kwaliteit en toegankelijkheid van het primaire proces (de rechtspraak) en – mede in de sleutel daarvan – de kwaliteit van bestuur en de kwaliteit van de bedrijfsvoering."[3]

Waar in deze passage de focus lijkt te liggen op de kwaliteit, de toegankelijkheid, het bestuur en de bedrijfsvoering van de rechtspraak, blijkt later uit de memorie van toelichting en daarop volgende kamerstukken dat het ook gaat om het Openbaar Ministerie. De Wet

[1] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 1.
[2] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 1. Zie ook reeds *Kamerstukken II* 2009/10, 29279, 97, p. 3, waarin de achtergronden en de redenen voor de voorgenomen herziening van de gerechtelijke kaart worden geschetst.
[3] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 1. Herhaald in o.m. *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 5, p. 2.

herziening gerechtelijke kaart dient eveneens de kwaliteit, de toegankelijkheid, het bestuur en de bedrijfsvoering van het Openbaar Ministerie te bevorderen.[4]

In de memorie van toelichting en latere kamerstukken blijkt later dat er nog een vierde hoofdonderdeel is, namelijk de Wet herziening gerechtelijke kaart strekt er voorts toe de samenwerking in de strafrechtketen effectiever en efficiënter te maken. Zo wordt in de memorie van toelichting aangegeven dat de in te zetten instrumenten van schaalvergroting en geografische congruentie bijdragen aan een effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen.[5] In de nota naar aanleiding van het verslag wordt in de paragraaf over de doelstelling van de herziening van de gerechtelijke kaart de effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen genoemd en later wordt deze doelstelling gekoppeld aan de eerdergenoemde instrumenten.[6] Dat gebeurt op meer plaatsen in de parlementaire geschiedenis.[7] Ten slotte noemt de regering in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer "(…) het bereiken van efficiënte samenwerking in de justitiële keten (…)" als tweede element na de toegankelijkheid als overweging voor de herziening van gerechtelijke kaart.[8]

Uit het voorgaande volgt dat de Wet herziening gerechtelijke kaart de volgende vier doelstellingen heeft:

- 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.

De regering pakt deze doelstellingen nog eens samen in één zin:

> "Voorop moet worden gesteld dat de herziening van de gerechtelijke kaart beoogt een kwalitatief hoogstaande, bereikbare, toegankelijke en efficiëntere rechtspraak en handhaving, ook strafrechtelijk, te realiseren."[9]

Om de vier genoemde doelstellingen te bereiken, voorziet de Wet herziening gerechtelijke kaart in een aantal instrumenten en acties. Zij komen hierna aan bod.

3.3 Instrumenten en acties

3.3.1 Schaalvergroting / Nieuwe indeling van de gerechtelijke kaart

Het belangrijkste instrument voor herziening van gerechtelijke kaart is schaalvergroting door vermindering van het aantal arrondissementen en het aantal ressorten. Dat blijkt alleen al uit de officiële naam van de Wet herziening gerechtelijke kaart: "Wijziging van de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet op de rechterlijke organisatie en diverse andere wetten in

---

[4] Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 2, 10 en p. 30-34 (een aparte paragraaf over de inrichting van het Openbaar Ministerie, waarover § 3.3.4) alsmede bijvoorbeeld de opmerking: "Door deze opschaling kan het openbaar ministerie haar kwaliteit en effectiviteit vergroten en de samenwerking met ketenpartners goed organiseren.", *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 6, p. 22. En bijvoorbeeld: "De herziening van de gerechtelijke kaart en het volledig congruent maken van de indeling van de rechtspraak, het OM en de nationale politie zijn geen doel op zich (…) maar een middel om te komen tot behoud en verbetering van de kwaliteit van het werk van deze organisaties.", *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 20, p. 24, en vrijwel gelijk op p. 106.

[5] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 3, 5, 10 (bij geografische congruentie), en p. 10 (bij schaalvergroting).

[6] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 6, p. 2, 4, 19 (bij geografische congruentie), en p. 16, 22, 23 (bij schaalvergroting).

[7] *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 20, p. 24, 106 (bij geografische congruentie)

[8] *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, C, p. 2. Zie ook idem, p. 6, 8 (bij geografische congruentie).

[9] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 6, p. 9.

verband met de vermindering van het aantal arrondissementen en ressorten". Het blijkt voorts duidelijk uit de parlementaire geschiedenis.[10]

Aan de vermindering van het aantal arrondissementen en ressorten lag het standpunt ten grondslag dat de voormalige indeling in negentien arrondissementen en vijf ressorten niet toekomstbestendig was.[11] Dit standpunt steunde op de uitkomsten van verschillende onderzoeken: niet alle gerechten bleken groot genoeg om in het primaire proces te voorzien in de noodzakelijke kennis die nodig was om rechtszaken kwalitatief goed te behandelen.[12]

De schaalvergroting van de Wet herziening gerechtelijke kaart houdt in dat het aantal arrondissementen wordt teruggebracht van negentien naar tien en het aantal ressorten van vijf naar vier (zie art. 1-13 Wet op de rechterlijke indeling). Het gevolg voor de eerstelijnsrechtspraak is dat het merendeel van de rechtbanken een groter werkgebied krijgt.[13] De uitzonderingen hierop vormen de Rechtbanken Amsterdam, Den Haag en Oost-Brabant (zie verder § 4.3).[14] Dat Nederland thans elf arrondissementen voor de eerstelijnsrechtspraak kent, is het gevolg van de Splitsingswet (waarover § 3.4). De parlementaire geschiedenis van de Wet herziening gerechtelijke kaart verschaft inzicht in de argumenten van de wetgever om deze schaalvergroting door te voeren.

In de eerste plaats moet de schaalvergroting een belangrijke bijdrage leveren aan het garanderen van de kwaliteit van de rechtspraak in de toekomst. Door nieuwe gerechten en arrondissementsparketten te vormen zouden deze voldoende volume hebben in zaken, mensen en middelen om de kwaliteit te waarborgen.[15]

In de tweede plaats leidt schaalvergroting tot organisaties met een spankracht die het mogelijk maakt om zowel meer maatwerk te leveren als meer expertises te kunnen opbouwen. Het leveren van maatwerk draagt bij aan de toegankelijkheid van de rechtspraak. Het gaat dan om "grootschalig organiseren en kleinschalig werken".[16] Dat biedt voorts meer ruimte voor flexibiliteit.[17] Voor het kunnen opbouwen van expertise is namelijk een voldoende omvangrijk personeelsbestand nodig alsmede voldoende aanbod van strafzaken waarbij die expertise nodig is.[18] Een bepaalde opbouw van deskundigheid is bevorderlijk voor de kwaliteit van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie.[19]

In de derde plaats heeft schaalvergroting tot gevolg dat medewerkers vaak in een groter teamverband gaan werken. Dat vereenvoudigt specialisatie, faciliteert roulatie tussen de rechtsgebieden, en biedt gelegenheid om thematische teams in te stellen. Dit komt uiteraard de kwaliteit van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie ten goede.[20]

In de vierde plaats brengt schaalvergroting een zodanige omvang van een organisatie mee dat uitval van medewerkers vanwege ziekte of vakantie gemakkelijk kan worden opgevangen en de continuïteit van werkprocessen is geborgd.[21] Dat maakt de rechtspraak en het Openbaar Ministerie minder kwetsbaar; een bepaalde omvang leidt tot grotere

---

[10] Zie o.m. *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 1, 31, 34, 37, 40; *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 1-4; *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, C, p. 2. Zie ook Van den Emster, Van Amelsfort & Van Dijk 2011, p. 128.

[11] *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, C, p. 2.

[12] *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, C, p. 2. Zie voor wat betreft de onderzoeken o.a. Commissie Van der Winkel 2006 en Commissie Toedeling Zaakspakketten 2008.

[13] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 1.

[14] Voor de Rechtbank Amsterdam geldt dat het werkgebied geografisch gzien kleiner wordt doordat de Gooi- en Vechtstreek weg is gevallen. Bij de Rechtbank Den Haag en de Rechtbank Oost-Brabant blijft het geografisch werkgebied gelijk.

[15] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 2; *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 3, 9, 15, 23; *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 20, p. 19.

[16] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 2, 9, 10; *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 3, 19; *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 20, p. 13.

[17] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 9, 10; *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 9, 15.

[18] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 8, 9; *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 3, 13.

[19] *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 3; *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 20, p. 3.

[20] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 10; *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 13.

[21] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 8; *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 3.

beschikbare capaciteit.[22] Dat maakt beide organisaties slagvaardiger.[23] Voorts kunnen zo pieken in het aanbod van zaken worden opgevangen.[24]

In de vijfde plaats faciliteert schaalvergroting de mogelijkheid van standaardisering van werkwijzen bij veel voorkomende strafzaken.[25] Dat is eveneens bevorderlijk voor de kwaliteit en efficiëntie.

In de zesde plaats is een bepaalde schaalgrootte nodig om een efficiënte en continue bedrijfsvoering te realiseren.[26]

De schaalgrootte van tien arrondissementen en vier ressorten is het resultaat van "(…) een langdurige en zorgvuldige afweging", aldus de regering.[27] Aan deze afweging lag een reeks van criteria ten grondslag. Daarbij heeft voorop gestaan een goede toegankelijkheid van de rechtspraak voor de burger.[28] Het tweede criterium is geweest het belang van een goede bedrijfsvoering van de nieuw te vormen gerechten.[29] Het derde criterium ziet op het realiseren van volledige geografische congruentie van de eerstelijnsrechtspraak, de arrondissementsparketten en de Nationale Politie.[30] De regering vervolgt:

> "Dit alles draagt bij aan een eenvoudigere, effectieve en efficiëntere samenwerking tussen de ketenpartners, met name op het gebied van de opsporing, vervolging en berechting van strafbare feiten."[31]

Het verwezenlijken van een effectieve en efficiënte samenwerking in de strafrechtketen fungeert blijkbaar als een vierde, meer overkoepelend criterium dat in elk geval de goede bedrijfsvoering en de geografische congruentie kan omvatten. Beide zijn immers voorwaarden om tot een dergelijke samenwerking in de strafrechtketen te komen. In de hiervoor genoemde criteria reflecteren de vier doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart (zie § 3.2).

Daarnaast geeft de regering nog een opsomming van andere criteria die een rol hebben gespeeld bij het bepalen van de schaalgrootte:

> "de geografische ligging van gebieden, culturele samenhang, overeenkomsten in criminaliteitsbeeld, economische bedrijvigheid, de bestuurlijke omgeving (daaronder begrepen lokale verankering van rechtspraak en openbaar ministerie), kwantitatieve vergelijkingen (zoals bevolkingsaantallen), effecten op interne en externe sturing, kwetsbaarheid van specialismen en voorziene reorganisatiekosten."[32]

De benamingen van de nieuw gevormde arrondissementen en ressorten zijn in samenspraak met de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal tot stand gekomen.[33]

Naast schaalvergroting voor de rechtspraak voorziet de Wet herziening gerechtelijke kaart ook in een schaalvergroting voor het Openbaar Ministerie doordat de wet voor de

---

[22] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 9; vgl. ook idem, p. 2; *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 3, 9, 15.
[23] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 2; *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 3; *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 20, p. 12, 14, 24.
[24] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 8.
[25] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 10.
[26] *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 3.
[27] *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, C, p. 2. Vgl. ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 5.
[28] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 5.
[29] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 5.
[30] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 2-3, 5. Zie voor de Politiewet 2012 de vindplaatsen in § 3.5.4.
[31] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 5.
[32] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 5. Zie voor een toepassing van enkele van deze criteria *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 18-19.
[33] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 7.

eerste lijn aansluiting zoekt bij de reeds ingevoerde regio-indeling van het Openbaar Ministerie (zie verder § 3.3.4). Voorts bepaalt de wet voor de tweede lijn dat de afzonderlijke ressortsparketten worden samengevoegd tot één landelijk ressortsparket.[34]

De nieuwe gerechtelijke kaart is ten slotte leidend geweest voor de vorming van tien regionale eenheden als onderdeel van de Nationale Politie. Dat was overeengekomen in het regeerakkoord VVD-CDA 'Vrijheid en verantwoordelijkheid'.[35] Daarmee zijn de eenheden van de Nationale Politie naar hetzelfde niveau opgeschaald als de eerstelijnsrechtspraak en de arrondissementsparketten. Waar de toelichting op de keuze bij de Politiewet 2012 beperkt was (zie § 3.5.4), biedt de parlementaire geschiedenis van de Wet herziening gerechtelijke kaart hier meer zicht op. De ratio achter deze keuze was dat met een volledige geografische congruentie van de organisatie van de eerstelijnsrechtspraak, Openbaar Ministerie en de Nationale Politie de eenduidigheid zou worden bevorderd.[36] Dit zou de samenwerking tussen de genoemde ketenpartners eenvoudiger, effectiever en efficiënter moeten maken.[37] Daarnaast zou congruentie tussen de ketenpartners de afstemming tussen opsporing en vervolging vereenvoudigen.[38] De vorming van tien regionale eenheden binnen de Nationale Politie, gekoppeld aan de tien nieuwe arrondissementen en de tien arrondissementsparketten zou, aldus de regering, moeten leiden tot meer eenduidigheid in de gezagsuitoefening.[39] De ontwikkelingen in het kader van de Politiewet 2012 zullen in § 3.5.4 worden besproken.

3.3.2 Zittingsplaatsen en zaaksverdeling

De locaties van rechtbanken worden niet in de Wet herziening gerechtelijke kaart zelf bepaald. De wet geeft in artikel 21b Wet RO de opdracht om bij Algemene Maatregel van Bestuur (hierna: AMvB) voor elk gerecht de zittingplaatsen aan te wijzen.[40] De memorie van toelichting stelt dat er 32 zittingplaatsen komen die verankering krijgen in de AMvB en bevat een tabel waarin per arrondissement wordt aangegeven welke zittingsplaatsen er zijn. Dit zijn de zittingsplaatsen zoals die al bestonden en die zijn afgestemd met de Raad voor de rechtspraak en het College van procureurs-generaal.[41] Er is voor delegatie van de aanwijzing van zittingsplaatsen gekozen, omdat een regeling in de wet in formele niet voldoende flexibel is.[42] Het Besluit zittingsplaatsen gerechten geeft uitvoering aan de opdracht van artikel 21b Wet RO en wijst 32 zittingsplaatsen aan.[43]

Het aantal van 32 zittingsplaatsen is het minimumaantal dat de geografische toegankelijkheid van de rechtspraak moet waarborgen. Tegelijkertijd betekent dat aantal ook dat er zittingsplaatsen zijn gesloten. Dat moest volgens de regering, omdat efficiënt met de middelen voor de rechtspraak moet worden omgegaan om zo te waarborgen dat in de toekomst nog kwalitatief hoogwaardige rechtspraak kan worden aangeboden.[44] Opmerkelijk is dat de regering later stelt dat met 32 zittingsplaatsen de "(…) toegang tot de rechter in ruime mate is gewaarborgd."[45] Dat lijkt ruimte te laten voor een reductie van

---

[34] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 1-2.
[35] Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32416, 15, p. 38.
[36] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 2-3.
[37] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 3.
[38] *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 7.
[39] *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 9.
[40] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 12.
[41] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 12.
[42] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 15. De regering heeft hier aan vastgehouden, ondanks andere signalen, zoals het andersluidend advies van de Raad van State (*Kamerstukken II* 2010/11, 32981, 4, p. 9) en de (verworpen) motie Gesthuizen (*Kamerstukken II* 2011/12, 32981, 18).
[43] Besluit van 27 november 2012, houdende aanwijzing van zittingsplaatsen van rechtbanken en gerechtshoven, *Stb*. 2012, 601.
[44] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 15.
[45] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 19.

zittingsplaatsen, terwijl de bewering dat het minimumaantal 32 zittingplaatsen bedraagt niet die ruimte kent.

In artikel 21b lid 1 Wet RO worden twee criteria genoemd op basis waarvan een plaats als zittingsplaats kan worden aangewezen, namelijk goede toegankelijkheid van de rechtspraak en goede bedrijfsvoering. Daarnaast spelen uiteraard vele andere belangen mee. Een aantal van die belangen komt naar voren in de memorie van toelichting bij de Wet herziening gerechtelijke kaart waarin de keuze voor de 32 zittingsplaatsen wordt toegelicht.[46]

Met de 32 zittingsplaatsen zou "(…) gelijkelijke rechtspraak van hoge kwaliteit in heel Nederland (…)" worden aangeboden.[47] Dat is evenwel afhankelijk van de zaaksverdeling over de zittingsplaatsen. De regering wijst daar zelf op in de memorie van toelichting. Vanwege de grotere arrondissementen wordt de vraag waar zaken worden behandeld klemmender dan voorheen.[48] Er dienen per arrondissement zaaksverdelingsreglementen te worden vastgesteld, en wel door het gerechtsbestuur (zie art. 21 lid 1 Wet RO), na instemming door de Raad voor de rechtspraak (zie art. 21a lid 1 Wet RO), en waarbij het Openbaar Ministerie via het horen van de hoofdofficier van justitie (zie art. 21 lid 2 Wet RO), alsmede het lokaal bestuur en de advocatuur zijn betrokken. Bij de zaakverdeling moet rekening worden gehouden met verschillende belangen. Artikel 21 lid 1 Wet RO noemt het belang van goede toegankelijkheid van de rechtspraak.[49] Verder blijken nog de volgende belangen een rol te spelen, getuige de memorie van toelichting. Allereerst is het streven om lokale zaken ook zo veel mogelijk lokaal af te doen. Voorts spelen belangen van rechtszoekenden een belangrijke rol. Daarnaast heeft het Openbaar Ministerie een eigen, bijzonder belang bij de zaaksverdeling. De belangen van andere ketenpartners en procespartners dienen evengoed te worden meegenomen, zoals advocatuur, bureaus jeugdzorg, reclassering, en politie. Praktische zaken als vervoer van gedetineerden moeten ook worden betrokken. Bovendien speelt mee de kwaliteit die een zittingsplaats kan leveren voor een al dan niet specifiek onderwerp. Daarnaast is de aard van de zaak van belang. Zo kan een zaak met "(…) bijzondere lokale relevantie, zoals politierechter (…)" bij een bepaalde zittingsplaats horen. Vanuit het belang van de rechtspraak is nog relevant een goede spreiding van behandeling van zaken.[50]

Vanwege de veelheid en grootte van belangen die bij de totstandkoming van het zaaksverdelingsreglement een rol spelen, acht de regering ministeriële bemoeienis noodzakelijk.[51] Deze vorm van toezicht is uiteindelijk – door middel van artikel 106 Wet RO – in de vorm van een vernietigingsrecht neergelegd bij de Kroon.[52]

In het kader van de instemming met het zaaksverdelingsreglement door de Raad voor de rechtspraak van het zaaksverdelingsreglement moet de Raad voor de rechtspraak niet alleen beoordelen of de regels niet onrechtmatig zijn, maar ook aan het algemeen belang toetsen.[53] Die laatste toetsing behelst een bredere toetsing dan de toetsing die in het kader

---

[46] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 13.
[47] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 19.
[48] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 16.
[49] Dit is ingevoegd bij de derde nota van wijziging, op voorspraak van Tweede Kamerlid Van der Staaij bij het wetgevingsoverleg die vreesde dat via het zaakverdelingsreglement de toegankelijkheid van de rechtspraak kan worden ondergraven, zie *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 20, p. 17; *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 16, p. 6.
[50] Zo volgt uit *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 16-19.
[51] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 16-17.
[52] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 16-17. In het ter advisering voorgelegde concept wetsvoorstel was voorzien in een bevoegdheid van de minister tot goedkeuring van een zaaksverdelingsreglement. De Raad voor de rechtspraak had echter grote bezwaren tegen deze constructie. De Raad adviseerde, indien ministeriele bemoeienis wenselijk werd geacht, deze op een meer beperkte en terughoudende wijze te regelen door middel van een vernietigingsbevoegdheid achteraf. De bezwaren die de Raad naar voren bracht hebben aanleiding gegeven de voorgestelde wijziging te herzien en te kiezen voor een vernietigingsrecht van de Kroon.
[53] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 18.

van de goedkeuring van het bestuursreglement plaatsvindt. De toets moet ook betrekking hebben op doelmatigheid en toegankelijkheid van de rechtspraak.[54]

3.3.3 Bestuurlijke organisatie van de rechtbanken

De doelstelling van de Wet herziening gerechtelijke kaart om de kwaliteit van het bestuur van de rechtspraak te verbeteren (zie § 3.2) is in de parlementaire geschiedenis van de wet gespecificeerd. Volgens de regering had de Wet herziening gerechtelijke kaart namelijk mede ten doel de kwaliteit van de gerechtsbesturen te verbeteren.[55] Daartoe diende het bestaande sectormodel te worden vervangen door een nieuw bestuursmodel dat uitgaat van kleine, sterke en omgevingsgerichte besturen.[56] Dat model hield in een voorzitter (de President), een ander lid die tevens rechter is, en een niet-rechterlijk lid. In het sectormodel maakten alle sectorvoorzitters van rechtswege deel uit van het gerechtsbestuur. In het nieuwe bestuursmodel zou er meer ruimte en flexibiliteit zijn om gerechtsbestuurders te werven met een externe oriëntatie, aandacht voor innovatie, kwaliteit en bedrijfsvoering, kennis van en ervaring met personeelsbeleid, en een sterke betrokkenheid bij de medewerkers, ongeacht op welke zittingsplaats zij werkzaam zijn.[57]

Hoewel de bestuurlijke organisatie van rechtbanken buiten het bestek van dit onderzoek valt, lichten wij een aspect van het nieuwe bestuursmodel hier uit. De wetgever heeft aan de gerechtsbesturen de verplichting opgelegd om in hun bestuursreglement aan te geven op welke wijze zij invulling geven aan hun externe gerichtheid. artikel 23 lid 1 sud d Wet RO bepaalt namelijk dat het gerechtsbestuur zorg draagt voor de kwaliteit van de bestuurlijke en organisatorische werkwijze van het gerecht, hetgeen onder meer de externe gerichtheid omvat.[58] Die externe gerichtheid ziet op de externe oriëntatie; de regering achtte het van belang dat de de gerechtsbesturen oog hebben voor problemen van rechtzoekenden en de samenleving. Zij moesten dan ook "(…) overleg voeren met 'de buitenwereld': het lokale bestuur, het openbaar ministerie, de advocatuur, gerechtsdeurwaarders, bureaus jeugdzorg enz.".[59]

3.3.4 Inrichting van het Openbaar Ministerie en geografische congruentie

De Wet herziening gerechtelijke kaart behelst voor het Openbaar Ministerie beduidend minder wettelijke voorschriften dan voor de rechtspraak. De bestuurlijke organisatie van het Openbaar Ministerie behoeft immers een minder uitgebreide wettelijke verankering dan die van de rechtspraak, mits die bestuurlijke organisatie past binnen het raamwerk van de artikelen 130-144 Wet RO.[60] Niettemin bevat de Wet herziening gerechtelijke kaart op twee onderdelen voorschriften ten aanzien van de inrichting van het Openbaar Ministerie.

In de eerste plaats brengt de Wet herziening gerechtelijke kaart het aantal arrondissementen terug van negentien naar tien (art. 1-13 Wet op de rechterlijke indeling) en legt zij vast dat er tien arrondissementsparketten zijn (zie art. 134 leden 2-3 Wet RO).[61] Dit aantal arrondissementsparketten sluit aan bij de regio-indeling die het Openbaar Ministerie al had ingevoerd (zie § 3.5.3).[62] Daarmee vormt de Wet herziening gerechtelijke kaart het "(…) formele sluitstuk (…)" van de regionalisering van de arrondissementsparketten die in 2004 in gang is gezet met het programma 'Het OM Verandert' (waarover § 3.5.3).[63] Aldus is sprake van een volledige geografische congruentie

---

[54] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 18.
[55] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 23.
[56] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 23-24.
[57] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 24.
[58] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 26-27.
[59] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 27.
[60] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 30.
[61] Zie ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 1.
[62] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 1-2.
[63] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 30.

tussen de eerstelijnsrechtspraak en de arrondissementsparketten.[64] Dat is later voor de regio Oost-Nederland door de Splitsingswet ongedaan gemaakt, zie § 3.4. De vestigingsplaatsen van de arrondissementsparketten wordt overigens overgelaten aan het Openbaar Ministerie,[65] maar die sluiten aan bij die van rechtbanken.

Voorts is er volledige geografische congruentie met de tien regionale politie-eenheden. De herziening van de gerechtelijke kaart is door de regering namelijk afgestemd met de invoering van de Politiewet 2012. De arrondissementen ingesteld met de Wet herziening gerechtelijke kaart kennen hetzelfde geografische werkgebied als de regionale politie-eenheden.[66]

In de tweede plaats brengt de Wet herziening gerechtelijke kaart een wijziging mee in de inrichting van de tweede lijn van het Openbaar Ministerie. De afzonderlijke vijf ressortsparketten zijn samengevoegd tot één landelijk ressortsparket (zie art. 134 lid 1 sub f Wet RO). Aangezien het onderzoek zich richt op de strafrechtketen in de eerste lijn, blijft deze wijziging hier onbesproken.

Bovenstaande twee onderdelen van de Wet herziening gerechtelijke kaart ten aanzien van de inrichting van het Openbaar Ministerie heeft een aantal wijzigingen tot gevolg gehad. Zij worden in de memorie van toelichting kort aangeduid.[67] Het aantal hoofdofficieren van justitie wordt teruggebracht naar tien. Aan het hoofd van elk arrondissementsparket staat een hoofdofficier van justitie. Hij is voorzitter van het bestuur/managementteam van het arrondissementsparket, dat verder bestaat uit de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie en de directeur bedrijfsvoering.[68]

3.4 Splitsingswet

3.4.1 Aanleiding voor de Splitsingswet

De Wet herziening gerechtelijke kaart brengt het aantal arrondissementen in Nederland terug van negentien tot tien. Eén van deze arrondissementen was het arrondissement Oost-Nederland, dat als grondgebied de provincies Gelderland en Overijssel omvatte.[69] De omvang van dit arrondissement is herhaaldelijk onderwerp van discussie geweest tijdens de behandeling van de Wet herziening gerechtelijke kaart.[70]

Bij de voorbereiding van de Wet herziening gerechtelijke kaart is aanvankelijk het voornemen het aantal arrondissementen terug te brengen naar elf.[71] De Tweede Kamer aanvaardt echter op 18 februari 2010 de motie-Heerts c.s. In deze motie wordt de regering verzocht om niet elf, maar tien nieuwe arrondissementen te vormen, waarvan één arrondissement Oost-Nederland. Daarvoor worden drie redenen aangevoerd. Ten eerste zou handhaving van het arrondissement Arnhem als zelfstandig arrondissement leiden tot een indeling die niet synchroon zou lopen met de regionale indeling van het Openbaar Ministerie in Oost-Nederland. Ten tweede moet de structuur van het Openbaar Ministerie, de politieregio's en de rechtspraak congruent zijn. Ten derde moet worden voorkomen dat arrondissement Arnhem een te klein werkgebied zou worden.[72]

De regering geeft aan de motie-Heerts c.s. uitvoering in het wetsvoorstel voor de Wet herziening gerechtelijke kaart. Als reden geeft zij op dat een splitsing van het

---

[64] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 6, p. 34.
[65] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 32.
[66] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 5, 31. Zie ook het citaat hierover in § 1.4.1.
[67] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 31.
[68] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 31.
[69] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 6.
[70] *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 1. Zie o.m. ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 8-9; *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 4, p. 3-5.
[71] Zie o.m. *Kamerstukken II* 2009/2010, 29279, 97, p. 5, 8, 10; Jongbloed 2010, p. 44.
[72] *Kamerstukken II* 2009/10, 29279, 103. Zie ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 6.

arrondissement Oost-Nederland zou leiden tot een arrondissement Overijssel dat zowel voor de rechtbank als het arrondissementsparket een schaalgrootte beneden een aanvaardbaar minimum zou hebben.[73]

3.4.2 Wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart

Adviezen over het wetsvoorstel

In zijn advies over het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart heeft de Raad van State over het nieuw te vormen arrondissement Oost-Nederland opgemerkt dat dit arrondissement een aanzienlijk grotere omvang zou gaan krijgen dan de in het rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau, getiteld 'Rechtspraak: productiviteit in perspectief' genoemde optimale schaal.[74] De Raad van State adviseert om deze reden om overtuigend te motiveren waarom de voorgestelde indeling (met name het nieuwe arrondissement Oost-Nederland) uit het oogpunt van bestuurskracht en kwaliteit van de rechtspraak doelmatig is en voldoende waarborgen biedt voor de toegang tot de rechter. Indien nodig, zou de indeling van de nieuwe arrondissementen alsnog moeten worden aangepast.[75] De minister van Veiligheid en Justitie reageert op dit advies door in de memorie van toelichting nader te motiveren waarom een alternatief bestaande uit twee afzonderlijke arrondissementen niet mogelijk bleek.[76]

Op het wetsvoorstel Wet herziening gerechtelijke kaart zijn verschillende adviezen en commentaren door organisaties[77] gegeven. In diverse reacties zijn opmerkingen gemaakt over de omgang van de nieuw te vormen arrondissementen, in het bijzonder bij die van het nieuwe arrondissement Oost-Nederland.[78] Met name de commissaris van de Koningin van Overijssel en de commissaris van de Koningin in Gelderland hebben bedenkingen geuit bij de omvang van het nieuwe arrondissement Oost-Nederland.[79] Door de minister van Veiligheid en Justitie werd de (forse) omvang van het nieuw te vormen arrondissement Oost-Nederland echter noodzakelijk geacht. Indien het arrondissement zou worden gesplitst in de arrondissementen Gelderland en Overijssel, zou de rechtsprekende taak in het gedrang komen. Het aantal rechters zou in het arrondissement Overijssel beneden een kritische grens uitkomen, namelijk beneden de honderd.[80] In de memorie van toelichting wordt tevens opgemerkt dat de entiteiten in deze regio een zodanig sterk sociaal-culturele samenhang vertonen dat de schaalvergroting in dat opzicht geen noemenswaardige gevolgen zou moeten hebben.[81] Daarnaast zouden er intern voorzieningen getroffen kunnen worden om de eventuele nadelige effecten op te vangen.[82]

Parlementaire behandeling Wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat nagenoeg alle fracties bij de behandeling van het wetsvoorstel vragen hebben gesteld over de beoogde schaalgrootte van het nieuw te vormen arrondissement Oost-Nederland.[83] Bondig weergegeven hebben deze vragen betrekking op een eventuele te grote afstand die zou kunnen ontstaan tussen het lokale gezagsniveau en het regionale coördinatieniveau en de eventuele verslechtering in plaats

---

[73] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 6.
[74] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 4, p. 3-5.
[75] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 4, p. 3-5.
[76] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 4, p. 6. Zie ook *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 6, 8-9.
[77] Zie bijlagen bij *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3.
[78] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 8.
[79] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 8-9.
[80] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 8-9. Zie memorie van toelichting p. 8 voor een tabel met het aantal rechters per arrondissement in fte, voor en na de herziening gerechtelijke kaart.
[81] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 9.
[82] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 9.
[83] *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 5. Zie ook *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6.

van een verbetering van de samenwerking tussen de rechtspraaklocaties die zou kunnen optreden vanwege de grootte van het arrondissement Oost-Nederland. Ook is de vraag gesteld in hoeverre het werken met verschillende zittingsplaatsen in het arrondissement de rechtseenheid, effectiviteit en efficiency ten goede zou komen.[84]

In antwoord op de verschillende vragen herhaalt de minister van Veiligheid en Justitie dat schaalvergroting noodzakelijk is om te komen tot behoud en verbetering van de kwaliteit van de rechtspraak (zie § 3.3.1). Een van de overwegingen die ten grondslag ligt aan schaalvergroting is het voorkomen van te kleine, en daarmee te kwetsbare, gerechten.[85] Door verschillende zittingsplaatsen in het arrondissement aan te wijzen, wordt tegemoet gekomen aan de wens om de rechtspraak toegankelijk te houden. Daarnaast zou de rechtseenheid, effectiviteit en efficiency worden gegarandeerd door rechters op rechtsterreinen in teams te laten samenwerken.[86]

In november 2011 wordt als gevolg van het amendement-Çörüz[87] een tweede lid aan het evaluatieartikel (artikel CXLiVb) van de Wet herziening gerechtelijke kaart toegevoegd. Het eerste lid van dit artikel bepaalt dat de Wet herziening gerechtelijke kaart als geheel binnen vijf jaar zal worden geëvalueerd. Het toegevoegde tweede lid maakt hier een uitzondering op en bevat de opdracht tot evaluatie van het arrondissement Oost-Nederland binnen drie jaar.[88] De bezorgdheid vanuit de Tweede Kamer over de beoogde omvang van het toen nog nieuw te vormen arrondissement vormt de achtergrond van dit amendement. Een evaluatie op korte termijn zou de kans bieden om mogelijke problemen te signaleren die zich als gevolg van de omvang zouden kunnen voordoen en daartegen actie te ondernemen.[89] Aan deze tussentijdse evaluatie is uitvoering gegeven door het Deelverslag van de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart.[90]

Uit de memorie van antwoord blijkt dat ook de Eerste Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel herziening gerechtelijke kaart vragen heeft over de (geografische) omvang van het arrondissement Oost-Nederland. De voorgestelde nieuwe omvang roept in het bijzonder vragen op rond de toegankelijkheid van de rechtspraak voor de burger, het waarborgen van de uniformiteit van de rechtspraak en de bestuurbaarheid van het nieuwe arrondissement.[91] In reactie hierop geeft de minister van Veiligheid en Justitie Opstelten toe dat het onmiskenbaar gaat om het grootste arrondissement en dat het daarom een uitdaging vormde. Om die reden had, zo blijkt uit de parlementaire geschiedenis, het arrondissement de bijzondere aandacht van de Rechtspraak, het Openbaar Ministerie en het Ministerie van Veiligheid en Justitie.[92] Daarnaast noemt hij wederom het argument dat een splitsing van het arrondissement in twee afzonderlijke arrondissement geen werkbaar alternatief zou zijn, vanwege de te kwetsbare omvang die de arrondissementen dan zouden krijgen.[93]

Kortom, uit de parlementaire geschiedenis van de Wet herziening gerechtelijke kaart blijkt dat er bij de Staten-Generaal tijdens de behandeling van het wetsvoorstel al bijzondere aandacht is gegeven aan voor het nieuw te vormen arrondissement Oost-Nederland.

Motie van het lid Beuving c.s.

In juli 2012 aanvaardt de Eerste Kamer de motie van het lid Beuving c.s. met algemene stemmen.[94] Deze motie roept de regering op in de regio Oost-Nederland een Rechtbank

---

[84] *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 15.
[85] *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 16.
[86] *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 16.
[87] *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 11.
[88] *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 6-7.
[89] *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 7.
[90] Bijlage bij *Kamerstukken I* 2015/16, 33451 en 32891, D.
[91] *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, C, p. 3.
[92] *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, C, p. 3.
[93] *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, C, p. 3.
[94] *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, G.

Gelderland en een Rechtbank Overijssel in te stellen. Een van de overwegingen die aan deze motie ten grondslag ligt, is dat het nieuwe arrondissement Oost-Nederland zou leiden tot de vorming van een mega-rechtbank.[95] Een rechtbank met een dergelijke omvang loopt het risico van slechte bestuurbaarheid, bureaucratisering en inefficiëntie. Daarnaast kan er een gebrek aan eenheid van de rechtspraak en een te grote afstand van de rechtspraak tot de rechtzoekende burger ontstaan.[96] Tevens verwijst de motie naar een brief van de ondernemingsraden van de betrokken rechtbanken waaruit blijkt dat er geen draagvlak zou bestaan onder rechters en gerechtsambtenaren van deze rechtbanken voor de vorming van de nieuwe Rechtbank Oost-Nederland. Ten slotte wordt het argument van de minister Veiligheid en Justitie dat een splitsing in twee afzonderlijke arrondissementen niet mogelijk is, weerlegd met het argument dat de Rechtbanken Zwolle en Almelo goed functioneren en tot de meest efficiënte rechtbanken van Nederland behoorden.[97] Deze motie-Beuving c.s. is op 10 juli 2012 met algemene stemmen aangenomen. Dezelfde dag is ook de Wet herziening gerechtelijke kaart aangenomen.

3.4.3 Splitsingswet en haar gevolgen

Met de Splitsingswet[98] is uitvoering gegeven aan de motie Beuving c.s. De Splitsingswet wijzigt de Wet op de rechterlijke indeling door het arrondissement Oost-Nederland te splitsen in de arrondissementen Gelderland en Overijssel.[99] Het gevolg voor de rechtspraak is dat Nederland elf arrondissementen telt.

Met de Splitsingswet is de Rechtbank Gelderland en de Rechtbank Overijssel het vertrouwen gegeven dat zij aan de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart kunnen voldoen.[100] De werking van beide arrondissementen is vanaf de inwerkingtreding gemonitord, om er op deze wijze op toe te zien dat de Rechtbank Gelderland en de Rechtbank Overijssel in staat zijn om te voldoen aan de vereisten van kwaliteit en continuïteit.[101] Tevens is wettelijk vastgesteld dat de werking van de arrondissementen Gelderland en Overijssel binnen drie jaar na de inwerkingtreding zal worden geëvalueerd (art. XXXII), een en ander overeenkomstig dezelfde bepaling in de Wet herziening gerechtelijke kaart (art. CXLIVb lid 2 Wet herziening gerechtelijke kaart, waarover § 3.4.2).

Consequenties voor het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie

De geografische congruentie van de organisatie van eerstelijnsrechtspraak, de eerstelijnsparketten van het Openbaar Ministerie en de regionale eenheden van de Nationale Politie was één van de instrumenten van de Wet herziening gerechtelijke kaart.[102] Deze congruentie zou de samenwerking tussen de ketenpartners eenvoudiger, effectiever en efficiënter maken. Op basis van dit uitgangspunt is uitgegaan van de vorming van tien arrondissementen, tien arrondissementsparketten en tien politie-eenheden.[103]

Met de splitsing van het arrondissement Oost-Nederland werd tevens de vraag opgeworpen in hoeverre deze splitsing consequenties zou moeten hebben voor het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie. Uit de memorie van toelichting bij de Splitsingswet blijkt dat een verdergaande splitsing onwenselijk werd geacht. Een splitsing van het arrondissementsparket Oost-Nederland zou betekenen dat er te kwetsbare

---

[95] *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, G, p. 1.
[96] *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, G, p. 1.
[97] *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, G, p. 1.
[98] Wet van 20 december 2012 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke indeling, de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten in verband met de vorming van de arrondissementen Gelderland en Overijssel, *Stb*. 2012, 666 (inwerkingtreding *Stb*. 2012, 667).
[99] *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 2.
[100] *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 5, p. 2.
[101] *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 5, p. 2.
[102] *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 2. Zie verder § 3.3.
[103] *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 2. Zie verder § 3.3 en § 3.5.4.

afzonderlijke eenheden zouden ontstaan. Deze zorg bestond voornamelijk ten aanzien van een mogelijk afzonderlijk arrondissementsparket in Overijssel. Dit parket zou te weinig zaken genereren en over te weinig middelen en personeel beschikken om op een kwalitatief goede en zorgvuldige manier op te sporen en te vervolgen.[104] De regering heeft er derhalve voor gekozen om het arrondissementsparket Oost-Nederland te behouden. In artikel 134 Wet RO wordt daarom bepaald dat het arrondissementsparket in de regio Oost-Nederland de arrondissementen Gelderland en Overijssel omvat.

Ten aanzien van de regionale eenheid van de Nationale Politie in Oost-Nederland bleek een splitsing eveneens onwenselijk. Hierbij werd opgemerkt dat het voor de Nationale Politie van belang is dat de schaalvoordelen in stand zouden blijven.[105] Daarop was ook meermalen gewezen bij de behandeling van de Politiewet 2012; splitsing van de politie-eenheid in een eenheid Overijssel en een eenheid Gelderland werd omredenen van efficiency, effectiviteit, kwl en kwaliteit van dienstverlening onwenselijk bevonden.[106] Tegen deze achtergrond bepaalt artikel 25 lid 2 Politiewet 2012 sedertdien dat er in de arrondissementen Gelderland en Overijssel gezamenlijk één regionale eenheid van de Nationale Politie is.

Aldus behoudt de Splitsingswet de geografische congruentie tussen de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie in Oost-Nederland. De wet legt evenwel een knip tussen het Openbaar Ministerie en de eerstelijnsrechtspraak. Het blijft één arrondissementsparket Oost-Nederland dat twee arrondissementen bedient, namelijk van de Rechtbank Gelderland en van de Rechtbank Overijssel.

3.5 Aanverwante ontwikkelingen

3.5.1 Inleiding

Voorafgaand aan, tijdens 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 verschillende ontwikkelingen voorgedaan die maken dat de werking en de invloed van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet niet altijd duidelijk te onderscheiden is van deze andere ontwikkelingen. Om deze reden bevat deze paragraaf een (zoveel mogelijk chronologisch) overzicht deze ontwikkelingen.

3.5.2 Wet reorganisatie Openbaar Ministerie en instelling landelijk parket

Met de Wet reorganisatie Openbaar Ministerie en instelling landelijk parket[107] is beoogd de destijds voorgenomen reorganisatie van het Openbaar Ministerie vorm te geven. Deze reorganisatie was erop gericht het Openbaar Ministerie in de gelegenheid te stellen in de toekomst zijn taken en bevoegdheden deugdelijk te vervullen.[108] De reden voor de reorganisatie was gelegen in het feit dat het Openbaar Ministerie niet altijd aan de gestelde verwachtingen bleek te kunnen voldoen. Er bleek onder andere onduidelijkheid te bestaan over de kerntaak. Daarnaast functioneerde het Openbaar Ministerie niet voldoende als één organisatie, aldus de regering.[109]

Het uitgangspunt van de wet is dat het Openbaar Ministerie bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden zal moeten voldoen aan de strikte eisen van samenhang, consistentie en kwaliteit.[110] Om aan deze eisen te kunnen voldoen, is geoordeeld dat het

---

[104] *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 3.
[105] *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 3.
[106] Zie o.m. *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 20, p. 92-93, 106; *Kamerstukken II* 2012/13, 33451, 3, p. 3.
[107] Wet van 19 april 1999 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie, het Wetboek van Strafvordering, de Politiewet 1993 en andere wetten, *Stb*. 1999, 194 (in werking getreden per 1 juni 1999, *Stb*. 1999, 198).
[108] *Kamerstukken II* 1996/97, 25392, 3, p. 1.
[109] *Kamerstukken II* 1996/97, 25392, 3, p. 1.
[110] *Kamerstukken II* 1996/97, 25392, 3, p. 2.

noodzakelijk was dat het Openbaar Ministerie als één organisatie zou worden neergezet. Daartoe zou landelijke leiding zijn vereist.[111] De reorganisatie is gericht op de vorming van een centrale organisatie, waarin de leiding berust bij het College van procureurs-generaal.[112] Met de inwerkingtreding van de wet is de leidinggevende positie van het College van procureurs-generaal verankerd in artikel 130 lid 2 Wet RO. Ook is wettelijk vastgesteld dat het College van procureurs-generaal de bevoegdheid heeft om algemene en bijzondere aanwijzingen te geven aangaande de taken en bevoegdheden van het Openbaar Ministerie.[113]

Voorts is met de wet het Landelijk Parket geïntroduceerd als nieuw type eerstelijnsparket naast de arrondissementsparketten.[114] Dit Landelijk Parket is ingesteld vanwege de noodzaak structureel invulling te kunnen geven aan de gezagsuitoefening over het landelijk rechercheteam en de strafzaken die uit deze onderzoeken voortkomen.[115] Het Landelijk Parket is daarnaast belast met een aantal landelijke beleidstaken.[116] Vanwege de bijzondere taakstelling van het Landelijk Parket is dit parket niet in het onderhavige onderzoek betrokken. Dat richt zich op de arrondissementsparketten.

De Wet reorganisatie Openbaar Ministerie en instelling landelijk parket heeft voor de arrondissementsparketten de geografische congruentie vastgelegd in de wet. Met deze wet is namelijk het huidige artikel 134 lid 2 Wet RO ingevoerd:

> "De arrondissementsparketten en de ressortsparketten zijn gevestigd in de plaatsen van vestiging van de arrondissementsrechtbanken respectievelijk van de gerechtshoven."

Deze geografische congruentie is niet specifiek toegelicht. In de memorie van toelichting wordt als vanzelfsprekend opgemerkt: "De arrondissements- en ressortsparketten blijven overeenkomstig de huidige situatie aan de gerechten gelieerd."[117] Over artikel 134 lid 2 Wet RO bevat diezelfde memorie van toelichting alleen de opmerking: "De arrondissements- en ressortsparketten daarentegen dienen van rechtswege gevestigd te zijn in de plaatsen van vestiging van de desbetreffende gerechten."[118]

In de parlementaire geschiedenis van de Wet herziening gerechtelijke kaart wordt slechts één maal verwezen naar de Wet reorganisatie Openbaar Ministerie en instelling landelijk parket. Dit gebeurt echter enkel om aan te tonen dat het Openbaar Ministerie deel uitmaakt van de rechterlijke organisatie.[119] Hieruit lijkt te volgen dat beide wetten en hun implicaties als gescheiden trajecten zijn gezien.

3.5.3 'Het OM Verandert': regionalisering van arrondissementsparketten en CVOM

Eind 2004 start het College van procureurs-generaal het programma 'Het OM Verandert'.[120] In de notitie 'Het OM Verandert. De Basis' heeft het College van procureurs-generaal uitgangspunten voor veranderingen binnen het Openbaar Ministerie geformuleerd op basis van een analyse van punten waar de organisatie mee was geconfronteerd. Die uitgangspunten zijn leidend geweest voor besluiten tot herinrichting van de organisatie van het Openbaar Ministerie en tot aanpassing van werkprocessen. Die besluiten zijn als

---

[111] *Kamerstukken II* 1996/97, 25392, 3, p. 2.
[112] *Kamerstukken II* 1996/97, 25392, 3, p. 7 en p. 11.
[113] *Kamerstukken II* 1996/97, 25392, 3, p. 10. Zie art. 130 lid 6 Wet RO.
[114] *Kamerstukken II* 1996/97, 25392, 3, p. 16.
[115] *Kamerstukken II* 1996/97, 25392, 3, p. 16.
[116] *Kamerstukken II* 1996/97, 25392, 3, p. 16.
[117] *Kamerstukken II* 1996/97, 25392, 3, p. 4.
[118] *Kamerstukken II* 1996/97, 25392, 3, p. 50.
[119] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 30.
[120] Zie *Kamerstukken II* 2004/05, 28684, 37; College van procureurs-generaal, *Het OM Verandert. De basis*, 26 januari 2005, p. 4.

bouwstenen voor een nieuw Openbaar Ministerie in de genoemde notitie neergelegd. De nieuwe organisatie van het Openbaar Ministerie zou moeten leiden tot:

- verbetering van samenwerkingsverbanden tussen parketten, zodat op thematische onderdelen schaalvergroting en concentratie kan plaatsvinden, en daardoor minder kwetsbaar voor uitval;
- concentratie van ondersteunende afdelingen;
- vergroting van eenheden, omdat kleine arrondissementsparketten vanwege hun overhead duurder zijn en kwetsbaar zijn;
- borging van de continuïteit en kwaliteit van specialismen, mede door een daarop gericht personeelsbeleid;
- verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering, mede nodig omdat het financieel beheer niet overal op orde is;
- verdergaande standaardisatie van processen en organisatievormen, om te voorkomen dat elk arrondissementsparket een eigen oplossing bedenkt en daarin afhankelijk wordt van individuele medewerkers, alsook de kostprijzen gaan verschillen;
- organisatie efficiënt en gecoördineerd te kunnen optreden en tegemoet te kunnen komen aan de toegenomen externe druk van verbetering van de prestaties, terwijl er tegelijkertijd ook bezuiningsdoelstellingen zijn.[121]

Om een en ander te realiseren, moet het Openbaar Ministerie meer een concern worden met een oriëntatie op processen en hun interactie met de omgeving, zoals ketenpartners in de strafrechtketen, verdachten en slachtoffers.[122] Een van de instrumenten om dit mogelijk te maken, is het doorvoeren van een regiostructuur. De 19 arrondissementsparketten moeten gaan samenwerken in 11 regio's.[123] Daarmee vindt een opschaling plaats. Zo kunnen de kennis- en capaciteitsproblemen ten aanzien van zaken die relatief weinig voorkomen worden opgevangen door ze gezamenlijk aan te pakken.[124] Op 1 januari 2009 is officieel met de regionalisering gestart.[125] De regionalisering houdt in dat de arrondissementsparketen met elkaar samen gaan werken alsof zij een financiële en personele unie vormen.[126]

Op 20 november 2009 brengt de Ministerraad het Kabinetsstandpunt naar buiten over de herziening van de gerechtelijke kaart. Daarin is de nieuwe structuur met betrekking tot het Openbaar Ministerie voorgesteld.[127] In reactie geeft het College van procureurs-generaal aan tevreden te zijn met deze arrondissementale indeling. De OM-regio's die in het kader van de regionalisering van de arrondissementsparketten zijn ingesteld, komen overeen met het voorstel in de Wet herziening gerechtelijke kaart.[128]

In de memorie van toelichting bij de Wet herziening gerechtelijke kaart wordt opgemerkt dat de nieuwe indeling, die heeft geleid tot tien arrondissementsparketten, overeenkwam met de regio-indeling van het Openbaar Ministerie. Gesteld werd dat de herziening van de gerechtelijke kaart het formele sluitstuk was van de regionalisering van de arrondissementsparketten die in 2004 in gang was gezet door het programma 'Het OM Verandert'.[129]

De latere splitsing van het arrondissement Oost-Nederland in de arrondissementen Gelderland en Overijssel door de Splitsingswet heeft geen gevolgen gehad voor de indeling

---

[121] College van procureurs-generaal 2005, p. 5-8.
[122] College van procureurs-generaal 2005, p. 9-11.
[123] College van procureurs-generaal 2005, p. 14.
[124] Vermaas 2008, p. 11.
[125] Van der Geest 2009, p. 14. Zie ook *Stcrt*. 2010, 10449, p. 6.
[126] *Stcrt*. 2010, 10449, p. 6.
[127] Van Brummen 2009, p. 5.
[128] Van Brummen 2009, p. 5. Er was één uitzondering. Het Openbaar Ministerie kende de regio's Zwolle-Almelo en Arnhem-Zutphen. In het Kabinetsstandpunt was in een arrondissement Zwolle-Almelo-Zutphen en een arrondissement Arnhem voorzien. Deze arrondissementen zijn later opgegaan in één arrondissementsparket, het arrondissementsparket Oost-Nederland.
[129] *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 30.

van het Openbaar Ministerie.[130] Het aantal van tien arrondissementsparketten is daarmee, ondanks de Splitsingswet, gehandhaafd.

Een ander uitvloeisel van het programma 'Het OM Verandert'[131] is de oprichting van het landelijke dienstonderdeel Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM) per 1 december 2005.[132] Dit dienstonderdeel heeft aanvankelijk tot taak het behandelen van bezwaren en beroepen inzake de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften. Als snel krijgt het CVOM tot taak om tweetal categorieën van verkeersstrafzaken te behandelen (art. 30 Wet Aansprakelijkheidsverzekering Motorrijtuigen en artikel 8 Wegenverkeerswet 1994).[133] In de loop der jaren krijgt het CVOM steeds meer taken en gaat het meer soorten delicten verwerken. Zo krijgt het CVOM een rol in de ZSM-werkwijze (waarover § 3.5.5). Vanaf 1 januari 2015 heeft het CVOM de status van een parket gekregen: het Parket Centrale Verwerking Openbaar Ministerie.[134] Vanwege de specifieke taakstelling van het CVOM en de omstandigheid dat het CVOM nadrukkelijk buiten de Wet herziening gerechtelijke kaart is gehouden,[135] is dit parket verder buiten het bestek van dit onderzoek gebleven.

3.5.4 Instelling van de Nationale Politie en Politiewet 2012

Op 21 november 2006 wordt het wetsvoorstel Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.) ingediend bij de Tweede Kamer.[136] Dit voorstel betreft een herziening van het politiebestel door wijzingen in het bestuur en in het beheer van de Politie aan te brengen.[137] In een later regeer- en gedoogakkoord wordt bepaald dat invoering van een Nationale Politie wenselijk zou zijn. Met het oog op de realisatie van dit voornemen wordt het in 2006 ingediende wetsvoorstel aangepast door middel van een nota van wijziging.[138] Omwille van de leesbaarheid van het wetsvoorstel is ervoor gekozen de hoofdstukken 1 tot en met 8 van de nieuwe Politiewet met de nota van wijziging opnieuw vast te stellen.[139]

Het aangepaste wetsvoorstel strekt tot invoering van de Nationale Politie. Dat zou moeten bijdragen aan een politie die beter in staat moet zijn tegemoet te komen aan de eisen van de maatschappij.[140] Een Nationale Politie zou leiden tot "(…) meer ruimte voor de professional, minder bureaucratie, minder bestuurlijke drukte, een veiliger leefomgeving en een effectievere opsporing."[141] De politie moet de burger veiligheid bieden en een zo goed mogelijke politiezorg. Dat betekent dat de politie dicht bij de burger moet staan. De Nationale Politie moet dan ook haar basis hebben dicht bij de burger, in de wijk en in de gemeente. Dat vraagt versterking van de lokale inbedding.[142] Op die manier kan een politie beter bijdragen aan het veiliger maken van Nederland.[143]

---

[130] Zie hierover § 3.4.3.
[131] College van procureurs-generaal 2005, p. 9, 14, 16.
[132] Art. 1 Aanvullend besluit van 26 augustus 2005 bij de regeling van 15 december 1997, nr. 665425/897, houdende de organisatie van de dienstonderdelen bij het Openbaar Ministerie (Organisatieregeling dienstonderdelen OM), *Stcrt*. 2005, 174.
[133] Art. 2 Aanvullend besluit van 26 augustus 2005 bij de regeling van 15 december 1997, nr. 665425/897, houdende de organisatie van de dienstonderdelen bij het Openbaar Ministerie (Organisatieregeling dienstonderdelen OM), *Stcrt*. 2005, 174.
[134] Zie Wet van 19 juni 2014 tot wijziging van de Wet op de rechterlijke organisatie en enige andere wetten in verband met de wettelijke regeling van de centrale verwerking Openbaar Ministerie, *Stb*. 2014, 225, die het CVOM toevoegt aan art. 134 Wet RO. Zie ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33850, 3, p. 1.
[135] Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 34.
[136] *Kamerstukken II* 2006/07, 30880, 1.
[137] *Kamerstukken II* 2006/07, 30880, 3, p. 1.
[138] *Kamerstukken II* 2010/11, 30880, 11, p. 21.
[139] *Kamerstukken II* 2010/11, 30880, 11, p. 21.
[140] *Kamerstukken II* 2010/11, 30880, 11, p. 24.
[141] *Kamerstukken II* 2010/11, 30880, 11, p. 24.
[142] *Kamerstukken II* 2010/11, 30880, 11, p. 24-25.
[143] *Kamerstukken I* 2011/12, 30880 en 32822, H[1], p. 13.

De belangrijkste wijziging die het aangepaste wetsvoorstel bewerkstelligt – en tevens de meest relevante wijziging in het kader van het onderhavige onderzoek – is dat het voormalige regionale politiebestel wordt omgevormd tot een nationaal politiebestel bestaande uit één landelijk politiekorps met een eigen publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid.[144] Hiermee is beoogd om op het terrein van zowel het bestuur en het beheer als de taakuitvoering een grotere eenheid bij de Politie te verwezenlijken. Dit zou moeten leiden tot een efficiëntere, effectievere en kwalitatief betere Politie. Bij een grotere eenheid is professionalering en meer doelmatig optreden mogelijk en kan de kwetsbaarheid van (met name) de specialistische taken die liggen op het terrein van de strafrechtelijke rechtshandhaving worden verminderd.[145] Daarnaast zou de oprichting van één landelijk politiekorps meer mogelijkheden bieden voor een meer ketengerichte samenwerking.[146]

Tegen deze achtergrond geeft de regering uitvoering aan de afspraak gemaakt in het regeerakkoord om tien politieregio's in stellen waarbij "(…) de grenzen van de tien arrondissementen van de gerechtelijke kaart leidend zijn."[147] Dat is volgens de regering ook logisch:

> "Door aansluiting te zoeken bij de herziene gerechtelijke kaart komen er tien robuuste regionale eenheden, waarmee een stevige basis voor de specialistische politietaken ontstaat."[148]

Aldus zal er "(…) één op één congruentie met de gerechtelijke kaart (…)" ontstaan. Dat vereenvoudigt de samenwerking tussen de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie.[149] Wanneer Eerste Kamerleden de minister van Veiligheid en Justitie later vragen naar de beweegreden voor deze keuze, antwoordt deze:

> "Bovendien ontstaat hierdoor volledige geografische congruentie tussen de gerechtelijke indeling en de politie. Dat biedt vele mogelijkheden om de samenwerking in de justitiële keten eenvoudiger, doelmatiger en effectiever in te richten."[150]

Voorts zouden met het schaalniveau van tien regionale eenheden de beoogde schaalvoordelen op het terrein van het beheer en de taakuitvoering kunnen worden gerealiseerd.[151]

Het aangepaste wetsvoorstel leidt uiteindelijk tot de Politiewet 2012. Met de inwerkingtreding van deze wet bestaat de Nationale Politie thans uit tien regionale eenheden, landelijke eenheden en ondersteunende diensten, waarbij de regionale politie-eenheid geografisch congruent zijn met de werkgebieden van de arrondissementsparketten.[152]

Uit de parlementaire geschiedenis van de Politiewet 2012 blijkt derhalve uitdrukkelijk dat het wetsvoorstel inzake de Politiewet 2012 aansluiting zoekt bij het destijds aanhangig te maken wetsvoorstel inzake de Wet herziening gerechtelijke kaart.[153] De samenhang tussen beide wetten blijkt tevens uit het feit dat beide wetsvoorstellen zowel in de Tweede Kamer

---

[144] *Kamerstukken II* 2010/11, 30880, 11, p. 28. De Rijksrecherche en de Koninklijke marechaussee maken geen deel uit van het landelijk politiekorps.
[145] *Kamerstukken II* 2010/11, 30880, 11, p. 31.
[146] *Kamerstukken II* 2010/11, 30880, 11, p. 28.
[147] Regeerakkoord VVD-CDA, 'Vrijheid en verantwoordelijkheid', *Kamerstukken II* 2010/11, 32416, 15, p. 38.
[148] *Kamerstukken II* 2010/11, 30880, 11, p. 31.
[149] *Kamerstukken II* 2010/11, 30880, 11, p. 31.
[150] *Kamerstukken I* 2011/12, 30880 en 32882, E^1, p. 20. Evenzo: *Kamerstukken I* 2011/12, 30880 en 32822, H^1, p. 13.
[151] *Kamerstukken I* 2011/12, 30880 en 32882, E^1, p. 20.
[152] Zie art. 25 Politiewet 2012. Zie ook *Kamerstukken II* 2010/11, 30880, 11, p. 29, 63, 72-73.
[153] Zie ook nog *Kamerstukken II* 2011/12, 30880 en 32891, C^1, p. 22.

als in de Eerste Kamer gezamenlijk zijn behandeld tijdens het overleg met de minister.[154] Ten aanzien van de evaluatie van de nieuwe Politiewet werd opgemerkt dat deze in nauwe samenhang zou moeten plaatsvinden met de evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart.[155] Niettemin kent de Politiewet 2012 een geheel eigen aanleiding, doelstellingen en instrumenten. De samenloop tussen de Politiewet 2012 en de Wet herziening gerechtelijke kaart ziet op het instrument van geografische congruentie tussen de tien politie-eenheden en de tien arrondissementen van de Wet herziening gerechtelijke kaart.

De latere splitsing van het arrondissement Oost-Nederland in de arrondissementen Gelderland en Overijssel door de Splitsingswet heeft geen gevolgen gehad voor de indeling van de Nationale Politie.[156] Het aantal van tien regionale eenheden van de Nationale Politie is daarmee gebleven.

3.5.5 ZSM-werkwijze bij het Openbaar Ministerie

In 2011 starten zes pilots waarin ervaring is opgedaan met de ZSM-werkwijze.[157] Door het Openbaar Ministerie en Nationale Politie, in samenwerking met ketenpartners,[158] wordt gewerkt aan het inrichten van deze werkwijze om eenvoudige strafzaken versneld af te kunnen handelen.[159] Aanleiding voor deze nieuwe werkwijze is de maatschappelijke noodzaak om (te) lange doorlooptijden bij het afhandelen van strafzaken aan te pakken. Aangenomen wordt dat met een snelle afhandeling meer effectief en doelmatig opgetreden zou kunnen worden tegen zogenaamde veelvoorkomende criminaliteit. De ZSM-werkwijze behelst in de kern het parallel in plaats van volgtijdelijk werken, samenwerken op een gemeenschappelijke werkvloer en doorwerken buiten kantooruren.[160]

De ZSM-werkwijze maakt deel uit van het programma Versterking Prestaties Strafrechtketen (VPS). Dat programma VPS is de beleidsreactie op het kritische rapport van de Algemene Rekenkamer over de prestaties in de strafrechtketen.[161] Dit programma heeft tot doel om bij te dragen aan de kabinetsdoelstelling dat in 2015 tweederde van de standaard zaken binnen vier weken afgehandeld zou moeten zijn.[162] De ZSM-werkwijze is in 2014 landelijk ingevoerd.[163] Inmiddels voldoen alle regio's in grote lijnen aan de norm dat alle in aanmerking komende zaken instromen op de zogenaamde ZSM-locaties.[164]

In de parlementaire geschiedenis van de Wet herziening gerechtelijke kaart wordt bij wijze van voorbeeld twee keer verwezen naar de ZSM-werkwijze. In de nota naar aanleiding van het verslag wordt de ZSM-werkwijze aangehaald om aan te geven dat het Openbaar Ministerie door de herziening van de gerechtelijke kaart niet op een te grote afstand zal komen te staan van het lokale bestuur. Sterker nog, juist door de schaalvergroting op bestuurlijk en organisatorisch niveau die de herziening gerechtelijke kaart met zich zou brengen, zou het voor het Openbaar Ministerie mogelijk maken om te investeren in samenwerking met ketenpartners op lokaal niveau.[165] Ditzelfde argument hanteert de minister van Veiligheid en Justitie in de Eerste Kamer als hij de ZSM-werkwijze aanhaalt als voorbeeld om te illustreren dat "[G]rootschalig opereren wil bovendien niet zeggen dat de lokale binding verloren raakt."[166]

---

[154] *Kamerstukken II* 2011/12, 32891 en 30880, 20 en *Kamerstukken I* 2011/12, 30880 en 32891, C[1].
[155] *Kamerstukken I* 2011/12, 30880 en 32822, E[1], p. 9.
[156] Zie hierover § 3.4.3.
[157] De afkorting ZSM staat oorspronkelijk voor Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk. Deze ambities zijn uiteindelijk gebundeld in drie doelstellingen: Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig.
[158] Reclasseringsorganisaties, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming.
[159] Simon Thomas e.a. 2016, p. 20.
[160] Simon Thomas e.a. 2016, p. 20.
[161] Algemene Rekenkamer 2012.
[162] Simon Thomas e.a. 2016, p. 20.
[163] Simon Thomas e.a. 2016, p. 6.
[164] Jaarbericht Openbaar Ministerie 2015, p. 61.
[165] *Kamerstukken II* 2011/12, 32891, 6, p. 22.
[166] *Kamerstukken I* 2011/12, 32891, C, p. 9.

Een meer directe of indirecte link of samenhang tussen de ZSM-werkwijze en de Wet herziening gerechtelijke kaart en Splitsingswet valt niet uit parlementaire stukken of literatuur af te leiden.

3.5.6 Programma OM 2020

In het jaarbericht 2013 van het Openbaar Ministerie wordt het programma OM 2020 voor het eerst geïntroduceerd.[167] Dit programma is in het leven geroepen om de organisatie van het Openbaar Ministerie versneld door te ontwikkelen. De leidende gedachte hierachter is dat de samenleving een snel en betekenisvol optreden van het Openbaar Ministerie verwacht. Samen met ketenpartners zou moet worden gezocht naar zo duurzaam mogelijke oplossingen voor de aanpak van misdaad. Dat vergt zowel inhoudelijke als organisatorische kwaliteit.[168]

Binnen het programma OM 2020 heeft het Openbaar Ministerie als eerste zijn werkomgevingen vernieuwd. Er zijn vijf werkomgevingen gekomen: Productie, Interventie, Onderzoek, Ondermijning en Hoger beroep.[169] Binnen deze werkomgevingen is professionalisering en specialisatie mogelijk. In 2015 zijn stappen gezet in de opbouw van de werkomgevingen. Deze worden uitgebreid beschreven in het Jaarbericht Openbaar Ministerie 2015.[170]

De tweede actie van het programma OM 2020 is het verbeteren van de werkwijzen op de (arrondissements)parketten om zo voorraadvorming, ketenincidenten en suboptimaliteit te voorkomen.[171] De kwaliteit van het strafdossier en het administratief-logistieke strafrechtketenproces, in nauwere samenwerking met Nationale Politie en rechtspraak zouden in dit verband belangrijke aandachtspunten zijn.[172] De derde actie is de professionalisering van de staf- en ondersteunende functies.[173] Als vierde actie wordt personele transitie genoemd. Competenties en capaciteit van het personeel zouden moeten passen bij de eisen die aan een toekomstbestendig Openbaar Ministerie worden gesteld.[174]

Voorts maakt het Openbaar Ministerie in 2015 een aanvang met het programma Strafvordering OM 2020.[175] Daarmee wil het Openbaar Ministerie de kwaliteit en uitvoering van de kritische processen[176] binnen de werkomgevingen verbeteren. Uitgaande van de wettelijke taken, verantwoordelijkheden en strafvorderlijke verplichtingen die voortvloeien uit het Wetboek van Strafvordering moeten in het kader van het programma Strafvordering OM 2020 de kwaliteitseisen worden geformuleerd waaraan werkzaamheden en werkprocessen moeten voldoen om zo een hogere kwaliteit in het afdoen van strafzaken te realiseren.[177]

Uit deze beknopte beschrijving van het programma OM 2020 blijkt dat het Openbaar Ministerie zelf kritisch naar het functioneren van de eigen organisatie kijkt en daartoe veranderingen in organisatie, werkzaamheden en werkprocessen doorvoert. Er lijkt evenwel geen relatie met de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet te bestaan; in documentatie over het programma OM 2020 vindt geen verwijzing plaats naar deze wetten.

---

[167] Jaarbericht Openbaar Ministerie 2013, p. 61-64.
[168] Jaarbericht Openbaar Ministerie 2013, p. 61.
[169] Jaarbericht Openbaar Ministerie 2013, p. 61.
[170] Jaarbericht Openbaar Ministerie 2015, p. 64-66.
[171] Jaarbericht Openbaar Ministerie 2013, p. 61.
[172] Jaarbericht Openbaar Ministerie 2013, p. 61.
[173] Jaarbericht Openbaar Ministerie 2013, p. 61.
[174] Jaarbericht Openbaar Ministerie 2013, p. 61.
[175] Jaarbericht Openbaar Ministerie 2015, p. 67.
[176] Hiermee worden de meest essentiële processen binnen de werkomgevingen van het Openbaar Ministerie bedoeld.
[177] Jaarbericht Openbaar Ministerie 2015, p. 67.

3.5.7 Verkeerstoren++

In 2013 is de Task force OM-ZM ingesteld.[178] Aanleiding hiertoe was een aantal berichten in de media over het moeizaam verlopen van de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de rechtspraak. In de strafrechtketen zou de logistieke, organisatorische kant niet adequaat zijn. Om die reden stellen het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak een gezamenlijke task force in.[179] De Task force OM-ZM krijgt tot taak voorstellen te doen tot verbetering van de kwaliteit van het strafrechtketenproces en de producten, waaronder het strafdossier.[180]

In 2014 komt de Task force OM-ZM met een rapport waarin zij voorstellen doet voor een structurele verbetering in de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de rechtspraak.[181] Die samenwerking verliep minder efficiënt en effectief omdat het Openbaar Ministerie en de rechtspraak van elkaar waren afgedreven, aldus de Task force OM-ZM. Daarvoor wijst de Task force OM-ZM een reeks van (samenhangende) oorzaken aan. Een van deze oorzaken is de in het kader van de herziening van de gerechtelijke kaart gemaakte keuzes en de gevolgen daarvan.[182] Door de herziening van de gerechtelijke kaart en de daarmee samenhangende opschaling zouden de organisatorische verbanden veel groter zijn geworden.[183]

Om de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de rechtspraak te verbeteren, heeft de Task force OM-ZM een aantal korte termijnoplossingen ontwikkeld. Een van die oplossingen is de landelijke invoering van de Verkeerstoren++. De Verkeerstoren++ heeft, kort gezegd, tot doel om de logistiek in strafzaken te verbeteren.[184] Daartoe moet een organisatie-eenheid worden opgezet met een gedeeltelijk gemeenschappelijke administratie van zowel arrondissementsparket als gerecht, ingericht op toenemend digitaal werken en waarbij deze beide organisaties hun wettelijke verantwoordelijkheden behouden.[185] De Task force OM-ZM verwacht dat het invoeren van een Verkeerstoren++ zou leiden "(…) tot een structurele oplossing van het a-synchroon werken tussen OM en de Rechtspraak (…)."[186] Inmiddels is de landelijke invoering van de Verkeerstoren++ gerealiseerd.[187]

De aanleiding tot de instelling van de Task force OM-ZM laat zien dat er problemen waren in de samenwerking tussen Openbaar Ministerie en gerechten. Het zijn die problemen die hebben geleid tot landelijke invoering van de Verkeerstoren++. Die problemen bestonden ongeacht de Wet herziening gerechtelijke kaart; zij zien namelijk op het logistieke, organisatorische proces. De schaalvergroting die de Wet herziening gerechtelijke kaart met zich heeft gebracht, heeft die problemen alleen maar versterkt.

3.5.8 Modernisering en digitalisering van de rechtspraak

Om de modernisering en digitalisering van de rechtspraak vorm te geven, hebben zowel het Ministerie van Veiligheid en Justitie als de Rechtspraak een eigen programma Kwaliteit en Innovatie Rechtspraak (KEI) in het leven geroepen. Door middel van beide programma's wordt de rechtspraak gemoderniseerd. Dat moet bijdragen aan "(…) het behoud en de versterking van een goede, toegankelijke, eenvoudige, snelle, doelmatige en betaalbare rechtspraak."[188] Het programma van het Ministerie van Veiligheid en Justitie omvat alleen

---

[178] Ministerie van Veiligheid & Justitie 2015.
[179] Task force OM-ZM 2014, p. 4.
[180] Task force OM-ZM 2014, p. 4.
[181] Task force OM-ZM 2014, p. 4. Zie ook Franken 2014, p. 28.
[182] Task force OM-ZM 2014, p. 5. Andere oorzaken die worden genoemd zijn onder andere het niet langer samenwerken op één locatie, de verschillende wijze van financiering en een verschillende wijze van aansturing.
[183] Vermaas 2015, p. 28.
[184] Task force OM-ZM 2014, p. 8-10.
[185] Task force OM-ZM 2014, p. 8. Zie ook Franken 2014, p. 28.
[186] Task force OM-ZM 2014, p. 10.
[187] Eradus 2015, p. 3.
[188] *Kamerstukken II* 2012/13, 29279, 164, p. 2.

het civiele en het bestuursrecht. Het programma van de Rechtspraak omvat ook de sector strafrecht. De activiteiten binnen het verband van beide programma's worden op elkaar afgestemd.[189]

Het programma Kwaliteit en Innovatie (KEI) van de Rechtspraak beoogt de kwaliteit van de rechtspraak te verbeteren.[190] Binnen dit programma is een specifiek deelprogramma voor het strafrecht ontwikkeld.[191] Dit deelprogramma kent een aantal specifieke doelstellingen, waaronder het reduceren van de gemiddelde doorlooptijd en het faciliteren van digitaal beschikbare informatie.[192] Daartoe richt het deelprogramma zich op het op elkaar afstemmen van de digitale systemen van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie als ketenpartners in de strafrechtketen. Daarmee zou de strafrechtketen toegankelijker, sneller en eenvoudiger moeten worden.[193]

De inzet op digitalisering wordt gecoördineerd door het deelprogramma Digitaal Werken in de Strafrechtketen (DWS) dat door het Ministerie van Justitie en Veiligheid is in oktober 2013 opgezet als onderdeel van het programma Versterking Prestaties van de Strafrechtketen (VPS).[194] Bij de start van het deelprogramma DWS werd vastgesteld dat digitalisering een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren aan de versterking van de prestaties van de strafrechtketen.[195] Het deelprogramma DWS zou moeten bewerkstelligen dat in 2016 het digitaal uitwisselen van processtukken tussen de ketenpartners de norm zou zijn. Dit streven is niet volledig behaald, zo blijkt uit het eindrapport VPS.[196] De verwachting is thans dat het volledig digitaal samenwerken in 2020 gerealiseerd zal zijn.[197]

De digitalisering van de strafrechtketen is duidelijk gericht op het verbeteren van de samenwerking in de strafrechtketen. Gelet op de aanleiding voor en de programmatische inbedding van deze digitaliseringsoperatie, beschouwen wij dit als een ontwikkeling die is ingezet na de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart, daarvan losstaat en nog steeds voortduurt.

In het programma KEI van de Rechtspraak worden daarnaast de Verkeerstorens++ gezien als onderdeel van de modernisering.[198] Voor de relatie tussen de Verkeerstoren++ en de Wet herziening gerechtelijke kaart wordt verwezen naar § 3.5.7.

3.5.9 Reorganisatie binnen het Openbaar Ministerie vanwege bezuinigingen in 2014/2015

In het jaarbericht 2014 van het Openbaar Ministerie wordt overwogen dat – net als veel andere diensten – ook het Openbaar Ministerie te maken heeft met opgelegde bezuinigingen. De totale taakstelling zou oplopen tot 143 miljoen euro in 2018 (ruim een kwart van het budget).[199] Uit het jaarbericht blijkt tevens dat een adviesbureau (De Galan Groep) onderzocht heeft of en onder welke voorwaarden het Openbaar Ministerie in staat zou zijn om de prestaties te blijven leveren, ondanks het krimpende budget.[200] Uit dit onderzoek blijkt dat het Openbaar Ministerie zijn taakstelling alleen zou kunnen realiseren

---

[189] *Kamerstukken II* 2013/14, 29279, 178, p. 5.
[190] Jaarverslag De Rechtspraak 2016, p. 14.
[191] Task force OM-ZM 2014, p. 30.
[192] Zie Task force OM-ZM 2014, p. 30 voor een volledig overzicht van de doelstellingen van het deelprogramma KEI-straf.
[193] Zie www.rechtspraak.nl (zoek op: reglementen procedures en formulieren > strafrecht > modernisering strafrecht).
[194] Ministerie van Veiligheid en Justitie e.a. 2016, p. 2; Van Wees 2015, p. 802-803.
[195] Ministerie van Veiligheid en Justitie e.a. 2016, p. 2.
[196] Ministerie van Veiligheid & Justitie 2016, p. 5.
[197] Ministerie van Veiligheid en Justitie e.a 2016, p. 14-16.
[198] www.rechtspraak.nl (zoek op: tijdlijn KEI Modernisering rechtspraak).
[199] Jaarbericht Openbaar Ministerie 2014, p. 78 en Jaarbericht Openbaar Ministerie 2016, p. 67. Zie ook Simmelink 2015, p. 17.
[200] Zie De Galan Groep 2015.

onder de voorwaarden van onder meer succesvolle ketendigitalisering, passende huisvesting en gestroomlijnde processen.[201]

Het Openbaar Ministerie heeft besloten de noodzakelijke herziening van de eigen organisatie vorm te geven vanuit de doorontwikkeling van de vijf werkomgevingen die in het kader van het programma OM 2020 waren gecreëerd (zie verder § 3.5.6).[202] Daarnaast gaan de reorganisatieplannen uit van een flinke personeelsreductie.[203] Het is de bedoeling dat het Openbaar Ministerie de personele bezetting kwalitatief en kwantitatief in lijn gaat brengen met de nieuwe OM-organisatie. Daarbij is niet alleen aandacht voor het realiseren van de bezuinigingen, maar ook voor het doorvoeren van vernieuwingen en de verbetering van kwaliteit.[204]

Bovengenoemde processen in combinatie met de bezuinigingen en de lopende reorganisatie maken dat het Openbaar Ministerie tot 2020 in verandering zal zijn.[205]

3.6 Bevindingen en beleidstheorie

De Wet herziening gerechtelijke kaart beoogt de kwaliteit van de rechtspraak (ook in de toekomst) te waarborgen. Daartoe kent de wet een viertal doelstellingen: i) verbetering van kwaliteit en toegankelijkheid van het primaire proces, i.e. de rechtspraak en het Openbaar Ministerie, ii) verbetering van de kwaliteit van het bestuur van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie, iii) verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie, en iv) effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen.

De wet voorziet in een aantal instrumenten die ertoe moeten leiden dat deze doelstellingen worden verwezenlijkt. Twee instrumenten spelen de voornaamste rol, namelijk schaalvergroting en geografische congruentie. Met name over schaalvergroting heeft de wetgever een duidelijke visie; dat zou allerlei mogelijkheden bieden voor het zodanig inrichten van de organisaties van de eerstelijnsrechtspraak en het Openbaar Ministerie dat dit bijdraagt aan de kwaliteit, efficiëntie, slagvaardigheid, flexibiliteit, specialisatie, deskundigheid, maatwerk, toegankelijkheid, standaardisering en goede bedrijfsvoering (zie § 3.3.1).

Gelet op deze visie lijkt achter de Wet herziening gerechtelijke kaart een bepaalde beleidstheorie schuil te gaan. Deze beleidstheorie ziet op het bereiken van bepaalde doelstellingen inzake het functioneren van en het samenwerken tussen twee organisaties. Die organisaties zijn hier de eerstelijnsrechtspraak en het Openbaar Ministerie. Zij zijn met elkaar verbonden in de strafrechtketen in de eerste lijn, waartoe ook de Nationale Politie en het lokaal bestuur behoren. Om de eerdergenoemde vier doelstellingen te realiseren, worden, zoals gezegd, twee essentiële instrumenten ingezet, namelijk schaalvergroting en geografische congruentie. 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

[201] Jaarbericht Openbaar Ministerie 2014, p. 78.
[202] Jaarbericht Openbaar Ministerie 2014, p. 79.
[203] Simmelink 2015, p. 18.
[204] Jaarbericht Openbaar Ministerie 2014, p. 79. Zie ook Jaarbericht Openbaar Ministerie 2015, p. 61.
[205] Simmelink 2015, p. 19.

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. De beleidstheorie laat zich kort samenvatten tot: 'groter is beter' en 'geografische congruentie bevordert samenwerking'.

In het onderhavige hoofdstuk is tevens aandacht besteed aan aanverwante ontwikkelingen die zich voorafgaand, tijdens of na de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voordeden. Deze ontwikkelingen beo(o)g(d)en alle op een zeker niveau bij te dragen aan de verbetering van kwaliteit en efficiëntie van Openbaar Ministerie, de eerstelijnsrechtsprak en de Nationale Politie. Op basis van literatuur- en documentenstudie is een schets gegeven van deze ontwikkelingen, de doelstellingen daarvan en de in dat verband genomen maatregelen. Hieruit komt een aantal punten naar voren.

In de eerste plaats is zijn ontwikkelingen bij het Openbaar Ministerie leidend geweest. Met de Wet reorganisatie Openbaar Ministerie en instelling landelijk parket is voor de arrondissementsparketten reeds geografische congruentie met de rechtbanken vastgelegd in de wet (zie art. 134 lid 2 Wet RO). Voorts heeft deze wet de basis gelegd voor reorganisatie van het Openbaar Ministerie. Het is evenwel het programma 'Het OM Verandert' waarmee de regionalisering van de arrondissementsparketten in gang wordt gezet. De argumenten daarvoor vertonen grote gelijkenis met die ten grondslag liggen aan de schaalvergroting van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Voor wat betreft de herziening van de gerechtelijke kaart wordt aangesloten bij de regio-indeling van de arrondissementsparketten. Latere ontwikkelingen bij het Openbaar Ministerie, zoals de invoering van de ZSM-werkwijze, het programma OM 2020, en de reorganisatie van 2014/2015 staan los van de Wet herziening gerechtelijke kaart.

In de tweede plaats kent de (vorming van de) Nationale Politie met de Politiewet 2012 een heel eigen traject, dat alleen het pad van de Wet herziening gerechtelijke kaart kruist als het gaat om het bereiken van geografische congruentie tussen de arrondissementen en de regionale politie-eenheden. Op dit kruispunt is door de regering besloten om beide wetten op elkaar te laten aansluiten.

In de derde plaats gaan het Openbaar Ministerie en de eerstelijnsrechtspraak met elkaar samenwerken op hun koppelvlak, namelijk daar waar strafzaken door het Openbaar Ministerie bij de rechtbanken worden aangebracht. Dat leidt tot instelling van de Verkeerstoren++. Deze organisatie-eenheid moet een oplossing bieden voor problemen die bestonden voor en ongeacht de Wet herziening gerechtelijke kaart, maar die door de schaalvergroting als gevolg van deze wet wel pregnanter zijn geworden.

Ten slotte blijkt dat de daadwerkelijke relatie tussen de in dit hoofdstuk besproken ontwikkelingen en de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet is, niet altijd even goed te achterhalen.

4. Beschrijving en empirische analyse

4.1 Introductie

De kern van het onderzoek naar de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn bestaat uit een kwalitatief empirisch onderzoek. Dit onderzoek strekt ertoe om hierover een landelijk beeld van de ketenpartners Openbaar Ministerie, lokaal bestuur, Nationale Politie en de eerstelijnsrechtspraak te verkrijgen. Daarmee worden van deze ketenpartners kennis, inzichten, ervaringen en opvattingen verkregen over de werking van beide wetten voor de eigen organisaties en hoe zich dat heeft vertaald in de samenwerking met de andere genoemde ketenpartners. Die informatie stelt ons in staat de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet te beschrijven en vervolgens zo veel mogelijk te verklaren.

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van het uitgevoerde kwalitatief empirisch onderzoek. Dat gebeurt na eerst een beschrijving van de methodologie van het kwalitatief empirisch onderzoek in § 4.2. Daarin komen de aard, de beperkingen, de borging en de representativiteit van het kwalitatief empirisch onderzoek aan bod alsook de methoden van en de werkwijze bij de expert meetings en de interviews.

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 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 per thema van het onderzoek (waarover § 1.2) een verslag van de resultaten van het kwalitatief empirisch onderzoek. Het eerste thema ziet op veranderingen die de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet hebben meegebracht voor de werkwijze van – in het bijzonder – het Openbaar Ministerie (zie § 4.4). Binnen dat verband komen voorts verdiepingsthema's aan bod. Twee verdiepingsthema's vloeien rechtstreeks voort uit de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart, namelijk de ontwikkeling van deskundigheid en kennis (specialisatie door schaalvergroting) en de kwaliteit van de bedrijfsvoering (schaalvergroting faciliteert efficiënter werken). Het derde verdiepingsthema handelt over datgene waar de samenwerking tussen arrondissementsparketten en rechtbanken feitelijk samenkomt, en dat betreft de Verkeerstoren++ (zie § 4.4.9).

Het tweede thema licht veranderingen in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn uit vooral bezien vanuit de ketenpartners Openbaar Ministerie en lokaal bestuur (zie § 4.5). Vanwege methodologische beperkingen (zie § 4.2) komen de eerstelijnsrechtspraak en de Nationale Politie minder uitgebreid aan bod. Onder het tweede thema geven wij weer wat de reacties van respondenten waren op de vraag wie de regie heeft in de strafrechtketen in de eerste lijn (zie § 4.5.5).

Het derde thema gaat over veranderingen in de samenwerking in de driehoek (zie § 4.6). Omwille van dezelfde methodologische beperkingen staan de perspectieven van het lokaal bestuur en het Openbaar Ministerie in deze paragraaf centraal.

Aangezien de Splitsingswet een situatie van geografische discongruentie in de regio Oost-Nederland teweeg heeft gebracht, handelt het vierde thema over gevolgen van deze geografische discongruentie (zie § 4.7). Ter vergelijking komt kort de geografische congruentie in de rest van Nederland aan bod.

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. Het

zijn onderwerpen die bij de start van het onderzoek niet waren voorzien, maar die wij wel beschouwen als relevante opbrengsten van het kwalitatief empirisch onderzoek. Een aantal van deze onderwerpen is van invloed op de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. In § 4.8 gaan wij achtereenvolgens in op (on)bekendheid van de respondenten met de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart, beperkingen in mobiliteit van medewerkers van het Openbaar Ministerie, huisvesting van arrondissementsparketten, wijze van financiering van de eigen organisatie in vergelijking met andere ketenpartners en invoering van de professionele standaarden strafrecht in de rechtspraak.

Het hoofdstuk sluit af met samenvattende beschouwing van enige resultaten van het kwalitatief empirisch onderzoek (§ 4.9). Aldus beoogt dit hoofdstuk een empirische basis te verschaffen voor het geven van antwoord op de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek. Dit antwoord wordt uitgewerkt in hoofdstuk 5.

4.2 Methodologie van het kwalitatief empirisch onderzoek

4.2.1 Aard, beperking en borging van het kwalitatief empirisch onderzoek

De centrale onderzoeksvraag, de deelvragen en de opzet van het onderzoek brengen een eigen invulling en methode van het kwalitatief empirisch onderzoek met zich. Dat kwalitatief empirisch onderzoek is er op gericht om uit het werkveld die informatie te verkrijgen waarmee de deelvragen en daarmee de centrale probleemstelling kunnen worden beantwoord. Het gaat dan om het verwerven van kennis van en inzicht in percepties, ervaringen en opvattingen van ketenpartners ten aanzien van de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor wat betreft de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn.

Hier ligt een wezenlijke beperking van het kwalitatief empirisch onderzoek. Het onderzoek kan slechts percepties, ervaringen en opvattingen van representanten van de onderzochte ketenpartners ophalen. De aard van het onderzoek brengt met zich dat wij aan respondenten drie dingen vragen. Allereerst moeten zij teruggaan in de tijd en terughalen wat de veranderingen zijn die de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor de eigen organisatie en voor de andere onderzochte ketenpartners teweeg hebben gebracht. Ten tweede moeten zij aangeven wat door de tijd heen de werking van beide wetten voor de eigen organisatie en de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn is geweest. Ten derde wordt gevraagd te reflecteren op de huidige samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. Dat resulteert hoofdzakelijk in percepties, ervaringen en opvattingen. Uiteraard is tevens gevraagd naar feitelijkheden, zoals hoe iets was of is georganiseerd.

Binnen het bestek van het onderzoek is het niet mogelijk geweest antwoorden van respondenten te onderzoeken op juistheid, bijvoorbeeld door uitlatingen te toetsen aan cijfers over aantallen afgedane strafzaken, doorlooptijden, aantallen aanhoudingen van strafzaken of cijfers over budgetten, capaciteit en personeelsformatie van de onderzochte ketenpartners. Het achterhalen van dergelijke cijfers viel buiten de onderzoeksopdracht en dergelijke cijfers waren voor onderzoekers niet op eenduidige wijze beschikbaar. Wel is een aantal maatregelen getroffen om de genoemde beperking zo goed mogelijk te ondervangen.

In de eerste plaats is alle respondenten als eerste gevraagd of zij bekend zijn met de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet en deze doelstellingen te beschrijven (zie de vragenlijsten in Bijlagen 8.3-8.7). Vervolgens heeft de interviewende onderzoeker aangegeven wat die doelstellingen zijn. Aldus zijn de doelstellingen van beide wetten 'teruggehaald' – geen enkele respondent bleek namelijk in staat precies alle doelstellingen te noemen, zie § 4.8.2 – en verschaffen zij een kader voor het gesprek tegen welke achtergrond de vragen konden worden gesteld. Die vragen zijn namelijk thematisch ingedeeld (zie hierna § 4.2.5) en knopen aan bij de doelstellingen.

Aldus is aan het begin van elk interview of expert meeting een referentiekader gecreëerd om bij respondenten in te scherpen waar het bij de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet om ging. Voorts verschaft dit referentiekader voor onderzoekers de mogelijkheid om de percepties, ervaringen en opvattingen van respondenten context te geven en te wegen. Daarnaast zijn nog meer specifieke doelen gediend met het stellen van de vraag naar de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet. Deze doelen worden in § 4.8.2 toegelicht.

In de tweede plaats is voor het kwalitatief empirisch onderzoek gekozen te werken met een combinatie van de beproefde methode van semi-gestructureerde interviews met de methode van expert meetings. Beide methoden worden hierna in § 4.2.2 besproken.

In de derde plaats is er voor gekozen om veel mensen uit het werkveld te spreken. In het kader van het kwalitatief empirisch onderzoek is in totaal met 71 personen gesproken, waarvan 37[1] personen via een interview en 34 deelnemers aan expert meetings. Dat stelde ons in staat antwoorden van respondenten met elkaar te vergelijken en na te gaan of bepaalde antwoorden met enige regelmaat of zelfs structureel zijn gegeven dan wel juist incidenteel van aard zijn. In het eerste geval verschaft dat een aanwijzing dat een bepaalde perceptie, ervaring of opvatting aanspraak kan maken op een zekere mate van juistheid. Immers, verschillende respondenten brengen dit naar voren en als zij dan ook nog eens werkzaam zijn bij verschillende ketenpartners dan wel op verschillende locaties in het land, dan versterkt dat de aanspraak op juistheid. Is een antwoord slechts incidenteel gegeven, dan past voorzichtigheid. Het antwoord kan een persoonlijke, gekleurde perceptie, ervaring of opvatting zijn, waar ook anders over kan worden gedacht. In de weergave van de uitkomsten van het kwalitatief empirisch onderzoek in dit hoofdstuk brengen wij dit, waar opportuun, tot uitdrukking.

In de vierde plaats zijn door de wijze van het stellen van vragen en het steeds stellen van dezelfde vragen waarborgen voor een zo objectief mogelijke beantwoording van de vragen ingebouwd. De vragen van de vragenlijsten voor de interviews en expert meetings zijn veelal open vragen. Voorts is binnen de vragenlijst sprake van controlevragen. Daarnaast is respondenten op een aantal onderdelen gevraagd naar wat de percepties, ervaringen en opvattingen van collega's zijn. Door bovendien dezelfde vragen aan respondenten te stellen, zijn de antwoorden onderling vergelijkbaar. De vragenlijsten zijn ten slotte besproken met de begeleidingscommissie. In bijlagen 8.3-8.7 zijn de vragenlijsten opgenomen.

De keuze om een landelijk beeld te geven van deze werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart noopt tot het aanbrengen van beperkingen in de opzet en de omvang van het kwalitatief empirisch onderzoek. Uit alle regio's van het land dienden empirische gegevens te worden verzameld, maar wel binnen een bepaald tijdsbestek en binnen een bepaald budget. Om die reden zijn twee methodes van het vergaren van empirische gegevens gecombineerd, namelijk expert meetings en interviews. Beide methoden lichten wij kort toe, waarna wij ingaan op de onderlinge verhouding binnen het onderhavige kwalitatief empirisch onderzoek.

De combinatie van expert meetings en interviews corrigeert echter niet dat per regio een beperkt aantal respondenten is gehoord, ook al is met in totaal 71 personen gesproken.[2] Dat is namelijk de implicatie van de keuze om een landelijk beeld van de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart te geven. Het alternatief zou zijn om binnen het beschikbaar gestelde budget en tijdsbestek voor twee of drie regio's de diepte in te gaan en dan per ketenpartner meer personen met dezelfde functie te horen. De validiteit van de resultaten van een dergelijk kwalitatief empirisch onderzoek is dan voor die regio's hoger, maar dan rijst wel het stevige methodologische probleem van de extrapolatie van die resultaten naar

[1] Daarbij is één persoon twee keer geïnterviewd, maar in twee verschillende hoedanigheden. Om die reden tellen wij dit als twee interviews.
[2] De bandbreedte is n=3 voor Amsterdam en n=13 voor Oost-Nederland. Zie voor Amsterdam ook § 4.2.4.

de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart op landelijk niveau. Terwijl daar de centrale onderzoeksvraag op ziet. Om die reden is gekozen voor een landelijke benadering. Om de validiteit van een dergelijke aanpak, met noodzakelijkerwijs minder respondenten per regio, zo veel mogelijk te borgen is voorzien in een aantal maatregelen. Die maatregelen zien op de wijze van vraagstelling (zie hiervoor), het gebruiken maken van expert meetings (zie hierna § 4.2.2), het op elkaar betrekken van beweringen van respondenten over de eigen organisatie en/of die van ketenpartners, de waarborgen bij de selectie van respondenten (zie § 4.2.3) en het interviewen van personen die het werkveld qualitate qua meer in het algemeen, overkoepelend overzien (zie § 4.2.3).

4.2.2 Interviews en expert meetings

Het semi-gestructureerde interview is een beproefde methode om binnen het bestek van een gesprek met een expert/professional door het stellen van gerichte vragen en vervolgens doorvragen kennis van en inzichten in een onderwerp van de geïnterviewde te verwerven.

Een expert meeting heeft binnen het verband van een kwalitatief empirisch onderzoek heeft tot doel kennis van en inzichten over een bepaald onderwerp te verwerven van een beperkte, daartoe geselecteerde groep van experts/professionals. Via het instrument van een expert meeting kan dat op twee manieren. In de eerste plaats kunnen de deelnemende experts/professionals hun kennis en ervaring delen met de onderzoekers en met elkaar. In de tweede plaats kan tussen de deelnemers en de onderzoekers een interactie tot stand worden gebracht die gelegenheid biedt om nader in te gaan op het onderwerp en de verschillende kanten van dat onderwerp uit te diepen. Aldus kan een dergelijke interactie bijdragen aan het boven tafel krijgen van kennis van en inzicht in het onderwerp alsmede bijdragen aan het verder brengen van de gedachtevorming over het onderwerp. Voorts kan via een expert meeting op een gemakkelijke manier met meer experts/professionals tegelijkertijd worden gesproken. Dat is daarmee minder kostbaar en tijdrovend dan het houden van individuele interviews.

Het gebruiken van het instrument van de expert meeting kent evenwel een aantal beperkingen. Allereerst verlangt een expert meeting dat de personen die men wil horen, op één bepaalde datum aanwezig kunnen zijn. Dat is een praktische beperking. Voorts is het van belang dat de expert meeting zo wordt geleid door een voorzitter dat iedere deelnemer zijn zienswijze over een onderwerp naar voren kan brengen. Daar ligt een inhoudelijke beperking bij de methode van de expert meeting. De kans bestaat dat in een groepsdynamiek tijdens de expert meeting niet iedere deelnemer ten volle aan bod komt en derhalve niet alle informatie ter tafel komt. Daarnaast bergt een expert meeting het gevaar in zich dat deelnemers zich niet vrij voelen om vrijuit te spreken. De aanwezigheid van andere deelnemers kan belemmerend werken, bijvoorbeeld omdat een leidinggevende van de deelnemer aanwezig is of een naaste collega van de eigen organisatie of een verbonden organisatie waarmee de deelnemer in de toekomst nog verder mee moet samenwerken.

Om de twee inhoudelijke beperkingen van een expert meeting zo veel mogelijk te ondervangen, is gewerkt met een vaste voorzitter, prof.mr. F.G.H. Kristen, tevens projectleider van het onderzoek. Bij het leiden van de expert meeting heeft hij er zo goed mogelijk voor gewaakt dat alle deelnemers aan bod zijn gekomen, mede door een vraag aan iedere deelnemer afzonderlijk te stellen. Voorts is steeds een tweede lid van het onderzoeksteam aanwezig geweest bij elke expert meeting. Dat lid bewaakte mede het proces tijdens de expert meeting en kon desgewenst aanvullende vragen stellen.

Voor beide methoden van onderzoek geldt dat de uitkomsten van elk interview en elke expert meeting vergelijkbaar moeten zijn om een zo compleet mogelijk beeld vanuit het werkveld op te halen. Om die reden is bij de interviews gewerkt met semi-gestructureerde vragenlijsten. Diezelfde vragenlijsten zijn gebruikt voor de expert meetings. Aangezien aan de expert meetings representanten van de onderzochte ketenpartners gelijktijdig deelnamen, is bij het stellen van de vragen, die vraag toegesneden op de desbetreffende

persoon. Voorts zijn in de wijze waarop vragen zijn gesteld waarborgen gelegen voor een zo objectief mogelijke weergave van percepties, ervaringen en opvattingen van respondenten (zie § 4.2.1). De omstandigheid dat het voorzitterschap van de expert meetings in één hand lag, vormt tevens een waarborg voor de vergelijkbaarheid van de uitkomsten van de expert meetings.

4.2.3 Selectie van deelnemers aan interviews en expert meetings

De beperkingen van het onderzoek zoals beschreven in § 1.4 werken door in de wijze waarop deelnemers aan interviews en expert meetings zijn geselecteerd. Die beperkingen zijn, voor zover hier relevant:

1) het onderzoek ziet alleen op de strafrechtketen in de eerste lijn, waarbij de ketenpartners Openbaar Ministerie, lokaal bestuur en Nationale Politie zijn onderzocht voor zover het gaat om de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet;
2) het onderzoek richt zich alleen op de gerechtelijke afdoening van strafzaken door de strafrechtketen in de eerste lijn. De 'keten' eindigt daarbij bij het aanhangig maken van de strafzaak bij politierechter of meervoudige kamer van de rechtbank. Kantonzaken zijn niet meegenomen.

Voor de Nationale Politie geldt dat deze alleen binnen dit onderzoek in beeld is geweest voor wat betreft het aanleveren van zaken bij het Openbaar Ministerie en de rol binnen de driehoek. De (re)organisatie van de Politie als gevolg van de Politiewet 2012 is voorwerp van onderzoek van Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (zie verder § 1.4). Voorts is het lokaal bestuur in het onderzoek betrokken voor zover het gaat om de samenwerking in de driehoek. Van het Openbaar Ministerie zijn alleen de arrondissementsparketten in het onderzoek betrokken. Het Landelijk Parket, het Functioneel Parket en het Parket CVOM zijn niet onderzocht (vgl. § 3.5.2 respectievelijk § 3.5.3).

De eerstelijnsrechtspraak is alleen onderzocht op het punt van het koppelvlak met het Openbaar Ministerie, namelijk de Verkeerstoren++. De Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart heeft immers zelf onderzoek uitgevoerd naar de doeltreffendheid en de effecten van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor de rechtspraak. Daarbij zijn leden van de rechtspraak alsook een zestal hoofdofficieren van justitie door de Commissie geïnterviewd. Wij hebben geen inzage gekregen in de vragenlijsten en de resultaten van dit empirisch onderzoek door de Commissie.

Tegen deze achtergrond is het kwalitatief empirisch onderzoek gestart bij de arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie. De tien arrondissementsparketten zijn alle gevraagd of op hun locatie een expert meeting kan worden georganiseerd. Daarbij is gevraagd of ten minste één persoon met de volgende functies uit de eigen organisatie bij de expert meeting aanwezig kan zijn: de directeur bedrijfsvoering, een gebiedsofficier van justitie, het hoofd Verkeerstoren++ of een andere functionaris met zicht op de lokale Verkeerstoren++ (denk aan een kwartiermaker), en andere officier van justitie, bijvoorbeeld van de afdeling Beleid en Strategie of van de afdeling Interventies. Deze functionarissen zijn geselecteerd vanwege de inhoud van de vragen die wij beoogden te stellen. Zo kan de directeur bedrijfsvoering iets zeggen over de invloed van schaalvergroting op de kwaliteit van de bedrijfsvoering.

Omdat de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart zes hoofdofficieren van justitie ging spreken, hebben wij er voor gekozen niet expliciet de hoofdofficieren van justitie te vragen om deel te nemen aan een expert meeting. Dit om de belasting van het onderzoek naar de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor het Openbaar Ministerie te spreiden. Bovendien zijn veel hoofdofficieren van justitie al gehoord door de Commissie. Vanwege de aard van het onderzoek wilden wij juist wat 'lager' in de organisatie van het Openbaar Ministerie, dat wil zeggen niet in de bestuurlijke top van een

arrondissementsparket, medewerkers spreken over de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor hun werkzaamheden.

Op ons verzoek hebben de arrondissementsparketten zelf medewerkers voorgedragen. Deze voordrachten zijn steeds onder dankzegging aanvaard. Wanneer een of meer van de verzochte functionarissen niet was voorgedragen, is navraag gedaan of iemand niet toch kon komen dan wel of een vervanger beschikbaar was.

Voor het lokaal bestuur zijn in alle regio's van het land burgemeesters van grote steden waarin het arrondissementsparket en/of een zittingsplaats van een rechtbank is gevestigd, benaderd om deel te nemen aan in eerste instantie een expert meeting. Bij verhindering op de datum van de expert meeting is gevraagd om medewerking aan een interview. Omdat in dergelijke grotere steden vaak een ander soort criminaliteit met een andere maatschappelijke context speelt en de driehoeksoverleggen vaak anders zijn ingericht en worden ondersteund, dan bij vaak kleinere, meer in de regio verspreide gemeenten, zijn ook burgemeesters van deze gemeenten aangeschreven. Daarbij is geselecteerd op een geografische spreiding van deze gemeenten binnen de desbetreffende regio. Dat is mede gedaan om te kunnen beoordelen hoe de samenwerking in de driehoek is bij andere soorten handhavingsvragen, bij een wat grotere fysieke en bestuurlijke afstand tot het arrondissementsparket en de rechtbank en bij wellicht meer lokaal gebonden cultuur en gebruiken. Bij de uitnodiging is de mogelijkheid geboden dat een gemeente een medewerker Openbare Orde en Veiligheid, een (veiligheids)adviseur van de burgemeester of een vergelijkbare functionaris zou afvaardigen. Bij grote steden zijn dergelijke medewerkers ook rechtstreeks aangeschreven. In totaal zijn 93 gemeenten benaderd.

Voor de Nationale Politie geldt dat de insteek is geweest om van alle politie-eenheden één of twee politiefunctionarissen te spreken. Dat zijn dan politiefunctionarissen die ofwel deelnemen aan een driehoek, ofwel een driehoek ondersteunen, ofwel vanuit beleid en strategie zich bezighouden met samenwerking in de strafrechtketen, ofwel zich anderszins bezighouden (of beziggehouden hebben) met de uitvoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet.

In overleg met de begeleidingscommissie is om twee redenen gekozen voor het interviewen van vier strafrechters werkzaam bij vier verschillende rechtbanken. Hoewel de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart zelf empirisch onderzoek naar de rechtspraak heeft gedaan, heeft elk onderzoek een eigen focus en worden daarbinnen eigen accenten gelegd. Voorts is het goed om resultaten verkregen uit expert meetings en interviews te spiegelen aan percepties, ervaringen en opvattingen van leden van de eerstelijnsrechtspraak. Hier is het niet de bedoeling geweest een landelijk beeld te verkrijgen. Vanwege deze beperktere doelstelling van het interviewen van strafrechters en omwille van budgettaire redenen is het aantal te interviewen strafrechters beperkt tot vier. Daarbij is vanwege het onderzoek naar de Splitsingswet gekozen om zowel van de Rechtbank Gelderland als van de Rechtbank Overijssel een strafrechter te interviewen. Daarnaast is een strafrechter gezocht van een rechtbank waarvoor de Wet herziening gerechtelijke kaart geen wijzigingen met zich heeft gebracht en een strafrechter van een grootstedelijke rechtbank.

Voor het kunnen interviewen van feitenrechters is toestemming en medewerking van de Raad voor de rechtspraak vereist. De Raad voor de rechtspraak zet verzoeken tot interviews van strafrechters uit bij het Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht. Dat bepaalt in samenspraak met de gerechten of wordt meegewerkt en wie kan worden geïnterviewd. Een en ander ligt geheel buiten de invloedssfeer van onderzoekers. Wij hebben alleen de bovenstaande vier profielen van strafrechters bepaald.

Buiten de genoemde personen zijn enkele andere personen benaderd voor een interview. Dat betreft personen die vanwege hun functie of hun portefeuille daarbinnen specifieke kennis van of inzichten over de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn hebben en zijn verbonden aan één van de onderzochte ketenpartners of daarmee in nauw contact

staan. Zo zijn twee leden van het College van procureurs-generaal van het Openbaar Ministerie geïnterviewd en een officier van justitie die binnen het Openbaar Ministerie informatie van collega's in het land over de Wet herziening gerechtelijke kaart heeft verzameld.

4.2.4 Gebrek aan respondenten en representativiteit

Veel arrondissementsparketten reageerden positief op de uitnodiging mee te werken aan het onderzoek. Op acht arrondissementsparketten zijn wij gastvrij ontvangen voor een expert meeting. Bij twee andere arrondissementsparketten is gewerkt met interviews (zie verder § 4.2.6). In één geval is dat ingegeven door een weigering van het arrondissementsparket om medewerking te verlenen. Het arrondissementsparket Amsterdam zag geen belang in medewerking met het onderzoek, omdat de Wet herziening gerechtelijke kaart geen substantiële wijzigingen voor het arrondissementsparket met zich had gebracht. Dat met deze wet een deel van het werkgebied, namelijk de Gooi- en Vechtstreek, naar Midden-Nederland is overgegaan (zie § 4.3.4), heeft blijkbaar geen betekenis gehad bij de beslissing geen medewerking te verlenen. Via een interview met respondent met een sleutelpositie is toch een goed beeld verkregen over de situatie in Amsterdam (zie § 4.2.6).

Voor leden van het lokaal bestuur geldt dat een aantal burgemeesters hun medewerking aan een interview of deelname aan een expert meeting heeft geweigerd. In de meeste gevallen werd tijdgebrek als reden opgegeven. In een grote minderheid van de gevallen werd medewerking geweigerd omdat men geen belang zag in het verlenen van medewerking; er zou voor hun gemeente geen sprake zijn van veranderingen als gevolg van de Wet herziening gerechtelijke kaart of de Splitsingswet. In een beperkt aantal andere gevallen bleef ons verzoek tot deelname aan een expert meeting of medewerking aan een interview hangen in de organisatie, ondanks herhaald contact opnemen.

Een aantal burgemeesters die waren verhinderd, vaardigden medewerkers Openbare Orde en Veiligheid (of vergelijkbare functionarissen) af voor een expert meeting of een interview. Uiteindelijk is voor zeven regio's gesproken met ten minste een burgemeester (of medewerker Openbare Orde en Veiligheid of vergelijkbare functionaris) van een grote stad alsmede van een kleinere gemeente. In twee regio's (Den Haag en Rotterdam) is niet gesproken met een vertegenwoordiger van een kleinere gemeente; in de regio Amsterdam is niet met de gemeente Amsterdam gesproken. In totaal is met 32 leden van het lokaal bestuur gesproken, met een goede landelijke spreiding (zie de lijst van geïnterviewden en deelnemers aan expert meetings).

Ten aanzien van de Nationale Politie is niet de beoogde doelstelling gehaald om van elke politie-eenheid één of twee politiefunctionarissen te spreken. Er is alleen voor Noord-Holland en Midden-Nederland met een politiefunctionaris gesproken. Voor het overige kwam vanuit de Nationale Politie geen medewerking, ondanks de omstandigheid dat langs drie wegen contact is opgenomen met de Nationale Politie.

In eerste instantie hebben onderzoekers zelf contact gelegd met politie-eenheden. Dat leverde maar één deelnemer aan een expert meeting op. Vervolgens is via de begeleidingscommissie contact gelegd met contactpersonen van het WODC bij de Nationale Politie. Ook dat leverde slechts één deelnemer aan een expert meeting op die vervolgens wegens persoonlijke omstandigheden uiteindelijk niet kon participeren. Daarop is contact geweest tussen het WODC en een nieuw onderdeel binnen de politieorganisatie dat verantwoordelijk is voor extern onderzoek bij de Nationale Politie. Vervolgens is een formeel verzoek om medewerking te verlenen aan het onderzoek uitgegaan naar de korpsleiding. Het heeft niet mogen leiden tot medewerking vanuit de Nationale Politie. Voor één politie-eenheid is nog via een adviseur van een burgemeester getracht contact te krijgen met die politie-eenheid. Ten slotte is in één geval nog door tussenkomst van de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie van een arrondissementsparket bewerkstelligd dat een

politiefunctionaris deel heeft genomen aan een expert meeting. Al met al is in een periode van drieenhalve maand gepoogd medewerking vanuit de Nationale Politie te verkrijgen. In overleg met de begeleidingscommissie zijn daarna de pogingen gestaakt.

Een mogelijke verklaring voor het gebrek aan medewerking vanuit de Nationale Politie is gelegen in de perceptie van politiefunctionarissen dat de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet geen veranderingen teweeg hebben gebracht voor de Nationale Politie. Voor de Nationale Politie is de Politiewet 2012 bepalend. Een aantal benaderde politiefunctionarissen gaven dit als reden om niet mee te werken aan het onderzoek. Dat valt te begrijpen, omdat de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Politiewet 2012 als het gaat om de schaalvergroting en geografische congruentie van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie enerzijds en de vorming van de Nationale Politie anderzijds parallelle, maar afzonderlijke wetgevingstrajecten waren (zie § 1.4 en § 3.5.4). Voorts liep er al een onderzoek naar Nationale Politie, het onderzoek van de Commissie Evaluatie Politiewet 2012 (waarover § 1.4). Daarnaast verleent de Nationale Politie haar medewerking aan verschillende onderzoeken, zodat er sprake is van een zekere onderzoeks-'moeheid'. Dit ontvingen wij ook als reden voor de weigering om medewerking te verlenen.

Het gebrek aan medewerking vanuit de Nationale Politie heeft tot gevolg dat wij in het onderhavige onderzoek geen volledig beeld kunnen presenteren over wat de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet is geweest voor de Nationale Politie als het gaat om de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. Wij kunnen in het onderzoek wel wat resultaten bieden over de Nationale Politie. In de gehanteerde vragenlijsten is respondenten op een aantal onderdelen gevraagd naar wat de percepties, ervaringen en opvattingen van collega's zijn, en dat strekt zich tevens uit over de Nationale Politie. Voorts kwam de positie en de rol van de Nationale Politie aan bod in antwoorden van respondenten over de positie en de rol van de eigen organisatie in de strafrechtketen in de eerste lijn. Op die empirische basis hebben wij in § 4.5 over veranderingen in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn gepresenteerd wat de ketenpartners Openbaar Ministerie, lokaal bestuur en rechtspraak over de Nationale Politie hebben gezegd. En in § 4.6.4 over de positie en de rol van de Nationale Politie wat betreft veranderingen in de samenwerking in de driehoek hebben wij ons eveneens vooral gebaseerd op wat andere respondenten over de Nationale Politie hebben gezegd. Ten slotte moet worden bedacht dat uit het onderzoek van de parlementaire geschiedenis van de Wet herziening gerechtelijke kaart en aanverwante ontwikkelingen blijkt dat de Politiewet 2012 voor de Nationale Politie bepalend is geweest (zie § 1.4, § 3.3.1 en § 3.5.4.). Niettemin ligt hier een methodologische beperking van de representativiteit van het onderzoek ten aanzien van de Nationale Politie.

4.2.5 Wijze van afnemen van de interviews

In totaal zijn 14 personen face-to-face gesproken via interviews. De andere 23 personen zijn telefonisch geïnterviewd. Van deze interviews was drie keer was van een dubbelinterview en één keer een interview met drie personen. Op één dubbelinterview na, zijn alle interviews afgenomen door één onderzoeker. Omwille van agendatechnische redenen, reisafstand en reistijd is in veel gevallen gekozen voor een telefonisch interview.

De interviews zijn afgenomen op basis van semigestructureerde vragenlijsten. Deze vragenlijsten omvatten de volgende thema's: 1) veranderingen in werkwijzen en verdiepingsthema's, 2) veranderingen in samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn, 3) veranderingen in de samenwerking in de driehoek, en 4) geografische (dis)congruentie. Interviews zijn afgesloten met twee open afsluitende vragen.

Elk thema is behandeld aan de hand van een aantal hoofdvragen, zie de vragenlijsten in Bijlagen 8.3-8.6. Sommige thema's bevatten tevens specifieke vragen. Deze vragen zijn niet in alle gesprekken aan de orde gekomen. Zij hingen samen met de functie en de positie van de respondent. Voorts zijn in bepaalde gevallen in de loop van het interview aanvullende of

verklarende vragen gesteld indien dat tijdens het gesprek nodig bleek te zijn en daarvoor ruimte bestond.

De vragenlijsten zijn toegesneden op elke onderzochte ketenpartner in de strafrechtketen. Er is een vragenlijst voor leden van het Openbaar Ministerie, een vragenlijst voor leden van het lokaal bestuur, een vragenlijst voor leden van de Nationale Politie en een vragenlijst voor leden van de rechtbanken. Zie de Bijlagen 8.3-8.6.

De lengte van de interviews variërde. Veel interviews duurden ongeveer een uur. Een aantal interviews waren langer en gingen richting 75 minuten. Een paar andere interviews kenden evenwel een lengte van 20-35 minuten. Dit verschil laat zich verklaren door de functies van de geïnterviewden. De interviews met leden van het lokaal bestuur konden soms korter zijn, omdat een deel van de vragen voor hen minder relevant waren.

Alle interviews zijn met een geluidsrecorder opgenomen en vervolgens uitgewerkt als (letterlijk) transcript. De uitgewerkte interviews zijn na afloop toegestuurd aan de betrokken persoon voor correctie op feitelijke onjuistheden. Alle geïnterviewde personen zijn ermee akkoord gegaan dat het interview werd opgenomen, dat informatie uit het interview alleen voor de onderzoekers beschikbaar was, dat informatie door onderzoekers zou kunnen worden gebruikt voor het rapport en dat hun naam is opgenomen in de lijst van geïnterviewde personen (opgenomen als Bijlage 8.2). Daarbij is door de onderzoekers aangegeven dat bij de verwerking van informatie uit de interviews geen naam van de respondent zal worden genoemd en dat passages uit interviews niet zodanig in het rapport worden weergegeven dat zij tot de respondent herleidbaar zijn (zie de introductie bij de vragenlijsten opgenomen in Bijlagen 8.3-8.6).

4.2.6 Werkwijze expert meetings

Er zijn in totaal acht expert meetings gehouden. Daaraan hebben 34 personen deelgenomen. De expert meetings zijn op locatie van de arrondissementsparketten georganiseerd. Voor deze expert meetings geldt dat voor wat betreft het Openbaar Ministerie met alle gewenste deelnemers is gesproken. In de meeste gevallen ging het dan in elk geval om de directeur bedrijfsvoering, een gebiedsofficier van justitie en een hoofd Verkeerstoren++ (of een daarmee vergelijkbare functie, zie § 4.2.3). Vaak waren andere leden van het arrondissementsparket aanwezig, zoals een officier van justitie tevens hoofd van de Afdeling Interventies & Onderzoeken. In de helft van de gevallen ontbrak de directeur bedrijfsvoering, maar was er een andere afgevaardigde die goed zich had op de bedrijfsvoeringskant, zoals een hoofdofficier van justitie of een ervaren officier van justitie.

Voor de arrondissementen Amsterdam en Rotterdam zijn geen expert meetings tot stand gekomen. In het geval van het arrondissement Rotterdam geldt dat het om agendatechnische redenen niet mogelijk bleek de gewenste deelnemers op één datum bij elkaar te brengen. Daarbij speelde mee dat het richting de zomervakantie ging. Als alternatief zijn met de gewenste deelnemers interviews afgenomen, zodat voldoende informatie over het arrondissement Rotterdam kon worden opgehaald.

Voor het arrondissement Amsterdam geldt dat het arrondissementparket niet mee wilde werken aan het onderzoek (zie § 4.2.4). Niettemin is toch een goed beeld over de situatie in Amsterdam verkregen doordat degene die de functie van directeur bedrijfsvoering ten tijde van de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart en daarna heeft bekleed, zijn medewerking verleende aan een uitgebreid interview.

Het streven was leden van het lokaal bestuur en de Nationale Politie bij een expert meeting aan tafel te krijgen bij een expert meeting. Voor de Nationale Politie geldt dat dit slechts bij twee expert meetings is geslaagd. Dit hangt samen met de algemene opstelling van de Nationale Politie als het gaat om medewerking aan het onderzoek (zie § 4.2.4). Bij de helft van de expert meetings zijn leden van het lokaal bestuur aanwezig geweest. Hoewel ook hier soms sprake was van een weigering om medewerking te verlenen (zie § 4.2.4), was

afwezigheid van leden van het lokaal bestuur meestal ingegeven door een agendakwestie. Veel leden van het lokaal bestuur zijn dan ook (telefonisch) geïnterviewd.

Naast de voorzitter, tevens lid van het onderzoeksteam (prof.mr. F.G.H. Kristen), was bij de expert meetings steeds een ander lid van het onderzoeksteam aanwezig (zie voor de redenen daartoe § 4.2.2). Soms was er nog een notulist aanwezig.

Voor de expert meetings is, als gezegd, gebruik gemaakt van een lijst van vragen die zijn opgenomen in het eerdergenoemde informatiebulletin. De vragenlijst is gelijk aan die welke voor de interviews is gebruikt en is op dezelfde wijze ingezet. Om die reden wordt verwezen naar hetgeen daarover hiervoor is vermeld in § 4.2.1 en § 4.2.5.

Bij alle expert meetings heeft de beoogde interactie tussen deelnemers en onderzoekers in meer of mindere mate plaatsgevonden. Daardoor konden onderwerpen vanuit verschillende perspectieven worden uitgediept (zie § 4.2.2). In vrijwel alle gevallen hebben wij gezien dat deelnemers onderling kennis, inzichten en ervaringen uitwisselden.

De expert meetings zijn met instemming van de deelnemers opgenomen met een geluidsrecorder en daarvan zijn verslagen gemaakt. Aanvullend hebben leden van het onderzoeksteam enkele aantekeningen gemaakt. De verslagen van de expert meetings zijn na afloop toegestuurd aan de deelnemers voor correctie op feitelijke onjuistheden. Alle deelnemers aan de expert meetings hebben ingestemd met het opnemen van de expert meeting, met de beschikbaarheid van het verslag voor alle onderzoekers, met het eventuele gebruik van de informatie uit de expert meetings voor het rapport door alleen de onderzoekers en met het opnemen van de namen van de deelnemers in een daartoe bestemde lijst die onderdeel vormt van het rapport, zie Bijlage 8.2). Daarbij is door de onderzoekers aangegeven dat bij de verwerking van informatie uit de expert meetings geen naam van een deelnemer zal worden genoemd en dat passages uit de verslagen van de expert meetings niet zodanig in het rapport worden weergegeven dat zij tot de deelnemerrs herleidbaar zijn (zie de introductie bij de vragenlijsten opgenomen in Bijlagen 8.3-8.6). De expert meetings duurden gemiddeld twee uur.

4.2.7 Wijze van verwerken van de resultaten van interviews en expert meetings

Met de respondenten is vooraf aan elke expert meeting en elk interview overeengekomen dat de resultaten van de expert meeting of het interview worden geanonimiseerd en dat zij op niet op zodanige wijze worden verwerkt in de rapportage dat een fragment herleidbaar is tot een respondent (zie § 4.2.5 en Bijlagen §§ 8.3-8.6). Dit brengt beperkingen met zich voor de weergave van de resultaten van het kwalitatief empirisch onderzoek in dit hoofdstuk.

In de eerste plaats wordt uiteraard niet de naam van een respondent vermeld. Er wordt volstaan met een algemene aanduiding van de functie van een respondent, zoals een officier van justitie of leden van het Openbaar Ministerie. Die functie-aanduiding blijft achterwege als via de lijst van namen in Bijlage 8.2 zou kunnen worden achterhaald wie de respondent zou kunnen zijn, bijvoorbeeld omdat maar één burgemeester aan een expert meeting heeft deelgenomen. In dat geval wordt gesproken over 'een respondent'.

In de tweede plaats zijn plaatsnamen en namen van arrondissementen of eenheden vervangen door abstracte aanduidingen, tenzij het niet anders kan. Wanneer de beantwoording van een deelvraag of de centrale probleemstelling specifieke aanduiding van de functie van een respondent of een geografische plaatsbepaling vergt, dan is daartoe wel overgegaan. Zo is de Splitsingswet voorwerp van onderzoek; die wet ziet alleen op de regio Oost-Nederland, zodat bij vermelding van de functie van een respondent herleidbaar zou kunnen zijn.

In de derde plaats vindt geen concrete specificatie plaats van het aantal respondenten waarvan een bepaalde ervaring of opvatting wordt weergegeven. Immers, met de lijst van geïnterviewden en deelnemers aan expert meetings in de hand zou kunnen worden achterhaald van wie een bepaalde ervaring of opvatting afkomstig zou kunnen zijn. In

voorkomende gevallen is wel globaal aangeduid hoe de verhoudingen binnen de desbetreffende groep van respondenten is. Denk aan een formulering als "de meerderheid van de respondenten is (…)".

In de weergave van de resultaten van het kwalitatief empirisch onderzoek wordt een combinatie gebruikt van eigen tekst gebaseerd op de verslagen van expert meetings en interviews met citaten uit deze verslagen. De eigen tekst is een zakelijke weergave van hetgeen uit een of meer verslagen blijkt. Hierbij kunnen inhoudelijk gelijke of gelijksoortige mededelingen van meer respondenten over dezelfde kwestie op een efficiënte wijze worden samengebracht en weergegeven. Daarbij geven wij in dit hoofdstuk niet onze visie op het beweerde; wij laten de respondenten spreken. Onze bevindingen volgen in hoofdstuk 5. Uiteraard is hier wel sprake van twee interpretatieve momenten door ons als onderzoekers. Ten eerste interpreteren wij de beweringen van respondenten bij het ophalen van gelijke of gelijksoortige mededelingen uit de verslagen. Ten tweede is bij het in eigen woorden weergeven van mededelingen van respondenten eveneens sprake van interpretatie. De woordkeus en de wijze van formuleren geven immers blijk van een bepaalde interpretatie door ons als onderzoekers.

Dergelijke interpretatieve momenten zijn alleen terug te dringen door veelvuldig gebruik te maken van citaten en daarmee de respondenten zelf aan het woord te laten. Veel citaten komen evenwel de leesbaarheid en de omvang van dit rapport niet ten goede. Dat zijn twee redenen waarom een terughoudend gebruik wordt gemaakt van citaten. Citaten zijn gebruikt wanneer een respondent een bepaald punt op treffende wijze heeft verwoord. Voorts zijn citaten gebruikt om te laten zien met welke toon is gesproken. Ten slotte zijn citaten benut om gevoeligheden te demonstreren. Dat kan zich in het bijzonder voordoen wanneer een respondent zich over de samenwerking met ketenpartners heeft uitgelaten.

4.3 Beschrijving van de regio's

4.3.1 Inleiding

Met de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet heeft Nederland een geografisch andere indeling van de werkgebieden van de rechtbanken gekregen en is aangesloten op de regionalisering die het Openbaar Ministerie op het niveau van arrondissementsparketten had ingezet. De nieuwe indeling van de werkgebieden, de arrondissementen, valt samen met de indeling in tien Politieregio's die met de Politiewet 2012 is ingevoerd.

De nieuwe arrondissementale indeling van de gerechtelijke kaart heeft geleid tot wijzigingen in de bestuurlijke organisatie van rechtbanken alsmede wijzigingen in en ook sluiting van zittingsplaatsen. Deels daaraan voorafgaand en deels parallel zijn wijzigingen in de bestuurlijke organisatie van de arrondissementsparketten doorgevoerd. En daarmee loopt weer samen de veranderingen in de organisatie van de Nationale Politie. Een en ander werkt weer door in de organisatie en de bemensing van driehoeken. Er is derhalve sprake van een complex geheel van in elkaar grijpende veranderingen.

Om een goed beeld te geven hoe de gerechtelijke kaart er in Nederland momenteel uitziet, en daarbij te laten zien hoe de driehoeken en de Nationale Politie regionaal zijn georganiseerd, beschrijven wij hierna per regio op hoofdlijnen hoe de arrondissementsparketten, rechtbanken, driehoeken en politieregio's zijn georganiseerd. Bij de rechtbanken wordt voor de zittingsplaatsen op basis van de zaaksverdelingsreglementen[3] voor de strafsector aangegeven welke soort strafzaken deze afdoen. Voorts wordt apart aandacht besteed aan de Verkeerstoren++, die het schakelpunt vormt tussen

[3] Zoals per rechtbank gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

arrondissementsparket en rechtbank. De onderstaande beschrijving verschaft een kaart van Nederland als het gaat om de organisaties van de ketenpartners in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. Het gaat daarbij wel om een uitwendige beschrijving.

Voor de beschrijving is geput uit de expert meetings en de interviews van het kwalitatief empirisch onderzoek, aangevuld met informatie uit openbaar toegankelijke bronnen, zoals de websites van de arrondissementsparketten en rechtbanken, zaaksverdelingsreglementen en gepubliceerde rapporten van Politie en Justitie. De verkregen resultaten zijn voor wat betreft de rechtbanken geverifieerd aan de hand van het Factsheet 2017 Schaalgrootte rechtspraak in eerste aanleg van R.J.J. Eshuis.

Het overzicht levert niet meer dan een momentopname. In de strafrechtketen vinden voortdurend nieuwe ontwikkelingen plaats die een nieuwe organisatie van overleggen en/of werkzaamheden noodzakelijk maken. Een voorbeeld levert de inzet op de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

De beschrijving van de stand van zaken per regio als het gaat om de strafrechtketen in de eerste lijn met de focus op de ketenpartners Openbaar Ministerie, rechtbank, driehoek en Nationale Politie beoogt een algemeen kader te geven in welk licht de bevindingen van het kwalitatief empirisch onderzoek kunnen worden bezien. Het betekent dat beschrijvingen van de inrichting van organisaties of organisatie-eenheden, denk aan de Verkeerstoren++, niet zijn opgenomen in de weergave van de bevindingen van het kwalitatief empirisch onderzoek.

Hierna volgt een weergave per regio. Daarbij is een bepaalde indeling gehanteerd. Als eerste volgen Den Haag en Oost-Brabant als de twee regio's waar met de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart in het werkgebied en in de organisatie van de rechtbank en het arrondissementsparket geen wijzigingen zijn doorgevoerd (§§ 4.3.2-4.3.3). Daarna volgt Amsterdam, met evenmin een verandering in de organisatie van de rechtbank en het arrondissementsparket, maar wel met een afstoting van een deel van het werkgebied. De Gooi- en Vechtstreek is immers overgegaan naar Midden-Nederland (§ 4.3.4). Vervolgens komen in alfabetische volgorde de regio's waarin de werkgebieden van twee rechtbanken zijn samengegaan en er bestuurlijk één rechtbank is ontstaan die dan wel meer zittingsplaatsen heeft. Hier is derhalve ook sprake van een nieuwe geografische indeling. Het gaat om Limburg, Midden-Nederland, Noord-Holland en Rotterdam (§§ 4.3.5-4.3.8). Als laatste twee volgen de regio's Noord-Nederland (§ 4.3.10) en Oost-Nederland (§ 4.3.11). Beide zijn geografisch gezien de grootste regio's. Binnen deze regio's zijn ofwel drie rechtbanken samengegaan tot bestuurlijk gezien één rechtbank met meer zittingsplaatsen (Noord-Nederland), ofwel – als gevolg van de Splitsingswet – bestuurlijk gezien twee rechtbanken met elk meer zittingsplaatsen (Oost-Nederland). Op het niveau van de arrondissementsparketten zijn drie parketten teruggebracht naar één, respectievelijk vier parketten naar één.

4.3.2 Den Haag

Grondgebied

Het arrondissement Den Haag omvat het grondgebied van de gemeenten Alphen aan den Rijn, Bergambacht, Bodegraven-Reeuwijk, Boskoop, Delft, Gouda, 's-Gravenhage, Hillegom, Kaag en Braassem, Katwijk, Leiden, Leiderdorp, Leidschendam-Voorburg, Lisse, Midden-Delfland, Nederlek, Nieuwkoop, Noordwijk, Noordwijkerhout, Oegstgeest, Ouderkerk, Pijnacker-Nootdorp, Rijnwoude, Rijswijk, Schoonhoven, Teylingen, Vlist, Voorschoten, Waddinxveen, Wassenaar, Westland, Zoetermeer, Zoeterwoude en Zuidplas.

Arrondissementsparket en rechtbank

Het arrondissementsparket Den Haag is gevestigd in Den Haag. Het zit in hetzelfde gebouw als de Rechtbank Den Haag (tot 1 januari 2013 Rechtbank 's-Gravenhage). De rechtbank

heeft zittingsplaatsen in Gouda en Leiden. Ingevolge het zaaksverdelingsreglement doet Den Haag als zittingsplaats alle strafzaken af, inclusief de landelijke concentratie internationale misdrijven. De zittingsplaatsen Gouda en Leiden doen alleen nog kantonzaken. In 2013 sloten de kantongerechten van Delft en Alphen aan de Rijn. Het arrondissementsparket en de rechtbank zijn als bestuurlijke eenheid niet gewijzigd met de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart.

Verkeerstoren++

De Verkeerstoren++ is in hetzelfde gebouw gevestigd als het arrondissementsparket en de rechtbank. Alle dossiers lopen via de Verkeerstoren++. Het hoofd Verkeerstoren++ is verantwoordelijk voor managementrapportages en forecasts. Wekelijks heeft het hoofd Verkeerstoren++ overleg met de teamleider Onderzoeken & Interventies van het arrondissementsparket en de teamvoorzitter Strafrecht van de Rechtbank Den Haag. Zij zijn het aanspreekpunt voor het hoofd Verkeerstoren++. Met hen zijn ook zogenoemde escalatielijnen als direct overleg nodig is. Het model voor de Verkeerstoren++ van de Taskforce OM-ZM is gevolgd.

Nationale Politie

De politie-eenheid Den Haag bestaat uit de voormalige politieregio's Haaglanden en Hollands Midden. De karakteristiek van deze regio's verschilt onderling sterk: in Haaglanden is sprake van een (grotendeels) sterk verstedelijkt gebied, bestaande uit negen gemeenten. Naast de centrumgemeente Den Haag met meer dan 500.000 inwoners zijn er – naast enkele kleinere – nog drie gemeenten met rond de 100.000 inwoners. Hollands Midden heeft – buiten enkele grotere gemeenten - overwegend een landelijk karakter; het aantal gemeenten in de voormalige regio bedraagt (sinds 1 januari 2014) 23.[4]

De politie-eenheid Den Haag bestaat uit zeven districten: Den Haag Centrum, Den Haag West, Den Haag Zuid, Zoetermeer - Leidschendam / Voorburg, Westland – Delft, Leiden – Bollenstreek, Alphen aan de Rijn – Gouda.

Driehoek[5]

Op regionaal niveau worden regionale veiligheidsvraagstukken besproken in het Regionaal Bestuurlijk Overleg. Dit kent een dagelijks bestuur onder voorzitterschap van de regioburgemeester, waarin de hoofdofficier van justitie en twee burgemeesters van districten buiten de stad Den Haag. Daarbij is rekening gehouden met een evenwichtige vertegenwoordiging van de grotere en kleine gemeenten. Voorts komt op regionaal niveau periodiek de eenheidsdriehoek bijeen.

Er zijn districtscolleges die de districten bestrijken. Zo mogelijk fungeren zij tevens als (gezags)driehoek. Wanneer de omstandigheden (openbare orde of strafrechtelijk) dat noodzakelijk maken of wanneer het gezag dat wenselijk acht, komt de lokale driehoek bijeen. In de stad Den Haag (bestaande uit drie politiedistricten) is de lokale driehoek leidend.

De bestuurlijke overleggen worden ambtelijk ondersteund. Gemeenten, Openbaar Ministerie en Nationale Politie participeren in ambtelijke overleggen. Die overleggen kunnen themagewijs zijn. Daarnaast zijn er regionale voorzieningen als het RIEC, de Veiligheidshuizen en de veiligheidsregio's.

[4] Bureau Regioburgemeesters 2014, p. 41.
[5] Mede gebaseerd op Bureau Regioburgemeesters 2014, p. 41.

4.3.3 Oost-Brabant

Grondgebied
Het arrondissement Oost-Brabant omvat het grondgebied van de gemeenten Asten, Bergeijk, Bernheze, Best, Bladel, Boekel, Boxmeer, Boxtel, Cranendonck, Cuijk, Deurne, Eersel, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Gemert-Bakel, Grave, Haaren, Heeze-Leende, Helmond, 's-Hertogenbosch, Heusden, Laarbeek, Landerd, Maasdonk, Mill en St. Hubert, Nuenen, Gerwen en Nederwetten, Oirschot, Oss, Reusel-De Mierden, Schijndel, Sint Anthonis, Sint-Michielsgestel, Sint-Oedenrode, Someren, Son en Breugel, Uden, Valkenswaard, Veghel, Veldhoven, Vught en Waalre.

Arrondissementsparket en rechtbank
Het arrondissementsparket is gevestigd in 's-Hertogenbosch, in hetzelfde gebouw als de Rechtbank Oost-Brabant. De rechtbank heeft twee zittingsplaatsen, namelijk 's-Hertogenbosch (waar het gerechtsbestuur zetelt) en Eindhoven. Zittingsplaats Eindhoven doet volgens het zaaksverdelingsreglement alleen kantonzaken en politierechterzittingen met niet gedetineerde verdachten. De kantongerechten Helmond en Boxmeer zijn in 2013 gesloten. Het arrondissementsparket en de rechtbank zijn als bestuurlijke eenheid niet gewijzigd met de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart.

Verkeerstoren++
De Verkeerstoren++ is in hetzelfde gebouw gevestigd als het arrondissementsparket en de rechtbank. Daarbij is de Verkeerstoren++ gesitueerd op het kruispunt van de gang van de rechtbank en de gang van het arrondissementsparket. Alle dossiers lopen via de Verkeerstoren++. Het hoofd Verkeerstoren++ is verantwoordelijk voor managementrapportages en forecasts. Deze worden in het kader van tactisch overleg besproken met de teamvoorzitter Strafrecht van de Rechtbank Oost-Brabant en met de teamleider van het Openbaar Ministerie. Voorts worden de rapportages voorgelegd aan het gerechtsbestuur en de parketleiding. Daarnaast is er een stuurgroep bestaande uit het hoofd Verkeerstoren++, de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie en de teamvoorzitter Strafrecht van de Rechtbank Oost-Brabant voor beleidsmatige kwesties.

Nationale Politie
De voormalige politieregio's Brabant-Noord en Brabant-Zuid-Oost zijn samengevoegd tot de regionale eenheid Oost-Brabant. De eenheid is verdeeld in drie districten: 's-Hertogenbosch, Eindhoven en Helmond. De drie districten worden bediend door twee gebiedsofficieren van justitie. Binnen de drie districten zijn er in totaal negen basisteams.

Driehoek
In Oost-Brabant is de driehoek op verschillende niveaus vormgegeven. Op het niveau van de regio bestaat een driehoek waarin twee burgemeesters, waaronder de burgemeester van Eindhoven, de korpsbeheerders van Den Bosch en Eindhoven, de hoofdofficier van justitie en de politiechef zetelen. Daaronder bestaat een overleg op het niveau van de voorzitters van alle driehoeken lokale driehoeken. Dit overleg heet de bestuurlijke regiegroep en binnen de bestuurlijke regiegroep worden allerhande zaken afgestemd. Op lokaal niveau bestaat de driehoek uit de burgemeester, officier van justitie en politiechef.[6]

[6] Mede gebaseerd op Bureau Regioburgemeesters 2014, p. 58.

4.3.4 Amsterdam

Grondgebied
Het arrondissement Amsterdam omvat het grondgebied van de gemeenten Aalsmeer, Amstelveen, Amsterdam, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn.

Arrondissementsparket en rechtbank
Het arrondissementsparket Amsterdam is ontstaan uit het voormalige arrondissementsparket Amsterdam. Met de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart behoort de voormalige politieregio Gooi- en Vechtstreek niet meer bij het arrondissement Amsterdam, maar bij het nieuwe arrondissement Midden-Nederland. Medewerkers van het arrondissementsparket Amsterdam die de Gooi- en Vechtstreek bedienden, zijn overgegaan naar het arrondissementsparket Midden-Nederland.

Nu het arrondissement Amsterdam slechts één rechtbank kent, worden alle strafzaken volgens het zaaksverdelingsreglement bij deze rechtbank behandeld. Het arrondissementsparket is gevestigd in Amsterdam, op enige afstand van de diverse vestigingen van de Rechtbank Amsterdam. De Rechtbank Amsterdam is als bestuurlijke eenheid niet gewijzigd met de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Het kantongerecht Hilversum dat voorheen onder de Rechtbank Amsterdam viel, is gesloten per 1 januari 2013.

Verkeerstoren++
De Verkeerstoren++ is gehuisvest in het gebouw van de Rechtbank Amsterdam. Ook de werknemers van de Verkeerstoren++ afkomstig van het Openbaar Ministerie hebben aldaar hun werkplek. Alle dossiers gaan via de Verkeerstoren++. Afwijkend is dat de personeels- en roosterplanning van officieren van justitie niet door de Verkeerstoren++ geschiedt, maar gebeurt door roosteraars in dienst van en werkend ten kantore van het arrondissementsparket. Dit vanwege de vele uiteenlopende taken en verantwoordelijkheden van officieren van justitie en de mogelijkheid om zelf de naleving van de Arbeidstijdenwet te kunnen borgen.

Het hoofd Verkeerstoren++ is verantwoordelijk voor managementrapportages en forecasts. Deze rapportages worden tweewekelijks met Openbaar Ministerie en de rechtbank besproken. Hierbij zijn vanuit het Openbaar Ministerie aanwezig de directeur Bedrijfsvoering, het hoofd Administratie en de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie, vanuit de Rechtbank Amsterdam het hoofd van de afdeling Publiekrecht, afwisselend de voorzitter van de rechter-commissaris en de voorzitter van het jeugdteam vanuit de Rechtbank Amsterdam. Daarnaast is het hoofd Verkeerstoren++ en een coördinerende functionaris binnen de strafsector aanwezig. De inrichting van de Verkeerstoren++ is verder conform het landelijk model.

Nationale Politie
De voormalige politieregio Amsterdam-Amstelland is vervangen door de nieuwe regionale eenheid Amsterdam. De eenheid is verdeeld in vier districten: Amsterdam Centrum/Noord, Amsterdam Oost, Amsterdam Zuid en Amsterdam West. In totaal zijn er zeventien basisteams.

Driehoek
Iedere maand, of vaker indien nodig, vindt in de gemeente Amsterdam een driehoeksoverleg plaats. Driehoeksoverleggen in de andere gemeenten binnen het arrondissement zijn iets minder frequent en vinden plaats in combinaties van de overige gemeenten binnen het arrondissement (Diemen, Ouder Amstel, Amstelveen, Aalsmeer en Uithoorn).

4.3.5 Limburg

Grondgebied
Het arrondissement Limburg omvat het grondgebied van de provincie Limburg.

Arrondissementsparket en rechtbank
Per 1 januari 2013 zijn de arrondissementsparketten Roermond en Maastricht samengevoegd tot het arrondissementsparket Limburg. Het arrondissementsparket Limburg is verantwoordelijk voor het afdoen van strafzaken binnen de provincie Limburg. Het arrondissementsparket is gevestigd te Maastricht, maar wel in een ander gebouw op een andere locatie in de stad dan de rechtbank.

Met de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart is de Rechtbank Roermond met de Rechtbank Maastricht samengegaan in de Rechtbank Limburg. De rechtbank heeft met Maastricht en Roermond twee zittingsplaatsen; het gerechtsbestuur zetelt in Maastricht. Blijkens het zaaksverdelingsreglement worden alle strafzaken op beide zittingsplaatsen afgedaan, maar worden megazaken, Landelijk Parket- en Functioneel Parket-zaken afgedaan in Roermond, tenzij er er een lokale verbondenheid is met Maastricht. De kantongerechten Heerlen, Sittard-Geleen en Venlo zijn gesloten per 1 januari 2014 respectievelijk 1 april 2013.

Voor de regio Limburg geldt derhalve dat de Wet herziening gerechtelijke kaart tot gevolg heeft gehad dat twee zelfstandige rechtbanken zijn samengevoegd, alsmede dat twee arrondissementsparketten zijn samengegaan.

Verkeerstoren++
De Verkeerstoren++ is gevestigd in het gerechtsgebouw te Maastricht. In de Verkeerstoren++ zitten werknemers vanuit zowel het arrondissementsparket als van de rechtbank. De managementrapportages en de forecasts worden door het hoofd van de Verkeerstoren besproken met de afdelingsvoorzitter publiekrecht van de Rechtbank Limburg en de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie van het arrondissementsparket. De Verkeerstoren++ volgt het landelijk model.

Nationale Politie
De regionale eenheid Limburg omvat in totaal 33 gemeentes. Deze zijn verdeeld over drie districten en twaalf basisteams. De buitengrenzen van de districten vallen binnen de grenzen van de veiligheidsregio's. De drie districten zijn Noord en Midden Limburg, Parkstad-Limburg en Zuid-West-Limburg.

Driehoek
De overlegstructuur is in Limburg ingericht op drie niveaus. Allereerst zijn driehoeksoverleggen op lokaal niveau georganiseerd op het niveau van de (robuuste) basisteams. Deelnemers zijn de burgemeesters, leden van het Openbaar Ministerie, de gebiedsofficier van justitie en het hoofd van het basisteam van de Nationale Politie. De leden van het Openbaar Ministerie die deelnemen aan het driehoeksoverleg zijn, al naar gelang de soort driehoek, de hoofdofficier van justitie, het afdelingshoofd Beleid & Strategie en Recherche of de gebiedsofficier van justitie. In totaal zijn er tien van deze driehoeksoverleggen. Ten tweede kan op ad hoc basis een lokale driehoek worden belegd. Ten derde wordt op hogere niveaus wordt van tijd tot tijd overlegd, maar dit gebeurt niet stelselmatig.

4.3.6 Midden-Nederland

Grondgebied
Het arrondissement Midden-Nederland omvat het grondgebied van de provincies Flevoland en Utrecht, alsmede van de gemeenten Blaricum, Bussum, Hilversum, Huizen, Laren, Muiden, Naarden, Weesp en Wijdemeren (de Gooi- en Vechtstreek).

Arrondissementsparket en rechtbank
Het arrondissementsparket Midden-Nederland is een samenvoeging van het arrondissementsparket Utrecht, het arrondissementsparket Zwolle-Lelystad, locatie Lelystad, en de Gooi- en Vechtstreek die voorheen onder het arrondissementsparket Amsterdam viel. Het arrondissementsparket Midden-Nederland is gevestigd in Utrecht, in de buurt van het gebouw van de Rechtbank Midden-Nederland.

De Rechtbank Midden-Nederland is ontstaan door samenvoeging van de voormalige Rechtbanken Utrecht en Zwolle-Lelystad, locatie Lelystad. Dit ter uitvoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart. De zittingsplaats Hilversum, een voormalig kantongerecht, is in 2013 gesloten. Het kantongerecht Lelystad, onderdeel van de Rechtbank Zwolle-Lelystad, is met de opheffing van de Rechtbank Zwolle-Lelystad vervallen. De zittingsplaatsen Amersfoort en Almere bestaan nog wel; volgens het zaaksverdelingsreglement worden daar alleen kantonzaken behandeld.

Voor Midden-Nederland heeft de Wet herziening gerechtelijke kaart derhalve een wijziging in het werkgebied alsmede in de bestuurlijke eenheden van arrondissementsparket en rechtbank tot gevolg gehad. Er is evenwel niet sprake van samenvoeging van twee zelfstandige rechtbanken. Alleen een deel van de voormalige Rechtbank Zwolle-Lelystad is bij de voormalige Rechtbank Utrecht gekomen. Het destijds zelfstandige arrondissementsparket Zwolle-Lelystad is geïntegreerd in het destijds grotere arrondissementsparket Utrecht. De Wet herziening gerechtelijke kaart heeft derhalve een volledige herschikking teweeggebracht.

Verkeerstoren++
De Verkeerstoren++ is gevestigd op de locatie van het arrondissementsparket Midden-Nederland, met een hoofd vanuit de Rechtbank Midden-Nederland. De managementrapportages en de forecasts worden besproken in een operationeel overleg. Terugkoppeling vanuit de Verkeerstoren++ vindt plaats richting het bestuur van de rechtbank en het bestuur van het arrondissementsparket. Een stuurgroep begeleidt de Verkeerstoren++.

Nationale Politie
De voormalige politieregio's Flevoland, Gooi- en Vechtstreek en Utrecht zijn samengevoegd tot de regionale eenheid Midden-Nederland. De eenheid is verdeeld in vijf districten: Gooi- en Vechtstreek, Flevoland, Oost Utrecht, Utrecht Stad en West Utrecht. Er bestaan achttien basisteams.

Driehoek
Binnen het arrondissement Midden-Nederland is een structuur ontstaan met overleggen op verschillende niveaus: (basisteam)driehoeken, districtelijk veiligheidscolleges, het adviescollege veiligheid, het 'artikel 41-overleg' en het regionaal veiligheidscollege. Recentelijk is besloten de vergadering van de regionale driehoek op te heffen. Het wordt wenselijker geacht dat overleg op het niveau van het adviescollege te laten plaatsvinden, met als deelnemers de voorzitters van de districtsdriehoeken, de hoofdofficier van justitie en de eenheidschef. Zo kan hetgeen lokaal speelt, indien nodig, op de nationale agenda gezet

worden, en kan datgene wat op de nationale agenda staat een vertaalslag krijgen naar de gehele eenheid (inclusief het niveau van de districten en het lokale niveau).[7]

4.3.7 Noord-Holland

Grondgebied
Het arrondissement Noord-Holland omvat het grondgebied van de gemeenten Alkmaar, Anna Paulowna, Beemster, Bergen, Beverwijk, Bloemendaal, Castricum Den Helder, Drechterland, Edam-Volendam, Enkhuizen, Graft-De Rijp, Haarlem, Haarlemmerliede en Spaarnwoude, Haarlemmermeer, Harenkarspel, Heemskerk, Heemstede, Heerhugowaard, Heiloo, Hoorn, Koggenland, Landsmeer, Langedijk, Medemblik, Niedorp, Oostzaan, Opmeer, Purmerend, Schagen, Schermer, Stede Broec, Texel, Uitgeest, Velsen, Watersland, Wieringen, Wieringermeer, Wormerland, Zaanstad, Zandvoort, Zeevang en Zijpe.

Arrondissementsparket en rechtbank
Het arrondissementsparket Noord-Holland zetelt in Haarlem en behandelt zaken uit de districten Noord-Holland Noord, Kennemerland, Zaanstreek-Waterland en Schiphol.

De Rechtbanken Haarlem en Alkmaar zijn samengevoegd tot de Rechtbank Noord-Holland. Er bestaan vier zittingsplaatsen: Haarlem, Alkmaar, Haarlemmermeer en Zaanstad. Blijkens het zaaksverdelingsreglement worden in Zaanstad slechts kantonzaken behandeld en in Haarlemmermeer louter strafzaken; in Haarlem en Alkmaar worden alle strafzaken behandeld. De kantongerechten Den Helder en Hoorn zijn in 2013 respectievelijk per 1 januari 2014 gesloten.

Verkeerstoren++
De Verkeerstoren++ is gevestigd in Haarlem en heeft tien medewerkers van zowel Openbaar Ministerie als rechtbank. De dossiers voor de meervoudige strafkamer lopen via de Verkeerstoren++. Er is één leidinggevende, het hoofd Verkeerstoren++. Dit hoofd legt verantwoording af aan de directeur bedrijfsvoering en de plaatsvervangend hoofdofficier van het arrondissementsparket alsmede aan een bestuurslid van de rechtbank. Het hoofd Verkeerstoren++ schuift aan in of is deelnemer van het Rechtbank-OM overleg alsmede van het Tactisch Rechtbank OM overleg (TROM). De Verkeerstoren++ voldoet "in zijn algemeenheid" aan het landelijk model.

Nationale Politie
De regionale eenheid Noord-Holland bestaat uit vier districten en tien basisteams. De districten zijn, zoals eerder vermeld, Noord-Holland Noord, Kennemerland, Zaanstreek-Waterland en Schiphol. De buitengrenzen van de districten vallen binnen de grenzen van de veiligheidsregio's.

Driehoek
Op het niveau van het basisteam bestaan driehoeken. Deze driehoeken vormen de basis van de samenwerking in Noord-Holland. In deze driehoek zitten de Nationale Politie, de burgemeester en een officier van justitie. In afwijking van wat elders in het land gebruikelijk is, daar wordt gesproken over 'gebiedofficier van justitie', wordt in Noord-Holland gesproken over de 'driehoeksofficier van justitie'. De gemeente Haarlemmermeer neemt wat dit betreft een bijzondere plaats in vanwege de luchthaven Schiphol; daar zitten naast de burgemeester van Haarlemmermeer ook de burgemeester van Haarlemmerliede en de Koninklijke Marechaussee aan tafel. Boven de driehoek op het niveau van het basisteam

[7] Mede gebaseerd op Bureau Regioburgemeesters 2014, p. 22.

staan de regiodriehoeken. Die komen één keer per jaar bijeen. In Noord-Holland bestaat geen adviescollege.[8]

4.3.8 Rotterdam

Grondgebied
Het arrondissement Rotterdam omvat het grondgebied van de gemeenten Alblasserdam, Albrandswaard, Barendrecht, Bernisse, Binnenmaas, Brielle, Capelle aan den IJssel, Cromstrijen, Dirksland, Dordrecht, Giessenlanden, Goedereede, Gorinchem, Graafstroom, Hardinxveld-Giessendam, Hellevoetsluit, Hendrik-Ido-Ambacht, Korendijk, Krimpen aan den IJssel, Lansingerland, Leerdam, Liesveld, Maassluis, Middelharnis, Nieuw-Lekkerland, Oostflakkee, Oud-Beijerland, Papendrecht, Ridderkerk, Rotterdam, Schiedam, Sliedrecht, Spijkenisse, Strijen, Vlaardingen, Westvoorne, Zederik en Zwijndrecht.

Arrondissementsparket en rechtbank
De voormalige arrondissementsparketten te Dordrecht en Rotterdam zijn samengevoegd tot het arrondissementsparket Rotterdam. Het arrondissementsparket is gevestigd in Rotterdam, op dezelfde locatie als de Rechtbank Rotterdam.

De huidige Rechtbank Rotterdam is ontstaan door samenvoeging van de voormalige rechtbanken Rotterdam en Dordrecht; de zittingsplaatsen Den Briel, Gorinchem en Middelharnis, voormalige kantongerechten, zijn in 2013 gesloten. De Rechtbank Rotterdam heeft twee zittingslocaties: Rotterdam en Dordrecht. Volgens het zaaksverdelingsreglement worden op beide locaties alle soorten strafzaken behandeld.

Verkeerstoren++
De Verkeerstoren++ is zowel in Rotterdam als in Dordrecht gevestigd. Twee teams opereren vanuit Rotterdam en één team vanuit Dordrecht. Bepaalde soort zaken worden alleen door een specifiek team behandeld, terwijl de andere soort zaken gelijkelijk over de drie teams worden verdeeld. Op beide locaties wordt gewerkt met digitale dossiers.

Nationale Politie
De voormalige politieregio's Rotterdam-Rijnmond en Zuid-Holland-Zuid zijn samengevoegd tot de regionale eenheid Rotterdam. De eenheid bestaat uit zes districten: Rijnmond Noord, Rotterdam Stad, Rijnmond Oost, Rotterdam Zuid, Rijnmond Zuid-West en Zuid-Holland-Zuid. In totaal zijn er zeventien basisteams.

Driehoek
Overleg tussen het gezag en de Nationale Politie vindt plaats op lokaal en regionaal niveau. Het gezag voert regelmatig per district driehoeksoverleg. Voor de gemeente Rotterdam (dat delen van vijf districten en de zeehaven beslaat) geldt daarnaast een aparte wekelijkse driehoek bestaande uit de burgemeester, de eenheidschef en de hoofdofficier. In andere gemeenten worden driehoeken ad hoc bijeen geroepen als daar aanleiding (bijvoorbeeld een ernstig incident) toe is. Het overleg op regionaal nivau vindt plaats binnen het regionaal veiligheidsoverleg, waaraan alle gezagsdragers deelnemen. Dit overleg wordt voorbereid door een dagelijks bestuur bestaande uit de voorzitters van de districten, de hoofdofficier en de eenheidschef.

[8] Mede gebaseerd op Bureau Regioburgemeesters 2014, p. 28.

4.3.9 Zeeland West-Brabant

Grondgebied
Het arrondissement Zeeland-West-Brabant omvat het grondgebied van de provincie Zeeland alsmede van de gemeenten Aalburg, Alphen-Chaam, Baarle-Nassau, Bergen op Zoom, Breda, Dongen, Drimmelen, Etten-Leur, Geertruidenberg, Gilze en Rijen, Goirle, Halderberge, Hilvarenbeek, Loon op Zand, Moerdijk, Oisterwijk, Oosterhout, Roosendaal, Rucphen, Steenbergen, Tilburg, Waalwijk, Werkendam, Woensdrecht, Woudrichem en Zundert.

Arrondissementsparket en rechtbank
Het werkgebied van het arrondissementsparket Zeeland-West-Brabant bestaat uit de provincie Zeeland en de helft van de provincie Midden en West-Brabant: van Bergen op Zoom tot en met Oisterwijk en van Werkendam tot en met Baarle-Nassau. Het arrondissementsparket kent vier gebieden: Zeeland, de Markiezaten (Tholen/ Bergen op Zoom/ Roosendaal), De Baronie (Breda/ Oosterhout) en Hart van Brabant (Waalwijk/ Tilburg).

De Rechtbank Zeeland-West-Brabant spreekt recht in eerste aanleg binnen het arrondissement. De rechtbank heeft vier zittingsplaatsen: Bergen op Zoom, Breda, Middelburg en Tilburg. In Bergen op Zoom en Tilburg worden slechts kantonzaken behandeld; in Middelburg en Breda worden blijkens het zaaksverdelingsreglement alle strafzaken behandeld. Het kantongerecht Terneuzen is in 2013 gesloten.

Verkeerstoren++
In Zeeland-West-Brabant is de Verkeerstoren++ gevestigd in het gebouw van de rechtbank, zittingsplaats Breda. Dit wordt anders in het nieuwe gerechtsgebouw in Breda; dan komt er een aparte afdeling, letterlijk tussen het Openbaar Ministerie en de rechtbank in. De roosteraars en planners vanuit het Openbaar Ministerie en rechtbank zijn samengevoegd in de Verkeerstoren++. Het hoofd Verkeerstoren++ levert de rapportage aan en die wordt besproken met vanuit het Openbaar Ministerie de plaatsvervangend hoofdofficier, directeur bedrijfsvoering en teamleider onderzoeken, en vanuit de rechtbank teamvoorzitter en plaatsvervangend teamvoorzitter. Vroeger bestonden er een lokale projectgroep en een stuurgroep, maar in juni 2017 zijn die opgeheven. Zeeland-West-Brabant volgt nu het landelijk model voor de Verkeerstoren++.

Nationale Politie
De regionale eenheid Zeeland - West-Brabant bestaat uit vier districten met twaalf basisteams. Districten doorsnijden de grenzen van de veiligheidsregio's. De districten vallen samen met de vier gebieden: Zeeland, De Markiezaten, De Baronie en Hart van Brabant.

Driehoek
De overlegstructuur is belegd op drie niveaus: het lokale niveau van het basisteam, het niveau van het district en die van de eenheid. De gezagsdriehoek vindt plaats op het niveau van het basisteam waarin de burgemeesters van de gemeenten binnen het basisteam, de officier van justitie en de teamchef deelnemen. Op het niveau van het district komen deze samen in het met een districtschef en de gebiedsofficier in het districtsdriehoekoverleg. Daarboven zit de verbrede driehoek met de voorzitters van de vier districten, de regioburgemeester, de hoofdofficier en politiechef. 'On top' zit het veiligheidscollege bestaande uit alle 39 burgemeesters, de hoofdofficier van justitie en de politiechef.[9]

[9] Mede gebaseerd op Bureau Regioburgemeesters 2014, p. 52.

4.3.10 Noord-Nederland

Grondgebied
Het arrondissement Noord-Nederland omvat het grondgebied van de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen.

Arrondissementsparket en rechtbank
Het arrondissementsparket Noord-Nederland is gevestigd in Groningen in een ander gebouw en op enige afstand in de stad van het gebouw van de Rechtbank Noord-Nederland. De rechtbank heeft drie zittingsplaatsen, te weten Groningen (waar het gerechtsbestuur zetelt), Assen en Leeuwarden. Op alle drie de zittingsplaatsen worden gelijkelijk alle strafzaken afgedaan; het zaaksverdelingsreglement wijst niet bepaalde soort strafzaken aan een bepaalde zittingsplaats toe. De kantongerechten Winschoten, Sneek en Heerenveen zijn in 2013 gesloten; het kantongerecht Emmen is in 2014 gesloten.

De Wet herziening gerechtelijke kaart heeft ertoe geleid dat de zelfstandige rechtbanken, met elk een eigen gerechtsbestuur, Assen, Groningen en Leeuwaren zijn samengegaan tot de Rechtbank Noord-Nederland. Vooruitlopend op deze samenvoeging zijn de drie arrondissementsparketten bij de voorheen zelfstandige rechtbanken samengegaan tot het arrondissementsparket Noord-Nederland.

Verkeerstoren++
De Verkeerstoren++ is gevestigd op de Rechtbank Noord-Nederland, zittingsplaats Groningen. Omdat de rechtbank drie zittingsplaatsen heeft en het arrondissementsparket in een apart gebouw elders in de stad is gehuisvest, werkt deze Verkeerstoren++ als enige in Nederland niet met fysieke dossiers. Er wordt (vrijwel) uitsluitend digitaal gewerkt. Om die reden heeft de Verkeerstoren++ een eigen systeem. Het hoofd Verkeerstoren++ is verantwoordelijk voor managementrapportages en forecasts. Deze rapportages worden besproken op het OM/ZM-overleg tussen Openbaar Ministerie en Rechtbank Noord-Nederland en komen voorts terug binnen de verschillende managementteams van beide oganisaties. De Verkeerstoren++ in Noord-Nederland is eind 2016 operationeel geworden en is daarmee de laatste ingestelde Verkeerstoren++ in Nederland.[10]

Nationale Politie
De regionale eenheid Noord-Nederland bestaat uit drie districten, namelijk Groningen, Fryslân en Drenthe. Die drie districten corresponderen met de drie regiokorpsen die voor de invoering van de Nationale Politie met de Politiewet 2012 bestonden. De regionale eenheid kent 16 basisteams.

Driehoek
Op het niveau van het basisteam wordt vier keer per jaar een overleg tussen de politietop en de gebiedsofficier van justitie en de betrokken burgemeester georganiseerd. Tijdens dit overleg worden onder andere het jaarplan, de personele bezetting en het overzicht van de trajecten die lopen besproken. In Noord-Nederland bestaan geen districtsdriehoeken of districtscolleges.

[10] Pro Facto 2016, p. 19; Raad voor de rechtspraak 2016, te vinden op https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Nieuws/Paginas/Geen-onnodig-tijdverlies-meer-bij-strafzaken.aspx.

4.3.11 Oost-Nederland

Grondgebied
Het arrondissement Oost-Nederland omvat het grondgebied van de provincies Gelderland en Overijssel.

Arrondissementsparket en rechtbank
Per 1 januari 2013 zijn de vier arrondissementsparketten Almelo, Arnhem, Zutphen en Zwolle opgegaan in één arrondissementsparket voor Oost-Nederland. Dit arrondissementsparket is gevestigd te Arnhem. Er zijn werkplekken bij de locaties van de Rechtbank Overijssel. Het arrondissementsparket Oost-Nederland bedient de Rechtbank Overijssel en de Rechtbank Gelderland.

De Rechtbank Overijssel kent drie zittingsplaatsen: Almelo, Enschede en Zwolle. Blijkens het zaaksverdelingsreglement worden in Enschede kantonzaken behandeld en incidenteel politierechterzaken van niet-gedetineerden wanneer er sprake van lokale verbondenheid. In Almelo en Zwolle worden, op een aantal specifieke uitzonderingen na, alle strafzaken behandeld. Almelo doet daarbij als enige mensenhandel en cybercrime niet afkomstig van het Landelijk Parket af. Vanaf 2018 zullen alle strafzaken van het Landelijk Parket en het Functioneel Parket alleen nog maar in Zwolle worden afgedaan.

De Rechtbank Gelderland heeft met Apeldoorn, Arnhem, Nijmegen en Zutphen vier zittingsplaatsen. In Arnhem worden alle strafzaken afgedaan, inclusief militaire strafzaken. Zutphen doet minder soorten strafzaken af; dat betreft kantonzaken, politierechterzaken van niet-gedetineerden, Landelijk Parket- en Functioneel Parket-zaken, en overige politierechterzaken en meervoudige strafkamerzaken. Met ingang van 2018 gaat de behandeling van de strafzaken van het Landelijk Parket en alle meervoudige strafkamerzaken van het Functioneel Parket van Arnhem over naar de Rechtbank Overijssel, zittingsplaats Zwolle.

In Apeldoorn en Nijmegen worden kantonzaken behandeld en incidenteel politierechterzaken van niet-gedetineerden wanneer er sprake van lokale verbondenheid.

Het samengaan van voormalig vier arrondissementsparketten naar één arrondissementsparket dat de grote regio van twee provincies omvat, hangt samen met de Wet herziening gerechtelijke kaart. Die wet voorzag aanvankelijk in één rechtbank. De omstandigheid dat er twee zelfstandige rechtbanken zijn, is het resultaat van de Splitsingswet. Oost-Nederland heeft derhalve voor zowel het Openbaar Ministerie als de rechtbanken een ingrijpende herschikking doorgemaakt.

Verkeerstoren++
De Verkeerstoren++ is feitelijk gevestigd op twee locaties: Arnhem en Zwolle. De Verkeerstoren++ in Oost-Nederland organiseert de zaakstroom naar de twee rechtbanken die door het arrondissementsparket worden bediend. De werkprocessen zijn zoveel mogelijk op elkaar afgestemd. Elke maand wordt door de controllers van beide rechtbanken, het arrondissementsparket en de kwartiermaker van de Verkeerstoren++ één managementrapportage opgesteld. Die managementrapportage wordt bij het afstemmingsoverleg tussen arrondissementsparket en beide rechtbanken besproken. De afvaardiging vanuit de rechtbanken verschilt. Bij de Rechtbank Gelderland is dat de afdelingsvoorzitter, bij de Rechtbank Overijssel is dat een teamvoorzitter. In het afstemmingsoverleg worden de resultaten steeds uitgesplitst per rechtbank, maar ze worden ook met elkaar vergeleken.

Nationale Politie
De regionale eenheid Oost-Nederland bestaat uit vijf districten: IJsselland, Twente, Noord en Oost Gelderland, Gelderland Midden en Gelderland Zuid. In totaal zijn er 27 basisteams. De buitengrenzen van de districten vallen binnen de grenzen van de veiligheidsregio's.

Driehoek
In Oost-Nederland bestaan allerleerst driehoeken op het niveau van het basisteam. Sommige basisteams beslaan meer gemeentes, maar andere basisteams beslaan slechts één gemeente. Indien een gemeente behoefte heeft aan een eigen driehoek, bijvoorbeeld ten behoeve van een bepaald probleem, kan dat worden geregeld.

Op het niveau van het district en de eenheid bestaan eveneens driehoeken. Overkoepelend bestaat een regionaal veiligheidsoverleg. Daar zitten de voorzitters van alle districtelijke veiligheidsoverleggen in. Dat zijn in principe de burgemeesters van de grote steden. Vanuit het regionaal veiligheidsoverleg kunnen problemen die in de regio spelen geëscaleerd worden. Hiervoor bestaat regionale stuurploeg voor de selectie van de zaken. Het is bijzonder dat daar een bestuurlijke gids bij betrokken is.

4.4 Thema 1: Veranderingen in werkwijzen en verdiepingsthema's

4.4.1 Inleiding
Het eerste deelthema ziet op veranderingen die de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet hebben meegebracht voor de werkwijze van – in het bijzonder – het Openbaar Ministerie. Deze wetten kunnen weliswaar ook gevolgen hebben gehad voor de werkwijze van het lokaal bestuur en de Nationale Politie, maar die zullen dan vooral zien op de samenwerking in de strafrechtketen en de driehoek (zie daarover § 4.5 en § 4.6). Wel wordt de verhouding tussen het Openbaar Ministerie en het lokaal bestuur hieronder besproken in het kader van de consequenties van de schaalvergroting voor het handhavingsbeleid (§ 4.4.8). Voordat de veranderingen in werkwijzen inhoudelijk worden besproken, zal eerst aandacht worden besteed aan het moeizame proces dat de 'regionalisering' van het Openbaar Ministerie is geweest (§ 4.4.2). Vervolgens komen verschillende aspecten van de schaalvergroting aan bod in de §§ 4.4.3-4.4.5. Een drietal thema's wordt uitgediept: de ontwikkeling van deskundigheid en kennis (§ 4.4.6), de kwaliteit van de bedrijfsvoering (§ 4.4.7) en de Verkeerstoren++ (§ 4.4.9).

4.4.2 Veranderingsproces binnen het Openbaar Ministerie
Door verschillende respondenten wordt opgemerkt dat de herindeling van het Openbaar Ministerie een moeizaam traject is geweest, waarbij parketten met verschillende culturen en een eigen historie zijn samengevoegd. Waar parketten zijn samengevoegd is het beeld vaak dat "de grote vis de kleine visjes ophapt" of "Goliath die Klein Duimpje komt overnemen". Eén respondent spreekt in dit verband van "Calimero-gedrag".

> "Als regio's van verschillende niveaus en complexiteit zijn, dan ga je automatisch denken: de grote stad is in the lead, terwijl anderen daar misschien op een andere manier naar kijken. Zij verliezen dan autonomie en worden afhankelijk."

Elk gebied kende zijn eigen "couleur locale" en samenvoeging leidt dan tot veel sentimenten. In sommige gevallen is volgens een respondent nog steeds sprake van "nostalgie". Er is in de woorden van een andere respondent sprake geweest van "groeipijnen".

Dergelijke gevoeligheden hangen soms mede samen met politieke druk waarmee het Openbaar Ministerie te maken kreeg. Als de rechtbank en het Openbaar Ministerie uit een

stad vertrekken raakt dat tevens de werkgelegenheid. Het gaat dan niet alleen om banen bij de rechtbank en het parket, maar ook om 'aanpalende' werkgelegenheid in bijvoorbeeld de advocatuur, bij de Raad voor de Kinderbescherming, incassobureaus, gerechtsdeurwaarders en de reclassering.

> "Want [provincie X] raakt z'n parket kwijt, dat ging over een klein gebouwtje […] met zestig medewerkers dus waar heb je het over, maar dat lag gevoelig in die provincie. De commissaris van de Koningin die daar tegenin ging. Met dat soort sentimenten hebben we wel moeten dealen."

In een nieuw arrondissement dat 'afsplitsingen' van andere arrondissementen omvat, is volgens een respondent veel 'gesteggel' geweest over de budgetten die moesten overgaan van het ene naar het andere parket. Dit hield verband met het feit dat het betreffende gebied eerst onderdeel uitmaakte van een arrondissement dat sterk gedomineerd werd door een grote stad, omdat daar "het volume en de zwaarte aan criminaliteit zat". Vanuit het perspectief van het 'nieuwe' arrondissementsparket was er sprake van een hoger ambitieniveau en dus een hoger budget. "We zijn uiteindelijk in het midden gaan zitten, dus niemand is blij", aldus deze respondent; er zou hier nog steeds sprake zijn van "oud zeer". De respondenten veronderstellen dat de 'overgang' naar een ander arrondissement voor de bewoners van het betreffende gebied wel eens gunstig zou kunnen uitpakken, nu de schaal en de balans anders zijn geworden. De rechtbank en het arrondissementsparket zijn nu minder gericht op de grote stad.

Bij arrondissementsparketten waarbij de regio (nagenoeg) gelijk is gebleven is de organisatie min of meer onveranderd. Voor sommige arrondissementsparketten die in het verleden tot de grootste van het land behoorden, betekent de herindeling dat zij nu één van de kleinste van Nederland zijn. Dat heeft volgens een respondent ook meegebracht dat bepaalde bovenregionale taken zijn weggehaald. Nu er aan de andere kant geen sprake is van schaalvoordelen voelt men zich daar eigenlijk "dubbel gepakt".

4.4.3 Schaalvergroting versus kleinschaligheid

Binnen kleine arrondissementsparketten waren de lijnen vaak kort; er was sprake van een "hechte club" en men kende elkaar. De onderdelen van het arrondissementsparket zaten dicht bij elkaar, waardoor medewerkers informatie en kennis gemakkelijk konden delen. Binnen een groot 'fusieparket' zijn de interne relaties anders:

> "[J]e kent elkaar niet meer. Je zit op afstand. Iemand zei als ik op de gang loop, ken ik 60% van mijn collega's niet."

> "Nu zijn de diverse onderdelen veel meer uit elkaar getrokken, waardoor de individuen die met een proces bezig zijn minder inzicht hebben in wie wat doet in de keten. Wanneer je tegen de zitting aanloopt en er ontbreekt iets, is het hierdoor veel lastiger om het alsnog recht te breien."

Dat men elkaar minder goed kent heeft overigens ook te maken met het feit dat er steeds meer op verschillende locaties wordt gewerkt (bijvoorbeeld op ZSM). Vanuit de zittende magistratuur zijn vergelijkbare geluiden te beluisteren:

> "Ja, dat grootschalig organiseren en kleinschalig werken dat was het motto. […] [D]at grootschalig organiseren dat zal gelukt zijn, maar dat kleinschalig werken […] is wat mij betreft […] onvoldoende uit de verf gekomen. En dat komt omdat […] de korte lijnen die er waren, die zijn eigenlijk een beetje weg."

De contacten met het lokaal bestuur, de advocatuur en de rechtbank waren in kleine arrondissementen ook 'minder op afstand':

> "[V]oorheen maakten de president van de rechtbank en de hoofdofficier deel uit van netwerken. Die liepen in [stad X], zaten bij de Rotary of kwam je tegen op de Nieuwjaarsborrel van de gemeente. Ze […] waren onderdeel van de lokale gemeenschap."

Ook geeft een officier van justitie aan dat zij de meeste rechters waarmee zij zitting heeft niet meer kent, terwijl dat anders was toen ze langere tijd zittingen deed bij een kleinere rechtbank en elke rechter wel kende. Maar dat kan vanuit een oogpunt van onafhankelijkheid wel weer als een waarborg worden gezien. Een rechter merkt hierover op:

> "[E]rgens is het vanuit de onafhankelijkheid niet heel goed dat je officieren heel goed kent en dat was in de oude situatie, waar je iedere week dezelfde officier had, ja dan ontstaat er soms natuurlijk weleens een praatje buiten het werk om. […] Maar dat is misschien een voordeel dat dingen wat zakelijker zijn, aan de andere kant is het juist het gebrek aan die persoonlijkheid maakt ook soms dat je het gevoel hebt dat je e-mail misschien wat langer onbeantwoord blijft."

4.4.4 Schaalvergroting, concentratie en zittingslocaties

Het Openbaar Ministerie was al langer bezig met een "concentratiebeweging", aldus een respondent. Een andere respondent geeft het voorbeeld van het CVOM (waarover § 3.5.3):

> "Door kleinere zaken bedrijfsmatiger aan te pakken, maak je geld vrij voor de grote zaken, voor de arbeidsintensievere zaken."

Hier strekte de schaalvergroting binnen het Openbaar Ministerie tot een andere organisatie van de eigen werkprocessen om besparingen te kunnen realiseren. Diezelfde doelstelling is aanwezig bij de concentratiebeweging waarbij arrondissementsparketten gingen samenwerken alvorens zij opgingen in één nieuw arrondissementsparket (de regionalisering van het Openbaar Ministerie, zie § 3.5.3). Een respondent van het Openbaar Ministerie uit Noord-Nederland vertelt in dit verband dat vanaf eind 2009 de drie voormalige arrondissementsparketten in Noord-Nederland, en daarmee vóór de daadwerkelijke samenvoeging in lijn met de Wet herziening gerechtelijke kaart, "begonnen te doen alsof" ze al één arrondissementsparket waren.

De herindeling van de gerechtelijke kaart kan in zoverre worden gezien als een logisch vervolg op deze concentratiebeweging binnen het Openbaar Ministerie. Er werd kortom feitelijk al samengewerkt en door de Wet herziening gerechtelijke kaart heeft dat een formele status gekregen.

Wat de werkwijze van het Openbaar Ministerie betreft is het belangrijkste gevolg van de herziening van de gerechtelijke kaart dat het Openbaar Ministerie zich heeft gevestigd op één locatie per arrondissement. Een uitzondering is Middelburg, waar het gebiedsteam Zeeland fysiek op de rechtbanklocatie zit (ongeveer 8 werkplekken). Bij andere zittingslocaties heeft het Openbaar Ministerie alleen nog maar 'flexwerkplekken'.

De concentratie is gepaard gegaan met een (geleidelijke) uniformering van werkprocessen binnen de nieuw gevormde arrondissementen. Daarbij kan het gaan om heel praktische dingen, bijvoorbeeld de (on)mogelijkheid om als officier zelf een zaak op zitting te plannen, het aantal kopieën van het dossier dat wordt aangeleverd bij de rechtbank, het tijdstip waarop zittingen beginnen en het aantal zaken dat op een politierechterzitting wordt gepland.

Een respondent wijst erop dat de herindeling landelijke samenwerking eenvoudiger maakt, dankzij "het feit dat je […] simpelweg met minder mensen hoeft te schakelen".

> "Als je ook landelijk wilt bedenken: welke kant willen we op, dan scheelt het natuurlijk of je met negentien of met de helft aan tafel zit."

Vanuit het Openbaar Ministerie wordt wel aangetekend dat de zittende magistratuur in dit opzicht is "achtergebleven". Er zijn meer zittingsplaatsen dan arrondissementsparketten en daardoor zijn er meer reisbewegingen, waarbij sommige zittingsplaatsen binnen één arrondissement bovendien nog andere eisen hanteren voor het aanleveren van zaken. De omstandigheid dat er meer zittingsplaatsen zijn maakt de uniformering van werkprocessen daar veel ingewikkelder.

> "Je ziet dan toch nu al het mechanisme van 'kunnen we die zittingslocaties maar niet beter opheffen'."

> "[E]en voorbeeld is […] dat [arrondissement X] niet op rechtbankniveau met één mond spreekt. Wat dus [zittingsplaats A] anders is dan [zittingsplaatsen B en C]. Dus dat daar ook afstemmingsverschillen gaan ontstaan en daar hebben we natuurlijk als Openbaar Ministerie wel weer mee te maken. […] [H]et is heel lastig om met drie verschillende rechtbanken, die dan ogenschijnlijk samenwerken, maar het feitelijk niet doen, tot één rooster te komen."

In de regio Oost-Nederland moet het Openbaar Ministerie als gevolg van de Splitsingswet de processen nog steeds met twee rechtbanken organiseren en daardoor is het minder effectief geworden dan het had kunnen zijn, zo wordt vanuit het Openbaar Ministerie opgemerkt. Één respondent had bij de rechtspraak soms het idee "(…) dat toegankelijkheid van de rechtspraak vooral betekende dat de rechter op de fiets naar het werk kon".

> "Ik heb het idee dat er daar [vanuit de zittende magistratuur, red.] altijd heel erg wordt gehamerd op de toegankelijkheid van de rechtspraak… Ik heb zelf het idee dat dat wel af en toe als te zwaarwegend argument wordt genoemd om vast te houden aan bepaalde zittingslocaties […]. Zo voor heel veel mensen is het eenmalig dat je naar de rechtbank gaat. […] Mensen gaan voor alles heel Nederland door; voor een paar schoenen gaan ze naar weet ik veel waar en voor zoiets belangrijks zou het dan allemaal veel zwaarder wegen […]."

In sommige fusieparketten werkt men inmiddels weer met "regioteams" of "gebiedsgebonden teams" die samenwerken met één zittingsplaats, zodat niet alle officieren van justitie overal in het arrondissement zittingen hoeven te doen. Mensen hebben dan weer een soort vaste standplaats, waardoor het aantal reisbewegingen weer wordt beperkt. Het gebiedsgebonden werken en de gebiedsofficier van justitie nemen de aanvankelijke bezwaren tegen de samenvoeging van arrondissementsparketten voor een groot deel weg, aldus een officier van justitie. Een burgemeester legt uit:

> "[U]iteindelijk […] hebben we ervoor gekozen om in de praktijk de bestaande politieregio's, die nu districten zijn geworden, te blijven respecteren. Die vallen ook samen met de veiligheidsregio. Op dat niveau vindt nu districtelijk veiligheidsoverleg enzovoort plaats."

Nu deze "beweging terug" eenmaal is ingezet, merkt een voormalig leidinggevende binnen het Openbaar Ministerie over de sluiting van een OM-locatie op:

> "[I]k weet niet of ik dat nu op deze manier nu weer zou doen. Dus de goede punten van schaalvergroting hebben we in het begin misschien iets te veel vooropgezet en daardoor denk ik wel weer wat contact verloren met lokale veiligheidssituaties."

Het feit dat naar een zittingsplaats in een andere stad moet worden gereisd kan ook in andere opzichten invloed hebben op de werkwijze van het Openbaar Ministerie. Zo hanteert men het uitgangspunt dat een officier van justitie die een strafzaak heeft, die zaak ook zelf op zitting doet. Dit is het uitgangspunt van zaakseigenaarschap.[11] Dat heeft allerlei voordelen, zoals de strafzaak wordt door één officier van justitie voorbereid, hij kent de strafzaak goed, en de verdachte ziet steeds dezelfde officier van justitie.

Als het uitgangspunt van zaakseigenaarschap strikt wordt gehanteerd zouden er op één dag verschillende officieren moeten afreizen naar een andere zittingsplaats en dat is niet efficiënt. Dat kan ertoe leiden dat het uitgangspunt van zaakseigenaarschap weer wordt losgelaten en dat één officier de hele zitting gaat doen, ook als het niet allemaal eigen zaken betreft. Aan de andere kant kost het overdragen van een zaak aan een andere officier van justitie ook tijd. Kleinere zaken worden dan sneller overgedragen, terwijl bij complexe en gevoelige zaken de overdracht te veel tijd kost en voor de extra reisbeweging wordt gekozen.

> "We hebben overigens voor een deel dat zaakseigenaarschap juist moeten loslaten, door de ontwikkelingen. Dat komt doordat de rechtbank wel heel sterk heeft vastgehouden aan die twee zittingslocaties […], waarbij [zittingsplaats X] een volwaardige zittingslocatie moest blijven."

In dit verband wordt door een aantal respondenten overigens ook opgemerkt dat het fenomeen thuiswerken sterk in opkomst is ("locatieonafhankelijk" of "tijd-, plaats- en apparaat-onafhankelijk werken").

> "Daar probeer je natuurlijk een beetje met telewerken aan tegemoet te komen, dat mensen dan thuis werken tot het moment dat ze naar een zitting moeten bijvoorbeeld, gaan ze niet eerst naar kantoor, want dat scheelt toch weer een reisbeweging. Maar het nadeel daarvan is weer, dat je elkaar dan minder gaat zien. Want telewerken heeft grote voordelen, […] maar het nadeel is dat je elkaar niet meer tegenkomt."

4.4.5 Schaalvergroting in relatie tot beschikbare middelen

Verschillende burgemeesters merken op dat de herziening van de gerechtelijke kaart werd gevolgd door een forse bezuinigingsoperatie. Een respondent wijst erop dat het Openbaar Ministerie als gevolg van deze bezuinigingen 25% van zijn budget is kwijtgeraakt. Door een aantal andere respondenten wordt de Wet herziening gerechtelijke kaart zelf als een (al dan niet verkapte) bezuinigingsoperatie omschreven.

Er wordt echter ook door verschillende betrokkenen opgemerkt dat de bezuinigingen te maken hebben met de economische situatie en losstaan van de herziening van de gerechtelijke kaart. De economische crisis van 2008 noopte tot bezuinigingen. De inzet van de herziening van de gerechtelijke kaart was bedoeld om aan de kwaliteit en de efficiëntere bedrijfsvoering te werken. Als geen bezuiningen nodig zouden zijn geweest, dan had de schaalvergroting toch moeten plaatsvinden om congruentie en specialisme te realiseren, aldus leidinggevenden binnen het Openbaar Ministerie. Bij de bezuiningen moest het

[11] Zie over zaakeigenaarschap o.m. Task force OM-ZM 2014, p. 9, 19.

Openbaar Ministerie de keuze maken tussen "mensen of stenen", waarbij de voorkeur werd gegeven aan het sluiten van vestigingen boven het ontslaan van mensen.

> "Feit is dat er op stenen gewoon veel verdiend is, maar […] [het, red.] was vooraf al ingeschat dat dat zou gaan komen en [het, red.] was al tegen de bezuinigingsopdracht die we hadden, […] weggezet. Dus feitelijk heeft het de lokale parketten, denk ik, niets opgeleverd. Sterker nog, heeft het ons heel veel energie en tijd gekost om van twee naar één te worden. Dat is de realiteit."

Om de Wet herziening gerechtelijke kaart goed uit te kunnen voeren had je volgens een respondent destijds meer financiële middelen moeten hebben, zodat enerzijds meer lokaal zou kunnen worden gewerkt en anderzijds meer specialisatie en deskundigheid zouden kunnen worden ontwikkeld. Inmiddels is er wat meer financiële ruimte om mensen met dit doel daadwerkelijk vrij te maken uit de zittingsroosters.

De regionalisering van het Openbaar Ministerie is uit de "eigen middelen" betaald en dat heeft "heel veel geld" gekost, aldus verschillende respondenten binnen het Openbaar Ministerie. In feite is er sprake van een bezuiniging en heeft het Openbaar Ministerie duidelijk ingeleverd aan personeel, aldus een officier van justitie. Dat zou leiden tot kwetsbaarheid en risico's voor de kwaliteit; een groter gebied moet het nu doen met evenveel mensen. Deze officier van justitie gelooft dat de kwaliteit door de herziening van de gerechtelijke kaart op deze manier niet verbeterd is, terwijl dat toch één van de doelstellingen daarvan was (zie § 3.2).

4.4.6 Schaalvergroting in relatie tot deskundigheid en kennis

Na de opschaling van het Openbaar Ministerie zijn er in grote regio's meer officieren van justitie beschikbaar, hetgeen specialisatie eenvoudiger maakt. Bepaalde soorten zaken kunnen op één locatie worden geconcentreerd en daardoor kan men zich op die terreinen specialiseren. De herziening van de gerechtelijke kaart draait niet alleen om geld, aldus een respondent, maar ook om kwaliteit:

> "[H]et idee is dat als je meer professionals bij elkaar zet, je meer kunt specialiseren en ook meer specialisten op één dossier hebt. En dat zie je bij ons heel nadrukkelijk: dat is gelukt."

De grotere schaal maakt het kortom mogelijk om daadwerkelijk invulling te geven aan een specialisme. Doordat ook het kleinste arrondissementsparket nu vrij groot is, kan elk arrondissementsparket beter specialismen ontwikkelen, aldus een respondent. Volgens een andere respondent is dit 'ontegenzeggelijk' het geval; in de oude situatie waren kleinere arrondissementsparketten in dit opzicht kwetsbaar.

> "[W]aar voorheen misschien één iemand twee of drie portefeuilles had, heb je nu op één portefeuille misschien wel twee mensen zitten […]."

Dit werkte door in de dagelijkse werkzaamheden van een officier van justitie van een voorheen kleiner arrondissementsparket. Die had uiteenlopende taken en verantwoordelijkheden:

> "Voorheen […] deed ik alles: kantonzaken, politierechterzittingen, zware MK-zaken, ik was van alle markten thuis."

Bij de grotere arrondissmentsparketten kan het voorgaande anders liggen. Daar maakt de schaalvergroting als gevolg van de concentratiebeweging weinig verschil, omdat vanwege de omvang van het arrondissementsparket al specialisatie mogelijk was.

Daar komt bij dat het effect van schaalvergroting door krappe capaciteit en beperkte middelen beperkt kan zijn. Een officier van justitie geeft aan dat voor sommige portefeuilles weliswaar geldt dat de grotere schaal heeft geleid tot meer deskundigheid en kennis doordat in een groter gebied één gespecialiseerde officier van justitie voor een bepaalde portefeuille kan worden aangewezen, maar dat dit vanwege krappe capaciteit en beperkte middelen niet in de mate kan gebeuren als een objectieve buitenstaander zou hopen. Iedereen moet bijspringen in het primaire proces, zodat er onvoldoende aandacht kan zijn voor een bepaalde portefeuille.

Een leidinggevende functionaris binnen het Openbaar Ministerie meent echter dat de herindeling in dit opzicht wel degelijk veel heeft gebracht:

> "Want je kunt je specialismen die je inmiddels als OM hebt ontwikkeld, op het gebied van jihadisme, mensenhandel, huiselijk geweld, ja die kun je gewoon veel beter uitoefenen."

Een collega-leidinggevende functionaris binnen het Openbaar Ministerie onderstreept dat door te wijzen op een noodzaak tot specialiseren. Die noodzaak bestaat ongeacht een herziening van de gerechtelijke kaart, maar het specialiseren vergt wel schaalgrootte:

> "Wij zien in toenemende mate complexiteit van onze strafvordering. (…) We hebben steeds meer specialisten nodig. In zedenzaken en in fraudezaken kun je niet meer iedere officier sturen. En we zien heel duidelijk de splitsing van onze ZSM-zaken, dus de veelvoorkomende criminaliteit en de onderzoekszaken, waarin we veel meer tijd en energie moeten steken in de slachtoffers. Dus je hebt zeker hele gespecialiseerde mensen nodig. (…) En dat specialisme kun je alleen maar op bepaalde schaal realiseren."

Ook een andere respondent stelt dat de schaalvergroting voor een "enorme kwaliteitsimpuls" heeft gezorgd. Een enkele burgemeester ziet eveneens dat de deskundigheid binnen het Openbaar Ministerie wel is toegenomen.

Door een respondent wordt ten slotte opgemerkt dat de Wet herziening gerechtelijke kaart weliswaar de condities heeft geschapen om de kwaliteit te verbeteren, maar dat een schaalvergroting niet automatisch leidt tot kwaliteitsverbetering:

> "Ik kom in sommige regio's en dan zeggen ze (…) vroeger gingen we over een gebied met 800.000 inwoners en nu gaan we over iets van 2 miljoen. Maar dat maakt principieel niet zoveel uit, we moeten de processen wat harmoniseren, dan komen we er wel uit. Terwijl ik denk, nee, die regio's zijn onder andere samengevoegd om de kwaliteit ook te verhogen, de kwaliteit is geen constant gegeven, dat is iets wat je iedere dag opnieuw moet verdienen."

4.4.7 Schaalvergroting in relatie tot kwaliteit van bedrijfsvoering

Na de herindeling zijn er minder arrondissementsparketten, dus ook minder hoofdofficieren van justitie en minder plaatsvervangers. Het is "smaller aan de top" geworden, aldus een respondent. Door van negentien naar tien parketten te gaan is kortom de bestuurslaag verkleind. In bepaalde regio's werd voorheen gewerkt met fungerend hoofdofficieren van justitie; die zijn er "uitgesneden".

Binnen 'fusieparketten' zijn verder besparingen gerealiseerd doordat de bedrijfsvoering (ICT, HRM) op één plaats geconcentreerd is en het aantal fte's is afgenomen. Binnen een 'gefuseerd' parket is nog maar één directeur bedrijfsvoering en één business controller

nodig, terwijl voorheen op een klein arrondissementsparket nog een "halve controller" zat. En dat helpt, aldus een respondent.

Samenvoeging van de administratie heeft voorts efficiency-winsten opgeleverd, mede doordat procesreglementen en zittingsconvenanten op elkaar werden aangesloten.

Door de concentratie van arrondissementsparketten in één gebouw kan worden bespaard op bijvoorbeeld beveiliging, kantine en bibliotheek. Die besparingen heeft men volgens een respondent "vermoedelijk" op een andere manier kunnen inzetten, bijvoorbeeld voor het verbeteren van de kwaliteit van de administratie.

Bij de rechtbanken heeft zich een soortgelijke ontwikkeling voorgedaan, aldus een rechter:

> "Ja, op een gegeven moment is er vastgesteld dat de overhead nogal groot was. Nou, daar is behoorlijk wat aan gedaan […]. En daardoor is het lean and mean heet dat dan. Maar het is wel zo dat ik denk dat daar wel wat voordelen behaald zijn. [O]veral had je communicatieafdelingen bijvoorbeeld. Overal had je personeelsafdelingen, overal had je facilitair bureau, daar zijn, denk ik, (…) enorme voordelen behaald."

Maar tegenover besparingen door het wegvallen van doublures staat weer de toename van het aantal reisbewegingen (zie verder hieronder). In die zin is het de vraag of de schaalvergroting financieel-economisch per saldo altijd verbeteringen oplevert, aldus een respondent.

> "Ik denk dat we er in het begin alleen maar verlies op geleden hebben."

In arrondissementen waar in het verleden al sprake was van één arrondissementsparket heeft men minder 'baat' gehad bij de herziening van de gerechtelijke kaart, omdat daar – anders dan in een 'fusieparket' – geen efficiencywinst kon worden behaald. Er was bij die parketten geen sprake van middelen die vrijkwamen en die vervolgens konden worden geïnvesteerd in de kwaliteit en verbetering van de processen, zo legt een respondent uit. Anders gezegd, voor de arrondissementsparketten waar de herziening geen gevolgen had was het een extra zware opgave om te bezuinigen, nu er weinig ruimte was om de processen efficiënter te organiseren.

Een respondent stelt dat de herziening van de gerechtelijke kaart vooral een kwestie is van efficiency. Schaalvergroting die gepaard gaat met centralisatie kan leiden tot besparingen. Zo is het financieel aantrekkelijk om minder gebouwen te hebben. Een directeur bedrijfsvoering vertelt over de besparing van enkele miljoenen die is gerealiseerd door het afstoten van een duur huurpand waarin een kleiner parket was gehuisvest. In sommige gevallen is het nieuwe gebouw goedkoper dan dat waar men eerst zat. Op deze wijze kan in beginsel geld worden vrijgemaakt voor het primaire proces.

> "Vanuit bedrijfsvoeringperspectief is centralisatie altijd gunstig."

Een respondent is van mening dat de bedrijfsvoering binnen het Openbaar Ministerie nog wel meer zou kunnen worden gecentraliseerd, omdat het zelfs in de grotere regio's nog steeds om relatief kleine aantallen mensen gaat die zich bezig houden met personeelszaken of financiën. Maar centralisatie hoeft niet altijd te leiden tot een kwaliteitsverbetering:

> "We hebben bijvoorbeeld een aantal diensten landelijk belegd. ICT, noem het maar allemaal op, facilitair, ga zo maar door. Maar is het daarmee meteen beter geworden? Nou, ik durf daar wel mijn vraagtekens bij te zetten."

Voor het Openbaar Ministerie betekent de herziening van de gerechtelijke kaart verder dat de nu samengevoegde arrondissementsparketten een (veel) groter werkgebied hebben. Dat heeft impact gehad, want medewerkers hebben een andere werkplek gekregen en de "werkstromen" zijn allemaal veranderd, aldus een officier van justitie. Aan de andere kant is men flexibeler geworden als het bijvoorbeeld gaat om het 'inregelen' van grootschalige onderzoeken (TGO's), doordat men als het ware van elkaar kan 'inlenen'. De vermindering van kwetsbaarheid bij het invullen van roosters en piketten wordt door een respondent als een belangrijke doelstelling van de herziening van de gerechtelijke kaart gezien.

> "Vroeger moesten wij piketten delen met 8 man, nu met 40. […] Als iemand uitvalt is dat makkelijker op te vangen met een grote groep dan op een klein parket."

Daar staat tegenover dat flexibiliteit in een 'klein clubje' gemakkelijker te organiseren valt, omdat de onderlinge loyaliteit daar groter is en er bij ziekte sneller iemand gevonden kan worden die wel wil invallen:

> "[A]ls je wat kleiner bent, dan zie je ook dat je ook weet van elkaar dat je meer op elkaar moet kunnen bouwen."

Een neveneffect dat door verschillende respondenten wordt genoemd is de toename van het aantal reisbewegingen. Dat geldt onder meer voor regio's waarin het Openbaar Ministerie op één plaats geconcentreerd is, maar te maken heeft met meer rechtspraaklocaties. Digitale zittingen kunnen op iedere locatie worden gedaan, maar het wordt volgens een officier van justitie wel lastiger "als je fysieke dossiers mee moet slepen naar verschillende plekken". Met name in grote regio's worden de afstanden als problematisch ervaren:

> "Mensen die naast de rechtbank in [stad X] wonen en die nu om negen uur naar een zitting in [stad Y] moeten."

> "Dan gaat het bijvoorbeeld om een opheffing van een schorsing van een voorlopige hechtenis. […] [D]an moet er van ons een officier alleen daarvoor daar naartoe."

Voor werknemers van het Openbaar Ministerie kan de samenvoeging van arrondissementsparketten meebrengen dat zij voortaan (veel) meer tijd nodig hebben voor woon-werkverkeer. Daarbij heeft vijf jaar lang een 'sociaal flankerend beleid' gegolden dat inhield dat mocht worden gereisd in werktijd, waarbij deze regeling jaarlijks werd afgebouwd. In die periode waren mensen minder beschikbaar voor het werk en dat heeft "enorm veel geld gekost".

> "[A]ls je van [stad X] naar [stad Y] moet… Dan kan je bijna direct weer naar huis."

> "[E]r wordt ook gezegd door de directeur bedrijfsvoering, ja, die reistijd-werktijd regeling zorgde mij dat ik bijvoorbeeld vijftien, zestien fte kwijt was. Dus de bezuiniging die ik maakte op de stenen zeg maar, ging op die manier weer voor een deel weg."

Een directeur bedrijfsvoering van een ander arrondissementsparket bevestigt dit wanneer hij spreekt over de reistijd-werktijd regeling:

> "In het eerste jaar was dat voor 16 fte op een parket van 220. […] Dan kost zo'n regeling veel. In de loop van de jaren wordt dat verschil kleiner, want de compensatie wordt teruggebracht tot nul. […] En nog steeds is het logistiek een uitdaging. Ook in het

verdelen van zaken, heen en weer sturen van dossiers, het halen, het brengen, het agenderen, het plannen."

De reistijd-werktijd regeling gaf weer spanning op de werkvloer ten opzichte van collega's die ook een lange reistijd hadden (vanuit een andere woonplaats) maar voor wie de regeling niet gold. Volgens een respondent zijn er ook veel medewerkers die de organisatie om die reden hebben verlaten. Een aantal mensen is in een 'van werk naar werk-traject' geschoven, waarbij wordt meegewerkt aan het vinden van een andere werkplek.

> "Ze wilden het niet, en begrijpelijk. […] Dat is de pijn voor mensen in de organisatie", zo wordt gezegd tijdens een expert meeting.

Voor de officieren van justitie geldt dat zij verder moeten reizen naar een zittingsplaats in een plaats waar geen arrondissementsparket meer is gevestigd.

> "Of je nou met het openbaar vervoer reist of met de auto reist, echt werken kun je onderweg niet en je kunt ook nooit helemaal exact plannen […]. Dus je bent gewoon echt veel tijd kwijt met het heen en weer reizen van je werkplek, naar de plek waar je die zitting toevallig hebt. Ja, dat is een keuze die gemaakt is en dat heeft wel consequenties, ook voor de netto werktijd die je maakt."

Een officier van justitie merkt dan ook op dat het desbetreffende gebiedsteam binnen het arrondissementsparket minder populair was. Verder moet er volgens een officier van justitie worden gezorgd voor een goede (flex)werkplek op de zittingsplaats; dat zou niet overal altijd even goed geregeld zijn.

4.4.8 Schaalvergroting in relatie tot handhavingsbeleid

Voor het handhavingsbeleid is van belang dat er vaste zogenoemde gebiedsofficieren van justitie (soms aangeduid als contactofficieren van justitie en driehoeksofficieren van justitie) zijn gekomen die tot taak hebben deel te nemen aan driehoeksoverleggen en het contact met het lokaal bestuur onderhouden. Zij fungeren als vast aanspreekpunt voor een burgemeester of diens medewerker(s) openbare orde en veiligheid. Doordat deze gebiedsofficieren van justitie zijn vrijgesteld voor deze taken kunnen zij een betere relatie opbouwen met de gemeenten in het desbetreffende gebied, als schakel tussen Openbaar Ministerie en lokaal bestuur. De instelling van de gebiedsofficieren van justitie heeft de aanwezigheid van het Openbaar Ministerie in de driehoek verbeterd, aldus verschillende respondenten vanuit het Openbaar Ministerie.

Ook vanuit het perspectief van het lokaal bestuur wordt de instelling van gebiedsofficieren van justitie als een "heel positieve ontwikkeling" gezien, aldus een respondent. Er is sprake van meer "transparantie" en wederzijds begrip in de relatie tussen burgemeester, Openbaar Ministerie en Nationale Politie. Wel wordt het belangrijk gevonden dat er sprake is van continuïteit in de persoon van de gebiedsofficier van justitie (niet steeds een andere gebiedsofficier van justitie) en dat de gebiedsofficier van justitie bekend is met de lokale situatie.

> "Maar wat we wel veel van burgemeesters gehoord hebben, is dat de doorstroom binnen het OM […] zo groot is, dat hij soms een officier maar een halfjaar tot een jaar als gebiedsofficier heeft en dan alweer een ander krijgt."

Het gevolg is dat een nieuwe gebiedsofficier van justitie eerst moet worden bijgepraat in plaats van dat er snel kan worden geschakeld.

Een enkeling ziet geen verbetering in het handhavingsbeleid. Het Openbaar Ministerie werkt nu binnen een groter geheel, hetgeen leidt tot standaardprocedures die zowel gelden in een kleine plattelandsgemeente als in een grote stad. Ook een andere respondent constateert dat er verschillende prioriteiten en handhavingsvraagstukken spelen in een grootstedelijk gebied (waar met zekere regelmaat een moord of doodslag plaatsvindt) enerzijds en een landelijk gebied anderzijds. Met name kleinere gemeenten zouden zo een "speelbal" worden van landelijke ontwikkelingen. De schaalvergroting is ten koste gegaan van de "lokale voeding" en de feeling met het lokale gezag, zo wordt door een aantal respondenten vanuit de bestuurlijke hoek aangegeven. Voor lokale prioriteiten zou vanuit de leiding van het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie de minste aandacht zijn. De betrokkenheid met de lokale problematiek staat onder druk, aldus een burgemeester. De rol van het Openbaar Ministerie richting het lokaal gezag is volgens deze burgemeester ontoereikend om de burgemeester op een goede manier de openbare orde en de veiligheid in te kunnen laten vullen:

> "Je moet ervoor vechten als burgemeester om vanuit het Openbaar Ministerie informatie te krijgen van wat speelt in jouw gemeente aan onderzoeken, die een relatie kunnen hebben met de openbare orde en veiligheid."

Deze problematiek speelt volgens een respondent vooral ook in de relatie met het Functioneel Parket en het Landelijk Parket, waarbij de lokale autoriteiten heel vaak achter de feiten aanlopen bij bijvoorbeeld invallen in het kader van een landelijk onderzoek. Door de schaalvergroting bij het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie is de kloof met het lokaal bestuur volgens deze respondent groter geworden. In dit verband wordt van verschillende kanten weer gewezen op het capaciteitsgebrek bij de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht.

Van verschillende kanten wordt gewezen op de Veiligheidshuizen, die nu nog op het niveau van de oude politieregio's zijn georganiseerd. Vanuit het Openbaar Ministerie wordt druk ervaren om die 'op te schalen' en dat zou ten koste gaan van de lokale betrokkenheid.

Specifiek ten aanzien van het arrondissementsparket in Oost-Nederland wordt door een respondent gesteld dat dit naar zijn "volle overtuiging" een veel te grote regio is geworden. Deze functionaris was een groot voorstander van het volgen van de rechtbankregio's, dus Overijssel en Gelderland. Noord-Nederland is geografisch weliswaar net zo groot, maar daar wonen minder mensen en daarom worden daar minder problemen ervaren. Een officier van justitie vertelt dat collega's niet graag in Oost-Nederland willen werken omdat de afstanden tussen het arrondissementsparket en de zittingsplaatsen zo groot zijn. Er wordt voorts opgemerkt dat de betrokkenheid van individuele burgemeesters bij de regio heel laag is, met name als het gaat om middelgrote en kleine gemeentes. De bijeenkomsten op regioniveau worden door deze burgemeesters niet als heel zinvol ervaren, omdat de meeste zaken toch op districtsniveau of lokaal driehoeksniveau worden afgedaan.

4.4.9 Verkeerstoren++

De Verkeerstoren++ is een landelijk ingevoerde organisatie-eenheid die gesitueerd is tussen het Openbaar Ministerie en de rechtbank. Zij is belast met en verantwoordelijk voor het goed en efficient aanbrengen van strafzaken bij de rechtbank, en vormt daarmee een essentiële schakel tussen het Openbaar Ministerie en de rechtbank. De organisatievormen van de Verkeerstorens++ per arrondissement zijn eerder beschreven (zie verder § 4.3).

Verband tussen Verkeerstoren++ en Wet herziening gerechtelijke kaart?
Verschillende respondenten geven aan dat vóór de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart in hun arrondissement was gestart met een verkeerstoren. Dat betreft in elk geval de arrondissementen Amsterdam, Limburg en Oost-Brabant. De instelling van de Verkeerstoren++ wordt door respondenten toegeschreven aan de Task force OM-ZM (waarover § 3.5.7). Alle respondenten die zich hebben uitgelaten over de Verkeerstoren++, zien de Verkeerstoren++ niet als een gevolg van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Zoals een hoofd van een Verkeerstoren++ opmerkt: "Nee. Dat staat los van de HGK."

Wel onderkennen sommige respondenten dat de veranderingen die vooruitlopend op en gepaard gaand met Wet herziening gerechtelijke kaart in de samenwerking tussen Openbaar Ministerie en rechtbanken hebben plaatsgevonden, de instelling van de Verkeerstoren++ in de hand hebben gewerkt. Die veranderingen betreffen dan vooral de concentratie van arrondissementsparketten en het in bepaalde regio's terugbrengen van het aantal zelfstandige rechtbanken. Doordat in bepaalde regio's één arrondissementsparket meer rechtbanklocaties moest gaan bedienen, ontstond de noodzaak tot het op elkaar afstemmen van planning, roosters, en wijzen van aanleveren van strafzaken. De Verkeerstoren++ beoogt daarin te voorzien. Helemaal sluitend is deze redenering niet omdat ook in arrondissementen waar dezelfde rechtbanken en arrondissementsparketten zijn blijven bestaan, er al voor de Wet herziening gerechtelijke kaart een verkeerstoren is ingesteld, zoals in Amsterdam en Oost-Brabant.

Verkeerstoren++ als eigen, neutrale en objectieve organisatie-eenheid
De Verkeerstoren++ is gesitueerd tussen Openbaar Ministerie en rechtbank. Respondenten zien de Verkeerstoren++ als een zelfstandige entiteit met een eigen taak en verantwoordelijkheid en die zowel het Openbaar Ministerie als de rechtbank dient. De Verkeerstoren++ wordt door respondenten beschouwd als objectief en neutraal. Dit wordt naar voren gebracht door respondenten werkzaam voor of functioneel verbonden met de Verkeerstoren++, alsook door respondenten die 'afnemers' zijn van diensten van de Verkeerstoren++. Zo merkt een officier van justitie op over de Verkeerstoren++:

> "Ik denk wat dat betreft dat de naam ook wel goed gekozen is. Het wordt denk ik toch wel echt gezien als een logistiek centrum wat van ons samen is."

Een hoofd Verkeerstoren++ merkt in dit verband op:

> "Ik behartig net zoveel de belangen van de rechtbank als van het OM en probeer dat, daar waar het lukt, samen te brengen."

Een ander hoofd Verkeerstoren++ zegt het nog wat duidelijker:

> "En wij willen in de VT [Verkeerstoren++, red.] niet meer denken: ik ben OM en ik ben ZM, nee, wij zijn VT en wij zijn neutraal."

Deze benadering wordt ook zo ingestoken vanuit het Openbaar Ministerie. Zo vertelt een projectleider Verkeerstoren++ vanuit het Openbaar Ministerie:

> "En we hebben ook altijd gezegd: je bent niet meer OM'er of ZM'er, maar je bent VT'er. En dat is best wel een ingewikkelde functie. Je hebt twee heren te dienen, dus dat is lastig."

Het functioneren van de Verkeerstoren++
Beide hiervoor bedoelde groepen respondenten zijn gelijkelijk van mening dat de Verkeerstoren++ goed functioneert.

> Een hoofd Verkeerstoren++ vertelt over een intern evaluatiemoment: "(…) daar kwamen eigenlijk positieve geluiden uit. (…) dat het wel prettig is dat planning en roostering bij elkaar zit."
>
> Een medewerker van het Openbaar Ministerie geeft aan: "De samenwerking van de twee organisaties [in de Verkeerstoren++, red.] verhoogt de kwaliteit."
>
> Een officier van justitie zegt: "(…) op zich hebben we denk ik nu een goed functionerende Verkeerstoren."

Het oordeel van het goed functioneren van de Verkeerstoren++ en de toegevoegde waarde van de Verkeerstoren++ wordt door respondenten op verschillende manieren geïllustreerd:

> "Ook voor de zaaksofficier is het veel makkelijker werken. Je hebt namelijk één loket, in plaats van honderden rechters waar je uit moet kiezen wie de zaak gaat doen. Je gaat naar de VT, die plant het in en je weet ook gewoon waar je moet zijn. Dat heeft echt efficiency-winst. Mooi voorbeeld: ik had een zaak met drie verdachten, één moest door de MK [meervoudige strafkamer, red.] afgedaan worden, één door de politierechter en één op de kantonzitting. Normaal gesproken had ik niet geweten waar ik terecht had gemoeten. Dan had ik waarschijnlijk ergens een rechter van de gang geplukt en gezegd: ik zit met een probleem, kunnen we er samen naar kijken? Dan zit je wel met de onafhankelijkheid. Het kan hoor, we kunnen het uitleggen, maar als een advocaat erachter komt dat het al van tevoren besproken is… Nu is het heel simpel: ik ga naar de VT, ik zeg: ik heb een probleem, dit moet er gebeuren, en de neutrale VT gaat overleggen (…) en zorgt dat het gepland wordt."
>
> "Ik vind wel dat er met de komst van de Verkeerstoren in elk geval voorzitters bijvoorbeeld al naar de appointering kunnen kijken. Dus in zoverre is dat al een stuk beter. We hebben veel meer zaakeigenaarschap gekregen."
>
> "Vaak is dan al een zaaksofficier bekend, dat is dan eigenlijk al een gegeven. Dan wordt gekeken: binnen welk cluster en welke voorzitter? Dat bepalen wij, in overleg met de raadkamervoorzitter en de officier. En in principe gaan we dan een planningsdoorkijk maken: in welke fase bevindt de zaak zich nu, wat is er de komende tijd nodig, de eerste keer een pro forma, alvast een voorzichtige inschatting: hoeveel tijd heeft de zaak op zitting nodig. En in principe vanaf de eerste pro forma bij een voorzitter, daar blijft de zaak aan."

De Verkeerstoren++ maakt het derhalve mogelijk zo veel mogelijk zaakseigenaarschap voor zowel de officier van justitie als de rechter te realiseren. Voor de rechter heeft zaakseigenaarschap vergelijkbare voordelen als voor de officier van justitie, dus één rechter (of drie rechters ingeval van een meervoudige strafkamer) bereidt de zaak voor, hij kent de zaak goed, en de verdachte (en het slachtoffer) ziet in elk geval één rechter terug bij zijn strafproces (zie § 4.4.4 en hierna).

Naast de bovengenoemde organisatorische en inhoudelijke voordelen heeft de Verkeerstoren++ ook een bedrijfsmatig voordeel. De Verkeerstoren++ beschikt over de cijfers van aangebrachte, aanhangige en op voorraad liggende strafzaken. Op basis daarvan kunnen het Openbaar Ministerie en de rechtbank hun werkprocessen afstemmen en de

naleving van het zittingsconvenant monitoren (waarover hierna meer). Het voordeel is dan er niet eerst discussie ontstaat over welke cijfers nu juist zijn:

> "Er was ook al eeuwig een strijd over: wat zijn nou de voorraden. Het OM roept natuurlijk altijd: we barsten van de voorraad en de ZM zegt: ik zie niets…"

> "Voorheen kwam het OM met een lijstje en de ZM met een lijstje, en dat was gewoon nooit hetzelfde. Dan was de discussie altijd: over welke cijfers gaan we het eigenlijk hebben. Nu hebben we gezamenlijke rapportages waar ik mijn informatie ook uit haal. Die discussie is gewoon beslecht, dus dat scheelt heel erg veel. Je hebt het gewoon over hetzelfde."

Aldus wordt via de Verkeerstoren++ een gezamenlijke basis voor Openbaar Ministerie en rechtbank gelegd om naar doorlooptijden te kijken en knelpunten in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn waar het betreft het aanleveren en het afdoen van strafzaken op zowel meer algemeen niveau als desgewenst op zaaksniveau aan te kunnen pakken.

Niettemin zien respondenten werkzaam voor of functioneel verbonden met de Verkeerstoren++ wel ruimte voor verbetering van het functioneren van de Verkeerstoren++. Ook na een aanloopfase waarin veel is geïnvesteerd om de registratie van zaken en de administratieve organisatie op orde te krijgen, is er nog steeds sprake van veel handwerk en afstemmen met het Openbaar Ministerie en de rechtbank. Zoals een hoofd Verkeerstoren++ aangeeft:

> "(…) inmiddels is de landelijke managementinformatie best wel heel goed, daar is het wel verbeterd. Maar nog steeds moet ik wel controleren of dat wat in het p-v staat, of die aanhoudingscode wel klopt."

> Of een ander hoofd Verkeerstoren++: "(…) je hebt heel vaak toch dat systemen nog steeds niet betrouwbaar zijn; dat er 300 zaken bij ons zouden moeten liggen als je een uitdraai maakt uit het systeem en als je bij ons in de kast kijkt (het criterium is: het moet zittingsklaar zijn om bij ons te komen) dan hebben we er 35 liggen. Wij tellen dat soort dingen dus maar handmatig om inzicht te genereren. Dat verstrekken we ook aan beide organisaties elke week."

Ook is nog geen sprake van een landelijk actueel overzicht van waar er wel/geen voorraad van strafzaken ligt en waar er wel/geen zittingscapaciteit beschikbaar is:

> Een hoofd Verkeerstoren++: "Mijn beeld, dat is een slag die we echt nog wel gemist hebben, is dat je over de gerechten heen kan kijken als het gaat over zittingscapaciteit en dat soort dingen. Daar zie je wel verschillen in druktes en bezettingsgraden. Dat is nog steeds lastig. Als je het hebt over verbeterpunten: daar zit nog wel winst in."

> Een directeur bedrijfsvoering: "Ideaal gesproken, maar dat is mijn eigen opvatting, zou het natuurlijk fantastisch zijn als je de beschikbaarheid van alle officieren in het land en alle rechters op één scherm, zodat wanneer er hier een gat valt, dat je ziet dat er officier in [plaats A] is die wat minder te doen heeft. Die moet hier even die zittingen komen doen."

Deze ervaringen moeten worden bezien tegen de achtergrond dat respondenten voor alle Verkeerstorens++ aangeven dat wordt gewerkt met twee agenda- en roostersystemen,

namelijk één van het Openbaar Ministerie en één van de rechtbank. Op de werkplek van medewerkers van de Verkeerstoren++ vertaalt zich dat in twee schermen op het bureau, twee inlogcodes, en soms ook twee medewerkers die elk het eigen systeem bedienen. Maar het komt voor dat medewerkers afkomstig van het Openbaar Ministerie zijn beëdigd zodat zij toegang hebben tot het systeem van de rechtbank. De beide systemen verschillen van elkaar.

Een aantal respondenten kijkt uit naar een nieuwe roostertool die het mogelijk moet maken om zowel de agenda's en roosters van het Openbaar Ministerie als die van de rechtbank te raadplegen en te beheren. Een hoofd Verkeerstoren++:

> "Nu gaan de rechtbank en het OM ook over op een zelfde roostertool, waar denk ik ook veel winst te behalen is."

Waar die winst in is gelegen, legt een directeur bedrijfsvoering uit:

> "ZRP is ZittingsRoosterPlanningssysteem, dat is net geïntroduceerd. Dat zou ertoe moeten leiden dat zaken straks gemakkelijker op zitting worden gepland en dan wordt er ook door gepland, stel dat het een aangehouden zaak is, dat het met dezelfde officier gaat en dezelfde rechter [zaakseigenaarschap dus, red.]."

Maar er worden voorts andere oorzaken en ontwikkelingen aangewezen die het voor de Verkeerstoren++ noodzakelijk maken om de planning en de roostering steeds opnieuw af te stemmen met Openbaar Ministerie en rechtbank:

> "(…) nu loopt de appointeringsvoorraad van de meervoudige kamerzaken enorm op. Dan denk ik ja, dat heeft toch ook wel te maken met het invoeren van de professionele standaard aan de kant van de rechtbank. Door verandering van de appointeringscriteria. En dat duurt dan wel echt weer een jaar voordat je weer op orde bent met elkaar."

Specifiek voor de Verkeerstoren++ Noord-Nederland komt daarbij dat deze verkeerstoren is gevestigd in het gebouw van de Rechtbank Noord-Nederland, zittingsplaats Groningen, terwijl de Verkeerstoren++ ook de zittingsplaatsen Assen en Leeuwarden moet bedienen (voorheen zelfstandige rechtbanken) en het arrondissementsparket dat in een ander gebouw elders in de stad Groningen is gevestigd. Dat betekent:

> "Dus we moeten echt veel doen met de communicatie. Iedere keer wat we doen: uitleggen, ook op de locaties van de rechtbank."

Het zittingsconvenant

Tussen het arrondissementsparket van het Openbaar Ministerie en de afdeling Strafrecht van een rechtbank wordt jaarlijks een zittingsconvenant afgesloten waarin het aantal te behandelen strafzaken alsmede het aantal benodigde zittingen (o.m. politierechter en meervoudige strafkamer) wordt vastgelegd. Respondenten is gevraagd of het zittingsconvenant – door hen vaak kort aangehaald als 'het convenant' – wordt gehaald. Dat is het geval voor Den Haag. Het is vooralsnog tevens het geval in Oost-Brabant, maar daar dreigt een overschot van politierechterzaken. Respondenten geven voor Amsterdam en Oost-Nederland aan dat het convenant in hun arrondissement is gehaald, maar wel door tussentijdse bijstelling van het convenant:

> "(…) het realiseren van het convenant is geen doel op zich, maar het realiseren van je bedrijfsresultaten aan beide kanten, dat is het doel. (…) als je dus actief stuurt op de

realisatie van een convenant, betekent dat je het convenant gaandeweg bijstelt. Dat is prima gegaan."

In Rotterdam is daarentegen geen convenant tot stand gekomen vanwege een "(…) chronisch tekort aan rechters (…)". Het arrondissementsparket Rotterdam heeft daardoor een voorraad aan strafzaken die de Rechtbank Rotterdam niet kan oppakken.

Voor Limburg, Noord-Holland, Noord-Nederland, en Zeeland-West Brabant is aangegeven dat het zittingsconvenant niet of net niet wordt gehaald. In deze arrondissementen hebben de arrondissementsparketten meer strafzaken dan via de rechtbanken kunnen worden afgedaan. Dat leidt tot problemen voor het Openbaar Ministerie, aldus een officier van justitie:

> "[W]e hebben een convenant waarin we met elkaar afspreken hoeveel zaken we afdoen, maar de rechtbank krijgt het capacitair gezien gewoon niet rond. Dus we gaan zittingen kwijtraken die we niet kunnen inhalen, dus we gaan onze productie niet halen als OM. En de rechtbank heeft er geen last van, want we hadden ook heel veel mega's. Dus die schieten er financieel gezien dan weer net goed bij uit, maar wij hebben er als OM écht last van. En dat hadden we vorig jaar, maar dat gaan we dit jaar weer krijgen. Plus het feit, maatschappelijk gezien niet verantwoord: we gaan een enorme voorraad opbouwen. Want de rechtbank heeft ons ook al laten weten dat we volgend jaar nog minder kunnen aanbieden; we hadden al een voorraad en onze instroom stijgt. Nou, daar heb je wel een probleem."

De respondent wijst hier op een twee belangrijke gevolgen voor het Openbaar Ministerie.

Ten eerste een korting op het budget voor het volgende jaar. Hier komt de financiële interactie tussen Openbaar Ministerie en rechtbanken naar voren en hoe die de samenwerking tussen deze twee ketenpartners kan beïnvloeden. In § 4.8.5 komt dit verder aan bod.

Ten tweede de maatschappelijke effecten van het niet kunnen laten afdoen van strafzaken door de rechtbanken. Ook andere respondenten hebben hier op gewezen. Daarbij moeten drie gevallen worden onderscheiden.

In de eerste plaats heeft het niet afdoen van veel politierechterzaken een maatschappelijk effect richting de burgers die bij elke strafzaak zijn betrokken, namelijk de verdachte en de eventuele slachtoffers. Zo merkt een officier van justitie op:

> "Maar op de verdachten en de slachtoffers heeft het wel effect hè, want dat zijn er heel veel. En het is allemaal veelvoorkomende criminaliteit."

Dit effect is uiteraard niet beperkt tot politierechterzaken. Daar tellen de aantallen zaken.

In de tweede plaats is tevens bij zwaardere strafzaken een maatschappelijk effect aanwezig, bijvoorbeeld wanneer deze door gebrek aan zittingscapaciteit wegens vacatures bij de rechtbank eerst pro forma worden behandeld, zo blijkt uit een interactie tussen deelnemers aan een expert meeting:

> Medewerker Verkeerstoren++: "Er worden veel zaken pro forma gepland omdat er gewoon geen ruimte is qua zittingen."
> Officier van justitie 1: "Nee, en dat snappen we allemaal, maar tegelijkertijd hebben we er heel veel last van."
> Officier van justitie 2: "Die mensen hangen hier aan de lijn hoor, van: wanneer komt die zaak?"
> Officier van justitie 1: "En we moeten soms zittingen intrekken waar we al zaken op gepland hebben, dan moeten we dus gewoon mensen gaan afbellen, slachtoffers die

erop rekenen dat hun zaak dan wordt behandeld, en de verdachte, die we gaan vertellen: ja, sorry, even niet. Dat is niet grappig."
Officier van justitie 2: "Kunt u dan zeggen wanneer wel? Ja, dat is een beetje lastig."
Officier van justitie 1: "Het wordt waarschijnlijk niet binnen het jaar."

In de derde plaats het maatschappelijk effect dat in het hiervoor weergegeven citaat reeds is benoemd, namelijk dat het geen goed beeld van het Openbaar Ministerie in de samenleving geeft als bekend is dat het Openbaar Ministerie met een (grote) voorraad aan strafzaken zit.

Respondenten vanuit het Openbaar Ministerie wijzen vaak als oorzaak van het gebrek aan zittingscapaciteit aan dat er bij rechtbanken vacatures voor rechters zijn en dat deze niet onmiddellijk kunnen worden ingevuld (zie ook hiervoor). Die vacatures worden deels toegeschreven aan de invoering van de professionele standaarden strafrecht (waarover § 4.8.6).

Voor de omstandigheid dat er vacatures bij rechtbanken bestaan, is zonder meer begrip bij deze respondenten, zo blijkt uit een gesprek:

Een officier van justitie: "En bovendien heb je dan nu ook nog de situatie waarin het financieel geregeld is, maar waarin gewoon de mensen er niet zijn."
Interviewer: "Dus dan heb je vacatures."
Andere officier van justitie: "Ja, maar je hebt niet zomaar even nieuwe rechters."

Maar er zijn ook andere geluiden opgetekend. Zo merkt een lid van het Openbaar Ministerie op:

"Maar het heeft ook een beetje met de bedrijfsmentaliteit te maken van: gaan we dit organiseren. We hebben nu een hele discussie over te weinig griffiers, buitengriffiers: we hoorden in januari al dat er in juni allemaal buitengriffiers weggaan en in juni beginnen we met de werving bij de rechtbank, ja… Dan is het niet gek dat je ze in juni niet hebt."

Onder respondenten leeft in dit verband nog een andere zorg. Verschillende respondenten uit verschillende regio's hebben er op gewezen dat de Nationale Politie nog op de eigen organisatie is gericht en dat dat merkbaar is in het aantal strafzaken die de Nationale Politie tot nu toe heeft kunnen oppakken en aanleveren bij het Openbaar Ministerie. Wanneer de Nationale Politie gaat leveren wat zij zou moeten leveren, dan komt het Openbaar Ministerie bij een gelijkblijvende situatie aan de zijde van de rechtbanken nog meer klem te zitten:

"(…) de Nationale Politie moet nog op sterkte komen. Dat wordt dan een uitdaging. Want als die gaan leveren wat ze kunnen en moeten leveren, als ze ook gaan leveren wat wij willen dat ze leveren. Dit zijn nog wel de strubbelingen. Die staan eigenlijk los van de HGK."

Volledigheidshalve moet worden opgemerkt dat een aantal respondenten afkomstig uit verschillende regio's aangeven dat in 2013 vaak het Openbaar Ministerie niet in staat was het zittingsconvenant te halen, terwijl er bij de rechtbanken wel zittingscapaciteit beschikbaar was. Dat gegeven werkt nu nog door, aldus een officier van justitie:

"(…) als we een jaar hebben zoals in 2013, dat wij [i.e. Openbaar Ministerie, red.] niet kunnen leveren, dan heeft dat in 2014 bij de rechtbank gelijk gevolgen. Want dan hebben ze uiteindelijk minder geld. Tegen de tijd dat wij in 2015 weer beginnen aan te trekken, zitten zij nog met de naweeën. Het is altijd t + 2 (…)."

Waar voor veel arrondissementen een aandachtspunt ligt is de verhouding tussen politierechterzittingen en zittingen van de meervoudige strafkamer. Voor sommige arrondissementsparketten geldt dat er meer zittingen van de meervoudige strafkamer nodig zijn, terwijl het aantal politierechterzittingen daalt. Voor het aantal zaken dat volgens het zittingsconvenant moet worden afgedaan, verandert er dan weinig. Maar voor de Verkeerstoren++ heeft het wel gevolgen voor de mogelijkheden van inroostering. Een hoofd Verkeerstoren++ maakt zich zorgen:

> "Ik vraag me af of het bestuur van de rechtbank zich voldoende bewust is van de situatie waar we wel in terecht gaan komen. En het is een vicieuze cirkel, want hebben we niet voldoende mensen om die zittingen te doen dan blijf je in de pro forma, dan hebben we meer pro forma's nodig. En dan komen we gewoon heel slecht uit. Ik vind dat gewoon niet oké. En het gevolg is ook, dat vind ik al helemaal niet oké, dat bijvoorbeeld strafzaken met niet-gedetineerde verdachten, dat die blijven liggen. En dat denk ik ja, dat is volgens mij niet waar we met z'n allen voor moeten staan."

Maar in Oost-Brabant is de situatie precies omgekeerd. Daar is de voorraad aan politierechterzaken groter geworden dan is voorzien in het zittingsconvenant. Aan de zijde van de rechtbank kan de zittingscapaciteit niet zo maar worden opgehoogd. Een mogelijkheid zou dan kunnen zijn om een aantal zittingen van de meervoudige strafkamer om te zetten naar politierechterzittingen.

Een andere respondent wijst er op dat keuzes die hier worden gemaakt doorwerken elders in de strafrechtketen, zoals de afspraken die het Openbaar Ministerie maakt met de reclassering.

In bepaalde arrondissementen blijkt dat er wat betreft voorraad en beschikbare capaciteit verschillen kunnen zijn tussen zittingsplaatsen van een rechtbank. Een Verkeerstoren++ kan die verschillen zichtbaar maken en er voor zorgen dat een of meer zaken van de ene zittingsplaats naar de andere zittingsplaats worden verschoven om aldaar te worden afgedaan. Sedert de Wet herziening gerechtelijke kaart is dat gemakkelijker geworden in het geval er binnen een arrondissement meer zittingsplaatsen zijn van dezelfde rechtbank.

Over het functioneren van het zittingsconvenant verschillen de meningen. Een hoofd Verkeerstoren++ zegt hierover:

> "Ik vind het systeem van het convenant eigenlijk inflexibel. Dus in juni worden we geacht al een start te maken met wat gaan we in 2018 doen. Dus daar zijn we nu [juli 2017, red.] mee bezig. Nou, we zagen eigenlijk vanaf het moment dat het convenant in de steigers stond dat ook de voorraad begon te stijgen. Dan is het wel lastig anticiperen."

Monitoren van het zittingsconvenant

De hoofden Verkeerstorens++ verklaren dat zij maandelijks twee soorten rapportages opstellen, namelijk een managementrapportage en een zogenoemde 'forecast'. In de managementrapportage wordt teruggeblikt op de afgelopen maand. Deze managementrapportage wordt gebruikt om te evalueren hoe het is gegaan en stelt het hoofd Verkeerstoren++ in staat de prestaties van Openbaar Ministerie en rechtbank te beoordelen:

> "Ja, ik kijk terug [via de managementrapportage, red.]. Van hoe hebben we het gedaan? Ik kijk naar simpel naar de aanhoudingen, hoe hebben we gevuld qua tijd, hoe hebben we gevuld qua typen zaken, wat was de uitstroom, waarom is de uitstroom

> achtergebleven of waarom gaat hij beter, wat hebben we geconstateerd, dus hoe staat het met de intrekkingen? (…) als ik daar iets raars zie, ga ik ook dieper spitten."

De managementrapportage wordt door het hoofd Verkeerstoren++ met een vaste frequentie besproken met een aanspreekpunt vanuit het arrondissementsparket en een aanspreekpunt vanuit de rechtbank. Wie die aanspreekpunten zijn verschilt, zie verder de beschrijving van de organisatie van de Verkeerstorens++ in § 4.3. Indien nodig wordt de managementrapportage of een bepaald incident besproken op het niveau van het gerechtsbestuur van de rechtbank en de hoofdofficier van justitie.

In de eerdergenoemde 'forecast' wordt vooruitgekeken:

> "(…) als we nu nog even naar de rest van het jaar kijken, hoe verhoudt zich dat dan met de bezetting, hoe verhoudt zich dat met de planning, hoe verhoudt zich dat met het convenant, gaan we het halen of niet? Waar zitten knelpunten? Ik zie een knelpunt op een locatie, kunnen we dan wat schuiven? En de kracht vind ik zelf dat we dat nu gezamenlijk analyseren."

Aldus draagt het hoofd Verkeerstoren++ samen met de aanspreekpunten vanuit het Openbaar Ministerie en de rechtbank zorg voor het monitoren van het zittingsconvenant. Daardoor is er volgens een hoofd Verkeerstoren++ "(…) veel meer zicht op wat we nou precies doen en waar we het eigenlijk voor doen." En dat werkt weer door in hoe Openbaar Ministerie en rechtbank als ketenpartners samenwerken:

> "(…) dat we veel meer kijken naar een rechtzoekende: wat heeft hij nodig en waar heeft hij recht op?".

Overigens, niet alleen de Verkeerstoren++ blijkt het zittingsconvenant te monitoren. Er is door een respondent melding gemaakt dat leden van het lokaal bestuur in de gaten houden of het zittingsconvenant en de afspraken inzake zaakstoedeling zo worden nageleefd dat de rechtbank binnen de desbetreffende gemeente de overeengekomen zaken krijgt:

> "Voor [naam stad] [naam stad] gelden die afspraken die we eerder hebben gemaakt, want anders gaan burgemeesters zich ermee bemoeien. Daar wordt kritisch in meegekeken."

De samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de rechtbanken: ervaringen rondom de Verkeerstorens++

Doordat de Verkeerstoren++ als eigen, neutrale en objectieve organisatie-eenheid tussen het Openbaar Ministerie en de rechtbank staat en er voor moet zorgen dat door het Openbaar Ministerie aangeleverde strafzaken zo snel en efficiënt mogelijk door de strafrechter worden afgedaan, kan vanuit de Verkeerstoren++ een beeld over de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de rechtbanken worden gegeven. Of, zoals een respondent opmerkt:

> "(…) de Verkeerstoren maakt heel erg zichtbaar waar het schuurt tussen de organisaties."

Respondenten afkomstig van Verkeerstorens++ en van het Openbaar Ministerie laten expliciet of tussen de regels door weten dat de ketenpartners Openbaar Ministerie en rechtbanken op verschillende manieren in de samenwerking met de Verkeerstoren++ staan.

Een hoofd Verkeerstoren++ over het kunnen wegzetten van strafzaken: "(…) dan vind ik, het OM is daar flexibeler in. Want aan de rechtbankkant merk je, je hebt wel een hoeveelheid zaken, maar je moet ook wel mensen hebben om dat weg te kunnen werken. Ja, daar is het systeem toch minder flexibel. En vind ik wel, wat nu wel actueel is, dat er toch wel wat rechters vertrekken. En ik denk, hmmm, we hebben een stijgende voorraad en dan minder rechters." Diezelfde respondent merkt later nog op dat het Openbaar Ministerie "welwillender" is en dat er bij de rechtbank sprake is van een andere cultuur. Om aan de zijde van de rechtbank iets te bereiken, is een notitie nodig. "Het liefst van een paar pagina's. En daar moet dus eerst over nagedacht worden. Moet ik het nog een keer op het rechtersoverleg uit komen leggen en dan nog een keer terug naar het MT [managementteam, red.]. En dan hebben we consensus."

Een ander hoofd Verkeerstoren++: "Ik krijg hier er niet doorheen dat alle rechters alle zaken voor bepaalde tijd aanhouden. Dat is zo'n ontzettende cultuurslag. Terwijl, als je het over zaakseigenaarschap hebt, dan vind ik dat een ontzettend cruciaal punt. Ook voor de rechtzoekende: dat hij bij een samenstelling komt en minimaal één persoon van die samenstelling kent. Terwijl het bij het OM vanzelfsprekend is dat de officier de zaak blijft doen."

En later in het gesprek: "De rechtspraak maakt moeilijker veranderingen door dan het OM. Ik merk ook dat daar ook een probleem is doordat er veel vacatures zijn op het moment. (…) Daar wordt, denk ik, veel eerder een werkdruk ervaren dan dat bij het OM wordt ervaren. Dat weet ik eigenlijk wel zeker. En daar is het moeilijker om een soort procesafspraken te maken. Bij het OM kun je gewoon zeggen: dit is wat we gaan doen, of dit is wat ik van je verwacht dat je deze week aan zaken beoordeelt. En dat werkt aan de rechtbankkant moeilijker."

En nog weer wat later in het gesprek: "(…) negen van de tien keer komt een rechter die niet voor bepaalde tijd aanhoudt bij ons en zegt hij: 'dat is een zaakje van niets, die kan prima bij iemand anders.' Ik heb mijn team geïnstrueerd: geen sprake van, die zaak gaat terug bij die voorzitter. Dat maakt het plannen veel moeilijker maar we doen het wel, om ze daarin mee te nemen: je hoeft er niet zelf over na te denken, we faciliteren je in alles, maar die zaak is eenmaal bij jou aangebracht en die blijft ook bij jou. Dat heeft ook met werkdruk te maken. Bij een aanhoudingsverzoek ben je eerder geneigd toe te wijzen met een hoge werkdruk. Als je weet dat je 'm toch weer op je eigen zitting terug gaat krijgen denk je daar toch nog een keer over na. (…) En als het echt op inhoud gaat en een rechter vindt ons appointeringsvoorstel niet goed: die discussie gaan we echt niet aan, maar ondertussen rapporteer ik daar wel over. Dan zeg ik: (…) dat ik het in het convenant afgesproken aantal producten niet haal, omdat er rechters zijn die continu zaken eraf gooien. En dan lever ik een lijstje aan met wie dat zijn, dan kunnen ze daarmee praten."

Een officier van justitie: "Je merkt wel dat het OM zich dan meer aantrekt van de maatschappelijke relevantie en de buitenwereld. Ik werd bij het laatste bestuurlijk overleg al aangesproken door een burgemeester zo van nou, die verdachte gaat eruit, omdat jullie ze binnen een halfjaar niet kwijt kunnen op een MK [een zitting van de meervoudige strafkamer van de rechtbank, red.]. En het OM trekt zich dat aan. Wij voelen ons weer aangesproken."

Een hoofd Verkeerstoren++ over een intern evaluatiemoment: "Ja, wat je dan wel terugkrijgt, en dat is vooral van officieren, en daar ben ik het ook helemaal mee eens, is dat de officieren wat vaker water bij de wijn moeten doen (…)."

> Een directeur bedrijfsvoering van het Openbaar Ministerie verwoordt het kernachtig: "We gaan naar hetzelfde rooster. En daar zit ook wel in verweven dat de rechtbank wat autonomie moet laten gaan."

> Een officier van justitie, tevens projectleider Verkeerstoren++, geeft aan dat het werken met verschillende zittingslocaties die thans onder één rechtbank vallen, maar voor de Wet herziening gerechtelijke kaart eigen rechtbanken waren, ingewikkeld kan zijn: "Want als je het hebt over uniformiteit, dan is de Verkeerstoren een plek waarop we het echt uniform willen wegzetten in de organisaties, en het komt bij ons voor dat wij in de stuurgroep VT [verkeerstoren, red.] iets beslissen en dat het MT [managementteam, red.] van de rechtbank anders beslist. (…) Dan zie je dat het dus dat het in de uitvoering ook niet lukt."

> Een medewerker Verkeerstoren++: "Bij het OM gaat dat gelukkig wat soepeler, bij de rechtbank is dat complex, je moet echt de Verkeerstoren verkopen zeg maar en de meerwaarde laten zien. Dat is wel ingewikkeld."

Eenzelfde beeld laten respondenten zien als het gaat over gevolgen van de invoering van de professionele standaarden strafrecht in de rechtspraak, zie § 4.8.6. Echter, er zijn ook enkele iets andere berichten. Zo geeft een hoofd Verkeerstoren++ enerzijds eerst een voorbeeld dat het voorgaande bevestigt, maar vervolgt dan:

> "Je kijkt of je er een gezamenlijk belang van kunt maken, want het doet altijd ergens pijn als we iets willen verbeteren. Dan voelt het voor mij ook oneerlijk om dat helemaal aan OM-zijde neer te leggen omdat ik denk: nee, daar heeft de rechtbank ook een aandeel in, daar moeten we gezamenlijk in optrekken. Ik denk dat daar ook heel erg het objectieve in zit: we moeten het echt met elkaar doen. Het is niet meer zo dat het OM bedenkt dat ze het aanhoudingspercentage te hoog vinden en dat de rechtbank denkt: het is ons probleem niet want wij kunnen hier prima mee leven."

Genoemd moet worden dat verschillende respondenten van het Openbaar Ministerie menen dat de rechterlijke onafhankelijkheid vooral de eigen benadering van rechters in de hand zou werken en daarmee wordt gepercipieerd als of misschien in bepaalde gevallen zelfs een belemmering is in de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie en de rechtbanken als ketenpartners in de strafrechtketen in de eerste lijn. Er wordt door hen dan ook een verschil ervaren tussen het Openbaar Ministerie als organisatie en de rechterlijke macht als organisatie.

Verkeerstorens++ onderling

Het voorgaande heeft betrekking op het functioneren van Verkeerstorens++ binnen een arrondissement. De min of meer gelijke organisaties van de Verkeerstoren++ en hun werkwijzen binnen elk arrondissement (zie § 4.3) staat toe dat de prestaties van de Verkeerstorens++ en hun ketenpartners Openbaar Ministerie en rechtbank onderling worden vergeleken. Daartoe vindt landelijk overleg plaats tussen hoofden Verkeerstoren++. Als een ander arrondissement beter scoort op bijvoorbeeld het zo min mogelijk bepaald aanhouden van strafzaken, zegt een hoofd Verkeerstoren++:

> "Dan ga je naar [naam arrondissement] en vraag je: hoe heb je dat gedaan? Dan weet je: hoe doet een ander gebied dat en wat kan ik daarvan leren?"

De registraties en managementrapportages van Verkeerstorens++ maken het derhalve mogelijk om de prestaties van de strafrechtketen als het gaat om afdoen van zaken en

doorlooptijden met elkaar te vergelijken en van elkaar te leren wat best practices zijn. Op incidentele basis is het zelfs mogelijk om, daar waar een arrondissement met een voorraad van strafzaken zit, op ad hoc basis een aantal strafzaken over te laten nemen door een arrondissement dat tijdelijk net wat capaciteit beschikbaar heeft. Dit zou, aldus een officier van justitie, en bevestigd door een hoofd Verkeerstoren++ en een directeur bedrijfsvoering, wel op structurele basis landelijk kunnen worden georganiseerd.

4.5 Thema 2: Veranderingen in de samenwerking in de strafrechtketen

4.5.1 Inleiding

In hoofdstukken 1 en 3 is al duidelijk geworden dat er, los van de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart, veel andere ontwikkelingen zijn geweest die grote invloed hebben gehad op de strafrechtketen. Daardoor is het lastig om concrete gevolgen van de wet aan te wijzen. Desalniettemin hebben wij onze respondenten gevraagd te trachten veranderingen in de samenwerking in de strafrechtketen te benoemen, als er veranderingen zijn. In deze paragraaf geven wij hun reflecties weer.

Een aantal respondenten geeft aan dat, in hun beleving, de Wet herziening gerechtelijke kaart – en de daarmee gepaard gaande schaalvergroting van de organisaties in de strafrechtketen – op een aantal terreinen invloed heeft gehad, waardoor de drie belangrijkste partners in de keten meer dan voorheen de blik naar elkaar konden wenden. Een van de respondenten benoemt bijvoorbeeld het terrein van verwarde personen, straf en zorg. Dit is bij uitstek een gebied waarin de strafrechtketen een belangrijke rol kan spelen:

> "Als je dat op kleine schaal had moeten oppakken dan ben ik ervan overtuigd dat dat nooit zo goed was gegaan als nu."

Schaalvergroting faciliteert hier inhoudelijke samenwerking tussen ketenpartners.

Tegelijk wordt vaak aangegeven dat sprake is van het samenlopen van verschillende ontwikkelingen op heel andere terreinen en dat die tezamen tot veranderingen in de samenwerking in de strafrechtketen hebben geleid, zonder dat duidelijk aanwijsbaar is welke verandering aan welke ontwikkeling valt toe te schrijven. Van ingrijpende veranderingen als gevolg van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet zou dan (eigenlijk) geen sprake zijn (geweest). Een respondent van het Openbaar Ministerie geeft bijvoorbeeld aan dat bij hen de concentratiebeweging al eerder is ingezet en dat de herziening van de gerechtelijke kaart daar eigenlijk een logisch vervolg op was (zie § 4.4.4). Hij noemt daarbij de oprichting van het CVOM als voorbeeld. Dat is als landelijk dienstonderdeel op 1 december 2005 ingesteld (zie § 3.5.3).

In het navolgende zal vanuit de perspectieven van respectievelijk het lokaal bestuur (§ 4.5.2), het Openbaar Ministerie (§ 4.5.3) en de rechtspraak (§ 4.5.4) worden weergegeven welke veranderingen in de samenwerking in de strafrechtketen zijn gesignaleerd voor hun respectievelijke ketenpartners. Het perspectief van de Nationale Politie kunnen wij niet rechtstreeks weergeven in verband met het zeer beperkte aantal respondenten (zie § 4.2). Wel kunnen wij het beeld weergeven dat respondenten vanuit het Openbaar Ministerie en het lokaal bestuur schetsen over de Nationale Politie.

4.5.2 Lokaal bestuur

Over de Nationale Politie

Vanuit gemeenten wordt regelmatig gesignaleerd dat aan politiezijde door de reorganisatie van de Nationale Politie en door opgelegde bezuinigingen de productie lijkt te zijn teruggegaan (minder aangiftes opgenomen en dergelijke). Ook wordt geconstateerd dat

bepaalde specialismen (waterpolitie, milieupolitie) zijn weggevallen. Tegelijk wordt onderkend dat dit niet primair door de Wet herziening gerechtelijke kaart komt, maar veeleer door de invoering van de Politiewet 2012. Hoe dan ook, veel respondenten geven aan dat het voor het lokaal bestuur heel lastig is om, als het gaat om het beheer van de Nationale Politie, nog enig inzicht te krijgen in de middelenverdeling, terwijl de beschikbare capaciteit soms te wensen overlaat.

Een burgemeester geeft bijvoorbeeld aan dat de prestatieafspraken en de strafrechtketenafspraken in feite buiten het lokaal bestuur om worden gemaakt en dat voor hem niet meer goed te achterhalen is in welke mate die afspraken stroken met het meerjarenplan dat met zijn gemeente is afgestemd.

> "De afspraken met de Politie krijg ik nog wel te zien, maar de strafrechtketenafspraken zijn natuurlijk verder weg bij het lokaal gezag georganiseerd."

Een andere burgemeester geeft aan dat hij nog in de gelukkige positie verkeert dat hij tevens in het regionaal veiligheidsoverleg zit, zodat hij nog enigszins op de hoogte is van de vraagstukken rondom het beheer en het gezag over de Nationale Politie en dat hij zodoende nog de "luxe" heeft om "op twee borden te schaken". Dezelfde burgemeester geeft echter voorts aan dat hij in zijn driehoeksoverleg eigenlijk niet meer uit de voeten kan met discussies tussen het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie over het aantal strafzaken dat zou moeten worden opgepakt: hij kan daar verder toch geen invloed op uitoefenen. Hij krijgt bijval van een andere respondent uit het lokaal bestuur, die eveneens aangeeft dat hij eigenlijk buiten de discussie wil blijven die tussen en Nationale Politie en Openbaar Ministerie wordt gevoerd over bijvoorbeeld de prioriteiten bij de recherche: "Dat is aan hen".

Een van de respondenten spreekt in deze context het vermoeden uit dat deze kennisachterstand van het lokaal bestuur het Openbaar Ministerie meer dan voorheen de mogelijkheid geeft om capaciteitsgebrek te claimen:

> "Dat is een groter probleem geworden sinds de wijziging gerechtelijke kaart en de politiereorganisatie."

Een van de burgemeesters voerde een heel specifieke verklaring aan voor het capaciteitsgebrek van de Nationale Politie. In zijn gemeente werken veel politieambtenaren die nog in opleiding zijn. Die worden op papier wel als volwaardige agenten gezien, maar in de praktijk zitten ze de helft van de tijd op school, waardoor het rooster met moeite kunnen worden gevuld. De papieren werkelijkheid wordt aldus ondergraven door de realiteit.

Laatstgenoemde verklaring voor capaciteitsgebrek hebben wij niet breed gehoord, maar een meer algemeen ervaren gebrek aan (lokale) beschikbaarheid van de Nationale Politie werd herhaaldelijk als punt van zorg genoemd. Een van de burgemeesters legt uit dat in zijn regio het basisteam opkomt in [gemeente A]. Als er dan een melding is in de uithoek van [gemeente C], dan zijn ze misschien wel 30 tot 45 minuten onderweg, terwijl die gemeente vroeger een eigen bureau had en er in [gemeente B], tussen [gemeente A] en [gemeente C] in, óók nog een volwaardig bureau was.

Het gebrek aan beschikbare capaciteit wordt echter niet alleen gevoeld als het gaat om 'blauw op straat'. Ook specifieke expertise wordt nu over een groter gebied verspreid.

> "Expertise die gewoon verdeeld moet worden over een groter gebied dan dat het eerder moest worden verdeeld. De bestuurskundigen bijvoorbeeld (…) die niet zijn gekoppeld aan een basisteam."

Een concreet nadeel van de schaalvergroting dat door een burgemeester wordt genoemd is dat dat de basisteams soms teveel als een filiaal van de districten worden neergezet.[12] Zij zijn niet altijd op de hoogte van de onderzoeken waar de districtelijke of nationale recherche zich mee bezighoudt. Dat leidt soms kennelijk tot situaties waarin politieambtenaren in hetzelfde basisbureau werken, maar niet aan elkaar kunnen vertellen waar ze mee bezig zijn. Dit terwijl de wijkagenten uit de basisteams heel goed weten wat er in de wijken gebeurt en vanuit die kennis wellicht een waardevolle bijdrage kunnen leveren. Ook bij de zogenoemde 'tussenmanager', die vanuit de recherchepool van de veiligheidsregio fungeert tussen de eenheidsleiding en het basisteam, heeft deze burgemeerster wel zijn vraagtekens:

> "Dat is een beetje onduidelijk. Waar hoort die nou eigenlijk bij?"

Naast voornoemde nadelen worden door burgemeesters ook voordelen genoemd die de schaalvergroting met zich heeft gebracht. In dunbevolkte gebieden waar in de zomer veel toeristen komen, is het makkelijker geworden om binnen de eigen eenheid de bemensing te regelen:

> "Dat was eerst een beetje leentjebuur spelen bij andere korpsen. Nu we groter zijn is het makkelijker om extra capaciteit te regelen."

Een vergelijkbare ervaring heeft de burgemeester van een stad waar nog wel eens een drukbezochte voetbalwedstrijd plaatsvindt: hij ziet nadrukkelijk de voordelen van de grote schaal, die het mogelijk maken om sneller in kwaliteit en kwantiteit op te schalen.

> "In het verleden moest ik me weleens druk maken dat er een voetbalwedstrijd was en dat ik bijstand van andere regio's moest aanvragen en zo. Dat is nooit meer aan de orde, dat wordt allemaal intern gewoon geregeld."

Eén burgemeester geeft aan dat het wegvallen van invloed op het beheer ruimte heeft gemaakt voor meer inhoudelijke invloed. In het verleden had deze burgemeester het idee dat de agenda van het overleg met de Nationale Politie wel heel erg werd bepaald door de financiële huishouding. Na de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart ziet deze burgemeester dat er veel meer ruimte is gekomen om over de inhoud te praten:

> "Het ging over toeters en bellen van de auto's en de kleurtjes, daar wist iedereen alles van. Maar wat we nou gingen *dóen*, dat bleef voor mijn gevoel wat op de achtergrond. (…) We zijn nu meer op de inhoud gaan sturen. Dat vind ik wel een winstpunt."

Over het Openbaar Ministerie

Voor wat betreft de samenwerking met het Openbaar Ministerie wordt uiteraard veel gerefereerd aan het driehoeksoverleg (zie § 4.6). Meer specifiek gevraagd naar de strafrechtketen geeft een aantal respondenten als eerste reactie dat er geen wezenlijke veranderingen zijn opgetreden. Een burgemeester licht toe dat voor de gemeente en haar burgemeester de samenwerking met de basisteams en de politietop vertrouwd terrein is:

> "Dat beeld is ook eigenlijk nooit verstoord door welke geografische aanpassing dan ook, maar dat komt misschien ook omdat je door ervaring er wat relativerender tegenover kunt en durft te staan, maar ik vind dat de essentie gewoon overeind is gebleven."

[12] Daarbij wijst hij op dit rapport: Van der Torre & Van Valkenhoef 2017.

Niettemin valt uit de respons die we kregen wel op te maken dat meer in algemene zin in de perceptie van het lokaal bestuur veranderingen zijn opgetreden in de strafrechtketen. Vanuit verschillende gemeenten wordt gemeld dat de zogenoemde integrale aanpak van bijvoorbeeld ondermijnende criminaliteit in de afgelopen jaren als een positieve ontwikkeling wordt gezien.

> "Naast georganiseerde criminaliteit: georganiseerde overheid. Daar speelt het Openbaar Ministerie ook een belangrijke rol in."

> "De bemoeienis van burgemeesters met klassieke criminaliteitszaken, wat vroeger altijd het voorrecht van de officier was, [is] veel groter geworden. (…) Ondermijning is echt de hippe term van dit moment. En daar ligt een rol van de burgemeester en dat willen ze [het Openbaar Ministerie, red.] ook, geven ze aan in dat onderzoek van Pieter Tops."[13]

Het lokaal bestuur is hierin dus een significante rol gaan spelen. Daarmee is de strafrechtketen voor het lokaal bestuur dichterbij gekomen. Verschillende burgemeesters geven tevens aan dat de bevoegdheden die zij hebben gekregen om, naast strafrechtelijke interventies, ook bestuursrechtelijk te interveniëren zijn toegenomen. De vraag is of de schaalvergroting van het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie hieraan heeft bijgedragen. De ene burgemeester ziet het toch eerder als een toevallige, opvallende correlatie, terwijl een andere burgemeester opmerkt dat de aanpak van ondermijning nooit gelukt zou zijn als met aparte districten zou zijn geopereerd.

Buiten deze gecoördineerde samenwerking op bepaalde terreinen en buiten de driehoeksoverleggen, lijkt het Openbaar Ministerie bij echte incidenten goed bereikbaar en beschikbaar te zijn.

> "Je hoort zondagavond dat er bij een middelbare school rare dingen gebeuren. Nou, dan is de hoofdofficier van justitie er ook, om twaalf uur 's nachts, en dan bespreken wij wat we de maandagochtend gaan doen. En dan zet hij die keten in werking vanuit zijn invalshoek."

In § 4.4.8 is de gebiedsofficier van justitie al genoemd als belangrijke functionaris in het kader van het handhavingsbeleid. Ook in de strafrechtketen speelt de gebiedsofficier van justitie een belangrijke rol. Na een periode waarin het bestuur met veel wisselingen van de wacht te maken kreeg als het ging om een vast aanspreekpunt bij het Openbaar Ministerie, lijkt het verloop de laatste tijd wat minder groot te zijn. Dat leidt tot positieve reacties, hoewel ook herhaaldelijk wordt benadrukt dat gebiedsofficieren van justitie al lang vóór de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart bestonden. Daarbij wordt door sommige respondenten onderkend dat er sinds de invoering van de wet meer ruimte is om officieren van justitie echt vrij te maken als gebiedsofficier. De gebiedsofficier van justitie wordt genoemd als liaison tussen lokaal bestuur en Openbaar Ministerie als het gaat om lopende strafzaken, waardoor burgemeesters het gevoel hebben dat zij beter worden geïnformeerd dan voorheen. Een respondent stelt hierover dat in zijn beleving officieren van justitie in het verleden vooral geïnstrueerd werden om zo min mogelijk informatie met het lokaal bestuur te delen, maar dat daar door de gebiedsofficier van justitie veel verbetering in is gekomen.

> "De contactofficier heeft meer begrip gekregen voor de bestuurders en die is dan ook wat meer geneigd om de bestuurders te informeren, zonder dat het de zaak schaadt, zal ik maar zeggen. Dat ze net even iets zeggen, zodat je weer verder kunt als bestuurder."

[13] Respondent verwijst hier naar: Tops & Tromp 2017.

In § 4.4 zijn al zorgen gesignaleerd over het feit dat de schaalvergroting soms kan leiden tot gebrekkige voeling met de lokale problematiek door de schaalvergroting. Landelijk uitgedacht beleid is lokaal niet altijd zaligmakend: een fietsendiefstal heeft in een klein dorp toch een andere impact dan in een grote stad. Een aantal respondenten stelt dat er meer behoefte is aan 'kortere lijnen' en aan lokale kennis van het Openbaar Ministerie over problemen in de wijken en over specifieke groepen verdachten (zoals jongeren en veelplegers). Een burgemeester stelt bijvoorbeeld dat het "toch wel handig" is als men bij het Openbaar Ministerie besef heeft van het soort wijk waarin een bepaald voorval heeft plaatsgevonden: "of dat een arme wijk is of een rijke wijk of dat je weet dat er een woonwagenkamp is of wat dan ook".

Door een aantal respondenten wordt in dit verband opgemerkt dat zij ervaren dat door de schaalvergroting druk ontstaat op de Veiligheidshuizen. De Veiligheidshuizen zijn niet meegenomen in de Wet herziening gerechtelijke kaart en dat betekent dat in sommige arrondissementen bij het Openbaar Ministerie nog steeds medewerkers verdeeld moeten worden over verschillende locaties. De afstand tussen de arrondissementsparketten en de Veiligheidshuizen wordt daardoor dus groter, wat de lokale betrokkenheid van het Openbaar Ministerie bij de strafrechtketen kan beïnvloeden. De wens van het Openbaar Ministerie ook de Veiligheidshuizen 'op te schalen' stuit op scepsis (ook bij sommige respondenten van het Openbaar Ministerie).

> "Dat gaat ten koste van die lokale voeling, denk ik. (...) De gemeente gaat naar de wijk toe en de justitiële keten zie je op afstand komen."

> "Wij vinden eigenlijk dat we het best goed hebben georganiseerd. Waarom zouden wij het veranderen?"

Ook voor de ZSM-locaties is wel in die termen gesproken, hoewel daar wisselende geluiden zijn te horen.

> "Ik weet dat de mijn collega-burgemeester van [grote gemeente zonder ZSM-locatie] vindt dat er in ons arrondissement twee ZSM-locaties zouden moeten zijn. Ik zie die behoefte zelf niet."

Als het gaat om beperkte lokale binding in relatie tot de schaalvergroting, geeft een van de burgemeesters aan dat hij weliswaar blij is met de gebiedsofficier van justitie, maar dat deze officier van justitie zo'n groot gebied moet bedienen, dat het wel weer wat veel lijkt voor een persoon. Bovendien heeft de gebiedsofficier van justitie ook niet overal zicht op, waardoor het, volgens een andere burgemeerster, kan gebeuren dat slachtoffers, buurtbewoners of familie van nabestaanden toch nog worden overvallen door het feit dat een verdachte of veroordeelde eerder wordt vrijgelaten:

> "Dan zegt degene die ik aanspreek ook dat hij er niet voor verantwoordelijk is, maar er werk van zal maken. Dus indirectheid voel je wel."

In lopende opsporingsonderzoeken kunnen de verschillende lagen in de organisatie bij de Nationale Politie en bij het Openbaar Ministerie maken dat niet alles wat er op het grondgebied van een gemeente gebeurt via de juiste kanalen bij een burgemeester terechtkomt. Er kunnen dan grote verrassingen plaatsvinden, zoals het door een respondent genoemde voorbeeld van de ontruiming van een clubhuis van een zogenoemde Outlaw Motorcycle Gang. Een dergelijk optreden kan lokaal voor de nodige openbare ordeproblemen zorgen en de burgemeester had dan ook graag de gelegenheid gehad om

maatregelen te nemen. Met andere woorden: zodra de gebiedsofficier van justitie binnen het Openbaar Ministerie niet betrokken wordt, is er het risico dat het lokale bestuur gemakkelijker wordt vergeten.

> "Het informeren, het participeren en het faciliteren, daar ontbreekt het in. (...) Door de schaalvergroting is de kloof naar het lokale bestuur groter geworden."

> "Bij losse klussen worden officieren ingezet die geen feeling hebben met het lokale gezag."

Om de strafrechtketen in de regio beter zichtbaar te maken heeft een burgemeester de praktijk ingevoerd dat na het periodiek districtscollege een persmoment wordt georganiseerd met de districtschef en de gebiedsofficier, zodat aan de lokale pers en andere belangstellenden kan worden verteld welke zaken spelen en hoe die worden aangepakt.

> "Daarmee hebben wij hier in [provincie] de pers ook mee in dingen die spelen rondom Politie en justitie. (…) Dat werd door de hogere leiding buiten de provincie niet erg op prijs gesteld. En ik heb gezegd ik ga het gewoon doen. En het loopt gewoon goed."

Een aantal bestuurders hamert er, ten slotte, op dat veel nog steeds afhankelijk is van maatwerk: een balans tussen effectiviteit en de menselijke maat. Een "totaalaanpak" met ruimte voor "afzonderlijke regionale accenten" wordt door een van de respondenten als nastrevenswaardig gezien, maar hij waarschuwt wel voor het feit dat veel afhankelijk is van cultuur en van personen.

> "Hoe kunnen we die cultuur naar de toekomst borgen? Als er over een tijdje een nieuwe regioburgemeester zit, of een nieuwe hoofdofficier of president, moet dit niet met dezelfde wet in de hand zomaar kunnen worden teruggedraaid."

Over de rechtbank

Voor veel lokale bestuurders was, in de aanloop naar de Wet herziening gerechtelijke kaart, het (potentiële) verlies van 'hun' rechtbank een heet hangijzer. Veel geïnterviewde bestuurders geven dan ook aan dat zij flink hebben gestreden om het behoud van deze rechtbanken. Daarbij worden argumenten als historische binding, nabijheid, toegankelijkheid en werkgelegenheid vaak genoemd. De lobby voor het behoud van een rechtbank is niet altijd succesvol geweest. Zelfstandige rechtbanken zijn samengegaan en in bepaalde steden verworden tot zittingsplaatsen (zie het overzicht van § 4.3). Soms zijn de argumenten aangevoerd om te bepleiten dat de rechtbank als volwaardige zittingsplaats moet worden behouden.

Een burgemeester noemt dat de rechtspraak al eeuwen in zijn stad is en dat hij er voor heeft geijverd dat zijn stad de "juridische hoofdstad" van de regio zou blijven. Dat laatste argument voert een andere burgemeester ook aan als hij constateert dat de rechtbank, het arrondissementsparket, de politie-eenheid, de advocatuur, de reclassering etc. in de nabijgelegen stad zijn gevestigd en een juridische faculteit in zijn eigen stad; er is een "juridisch cluster" ontstaan dat als "legal valley" kan worden aangemerkt. Weer een andere burgemeester wijst erop dat de "ziel" uit de stad is met het verlies van een rechtbank.

Veel burgemeesters noemen als belangrijk argument voor het behoud van een rechtbank "nabijheid". Dat ziet op regionale betrokkenheid en omvat een samenstel van argumenten. Een van de burgemeesters benoemt dat het in bepaalde strafzaken "niet onaardig" is als de rechters ook beschikken over kennis over de regio. Verschillende burgemeesters alsook een rechter wijzen er op dat kennis van de regionale context van belang kan zijn voor het beoordelen van een strafzaak. Het gaat dan om bijvoorbeeld de persoonlijke

omstandigheden van de dader, hoe de dader is ingebed in een lokale gemeenschap, reacties van die lokale gemeenschap op het strafbare feit (zoals een burgemeester aangaf: "Er was echt grote ophef […] want de hele wijk stond voor zijn [verdachtes, red.] raam"), gebruiken binnen een lokale gemeenschap om met conflicten om te gaan, het handhavingsbeleid dat het lokaal bestuur voert ten aanzien bepaalde strafbare feiten en de betekenis van dat beleid voor de openbare orde binnen een stad of gebied (zie ook hierna). Als een rechter die kennis heeft van deze regionale context kan daar rekening mee houden bij het nemen van diens beslissing over de strafzaak en/of de motivering daarvan. Dat draagt bij aan de legitimatie van de rechtspraak, aldus een burgemeester. Het gaat volgens hem om:

> "De legitimatie van de rechterlijke macht in de samenleving, in de democratische samenleving is ook een factor van betekenis."

Regionale betrokkenheid betekent voor diezelfde burgemeester ook dat een rechtbank haar leden de mogelijkheid moet bieden om te "wortelen" in de regio: "het is meer dan alleen maar een locatie waar je kunt binnenlopen". Een andere burgemeester geeft met enige trots aan dat bepaalde politierechters in zijn regio toch wel "enige notabiliteit" hebben en dat zij hun 'klanten' ook kennen:

> "Die zeggen tegen de verdachte: "Bent u hier nu alwéér?" Dat bevordert allemaal de herkenbaarheid, de toegankelijkheid en legitimatie van de rechterlijke macht."

Weer een andere burgemeester vertelt in dit verband dat hij erg te spreken is over de inspanningen van de president van de rechtbank om twee dagen per week op de zittingsplaats van de rechtbank in zijn gemeente te werken.

> "Die investeert veel, wil feeling hebben met wat hier gebeurt en dat vind ik prijzenswaardig."

Het argument van regionale betrokkenheid wordt ook nog omgekeerd gebruikt, en wel vanuit het gezichtspunt van de burger richting de rechtspraak. Een van de eerdergenoemde burgemeesters vindt dat burgers en rechters elkaar moeten kunnen zien in de lokale gemeenschap, zodat de burger weet dat de rechter bekend is met de regionale context. Dat schept vertrouwen.

In de antwoorden komt in dit verband ook regelmatig terug dat regionale aanwezigheid van de rechtbank nog een ander belang dient, namelijk de infrastructuur rondom een rechtbank (o.m. advocatenkantoren, journalistiek) leidt ook tot lokale betrokkenheid. Het 'wegsnijden' van een rechtbank zou niet alleen voor (medewerkers van) die rechtbank, maar ook voor (medewerkers van) andere organisaties (advocatenkantoren, reclassering, lokale media) een grote impact hebben, die ook zijn weerslag heeft op de strafrechtketen.

> "[…] neem grote zaken. Daar is de pers terecht in geïnteresseerd. De samenleving is verstoord. […] Dat vertrouwen moet hersteld en dat vertrouwen wordt mede ingegeven door door de zittingen en door de uitspraken van rechters. Ja, dan zie je toch (…) dat de nabijheid belangrijk is voor journalisten, voor geïnteresseerden of voor mensen die er professioneel mee bezig zijn. Als je dan vijf kwartier of anderhalf uur moet rijden, is dat een drempel en dat is niet goed voor de samenleving als je dat vertrouwen wil herstellen."

Dat dit realiteit is geeft een medewerker van een andere gemeente aan: "Want onze beleving is dat we minder terugzien van zaken in de krant als zaken niet lokaal zijn geweest." Daardoor is of raakt de lokale gemeenschap minder op de hoogte van wat de

uitkomst van de strafzaak is. Hier keert het punt van de legitimatie van de rechtspraak weer terug, naast de toegankelijkheid in de zin van feitelijke bereikbaarheid. Die vorm van toegankelijkheid is meermalen genoemd door burgemeesters.

> "Als [zittingsplaats] zou zijn gesloten zouden mensen vanaf [afgelegen plaats] naar [rechtbank] hebben gemoeten, dat kan gewoon niet. Dat is volgens mij in strijd met wetten waarin staat dat je binnen anderhalf uur bij een rechtbank moet kunnen zijn."

Een medewerker van een gemeente zegt over zijn burgemeester dat die:

> "[…] vindt dat lokale zaken zoveel mogelijk lokaal moeten worden afgedaan. En je moet eigenlijk niet gaan vragen aan [inwoners van een stad in de ene provincie] om naar [stad in andere provincie] te reizen."

Dat heeft mede een sociale reden. Want zo vervolgt diezelfde respondent:

> "[…] in veel gevallen zijn het mensen die al geen brede beurs hebben, en die gaan we dan nog een keer vragen om te gaan reizen ook. In hoeverre is het fair dat je dat nog een keer erbij doet?"

Mensen van andere sociale achtergronden weten niet altijd waar ze moeten zijn, hebben niet altijd de financiële middelen om 'even' een reis naar een verder weggelegen rechtbank te reizen, en komen dan ook niet meer, aldus een burgemeester.

Een medewerker van een gemeente en een burgemeester wijzen nog op een ander aspect van nabijheid. Wanneer een vonnis te veel afwijkt van wat de lokale gemeenschap verwacht en een verdachte bijvoorbeeld wordt vrijgesproken of mild wordt gestraft, dan wordt de burgemeester daarop aangesproken. Hij kan het verwijt krijgen dat de overheid onvoldoende heeft gedaan om het strafbare feit aan te pakken. Voorts kan een dergelijke rechterlijke uitspraak leiden tot verstoringen van de openbare orde; dat behoort tot de verantwoordelijkheid van de burgemeester.

Ten slotte wijzen burgemeesters op het argument van werkgelegenheid. Uiteraard brengt een rechtbank werkgelegenheid. Maar het is veel meer dan dat. Met een eigen rechtbank zijn veel andere ketenpartners in de stad gevestigd, zoals het arrondissementsparket, de advocatuur, de reclassering, de Raad voor de Kinderbescherming, gerechtsdeurwaarders, soms ook een detentiefaciliteit etc. Daar werken allemaal mensen en dat leidt economische bedrijvigheid in een stad. Ook kan het resulteren in investeringen in gebouwen, een voorbeeld dat een andere respondent geeft. Wanneer een zelfstandige rechtbank verdwijnt, dan trekken deze "toeleveranciers" vaak weg en kan je leegstand in kantoren krijgen, zoals een burgemeester aangeeft. Voorts telt de aanwezigheid van een rechtbank met toeleveranciers mee vanwege de vestiging van hun medewerkers in de stad of de regio mee voor bijvoorbeeld inkomenscijfers van een stad of regio.

Bovenstaande argumenten voor een rechtbank in de nabijheid klinken ook nog door in de reacties van respondenten op de vraag naar het contact met de rechtbank.

Gevraagd naar het contact dat leden van het lokaal bestuur met de rechtbank hebben, geeft een aantal respondenten aan dat de rechtbank ook op bestuurlijk niveau voor hen in de strafrechtketen ver weg kan zijn: rechtstreeks contact is eigenlijk nauwelijks aan de orde. Een van de respondenten begrijpt dit op zich wel vanuit de afstand die het bestuur moet hebben ten opzichte van de rechterlijke macht.

Andere respondenten geven aan toch wel behoefte te hebben meer contact. Een van hen geeft aan dat er in het verleden (6 jaar geleden) wel eens een rondetafelgesprek is geweest met de president van de rechtbank en een aantal burgemeesters uit de regio, maar dat er

sindsdien eigenlijk geen contact meer is geweest. Diezelfde respondent geeft aan dat hij zeker de wens heeft om met de rechtbank in contact te staan, bijvoorbeeld om aan te geven wat gevolgen van een bepaalde uitspraak voor een gemeente kunnen zijn, zoals de opvang van en zorg voor veroordeelden die hun straf of ISD-maatregel hebben uitgezeten. Hij zou via een "bestuurlijke rapportage" de rechtbank willen informeren over problemen die in die context rijzen en daarover het gesprek aangaan.

Twee andere burgemeesters laten een vergelijkbaar geluid horen, mede naar aanleiding van een als mild gepercipieerde rechterlijke uitspraak in een hennepzaak die ook de nodige media-aandacht heeft gegenereerd. In de regio wordt door het bestuur en het Openbaar Ministerie veel geïnvesteerd in het tegengaan van de ondermijnende effecten van illegale hennepteelt en de opbrengsten daarvan. Zij stellen dat zij graag in een besloten sessie eens van een aantal strafrechters zouden willen horen hoe zij aankijken tegen deze regionale aanpak.

Een beleidsmedewerker van een gemeente ervaart dat er in beperkte mate contact is tussen de burgemeester en de president van de rechtbank, maar dat op het uitvoerende niveau de contacten er vrijwel niet zijn. In zijn dagelijkse werk vindt hij het onhandig dat hij geen rechtstreeks aanspreekpunt heeft bij de rechtbank. Dat de president van de rechtbank een keer formeel langskomt bij de burgemeester betekent voor hem niet zoveel.

> "Dat zo'n president zich een keer komt voorstellen dat is wel gezellig, maar als ik een vraag heb dan ga ik natuurlijk niet met de president contact leggen en dat missen we wel."

Toch word de afstand niet overal gevoeld. Een burgemeester van de vestigingsplaats van een arrondissementsrechtbank geeft aan dat het bestaan van contacten ook te maken heeft met de persoonlijke verhoudingen (in dit geval met de president van de rechtbank). Deze burgemeester stelt met de huidige president wat meer contact te hebben dan met diens voorganger en hem ook af en toe mee te nemen naar bijvoorbeeld een voetbalwedstrijd.

> "Dus in de marge daar praat je ook wel over zaken. Periodiek, maar dat is minder dan eens per jaar hoor, kom ik ook weleens even langs om even bij te praten. Dat is niet heel intensief, maar we weten elkaar wel te vinden."

Er zijn meer burgemeesters die aangeven dat er wel degelijk mogelijkheden zijn om met rechtbanken in gesprek te komen, zeker als het gaat om de meer programmatische en/of geïntegreerde aanpak van bijvoorbeeld ondermijning of heel lokale problematiek (zoals een probleemwijk). Bij ondermijning wordt dan gesproken van "één *smart* overheid", die probeert aan de voorkant actief te zijn en door koppeling van gegevens de informatie te verzamelen waarmee uiteindelijk de activiteiten kunnen worden verhinderd. Burgemeesters zien in dat zij met het strafrecht alleen "de wereld niet gaan redden" en dat een combinatie van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures nodig is. De samenwerking met strafrechters en bestuursrechters vergt in die context wel een "delicate aanpak".

> "Dat zijn zaken waarin wij nauw samenwerken met de Politie, het Openbaar Ministerie en – en ik hecht eraan om dat heel nadrukkelijk te noemen – ook met de zittende magistratuur, met de president van de rechtbank. Uiteindelijk vanuit de verantwoordelijkheid van iedere discipline. Dat geldt met name voor de zittende magistratuur. Maar ik moet zeggen dat er een open houding is om gezamenlijk toch in een soort ketenbenadering deze problematiek het hoofd te bieden."

Deze respondent geeft overigens wel aan dat, óók na de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart, de regio toch nog te klein kan zijn.

> "Wat ik dan lastiger vind, is dat er nu bijvoorbeeld in [stad A] een zogenaamde Ondermijningskamer wordt gerealiseerd. Maar die Ondermijningskamer is dan voor [dat arrondissement] en niet voor [naast gelegen arrondissement], want [dat laatste arrondissement] gaat niet, zeg maar, een transitie plegen om zaken [aan de rechtbank in stad A] voor te leggen. Dus ik zou er haast voor pleiten dat die Ondermijningskamer landelijk moet werken."

Het gevoel bij een aantal burgemeesters is dus dat het, vooral bij de grote(re) gemeenten, wel lukt om binnen de strafrechtketen ook rechters aan tafel te krijgen. Eén burgemeester gaf zelfs aan ook in concrete gevallen wel contact te zoeken met de rechtspraak, bijvoorbeeld als een strafbaar feit maatschappelijk onrust heeft veroorzaakt en de verdachte wordt vrijgelaten uit voorlopige hechtenis.

> "Qua aantal dagen dat hij heeft gezeten, heeft hij daar misschien ook wel recht op, terwijl het dorp of de persoon zelf daar qua naaste omgeving nog niet aan toe is. Dan zie ik dus dat er heel snel geschakeld kan worden met een rechter-commissaris, met een gebiedsofficier, met een burgemeester, dat we zeggen, goh, laten we alsjeblieft die persoon nog veertien dagen laten zitten."

In sommige regio's is er al een meer structureel samenwerkingsverband en wordt bijvoorbeeld jaarlijks een "vierhoek" gehouden in de grootste stad van de regio, waarbij de president van de rechtbank aanschuift. Een respondent van het Openbaar Ministerie vertelt hier enthousiast over, waarbij hij er enerzijds blijk van geeft begrip te hebben voor de staatsrechtelijke verhoudingen maar anderzijds ook nadrukkelijk wijst op het belang van een goed functionerende strafrechtketen.

> "De jongere presidenten die nu wel hun rechtbank allemaal zo'n beetje beginnen te beheersen, die melden zich nu in de driehoek, en die wordt dan een vierhoek. Dat is fantastisch. Dat gebeurde in Rotterdam al tien jaar geleden, in Amsterdam misschien ook wel… (…) We noemen onze baan naast 'onze institutionele verantwoordelijkheid' heel graag 'onze maatschappelijke opdracht'. Die heb je individueel, als institutie, maar die heb je zeker als keten. Al is het maar omdat je afhankelijk bent van de anderen om je maatschappelijke opdracht waar te maken. En als zo'n president zich dan meldt in de vierhoek: 'wat is hier de maatschappelijke opdracht, en wat moet ik dan kunnen en kennen en wat kan ik bijdragen?'. Los van alle Montesquieu, ook allemaal waar… Maar wij vinden dat een mooie ontwikkeling."

Deze respondent vraag zich daarna wel af inhoeverre dit nu is toe te schrijven aan de Wet herziening gerechtelijke kaart: hij vermoedt van niet. Ook overige respondenten melden uiteindelijk nauwelijks echt wezenlijke veranderingen door de Wet herziening gerechtelijke kaart.

Eén opmerking van een respondent vinden wij in de context van de strafrechtketen nog vermeldenswaard. Deze strafrechtketen heeft immers ook betrekking op het combineren van strafrechtelijke interventies met zorg.

> "Wij zien in het veiligheidsveld de afgelopen tien jaar centralisatie terwijl we in het zorgveld alleen maar decentralisatie zien. Het zijn twee tegenovergestelde stromingen. (…) Wij als gemeente hebben wijkcoaches die mensen helpen die de weg makkelijk kwijtraken tussen die twaalf zorg verlenende instanties die bij hen thuiskomen. Bij al die twaalf instellingen kunnen conflicten ontstaan. Dus wij hebben nu een gesprek

georganiseerd met wijkcoaches en kantonrechters en eens kijken hoe dat nu voor de toegankelijkheid van het recht en de werking van al die nieuwe zorgdingen hoe dat werkt."

4.5.3 Openbaar Ministerie

Over de Nationale Politie
De Nationale Politie is uiteraard een zeer belangrijke partner voor het Openbaar Ministerie in de strafrechtketen. Juist in deze relatie is het uitermate moeilijk om veranderingen door de Wet herziening gerechtelijke kaart aan het licht te brengen omdat in vrijwel alle gevallen ook de nieuwe Politiewet 2012, de invoering van ZSM en het project OM 2020 een rol spelen, nog naast allerlei verbeterprogamma's (zie § 3.5). Bovendien is de dagelijkse samenwerking tussen Nationale Politie en Openbaar Ministerie vaak zeer lokaal bepaald. Regelmatig geven respondenten aan dat er dus eigenlijk niet zoveel is veranderd. Kijkend vanuit een iets breder perspectief naar de ontwikkelingen van de afgelopen jaren, worden desalniettemin verschillende ontwikkelingen zichtbaar op het vlak van gezag over de Nationale Politie en het aansturen van de basisteams, de districtsrecherche en de regionale recherche.

> "Je ziet per regio ook wel dat de slagkracht is toegenomen, want ze hebben natuurlijk gewoon een groter arsenaal. En ze hebben allemaal een redelijk volwassen districtelijke recherche."

> "Je hebt één hoofdcommissaris, één hoofdofficier, dat is lekker overzichtelijk. En ook niet een Calimero-korps en een groot korps wat je in sommige regio's natuurlijk had. Er is gewoon één eenheid."

Een aantal respondenten geeft aan dat in sommige gevallen de schaalvergroting wellicht wat is doorgeschoten en dat er binnen de eenheid wel weer gekeken wordt naar een zekere decentralisering.

> "ZSM heeft ook weer tot gevolg gehad dat wij minder direct op basisteamniveau zaken deden, maar dat dat ook allemaal in de eenheid georganiseerd werd. En nu zie je weer de beweging dat die basisteams heel graag een officier aan het bureau hebben. Dus, kortom, daar blijven we ook eeuwig zoeken naar het ideale model. Dus er zijn wel heel veel ontwikkelingen tegelijk geweest de afgelopen jaren."

> "Ik vraag me ook af of dat met de wijsheid van nu nodig was, want je ziet nu dat je veel en veel meer moet investeren juist op lokaal domein. Dus op een gegeven moment heb ik de beweging terug ingezet om gebiedsteams in te richten bij het Openbaar Ministerie, zodat je je ook echt verbonden voelt aan de regio. (…) Alles moest naar [hoofdlocatie]. En nu denk ik ja, daardoor zijn we misschien ook wel onnodig wat mensen kwijtgeraakt in het lokale bestuur, in het Veiligheidshuis."

Een officier legt uit dat het juist bij zaken die wat meer sturing vragen en die ZSM ontstijgen nog steeds de vraag is hoe de sturing vanuit het Openbaar Ministerie het beste zou kunnen worden vormgegeven.

> "Daar hebben we al verschillende tussenoplossingen voor gehad maar dat blijft wel zoeken met elkaar. We hebben nu weer een nieuw idee, dat is nog niet helemaal uitgekristalliseerd."

Ook bij de districtsrecherche is binnen het arrondissement van deze officier van justitie de schaal weer wat verkleind. De afdeling 'Onderzoeken' van het Openbaar Ministerie is opgedeeld in een aantal regioteams, met vaste secretarissen en officieren van justitie, die ook zoveel mogelijk de zittingen van dat district doen.

> "Dus daar heb je weer heel erg de directe lijn teruggebracht. Dat vond de Politie heel fijn, want wat we hiervoor hadden, dat was gewoon een weekdienst waar de hele regio inbelde op één nummer. Je wist ook niet meer wie je aan de telefoon had en je had veel overdrachtsmomenten. En toen hebben we gedacht: nou, dan is het toch wel handiger dat je weer wat kleinere teams maakt waarin je elkaar kent, dat werkt gewoon makkelijker samen."

Meer respondenten geven aan dat in hun beleving de bezuinigingen en de invoering van de Nationale Politie – die gelijk liepen met de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart – negatieve impact hebben gehad op de kwaliteit en de beschikbaarheid van de Nationale Politie, met alle gevolgen van dien voor de strafrechtketen.

> "Wij vinden de kwaliteit ook heel erg slecht; dat vinden ze zelf ook. Tegelijkertijd: in het verleden had je in Nederland op drie plekken een overval op geldrijders, Brinks, en dan was je een maand bezig om te zorgen voor een team. Nu is het één telefoontje."

> "De capaciteit van de Politie is op z'n minst gelijk gebleven (…) maar je ziet dat bijvoorbeeld het oplossingspercentage niet toeneemt. En de doorlooptijden nemen niet af. De zorgen over kwaliteit en capaciteit die hoor ik ook heel veel. De Politie erkent dat ook wel. (…) Het is een beetje een taboe om te zeggen dat dat door de reorganisatie komt, maar langzamerhand durven ze dat ook wel te erkennen. (…) Maar er zijn ook andere factoren, denk ik, zoals de druk vanuit de terreur."

Over het openbare bestuur en de relatie met de regio

Respondenten van het Openbaar Ministerie hebben – afhankelijk van hun achtergrond – een uiteenlopende kijk op de eventuele veranderingen. Uit gesprekken met de parketleiding van diverse arrondissementsparketten blijkt bijvoorbeeld dat men vooral voordelen ziet. Zoals al werd opgemerkt, is het door de schaalvergroting mogelijk gebleken om officieren van justitie echt volledig vrij te stellen voor contacten met partners in de strafrechtketen, zoals gemeenten. Voorheen was het gebruikelijker dat een officier van justitie een of meer gebieden 'erbij' deed, naast lopende opsporingsonderzoeken, zittingen en andere activiteiten. Juist in de arrondissementen waarin een groter aantal politieregio's en arrondissementen werd samengevoegd, lijkt zwaar te zijn ingezet op de gebiedsofficieren van justitie, niet alleen om een betrouwbare partner in driehoeksoverleggen te zijn, maar ook voor betere continuïteit in de strafrechtketen en voor het aanbieden voor specialisatie. Een leidinggevende functionaris van het Openbaar Ministerie stelt nadrukkelijk dat hier fors op is geïnvesteerd om het signaal te geven dat de schaalvergroting geen terugtrekkende beweging van het Openbaar Ministerie met zich zou brengen. Hij is er ook van overtuigd dat óók zonder de met de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart synchroon lopende bezuinigingsmaatregelen, tot deze werkwijze had moeten worden overgegaan:

> "(…) wij hebben nu vijf gebiedsofficieren die zijn vrijgesteld ten dienste van het bestuur. Nou, ook dat was op een klein parket gewoon onmogelijk. Dat betekent dat je een veel betere relatie kan opbouwen met de gemeentes in je betreffende gebied. Ook gewoon die schakel tussen Openbaar Ministerie en bestuur."

Een officier van justitie die meer met zijn 'poten in de modder' staat, geeft aan dat de schaalvergroting op de werkvloer toch vooral wordt ervaren als een bezuinigingsmaatregel.

> "Ik heb het gevoel dat we nu met de dezelfde mensen waarmee we voorheen [werkgebied oude arrondissement] deden, het hele nieuwe gebied moeten bestrijken. En dat is nou wat je beoogd had? En dan denk ik, nee. (...) de doelstelling was: kwaliteitsverbetering..."

Een respondent van een relatief groot arrondissementsparket ziet onder ogen dat de schaalvergroting voor de kleinere parketten op sommige vlakken nog best uitdagingen meebrengt als het gaat om het waarborgen van de continuïteit van de strafrechtketen. Het bemensen van een ZSM-locatie, zeven dagen per week, veertien uur per dag, is bijvoorbeeld problematisch als er niet zoveel officieren van justitie beschikbaar zijn.

> "Voor onze omvang is het net te doen. Wij hebben [relatief veel, red.] officieren. En dan krijgen we het gered."

Niettemin geven van vrijwel alle arrondissementsparketten de respondenten aan dat bemensing van ZSM met arrondissementsofficieren van justitie conform de beoogde werkwijze in de regel geen probleem is.

Fundamentele problemen over de relatie met het lokale bestuur zijn niet naar voren gebracht door onze respondenten. Eén van de respondenten van het Openbaar Ministerie wijst nog wel op discongruentie tussen provinciale indeling en gerechtelijke kaart:

> "De provinciale verdeling is weer anders dan de gerechtelijke kaart. En dat is wel weer waar wij soms last van hebben. En vooral als er een koppeling gemaakt moet worden naar het domein van sociale zorg. Met detentienazorg bijvoorbeeld werken wij samen met de Politie en dan de bestuurders in een bepaald gebied, maar die vallen dan soms weer onder een andere hulpverleningsorganisatie en andere structuren qua sociale zorg. Dus dat kan soms wel weer ingewikkeld zijn. Geldt ook als er met RIEC[14] gewerkt moet worden."

Over de rechtbank

Het bijzondere van het onderzoek ter terechtzitting is dat het een heel duidelijk moment in de strafrechtketen is waarin zowel voor het Openbaar Ministerie als voor de rechtspraak een rol is weggelegd. De rechtbank is voor het Openbaar Ministerie van groot belang als partner in de strafrechtketen. Dat belang wordt zó groot geacht dat in alle arrondissementen een zogenaamde Verkeerstoren++ is opgericht. Aan de Verkeerstoren++ is in § 4.4.9 aandacht aan besteed. Afgezien van deze 'draaischijf' – waarvan alle respondenten onderkennen dat deze een grote invloed heeft op de afstemming tussen rechtbank en Openbaar Ministerie – lijkt het voor veel respondenten lastig om concrete individuele ervaringen te noemen die betrekking hebben op veranderingen in de strafrechtketen als het gaat om de rechtspraak in de eerste lijn. Relatief veelgehoorde opmerkingen hebben betrekking op verschillen in werkprocessen van samengevoegde rechtbanken, waarij dan soms heel triviale zaken kunnen spelen, zoals het aantal kopiën van het dossier dat moet worden aangeleverd en of er enkelzijdig of dubbelzijdig gekopieerd moet worden. Maar niet alles is triviaal:

> "Specialisme versus praktische planning. Onze TBS-zaken in [een van de oude rechtbanken] zaten gewoon op een MK, dus die worden door de reguliere zaken heen

[14] Regionaal Informatie- en Expertisecentrum.

> gepland. Plannings-technisch ideaal, want dan kan je gaten makkelijk vullen. Maar ja, als je iets vindt van expertise en je wilt graag ervaren TBS-rechters naar de zaak laten kijken, dan moet je het weer concentreren. Dat gebeurde ook op de locaties totaal verschillend. Daar moet je dan ook weer afspraken over maken."

Een aantal respondenten van het Openbaar Ministerie geeft aan dat de schaalvergroting tot meer anonimiteit kan leiden (zie ook § 4.4.3) en dat het uitgangspunt van zaakeigenaarschap (zie § 4.4.9) onder spanning kan komen te staan, hetgeen de samenwerking in de keten niet ten goede komt.

> "Toen zijn we vorig jaar toch maar weer begonnen met het maken van regioteams, vanuit logische samenwerking."

In arrondissementen waarin meer zittingsplaatsen zijn, lijkt in sommige gevallen nog in vrij vergaande mate in termen van zelfstandige rechtbanken te worden gedacht. Dat brengt volgens respondenten vanuit het Openbaar Ministerie afstemmingsproblemen teweeg: "Wat (…) de rechtbank [X] toch anders doet dan de rechtbank [Y] en [Z]." Het Openbaar Ministerie moet dan de eigen werkwijze hierop aanpassen. Niettemin zegt ook een rechter:

> "We hebben zelf ook nog wel wat te doen, niet alle parketten zijn klaar; maar het zou toch wel heerlijk zijn als die rechtbanken echt eenduidig gaan werken per rechtbank. Geen verschillen per zittingslocatie. Geen verschillen per rechter. Dat is klassiek hè, maar als je dat ook geïnstitutionaliseerd krijgt per filiaal… want dat is heel ingewikkeld voor ons."

Het sterkste voorbeeld hiervan lijkt Middelburg te zijn:

> "Het bijzondere van ons district is dat we nog een heel klein 'gallisch dorpje' hebben op de rechtbank in Middelburg. We zijn een regio met twee rechtbanken, dat onderscheidt ons van andere regio's. Om de kleinschaligheid terug te brengen, zijn we gaan werken met gebiedsgebonden teams. Het team Zeeland zit fysiek op de rechtbanklocatie in Middelburg. Dit gaat om ongeveer 8 flexplekken. Formeel is er één rechtbank, maar is in de wet vastgelegd dat Middelburg als provinciehoofdstad een zelfstandige rechtbank behoudt."

Zeker in die arrondissementen waarin zittingsplaatsen nog een eigenstandige positie hebben (of trachten te behouden) en waar het Openbaar Ministerie (weer) meer met op de regio gerichte teams werkt, lijkt de schaalvergroting wellicht iets te kunnen worden gerelativeerd. Voor de landelijke specialismen is dat geen aantrekkelijke ontwikkeling. Het Functioneel Parket en het Landelijk Parket bedienen het hele land. Als zij tegen een relatief kleine rechtbank aanlopen die bepaalde specialistische kennis niet in huis heeft, hebben deze parketten daar last van. Zij zouden wellicht zelfs het liefst gespecialiseerde rechters op landelijk niveau zien.

Het zaaksaanbod door de Nationale Politie is een belangrijke factor bij de afspraken die het Openbaar Ministerie in de strafrechtketen maakt met de rechtbanken. Minder aanbod door de Nationale Politie leidt tot minder aanbod door het Openbaar Ministerie en dat leidt weer tot minder vonnissen bij de rechtbank. In een aantal regio's wordt aangegeven dat daardoor de convenanten (waarover § 4.4.9) eigenlijk de prullenbak in konden. Er werd echter ook aangegeven dat er aan de zijde van de rechtbank obstakels waren in de strafrechtketen: herhaaldelijk werd aangevoerd dat er te weinig capaciteit voor politierechterzittingen aanwezig was. Ook werd een enkele keer melding gemaakt van de invoering van de

'professionele standaarden strafrecht', die zou leiden tot minder zittingscapaciteit (zie over deze professionele standaarden strafrecht, § 4.8.6).

> "Ik geloof dat onze president er dit jaar weer voor wil gaan om een convenant sluiten, maar dat zal nog spannend worden. (...) We hebben gewoon te weinig rechters."

> "Ja, met name op de PR [politierechter, red.] hebben we nog wel een fors probleem dat we op dit moment nog steeds niet kwijt kunnen. We zijn aan het zoeken hoe we dat gaan oplossen. Op MK [meervoudige strafkamer, red.] een klein beetje."

4.5.4 Rechtspraak

Het onderhavige onderzoek omvat niet de impact en de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart voor de rechtspraak zelf (zie § 1.4.1). Desalniettemin is een beperkt aantal rechters gehoord. Voorts is bij de bespreking van de Verkeerstoren++ ook wel het perspectief van de rechtbanken op tafel gekomen. Hoewel dit perspectief in § 4.4.9 aan bod komt, presenteren wij hier enkele inzichten vanuit de rechtspraak over de samenwerking in de strafrechtketen.

De door ons gesproken respondenten menen dat de met de schaalvergroting in de eerstelijnsrechtspraak beoogde doelen vaak wel gerealiseerd lijken te zijn. De rechtbank is als eindpunt van de strafrechtketen in de eerste lijn minder kwetsbaar. Waar in het verleden bijvoorbeeld een megazaak een relatief kleine rechtbank behoorlijk op haar kop kon zetten, is dat nu niet meer het geval. Ingeval van ziekte kan dit gemakkelijker in het team worden opgevangen. Het samenvoegen van rechtbanken kan ook leiden tot het uitwisselen van 'best practices'. Andere ketenpartners, en dan met name het Openbaar Ministerie, alsmede de samenleving hebben hier baat bij.

Een rechter benoemt nadrukkelijk dat de strafrechtketen toch wel heel erg bepalend is geweest voor het uiteindelijk vastleggen van de zittingsplaatsen van de rechtbank.

> "Strafrecht bepaalt uiteindelijk ook of er überhaupt nog een rechtbank blijft in de regio."

Over de Nationale Politie

De rechters zijn terughoudend als het gaat over eventuele veranderingen in het functioneren van de Nationale Politie in de strafrechtketen: zij weten natuurlijk ook dat er in de keten hier en daar kinken in de kabel zitten, maar ze weten niet wat er precies speelt.

> "Daar krijg je je vinger niet achter als gewone rechter en daar sta je in deze ook buiten."

Over het Openbaar Ministerie

Het beeld dat twee respondenten uit een relatief grote regio hebben, is dat door de sluiting van verschillende locaties van het Openbaar Ministerie, maar met behoud van een aantal zittingsplaatsen, de officieren als "pakezels bezwijken" aan alle reisbewegingen. De schaalvergroting lijkt volgens hun in eerste instantie te hebben geleid tot "kennisversplintering" bij het personeel van het Openbaar Ministerie. Bovendien bestaat onder rechters het beeld dat er in de afgelopen jaren meer van officieren van justitie wordt gevraagd. Zowel de ondersteuning als de officieren van justitie zelf zouden daardoor zijn geraakt, waardoor de strafrechtketen ook wel te lijden heeft gehad. Een van de oplossingen voor de problemen in de strafrechtketen, het inzetten van assistent-officieren van justitie, wordt door een respondent met scepsis bekeken:

> "Het is gewoon een soort van inflatie wat toegepast is. (…) Ze hebben gewoon de bordjes verhangen."

Het feit dat door de schaalvergroting de onderlinge verhouding tot officieren minder persoonlijk is geworden, wordt met gemengde gevoelens bezien. Enerzijds stelt een respondent dat het de onafhankelijkheid van zowel de rechter als de officier van justitie ten goede komt. Anderzijds lijken de lijnen wel minder kort te worden, waardoor het lastiger is om op korte termijn nog even wat na te vragen.

> "Dat gaat om hele praktische dingen (…): dat reclasseringsrapport, wanneer komt dat nou? Of: hoe zit het nou met de BOB-stukken? Dat is allemaal wel iets ingewikkelder geworden om daaraan te komen."

Een van de rechters geeft ook aan dat hem tegenvalt hoeveel er terecht komt van het voornomen om ondanks de schaalvergroting toch enigszins kleinschalig te blijven werken zodat bijvoorbeeld alle woninginbraken binnen een gebied op een themazitting tegelijk kunnen worden behandeld.

> "Dat soort dingen, dat had je vroeger heel veel en dat gebeurt nu ook wat minder. En dat vind ik wel (…) [een, red.] gemis. Ik vind dat kleinschalig werken, wat aanvankelijk dus echt de belofte was, onvoldoende uit de verf komt (…)."

Over het openbaar bestuur
Over de (veranderingen in de) relatie met het openbaar bestuur binnen de strafrechtketen geven de door ons gehoorde respondenten aan dat zij daar geen concrete ervaringen over hebben te delen. Zo er al contacten zijn, dan vinden die in de beleving van de respondenten toch op redelijk formeel niveau plaats.

4.5.5 Wie heeft de regie in de strafrechtketen?

Aan alle respondenten is de vraag voorgelegd wie sinds de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart de regie heeft in de strafrechtketen in de eerste lijn. Uit de antwoorden blijkt in de eerste plaats dat respondenten vanuit hun eigen organisatie en eigen perspectief de vraag hebben beantwoord. In de tweede plaats blijkt daaruit dat niet iedere respondent het begrip strafrechtketen op dezelfde wijze heeft ingevuld. Een en ander heeft consequenties voor het antwoord op de vraag wie de regie heeft over de strafrechtketen in de eerste lijn.

Om te beginnen dicht het beperkte aantal rechters dat wij spraken zichzelf regie toe, terwijl zij, enkele uitzonderingen daargelaten, de facto enkel rechtstreeks de regie hebben over het sluitstuk van de strafrechtketen, het onderzoek ter terechtzitting.

> "Ja, uiteindelijk heeft de rechter nog steeds regie en de verkeerstoren is een nieuwe speler geworden, die daar ook een groeiende rol in heeft, maar als je moet zeggen het Openbaar Ministerie of de rechtbank is de winnaar van de gerechtelijke kaart, ja dat zie ik niet."

Een respondent van het Openbaar Ministerie:

> "Wij hebben het gezag over de opsporing (…) en we zijn de hofleverancier voor de rechtbank. Dus dan redeneer je vanuit centrale posities vanuit het Openbaar Ministerie. Maar tegelijkertijd, de rechtbank velt het eindoordeel (…). En uiteindelijk zijn wij ook wel weer volledig afhankelijk van wat de Politie ons levert. Dus zeg het maar, wie bepaalt het nu echt?"

Toch geven veel van de respondenten aan dat het Openbaar Ministerie toch de partij is die van oudsher de regie heeft over de strafrechtketen. Het Openbaar Ministerie heeft in elk

geval bij wet het gezag over de opsporing en beschikt over het vervolgingsmonopolie. Sommige burgemeesters menen dat zij in voorkomende gevallen ook een zekere regiefunctie hebben. Tegelijk geven vooral respondenten van het Openbaar Ministerie óók aan dat de invloed van andere partners in de strafrechtketen zo dominant kan zijn, dat van werkelijke regie door het Openbaar Ministerie geen sprake meer is, en dat waar die regie wordt gepakt, dat soms ook wel tegen wil en dank is. Twee respondenten van het Openbaar Ministerie stellen dat hun organisatie aan alle kanten gebonden is en zelfs wordt "gesandwicht". Zij geven als voorbeeld de aanpak van ondermijnende criminaliteit, waarin de regie meer en meer bij het lokaal bestuur komt te liggen. Vanuit het lokaal bestuur wordt dit ook wel bevestigd:

> "En je merkt dat de regie, überhaupt op veiligheidsbeleid, is veel meer bij de gemeente komen te liggen. (…) Door meer informatievoorziening zeg maar. Betere integrale aanpak van met name ondermijning, wat natuurlijk geweldig op de kaart is komen te staan. Eh, ja, daar zie ik toch wel een geweldige verandering."

> "Wij hebben een stevige burgemeester die best wel graag de regie pakt."

Een respondent van het Openbaar Ministerie is wat pessimistisch en stelt dat de strafrechtketen redelijk regieloos is. In zijn beleving, ook al is hij een "OM'er in hart en nieren", neemt het Openbaar Ministerie onvoldoende de regie. Hij is van mening dat bepaalde problemen in de strafrechtketen ook kunnen worden teruggevoerd op dat gebrek aan regie. Tegelijk twijfelt hij of het woord 'regie' nog wel van toepassing is, nu er steeds meer gezamenlijk wordt opgetreden.

> "Soms, soms kom ik nog weleens mensen tegen die nostalgisch praten over van ja, vroeger was dat allemaal eenvoudig, maar ik denk dat dat langzamerhand ingewisseld zou moeten worden. Collegiaal bestuur is niet helemaal het goede woord hoor, want ook dat past niet in de strafrechtelijke verhoudingen, maar ik zeg altijd ze sturen op hun eigen organisaties, maar ze besturen gezamenlijk."

Een van de burgemeesters lijkt dit dilemma wel aan te voelen:

> "In die integrale aanpak is het logisch dat het bestuur een regierol pakt. Maar regievoeren is iets anders dan voortdurend aan de bal zijn. Het betekent dat je weet wanneer het Openbaar Ministerie in de lead is, wanneer de FIOD in de lead is, et cetera. Je bent als bestuur goed bezig als je de anderen hun spel laat spelen, met hun eigen verantwoordelijkheid."

4.6 Thema 3: Veranderingen samenwerking in de driehoek

4.6.1 Inleiding

Met de Wet herziening gerechtelijke kaart wordt onder andere beoogd om de samenwerking in de strafrechtketen te bevorderen. Deze paragraaf geeft de bevindingen weer van de respondenten over de veranderingen in de samenwerking in de driehoek ten gevolge van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Het blijkt dat er verschillende visies op deze samenwerking bestaan. Ten eerste wordt een beeld geschetst van de visies die respondenten werkzaam in het lokaal bestuur hebben over de samenwerking in de driehoek (§ 4.6.2). Ten tweede komt het beeld aan bod dat respondenten werkzaam bij het Openbaar Ministerie hebben (§ 4.6.3). Ten derde wordt enige aandacht besteed aan de rol van de Nationale Politie in het driehoeksoverleg (§ 4.6.4).

4.6.2 Het lokaal bestuur en de driehoek

Een belangrijke deelnemer aan de driehoek is de burgemeester. Er kunnen twee categorieën van visies worden onderscheiden, waarbij de verdeling ongeveer gelijk is. De ene helft van de respondenten geeft aan dat er geen veranderingen hebben plaatsgevonden in de driehoek ten gevolge van de Wet herziening gerechtelijke kaart, terwijl er volgens de andere helft van de respondenten wel veranderingen zijn te aan te wijzen.

Geen veranderingen in de driehoek

Als gezegd geeft een deel van de respondenten aan nauwelijks veranderingen aan te kunnen wijzen die door de Wet herziening gerechtelijke kaart zijn veroorzaakt. Een respondent uit het lokaal bestuur:

> "Nee, er is niets veranderd in de driehoek. Als ik kijk naar de regio waarin ik nu werkzaam ben dan moet ik vaststellen dat eigenlijk door de herziening van de gerechtelijke kaart, het arrondissement [naam] nu naar het arrondissement [naam] is gegaan. Daarvan is de grens onveranderd."

Verschillende andere burgemeesters bestigen dit beeld en hoewel een burgemeester bijvoorbeeld vindt dat hij in het driehoeksoverleg wat meer op de voorgrond is gaan zitten, is dit volgens hem niet toe te schrijven aan de Wet herziening gerechtelijke kaart.

> "De essentie is steeds: als er zware dingen zijn dan is er een belangrijk driehoeksoverleg. Dat heeft met de structuur van de institutionalisering eigenlijk weinig van doen."

> "Uiteindelijk zit de driehoek altijd zo in elkaar, dat een officier van justitie met een burgemeester prioriteiten stelt. En waar dat niet goed gaat of waar dat wel goed gaat, heeft eigenlijk niets te maken met de gerechtelijke kaart."

Dit wordt ook bevestigd door een medewerker openbaar bestuur van een ander arrondissement:

> "Zolang ik mijn hoofdofficier en mijn politiechef aan tafel heb elke week of vaker per week, dan kan ik werken. En dat is zo gebleven."

Gevraagd naar veranderingen in de samenwerking met de Nationale Politie binnen de driehoek, antwoordt een andere respondent dat iedereen heeft gemerkt dat de Nationale Politie is ingevoerd en dat de daarmee gepaard gaande reorganisatie een zoektocht en onzekerheid met zich bracht. De cultuur van het voormalige regiokorps en de manier waarop zaken worden gedaan zijn volgens hem echter niet veranderd:

> "De cultuur is veel harder dan de structuur."

De driehoek en veranderingen bij de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie

Uit de antwoorden van deze groep respondenten kunnen verschillende veranderingen worden gedestilleerd. Er is door een adviseur van een regioburgemeester aangegeven dat de samenwerking in de driehoek is verbeterd, omdat veel meer wordt gezocht naar de dialoog. De vorming van een adviescollege heeft hier volgens deze respondent een belangrijke rol in gespeeld. Andere respondenten, bijvoorbeeld een burgemeester in het zuiden van Nederland, geven eveneens aan dat de samenwerking in de driehoek is verbeterd, omdat er een directere relatie is tussen de burgemeester en de officier van justitie, hetgeen positief uitpakt voor de samenwerking. Een respondent van een relatief kleine gemeente stelt dat de lijntjes kort zijn met een basisteam van drie gemeenten

waarbinnen de driehoek plaatsvindt. Hij merkt echter wel op dat de invloed van de Wet herziening gerechtelijke kaart beperkt is en dat eerder de vorming van de Nationale Politie een rol heeft gespeeld. Desalniettemin heeft de hele wetgevingsoperatie volgens hem geleid tot positieve gevolgen voor gemeenten zoals de zijne.

Een burgemeester laat een vergelijkbaar geluid horen. Voorheen had elke gemeente binnen het huidige basisteam een eigen driehoek, en nu zitten de drie gemeenten gezamenlijk in één driehoeksoverleg, waardoor er meer ruimte is om inhoudelijker te praten en themabijeenkomsten te organiseren, bijvoorbeeld over drugsproblematiek.

Weer een andere burgemeester geeft ook aan dat de herziening van het politiebestel en de de schaalvergroting van het Openbaar Ministerie invloed hebben gehad op de samenwerking in de driehoek. Hij geeft aan dat hij zich lang heeft verzet tegen een grote politie-eenheid, maar dat hij zich er uiteindelijk bij heeft neergelegd:

> "We hebben […] ervoor gekozen om in de praktijk de bestaande politieregio's, die nu districten zijn geworden, te blijven respecteren."

Diezelfde respondent geeft later in het gesprek aan dat hij merkt dat het Openbaar Ministerie meer op afstand van hem is komen te staan doordat de hoofdofficier van justitie niet meer in de driehoek aanwezig is. Hij heeft evenwel nog steeds contact met de hoofdofficier van justitie en binnen de lokale driehoek met de gebiedsofficier van justitie. Ook een andere burgemeester geeft aan er niet gelukkig mee te zijn dat de hoofdofficier van justitie niet langer deelneemt aan zijn driehoek:

> "(…) ik heb gezegd, ik wil een officier aan tafel die niet voortdurend voor alles hoeft terug te koppelen of toestemming hoeft te vragen aan de hoofdofficier. Dat was ik niet gewend."

Desalniettemin wordt de deelname van de gebiedsofficier van justitie aan het driehoeksoverleg door verschillende respondenten positief gewaardeerd. Een burgemeester in het zuiden van Nederland merkt hier het volgende over op:

> "Ik kan alleen maar beamen dat de gebiedsofficier van justitie met name voor mensen die niet in de verbrede driehoek zitten, van grote betekenis is. De fijnmazigheid waarmee in driehoeksverband wordt samengewerkt, is prettig. Vanuit mijn perspectief betreft dat niet alleen de organisatie van officieren, maar ook het ambtelijke personeel. Het is fijn werken, vanwege de lokale kennis en bekendheid."

Hoewel de rol van de gebiedsofficier van justitie als positief wordt ervaren, is het de vraag in hoeverre deze figuur een gevolg is van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Zoals al eerder opgemerkt (§ 4.4.3), bestond de gebiedsofficier van justitie al langer. Een leidinggevende functionaris van het Openbaar Ministerie geeft dan ook aan dat de gebiedsofficier van justitie "[G]ewoon een functie [is, red.] die door het OM gemaakt is" en dat "(…) de hele HGK daar geen bal mee te maken heeft." Er is simpelweg tijd en energie in gestoken om op een goede manier en structureel verbonden te zijn:

> "Dat is gewoon onze verantwoordelijkheid, omdat we graag bij het bestuur betrokken willen zijn. (…) De HGK heeft het hooguit geformaliseerd."

Een ander punt dat als positief wordt ervaren, is het meer proactieve optreden van het Openbaar Ministerie binnen de driehoek. Een burgemeester zegt hier het volgende over:

"Ik heb het OM wel zien opschuiven. In die zin van proactief in de driehoek, buitengewoon transparant, het was een vesting, het was gesloten voor ons. En ja, dat is nu veel transparanter, aanspreekbaar, aanwezig, dossiers volgen."

Uit het voorgaande blijkt dat de respondenten vooral waardering uiten over de veranderingen in de samenwerking in de driehoek. Er zijn echter ook respondenten die negatieve aspecten van de samenwerking in de driehoek benoemen. Zo wordt door een respondent aangegeven dat het ontbreken van landelijke informatie in de driehoek als negatief wordt ervaren en wordt door een andere respondent de wens van een meer lokale en kleinere driehoek geuit. In het verlengde daarvan geeft een respondent aan dat de vorming van de Nationale Politie de slagvaardigheid van de driehoek heeft aangetast en dat door de centralisatie sommige zaken omslachtiger lijken en de lijnen juist langer zijn geworden.

"Je zou inderdaad kunnen zeggen dat dat voor de driehoek wel een achteruitgang is, omdat daarmee lokale zaken soms wat minder prioriteit hebben. De Politie hecht daar soms wat minder belang aan in zijn centrale afwegingen dan vroeger."

4.6.3 Het Openbaar Ministerie en de driehoek

Over de samenwerking in de driehoek bezien vanuit het Openbaar Ministerie laten de opvattingen van respondenten zich eveneens in twee groepen verdelen, namelijk er zijn geen veranderingen in de driehoek of er zijn juist wel veranderingen in de driehoek.

Geen veranderingen in de driehoek

Een minderheid van de respondenten werkzaam bij het Openbaar Ministerie is van mening dat er niets is veranderd in de samenwerking binnen de driehoek. Zo geeft een officier van justitie aan dat de Wet herziening gerechtelijke kaart niet tot rechtstreekse veranderingen heeft geleid. Het jaarplan, gebaseerd op de veiligheidsagenda en de instructies van het Parket-Generaal, maakten ze altijd al. Op basis daarvan worden dan de afspraken met de Nationale Politie en het regionaal beleidsplan gemaakt. Op die systematiek en werkwijze heeft de vorming van de Nationale Politie volgens hem meer invloed gehad dan de Wet herziening gerechtelijke kaart. Ook geeft deze respondent aan dat, bezien vanuit het perspectief van de strafrechtelijke handhaving, de invloed van de Wet herziening gerechtelijke kaart niet groot is. Het gaat in de overleggen vooral over het opsporingstekort en de capaciteitsproblemen, waarop de terreur, jihad en radicalisering ook veel impact hebben.

"Kost gigantisch veel politiecapaciteit en dat heeft dus ook zijn weerslag op het aantal zaken en de opsporing bij de Politie. En dat heeft dus weer weerslag op de instroom. Dat is niet een rechtstreeks gevolg van de HGK, maar er zit wel een enorme spanning op."

De driehoek en veranderingen bij de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie

De meerderheid van de respondenten is echter van mening dat er veranderingen zijn geweest binnen de samenwerking in de driehoek, maar dan met name ten aanzien van de rol van het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie. Een officier van justitie wijst op de rol van de gebiedsofficier van justitie.

De gebiedsofficier van justitie wordt als een positief verschijnsel ervaren, mits er continuïteit is en de functionaris ook echt voor die taak is aangesteld. Een medewerker van het Openbaar Ministerie geeft aan dat het Openbaar Ministerie een jaar of zes, zeven geleden nog een beleidsmedewerker afvaardigde of een officier van justitie die de driehoek erbij deed, terwijl er nu echt een gebiedsofficier van justitie is vrijgesteld voor de driehoeken. Een officier van justitie wijst op een golfbeweging die in een bepaald gebied te

zien is geweest in de rol van de gebiedsofficier van justitie: eerst werd daar voor de driehoeken de gebiedsofficier ingezet, daarna de plaatsvervangende hoofdofficier en daarna toch weer de gebiedsofficier:

> "Toen is ervoor gekozen om toch weer het gebiedsgebonden werken in te voeren, gekoppeld aan de gebiedsgebonden teams, waarbij de gebiedsofficier de taak had om te spil te zijn tussen bestuurder en parket."

Door de respondenten werkzaam bij het Openbaar Ministerie wordt er eveneens op gewezen dat de vorming van de Nationale Politie een rol heeft gespeeld in de samenwerking in de driehoek. Een officier van justitie geeft in dit verband aan dat er bij de Nationale Politie een behoorlijke professionaliseringsslag is gemaakt, wat wel wennen was.

> "Er kwamen andere spelers aan tafel, dus de chef van het basisteam ging opeens in de driehoek zitten en niet de districtsleiding. Dus iedereen moest weer even zijn draai vinden. De burgemeesters verwachten veel, want die zijn gewend om met de districtschef en de hoofdofficier aan tafel te zitten en dat is nu de gewone officier en de chef van het basisteam."

Inmiddels zijn de burgemeesters volgens deze respondent gewend aan hun 'eigen' officier van justitie, vinden ze deze nieuwe samenwerking prettiger en worden ze ook beter geïnformeerd dan voorheen het geval was. Zoals uit § 4.6.2 bleek, denkt een enkele burgemeester hier anders over.

4.6.4 De Nationale Politie en de driehoek

Indien de Nationale Politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester, zo blijkt uit artikel 11 lid 1 Politiewet 2012. Artikel 12 lid 1 Politiewet 2012 bepaalt dat de Nationale Politie onder gezag van de officier van justitie staat wanneer zij optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel taken verricht ten dienste van de justitie. Dat kan anders zijn wanneer dat bij wet anders is geregeld. Naast de burgemeester en de officier van justitie is binnen de driehoek een rol weggelegd voor de Nationale Politie. Dit is wettelijk verankerd in artikel 13 lid 1 Politiewet 2012:

> "De burgemeester en de officier van justitie overleggen regelmatig tezamen met het hoofd van het territoriale onderdeel van de regionale eenheid binnen welker grondgebied de gemeente geheel of ten dele valt, en zo nodig met de politiechef van een regionale eenheid, over de taakuitvoering van de Politie en over het beleid ten aanzien van de taakuitvoering (driehoeksoverleg)."

Vanwege het beperkt aantal respondenten vanuit de Nationale Politie kan niet de vraag worden beantwoord of bezien vanuit het perspectief van de Nationale Politie de samenwerking in het driehoeksoverleg is veranderd ten gevolge van de Wet herziening gerechtelijke kaart (zie ook § 4.2.4). De respondenten die wij hebben gesproken, geven aan de Wet herziening gerechtelijke kaart geen wijzigingen in het driehoeksoverleg voor de Nationale Politie met zich hebben gebracht. Een respondent merkt ter zake op dat ook zonder de Wet herziening gerechtelijke kaart dingen zouden zijn veranderd vanwege de andere organisatie van de Nationale Politie. Een andere respondent is over de samenwerking in de driehoek vanuit het perspectief van de Nationale Politie nog duidelijker:

> "Daar loopt een ander onderzoek naar, namelijk dat van Wim Kuijken, naar de Evaluatie Politiewet 2012. Dus volgens mij moeten we 'm daar ook in houden."

Respondenten afkomstig van andere ketenpartners laten zich soms uit over de rol van de Nationale Politie in de samenwerking in de driehoek. Een medewerker van het Openbaar Ministerie geeft het volgende aan over zeggenschap van de Nationale Politie:

> "De zeggenschap over de Politie kende altijd onderverdeling in gezag en beheer. Het beheer is nu gecentraliseerd en de minister kan landelijke beleidsdoelen stellen. Het meer operationele gezag ligt in de lokale driehoek. In feite is er sprake van het uitoefenen op twee niveaus van twee soorten gezag over de Politie, waarbij de wensen van de minister niet hoeven overeen te stemmen met die van het bevoegd gezag. Potentieel is hiermee een conflictmodel gegenereerd dat spanningen oproept bij het verdelen van de ter beschikking staande politiecapaciteit over de niveaus en soorten van gezag."

Voorts noemen verschillende respondenten dat de rol van de Politie in de driehoek in sommige arrondissementen lijkt te zijn veranderd ten gevolge van de vorming van de Nationale Politie. Zo merkt een burgemeester op:

> "Voorheen onder het oude regime, was wat meer sprake van een soort echt regionale lokale driehoek. Waarbij er ook behoorlijk veel macht en bevoegdheden decentraal was neergelegd. Waardoor er ook redelijke krachtige besluiten konden worden genomen. En nu is het toch wat ingewikkelder geworden, omdat de gezagslijnen vanuit de Politie natuurlijk behoorlijk zijn gecentraliseerd. (…) De lijnen zijn langer geworden. Dus de besluitvaardigheid, die vroeger via korte lijnen verliep, waardoor er ook dingen redelijk vlot konden worden afgewerkt……[maakt zin niet af, red.]."

Respondenten uit andere regio's melden evenwel geen veranderingen. Als er al sprake is van gepercipieerde veranderingen, dan worden die in elk geval niet in verband gebracht met de Wet herziening gerechtelijke kaart.

4.7 Thema 4: Geografische (dis-)congruentie

4.7.1 Inleiding

Het uitgangspunt van de Wet herziening gerechtelijke kaart is geografische congruentie. Dan hebben het arrondissementsparket en de rechtbank met hetzelfde werkgebied, eventueel met meer zittingsplaatsen. Dat werkgebied is afgestemd op het werkgebied van de Nationale Politie ingevolge de Politiewet 2012 (zie § 3.3.1).

De Splitsingswet heeft deze systematiek doorbroken. In het arrondissement Oost-Nederland is één arrondissementsparket, met twee zelfstandige rechtbanken, met elk een eigen arrondissement waarbinnen zij elk een aantal zittingsplaatsen bedienen. Het werkgebied van de politie-eenheid Oost-Nederland is evenwel gelijk met die van het arrondissementsparket. De Splitsingswet legt derhalve de knip tussen het Openbaar Ministerie en de eerstelijnsrechtspraak (zie § 3.4.3). In het arrondissement Oost-Nederland is dus sprake van geografische discongruentie en de bevindingen hiervan worden besproken in § 4.7.2. Ten aanzien van de overige arrondissementen geldt geografische congruentie, waarover § 4.7.3 handelt.

4.7.2 Oost-Nederland[15]

In afwijking van andere regio's is in Oost-Nederland één arrondissementsparket gelieerd aan twee rechtbanken. Deze geografische discongruentie leidt tot wisselende ervaringen. Enerzijds zijn er respondenten die niet of nauwelijks concrete belemmeringen of voordelen ervaren. Als zij al bezwaren opvoeren, zoals over een toename in het aantal reisbewegingen, of argumenten voor het behoud van een rechtbank in verband met de regionale verbondenheid (waarover § 4.5.2), zijn deze bezwaren strikt genomen niet uniek voor de discongruente situatie. Ook in andere regio's waar van schaalvergroting sprake is geweest spelen deze bezwaren.

Toch wordt ook een aantal concrete punten genoemd die wel op de discongruentie zijn terug te voeren, hoewel ze lang niet altijd even zwaarwegend zijn. Een respondent, werkzaam bij het openbaar bestuur, stelt bijvoorbeeld dat hij het idee heeft dat het Openbaar Ministerie het liever anders had gezien, maar er niet echt een groot probleem van maakt:

> "Ik heb daar niets van gemerkt, laat ik het zo zeggen. Ik hoor enkele keren de hoofdofficier er weleens een opmerking over maken, maar dat, ja, dat is een grapje in de marge van een ander agendapunt en ja, ik heb wel geleerd dat in elk grapje een kern van waarheid zit. (…) Het Openbaar Ministerie had het handig gevonden als er geen splitsing was. Maar ik merk op geen enkele manier dat het minder goed werkt."

Een andere respondent, eveneens werkzaam bij het lokaal bestuur, merkt op dat het arrondissement Oost-Nederland te groot is. Enerzijds ziet hij de voordelen van de schaalvergroting, in de zin dat er altijd mankracht beschikbaar is en dat criminelen zich lang niet altijd aan de gemeentegrenzen houden. Anderzijds had hij toch graag gezien dat er ook een knip was geweest ten aanzien van de Nationale Politie en het Openbaar Ministerie.

> "Dan zie ik wel dat er in no time mensen (…) staan met rechercheonderzoek. Dat is dus heel erg mooi, maar aan de andere kant: die lokale betrokkenheid en lokale herkenbaarheid dat boet wel in. (…) [V]oor de bulk van de zaken van de jeugd, veelplegers, daar zou je toch echt de lijnen korter willen hebben. (…) Ik ben altijd al een voorstander geweest van Politie Overijssel en Politie Gelderland, maar we hebben afgesproken dat we die discussie niet meer zouden voeren."

Een respondent van het Openbaar Ministerie ziet het samengaan van de politieregio met het arrondissement als een verbetering, maar:

> "dan is het voor ons natuurlijk onpraktisch dat uitgerekend het grootste arrondissement met twee rechtbanken te maken heeft, met vier zittingslocaties. Dat is voor ons in praktische zin een ongelukkige keuze geweest."

Een van de respondenten vergelijkt het met het uitlaten van twee honden ("een wil overal aan snuffelen, de andere wil rennen") en meer respondenten lijken dat zo te voelen. Een van hen stelt dat de Splitsingswet ervoor heeft gezorgd dat de Wet herziening gerechtelijke kaart aan effectiviteit heeft ingeboet.

> "Het heeft heel veel tijd gekost om te zorgen dat je uiteindelijk met elkaar toch tot één proces komt. Maar dat is het nog steeds niet. Want de werkwijze in Overijssel is gewoon anders dan in Gelderland."

---

[15] Bestaat uit de volgende oude arrondissementen: Almelo, Arnhem, Zutphen en Overijsselse deel van Zwolle-Lelystad, zie § 4.3.11.

Een leidinggevende functionaris van het Openbaar Ministerie is er ten slotte klip en klaar over. Hij geeft aan dat hij de Splitsingswet steeds "onzin" heeft gevonden:

> "Dat was een politieke beslissing. Dat heeft niets meer te maken met de uitgangspunten van de HGK."

Toch wordt door een aantal respondenten vanuit het arrondissementsparket Oost-Nederland uiteindelijk in relativerende termen gesproken.

> "Het gaat eigenlijk heel erg vanzelfsprekend (…). Ik heb het niet als problematisch ervaren dat ons parket (…) zo groot is als twee rechtbanken. (…) Het gebrek aan congruentie vind ik geen probleem."

Een rechter stelt dat het in Oost-Nederland "natuurlijk buitengewoon ingewikkeld" is dat het Openbaar Ministerie vier locaties moet bedienen. Dat levert voor officieren van justitie veel reisbewegingen op. Bovendien is er de "rare positie" dat het Openbaar Ministerie met beide rechtbanken dezelfde afspraken wil maken:

> "Maar dat gebeurt dan niet over de hele linie, omdat de rechtbanken ook andere werkwijzen verkiezen of prioriteiten stellen. (…) En ja, het OM vindt dat natuurlijk allemaal heel ongelukkig."

Niettemin geeft dezelfde respondent aan dat wel regelmatig afstemmingsoverleg op verschillende niveaus over werkprocessen plaatsvindt: "(…) dat gaat over hoeveel tijd moet je voor bepaalde zaken hebben, hoe willen we dat dossiers aangeleverd worden en dat soort dingen." Het Openbaar Ministerie neemt daarin het voortouw. Hij signaleert ook dat verschillen blijven bestaan, zoals dat de behandelduur van een bepaald type strafzaak bij de ene rechtbank langer is dan bij de andere.

Een andere rechter weerspreekt dit enigszins. Hij stelt heel duidelijk dat hij vindt dat het arrondissement Oost-Nederland te groot is en dat het daarom goed is dat de Splitsingswet er is gekomen. De twee rechtbanken werken, op strafrechtelijk gebied, goed met elkaar samen en hebben ook de procedures op elkaar afgestemd zodat het Openbaar Ministerie geen verschil zou moeten merken. Voor zover vanuit het Openbaar Ministerie nog het verwijt komt dat er tussen de twee rechtbanken toch nog verschillen zijn, vindt hij dat onterecht:

> "Dat is bijna niet meer aan de orde wat mij betreft. Alleen het wordt wel te pas en te onpas gebruikt om te zeggen dat het niet werkt."

Ook uitlatingen van andere respondenten wijzen erop dat het in de rechtspraktijk wel lijkt te werken. Het gaat dan om voorbeelden van samenwerking tussen de ketenpartners. Tussen het arrondissementsparket Oost-Nederland, de Rechtbank Gelderland en de Rechtbank Overijssel is een goed werkbaar arrangement ontstaan dat is gebaseerd op goede persoonlijke contacten.

Eén heel concreet genoemd voordeel van de discongruentie willen wij niet onvermeld laten:

> "Je kunt nu resultaten heel makkelijk met elkaar vergelijken. Dus een rechtbank kan zich niet meer verschuilen achter: "OM, jullie doen het fout". Want je zegt: "Hé, maar een andere rechtbank werkt met datzelfde OM, zelfde afspraken, zelfde regels, maar heeft een ander resultaat."

Ten slotte vermelden wij op deze plaats nog dat verschillende respondenten aangeven dat de regio Oost-Nederland als te groot wordt ervaren in de zin dat de afstanden tussen enerzijds het arrondissementsparket en anderzijds de zittingsplaatsen van de Rechtbank Gelderland en de Rechtbank Overijssel alsmede de ZSM-locatie groot zijn. Ook wordt er op gewezen dat de regio Oost-Nederland 79 gemeenten kent die vanuit het arrondissementsparket door hoofdzakelijk vijf gebiedsofficieren van justitie moeten worden bediend.

4.7.3 Rest van Nederland

Geen tot weinig veranderingen in de samenwerking
De vraag of geografische congruentie van invloed is op de samenwerking is lastig te beantwoorden. Per regio zijn er verschillen in de veranderingen die de Wet herziening gerechtelijke kaart teweeg heeft gebracht. Voor de regio's Den Haag en Oost-Brabant geldt dat daar reeds voor de Wet herziening gerechtelijke kaart sprake was van geografische congruentie. Het werkgebied is in deze arrondissementen gelijk gebleven, er was al één arrondissementsparket en er was al één rechtbank. Alleen op het vlak van de kantongerechten en de politieeenheden zijn er veranderingen geweest (zie § 4.3.2-4.3.3). Respondenten geven dan ook aan dat de samenwerking nauwelijks is veranderd. Een respondent, werkzaam bij het lokaal bestuur in een van deze arrondissementen, meldt hier het volgende over:

> "Hier zijn die wijzigingen niet zo groot geweest, ook bij de Politie niet, want het politiekorps [naam] was al redelijk 'Nationale Politieproof' en had ongeveer dezelfde indeling als in het kader van de Politiewet. Dus daar heeft ook nauwelijks wijziging plaatsgevonden."

Een andere respondent, werkzaam bij het Openbaar Ministerie in hetzelfde arrondissement, geeft eveneens aan dat er in de samenwerking niet veel is veranderd:

> "(…) er zijn altijd goede relaties geweest tussen rechtbank en OM. Daar heeft de HGK niets aan afgedaan."

Veranderingen in de samenwerking
De gesprekken met de respondenten in de overige arrondissementen laten zien dat er veranderingen in de samenwerking tussen de ketenpartners zijn ontstaan ten gevolge van de geografische congruentie. Deze perceptie van deze veranderingen is, als wordt ingezoomd op de geografische congruentie, vooral positief. Volgens een medewerker van het Openbaar Ministerie verschaft de geografische congruentie een belangrijke conditie voor een goede samenwerking tussen de ketenpartners:

> "Ik denk dat de wet daaraan zeker heeft bijgedragen, het is in een oogopslag in alle regio's dus duidelijk met wie je moet samenwerken, met wie je afspraken moet maken en met wie je je processen moet harmoniseren."

Andere respondenten van het Openbaar Ministerie bevestigen dat het praktischer en gemakkelijker is geworden en dat daardoor de samenwerking met de Nationale Politie en met de rechtbanken is verbeterd.

> "Het gaat om de portefeuilles, de aanspreekpunten, gewoon de afstemming, wat je langs de lijn van mijn afdeling, de ZSM, dat maakt het natuurlijk makkelijker als dat allemaal in

> een hand is, althans verdeeld over individuen per organisatie, en dan één in dit geval, dat is gewoon een pré. Super."

> "Ik denk dat grote winst is geweest: dezelfde indeling als de politie. Waar voorheen een hoofdofficier met een aantal politiechefs te maken had, nu allemaal met één. Je hebt het ook over hetzelfde gebied, er zitten geen rare overlappingen, je hoeft daar geen keuzes in te maken. Dus dat heeft de samenwerking met de politie verbeterd. En met de gerechten idem dito."

Ook een respondent van het openbaar bestuur deelt dit enthousiasme.

> "Als je het dan hebt over: waar zitten de winstpunten, dan zit dat met name in de congruentie van het geografische gebied. Omdat je allemaal hetzelfde gebied hebt als 'achtertuin', gaat de samenwerking alleen maar beter verlopen."

Naast deze positieve aspecten worden door de respondenten ook negatieve aspecten van de geografische congruentie benoemd. Deze opmerkingen blijken bij nadere bestudering vaak toch meer betrekking te hebben op de consequenties van de schaalvergroting, zoals opmerkingen over de grootte van het gebied ("Ik vind dit wel een beetje de maximale grootte"), gebrek aan capaciteit bij de Nationale Politie ("de samenwerking is op zichzelf minder effectief geworden, omdat er meer blijft liggen") of culturele verschillen door het samenvoegen van twee arrondissementen ("het bewaken van de 'eenheid in verscheidenheid' is een kwetsbaarheid").

Enkele andere opmerkingen die in deze context nog worden gemaakt betreffen het gebrek aan congruentie ten aanzien van enkele andere organisatie waarmee vaak wordt samengewerkt, zoals de Veiligheidshuizen, GGZ-instellingen en dergelijke. Daaraan is elders in dat rapport al aandacht besteed.

Het algemene beeld ten aanzien van de geografische congruentie is dus behoorlijk positief.

4.8 Overige thema's

4.8.1 Inleiding

Bij het uitvoeren van het kwalitatief empirisch onderzoek zijn er onderwerpen naar voren zijn gekomen die zich minder gemakkelijk onder de eerder besproken thema's laten scharen. Dat betreft in de eerste plaats de bevinding die gaandeweg het onderzoek bleek, namelijk dat respondenten niet zomaar alle doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart kunnen benoemen.

In de tweede plaats gaat het om een onderwerp dat door respondenten is aangewezen als een onvoorzien (neven)effect van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Dit betreft de kwestie van beperkingen in de mobiliteit van werknemers van het Openbaar Ministerie als gevolg van de geografische schaalvergroting waartoe de wet heeft geleid.

In de derde plaats een onderwerp dat door respondenten wordt ervaren als beperkend in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn en dat meermalen is genoemd. Dat onderwerp betreft de huisvesting van de arrondissementsparketten ten opzichte van de rechtbanken. Hoewel de Wet herziening gerechtelijke kaart hier niets over voorschrijft en de keuze voor huisvesting door geheel andere overwegingen wordt bepaald (het beleid van het Rijksvastgoedbedrijf, beschikbare panden, en soms kosten), is het blijkbaar, en in elk geval in de perceptie van medewerkers van het Openbaar Ministerie, van invloed op de samenwerking met de rechtspraak.

In de vierde plaats is door verschillende respondenten op verschillende momenten en vaak ongevraagd gewezen op een onderwerp dat hen en hun organisaties bezighoudt, namelijk de wijze van financiering van de eigen organisatie en de verschillen met de wijze van financiering van andere partners in de strafrechtketen in de eerste lijn.

Ten slotte is een ontwikkeling binnen de rechtspraak door respondenten van het Openbaar Ministerie en van de Verkeerstorens++ met enige regelmaat genoemd als iets dat van invloed is op de samenwerking tussen arrondissementsparketten en rechtbanken. Deze ontwikkeling betreft de invoering van de professionele standaarden strafrecht in de rechtspraak begin 2016. Deze professionele standaarden strekken tot borging van de kwaliteit van de strafrechtspraak en bevatten standaarden die zich richten op de strafrechtspraak als organisatie en op individuele rechters.[16]

In de navolgende vijf paragrafen komen de genoemde onderwerpen aan bod.

4.8.2 Bekendheid met doelstellingen Wet herziening gerechtelijke kaart

Bij de interviews en de expert meetings is de geïnterviewden en de deelnemers als eerste gevraagd of zij bekend zijn met de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart (zie de vragenlijsten in § 8.3-8.6). Met het stellen van deze vraag zijn verschillende doelen beoogd.

In de eerste plaats strekt de vraag ertoe om aan het begin van elk interview of elke expert meeting een referentiekader te creëren waarmee bij respondenten wordt ingescherpt waar het bij de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet om ging en waarmee onderzoekers de percepties, de ervaringen en de opvattingen van respondenten context kunnen geven en wegen.

In de tweede plaats beoogt de vraag vast te stellen of en zo ja, in hoeverre de Wet herziening gerechtelijke kaart leeft onder de respondenten. Die informatie is relevant voor de beoordeling van de antwoorden die respondenten op de vervolgvragen hebben gegeven.

In de derde plaats heeft de vraag een functie in het kunnen onderscheiden van wat de veranderingen, invloed, effecten en/of gevolgen die de Wet herziening gerechtelijke kaart teweeg heeft gebracht ten opzichte van andere, eerder ingezette, of parallel lopende of consecutief plaatsvindende ontwikkelingen in de organisatie en de werkwijze van de arrondissementsparketten, de driehoeken en de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn.

Uit het onderzoek komt naar voren dat geen van de respondenten in staat was om de volledige doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart te benoemen. Veel respondenten konden wel een of twee doelstellingen terughalen. Er waren evenwel ook respondenten die het antwoord op de vraag naar de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart schuldig moesten blijven. Van de genoemde doelstellingen, is de doelstelling van het bereiken van efficiency in de strafrechtspleging, het meest genoemd. Deze doelstelling ziet zonder meer op één van de doelstellingen die de wetgever met de Wet herziening gerechtelijke kaart nastreeft, namelijk een effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen in eerste lijn (zie § 3.2). De wet kent echter nog drie andere doelstellingen. Dat zijn verbetering van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie, verbetering van de kwaliteit van het bestuur en verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering (zie § 3.2).

Wanneer de onderzoekers na het beantwoorden van de eerste vraag de volledige doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart weergaven, leidde dat bij een deel van de respondenten wel tot een gevoel van herkenning. Maar er was evengoed een deel

[16] Preambule de Rechtspraak, *Professionele standaarden strafrecht*, versie 2.2 – extern, te vinden op https://www.rechtspraak.nl/SiteCollectionDocuments/professionele-standaarden-strafrecht.pdf.

van de respondenten dat de volledige doelstellingen voor kennisgeving aannam of expliciet aangaf dat ze die doelstellingen niet kenden.

Uit dit gebrek aan zicht op de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart lijkt te kunnen worden afgeleid dat deze doelstellingen bij de onderzochte partners in de strafrechtketen niet diep zijn geworteld. Daar zijn ook wel verklaringen voor mogelijk.

Inmiddels is de Wet herziening gerechtelijke kaart alweer vier jaar geleden in werking getreden. Kennis van de wet en haar doelstellingen is dan niet meer zo actueel. Organisatiestructuren, werkwijzen en taken en verantwoordelijkheden zijn inmiddels vanzelfsprekend geworden.

Voorts zijn voorafgaand, tijdens en na de Wet herziening gerechtelijke kaart vele veranderingen in de organisaties van de onderzochte ketenpartners, hun werkwijzen, en hun taken en verantwoordelijkheden doorgevoerd, zodat het zicht op de Wet herziening gerechtelijke kaart uit de aard der zaak minder is geworden.

Daarnaast moet men zich realiseren dat de betekenis van de wet voor iedere onderzochte ketenpartner verschillend is (geweest). De wet ziet eerst en vooral op de geografische en bestuurlijke organisatie van de rechtspraak, en dan de rechtbanken in het bijzonder. De rechtspraak is evenwel goeddeels buiten het bestek van het onderhavige onderzoek gebleven, zie § 1.5.

Voor het Openbaar Ministerie geldt dat het voorafgaand aan de Wet herziening gerechtelijke kaart heeft gekozen voor regionalisering van de organisatie en de beweging naar één arrondissementsparket voor elke regio heeft ingezet. De wet heeft dit alleen maar ondersteund (zie § 3.3.4), en daarmee is de betekenis van de wet voor het Openbaar Ministerie minder groot. En dus ook de noodzaak om goed bekend te zijn met de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart.

Het voorgaande geldt in versterkte mate voor het lokaal bestuur. De wet heeft niet geleid tot een andere organisatie van driehoeken, maar wel tot veranderingen in functionarissen van Openbaar Ministerie en Nationale Politie, dat wil zeggen zowel in personen, als in welke functie iemand participeert, die aan driehoeksoverleggen deelnemen (zie § 4.6).

Voor de Politie geldt ten slotte dat veranderingen in de eigen organisatie en daarmee ook in de samenwerking met het bestuur en het Openbaar Ministerie aan de Politiewet 2012 worden toegeschreven (zie § 3.5.4).

4.8.3 Mobiliteit van werknemers Openbaar Ministerie

De geografische schaalvergroting die de Wet herziening gerechtelijke kaart met zich heeft gebracht, heeft ook neveneffecten op de mobiliteit van werknemers van het Openbaar Ministerie en wel op verschillende manieren. Voor de regio's Noord-Nederland, Oost-Nederland, Limburg en Zeeland-West-Brabant 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.

Een willekeurig voorbeeld, ontleend aan de vele voorbeelden die door respondenten zijn gegeven: stel, een officier van justitie woont in Enschede. Voor de samenvoeging van de vier parketten in Oost-Nederland werkte de officier van justitie in Almelo op het arrondissementsparket aldaar. Hij kon dan een zitting hebben in Almelo, maar ook bijvoorbeeld in Enschedé. Nu het huidige arrondissementsparket in Arnhem is gevestigd, moet hij naar Arnhem afreizen. Van daar uit moet hij de Rechtbanken Gelderland en Overijssel, met hun zittingslocaties, waaronder Almelo en Enschede, bedienen. Wanneer hij op de ZSM-locatie moet zijn, is dat in Deventer. Kortom, het dagelijks werk kan de nodige, lange reisbewegingen met zich brengen.

In de organisatie van de werkzaamheden kan rekening worden gehouden met reisbewegingen. Dat is waar een parketleiding ook op wijst. In het gegeven voorbeeld kan bijvoorbeeld de officier van justitie worden ingeroosterd om op bepaalde dagen alleen

zittingen in Almelo te doen, dat hij voor andere werkzaamheden maar één of twee dagen naar het arrondissementsparket te Arnhem hoeft en dat hij de resterende werktijd thuis kan werken. Niettemin is het beeld van de werkvloer anders. Collega-officieren van justitie melden dat het reizen en de inrichting van de werkzaamheden belastend is, rechters verklaren onder meer dat zij officieren van justitie als 'pakezels' met dossiers van zitting naar zitting zien gaan op verschillende zittingsplaatsen.

Om de gevolgen van langere reisafstanden in het woon-werkverkeer te laten landen bij diens medewerkers heeft het Openbaar Ministerie een tijdelijke regeling ingevoerd waarbij reistijd als werktijd is aangemerkt. Aldus zijn medewerkers van het Openbaar Ministerie die vanwege een gezinssituatie, een woning of anderszins op een bepaalde locatie woonachtig zijn en die door de regionalisering van het Openbaar Ministerie zijn geconfronteerd met grotere reisafstanden, daarvoor gecompenseerd. De regeling heeft een aantal jaren gefunctioneerd en daarmee werknemers gelegenheid gegeven om zich dichter bij het werk te vestigen. De regeling wordt evenwel afgebouwd en zal in 2017 worden beëindigd.
De regeling is een kostbare regeling. Het betekent dat formatieruimte opgaat aan reistijd. De kosten daarvan zijn hoog en maken de besparingen die het Openbaar Ministerie op huisvesting kon inboeken doordat parketten zijn samengevoegd in één arrondissementsparket op één locatie geheel of gedeeltelijk ongedaan. Maar zoals een respondent opmerkt, betreft dit een tijdelijke situatie en wordt op de langere termijn wel een besparing gerealiseerd.

Respondenten geven aan dat de regeling weliswaar financiële compensatie biedt, maar niet wegneemt dat het woon-werkverkeer door de grotere afstanden ook een voor medewerkers fysieke belasting betekent. Het maakt uit of een officier van justitie van Enschede naar Almelo moet rijden of van Enschede naar Arnhem. Overigens, sommige respondenten hebben relativerend opgemerkt dat het veel kan uitmaken of het woon-werkverkeer door een notoir filegebied loopt en daarmee in kilometers korter kan zijn, maar in reistijd ongeveer net zo lang als een qua kilometers langere route in regio's die dunner bevolkt zijn. Zoals een respondent aangeeft, wordt ook in Amsterdam het instrument van de videoconferencing gebruikt om te voorkomen dat een officier van justitie voor een overleg op de Rechtbank Amsterdam van het arrondissementsparket aan het IJdok in de spits door het centrum van Amsterdam naar de Parnassusweg moet reizen en daardoor veel tijd verliest.

De grotere afstanden binnen de regio's werken ook door in de afstanden tot het eerstvolgende arrondissementsparket. Die afstanden zijn voor bepaalde regio's zodanig groot geworden dat het het Openbaar Ministerie hindert in het vinden van gekwalificeerd personeel en in het voeren van een personeelsbeleid waarin medewerkers vanuit ontwikkelingsperspectief en carrièreperspectief van arrondissementsparket wisselen. Het is gebruikelijk en wenselijk dat bijvoorbeeld een officier van justitie na enige jaren werkzaam te zijn geweest op een bepaald arrondissementsparket een overstap maakt naar een ander arrondissementsparket. Dat betekent bijvoorbeeld dat een officier van justitie die van het arrondissementsparket Maastricht wil overstappen naar het aangrenzende arrondissementsparket dat voorheen kon doen door naar Roermond te gaan, maar nu moet doorreizen naar ten minste Den Bosch als meest nabijgelegen arrondissementsparket. Hij zal derhalve ofwel een lange reistijd moeten accepteren, ofwel moeten verhuizen met zijn eventuele gezin.

Deze situatie werkt drie consequenties in de hand. Ten eerste blijven medewerkers van het Openbaar Ministerie langere tijd werken bij hetzelfde arrondissementsparket, en halen wellicht daar straks hun pensioen. Er kan overigens wel uitwisseling van personeel plaatsvinden tussen het Openbaar Ministerie en de rechtbank, al lijkt het daarbij om maar beperkte aantallen te gaan. Ten tweede hebben arrondissementsparketten die ten opzichte van Utrecht verder weg zijn gelegen – en dat betreft met name Limburg en Noord-

Nederland – meer moeite met het vinden van gekwalificeerd personeel dan de overige arrondissementsparketten. Werken bij deze arrondissementsparketten verlangt eigenlijk verhuizing naar een omgeving in de buurt van de werkplek. Maar dat kan een medewerker weer belemmeren in diens carrièremogelijkheden door een overstap te maken naar een ander arrondissementsparket. Een combinatie van eerst gaan wonen in Breda en dan werken bij het arrondissementsparket Zeeland-West Brabant en daarna overstappen naar het arrondissementsparket Oost-Brabant kan aantrekkelijk zijn, waar dat niet geldt voor een combinatie van eerst werken bij het arrondissementsparket Noord-Nederland en dan naar het aangrenzende Oost-Nederland gaan. Dergelijke vragen lijken niet te spelen bij de randstedelijke regio's. Ten derde is gemeld dat medewerkers op eigen initiatief zijn uitgestroomd vanwege de reisafstanden.

De hiervoor besproken gevolgen zijn door respondenten direct toegeschreven aan de Wet herziening gerechtelijke kaart. Aangezien de parlementaire geschiedenis van de Wet herziening gerechtelijke kaart hierover zwijgt, lijkt dit een onvoorzien neveneffect van de wet te zijn.

Daarnaast is nog een ander punt van werknemersmobiliteit naar voren gekomen en dat betreft de rechtspraak. Voor de regio Den Haag geldt volgens een respondent dat als gevolg van de Wet herziening gerechtelijke kaart de Rechtbank Den Haag niet langer een zogenoemde concentratierechtbank is. Het gevolg is dat strafzaken die een bepaalde expertise vergen worden afgedaan door de Rechtbank Amsterdam en de Rechtbank Rotterdam. Beide rechtbanken hebben daarenboven ook al aantrekkingskracht op rechters vanwege de aard en de omvang van strafzaken die beide rechtbanken behandelen. Rechters van de Rechtbank Den Haag stappen dan ook over naar de Rechtbank Amsterdam en de Rechtbank Rotterdam teneinde dergelijke strafzaken te kunnen behandelen. De Rechtbank Den Haag merkt dan dat gekwalificeerde rechters met dergelijke belangstelling naar de Rechtbank Amsterdam of de Rechtbank Rotterdam gaan.

4.8.4 Huisvesting arrondissementsparketten

Waar de Wet herziening gerechtelijke kaart voorziet in geografische herindeling van werkgebieden van rechtbanken en arrondissementsparketten met concentratie van de organisatie van rechtbanken en arrondissementsparketten, is niet sprake van concentratie in de huisvesting. Huisvesting valt buiten het bereik van de Wet herziening gerechtelijke kaart.

Alleen in Den Haag, Oost-Brabant en Rotterdam zijn het arrondissementsparket en de rechtbank in hetzelfde gebouw gehuisvest (zie § 4.3). Deze fysieke concentratie van werkplekken zorgt er voor dat de feitelijke lijnen tussen het Openbaar Ministerie en de rechtbank kort kunnen zijn. Het is eenvoudig mogelijk voor medewerkers van beide organisaties om elkaar te treffen.

Dat maakt het bespreken en het afstemmen van kwesties eenvoudiger. Voor dergelijke vormen van overleg is de mogelijkheid om elkaar in de ogen te kijken bevorderlijk voor het overleg. Beide gesprekspartners kunnen meteen bij elkaar zien hoe de ander er in staat, welke emoties spelen, en zo desgewenst het gesprek bijsturen om samen tot een voor een ieder werkbare oplossing te kunnen komen. Een overleg per e-mail laat dat niet toe, een overleg per telefoon in beperktere mate, en een videoconferentie kent ook beperkingen. Bij fysiek overleg kan tevens gemakkelijker worden gewerkt aan het opbouwen van een werkrelatie, wederzijds commitment en wederzijds begrip voor elkaars taken en verantwoordelijkheden. Ook dat komt de samenwerking ten goede.

De mogelijkheden tot fysieke samenkomst zijn beperkt wanneer arrondissementsparket en rechtbank in verschillende gebouwen zijn gehuisvest en dan ook nog in verschillende delen van de stad. Het gevolg is dan dat er reisbewegingen nodig zijn tussen arrondissementsparket en rechtbank om elkaar fysiek te treffen. Dat kost tijd. Het gevolg is

dat meer per telefoon, e-mail of videoconferencing wordt afgedaan. In een regio met grote afstanden, zoals in Oost-Nederland of Zeeland West-Brabant, betekent het voorts ook dat werkplekken voor het Openbaar Ministerie in gebouwen van de zittingslocaties aanwezig (moeten) zijn.

Respondenten beamen het voorgaande in zowel positieve zin als negatieve zin. Vanuit Oost-Brabant wordt het werken in één gebouw als een belangrijk voordeel gezien. Eén van de respondenten drukt dat als volgt uit voor wat betreft de Verkeerstoren++:

> "Evenals dat we in één gebouw zitten en dat we fysiek op de koppeling tussen die twee gangen zitten. Wat dat betreft kan je het niet beter hebben."

Respondenten van andere regio's geven daarentegen aan dat de omstandigheid dat arrondissementsparket en rechtbank in verschillende gebouwen zijn gevestigd belemmeringen voor de samenwerking oplevert.

Aan de unieke positie van Den Haag, Oost-Brabant en Rotterdam in dit opzicht gaat een einde komen. Respondenten van Zeeland-West Brabant kijken uit naar het nieuwe gerechtsgebouw waarin vanaf de zomer 2018 de rechtbank, het Openbaar Ministerie en de Raad voor de Kinderbescherming hun intrek zullen nemen.[17]

4.8.5 Financieringsstructuren

Verschillende respondenten hebben gewezen op verschillende wijzen van financiering van de ketenpartners Openbaar Ministerie en de rechtbanken en als het gaat om financiering van producten binnen de rechtspraak de verschillen tussen sectoren. Deze verschillen werken door in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn.

In de eerste plaats de verschillen in de wijzen van financiering van het Openbaar Ministerie en de rechtbanken. Respondenten signaleren dat rechtbanken worden gefinancierd op basis van output van producten, terwijl het Openbaar Ministerie nog niet een dergelijke wijze van financiering kent. De financiering van het Openbaar Ministerie geschiedt op basis van een combinatie van capaciteitsfinanciering en productfinanciering. Dat hangt ermee samen dat het Openbaar Ministerie een aanmerkelijk veelzijdiger soort handelingen verricht, taken heeft en producten realiseert dan de rechtspraak. Officieren van justitie zijn immers maar een deel van de werktijd bezig met zittingen. Zij voeren bijvoorbeeld ook onderzoeken uit, zoals in de sfeer van ondermijning, waar niet altijd een concrete verdachte met concrete strafzaak uit voortkomt die via de rechtbank kan worden afgedaan. Respondenten van het Openbaar Ministerie vermelden wel dat een outputfinanciering zal worden ingevoerd. Dat wordt op zichzelf niet als een probleem ervaren, mits wordt erkend dat het Openbaar Ministerie allerlei taken en werkzaamheden heeft die zich niet als een product laten benoemen en toch moeten worden verricht. Waar het volgens respondenten om gaat is dat het Openbaar Ministerie transparant is in de besteding van de middelen.

Niettegenstaande de verschillen in wijzen van financiering, wijzen meer respondenten van het Openbaar Ministerie er op dat de financiering van hun organisatie afhangt van hoeveel door het Openbaar Ministerie aangeleverde strafzaken door rechtbanken worden afgedaan. Het wel of niet na kunnen komen van het zittingsconvenant werkt door in de budgetten voor een volgend jaar (zie § 4.4.9).

In de tweede plaats zijn binnen het financieringsmodel van de rechtspraak verschillende bedragen gekoppeld aan verschillende soorten producten. De financiële vergoeding van een einduitspraak van de politierechter is beduidend lager dan die voor een einduitspraak van een meervoudige strafkamer, aldus respondenten. Dat betekent dat rechtbanken een

[17] Zie hierover https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/vastgoed/projecten-in-uitvoering/breda-gerechtsgebouw. Op de website wordt gesproken over 'synergievoordelen' die het delen van een gebouw oplevert.

financieel belang hebben bij meer einduitspraken van de meervoudige strafkamer. Dat kan doorwerken in het functioneren van ketenpartner Openbaar Ministerie. Het kan namelijk betekenen dat het Openbaar Ministerie de strafzaken die bij de politierechter thuishoren niet bij de rechtbank kan afzetten en dat er op dat vlak een werkvoorraad ontstaat. En dat kan weer betekenen dat het Openbaar Ministerie wordt gekort op het financiële budget voor een volgend jaar. Een respondent vanuit het Openbaar Ministerie verwoordt deze interactie tussen rechtbank en Openbaar Ministerie als volgt:

> "En we hebben het heel erg nodig om onze PR'en [politierechterzittingen, red.] gewoon te kunnen draaien. Daar zit veel productie. Ja, de rechtbank krijgt daar het minst voor betaald, die hebben wel hun mega's, dan voel je: als er capacitaire keuzes gemaakt moeten worden dan doe je [i.e. de rechtbank, red.] de PR eraf. Dat is voor ons [i.e. Openbaar Ministerie, red.] heel naar."

In de derde plaats kent het financieringsmodel van de rechtspraak verschillen in financiering van de producten van de verschillende sectoren. Enkele keren is genoemd dat de sector bestuursrecht per product een ruimere financiering ontvangt dan het strafrecht of een andere sector:

> "Wat een kinderrechter mij ooit uitlegde wat de 'dakkapellenparadox' is. Dat je voor een bestuursrechtelijke zitting eigenlijk veel ruimer gefinancierd wordt dan voor de ondertoezichtstelling of uithuisplaatsing van een kind, met een zaak met een veel grotere impact."

Gelet op deze verschillen in financiering en de gevolgen die dat heeft op samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn, geven meer respondenten aan dat vanuit het Ministerie van Veiligheid en Justitie de wijze van financiering van de ketenpartners als geheel tegen het licht zou moeten worden gehouden om discrepanties in financieringswijzen die doorwerken in het samenwerken in de strafrechtketen in de eerste lijn zo veel mogelijk te vermijden:

> "Je zou veel meer moeten kijken naar de keten als geheel. Van wat heb je nodig om goed te functioneren?"

Ketenpartners voelen hier een duidelijke behoefte:

> "We hebben het er nog wel eens een keer met de president van de rechtbank en de hoofdofficier over gehad: de financieringssystematiek van de verschillende partijen in de strafrechtketen. Daar zou, en daar is volgens mij ook een pleidooi voor gehouden, ook richting het nieuwe kabinet, meer congruentie aan kunnen worden gebracht. Wat je nu ziet is dat de financieringssystematiek van verschillende partijen elkaar soms ook tegenwerkt."

Overigens, leden van het Openbaar Ministerie beschouwen een output- of productfinanciering niet op zichzelf als probleem, maar wijzen wel in het licht van de hiervoor beschreven werking van financieringsstructuren op het volgende:

> "Er zit een perverse prikkel in die output-financiering."

Uit het voorgaande blijkt dat de ketenpartners in de strafrechtketen elk een eigen wijze van financiering kennen. Dat betekent dat de financiering van activiteiten en producten in de strafrechtketen moet worden gevonden in de afzonderlijke budgetten van de ketenpartners.

Dat geldt ook voor de uitvoering van projecten die de samenwerking in de strafrechtketen als geheel dienen en waarbij betrokkenheid van alle of verschillende ketenpartners is vereist. Hier manifesteren verschillen in de financieringsstructuren zich eveneens. Voorts wijst een respondent op de inefficiëntie in deze financieringswijze:

> "(…) dat is de ouderwetse systematiek. Er komt geld en het wordt direct gefragmenteerd uitgegeven aan al die ketenorganisaties en vervolgens moeten we gaan samenwerken, dat is een beetje vreemd."

Het gevolg is namelijk dat om een project dat voor de strafrechtketen van belang is te kunnen financieren:

> "(….) het ging om miljoenen terughalen bij de ketenorganisatie om dit keteninitiatief doorgang te laten vinden. Nou ja, dan sta je natuurlijk op tien nul achterstand (…)."

De oplossing voor dit probleem is volgens de respondent:

> "Wij hopen dat nu voor een aantal ketenbrede onderwerpen, zoals digitalisering, geld beschikbaar komt en dat dit in een soort ketenfonds kan worden gestopt, zodat er geld is voor de keten."

4.8.6 Invoering professionele standaarden strafrecht in de rechtspraak

In het kader van gesprekken over de Verkeerstoren++ en de samenwerking tussen arrondissementsparketten en rechtbanken is door respondenten van het Openbaar Ministerie en de Verkeerstoren++ met enige regelmaat de invloed van de professionele standaarden strafrecht in de rechtspraak te berde gebracht.

Respondenten melden dat de invoering van de professionele standaarden strafrecht onder meer tot gevolg heeft dat bepaalde strafzaken nu door een meervoudige strafkamer van de rechtbank worden afgedaan, waar dat voorheen door de politierechter gebeurde.

> "Die zaken gaan nu naar de meervoudige kamer, maar ze komen er vandaan met 60 uur werkstraf, terwijl voorheen kon een politierechter dat. Dat denk ik, ja oké, ik begrijp kwaliteit is belangrijk, maar maatschappelijk kunnen verantwoorden is ook belangrijk. En zat daar nou je grootste probleem? Kortom, nou, we hebben soms ook tegengestelde belangen."

De rooster- werklast- en appointeringsnormen werken ook door in de werkzaamheden van een hoofd Verkeerstoren++:

> "(…) en de professionele standaard-stroming, ja maakt wel dat rechters nu best wel principieel zijn met 360 minuten. Kijk, in de praktijk wordt de soep niet zo heet gegeten. We komen er echt wel uit. De ene keer is het een halfuur meer, de andere keer een halfuur minder. Maar ik moet wel meer mijn best doen als het een halfuur meer is dan als het een halfuur minder is. Gewoon even in de praktijk."

Ook wordt vermeld dat de professionele standaarden strafrecht doorwerken in de werkbelasting van officieren van justitie en dat kan problemen opleveren voor de inzetbaarheid van een officier van justitie. Een respondent legt uit dat als gevolg van de professionele standaarden strafrecht het voorkomt dat een strafzaak thans drie zittingsdagen verlangt om te kunnen worden afgedaan, waar voorheen twee zittingsdagen volstonden. Het betekent dat rechters "(…) een ruimere voorbereidingstijd, ruimere schrijftijd (…)" krijgen, maar het heeft voor het Openbaar Ministerie tot gevolg:

> "Nou, je bent een officier een dag extra kwijt. Dus aan alle kanten neemt die druk op het rooster ook alleen maar toe. (…) vervolgens [krijg ik, red.] via het bestuur [parketleiding, red.] weer terug, hé, de uitstroom blijft achter."

Ten slotte is opgemerkt dat in het kader van de professionele standaarden strafrecht wordt gesproken over het neerleggen van de zaakstoedeling van strafzaken bij de voorzitters van raadkamers van rechtbanken. Daar is vanuit Verkeerstorens++ en leden van het Openbaar Ministerie kritiek op. De zaakstoedeling moet objectief gebeuren, waarbij het rooster leidend zou moeten zijn omwille van gevolgen voor de organisatie van werkzaamheden binnen het Openbaar Ministerie. Bovendien zijn er verschillende soorten voorzitters, waarbij niet alle voorzitters vanwege de omvang van de strafzaak of de daarvoor vereiste specifieke deskundigheid even geschikt zijn om die zaak af te doen. Als raadkamervoorzitters zaken gaan toedelen, dan kan het leiden tot "(…) krenten uit de pap halen."

4.9 Afronding

Het kwalitatief empirisch onderzoek laat een gevarieerd beeld zien ten aanzien van de samenwerking tussen de ketenpartners in de strafrechtketen en de invloed van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet daarop.

Voor het Openbaar Ministerie geldt dat er veel is veranderd in of ten aanzien van de organisatie, het bestuur, de werkwijzen, de processen, de taken en de verantwoordelijkheden, de specialisaties en de deskundigheden, en de mensen. Al die veranderingen werken door in de samenwerking met ketenpartners in de strafrechtketen, maar die veranderingen zijn ofwel ingezet vóór de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet, of ze lopen daaraan parallel, of ze volgen op de beide wetten. Niettemin heeft de Wet herziening gerechtelijke kaart de samenvoeging van arrondissementsparketten en de veranderingen die daaruit voortvloeien een wettelijke basis gegeven en geformaliseerd.

Voor het lokaal bestuur zijn in de samenwerking in de driehoeken de veranderingen beperkt gebleven en als er veranderingen zijn, dan worden die door veel respondenten niet toegeschreven aan de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet. De organisatie van driehoeken volgt de Politiewet 2012 en de bestuurlijke keuzes die zijn gemaakt voor het niveau waarop een driehoek wordt belegd. In de personele sfeer zijn wel veranderingen gemeld. Het wegvallen van een arrondissementsparket in een stad kan tot gevolg hebben gehad dat niet langer een hoofdofficier van justitie deelneemt aan het driehoeksoverleg, maar een gebiedsofficier van justitie. Dat is als een beperking ervaren, omdat het met de hoofdofficier van justitie aan tafel sneller schakelen zou zijn. Dat in alle regio's gebiedsofficieren van justitie in driehoeksoverleggen aanschuiven – in Noord-Holland heten zij driehoeksofficieren van justitie – wordt als een voordeel gezien, nu zij het onderhouden van het contact met en het acteren in de driehoek als taak hebben. Deze officieren van justitie doen een driehoek er niet eventjes bij of op ad hoc basis, zoals in het verleden het geval was. Al wordt door respondenten ook steeds vermeld dat het functioneren van dit instituut afhankelijk is van de persoon van de gebiedsofficier van justitie. De instelling van gebiedsofficieren van justitie is evenwel geen direct gevolg van de Wet herziening gerechtelijke kaart of de Splitsingswet. Het is uitvloeisel van de beleidskeuze van het Openbaar Ministerie om meer zichtbaar aanwezig te zijn in de driehoek.

Leden van het lokaal bestuur in wier stad een zelfstandige rechtbank is vervangen door een zittingsplaats van een elders gevestigde rechtbank zien dat als een direct gevolg van de Wet herziening gerechtelijke kaart waaraan allerlei nevengevolgen verbonden zijn. In een drietal regio's hebben leden van het lokaal bestuur zich kritisch uitgelaten over dit gevolg van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Een burgemeester van een andere regio heeft

laten weten dat hij er voor heeft geijverd dat zijn stad de 'juridische hoofdstad' van de regio zou blijven. De argumenten die burgemeesters aanvoeren zijn heel verschillend van aard. Er spelen emotionele argumenten (de rechtspraak is al eeuwen in een stad, de 'ziel' is uit de stad met het verlies van een rechtbank), principiële argumenten (de rechtspraak moet nabij zijn, lokale verbondenheid en kennis is van groot belang voor de kwaliteit en de aanvaardbaarheid van een uitspraak, het gaat om legitimatie van de rechtspraak), statusargumenten (er is sprake van een 'legal valley'), economische argumenten (de rechtbank brengt werkgelegenheid, met een rechtbank zijn veel andere ketenpartners in de stad gevestigd, zoals Openbaar Ministerie, advocatuur, reclassering etc. en dat is ook economische bedrijvigheid), en één van de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart komt terug, namelijk de toegankelijkheid van de rechtspraak. Het zijn ook diezelfde argumenten die een aantal respondenten naar voren brengt waar een rechtbank in de stad is gebleven en door de samenvoeging met een andere rechtbank alleen maar groter en belangrijker is geworden.

Wat de werking en de gevolgen van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor de Nationale Politie als ketenpartner in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn zijn (geweest), kunnen wij door het gebrek aan respondenten moeilijk aangeven. Twee punten komen nadrukkelijk naar voren. Ten eerste worden veranderingen bij de Politie door alle respondenten toegeschreven aan de Politiewet 2012. Deze wet bracht de invoering van de Nationale Politie met zich en introduceerde een regio-indeling voor de politieorganisatie die aansloot bij de gerechtelijke kaart. Ten tweede wordt door respondenten gewezen op capaciteitstekorten bij de Nationale Politie en de omstandigheid dat de Nationale Politie nu nog niet aan strafzaken kan leveren, die zij zou moeten leveren. Daar ligt tevens een zorgpunt, want wat betekent dat voor het Openbaar Ministerie en de rechtbanken wanneer de Nationale Politie wel op volle sterkte is?

De opzet en de methodologie van dit onderzoek brengt met zich dat wij over de rechtbank als ketenpartner in de samenwerking in de strafrechtketen alleen een beperkt aantal bevindingen kunnen presenteren. De veranderingen in de organisatie van eerstelijnsrechtspraak zijn immers voorwerp van het eigen empirisch onderzoek van de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart. Wat in het verband van de Verkeerstoren++ aan de orde is gekomen, geeft een indruk over de rol van de rechtbanken als ketenpartner in de samenwerking in de strafrechtketen. Verschillende respondenten, ook met andere achtergronden, laten in hun uitlatingen over de samenwerking met de rechtbanken in het kader van de Verkeerstoren++ alsook direct over de rechtbanken in woordkeuze en/of in ondertoon doorklinken dat de rechtspraak een andere organisatie met andere werkwijzen, processen en cultuur is dan het Openbaar Ministerie. Dat wordt zelfs als een belemmering in de samenwerking ervaren.

Respondenten schrijven de instelling en het functioneren van de Verkeerstorens++ niet toe aan de Wet herziening gerechtelijke kaart. In de organisatiestructuur, feitelijke werkwijze en verantwoordingsstructuur komt tot uitdrukking dat de Verkeerstoren++ als een eigen, neutrale en objectieve organisatie-eenheid tussen het Openbaar Ministerie en de rechtbank in staat. Tussen de Verkeerstorens++ bestaan verschillen in de wijze waarop zij zijn georganiseerd. Een aantal Verkeerstorens++ heeft dezelfde organisatiestructuur, zij het met hier en daar enige verschillen in de personen die het Openbaar Ministerie respectievelijk de rechtbank vertegenwoordigen (zie § 4.3). Deze Verkeerstorens++ volgen het landelijk model van de Task force OM-ZM. Er zijn evenwel ook vier Verkeerstorens++ die op onderdelen afwijken. Dat betreft Noord-Nederland (geen fysieke dossiers; eigen systeem), Amsterdam (personeels- en roosterplanning van officieren van justitie door de roosteraars van het arrondissementsparket), Rotterdam (twee locaties) en Oost-Nederland (ook twee locaties).

Over de Verkeerstorens++ zelf en hun functioneren zijn respondenten overwegend positief. De Verkeerstoren++ neemt officieren van justitie en rechters organisatorisch werk

uithanden en biedt inhoudelijke voordelen doordat gemakkelijker zaakseigenaarschap voor zowel de officier van justitie als de rechter kan worden gerealiseerd. Voorts heeft de Verkeerstoren++ eenduidige cijfers beschikbaar over afgedane strafzaken, werkvoorraden, aanhoudingen, doorlooptijden, verwachtingen etc. Aldus worden in het verleden gevoerde, terugkerende discussies over de cijfers vermeden. Op basis van managementsrapportages en forecasts van de Verkeerstoren++ kunnen Openbaar Ministerie en rechtbank hun organisaties (bij)sturen op een aantal punten:

- het wel/niet behalen van het zittingsconvenant;
- het afstemmen van zittingscapaciteit op het aanbod van strafzaken, mede naar gelang van de soort strafzaken (politierechterzaken of zaken voor de meervoudige strafkamer);
- het zichtbaar maken van overschotten of tekorten aan zittingscapaciteit in het licht van het zaaksaanbod per zittingsplaats van een rechtbank, zodat strafzaken van de ene naar de andere zittingsplaats kunnen worden verschoven om te worden afgedaan;
- het aanpakken van bepaalde gebruiken door officieren van justitie en/of rechters, zoals het voor onbepaalde tijd aanhouden van strafzaken dat doorlooptijden verlengt en zaakseigenaarschap kan doorkruisen;
- meer in het algemeen, en waartoe ook de voorgaande punten bijdragen, het verbeteren van de prestaties van zowel Openbaar Ministerie als de rechtbank in het verwerken van strafzaken.

Respondenten wijzen een aantal verbeterpunten voor de Verkeerstorens++ aan. Binnen het verband van de Verkeerstorens++ is nog veel sprake van handwerk. Zo moeten dossiers handmatig worden gecontroleerd op ontbrekende stukken. Daarnaast wordt gewerkt met twee agenda- en roostersystemen (één van het Openbaar Ministerie en één van de rechtbank). Voorts is het zittingsconvenant niet voldoende flexibel en vereist lang vooruitkijken in de planning, terwijl niet alle parameters al vaststaan.

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. Dat leidt tot zorgen bij het Openbaar Ministerie: i) een arrondissementsparket zal niet de eigen doelstellingen kunnen halen en dat kan leiden tot een korting op het eigen budget, ii) er zullen meer pro-formabehandelingen komen, met alle nadelen van dien, iii) vertraging in het afdoen van strafzaken heeft allerlei maatschappelijke effecten, en iv) wat gaat er gebeuren als de Nationale Politie wel alle strafzaken gaat aanleveren die zij zou moeten aanleveren?

Kortom, de Verkeerstoren++ maakt zichtbaar waar "het schuurt tussen de organisaties". Respondenten afkomstig vanuit het Openbaar Ministerie laten zich op verschillende wijzen uit over de eerstelijnsrechtspraak. Zo signaleerde een respondent dat bij de rechtbanken sprake zou zijn van een "(…) wat geringe veranderingsgezindheid (…)". De cultuur is er anders dan bij het Openbaar Ministerie dat "flexibeler", "welwillender" en "soepeler" wordt gevonden. De indruk bestaat ook dat de rechterlijke onafhankelijkheid impliciet of expliciet wordt ingeroepen om een kritische benadering te kunnen aanhouden of zelfs veranderingen tegen te houden en de eigen benadering te blijven volgen, ook al gaat het om praktische en organisatorische kwesties. Voorts lijkt er bij de rechtspraak een andere perceptie van werkdruk te bestaan, hetgeen de neiging in de hand kan werken om vast te houden aan wat er is.

Verder zijn in het onderzoek nog enkele thema's naar voren gekomen die wij niet op voorhand hadden voorzien dan wel het gewicht dat er aan wordt gehecht. Dat betreft de mobiliteit van werknemers, de huisvesting van arrondissementsparketten, financieringsstructuren en de professionele standaarden strafrecht in de rechtspraak.

Het verdient tot slot opmerking dat een aantal respondenten uit eigen beweging heeft aangegeven dat de evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet wat vroeg komt. Dat oordeel is ingegeven door de opvatting dat er na de herindeling van de gerechtelijke kaart in veel regio's allerlei processen in gang zijn gezet die volgens die

respondenten nog niet zijn afgerond of verder moeten inklinken. Met het samenvoegen van organisaties is nog niet meteen bereikt dat men ook samenwerkt. Mensen moet elkaar (nog) leren kennen, verbanden worden gesmeed, lijnen moeten worden gevormd. Hier bestaan wel verschillen tussen regio's:

> "(…) in sommige regio's stellen ze zich aan elkaar voor, (…) dan hoor ik de president tegen de politiechef zeggen, ja, we hebben elkaar nooit eerder ontmoet, fijn dat we elkaar nu ontmoeten. Dat is natuurlijk geen goed teken. In andere regio's zie je dat ze volstrekt aan elkaar gewend zijn, omdat ze een keer in de maand met elkaar lunchen en dan gewoon de cijfers doornemen met elkaar."

In dit hoofdstuk zijn eerder ook standpunten van respondenten aangehaald waarin zij aangeven dat zij ketenpartners recentelijk (nog) niet hebben gezien en gesproken.

Voorts is er nog steeds sprake van cultuurverschillen binnen de nieuw gevormde arrondissementen; daar is door respondenten ook verschillende keren op gewezen, zoals in dit hoofdstuk is gebleken.

Daarnaast verschilt het per regio hoe de uitvoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart is opgepakt. Zo zijn in Noord-Nederland de drie voormalige arrondissementsparketten voor de daadwerkelijke samenvoeging in lijn met de Wet herziening gerechtelijke kaart "begonnen te doen alsof" ze al één arrondissementsparket waren. In Oost-Nederland heeft men vooraf nagedacht over de organisatiestructuur en -vorm, omdat daartoe de noodzaak bestond. Voor een dergelijke grote regio met haar specifieke kenmerken en ingrijpende veranderingen in de organisatie van het arrondissementsparket en in de rechtspraak, mede door de Splitsingswet, was er een nieuwe structuur en organisatievorm nodig. Die moest worden opgebouwd, ingeregeld en verfijnd. En dan nog zijn er kritische geluiden uit bijvoorbeeld de hoek van het lokaal bestuur.

Een dergelijke noodzaak was niet aanwezig in Amsterdam, Den Haag en Oost-Brabant; daar is, ook volgens respondenten, niet veel veranderd door de Wet herziening gerechtelijke kaart. Zo signaleert een respondent:

> "Dat maakt het ook lastiger om voor het parket [naam] het verschil te zien voor en na de HGK, omdat er grotendeels weinig veranderd is."

Een andere respondent ziet daar wel een keerzijde van:

> "(…) als het niet verandert heb je niet de *spirit* om het heel anders te gaan doen."

Dan mist een organisatie mogelijk wel kansen om werkwijzen en processen te verbeteren en daarmee aan kwaliteit en efficiëntie te blijven werken. Niettemin is er binnen het Openbaar Ministerie het nodige gebeurd:

> "En uiteindelijk hebben we wel de hele organisatie uiteindelijk ook op z'n kop gezet maar dat was niet zozeer vanuit de HGK maar meer gekoppeld aan het OM 2020."

Hier raken we een ander terugkerend punt dat als algemene bevinding van hoofdstuk 4 naar voren komt, namelijk dat er bij het Openbaar Ministerie veel veranderingen zijn doorgevoerd, maar dat die losstaan van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet.

5. Bevindingen

5.1 Introductie

Voor het onderzoek naar de betekenis van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn is een centrale probleemstelling geformuleerd. Deze probleemstelling ziet op het beschrijven en het verklaren van de werking van de beide wetten als het gaat om de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn (zie § 1.2).

Om tot een beantwoording van deze centrale probleemstelling te komen, is allereerst een onderzoek gedaan naar literatuur over wat een keten is en wat ketensamenwerking is. Daaruit is een set van ijkpunten gedestilleerd voor de ordening en de duiding van de resultaten van het kwalitatief empirisch onderzoek (hoofdstuk 2).

In hoofdstuk 3 zijn vervolgens de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet op het niveau van de wetgeving geanalyseerd en zijn voorafgaande, parallel lopende en nadien ingezette ontwikkelingen die met de beide wetten samenhangen in kaart gebracht. Voorts is op basis van deze analyse van de wetsgeschiedenis van de Wet herziening gerechtelijke kaart de beleidstheorie gereconstrueerd die achter deze wet lijkt schuil te gaan.

Daarna heeft een kwalitatief empirisch onderzoek plaatsgevonden, bestaande uit 8 expert meetings en interviews met 37 personen. Daarmee is met in totaal 71 personen uit het veld gesproken. In hoofdstuk 4 zijn de resultaten van dit onderzoek gepresenteerd.

De onderzoeksresultaten van de drie voorgaande hoofdstukken hebben geleid tot kennis, inzichten en argumenten die kunnen bijdragen aan de beantwoording van de centrale probleemstelling. In het onderhavige hoofdstuk brengen wij deze kennis, inzichten en argumenten samen en komen tot een synthese daarvan teneinde een antwoord te formuleren op de centrale probleemstelling en de uitwerking daarvan in deelvragen. Dat antwoord bestaat uit een algemeen antwoord op de centrale probleemstelling. Daaraan is een aantal algemene punten gekoppeld die vooral uit het kwalitatief empirisch onderzoek naar voren zijn gekomen en die ook de onderlinge verwevenheid van veranderingen in beeld brengen die samenhangen met de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet en andere, parallel lopende ontwikkelingen die de onderzochte partners in de strafrechtketen in de eerste lijn hebben geraakt en nog steeds raken. Vervolgens worden de thematisch ingedeelde deelvragen die strekken tot uitwerking van de centrale probleemstelling van een beknopt antwoord voorzien.

Voor de ordening en de duiding van de bevindingen in dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de set van ijkpunten die in hoofdstuk 2 zijn ontwikkeld. Door de bevindingen van het empirisch kwalitatief onderzoek langs de maatlat van de ijkpunten te leggen, kan beter worden verklaard waarom de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet een bepaalde werking hebben gehad voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn.

Voorts wordt in de analyse en de duiding van de bevindingen waar mogelijk teruggekoppeld naar de beleidstheorie die achter de Wet herziening gerechtelijke kaart lijkt schuil te gaan. Paragraaf 5.2 bevat een korte beschrijving van die beleidstheorie. Voor de Splitsingswet geldt niet dat daar een bepaalde benadering over het functioneren van organisaties en samenwerking in een keten aan ten grondslag ligt. In hoofdstuk 3 is de Splitsingswet beschreven en daaruit komt naar voren dat die wet strekte tot het ongedaan maken van de Wet herziening gerechtelijke kaart voor Oost-Nederland.

Alvorens toe te komen aan de algemene beantwoording van de centrale probleemstelling en de beantwoording van de deelvragen in § 5.4-5.5 en een weergave van andere bevindingen in § 5.6, besteden de navolgende twee paragrafen kort aandacht aan de

doelstellingen en de inhoud van de Wet herziening gerechtelijke kaart, de achterliggende beleidstheorie en de Splitsingswet (zie § 5.2 resp. § 5.3).

5.2 Wet herziening gerechtelijke kaart en achterliggende beleidstheorie

De Wet herziening gerechtelijke kaart heeft betrekking op de indeling van Nederland in arrondissementen. De wet heeft per 1 januari 2013 het aantal arrondissementen teruggebracht van negentien naar tien. Daarmee wordt schaalvergroting gerealiseerd, want de werkgebieden van acht rechtbanken zijn vergroot.[1] Bij het bepalen van de werkgebieden van de rechtbanken is geografische congruentie het uitgangspunt geweest. Geografische congruentie houdt in dat de werkgebieden van de rechtbanken en die van de arrondissementsparketten van het Openbaar Ministerie geografisch gezien gelijk zijn. In elk arrondissement is derhalve één rechtbank en één arrondissementsparket gevestigd, en wel in dezelfde stad (maar zeker niet noodzakelijkerwijs in één gebouw, zie daarover § 4.8.4).

Schaalvergroting en geografische congruentie zijn instrumenten om de vier doelstellingen van de wet te realiseren. Die vier doelstellingen zijn 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 en een effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen (zie § 3.2).

In de systematiek van de Wet herziening gerechtelijke kaart is het uitgangspunt geweest dat er per arrondissement één rechtbank met één gerechtsbestuur is, maar dat die rechtbank wel meer zittingsplaatsen kan hebben. Dit vanuit de gedachte van toegankelijkheid van de rechtspraak voor de burger; het ging om de geografische toegankelijkheid (zie § 3.3.2). De Splitsingswet heeft dit eenvoudige stelsel voor de regio Oost-Nederland doorbroken (zie hierna § 5.3).

Voorafgaand aan de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart heeft het Openbaar Ministerie zijn eigen organisatie aangepast en beperkt tot tien arrondissementsparketten voor het opsporen, het vervolgen en het afdoen van strafzaken in de eerste lijn. Het zijn deze arrondissementsparketten geweest waar de aandacht in dit onderzoek naar uit is gegaan. Het Landelijk Parket, het Functioneel Parket, het Parket Centrale Verwerking OM en het Ressortsparket zijn buiten het bestek van dit onderzoek gebleven (zie § 1.4).

De Wet herziening gerechtelijke kaart bevat geen wijzigingen in de wetgeving ten aanzien van de Politie. Echter, in het regeerakkoord was vastgelegd dat bij de vorming van de Nationale Politie er tien regionale politie-eenheden zouden worden gevormd die aansluiten op de arrondissementen van de Wet herziening gerechtelijke kaart.[2] Daarmee is beoogd volledige geografische congruentie te realiseren voor rechtbanken, Openbaar Ministerie en Nationale Politie.[3] Deze geografische congruentie is verwezenlijkt doordat de Politiewet 2012 tien regionale politie-eenheden heeft ingevoerd die geografisch gelijk zijn aan de tien arrondissementen van de Wet herziening gerechtelijke kaart (zie art. 25 lid 2 Politiewet 2012).

De beleidstheorie die achter de Wet herziening gerechtelijke kaart lijkt schuil te gaan, ziet op het bereiken van bepaalde doelstellingen inzake het functioneren van en het samenwerken tussen twee organisaties. Die organisaties zijn de rechtspraak en het

[1] Het arrondissement Amsterdam is als enig arrondissement verkleind doordat de Gooi- en Vechtstreek aan het arrondissement Midden-Nederland is toegevoegd. De arrondissementen Den Haag en Oost-Brabant zijn geografisch gezien niet gewijzigd.
[2] Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32471, 15, p. 38.
[3] Zie *Kamerstukken II* 2010/11, 32891, 3, p. 2 (MvT).

Openbaar Ministerie. De rechtbanken en het Openbaar Ministerie zijn met elkaar verbonden in de strafrechtketen in de eerste lijn. Voor dit onderzoek rekenen wij daar ook toe de Nationale Politie en het lokaal bestuur. De doelstellingen zijn de eerdergenoemde vier doelstellingen van verbetering van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie, verbetering van de kwaliteit van het bestuur en van de bedrijfsvoering van de rechtspraak en het Openbaar Ministerie, en een effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen. Om deze doelstellingen te kunnen verwezenlijken worden twee essentiële instrumenten ingezet, namelijk schaalvergroting en geografische congruentie. 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. Kortom, in de kern genomen komt de beleidstheorie achter de Wet herziening gerechtelijke kaart neer op: 'groter is beter' en 'geografische congruentie bevordert samenwerking'.

5.3 Splitsingswet

Als gevolg van de Wet herziening gerechtelijke kaart was in de regio Oost-Nederland, bestaande uit de provincies Gelderland en Overijssel, één arrondissement ontstaan met één rechtbank en één arrondissementsparket. Aldus was ook in Oost-Nederland sprake van geografische congruentie. De Splitsingswet heeft dit model doorbroken door in de regio Oost-Nederland de organisatie van de eerstelijnsrechtspraak te splitsen in twee arrondissementen, namelijk het arrondissement Gelderland met de zelfstandige Rechtbank Gelderland en het arrondissement Overijssel met de zelfstandige Rechtbank Overijssel. Het Openbaar Ministerie had evenwel de eigen organisatie ingedeeld langs de lijnen van de tien arrondissementen die met de Wet herziening gerechtelijke kaart waren ingesteld. Er was derhalve reeds sprake van één arrondissementsparket Oost-Nederland.

De Splitsingswet bracht daarmee geografische discongruentie tussen eerstelijnsrechtspraak en arrondissementsparket: één arrondissementsparket dat twee arrondissementsrechtbanken moet bedienen binnen één regio, zie artikel 134 lid 3 RO.[4] Tussen het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie is wel sprake van geografische congruentie; de politie-eenheid Oost-Nederland is geografisch gelijk aan het werkgebied van het arrondissementsparket. Het is overigens de Splitsingswet geweest die expliciet in de Wet op de rechterlijke organisatie heeft bepaald dat het uitgangspunt is één arrondissementsparket per arrondissement (zie art. 134 lid 2 RO, ingevoerd bij art. II sub C Splitsingswet). Voordien kende de Wet herziening gerechtelijke kaart niet een dergelijk voorschrift.

Aan deze situatie in Oost-Nederland ligt een herhaaldelijke discussie over de omvang van dit arrondissement ten grondslag (zie § 3.4). Zo was de Raad van State kritisch over de aanvankelijk voorgestelde indeling vanuit een oogpunt van bestuurskracht, kwaliteit van de rechtspraak en toegang tot de rechter. Ook de commissarissen van de Koningin in Overijssel

[4] Deze bepaling luidt: "In afwijking van het tweede lid is er één arrondissementsparket in de arrondissementen Gelderland en Overijssel gezamenlijk, genaamd arrondissementsparket Oost-Nederland."

en Gelderland bleken bedenkingen te hebben bij de omvang van het nieuwe arrondissement. Nagenoeg alle fracties in de Tweede Kamer hadden bij de behandeling van de Wet herziening gerechtelijke kaart vragen gesteld over de beoogde schaalgrootte. Ook in de Eerste Kamer riep de voorgestelde omvang vragen op over de toegankelijkheid van de rechtspraak voor de burger, het waarborgen van de uniformiteit van de rechtspraak en de bestuurbaarheid van het nieuwe arrondissement. Uiteindelijk aanvaardde de Eerste Kamer met algemene stemmen een motie van het lid Beuving c.s., waarin onder meer werd overwogen dat een 'mega-rechtbank' Oost-Nederland het risico zou lopen van slechte bestuurbaarheid, bureaucratisering en inefficiëntie. Met de Splitsingswet is uitvoering gegeven aan deze motie.

5.4 Algemene beantwoording van de centrale onderzoeksvraag

5.4.1 Introductie

Voor het onderzoek naar de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet is voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn de navolgende centrale onderzoeksvraag leidend geweest:

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?

Op basis van de uitkomsten van het kwalitatief empirisch onderzoek aangevuld met de resultaten van de studie van de parlementaire geschiedenis van beide wetten, beleidsdocumenten en literatuur beantwoorden wij deze centrale onderzoeksvraag voor zowel de Wet herziening gerechtelijke kaart (§ 5.4.2) als de Splitsingswet (§ 5.4.3). Deze paragraaf rondt af met een algemene bevinding die ziet op een onvoorzien neveneffect van de Wet herziening gerechtelijke kaart (§ 5.4.4).

5.4.2 Algemene bevindingen Wet herziening gerechtelijke kaart

De invloed en de effecten van de Wet herziening gerechtelijke kaart op de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn zijn beperkt 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. De vaststelling dat de Wet herziening gerechtelijke kaart beperkte invloed en effecten heeft gehad op de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn is gebaseerd op een weging van verschillende argumenten en thema's.

Een eerste argument is gelegen in de omstandigheid dat veranderingen in de organisatie van het Openbaar Ministerie, het driehoeksoverleg en de Nationale Politie zijn ingegeven door andere wetgeving, al dan niet in combinatie met eigen initiatieven en/of programma's. Voor het Openbaar Ministerie geldt dat met de Wet reorganisatie openbaar ministerie en instelling landelijk parket van 1999 de basis is gelegd voor een andere organisatie van het Openbaar Ministerie. Relevant is dat hiermee wettelijk is vastgelegd dat de arrondissementsparketten zijn gevestigd in de vestigingsplaatsen van de rechtbanken (zie § 3.5.2). Daarmee is sprake van geografische congruentie.

Het beleidsprogramma 'Het OM Verandert' van 2004 voorzag in een regionalisering van de arrondissementsparketten. Dat behelsde het terugbrengen van het aantal arrondissementsparketten naar elf, en later tien. Kleine arrondissementsparketten bleken kwetsbaar te zijn en er speelden kennis- en capaciteitsproblemen. De regionalisering is per 1 januari 2009 van start gegaan; later dat jaar zou het Kabinetsstandpunt over de herziening van de gerechtelijke kaart naar buiten komen (zie § 3.5.3). In het kader van de regionalisering werden verschillende kleinere arrondissementsparketten binnen bepaalde regio's samengevoegd tot een groter arrondissementsparket voor de desbetreffende regio. Aldus is schaalvergroting bewerkstelligd. In de regio Oost-Nederland werden vier arrondissementsparketten samengebracht in één arrondissementsparket in Arnhem, in de regio Noord-Nederland werden drie arrondissementsparketten geïntegreerd tot één arrondissementsparket in Groningen, en in de regio's Limburg, Midden-Nederland, Noord-Holland, Rotterdam en Zeeland-West Brabant gingen steeds twee arrondissementsparketten samen in één arrondissementsparket.[5] In de regio's Amsterdam, Den Haag en Oost-Brabant was reeds sprake van één arrondissementsparket.

Deze regionalisering door het Openbaar Ministerie zelf en de gevolgen daarvan voor de organisatie van de arrondissementsparketten, later nog versterkt door het Programma OM 2020 (zie § 3.5.6), hebben doorgewerkt in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. Zie verder hierna alsmede in § 5.5.2. In het geval van de Verkeerstoren++ is sprake van een belangrijke aanpassing in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn die uitgaat van het Openbaar Ministerie en de rechtspraak gezamenlijk (zie verder § 5.5.2).

In reactie op de wijzigingen in organisatie, werkprocessen, functies en taken en verantwoordelijkheden van en in de arrondissementsparketten door het Openbaar Ministerie zijn aanpassingen doorgevoerd in de organisatie, de samenstelling en de wijze van samenwerking in driehoeken in de regio's. Zo zag het lokaal bestuur bij veel driehoeken een andere vertegenwoordiger vanuit het Openbaar Ministerie aanschuiven (zie verder § 5.5.4).

Als gevolg van de Politiewet 2012 heeft de Nationale Politie hierop aangesloten met tien regionale eenheden. Artikel 25 leden 1 en 2 Politiewet 2012 bepalen namelijk dat de Nationale Politie bestaat uit regionale eenheden, landelijke eenheden en ondersteunende diensten. De regionale eenheden zijn elk 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 (art. 11 lid 1 Politiewet 2012). 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 (art. 12 lid 1 Politiewet 2012). 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 (art. 13 Politiewet 2012).

Uit het voorgaande volgt dat het Openbaar Ministerie en de Politie veranderingen hebben doorgemaakt, maar dat die 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

[5] Met dien verstande dat een onderdeel van het arrondissementsparket Amsterdam dat de Gooi- en Vechtstreek bediende, overging naar het arrondissementsparket Midden-Nederland. Dat betrof evenwel geen zelfstandig arrondissementsparket (zie ook § 4.3.4).

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, zie hierna.

Een tweede argument voor de algemene bevinding is gegeven door respondenten in het kwalitatief empirisch onderzoek. Voor de respondenten die werkzaam zijn bij het Openbaar Ministerie geldt dat een aantal van hen de Wet herziening gerechtelijke kaart heeft aangemerkt als een randvoorwaarde voor aanpassingen in de organisatie, werkwijzen, functies, en taken en verantwoordelijkheden van en binnen het Openbaar Ministerie. Zo is de wet "randvoorwaardelijk" genoemd.

Respondenten werkzaam in het lokaal bestuur (burgemeesters en medewerkers openbare orde en veiligheid van gemeenten) rapporteerden geen invloed of effecten van de Wet herziening gerechtelijke kaart; zij hebben wel degelijk veranderingen bemerkt in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn, maar schrijven die vooral toe aan de aanpassingen in de organisatie, werkwijzen, functies en taken en verantwoordelijkheden van het Openbaar Ministerie. Zo zit in bepaalde driehoeken niet meer de hoofdofficier van justitie of plaatsvervangend hoofdofficier van justitie aan tafel, maar een gebiedsofficier van justitie.[6] Dat geldt voor de driehoeken van grote(re) steden die voorheen een arrondissementsparket binnen de gemeentegrenzen hadden, maar waarbij dat parket is opgegaan in een elders gevestigd arrondissementsparket voor de regio. In het kader van de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn heeft dit wel een praktische consequentie gehad. Waar een burgemeester in driehoeksverband zaken direct met de hoofdofficier van justitie kon afkaarten, moet hij dat nu doen met de gebiedsofficier van justitie. Naar verluidt moet die gebiedsofficier van justitie onder omstandigheden om toestemming van de hoofdofficier van justitie vragen. Sommige burgemeesters ervaren dit als dat ze minder snel kunnen schakelen.

Respondenten die over de Nationale Politie verklaren (afkomstig van zowel de Nationale Politie zelf, als daarbuiten) geven aan dat veranderingen in de politieorganisatie niet worden ervaren als een uitvloeisel van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Veranderingen in, invloed op en effecten op de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn worden toegeschreven aan de Politiewet 2012.

Het voorgaande vindt zijn bevestiging in de opvattingen van respondenten over hoe de Wet herziening gerechtelijke kaart moet worden gepositioneerd tussen andere ontwikkelingen, beleid en wet- en regelgeving die eveneens invloed en effecten hebben gehad op de samenwerking in de strafrechtketen in eerste lijn. Respondenten van het Openbaar Ministerie geven consequent aan dat het Openbaar Ministerie ruimschoots voor de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart wezenlijke veranderingen in de eigen organisatie, eigen werkwijze, functies, taken en verantwoordelijkheden heeft ingezet en doorgevoerd. Daartoe behoort de voor dit onderzoek relevante beweging van regionalisering van het Openbaar Ministerie. Het betekende bijvoorbeeld dat ruim voor de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart arrondissementsparketten gingen samenwerken en als volgende stap al "begonnen te doen alsof" ze één parket waren, aldus een van de respondenten. Een ander voorbeeld betreft de instelling van de gebiedsofficier van justitie die tot taak heeft contacten met het lokaal bestuur en de Nationale Politie te onderhouden, deelneemt aan driehoeksoverleggen en daartoe ook voor het lokaal bestuur beschikbaar is.

Voor zover het de samenwerking in driehoeksverband met het Openbaar Ministerie betreft geven respondenten vanuit het lokaal bestuur eveneens overwegend aan dat, als er

[6] In Noord-Holland heet de gebiedsofficier van justitie de driehoeksofficier van justitie.

sprake was van een verandering in de samenwerking binnen de driehoek, die wordt toegeschreven aan veranderingen die het Openbaar Ministerie in de eigen organisatie en werkwijzen heeft doorgevoerd. Voor de Nationale Politie geldt dat het beperkte aantal respondenten dat zich hierover heeft uitgelaten, veranderingen in de samenwerking in de driehoek toeschrijft aan de Politiewet 2012 (zie hiervoor).

Niettemin faciliteerde de Wet herziening gerechtelijke kaart de 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 rechtsgebieden 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. Het Openbaar Ministerie wenste namelijk al over te gaan naar één arrondissementsparket per regio (zie hiervoor). Twee belangrijke gevolgen noemen wij hier.

Doordat vanuit één arrondissementsparket per regio de strafzaken die door de rechtbank moeten worden afgedaan bij verschillende locaties van rechtbanken binnen een regio (of voor Oost-Nederland: bij twee verschillende rechtbanken en hun locaties) moeten worden aangeleverd, was harmonisatie van aanleverwijzen, planning en roostering van strafzaken, rechters en officieren van justitie alsmede management van zaaksaanbod en wederzijdse zaakscapaciteiten en werkvoorraden nodig. Hier bleken allerlei, vooral praktische en bestuurlijke, punten te spelen, waarbij een landelijke invoering van de Verkeerstoren++ een van de oplossingen was (zie § 3.5.7).

Op bestuurlijk niveau binnen het Openbaar Ministerie leidde de keuze voor één arrondissementsparket per regio tot een aanmerkelijke reductie van het aantal hoofdofficieren van justitie en plaatsvervangend hoofdofficieren van justitie. En dat heeft, als gezegd, weer doorgewerkt in de samenstelling van driehoeken en de samenwerking daarbinnen.

Aldus hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet een wettelijke ondersteuning van de door het Openbaar Ministerie reeds doorgevoerde organisatievorm gegeven. Het is evenwel die nieuwe organisatievorm die allerlei gevolgen in het leven heeft geroepen en waarvoor dan, bij gebleken knelpunten, bestuurlijke en juridische initiatieven zijn genomen om die gevolgen te kunnen aanpakken. Veel gevolgen zijn dan ook niet rechtstreeks aan de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet toe te schrijven.

Ook in een ander opzicht 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 (vgl. § 3.5.9). Besparingen die mogelijk waren door schaalvergroting bij de arrondissementsparketten zijn volgens een aantal respondenten meegenomen bij het realiseren van bezuinigingsdoelstellingen. Om die reden is een van de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart, te weten het bevorderen van een effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen, door een aantal respondenten opgevat als een onderdeel van een bezuinigingsoperatie. Er is slechts eenmaal gemeld dat een besparing door schaalvergroting heeft geleid tot het creëren van een budget voor een investering in specialisatie.

Bij het voorgaande moet worden bedacht dat als gevolg van de schaalvergroting van arrondissementsparketten het Openbaar Ministerie vanuit het perspectief van goed werkgeverschap een voorziening heeft getroffen die geld heeft gekost en nog steeds geld kost. Die voorziening betreft de tijdelijke regeling voor medewerkers dat reistijd is werktijd.

Het reizen vanuit huis naar de locatie van het arrondissementsparket of naar een zittingsplaats van de rechtbank elders in de regio (en vice versa) mag ingevolge deze regeling worden aangemerkt als werktijd. Deze regeling is in de periode tot en met 2017 geleidelijk afgebouwd. Als gevolg van deze regeling zijn besparingen door het samenvoegen van arrondissementsparketten geheel of deels ongedaan gemaakt. Die besparingen bestonden uit vermindering van huisvestingskosten en vermindering van personeelslasten doordat dubbele functies op bestuurlijk niveau (hoofdofficieren van justitie en plaatsvervangend hoofdofficieren van justitie) en op administratief niveau (bijvoorbeeld bij roosteraars en controllers) zijn opgeheven.

5.4.3 Algemene bevindingen Splitsingswet

Apart moet worden stilgestaan bij de Splitsingswet. Die heeft tot gevolg gehad dat er in de regio Oost-Nederland twee rechtbanken zijn met elk een eigen gerechtsbestuur (zie o.m. § 5.3). Daarmee is een voorzien gevolg van de Wet herziening gerechtelijke kaart beperkt. In plaats van een schaalvergroting door het samenvoegen van vier rechtbanken in één Rechtbank Oost-Nederland (met overigens wel meer zittingsplaatsen) waarin de Wet herziening gerechtelijke kaart voorzag, is met de Splitsingswet het samenvoegen beperkt tot twee rechtbanken, namelijk de Rechtbank Gelderland en de Rechtbank Overijssel, beide met de zittingsplaatsen van voorheen de Rechtbank Zutphen respectievelijk de Rechtbank Almelo (zie § 3.4.3 en § 4.3.11).

De Splitsingswet heeft geleid tot een geografische discongruentie tussen de eerstelijnsrechtspraak en de organisatie van het Openbaar Ministerie. Dat was reeds voor de Splitsingswet in de regio Oost-Nederland overgegaan tot instelling van één arrondissementsparket, gevestigd te Arnhem. Respondenten van het Openbaar Ministerie hebben vaak ongevraagd aangegeven dat deze situatie onwenselijk is en wordt bevonden. Opmerking verdient dat tot deze respondenten ook leden van het Openbaar Ministerie behoren werkzaam buiten de regio Oost-Nederland. Voorts verdient opmerking dat die onwenselijkheid soms in vrij stevige bewoordingen is uitgedrukt, zoals dat de Splitsingswet ronduit "onzin" is geweest. De onwenselijkheid van deze geografische discongruentie is meestal onderbouwd met een of meer van de navolgende argumenten:

i) het gevolg om met twee rechtbanken werkafspraken te maken en processen af te stemmen;
ii) het gevolg van reisbewegingen naar twee rechtbanken, met elk eigen geografisch verspreide zittingsplaatsen, van zowel personen als dossiers, met alle kosten van dien, en
iii) het gevolg van geen eenduidige situatie in vergelijking met de rest van het land.

Wel wordt aangegeven dat in de rechtspraktijk wel goede samenwerking bestaat tussen de ketenpartners in de strafrechtketen in de eerste lijn. Voor het Openbaar Ministerie en de Rechtbanken Gelderland en Overijssel is inmiddels een goed werkbaar arrangement ontstaan gebaseerd op goede persoonlijke contacten.

Tegenover het standpunt dat de Splitsingswet een situatie in het leven heeft geroepen die onwenselijk wordt bevonden, staan respondenten afkomstig uit het lokaal bestuur en de rechtspraak die er juist met nadruk op wijzen dat het van belang is dat een rechtbank lokaal moet zijn ingebed. Het kernwoord is hier '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 context meenemen. Die context kan zijn persoonlijke omstandigheden van de dader, diens inbedding in een buurt, reacties van de lokale gemeenschap op het strafbare feit, gebruiken binnen een lokale gemeenschap om met bepaalde situaties om te gaan (een strafbaar feit kan bijvoorbeeld een uiting zijn van een lokaal conflict), het beleid dat het lokaal bestuur voert ten aanzien van bepaalde categorieën van strafbare feiten, de betekenis van dat beleid voor een stad of gebied etc.

Wanneer dergelijke situationele omstandigheden kunnen worden meegenomen, draagt dat uiteindelijk bij aan de legitimatie van het oordeel van de strafrechter.

Voorts wordt gewezen op de toegankelijkheid van de rechtspraak, één van de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Toegankelijk is hier door respondenten in fysieke zin opgevat; het gaat er volgens hen om dat verdachte, zijn naasten, alsmede slachtoffers van het ten laste gelegde feit in staat moeten worden gesteld om het strafproces bij te wonen. Wanneer de reisafstand te groot wordt, kost het afreizen naar het strafproces te veel tijd en zijn – zeker voor bepaalde bevolkingsgroepen – de reiskosten te hoog. Ook voor de strafrechter, de strafrechtspleging en de verwezenlijking van strafdoelen voor de samenleving, kan het nuttig of zelfs noodzakelijk zijn dat een verdachte op zitting is.[7]

Voor leden van het lokaal bestuur komt bij het voorgaande nog een aantal andere dimensies. In de eerste plaats is er de economische dimensie van de werkgelegenheid en de bedrijvigheid die een rechtbank meebrengt. Dat is niet beperkt tot de rechtbank zelf, maar omvat ook andere ketenpartners die in de stad zijn gevestigd, zoals advocatuur, reclassering, Raad voor de Kinderbescherming. Dergelijke ketenpartners trekken weg wanneer een rechtbank verdwijnt of slechts als zittingsplaats overblijft. Dat leidt tot verlies van werkgelegenheid, leegstand van kantoren, minder bedrijvigheid. In de tweede plaats bestaat de emotionele dimensie van gevoelens die er leven bij een rechtbank in de stad. Een rechtbank kan al eeuwen in de stad zijn gevestigd of worden beschouwd als de ziel van een stad. In de derde plaats lijkt er ook een dimensie van status te zijn wanneer wordt opgemerkt dat met de opschaling van een rechtbank, de invloed die dat heeft op de aanwezigheid en de omvang van ketenpartners, en de samenhang met aanwezige onderwijsinstellingen een "legal valley" is ontstaan. Ten slotte kan er nog een dimensie van openbare orde bij komen die het gezag van het lokaal bestuur kan aantasten. 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. Ook kan het beeld ontstaan dat de Nationale Politie en de burgemeester niet of onvoldoende optreden. Een burgemeester elders in het land die ook te maken heeft met een arrondissementsparket en rechtbank op grote fysieke afstand, lost dit op 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.

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 waar een zelfstandige rechtbank is vervangen door een zittingsplaats van een elders gevestigde zelfstandige rechtbank.

Wanneer het voorgaande wordt gespiegeld aan het ijkpunt van autonome, zelfstandige organisaties (zie § 2.6) 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. Vanuit het perspectief van ketenmanagement zijn en worden de autonome, zelfstandige organisaties gecoördineerd door inzet van instrumenten die daarbij passen, zoals het bepalen wie verantwoordelijk is voor welk doel of resultaat, regelmatig overleg voeren, positieve publiciteit genereren, en elkaar informeren over activiteiten in de keten. Dat alles op basis

[7] Zie o.m. Kristen 2008, § 4.

van goede persoonlijke contacten, zoals respondenten aangeven. Een dergelijke vorm van coördinatie kan bij (de medewerkers van) de afzonderlijke organisatie de oriëntatie op het gemeenschappelijke doel houden. De vraag is of niet meer mogelijk is. Als bij een wisseling in de personen van bestuurders van de betrokken organisaties opnieuw moet worden geïnvesteerd in het opbouwen van goede persoonlijke contacten, kan het eerdergenoemde gevaar zich gaan manifesteren. Wellicht kan door te investeren in geïnstitutionaliseerde kernrelaties binnen de keten de afhankelijkheid van personen worden beperkt.

5.4.4 Algemene bevinding inzake werknemersmobiliteit

Een belangrijk neveneffect van de Wet herziening gerechtelijke kaart ziet op de mobiliteit van werknemers. Voor de regio's Noord-Nederland, Oost-Nederland, Limburg en Zeeland-West-Brabant 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 belemmert voorts het Openbaar Ministerie 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. Deze gevolgen zijn door respondenten direct toegeschreven aan de Wet herziening gerechtelijke kaart. Aangezien de parlementaire geschiedenis van de Wet herziening gerechtelijke kaart hierover zwijgt, lijkt dit een onvoorzien neveneffect van de wet te zijn.

Daarnaast is nog een ander punt van werknemersmobiliteit naar voren gekomen. Voor de regio Den Haag geldt dat als uitvloeisel van de Wet herziening gerechtelijke kaart de Rechtbank Den Haag niet langer een zogenoemde concentratierechtbank is. Daardoor worden strafzaken die een bepaalde expertise vergen afgedaan door de Rechtbank Amsterdam en de Rechtbank Rotterdam. Om dergelijke strafzaken te kunnen behandelen, stappen rechters over van de Rechtbank Den Haag naar de Rechtbank Amsterdam en de Rechtbank Rotterdam. Voor de Rechtbank Den Haag leidt dat tot problemen. Er valt namelijk specifieke deskundigheid en expertise weg. Ook ontstaan er (tijdelijke) capaciteitstekorten.

5.5 Thema's en beantwoording van deelvragen

5.5.1 Inleidende opmerkingen

In het licht van bovenstaande algemene bevindingen komen wij in het onderstaande tot een beknopte beantwoording van de deelvragen van het onderhavige onderzoek. Voordat wij inhoudelijk ingaan op deze deelvragen passen hier enkele opmerkingen over het moeizame proces waarvan volgens verschillende respondenten sprake is geweest bij de herindeling van het Openbaar Ministerie (zie § 4.4.2). Er moesten arrondissementsparketten worden samengevoegd die ieder een eigen historie en cultuur hadden. Daarbij was het beeld vaak dat een arrondissementsparket werd 'overgenomen' door een groter arrondissementsparket, waarbij de autonomie van het kleinere parket verloren ging. De samenvoeging van gebieden met een eigen "couleur locale" leidde tot "sentimenten", "nostalgie" en "groeipijnen". Provinciale en lokale bestuurders maakten zich sterk voor het behouden van arrondissementsparket (en rechtbank, zie hiervoor § 5.4.3) in hun gebied en de daarbij behorende werkgelegenheid. Ook was er bijvoorbeeld 'gesteggel over budgetten' in een geval waarin een bepaald gebied overging van het ene naar het andere arrondissement. Het betreft hier uiteraard problemen van voorbijgaande aard, maar deze hebben in de afgelopen jaren wel veel tijd en energie opgeslokt bij de betrokkenen.

5.5.2 Thema 1: Veranderingen in werkwijzen en verdiepingsthema's

- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet voor (de werkwijze van) het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie en het lokale bestuur veranderingen meegebracht? En zo ja, welke zijn die veranderingen? In welke mate en op welke wijze wordt in de praktijk invulling gegeven aan deze veranderingen?

Voor de werkwijze van het Openbaar Ministerie is het belangrijkste gevolg van de regionalisering die later is ondersteund door de herziening van de gerechtelijke kaart (zie § 5.4.2) dat de arrondissementsparketten (een enkele uitzondering daargelaten van in het gebouw van een rechtbank beschikbaar gestelde werkplekken) zijn gevestigd op één locatie per arrondissement. De feitelijk al bestaande samenwerking tussen de arrondissementsparketten is door de Wet herziening gerechtelijke kaart geformaliseerd. Deze concentratie is gepaard gegaan met een uniformering van werkprocessen, bijvoorbeeld bij de planning van zittingen. De herindeling maakt landelijke samenwerking ook eenvoudiger, aangezien men met minder mensen hoeft te 'schakelen'.

Vanuit het perspectief van het Openbaar Ministerie is de eerstelijnsrechtspraak in dit opzicht overigens "achtergebleven". Doordat er meer zittingsplaatsen zijn dan arrondissementsparketten is er sprake van veel reisbewegingen (zie hiervoor § 5.4.3 en verder hieronder bij bedrijfsvoering). In Oost-Nederland moeten de werkprocessen als gevolg van de Splitsingswet nog steeds met twee rechtbanken worden georganiseerd. Ook elders in het land werken de verschillende zittingsplaatsen niet altijd met uniforme procedures bij het aanleveren van strafzaken etc.; zij lijken soms in de praktijk nog min of meer als zelfstandige rechtbanken te functioneren. Daardoor is de efficiencywinst volgens respondenten kleiner dan mogelijk zou zijn geweest.

Het belang van toegankelijkheid van de rechtspraak voor de burger wordt binnen het Openbaar Ministerie op zichzelf wel onderschreven, maar daar worden uiteenlopende interpretaties aan gegeven.

De omstandigheid dat officieren naar een zittingsplaats in een andere stad moeten reizen kan verder betekenen dat een officier van justitie niet altijd zijn eigen zaken op zitting kan doen (zaakseigenaarschap) en zaken aan een collega moet overdragen. Dat kost weer extra tijd, omdat naast het moment van overdracht, de collega zich in de strafzaak moet inwerken. Het onverkort vasthouden aan het principe van zaakseigenaarschap zou kunnen betekenen dat op één dag verschillende officieren moeten afreizen naar een andere locatie, hetgeen allerminst efficiënt is.

Inmiddels wordt in sommige regio's (weer) gebiedsgebonden gewerkt, waardoor niet alle officieren van justitie overal zittingen hoeven te doen. Er is in zoverre een 'beweging terug' ingezet, waarbij (binnen de grotere regio's) weer intensiever op lokaal niveau wordt samengewerkt, mede vanwege de belangen genoemd door leden van het lokaal bestuur in het kader van nabijheid van een rechtbank, zie § 5.4.3. Door deze werkwijze kunnen de aanvankelijke bezwaren tegen de samenvoeging van arrondissementsparketten (groten)deels worden weggenomen. In het licht van deze tendens vraagt een respondent zich af of de sluiting van een vestiging van het Openbaar Ministerie achteraf gezien nu echt nodig was en of de voordelen van schaalvergroting niet te veel zijn uitvergroot ten koste van het contact met de lokale veiligheidssituatie.

Naast de toename van het aantal reisbewegingen is ook een andere keerzijde van schaalvergroting binnen het Openbaar Ministerie gerapporteerd. Doordat de arrondissementsparketten tot wel 85 officieren van justitie kennen, zoals Oost-Nederland, zijn de mogelijkheden tot persoonlijke contacten tussen officieren van justitie en hun ondersteuning beperkter geworden. Binnen kleine arrondissementsparketten waren de lijnen kort. In een groot arrondissementsparket kennen de officieren van justitie elkaar niet meer allemaal. Even bij elkaar binnenlopen om een zaak, kwestie en/of (mogelijke) oplossing(en) te bespreken, is minder gemakkelijk. Het bij elkaar brengen van deskundigheid en kennis is

in dat opzicht ook minder eenvoudig. Dat zal moeten worden gearrangeerd, bijvoorbeeld via in te plannen overleggen, mail- of belverkeer. De omstandigheid dat de arrondissementsparketten in één gebouw zijn gehuisvest, vergemakkelijkt weliswaar persoonlijke contacten (zie § 5.6.3), maar doordat de arrondissementsparketten zeker in bepaalde regio's grote geografische gebieden moeten bestrijken waar medewerkers in uiteenlopende plaatsen wonen en locaties van rechtbanken en ZSM ook zijn verspreid, wordt er meer gereisd en meer thuis gewerkt. Dat belemmert weer persoonlijke contacten.

- Welke organisatiestructuur kennen de arrondissementsparketten en de regionale eenheden van de Nationale Politie? Zijn er veranderingen in vergelijking met de situatie voor de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet, en zo ja, wat zijn die veranderingen?

In § 4.3 is per regio beschreven hoe het Openbaar Ministerie, de eerstelijnsrechtspraak, de driehoek en de Nationale Politie momenteel zijn georganiseerd. Hier beperken wij ons tot enkele hoofdlijnen, waarbij wij ons, gelet op de focus van het onderzoek, oriënteren op het Openbaar Ministerie.

Uitgangspunt van de Wet herziening gerechtelijke kaart is het model dat er één arrondissement is met één rechtbank, één arrondissementsparket, één regioburgemeester, één regionale eenheid van de Nationale Politie. De Splitsingswet heeft deze benadering voor Oost-Nederland doorbroken door deze regio voor de eerstelijnsrechtspraak op te splitsen in twee arrondissementen met elk een eigen rechtbank, terwijl er één arrondissementsparket en één regionale politie-eenheid is gebleven.

Binnen dit wettelijke en institutionele kader bestaan er verschillen in inrichting van organisaties, inrichting van werkprocessen, inrichting van driehoeken en praktische zaken als huisvesting. Die verschillen zijn enerzijds in de hand gewerkt doordat de Wet herziening gerechtelijke kaart voor bepaalde regio's geen wezenlijke wijzigingen met zich bracht en derhalve bestaande processen en praktijken konden blijven gevolgd, terwijl voor andere regio's gold dat door de veranderingen de ketenpartners anders ten opzichte van elkaar moesten worden georganiseerd. Anderzijds bevat de Wet herziening gerechtelijke kaart zelf geen materiële voorschriften op dit vlak, zodat er binnen een regio mogelijkheden zijn om organisaties, processen en praktijken al naar gelang lokale belangen, culturen, gebruiken, wensen en behoeften in te richten.

Voor de regio's Den Haag en Oost-Brabant heeft de Wet herziening gerechtelijke kaart niet geleid tot geografische en institutionele veranderingen. Respondenten uit de regio's Den Haag en Oost-Brabant geven dan ook aan dat de Wet herziening gerechtelijke kaart weinig gevolgen voor het Openbaar Ministerie en het lokaal bestuur heeft gehad. Het arrondissementsparket Den Haag kan als grootstedelijk worden typeerd. Voor de Rechtbank Oost-Brabant geldt dat het een concentratierechtbank is.

Een andere regio waar op institutioneel niveau niets is veranderd in die zin dat voor de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart er reeds sprake was van één rechtbank met één gerechtsbestuur en één arrondissementsparket, betreft de regio Amsterdam. Daar heeft wel een geografische wijziging plaatsgevonden. De Gooi- en Vechtstreek is naar Midden-Nederland gegaan. Voor het Openbaar Ministerie heeft deze geografische wijziging vanuit het perspectief van de stad Amsterdam zeer beperkte betekenis gehad. Het arrondissementsparket Amsterdam is een grootstedelijk parket dat zich nagenoeg volledig op de stad Amsterdam richt.

Rotterdam kent eveneens een grootstedelijk arrondissementsparket. Daar is het kleine arrondissementsparket Dordrecht in opgegaan. Eenzelfde samenvoeging heeft plaatsgevonden tussen de Rechtbank Rotterdam en de Rechtbank Dordrecht. Dordrecht is gehandhaafd als zittingsplaats van Rotterdam.

In de regio Limburg zijn twee arrondissementsparketten en twee rechtbanken samengegaan. In Maastricht zetelen de rechtbank en het arrondissementsparket. Doordat het arrondissement de gehele provincie Limburg omvat, kunnen de afstanden groot zijn.

Van eenzelfde soort van samenvoeging is sprake in Noord-Holland. De arrondissementsparketten Haarlem en Alkmaar alsmede de Rechtbanken Haarlem en Alkmaar zijn samengevoegd. Een bijzonderheid is de derde zittingsplaats Haarlemmermeer.

Ook voor de regio Zeeland-West Brabant geldt dat twee arrondissementsparketten en twee rechtbanken zijn samengevoegd. Het gebied dat het arrondissement bestrijkt is groot. Het arrondissementsparket Zeeland-West Brabant laat zich typeren als hybride. Enerzijds omvat het werkgebied normale veel voorkomende criminaliteit. Anderzijds kent het ook grootstedelijke criminaliteit, met liquidatiecijfers die niet onder doen voor die van Amsterdam, zonder echter de bijbehorende capaciteit en middelen.

In Midden-Nederland zijn institutionele en geografische wijzigingen doorgevoerd als gevolg van de Wet herziening gerechtelijke kaart. Van het arrondissementsparket Zwolle-Lelystad is de locatie Lelystad bij het arrondissementsparket Utrecht gevoegd. Daar is ook de Gooi- en Vechtstreek aan toegevoegd, waarmee het arrondissementsparket Midden-Nederland is ontstaan. Dit is een grootstedelijk parket, dat evenwel ook landelijke gebieden bedient. Een deel van de Rechtbank Zwolle-Lelystad is bij de Rechtbank Midden-Nederland gevoegd.

In Noord-Nederland is sprake van weer een andere situatie. Drie arrondissementsparketten en drie rechtbanken zijn samengevoegd en bestrijken samen een groot geografisch gebied, met in het algemeen niet de grootstedelijke criminaliteit.

Ten slotte de situatie in Oost-Nederland, waarbij de Splitsingswet haar werk heeft gedaan. In § 5.4.3 is de Splitsingswet reeds aan bod gekomen.

- Heeft schaalvergroting binnen het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie bijgedragen aan de ontwikkeling van deskundigheid en kennis, en zo ja, in welke mate?

Binnen het Openbaar Ministerie heeft de schaalvergroting als gevolg van de keuze van het Openbaar Ministerie om per regio toe te gaan naar één arrondissementsparket bijgedragen aan ontwikkeling van deskundigheid en kennis. Doordat de arrondissementsparketten per parket beduidend meer officieren van justitie en bijbehorende ondersteuning zijn gaan tellen, is er op het vlak van personen ruimte ontstaan om officieren van justitie zich te laten specialiseren in een bepaald thema, zoals zeden of cybercrime. Bij de voorheen kleinere parketten met soms maar tien officieren van justitie moest elke officier van justitie een generalist zijn en in staat zijn alle soorten strafzaken te kunnen afdoen. Een dergelijk model van een brede aanpak brengt uit de aard der zaak beperkingen met zich ten aanzien van kennis en diepgang bij onderwerpen die specialistische kennis en ervaring vergen. In de huidige organisatie van de arrondissementsparketten kan een officier van justitie voor een bepaalde periode – die vaak vanuit carrière- en beleidsmatige perspectieven een omvang kent van een jaar of vier – worden vrijgesteld om zich in een dergelijk onderwerp te verdiepen en vooral strafzaken op dat onderwerpgebied af te doen. En dat haalt dergelijke strafzaken weer weg bij andere officieren van justitie.

Overigens wordt vanaf de werkvloer ook opgemerkt dat het effect van deze specialisatie beperkt is vanwege de krappe capaciteit en de beperkte middelen. In de praktijk moet iedereen bijspringen om het zittingsrooster rond te krijgen etc., zodat men niet daadwerkelijk (volledig) voor een inhoudelijke portefeuille kan worden vrijgesteld. De Wet herziening gerechtelijke kaart heeft kortom weliswaar de condities geschapen om de kwaliteit te verhogen, maar leidt niet automatisch tot een kwaliteitsverbetering; er zal dan ook daadwerkelijk moeten worden geïnvesteerd in bijvoorbeeld specialisatie.

Een andere vorm van het borgen van deskundigheid die mogelijk wordt gemaakt door de schaalgrootte van de arrondissementsparketten is dat op de ZSM-locaties van de meeste arrondissementsparketten een arrondissementsofficier van justitie 7 x 14 uur per week

beschikbaar is voor ZSM-afdoening (zie ook § 3.5.5). Voor de wat kleinere arrondissementsparketten is dat niet altijd haalbaar. Terwijl het (beleids)model voor de inrichting van de ZSM-locaties is dat een arrondissementsofficier van justitie aanwezig is.

Voor de Nationale Politie is ook sprake van schaalvergroting die specialisatie en bundeling van kennis en deskundigheid mogelijk maakt, maar dat wordt toegeschreven aan de Politiewet 2012.

- Heeft schaalvergroting binnen het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie bijgedragen aan de verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering, en zo ja, in welke mate?

Schaalvergroting binnen het Openbaar Ministerie heeft zonder meer bijgedragen aan de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Het algemeen gevoelen onder respondenten is dat het Openbaar Ministerie minder kwetsbaar is geworden. De flexibiliteit bij het inroosteren van zittingen, onderzoeken (TGO's), ZSM-diensten en piketten is groter geworden; ziekte en uitval zijn gemakkelijker te ondervangen. Er zijn kosten bespaard door het afstoten van gebouwen en personeel. Doordat diensten als ICT, HRM, beveiliging, kantine en bibliotheek op één plaats zijn geconcentreerd is minder personeel nodig en kunnen processen worden gestroomlijnd. Ook de vermindering van het aantal bestuursfuncties (hoofdofficieren van justitie, plaatsvervangend hoofdofficieren van justitie, fungerend hoofdofficieren van justitie, directeuren bedrijfsvoering) en de samenvoeging van administraties heeft uiteraard geleid tot een aanzienlijke efficiencywinst. Door één respondent wordt gepleit voor het verder (landelijk) centraliseren van bepaalde diensten, nu zelfs de grote regio's op bepaalde terreinen (personeelszaken, financiën) nog steeds kwetsbaar zouden zijn. Anderen geven aan dat centralisatie niet altijd leidt tot een kwaliteitsverbetering.

Tegenover de winst die kan worden behaald door het wegvallen van doublures staat dat de nieuwe, samengevoegde arrondissementsparketten een (veel) groter werkgebied hebben dan voorheen. Een belangrijk neveneffect daarvan is de toename van het aantal reisbewegingen, met name in de grote(re) regio's waar het Openbaar Ministerie geconcentreerd is op één plaats maar te maken heeft met meer rechtspraaklocaties. Het heen en weer reizen tussen werkplek en zittingsplaats kost veel tijd, die ten koste gaat van het aantal uren dat netto kan worden gewerkt. Dat reizen is des te lastiger in zaken die nog niet zijn gedigitaliseerd en waarbij dus met fysieke dossiers moet worden gesleept. Verder is er op de zittingsplaats niet altijd voorzien in een goede flexwerkplek voor de officier van justitie die daar een zitting heeft. De afgelopen jaren gold bovendien voor woon-werkverkeer de 'reistijd is werktijd'-regeling, waardoor mensen minder beschikbaar waren op de werkplek. Deze regeling heeft "enorm veel geld" gekost, zo wordt van verschillende kanten aangegeven. Ook zijn er medewerkers die de organisatie hebben verlaten vanwege de langere reistijden. Overigens heeft de sluiting van kantongerechten het aantal reisbewegingen weer enigszins verminderd. Los van de zittingen is thuiswerken bovendien binnen het Openbaar Ministerie sterk in opkomst, hetgeen het aantal reisbewegingen ook weer kan beperken.

Onder meer als gevolg van de toename van reisbewegingen – en in het bijzonder de regeling 'reistijd is werktijd' – heeft de schaalvergroting per saldo geen of weinig financieel-economisch voordeel opgeleverd. Één respondent geeft aan dat de bespaarde gelden 'vermoedelijk' konden worden ingezet om bijvoorbeeld de kwaliteit van de administratie te verbeteren. In arrondissementen waar in het verleden ook al één arrondissementsparket gevestigd was (en in die zin niets veranderd is) was het in elk geval lastiger om de bezuinigingen op te vangen door processen efficiënter te organiseren.

Bij dit alles moet worden aangetekend dat de herziening van de gerechtelijke kaart gevolgd werd door een forse bezuinigingsoperatie. Sommige respondenten wijzen er op dat deze bezuiniging voortkwam uit de economische situatie en los stond van de Wet herziening

gerechtelijke kaart; anderen zien de wet zelf als een (verkapte) bezuiniging. Door een aantal respondenten wordt opgemerkt dat de keuze bij deze bezuiniging ging tussen 'mensen of stenen', waarbij het sluiten van vestigingen en het afstoten van gebouwen de voorkeur kreeg boven het ontslaan van personeel. Om de wet goed te kunnen uitvoeren had men volgens een respondent destijds meer financiële middelen moeten hebben, bijvoorbeeld om daadwerkelijk specialisatie en deskundigheid te ontwikkelen.

Verkeerstoren++

Een zelfstandig verdiepingsthema is de Verkeerstoren++. Dat is een landelijk ingevoerde organisatie-eenheid die gesitueerd is tussen het Openbaar Ministerie en de rechtbank. Zij is belast met en verantwoordelijk voor het goed en efficiënt aanbrengen van strafzaken bij de rechtbank, en vormt daarmee een essentiële schakel tussen het Openbaar Ministerie en de rechtbank.

De instelling en het functioneren van de Verkeerstoren++ staat los van de Wet herziening gerechtelijke kaart (zie § 3.5.7) en wordt door respondenten ook niet toegeschreven aan deze wet. De overtuiging leeft dat de Verkeerstoren++ er ook zonder de Wet herziening gerechtelijke kaart was gekomen; in sommige arrondissementen was er voor de wet al een verkeerstoren operationeel. Wel onderkennen sommige respondenten dat de Wet herziening gerechtelijke kaart de invoering van de Verkeerstoren++ in de hand heeft gewerkt (zie § 4.4.9).

In de organisatiestructuur, feitelijke werkwijze en verantwoordingsstructuur komt tot uitdrukking dat de Verkeerstoren++ tussen het Openbaar Ministerie en de rechtbank in staat. Beide organisaties zijn in de Verkeerstoren++ vertegenwoordigd, bijvoorbeeld in medewerkers en in systemen (zie verder § 4.4.9). De respondenten zien de Verkeerstoren++ als iets dat van Openbaar Ministerie en rechtbank samen is. Hoofden Verkeerstorens++ zetten in op profilering van de Verkeerstoren++ als eigen, neutrale en objectieve organisatie-eenheid met een eigen taak en verantwoordelijkheid die zowel Openbaar Ministerie als rechtbank (be)dient. Hier zien we duidelijk dat een gemeenschappelijk doel autonome, zelfstandige organisaties als Openbaar Ministerie en rechtbank samen heeft gebracht en dat zij voor de realisatie van dat gemeenschappelijke doel een eigen organisatie-eenheid hebben opgericht.

Tussen de Verkeerstorens++ bestaan verschillen in de wijze waarop zij zijn georganiseerd. Een aantal Verkeerstorens++ heeft dezelfde organisatiestructuur, zij het met hier en daar enige verschillen in de personen die het Openbaar Ministerie respectievelijk de rechtbank vertegenwoordigen (zie § 4.3). Deze Verkeerstorens++ volgen volgens respondenten het landelijk model van de Task force OM-ZM. Er zijn evenwel ook vier Verkeerstorens++ die op onderdelen afwijken. De Verkeerstoren++ in Noord-Nederland is de enige verkeerstoren waar geen fysieke dossiers passeren. Er wordt vrijwel uitsluitend digitaal gewerkt en om die reden heeft de verkeerstoren een eigen systeem. Het is ook de laatst ingestelde verkeerstoren (pas eind 2016 operationeel). Bij de Verkeerstoren++ in Amsterdam geschiedt de personeels- en roosterplanning van officieren van justitie niet door de verkeerstoren maar door de roosteraars van het arrondissementsparket. In het arrondissement Rotterdam heeft de Verkeerstoren++ twee locaties, namelijk Rotterdam en Dordrecht. Datzelfde geldt voor die van Oost-Nederland. Die kent Arnhem en Zwolle als locaties, dat wil zeggen bij de twee rechtbanken van de regio Oost-Nederland.

De algemene ervaring van respondenten is dat de Verkeerstorens++ goed functioneren. De toegevoegde waarde is voor officieren van justitie en rechters evident. Het neemt hen organisatorisch werk uithanden en biedt inhoudelijke voordelen doordat via de Verkeerstoren++ gemakkelijker zaakseigenaarschap voor zowel de officier van justitie als de rechter kan worden gerealiseerd.

Voor de beide organisaties van Openbaar Ministerie en rechtbank biedt de Verkeerstoren++ ook verschillende voordelen. Zij heeft eenduidige cijfers beschikbaar over

afgedane strafzaken, werkvoorraden, aanhoudingen, doorlooptijden, verwachtingen etc. Aldus worden in het verleden gevoerde, terugkerende discussies over de cijfers vermeden, en kan door zowel het Openbaar Ministerie als door de rechtbank in het kader van de Verkeerstoren++ meteen naar knelpunten in het aanleveren en het afdoen van strafzaken op een algemeen en een individueel niveau worden gekeken. Voorts kan beter het zittingsconvenant worden bewaakt en worden geanticipeerd op verwachtingen in zaakstromen. Door een eenvormig overzicht van cijfers via de managementrapportages en forecasts van de Verkeerstorens++ en de maandelijkse bespreking daarvan met de aanspreekpunten van het Openbaar Ministerie en de rechtbank kan door deze beide organisaties op een aantal punten worden (bij)gestuurd:

- het wel/niet behalen van het zittingsconvenant. Dit betreft het institutionele niveau van de ketensamenwerking;
- het afstemmen van zittingscapaciteit op het aanbod van strafzaken, mede naar gelang van de soort strafzaken (politierechterzaken of zaken voor de meervoudige strafkamer). Dit betreft het praktische niveau van de ketensamenwerking;
- het zichtbaar maken van overschotten of tekorten aan zittingscapaciteit in het licht van het zaaksaanbod per zittingsplaats van een rechtbank, zodat strafzaken van de ene naar de andere zittingsplaats kunnen worden verschoven om te worden afgedaan. Dit betreft het efficiënt benutten van zittingscapaciteit bij de rechtbank als één van de ketenpartners ten behoeve van de ketensamenwerking;
- het aanpakken van bepaalde gebruiken door officieren van justitie en/of rechters, zoals het voor onbepaalde tijd aanhouden van strafzaken dat doorlooptijden verlengt en zaakseigenaarschap kan doorkruisen. Dit betreft het optimaliseren van het functioneren van de eigen organisaties ten behoeve van de ketensamenwerking;
- meer in het algemeen, en waartoe ook de voorgaande punten bijdragen, het verbeteren van de prestaties van zowel Openbaar Ministerie als de rechtbank in het verwerken van strafzaken, hetgeen de prestaties van de strafrechtketen als geheel betreft.

Kortom, de Verkeerstorens++ nemen logistieke processen uit handen, bieden de mogelijkheid de afdoening van strafzaken te monitoren en bieden de (cijfermatige) basis voor het beheren en (bij)sturen van de afdoening van strafzaken. Daarmee dragen zij aantoonbaar bij aan een effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen.

Het voorgaande betekent niet dat er niets te wensen of te verbeteren is, integendeel. Binnen het verband van de Verkeerstorens++ is nog veel sprake van handwerk. Zo moeten dossiers in de kast handmatig worden geteld om te zien of dat aantal overeenstemt met wat is geregistreerd. Ook moeten dossiers handmatig worden gecontroleerd op ontbrekende stukken. Daarnaast wordt gewerkt met twee agenda- en roostersystemen (één van het Openbaar Ministerie en één van de rechtbank), hetgeen allerlei operationele kwesties oproept. Voorts zijn er kritische geluiden kenbaar gemaakt ten aanzien van het meer institutionele niveau van het zittingsconvenant. Dat is niet voldoende flexibel en vereist lang vooruitkijken in de planning, terwijl niet alle parameters al vaststaan.

In het kader van functioneren van de Verkeerstorens++ komt ten slotte als landelijk beeld naar voren dat in veel regio's in 2016 en 2017 de eerstelijnsrechtspraak niet voldoende capaciteit heeft om het aanbod van zaken vanuit het Openbaar Ministerie binnen afzienbare termijn af te kunnen doen. Om die reden wordt vanuit verschillende arrondissementen gemeld dat het zittingsconvenant niet wordt gehaald dan wel moet worden bijgesteld. Respondenten erkennen dat in het verleden (2013-2014) de situatie omgekeerd was; toen kon het Openbaar Ministerie niet voldoende aanleveren. Er lijkt derhalve sprake te zijn van cyclisch proces. Over de capaciteitstekorten aan de zijde van de rechtbanken bestaan zorgen bij het Openbaar Ministerie. Die zorgen zijn de volgende.

Ten eerste betekent de omstandigheid dat strafzaken niet door de rechtbank worden afgedaan, dat een arrondissementsparket niet zijn doelstellingen haalt en werkvoorraad opbouwt. Dat kan leiden tot een korting op het eigen budget in het daaropvolgende jaar.

Ten tweede noopt het tekort aan zittingscapaciteit tot meer pro forma-behandelingen. Maar dan dreigt een vicieuze cirkel van nog meer pro forma-behandelingen en het moeten loslaten van het zaakseigenaarschap.

Ten derde heeft het niet afdoen van strafzaken allerlei maatschappelijke effecten. Wil het strafrecht zijn strafdoelen verwezenlijken, dan vergt dat een afdoening van een strafzaak binnen redelijke termijn, en liefst zo spoedig mogelijk. Daar hebben verdachte, eventuele slachtoffers van het strafbare feit en de samenleving belang bij. Voorts is het Openbaar Ministerie de autoriteit die verdachte en slachtoffers moet berichten dat de strafzaak niet of alleen pro forma kan worden behandeld, terwijl dan vaak nog niet duidelijk is wanneer wel de inhoudelijke behandeling van de strafzaak zal zijn. Dat valt aan burgers moeilijk uit te leggen en is onbevredigend. Daarnaast komt het de beeldvorming over het Openbaar Ministerie niet ten goede wanneer naar buiten komt dat het Openbaar Ministerie een (grote) voorraad van niet afgedane strafzaken op de plank heeft liggen. Terwijl die werkvoorraad is veroorzaakt door capaciteitstekort bij de eerstelijnsrechtspraak. Hier toont zich de wederzijdse afhankelijkheid van Openbaar Ministerie en eerstelijnsrechtspraak (zie § 2.6). Ook mag niet uit het oog worden verloren dat een dergelijke beeldvorming niet alleen het Openbaar Ministerie raakt. Ook de eerstelijnsrechtspraak zal effecten bemerken. Immers, de strafrechtketen is niet in staat om strafbare feiten snel en efficiënt af te kunnen doen. Beide organisaties hebben hier een gemeenschappelijk doel dat om een gecoördineerde gezamenlijke aanpak vraagt, waarbij er ook bij eerstelijnsrechtspraak oog moet zijn voor het belang van het Openbaar Ministerie dat direct in contact staat met verdachte, slachtoffers en samenleving.

Ten vierde wijzen respondenten van het Openbaar Ministerie er op dat de Nationale Politie door de aandacht voor de eigen organisatie vanwege de reorganisatie nog niet alle strafzaken aanlevert die zij zou kunnen en moeten aanleveren. Wanneer de Nationale Politie meer strafzaken kan aanleveren, dan werkt dat door in de samenwerking tussen Openbaar Ministerie en eerstelijnsrechtspraak. De vrees is dat het Openbaar Ministerie bij een gelijkblijvende situatie bij de eerstelijnsrechtspraak nog sterker de eerdergenoemde effecten zal ervaren.

In het voorgaande liggen de impliciete opvattingen van leden van het Openbaar Ministerie over de eerstelijnsrechtspraak reeds besloten. Zoals een respondent opmerkte, maakt de Verkeerstoren++ zichtbaar waar "het schuurt tussen de organisaties". Dat is verklaarbaar nu de Verkeerstoren++ is gepositioneerd op het koppelvlak tussen Openbaar Ministerie en eerstelijnsrechtspraak. Wanneer verschillende opmerkingen van leden van het Openbaar Ministerie over de samenwerking met de eerstelijnsrechtspraak in onderling verband worden bezien dan rijst het volgende beeld. Bij de rechtspraak zou, zoals een respondent signaleerde, sprake zijn van een "(…) wat geringe veranderingsgezindheid (…)". De cultuur is er anders dan bij het Openbaar Ministerie dat "flexibeler", "welwillender" en "soepeler" wordt gevonden. Afspraken maken over werkwijzen betekent uitleggen, overleggen en vastleggen. In dat verband wordt door enkele respondenten ook verwezen naar de rechterlijke onafhankelijkheid. De indruk bestaat toch dat in de rechtspraak de rechterlijke onafhankelijkheid impliciet of expliciet wordt ingeroepen om een kritische benadering te kunnen aanhouden of zelfs veranderingen tegen te houden en de eigen benadering te blijven volgen, ook al gaat het om praktische en organisatorische kwesties, zoals afspraken over bepaalde werkwijzen. Voorts lijkt er bij de rechtspraak een andere perceptie van werkdruk te bestaan, hetgeen de neiging in de hand kan werken om vast te houden aan wat er is. 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).

5.5.3 Thema 2: Veranderingen samenwerking in de strafrechtketen

- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur, de Nationale Politie en de eerstelijnsrechtspraak, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is daar invulling aan gegeven?
- Heeft de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de (keten)informatievoorziening, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is daar invulling aan gegeven door het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur, de Nationale Politie en de eerstelijnsrechtspraak?
- Is sprake van een verbeterde samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur, de Nationale Politie en de eerstelijnsrechtspraak, en zo ja, in hoeverre? Daarbij zal met name worden ingegaan op de afstemming van informatiestromen en de koppeling van werkprocessen.

Burgemeesters en gemeentelijke medewerkers openbare orde en veiligheid geven aan dat in hun beleving de herziening van de gerechtelijke kaart en de daarmee gepaard gaande schaalvergroting op een aantal terreinen invloed heeft gehad op de samenwerking in de strafrechtketen. Die invloed bestaat uit de schaalvergroting die door de Wet herziening gerechtelijke kaart is bewerkstelligd. De schaalvergroting faciliteert bijvoorbeeld de zogenoemde integrale aanpak van (grootschalige) ondermijnende criminaliteit. Een aantal respondenten geeft ook aan dat op het terrein waar de strafrechtketen en de (geestelijke) gezondheidszorg elkaar ontmoeten op dit punt verbeteringen zijn waar te nemen. Er wordt echter ook geconstateerd dat het nogal paradoxaal en contraproductief is dat bijvoorbeeld op het gebied van de geestelijke gezondheidszorg juist van decentralisatie en verkaveling sprake is.

Tegelijkertijd is het belangrijk om te signaleren dat vrijwel alle respondenten aangeven dat in een heleboel werkprocessen en in de ad-hoc contacten tussen lokaal lokaal bestuur en het Openbaar Ministerie *de facto* niet heel veel is veranderd, terwijl bijvoorbeeld thema's als de integrale aanpak van criminaliteit mede of wellicht zelfs voornamelijk beheerst worden door hele andere processen.

Daar komt bij dat veel respondenten duidelijk aangeven dat het lastig is vast te stellen in hoeverre veranderingen zijn toe te schrijven aan de Wet herziening gerechtelijke kaart, nu zich in dezelfde periode vele andere ontwikkelingen hebben voorgedaan die ook gevolgen hebben gehad voor de organisaties binnen de strafrechtketen (Politiewet 2012, ZSM, OM 2020, bezuinigingen etc., zie § 5.4.2). Door de schaalvergroting bij de Nationale Politie is bijvoorbeeld een meer flexibele inzet van politie mogelijk, zodat bij evenementen of in het toeristenseizoen minder vaak capaciteit hoeft te worden ingeleend van een andere eenheid. Hier zien we dat ketenpartners toegang hebben tot middelen en er 'leverage' van middelen kan plaatsvinden. Dat komt de samenwerking in de strafrechtketen ten goede. Tegelijk wordt een terugloop in de capaciteit van de Nationale Politie gezien. De Nationale Politie is, letterlijk en figuurlijk, soms meer op afstand gekomen waardoor aanrijdtijden soms significant zijn, wat aan een effectieve strafrechtketen in de weg kan staan. Ook hebben bestuurders soms de indruk dat de voor de regio bestemde basisteams er wat los bij hangen. Desalniettemin lijkt de tendens te zijn dat bij echte incidenten het Openbaar Ministerie voor het bestuur goed bereikbaar en beschikbaar is. De gebiedsofficier van justitie (of driehoeksofficier van justitie) speelt daarbij een belangrijke rol als vast aanspreekpunt voor het bestuur, zie hierna § 5.5.4.

De schaalvergroting die de Wet herziening gerechtelijke kaart met zich heeft gebracht, leidt echter ook tot beperkingen. Door een aantal respondenten vanuit de gemeenten wordt namelijk gesignaleerd dat de voeling met de lokale problematiek door de schaalvergroting soms onder druk komt te staan. Dezelfde standaardprocedures die in een grote stad gelden, gelden volgens sommige burgemeesters ook in een klein dorp, terwijl een fietsendiefstal

bijvoorbeeld in een klein dorp een heel andere impact heeft. Ook wordt door meer respondenten opgemerkt dat door de schaalvergroting druk ontstaat op de Veiligheidshuizen, die nu nog op meer locaties binnen de arrondissementen gevestigd zijn. Vanuit een oogpunt van efficiëntie en effectiviteit lijkt het Openbaar Ministerie, naast de ZSM-locaties, nu ook de Veiligheidshuizen te willen 'opschalen', maar volgens bestuurders zou dat weer ten koste gaan van de lokale betrokkenheid.

De relatie van het lokaal bestuur met de rechtbanken lijkt wat ambivalent. Enerzijds wordt er om een veelheid van redenen veel waarde gehecht aan de aanwezigheid van een rechtbank binnen een gemeente (zie eerder § 5.4.3). Ook in het kader van een effectieve strafrechtketen wordt waarde gehecht aan lokale rechtspraak. Aan de andere kant is er van regelmatig contact in het kader van de strafrechtketen nauwelijks sprake en lijken bestuurders daar, in het kader van de scheiding der machten, ook terughoudend in te zijn. Een enkele respondent geeft desalniettemin aan dat, juist ook weer als het gaat om de integrale aanpak van bepaalde fenomenen, de rechterlijke macht wordt betrokken in de overleggen.

Bestuurders pleiten al met al voor een cultuur van 'eenheid in verscheidenheid', waarbinnen plaats is voor maatwerk. De Wet herziening gerechtelijke kaart laat hier volgens hen ruimte voor, maar veel is afhankelijk van cultuur en van personen.

Wat het Openbaar Ministerie betreft verschilt de beleving nogal, afhankelijk van de positie van de respondent binnen de organisatie. Leidinggevende functionarissen zien vooral de voordelen van schaalvergroting. Deze heeft het bijvoorbeeld mogelijk gemaakt om gebiedsofficieren volledig vrij te stellen voor deze portefeuille, zonder dat zij daarnaast nog lopende onderzoeken, zittingen etc. hebben. Ook op andere terreinen als slachtofferzorg en de Wet BOPZ is door de schaalvergroting de benodigde specialisatie mogelijk. Medewerkers op de werkvloer zijn soms sceptisch en wijzen vooral op de beperkte capaciteit: zij hebben de herziening van de gerechtelijke kaart ervaren als een bezuinigingsmaatregel. Het wordt ook onderkend dat op de wat kleinere arrondissementsparketten het bezetten van de ZSM-locaties soms nog best een hele dobber kan zijn: hiervoor moet 7 dagen per week, 14 uur per dag ten minste een arrondissementsofficier van justitie beschikbaar zijn. De "pool" van officieren van justitie die hiervoor ingezet worden moet behoorlijk groot zijn om dit voor elkaar te krijgen.

In de gezagvoering over de opsporing worden door respondenten van het Openbaar Ministerie geen wezenlijke, door de Wet herziening gerechtelijke kaart veroorzaakte, veranderingen waargenomen. Er is in de afgelopen jaren heel veel veranderd, maar dat komt grotendeels door andere, elders al toegelichte, ontwikkelingen. De tendens lijkt hier te zijn dat het veelal 'business as usual' is. Maar het zou kunnen dat schijn bedriegt: een respondent van het Openbaar Ministerie geeft aan dat hij het gevoel heeft dat de Wet herziening gerechtelijke kaart eigenlijk veel meer effect had kunnen hebben.

Ook van de kant van het Openbaar Ministerie wordt de teruglopende capaciteit en kwaliteit van de Nationale Politie genoemd als een factor die de strafrechtketen beïnvloedt, waarbij ook weer wordt onderkend dat dit niet rechtstreeks wordt veroorzaakt door de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart, maar door de reorganisatie van de Politie en door bezuinigingen. Binnen de strafrechtketen heeft dit echter wel een potentieel domino-effect, want uiteindelijk is, mede door de terugloop in capaciteit, het aanbod van strafzaken bij de rechtbank ook minder.

In meer arrondissementen hoorden wij geluiden dat voor wat betreft het aansturen van de Nationale Politie de schaalvergroting soms te ver leek te zijn doorgeschoten, waardoor toch weer wat is gecompartimenteerd binnen de regio, om meer de aansluiting te zoeken

met de basisteams. Ook hier kunnen de al genoemde gebiedsofficieren van justitie een rol spelen.

Voor wat betreft de relatie tussen het Openbaar Ministerie en de rechtbank geven respondenten van het Openbaar Ministerie aan dat het logistieke proces tegenwoordig voor een belangrijk deel via de Verkeerstoren++ loopt. Dat is hiervoor in § 5.5.2 besproken.

Arrondissementen met meer zittingsplaatsen leveren natuurlijk de nodige reisbewegingen op. Door de schaalvergroting hebben officieren van justitie vaker het idee dat zij de rechters bij wie zij op de zitting staan niet kennen. Bovendien gedragen sommige zittingsplaatsen zich nog wel heel erg als zelfstandige rechtbank. Een concrete zorg bij het Openbaar Ministerie lijkt voorts te zijn dat ook aan de zijde van de rechtbanken soms de capaciteit achterblijft en/of dat niet de juiste zittingsruimte wordt aangeboden (teveel of juist te weinig politierechterzittingen/MK-zittingen). Zie verder § 5.5.2.

Respondenten vanuit de rechtspraak geven ten slotte aan dat de indruk bestaat dat officieren van justitie soms lijden onder de vele reisbewegingen, dat de werkdruk aan de zijde van de arrondissementsparketten behoorlijk lijkt te zijn toegenomen en dat in de organisatorische nasleep van de Wet herziening gerechtelijke kaart soms waardevolle kennis (ook bij het ondersteunende personeel) verloren is gegaan. Dat contacten met officieren door de schaalvergroting minder persoonlijk kunnen zijn, is vanuit een rechtsstatelijk perspectief een voordeel, maar praktisch gezien soms juist een nadeel.

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 onder leden van de rechtspraak een ander antwoord wordt gegeven. Zij stellen zich op het standpunt dat de rechter/rechtbanken de regie hebben. Er lijkt zich evenwel 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.

- Heeft de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de (keten)informatievoorziening, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is daar invulling aan gegeven?

Concrete gevolgen voor de informatievoorziening zijn eigenlijk niet naar voren gekomen. Het is natuurlijk zo dat voor sommige respondenten uit het lokaal bestuur de samenstelling van de driehoeksoverleggen wijzigde (zie thema 3). Afgezien van de informatievoorziening in de driehoek speelt voor het lokaal bestuur de gebiedsofficier van justitie een belangrijke rol, maar deze figuur bestond echter al voor de inwerkingtreding van de Wet herziening gerechtelijke kaart. De informatievoorziening tussen Openbaar Ministerie en rechtbank is grotendeels geregeld in de Verkeerstoren++, terwijl in de contacten tussen officier en rechter onderling niet een wezenlijke verandering lijkt te zijn opgetreden, hoewel deze soms als minder persoonlijk worden ervaren. Van gevolgen in de informatievoorziening tussen Openbaar Ministerie en Nationale Politie is ons evenmin gebleken.

Al met al wordt duidelijk dat de strafrechtketen in de eerste lijn in de afgelopen jaren aan vele veranderingen onderhevig is geweest en dat dat proces voorlopig zal voortduren: de strafrechtketen is – zoals allang bekend – geen rustig bezit. De Wet herziening gerechtelijke kaart lijkt vooralsnog geen heel duidelijke stempel op de strafrechtketen in de eerste lijn te

hebben gezet. Uiteraard heeft de schaalvergroting als gevolg van de Wet herziening gerechtelijke kaart (en de Politiewet 2012) voor de nodige logistieke veranderingen gezorgd. Met name op het gebied van de aansturing van de Nationale Politie lijkt hier een proces te hebben plaatsgevonden waarbij het voornemen om breed op te schalen uiteindelijk toch weer wordt getemperd om de lokale betrokkenheid te waarborgen. Voor het overige lijken de gewenste specialisatie, organisatorische concentratie en beperkte kwetsbaarheid te zijn bereikt, hoewel ook geluiden zijn te horen dat sommige portefeuilles voor één persoon wel heel zwaar zijn en dat de bemensing van ZSM-diensten uitdagingen kan opleveren.

De met de Wet herziening gerechtelijke kaart nagestreefde geografische eenheid lijkt gedeeltelijk te zijn gelukt. Waar Nationale Politie en Openbaar Ministerie wél heel concreet één hoofdvestiging per arrondissement hebben, kregen de rechtbanken meer ruimte om nog op verschillende locaties actief te zijn. Dat hierdoor significante problemen bestaan in de strafrechtketen is evenwel niet gebleken. Als voordeel wordt zelfs benoemd is dat de strafrechtketen lokaal een gezicht heeft, zeker als, zoals in sommige regio's blijkt, ook het Openbaar Ministerie op regio's toegespitste teams formeert. De door lokale bestuurders bepleitte 'eenheid in verscheidenheid' zou op deze manier ook op het vlak van de rechtspraak kunnen werken. Tegelijk moet er natuurlijk gewaakt worden voor een eilandenrijk binnen een arrondissement. Of over de gehele lijn gezegd kan worden dat de samenwerking tussen de partners in de de strafrechtketen in de eerste lijn is verbeterd, is de vraag: tegenover de voordelen die zijn genoemd met betrekking tot bijvoorbeeld de gebiedsofficier van justitie, staat dat ook te kennen wordt gegeven dat er op het persoonlijke vlak juist minder cohesie is, waardoor 'korte lijnen' er soms juist niet lijken te zijn.

De observatie dat er nog maar op rudimentair niveau voordeel wordt gehaald uit de door de Wet herziening gerechtelijke kaart geschapen situatie, lijkt al met al niet echt recht te doen aan het feit dat de herziening van de gerechtelijke kaart slechts een van de vele uitdagingen was waarmee de betrokken organisaties werden geconfronteerd.

5.5.4 Thema 3: Veranderingen samenwerking in de driehoek

- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de samenwerking in de driehoek, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is aan de samenwerking invulling gegeven?
- Is – bezien vanuit het perspectief van de strafrechtelijke handhaving – sprake van een verbeterde samenwerking in de driehoek, en zo ja, in hoeverre? Daarbij zal met name worden ingegaan op wat de mogelijkheden zijn binnen de driehoek om prioriteiten te stellen en het vervolgingsbeleid te bepalen, en of deze mogelijkheden zijn verbeterd.

De samenwerking tussen Openbaar Ministerie, Nationale Politie en lokaal bestuur binnen de strafrechtketen in de eerste lijn vindt hoofdzakelijk plaats in het kader van het driehoeksoverleg. Dit thema is hierboven in §§ 5.4.2, 5.5.2-5.5.3 dan ook al voor een belangrijk deel besproken. In aanvulling daarop het volgende.

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 geeft aan dat er wel degelijk veranderingen hebben plaatsgevonden in de samenwerking in de driehoek; deze veranderingen worden vooral positief ervaren. Zij wijzen op meer dialoog binnen de driehoek, kortere lijnen tussen de burgemeester en de gebiedsofficier van justitie, de vorming van de Nationale Politie 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. De gebiedsofficier van justitie – in Noord-Holland driehoeksofficier van justitie genoemd – heeft tot taak de driehoek structureel te bedienen; dat is niet meer iets dat hij naast andere werkzaamheden erbij neemt wanneer dat zo uitkomt.[8] Met de instelling van de gebiedsofficier van justitie is vanuit het perspectief van ketensamenwerking gezorgd voor betere onderlinge afstemming doordat de praktische belemmering dat er een onvoldoende vast aanspreekpunt zou zijn voor het lokaal bestuur door het Openbaar Ministerie is weggenomen (zie § 2.6).

Wel is door vele respondenten afkomstig uit het lokaal bestuur 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. Aldus wordt voorkomen dat een burgemeester eerst een officier van justitie moet bijpraten; nu kan er direct worden geacteerd. Continuïteit in de persoon van de gebiedsofficier van justitie wordt dan ook belangrijk gevonden. Het maakt het mogelijk informatie zodanig te delen binnen de driehoek, dat dit de samenwerking binnen de driehoek ten goede komt (zie § 2.6). Zo is wel gesteld dat het mooi zou zijn dat een gebiedsofficier van justitie van de zes jaar dat een burgemeester in het ambt zit drie jaar in de driehoek participeert.

De vorming van de Nationale Politie maakt toegang tot en 'leverage' van middelen mogelijk voor het lokaal bestuur (zie § 2.6). Wanneer plotsklaps politiecapaciteit nodig is vanwege een ernstig misdrijf, dan kan de regionale politie-eenheid dat gemakkelijker leveren dan voorheen de kleinere politiekorpsen.

Een enkele respondent afkomstig van het lokaal bestuur is kritisch over de vorming van de Nationale Politie. Omdat daardoor de gezagslijnen binnen de Nationale Politie zijn gecentraliseerd, zou de slagvaardigheid binnen de driehoek zijn verminderd.

Van de respondenten vanuit het Openbaar Ministerie geeft de meerderheid aan dat de samenwerking in de driehoek is verbeterd. Ook zij wijzen op de instelling van de gebiedsofficier van justitie en de vorming van de Nationale Politie. Een minderheid van deze groep van respondenten is van mening dat de samenwerking binnen de driehoek niet is veranderd.

De paar respondenten afkomstig van de Nationale Politie die wij in het kader van dit onderzoek hebben gesproken geven aan dat de vorming van de Nationale Politie positief van invloed is geweest op de samenwerking binnen de driehoek.

5.5.5 Thema 4: Geografische (dis-)congruentie

- Verschilt de samenwerking tussen eerstelijnsrechtspraak, het Openbaar Ministerie, de Nationale Politie en het lokale bestuur in Oost-Nederland (discongruentie) ten opzichte van andere delen van Nederland (congruentie), en zo ja, in welke opzichten en in welke mate?
- Is sprake van bijzondere gevolgen door discongruentie in Oost-Nederland? En zo ja, leidt dit tot andere problemen in de keten in vergelijking met andere delen van het land? Daarbij zal worden gekeken naar de bestuurlijke verhoudingen als de feitelijke werkprocessen in de keten.

Als gevolg van de Splitsingswet is in Oost-Nederland sprake van geografische discongruentie. Eén arrondissementsparket bedient twee zelfstandige rechtbanken, die elk nog eens meer, geografisch verspreide zittingsplaatsen hebben. De regionale politie-eenheid en het werkgebied van het arrondissementsparket zijn daarentegen wel geografisch congruent. Elders in het land bestaat geografische congruentie tussen de desbetreffende regionale politie-eenheden, de arrondissementsparketten en de rechtbanken.

[8] Zoals dat voorheen het geval kon zijn, zie Lindeman 2017, p. 105.

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 reeds § 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, zie ook reeds § 5.4.3:

i) het arrondissementsparket moet met twee rechtbanken werkafspraken maken en processen afstemmen;
ii) vanuit het arrondissementsparket moeten reisbewegingen van zowel personen als dossiers, met alle kosten van dien, naar twee rechtbanken worden gemaakt, waarbij beide rechtbanken eigen geografisch verspreide zittingsplaatsen kennen.

Niettemin zijn er ook enkele respondenten, zelf werkzaam in de regio Oost-Nederland, die aangeven weinig veranderingen in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn te hebben gemerkt. De samenwerking gaat volgens een respondent vanzelfsprekend. De geografische congruentie tussen arrondissementsparket en de Nationale Politie in Oost-Nederland heeft de samenwerking tussen deze ketenpartners verbeterd, want beide opereren in hetzelfde werkgebied, zonder overlappingen met andere gebieden.

Voor de andere regio's is, als gezegd, sprake van geografische congruentie. Dat schept een operationele randvoorwaarde voor een goede samenwerking in de strafrechtketen. Het is in alle regio's voor betrokkenen duidelijk met wie zij binnen het eigen werkgebied moeten samenwerken, met wie afspraken moeten worden gemaakt en met wie werkprocessen moeten worden afgestemd.

5.6 Andere bevindingen

5.6.1 Inleidende opmerkingen

Gedurende het kwalitatief empirisch onderzoek zijn door respondenten onderwerpen naar voren gebracht die zich niet laten scharen onder de hiervoor besproken thema's en deelvragen. Het betreft onderwerpen die niet een gevolg zijn van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet,[9] maar wel verband houden met de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn en om die reden door respondenten zijn aangedragen. Het zijn onderwerpen die zich na de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet hebben gemanifesteerd, voortkomen uit andere ontwikkelingen, en invloed hebben op de samenwerking in de strafrechtketen. Het gaat om huisvesting van de arrondissementsparketten, financieringsstructuren, en professionele standaarden strafrecht (zie §§ 4.8.4-4.8.6). Hierna komen de bevindingen ter zake van deze onderwerpen aan bod in §§ 5.6.3-5.6.5.

Doordat respondenten in algemene zin is gevraagd of er aspecten zijn die tijdens een expert meeting of interview onderbelicht zijn geweest, en of zij nog iets anders kwijt willen, heeft dat een aantal keer geleid tot antwoorden in de sfeer van opmerkingen, wensen of aanbevelingen. Die presenteren wij puntsgewijs in § 5.6.6.

Alvorens daar aan toe te komen, gaan wij nog kort in op de bekendheid van respondenten met de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart (§ 5.6.2).

5.6.2 Bekendheid met de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart

Bij alle interviews en expert meetings zijn respondenten gevraagd of zij bekend zijn met de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart (zie de vragenlijsten in §§ 8.3-8.7). In § 4.8.2 hebben wij uiteengezet wat met het stellen van deze vraag is beoogd. Als

[9] Dat is wel het geval bij algemene bevinding van de mobiliteit van werknemers van § 5.4.

bevinding komt naar voren dat geen van de respondenten in staat was de volledige doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart te benoemen. Een aantal respondenten moest het antwoord schuldig blijven; veel respondenten konden één of twee doelstellingen noemen. Daarbij is het meest genoemd de efficiency in de strafrechtspleging, een doelstelling die niet als zodanig een doelstelling van de Wet herziening gerechtelijke kaart is (zie § 3.2 en § 5.2). Wel valt zij te relateren aan de wettelijke doelstelling van het bevorderen van een effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen. Hieruit volgt dat de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart niet diep bij respondenten zijn geworteld.

In § 4.8.2 hebben wij een aantal mogelijke verklaringen genoemd voor de betrekkelijke onbekendheid met de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart. De belangrijkste verklaringen zijn het tijdsverloop sinds de invoering van de wet, de beperkte betekenis van de wet voor het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur en de Nationale Politie (zie § 5.4), en de veranderingen in de organisaties van de onderzochte ketenpartners die los van de Wet herziening gerechtelijke kaart voorafgaand, parallel en na de herziening gerechtelijke kaart zijn doorgevoerd.

5.6.3 Huisvesting van de arrondissementsparketten

Huisvesting van de arrondissementsparketten valt buiten de Wet herziening gerechtelijke kaart. Maar huisvesting werkt door in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. Fysieke concentratie, dat wil zeggen dat rechtbank en arrondissementsparket zijn gehuisvest in hetzelfde gebouw, is bevordelijk voor de ketensamenwerking. Overleggen kunnen gemakkelijker fysiek worden gedaan, hetgeen bijdraagt aan betrokkenheid, opbouwen van werkrelaties, kennis van elkaars organisatie, wederzijds begrip voor elkaars taken en verantwoordelijkheden en mogelijkheden om tot oplossingen te komen.[10] Het bespaart ook reistijd en reisbewegingen door de (drukke) stad (van personen en documenten). Werkzaam zijn in hetzelfde gebouw blijkt derhalve een gunstige operationele voorwaarde te zijn voor samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn (vgl. § 2.4).

5.6.4 Financieringsstructuren

De financieringstructuren van het Openbaar Ministerie en de eerstelijnsrechtspraak als ketenpartners in de strafrechtketen verschillen. Dat werkt door in de ketensamenwerking. Het gaat daarbij om drie verschillen, die elk een eigen impact hebben.

In de eerste plaats verschilt de wijze van financiering tussen het Openbaar Ministerie en de rechtbanken. Waar de rechtbanken outputfinanciering kennen, gaat het bij het Openbaar Ministerie om een combinatie van capaciteits- en outputfinanciering. Dat verschil valt te verklaren door het aanmerkelijk veelzijdiger soort handelingen, taken, producten en verantwoordelijkheden van het Openbaar Ministerie. Het verschil brengt met zich dat een rechtbank en een arrondissementsparket andere belangen kunnen hebben bij het al dan niet nakomen van het zittingsconvenant, bijvoorbeeld omdat de gevolgen voor beide organisaties verschillen.

In de tweede plaats zijn binnen het financieringsmodel van de rechtspraak voor de sector strafrecht verschillende bedragen gekoppeld aan verschillende soorten producten. Daarin kan voor een rechtbank een financiële prikkel zijn gelegen om de voorkeur te hebben voor het afdoen van een bepaald type strafzaken, terwijl het Openbaar Ministerie een werkvoorraad van een ander type strafzaken heeft en daar dan onvoldoende zittingscapaciteit voor krijgt. Ook kunnen schommelingen in het zaaksaanbod minder goed worden opgevangen omdat er voor een rechtbank financiële gevolgen verbonden zijn aan bijvoorbeeld het omboeken van zittingscapaciteit voor de meervoudige strafkamer naar de politierechter. Een en ander werkt door in het kunnen behalen van het zittingsconvenant.

[10] Zie ook Ansell & Gash 2008, p. 558 over de betekenis van 'face-to-face dialogue' voor samenwerking.

In de derde plaats bestaan binnen het financieringsmodel van de rechtspraak verschillende bedragen voor producten van de verschillende sectoren. De sector strafrecht ontvangt voor bepaalde producten minder dan andere sectoren en dat werkt door in de beschikbare zittingscapaciteit.

Wanneer verschillen in financieringsstructuren een belemmering vormen voor een effectieve en efficiënte samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn, is niet voldaan aan goede operationele voorwaarden voor ketensamenwerking (zie § 2.4). Het valt dan ook te begrijpen dat verschillende respondenten aangeven dat de wijze van financiering van de ketenpartners in zijn geheel tegen het licht zou moeten worden gehouden om discrepanties in financieringswijzen die doorwerken in de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn aan te pakken.

Een andere kwestie is dat de ketenpartners als autonome, zelfstandige organisaties worden gefinancierd en zelf beslissen over de bestemming voor de toegekende middelen. Zij werken evenwel ook samen in de strafrechtketen in de eerste lijn en op dat niveau kan het wenselijk zijn te investeren in projecten, werkwijzen en/of systemen. Daar is dan echter op het niveau van de strafrechtketen geen apart budget voor; dat moet worden gevonden bij de ketenpatners. Dat verlangt het verkrijgen van medewerking en het kunnen vrijmaken van reeds bestemde middelen. Dit vraagt weer overleg, tijd, en herallocatie van middelen, en vormt daarmee belemmering in de ketensamenwerking. Hier ziet men de spanning tussen eigen belangen en doelen van autonome, zelfstandige organisaties versus een gemeenschappelijk doel van de keten terug (zie § 2.6). Een respondent droeg in dit verband de oplossing van een ketenfonds voor ketenprojecten aan, al was een andere respondent daar terughoudend over.

5.6.5 Invoering professionele standaarden strafrecht in de rechtspraak

De invoering van de professionele standaarden strafrecht in de rechtspraak blijkt allerlei gevolgen te hebben voor de samenwerking tussen rechtbanken en Openbaar Ministerie. De naleving van deze professionele standaarden leidt ertoe dat:

- meer zittingscapaciteit naar bepaalde strafzaken gaat omdat zij nu door de meervoudige strafkamer worden afgedaan in plaats van voorheen door de politierechter, hetgeen betekent dat bij dezelfde beschikbare zittingscapaciteit minder strafzaken kunnen worden behandeld;
- meer zittingscapaciteit naar bepaalde strafzaken gaat die voorheen met minder voorbereidings- en zittingstijd werden afgedaan, hetgeen enerzijds betekent dat wanneer een strafrechter meer zittingstijd voor een strafzaak krijgt, er ook een officier van justitie op die zitting aanwezig moet zijn, en anderzijds betekent dat met dezelfde beschikbare zittingscapaciteit minder strafzaken kunnen worden behandeld;
- dat er vacatures voor rechters zijn ontstaan, zodat er momenteel een tekort aan zittingscapaciteit bestaat;
- wanneer strafrechters vasthouden aan de normen in de professionele standaarden, dit ten koste kan gaan van de flexibiliteit in appointering en zittingsrooster.

De professionele standaarden strafrecht leggen met andere woorden ook meer beslag op capaciteit en middelen van het Openbaar Ministerie en werken door in het functioneren van de Verkeerstorens++. De vraag is of deze gevolgen ook goed zijn doordacht, en of hier eigen belangen en doelen van de rechtspraak als autonome, zelfstandige organisatie meer aandacht hebben gekregen dan de gevolgen voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. Respondenten hebben hier kanttekeningen bij geplaatst.

5.6.6 Overige opmerkingen, wensen of aanbevelingen

Een aantal respondenten heeft in reactie op de vragen of er in een interview of expert meeting aspecten onderbelicht zijn gebleven, dan wel of zij iets kwijt willen (zie de

vragenlijsten in §§ 8.3-8.7) enkele opmerkingen, wensen of aanbevelingen meegegeven. Twee zaken zijn meermalen genoemd.

Ten eerste is opgemerkt dat de evaluatie van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet te vroeg komt. Niet overal is men even ver in het implementeren van nieuwe werkwijzen en systemen. Het op elkaar afstemmen van werkprocessen en organisaties kost tijd. En er zijn nieuwe systemen in aantocht, zoals een gemeenschappelijke roostertool voor Openbaar Ministerie en rechtbanken, die een meer geïntegreerde werkwijze mogelijk maken. Een respondent is hier duidelijk over:

> "Ik zie in veel regio's nog dat ze, om heel eerlijk te zijn, nog redelijk prematuur samenwerken, ik zou bijna zeggen rudimentair. Terwijl ik denk dat na het startschot toch echt wel wat meer verwacht had mogen worden van deze samenwerking. (…) Ik kom in sommige regio's en dan zeggen ze: 'vroeger gingen we over een gebied met 800.000 mensen en nu zijn het er 2 miljoen. Maar dat maakt niet zoveel uit: we moeten de processen wat harmoniseren, dan komen we er wel uit.' Terwijl ik denk: 'nee, die regio's zijn onder andere samengevoegd om de kwaliteit ook te verhogen. Die kwaliteit is geen constant gegeven, dat is iets wat je iedere dag opnieuw moet verdienen.' (…) Ketensamenwerking is geen luxe, maar ongelooflijk noodzakelijk om de uitdagingen het hoofd te bieden. Kijk dan naar terreur, kijk naar cyber, kijk naar ook gewoon de huis-, tuin- en keukendoorlooptijden, die gewoon ondanks die invoer van ZSM vele malen verslechterd zijn. Dus volgens mij liggen er genoeg uitdagingen om gezamenlijk de schouders eronder te zetten en dat vind ik zowel op nationaal niveau als op regionaal niveau. Ik vind eigenlijk dat in veel regio's dat onvoldoende wordt benut."

Ten tweede 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. Dit is momenteel niet mogelijk en verlangt wetswijziging. Voorts is een actueel, volledig landelijk beeld vereist van waar zich in het land tijdelijke overschotten en/of tekorten in zittingscapaciteit voordoen, zodat strafzaken kunnen worden overgenomen of juist overgedragen. Zo ver is de informatievoorziening vanuit de Verkeerstorens++ (nog) niet (zie § 4.4.9).

6. Samenvatting

6.1 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).

6.2 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 Splitsingwet 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.

6.3 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 funtioneren 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 vooralsnog geheel of deels ongedaan gemaakt door de tijdelijke regeling dat reistijd werktijd is. Deze regeling wordt overigens in 2017 afgebouwd.

6.4 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.

6.5 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.

6.6 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 bezuiningingen 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 bezien 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 Splitsingswet 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 gecompartimenteerde 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.

6.7 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.

7. Lijst van aangehaalde literatuur

Algemene Rekenkamer 2012
Algemene Rekenkamer, *Prestaties in de strafrechtketen*, 2012, opgenomen in *Kamerstukken II* 2011/12, 33173, 2.

Ansell & Gash 2008
C. Ansell & A. Gash, 'Collaborative governance in theory and practice', *Journal of Public Administration Research and Theory* 18(4) 2008, p. 543-571.

Brinton Milward & Provan 2006
H. Brinton Milward & K.G. Provan, *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks*, Networks and Partnerships series. IBM Center for The Business of Government 2006, te raadplegen op http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/-CollaborativeNetworks.pdf.

Van Brummen 2009
H. van Brummen, 'OM kan door met regionalisering', *Opportuun* 2009 (12), p. 5.

Bureau Regioburgemeesters 2014
Bureau Regioburgemeesters, *Sturing op de politie. De structuur op 1 januari 2014*, Den Haag 2014.

College van procureurs-generaal 2005
College van procureurs-generaal, *Het OM Verandert. De basis*, Den Haag 26 januari 2005.

Commissie Evaluatie Politiewet 2012
Rapport Commissie Evaluatie Politiewet 2012, *Evaluatie Politiewet 2012. Doorontwikkelen en verbeteren,* 17 november 2017.

Commissie Toedeling Zaakspakketten 2008
Commissie Toedeling Zaakspakketten, *Rapport Commissie Toedeling Zaakspakketten. Specialisatie, concentratie en kwaliteit van rechtspraak*, 2008

Commissie Van der Winkel 2006
Commissie Van der Winkel, *Goede rechtspraak door sterke regio's. Eindrapport Commissie Van der Winkel*, Den Haag, oktober 2006.

Curry-Sumner e.a. 2010
I. Curry-Sumner e.a., *Onderzoeksvaardigheden. Instructie voor juristen*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2010.

Van den Emster, Van Amelsfort & Van Dijk 2011
E. van den Emster, A. van Amelsfort & F. van Dijk, 'Herziening gerechtelijke kaart. Kwaliteit door samenwerking', *Trema* 2011, nr. 4, p. 127-133.

Eradus 2015
C. Eradus, 'Voorwoord: Happy landing met een helikopterblik', *Opportuun* 2015 (3), p. 3.

Franken 2014
A.A. Franken, 'Afstand houden. Over samenwerking tussen rechter en openbaar ministerie en samenwerking tussen rechter en wetgever', *Delikt en Delinkwent* 2014/24.

De Galan Groep 2015
De Galan Groep, *Actualisatie validatie-onderzoek haalbaarheid budgettair kader Openbaar Ministerie*, juni 2015.

Van der Geest 2009
T. van der Geest, ´Reacties op stellingen over regionalisering. ´Wel aandacht blijven schenken aan Calimero-gevoel', *Opportuun* 2009 (1), p. 14-15.

Gray 1989
B. Gray, *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, San Francisco: Jossey-Bass 1989.

Hagemeijer 2012
C. Hagemeijer, *Minder recidive van ex-gedetineerden. Een stip aan de horizon? Een onderzoek naar de effectiviteit van de netwerksamenwerking bij de Penitentiaire Inrichting Nieuwegein en haar partners met betrekking tot nazorg van (ex-)gedetineerden*, Masterthesis Master Publiek Management Universiteit Utrecht 2012, raadpleegbaar via https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/237717

Huxham 2003
C. Huxham, 'Theorizing collaboration practice', *Public Management Review* Vol. 5, 2003, p. 401-423.

Jongbloed 2010
A.W. Jongbloed, 'De herziening van de gerechtelijke kaart: een volgende stap', *Tijdschrift voor de procespraktijk* 2010, 2, p. 43-45.

Kenis & Provan 2009
P. Kenis & K.G. Provan, 'Towards an exogenous theory of public network performance', *Public Administration* 87(3) 2009, p. 440-456.

Kristen 2008
F.G.H. Kristen, 'Aandacht vragen, aandacht krijgen en aandacht verdienen', in: A.A. Franken, M. de Langen & M. Moerings (red.), *Constante waarden* (Kelk bundel), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 313-322.

Lindeman 2017
J.M.W. Lindeman, *Officieren van justitie in de 21e eeuw. Een verslag van participerend observatieonderzoek naar de taakopvatting en taakinvulling van officieren van justitie*, Boom Juridisch: Den Haag 2017.

Linker 2008
P.J. Linker, 'Het sturen van netwerken en ketens', *Overheidsmanagement* November 2008, p. 20-23.

Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2003
Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *Ruimte voor regie. Handreiking voor ketenregie in het openbaar bestuur*, Rijswijk: Quantes 2003.

Ministerie van Veiligheid & Justitie 2015
Ministerie van Veiligheid & Justitie, *Voortgangsrapport Versterking Prestaties Strafketen*, augustus 2015.

Ministerie van Veiligheid & Justitie 2016
Ministerie van Veiligheid & Justitie, *Eindrapport Versterking Prestaties Strafrechtketen*, december 2016, bijlage bij *Kamerstukken II* 2016/17, 29279, 365.

Ministerie van Veiligheid & Justitie e.a. 2016
Ministerie van Veiligheid & Justitie e.a., *Programma Digitaal Werken in de Strafrechtketen*, 2016, te raadplegen op https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2016/03/01/-programma-digitaal-werken-in-de-strafrechtketen.

Noordhuis 2011
M. Noordhuis, *Ketensamenwerking – nader gedefinieerd*, 2011, te raadplegen op https://ketensamenwerking.files.wordpress.com/2011/10/ketensamenwerking-nader-gedefinieerd-v2.pdf.

Noordhuis 2015
M.M. Noordhuis, *De waarde van ketensamenwerking. Empirisch onderzoek naar de relatie tussen de toepassing van ketensamenwerking en het verlagen van (faal-)kosten, het verhogen van de kwaliteit en het verminderen van de doorlooptijd bij de nieuwbouw, onderhoud en renovatie van woningen*, Dissertatie Nyenrode University 2015, te raadplegen op https://www.nyenrode.nl/docs/default-source/pdf%27s/pdf%27s---faculteit-research/-dissertations/dissertation_marcel-noordhuis.pdf?sfvrsn=879ec414_2.

Openbaar Ministerie 2013
Jaarbericht Openbaar Ministerie 2013.

Openbaar Ministerie 2014
Jaarbericht Openbaar Ministerie 2014.

Openbaar Ministerie 2015
Jaarbericht Openbaar Ministerie 2015.

Openbaar Ministerie 2016
Jaarbericht Openbaar Ministerie 2016.

Poorthuis 2003
A.M. Poorthuis e.a., *Ketens en netwerken. Een zoektocht naar samenhang*, Utrecht: Lemma 2003

Popp e.a. 2014
J.K. Popp, H. Brinton Milward, G. MacKean, A. Casebeer, R. Lindstrom, *Inter-Organizational Networks: A Review of the Literature to Inform Practice*, IBM Center for The Business of Government, Collaborating Across Boundaries Series 2014, te raadplegen op http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Inter-Organizational%20-Networks_0.pdf

Pro Facto 2016
Pro Facto, *Alles in één keer goed. Naar kortere doorlooptijden in de strafrechtketen*, Groningen, april 2016.

Provan & Kenis 2008
K.G. Provan & P. Kenis, 'Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness', *Journal of Public Administration Research and Theory* 2008, p. 292-252.

Raad voor de rechtspraak 2016
Raad voor de rechtspraak, *Geen onnodig tijdverlies meer bij strafzaken*, 21 april 2016.

Raad voor de rechtspraak 2016
Jaarverslag De Rechtspraak 2016.

Raad voor de rechtspraak 2017
Jaarplan De Rechtspraak 2017.

Simmelink 2015
J.B.H.M. Simmelink, *Officier van justitie: magistraat in een bestuursorgaan*, (oratie Maastricht University), Maastricht: Canon Business Services 2015.

Simon Thomas e.a. 2016
M.A. Simon Thomas e.a., 'Snel, Betekenisvol en Zorgvuldig. Een tussenevaluatie van de ZSM-werkwijze', *WODC* 2016.

Task force OM-ZM 2014
Task force OM-ZM, *Recht doen. Samenwerken loont*, Openbaar Ministerie en De Rechtspraak 2014.

Tops & Tromp 2017
P. Tops & J. Tromp, *De achterkant van Nederland. Hoe onder- en bovenwereld verstrengeld raken*, Amsterdam: Balans 2017.

Van der Torre & Van Valkenhoef 2017
E.J. van der Torre & J.M. van Valkenhoef, *De lokale betekenis van basisteams. Over het werk van geüniformeerde agenten en het gebrek aan rechercheurs*, Apeldoorn: Politieacademie 2017.

Schön 1983
D.A. Schön, *The Reflective Practitioner. How professionals think in action*, London: Temple Smith 1983.

Vermaas 2008
P. Vermaas, ´Ambitieuze Zeebra. Breda en Middelburg voorop in regionalisering OM´, *Opportuun* 2008 (8), p. 10-12.

Vermaas 2015
P. Vermaas, 'Vertrek en landing op schema. Verkeerstoren++ moet logistiek in strafzaken verbeteren', *Opportuun* 2015 (3), p. 24-28.

Vonk 2012
D. Vonk, *Ketenen of ontkenenen? Onderzoek naar de (on)mogelijkheden van ketens in het maatschappelijke veld*, Dordrecht 2012, p. 21-53, te raadplegen op https://ketensamenwerking.files.wordpress.com/2012/10/rapport-ketenen-of-ontketenen.pdf.

Van Wees 2015
M.E. van Wees, 'Modernisering en digitalisering van het strafproces', *Delikt en Delinkwent* 2015/72, p. 801-812.

8. BIJLAGEN (8.1 t/m 8.7)

8.1 Leden van de begeleidingscommissie

Prof.mr. G.J. Veerman (voorzitter)	emeritus hoogleraar wetgeving en wetgevingskwaliteit, Universiteit Maastricht
Dr. M.W. de Hoon	secretaris van de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart, Ministerie van Veiligheid en Justitie
Mr. W.M. de Jongste	Begeleider WODC
Prof.dr. H.R.B.M. Kummeling	hoogleraar staatsrecht, Universiteit Utrecht, tevens voorzitter Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart
Dr. M. Smit	Hoofd onderzoeksafdeling Rechtsbestel, wetgeving en Internationale en vreemdelingenaangelegenheden, WODC

8.2 Namen van geïnterviewde personen en deelnemers aan de expert meetings

Hier volgt een overzicht alle personen die zijn geïnterviewd alsmede een overzicht van alle personen die hebben deelgenomen aan een expert meeting, ingedeeld per expert meeting.

Geïnterviewden

Openbaar Ministerie

Dhr. H.W.B. Croiset van Uchelen	Concerndirecteur Financiën & Control College van procureurs-generaal en voormalig Directeur bedrijfsvoering arrondissementsparket Amsterdam
Mr. A.J.J.M. Diepstraten	Directeur bedrijfsvoering arrondissementsparket Rotterdam
Mr. M.I.M. Dierick	Officier van justitie arrondissementsparket Midden-Nederland
Mr. J.E. Hartjes	Officier van justitie arrondissmentsparket Den Haag
Prof.mr. M. Otte	Lid College van procureurs-generaal
Dhr. P.J.M. Langeslag	Beleidsadviseur gebiedsofficier arrondissementsparket Limburg
Mr. A.H. van Wijk	Lid College van procureurs-generaal
Mr. C. van Zwol	Officier van justitie arrondissementsparket Oost-Nederland

Lokaal bestuur

Drs. H.H. Apotheker	Burgemeester gemeente Súdwest-Fryslân
Dhr. A.A.J. Baars	Burgemeester gemeente Ermelo
Drs. R. Bakker	Adjunct-directeur/afdelingshoofd Strategie & Staf Directie Veiligheid, gemeente Rotterdam
Mr. H.M. Bergmann	Burgemeester gemeente Middelburg
Drs. J. Brouwer	Bestuursadviseur burgemeester van Alkmaar
Drs. H.M.F. Bruls	Burgemeester gemeente Nijmegen, tevens regioburgemeester Oost-Nederland en vice-voorzitter VNG
Mr. L. Fasel	Strategisch jurist gemeente Alkmaar
A.J. Gerritsen	Burgemeester gemeente Almelo
Mr. K. Heijens	Beleidsmedewerker Openbare Orde & Veiligheid, gemeente Kerkrade
Dhr. A.C. Hofland	Burgemeester gemeente Rijssen-Holten

Drs. O.E. Jansen	Adviseur regioburgemeester Rotterdam
Dhr. J.A. Jorritsma	Burgemeester gemeente Eindhoven
Drs. H.J.J. Lenferink	Burgemeester gemeente Leiden
Drs. H.J. Meijer	Burgemeester gemeente Zwolle
Drs. J. Mikkers	Burgemeester gemeente Veldhoven
Dhr. P.E.J. den Oudsten	Burgemeester gemeente Groningen, tevens regioburgemeester Noord-Nederland
Dhr. M.L.J. Out	Burgemeester gemeente Assen
Mr. J. Reijnen MCI	Adviseur veiligheid gemeente Utrecht
Jhr. M.A. Roëll	Burgemeester gemeente Baarn
Mr.dr. A.G.J.M. Rombouts	Burgemeester gemeente 's-Hertogenbosch
Drs. S.W.J.G. Schelberg	Burgemeester gemeente Hengelo
Dhr. B. Schmidt	Strategisch Adviseur Openbare Orde en Veiligheid Gemeente Amstelveen - Aalsmeer
Mw. R. Timmermans	Beleidsmedewerker gemeente Waalwijk
Mr.dr. G.O. van Veldhuizen	Burgemeester gemeente Enschede

Rechterlijke macht

Mr. K. Gilhuis	Rechter in de Rechtbank Gelderland, Teamvoorzitter Strafrecht
Mr. B.W.M. Hendriks	Rechter in de Rechtbank Overijssel
Mr. C.A. Mandemakers	Rechter in de Rechtbank Oost-Brabant
Mw. M. Oele	Manager Verkeerstoren++ Rotterdam
Mr. M.C.P. de Ridder	Rechter in de Rechtbank Amsterdam, Afdelingsvoorzitter Publiekrecht, tevens voorzitter Landelijk Overleg Vakinhoud Strafrecht

Ministerie van Veiligheid en Justitie

Mr.dr. J.R. Bac	Directeur van de Directie Strafrechtketen, Ministerie van Veiligheid en Justitie

Deelnemers expert meetings

Oost-Brabant

Drs. L. van Iersel	Directeur bedrijfsvoering arrondissementsparket Oost-Brabant

Mr. R.C. Krijtenburg	Gebiedsofficier van justitie arrondissementsparket Oost-Brabant
Mw. M. Walstock	Hoofd Verkeerstoren++ arrondissementsparket Oost-Brabant

Midden-Nederland

Drs. S.M. Deelstra	Directeur bedrijfsvoering arrondissementsparket Midden- Nederland
Mw. J. Overeem EMPM	Strategisch adviseur regioburgemeester Politie Midden-Nederland en programmamanager High Impact Crime
Drs. J. Salm	Business controller arrondissementsparket Midden-Nederland

Noord-Nederland

Mr. W.J. Borghardt	Sectormanager Juridische en Veiligheidszaken gemeente Leeuwarden
Mr. J.G. Brontsema	Officier van justitie arrondissementsparket Noord- Nederland
Dhr. C. Hatzmann	Kwartiermaker Verkeerstoren++
Mr. S. Kromdijk	Officier van justitie, afdelingshoofd Beleid & Strategie, tevens projectleider Verkeerstoren++ vanuit het Openbaar Ministerie
Mr. G. Veenstra	Officier van justitie, hoofd Afdeling Interventies/ZSM en Onderzoeken arrondissementsparket Noord-Nederland

Den Haag

Mr. L. Dubbeldam	Officier van justitie arrondissementsparket Den Haag
Mr.drs. L. Hennink-Weijers	Directeur bedrijfsvoering arrondissementsparket Den Haag
Mr. C. de Pagter	Hoofd Verkeerstoren++

Oost-Nederland

Mw. A.M. Bergmans	Kwartiermaker Verkeerstoren++
Dhr. J. Heiner	Adviseur openbare orde en crisisbeheersing bij de gemeente Nijkerk
Mr. M. Kunst	Plaatsvervangend hoofdofficier van justitie arrondissementsparket Oost-Nederland

Mr. J.J.A. Lucas	Hoofdofficier van justitie arrondissementsparket Oost-Nederland

Limburg

Dhr. D.A.M. Akkermans	Burgemeester gemeente Eijsden-Margraten
Drs. J.W.M.M.J. Hessels	Burgemeester gemeente Echt-Susteren
Mr. I. van der Heijden MA	Ambtenaar Openbare Orde en Veiligheid, gemeente Meerssen
Drs. J.A.P. van Kastel	Hoofd bedrijfsvoering arrondissementsparket Limburg
Mw. P. Pieters	Medewerker Verkeerstoren++
Mr. G.J.A.M. Rasker	Plaatsvervangend hoofdofficier van justitie arrondissementsparket Limburg
Mr. R.J.H. Vlecken	Burgemeester gemeente Landgraaf

Zeeland-West-Brabant

Dr. P.F.G. Depla	Burgemeester gemeente Breda
Drs. P.J. van Dijk	Beleidsadviseur openbare orde en veiligheid, gemeente Schouwen-Duiveland
Mr. G.V. van der Hofstede	Officier van justitie arrondissementsparket Zeeland-West Brabant
Mr. D.A.J. Korsten	Coördinator Verkeerstoren++
Mr. L.J. Verhulst	Burgemeester gemeente Goes

Noord-Holland

Dhr. J. Hegman	Hoofd Verkeerstoren++; operationeel manager
Mr. M.A. van den Heuvel	Gebiedsofficier van justitie arrondissementsparket Noord-Holland
Dhr. M. Hoekstra EMTP	Projectleider ZSM, Hoofdinspecteur van Politie, Politie Noord-Holland
Mr. M.I. Hoogland	Officier van justitie, Afdelingshoofd Interventies & Onderzoeken, arrondissementsparket Noord-Holland

8.3 Vragenlijst interviews Openbaar Ministerie

Introductie

Goedemorgen/middag/avond. Allereerst hartelijk dank voor uw medewerking aan ons onderzoek. Voordat we beginnen met het interview, zal ik eerst uitleggen wat het doel van het onderzoek is en wat het doel van dit interview is.

Doel van het onderzoek is om te vast te stellen wat de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet is (geweest) voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. De uitkomsten van het onderzoek moeten bijdragen aan het onderzoek dat de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart uitvoert naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van deze beide wetten.

Om inzicht te krijgen in de opvattingen van de betrokkenen in het veld nemen we interviews af met leden van het Openbaar Ministerie, de driehoek en de Nationale Politie. Daarnaast organiseren wij per regio een expert meeting met deze ketenpartners als deelnemers. U bent een van de personen die worden geïnterviewd en wij willen dan ook uw opvatting(en) horen over de invloed van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet op de samenwerking in de strafrechtketen.

Is dit helder voor u?

Graag wil ik ook nog enkele praktische zaken met u doornemen:

- Wat is uw naam en functie?:
- Datum en tijd van het interview:
- Heeft u er bezwaar tegen als we dit interview opnemen?:

Over de werkwijze en het omgaan met de interviews maak ik graag de volgende opmerkingen:

- Van alle interviews en dus ook van uw interview worden verslagen gemaakt;
- Deze verslagen worden geanonimiseerd en daarom zullen de antwoorden die u straks geeft in het uiteindelijke rapport ook niet herleidbaar zijn tot u;
- De geanonimiseerde verslagen worden op de computer van de onderzoekers bewaard;
- Uw eigen verslag zal ook aan u worden toegestuurd met de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden te corrigeren;
- Verder heeft alleen het onderzoeksteam inzicht in de resultaten. [duidelijk?]

Deelname aan dit onderzoek is dus geheel anoniem, we willen alleen wel graag uw naam opnemen als geïnterviewde in het onderzoek. Heeft u daartegen bezwaar?

[Als alles duidelijk en akkoord is, kan worden gestart met het interview]

Vragen interview

Veranderingen in werkwijzen en verdiepingsthema's

- Bent u bekend met de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet?
    - Zo ja, wat zijn deze doelstellingen volgens u?
    - Zo neen, dan zijn de doelstellingen kort gezegd de volgende: De Wet herziening gerechtelijke kaart beoogt de kwaliteit van de rechtspraak (ook in de toekomst) te waarborgen en te voldoen aan de wensen en behoeften in de samenleving. De wet moet bijdragen aan de verbetering van kwaliteit op vier onderdelen: Verbetering van kwaliteit en toegankelijkheid van het primaire proces (de rechtspraak), verbetering van de kwaliteit van het bestuur, verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en een effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen.

- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet veranderingen meegebracht voor de werkwijze van het Openbaar Ministerie? En zo ja, wat zijn deze veranderingen? In welke mate en op welke wijze wordt door uw organisatie invulling gegeven aan deze veranderingen?
- Hoe verhouden de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart zich tot de beschikbare middelen?
- Wat is de organisatiestructuur van uw arrondissementsparket? Met welke van de navolgende gevallen is uw arrondissementsparket te vergelijken:
    - een parket waarbij de regio (nagenoeg) gelijk is gebleven en er geen of beperkte veranderingen in de organisatie zijn doorgevoerd;
    - een parket waarbij de regio het resultaat is van een herschikking als gevolg van de Wet herziening gerechtelijke kaart;
    - een parket in een grootstedelijke regio;
    - een parket dat het resultaat is van de Splitsingswet;
    - anderszins, en zo ja, wat dan?

  Zijn er voor uw parket veranderingen doorgevoerd in vergelijking met de situatie voor de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet, en zo ja, wat zijn die veranderingen?
- Heeft schaalvergroting binnen het Openbaar Ministerie invloed gehad op de ontwikkeling van deskundigheid en kennis, en zo ja, wat is die invloed? Beoordeelt u deze invloed als positief of negatief voor de deskundigheid en kennis binnen het Openbaar Ministerie?
- Heeft schaalvergroting binnen het Openbaar Ministerie invloed gehad op de kwaliteit van de bedrijfsvoering, en zo ja, wat is die invloed? Beoordeelt u deze invloed als positief of negatief voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering?

Veranderingen samenwerking in de strafrechtketen

- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur, de Politie en de eerstelijnsrechtspraak, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is daar invulling aan gegeven? Hoe beoordeelt u deze gevolgen? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze gevolgen beoordelen?
- Zijn er stappen binnen het Openbaar Ministerie c.q. uw arrondissementsparket respectievelijk tussen de ketenpartners genomen om de (fysieke en digitale) werkprocessen in de strafrechtketen af te stemmen, en zo ja welke stappen zijn dat?
- Heeft de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de (keten)informatievoorziening, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is daar invulling aan gegeven door het Openbaar Ministerie c.q. uw arrondissementsparket? Hoe beoordeelt u deze gevolgen? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze gevolgen beoordelen?
- Heeft de Wet herziening gerechtelijke kaart effecten op de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, de eerstelijnsrechtspraak, het lokaal bestuur en de Nationale Politie, en zo ja, welke? Hoe beoordeelt u deze effecten? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze effecten beoordelen?

  Specifieke vragen, al naar gelang de rol en de positie van de respondent:
    - Bent u betrokken bij de Verkeerstoren++, en zo ja, waaruit bestaat die betrokkenheid? Hoe is de Verkeerstoren++ georganiseerd en wat zijn de (verantwoordingslijnen) richting Openbaar Ministerie en Rechtbank [naam]? Hoe positioneert de Verkeerstoren++ zich ten opzichte van het Openbaar Ministerie en de rechtbank? Waar zit de Verkeerstoren++ fysiek? Hoe functioneert de Verkeerstoren++ vanuit uw perspectief vanuit het Openbaar Ministerie? En vanuit het perspectief van de Rechtbank [naam]?

- Hoe ziet de zaaksverdeling er uit in uw arrondissement? Welke afspraken zijn gemaakt? Heeft de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart gevolgen gehad voor de zaaksverdeling? Hoe verloopt de samenwerking met de rechtbank in het verband van de zaaksverdeling? Als het Openbaar Ministerie zaken aanlevert bij de rechtbank, worden die dan ook opgepakt? Of is de situatie andersom? Wordt het zittingsconvenant gehaald? Zo neen, waarom niet?
- Hoe ervaart u het werken op [X, twee, drie of vier, al naar gelang de regio] locaties, dat wil zeggen [namen locaties en – voor kantonzaken – naam locatie]. Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's dit ervaren?
- Zijn er verschillen in de wijze van aanleveren van zaken op de [X] locaties? *Voor zover dat speelt:* Heeft de omstandigheid dat megazaken, LP- en FP-zaken alleen in [naam locatie] worden behandeld gevolgen voor de andere locatie [naam] en de wijze waarop die locatie lokaal is ingebed?
- Heeft het werken op [X] locaties en de verdeling van zaken over die locaties invloed op de mobiliteit van werknemers?
- Waar is de ZSM-locatie gevestigd en hoe ervaart u deze keuze van het Openbaar Ministerie?
- Hoe ervaart u de samenvoeging van de [X] voormalige politieregio's [namen] tot één regio [naam] als het gaat om samenwerking in de strafrechtketen?

- Wie heeft de regie in de strafrechtketen sinds de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart?

Veranderingen samenwerking in de driehoek

- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de samenwerking in de driehoek, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is aan de samenwerking invulling gegeven? Hoe beoordeelt u deze gevolgen? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze gevolgen beoordelen?
- Heeft de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet – bezien vanuit het perspectief van de strafrechtelijke handhaving – invloed op de samenwerking in de driehoek, en zo ja, wat is die invloed? Hoe beoordeelt u deze invloed? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze invloed beoordelen?

Geografische (dis-)congruentie

- Heeft de geografische congruentie tussen de ketenpartners invloed op de samenwerking binnen en tussen de ketenpartners (Openbaar Ministerie, lokaal bestuur, Nationale Politie en eerstelijnsrechtspraak), en zo ja, wat is die invloed? Hoe beoordeelt u deze invloed? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze invloed beoordelen?
- *[Alleen kort aan de orde stellen ingeval respondent niet in Oost-Nederland werkzaam is; dan meer vragen of de respondent er bekend mee is of…]* Verschilt de samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur, de Nationale Politie en de eerstelijnsrechtspraak in Oost-Nederland ten opzichte van andere delen van Nederland (congruentie), en zo ja, in welke opzichten en in welke mate?
- *[Idem voorgaande vraag]* Leidt discongruentie in Oost-Nederland tot bijzondere gevolgen? En zo ja, wat zijn die gevolgen? Ervaren uw collega's vergelijkbare gevolgen? Werken die gevolgen in vergelijking met andere delen van het land bepaalde problemen in de hand? Hoe wordt met die problemen omgegaan?

Afsluiting

- Zijn er nog andere aspecten over dit thema, die onbelicht zijn gebleven?
- Wat wilt u verder nog kwijt? Welk belangrijk element heeft u gemist in onze vragen?
- Nogmaals hartelijk dank voor uw bereidheid medewerking te verlenen aan dit interview.

8.4 Vragenlijst interviews lokaal bestuur

Introductie

Goedemorgen/middag/avond. Allereerst hartelijk dank voor uw medewerking aan ons onderzoek. Voordat we beginnen met het interview, zal ik eerst uitleggen wat het doel van het onderzoek is en wat het doel van dit interview is.

Doel van het onderzoek is om te vast te stellen wat de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet is (geweest) voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. De uitkomsten van het onderzoek moeten bijdragen aan het onderzoek dat de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart uitvoert naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van deze beide wetten.

Om inzicht te krijgen in de opvattingen van de betrokkenen in het veld nemen we interviews af met leden van het lokaal bestuur, het Openbaar Ministerie en de Nationale Politie. Daarnaast organiseren wij per regio een expert meeting met deze ketenpartners als deelnemers. U bent een van de personen die worden geïnterviewd en wij willen dan ook uw opvatting(en) horen over de invloed van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet op de samenwerking in de strafrechtketen.

Is dit helder voor u?

Graag wil ik ook nog enkele praktische zaken met u doornemen:

- Wat is uw naam en functie?:
- Datum en tijd van het interview:
- Heeft u er bezwaar tegen als we dit interview opnemen?:

Over de werkwijze en het omgaan met de interviews maak ik graag de volgende opmerkingen:

- Van alle interviews en dus ook van uw interview worden verslagen gemaakt;
- Deze verslagen worden geanonimiseerd en daarom zullen de antwoorden die u straks geeft in het uiteindelijke rapport ook niet herleidbaar zijn tot u;
- De geanonimiseerde verslagen worden op de computer van de onderzoekers bewaard;
- Uw eigen verslag zal ook aan u worden toegestuurd met de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden te corrigeren;
- Verder heeft alleen het onderzoeksteam inzicht in de resultaten. [duidelijk?]

Deelname aan dit onderzoek is dus geheel anoniem, we willen alleen wel graag uw naam opnemen als geïnterviewde in het onderzoek. Heeft u daartegen bezwaar?

[Als alles duidelijk en akkoord is, kan worden gestart met het interview]

Vragen interview

Veranderingen in werkwijzen en verdiepingsthema's

- Bent u bekend met de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet?
    - Zo ja, wat zijn deze doelstellingen volgens u?
    - Zo neen, dan zijn de doelstellingen kort gezegd de volgende: De Wet herziening gerechtelijke kaart beoogt de kwaliteit van de rechtspraak (ook in de toekomst) te waarborgen en te voldoen aan de wensen en behoeften in de samenleving. De wet moet bijdragen aan de verbetering van kwaliteit op vier onderdelen: Verbetering van kwaliteit en toegankelijkheid van het primaire proces (de rechtspraak), verbetering van de kwaliteit van het bestuur, verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en een effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen.

- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet veranderingen meegebracht voor de werkwijze van de driehoek? En zo ja, wat zijn deze veranderingen? In welke mate en op welke wijze wordt door uw organisatie invulling gegeven aan deze veranderingen?
- Hoe verhouden de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart zich tot de beschikbare middelen?
- Wat is de organisatiestructuur van uw driehoek? Met welke van de navolgende gevallen is uw driehoek te vergelijken:
    - een driehoek waarbij de regio (nagenoeg) gelijk is gebleven en er geen of beperkte veranderingen in de organisatie zijn doorgevoerd;
    - een driehoek die een regio bestrijkt die het resultaat is van een herschikking als gevolg van de Wet herziening gerechtelijke kaart;
    - een driehoek in een grootstedelijke regio;
    - een driehoek die het resultaat is van de Splitsingswet;
    - anderszins, en zo ja, wat dan?

  Zijn er voor uw driehoek veranderingen doorgevoerd in vergelijking met de situatie voor de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet, en zo ja, wat zijn die veranderingen?
- Heeft schaalvergroting op het niveau van de driehoek effect gehad op het handhavingsbeleid, en zo ja, wat was dat effect? Beoordeelt u dat effect als positief of negatief voor het handhavingsbeleid? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's dit effect beoordelen?

Veranderingen samenwerking in de strafrechtketen

- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de samenwerking tussen het lokaal bestuur, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de eerstelijnsrechtspraak, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is daar invulling aan gegeven? Hoe beoordeelt u deze gevolgen? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze gevolgen beoordelen?
- Zijn er stappen binnen de driehoek respectievelijk tussen de ketenpartners genomen om de (fysieke en digitale) werkprocessen in de strafrechtketen af te stemmen, en zo ja welke stappen zijn dat?
- Heeft de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de (keten)informatievoorziening, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is daar invulling aan gegeven door de driehoek? Hoe beoordeelt u deze gevolgen? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze gevolgen beoordelen?
- Heeft de Wet herziening gerechtelijke kaart effecten op de samenwerking tussen het lokaal bestuur, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak, en zo ja, welke? Hoe beoordeelt u deze effecten? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze effecten beoordelen?

  Specifieke vragen, al naar gelang de rol en de positie van de respondent:
    - Het Openbaar Ministerie [naam regio] heeft gebiedsofficieren ingesteld om de samenwerking met de driehoeken in [naam regio] vorm te geven. Wat is uw perspectief op deze instelling en het functioneren van een gebiedsofficier, mede in vergelijking met de situatie voor de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet? Wenst u samenwerking op een ander niveau? Ervaart u lokale verbondenheid met het Openbaar Ministerie?
    - Hoe ervaart u de keuze van het Open Ministerie om in [naam regio] een ZSM-locatie te hanteren en die te vestigen in [naam stad]?
    - Als in uw gemeente een strafzaak speelt met lokale belangen, bijvoorbeeld bestaande uit maatschappelijke onrust, of bijzondere schade voor een lokale partij, vindt daarover overleg plaats met het Openbaar Ministerie inzake de

(mogelijke) inzet van het strafrecht, de vervolgingsbeslissing, en/of verdere verloop van de strafzaak?
    - Wordt u geïnformeerd over bijvoorbeeld een sepotbeslissing van het Openbaar Ministerie in een strafzaak met lokale belangen?
    - Wordt u geïnformeerd over de afloop van een strafzaak voor wat betreft de beslissing van de rechtbank (veroordelend vonnis, vrijspraak, aanhouding etc.)?
    - Heeft u contact met het gerechtsbestuur van de Rechtbank [naam]?
    - Alleen voor Oost-Nederland: Vanuit het oogpunt van mobiliteit van werknemers, hoe ervaart u de keuze van het Openbaar Ministerie om een deel van de administratie in Deventer te huisvesten?
- Wie heeft de regie in de strafrechtketen sinds de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart?

Veranderingen samenwerking in de driehoek
- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de samenwerking in de driehoek, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is aan de samenwerking invulling gegeven? Hoe beoordeelt u deze gevolgen? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze gevolgen beoordelen?
- Heeft de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet – bezien vanuit het perspectief van de strafrechtelijke handhaving – invloed op de samenwerking in de driehoek, en zo ja, wat is die invloed? Hoe beoordeelt u deze invloed? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze invloed beoordelen?

Geografische (dis-)congruentie
- Heeft de geografische congruentie tussen de ketenpartners invloed op de samenwerking binnen en tussen de ketenpartners (lokaal bestuur, Nationale Politie, Openbaar Ministerie en eerstelijnsrechtspraak), en zo ja, wat is die invloed? Hoe beoordeelt u deze invloed? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze invloed beoordelen?
- *[Alleen kort aan de orde stellen ingeval respondent niet in Oost-Nederland werkzaam is; dan meer vragen of de respondent er bekend mee is of…]* Verschilt de samenwerking tussen het lokaal bestuur, de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en de eerstelijnsrechtspraak in Oost-Nederland ten opzichte van andere delen van Nederland (congruentie), en zo ja, in welke opzichten en in welke mate?
- *[Idem voorgaande vraag]* Leidt discongruentie in Oost-Nederland tot bijzondere gevolgen? En zo ja, wat zijn die gevolgen? Ervaren uw collega's vergelijkbare gevolgen? Werken die gevolgen in vergelijking met andere delen van het land bepaalde problemen in de hand? Hoe wordt met die problemen omgegaan?

Afsluiting
- Zijn er nog andere aspecten over dit thema, die onbelicht zijn gebleven?
- Wat wilt u verder nog kwijt? Welk belangrijk element heeft u gemist in onze vragen?
- Nogmaals hartelijk dank voor uw bereidheid medewerking te verlenen aan dit interview.

8.5 Vragenlijst interviews Nationale Politie

Introductie

Goedemorgen/middag/avond. Allereerst hartelijk dank voor uw medewerking aan ons onderzoek. Voordat we beginnen met het interview, zal ik eerst uitleggen wat het doel van het onderzoek is en wat het doel van dit interview is.

Doel van het onderzoek is om te vast te stellen wat de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet is (geweest) voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. De uitkomsten van het onderzoek moeten bijdragen aan het onderzoek dat de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart uitvoert naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van deze beide wetten.

Om inzicht te krijgen in de opvattingen van de betrokkenen in het veld nemen we interviews af met leden van de Nationale Politie, het Openbaar Ministerie en het lokaal bestuur. Daarnaast organiseren wij per regio een expert meeting met deze ketenpartners als deelnemers. U bent een van de personen die worden geïnterviewd en wij willen dan ook uw opvatting(en) horen over de invloed van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet op de samenwerking in de strafrechtketen.

Is dit helder voor u?

Graag wil ik ook nog enkele praktische zaken met u doornemen:

- Wat is uw naam en functie?:
- Datum en tijd van het interview:
- Heeft u er bezwaar tegen als we dit interview opnemen?:

Over de werkwijze en het omgaan met de interviews maak ik graag de volgende opmerkingen:

- Van alle interviews en dus ook van uw interview worden verslagen gemaakt;
- Deze verslagen worden geanonimiseerd en daarom zullen de antwoorden die u straks geeft in het uiteindelijke rapport ook niet herleidbaar zijn tot u;
- De geanonimiseerde verslagen worden op de computer van de onderzoekers bewaard;
- Uw eigen verslag zal ook aan u worden toegestuurd met de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden te corrigeren;
- Verder heeft alleen het onderzoeksteam inzicht in de resultaten. [duidelijk?]

Deelname aan dit onderzoek is dus geheel anoniem, we willen alleen wel graag uw naam opnemen als geïnterviewde in het onderzoek. Heeft u daartegen bezwaar?

[Als alles duidelijk en akkoord is, kan worden gestart met het interview]

Vragen interview

Veranderingen in werkwijzen en verdiepingsthema's

- Bent u bekend met de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet?
    - Zo ja, wat zijn deze doelstellingen volgens u?
    - Zo neen, dan zijn de doelstellingen kort gezegd de volgende: De Wet herziening gerechtelijke kaart beoogt de kwaliteit van de rechtspraak (ook in de toekomst) te waarborgen en te voldoen aan de wensen en behoeften in de samenleving. De wet moet bijdragen aan de verbetering van kwaliteit op vier onderdelen: Verbetering van kwaliteit en toegankelijkheid van het primaire proces (de rechtspraak), verbetering van de kwaliteit van het bestuur, verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en een effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen.

- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet veranderingen meegebracht voor de werkwijze van de Nationale Politie? En zo ja, wat zijn deze veranderingen? In welke mate en op welke wijze wordt door uw organisatie invulling gegeven aan deze veranderingen?
- Hoe verhouden de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart zich tot de beschikbare middelen?
- Wat is de organisatiestructuur van uw Regionale Eenheid? Zijn er voor uw organisatie veranderingen doorgevoerd in vergelijking met de situatie voor de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet, en zo ja, wat zijn die veranderingen?
- Heeft schaalvergroting binnen de Nationale Politie invloed gehad op de ontwikkeling van deskundigheid en kennis, en zo ja, wat is die invloed? Beoordeelt u deze invloed als positief of negatief voor de deskundigheid en kennis binnen uw organisatie?
- Heeft schaalvergroting binnen de Nationale Politie invloed gehad op de kwaliteit van de bedrijfsvoering, en zo ja, wat is die invloed? Beoordeelt u deze invloed als positief of negatief voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering?

Veranderingen samenwerking in de strafrechtketen

- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de samenwerking tussen de Nationale Politie, het lokaal bestuur, het Openbaar Ministerie en de eerstelijnsrechtspraak, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is daar invulling aan gegeven? Hoe beoordeelt u deze gevolgen? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze gevolgen beoordelen?
- Zijn er stappen binnen de Nationale Politie respectievelijk tussen de ketenpartners genomen om de (fysieke en digitale) werkprocessen in de strafrechtketen af te stemmen, en zo ja welke stappen zijn dat?
- Heeft de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de (keten)informatievoorziening, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is daar invulling aan gegeven door de Nationale Politie? Hoe beoordeelt u deze gevolgen? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze gevolgen beoordelen?
- Heeft de Wet herziening gerechtelijke kaart effecten op de samenwerking tussen de Nationale Politie, het lokaal bestuur, het Openbaar Ministerie en de rechtspraak, en zo ja, welke? Hoe beoordeelt u deze effecten? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze effecten beoordelen?
- Wie heeft de regie in de strafrechtketen sinds de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart?

Veranderingen samenwerking in de driehoek

- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de samenwerking in de driehoek, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is aan de samenwerking invulling gegeven? Hoe beoordeelt u deze gevolgen? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze gevolgen beoordelen?
- Heeft de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet – bezien vanuit het perspectief van de strafrechtelijke handhaving – invloed op de samenwerking in de driehoek, en zo ja, wat is die invloed? Hoe beoordeelt u deze invloed? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze invloed beoordelen?

Geografische (dis-)congruentie

- Heeft de geografische congruentie tussen de ketenpartners invloed op de samenwerking binnen en tussen de ketenpartners (Nationale Politie, lokaal bestuur, Openbaar Ministerie en eerstelijnsrechtspraak), en zo ja, wat is die invloed? Hoe beoordeelt u deze invloed? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze invloed beoordelen?

- *[Alleen kort aan de orde stellen ingeval respondent niet in Oost-Nederland werkzaam is; dan meer vragen of de respondent er bekend mee is of…]* Verschilt de samenwerking tussen de Nationale Politie, het lokaal bestuur, het Openbaar Ministerie en de eerstelijnsrechtspraak in Oost-Nederland ten opzichte van andere delen van Nederland (congruentie), en zo ja, in welke opzichten en in welke mate?
- *[Idem voorgaande vraag]* Leidt discongruentie in Oost-Nederland tot bijzondere gevolgen? En zo ja, wat zijn die gevolgen? Ervaren uw collega's vergelijkbare gevolgen? Werken die gevolgen in vergelijking met andere delen van het land bepaalde problemen in de hand? Hoe wordt met die problemen omgegaan?

Afsluiting
- Zijn er nog andere aspecten over dit thema, die onbelicht zijn gebleven?
- Wat wilt u verder nog kwijt? Welk belangrijk element heeft u gemist in onze vragen?
- Nogmaals hartelijk dank voor uw bereidheid medewerking te verlenen aan dit interview.

8.6 Vragenlijst interviews rechters

Introductie
Allereerst hartelijk dank voor uw medewerking aan ons onderzoek. Voordat we beginnen met het interview, zal ik eerst uitleggen wat het doel van het onderzoek is en wat het doel van dit interview is.

Doel van het onderzoek is om te vast te stellen wat de werking van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet is (geweest) voor de samenwerking in de strafrechtketen in de eerste lijn. De uitkomsten van het onderzoek moeten bijdragen aan het onderzoek dat de Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart uitvoert naar de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk van deze beide wetten.

Om inzicht te krijgen in de opvattingen van de betrokkenen in het veld nemen we interviews af met leden van het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur en de Nationale Politie. Daarnaast organiseren wij per regio een expert meeting met deze ketenpartners als deelnemers. Voorts interviewen wij een beperkt aantal rechters. De Commissie Evaluatie Wet herziening gerechtelijke kaart heeft zelf de rechtspraak onderzocht en leden van de rechterlijke macht uit alle regio's geïnterviewd. U bent een van de rechters die worden geïnterviewd en wij willen dan ook uw opvatting(en) horen over de invloed van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet op de samenwerking in de strafrechtketen.

Is dit helder voor u?

Graag wil ik ook nog enkele praktische zaken met u doornemen:
- Wat is uw naam en functie?:
- Datum en tijd van het interview:
- Heeft u er bezwaar tegen als we dit interview opnemen?:

Over de werkwijze en het omgaan met de interviews maak ik graag de volgende opmerkingen:
- Van alle interviews en dus ook van uw interview worden verslagen gemaakt;
- Deze verslagen worden geanonimiseerd en daarom zullen de antwoorden die u straks geeft in het uiteindelijke rapport ook niet herleidbaar zijn tot u;
- De geanonimiseerde verslagen worden op de computer van de onderzoekers bewaard;
- Uw eigen verslag zal ook aan u worden toegestuurd met de mogelijkheid om feitelijke onjuistheden te corrigeren;
- Verder heeft alleen het onderzoeksteam inzicht in de resultaten. [duidelijk?]

Deelname aan dit onderzoek is dus geheel anoniem, we willen alleen wel graag uw naam opnemen als geïnterviewde in het onderzoek. Heeft u daartegen bezwaar?

[Als alles duidelijk en akkoord is, kan worden gestart met het interview]

Vragen interview

Veranderingen in werkwijzen en verdiepingsthema's
- Bent u bekend met de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet?
    - Zo ja, wat zijn deze doelstellingen volgens u?
    - Zo neen, dan zijn de doelstellingen kort gezegd de volgende. De Wet herziening gerechtelijke kaart beoogt de kwaliteit van de rechtspraak (ook in de toekomst) te waarborgen en te voldoen aan de wensen en behoeften in de samenleving. De wet moet bijdragen aan de verbetering van kwaliteit op vier onderdelen:

Verbetering van kwaliteit en toegankelijkheid van het primaire proces (de rechtspraak), verbetering van de kwaliteit van het bestuur, verbetering van de kwaliteit van de bedrijfsvoering en een effectievere en efficiëntere samenwerking in de strafrechtketen.

- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet veranderingen meegebracht voor de werkwijze van uw rechtbank? En zo ja, wat zijn deze veranderingen? In welke mate en op welke wijze wordt door uw organisatie invulling gegeven aan deze veranderingen?
- Hoe verhouden de doelstellingen van de Wet herziening gerechtelijke kaart zich tot de beschikbare middelen?
- Wat is de organisatiestructuur van uw rechtbank? Met welke van de navolgende gevallen is uw rechtbank te vergelijken:
    - een rechtbank waarbij de regio (nagenoeg) gelijk is gebleven en er geen of beperkte veranderingen in de organisatie zijn doorgevoerd;
    - een rechtbank die een arrondissement bestrijkt dat het resultaat is van een herschikking als gevolg van de Wet herziening gerechtelijke kaart;
    - een rechtbank in een grootstedelijke regio;
    - een rechtbank waarvan het arrondissement het resultaat is van de Splitsingswet;
    - anderszins, en zo ja, wat dan?
- Zijn er voor uw rechtbank veranderingen doorgevoerd in vergelijking met de situatie voor de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet, en zo ja, wat zijn die veranderingen?
- Heeft schaalvergroting binnen uw rechtbank invloed gehad op de ontwikkeling van deskundigheid en kennis, en zo ja, wat is die invloed? Beoordeelt u deze invloed als positief of negatief voor de deskundigheid en kennis binnen de rechtbank?
- Heeft schaalvergroting binnen uw rechtbank invloed gehad op de kwaliteit van de bedrijfsvoering, en zo ja, wat is die invloed? Beoordeelt u deze invloed als positief of negatief voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering?

Veranderingen samenwerking in de strafrechtketen

- Hebben de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de samenwerking tussen de rechtbank, het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur en de Nationale Politie, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is daar invulling aan gegeven? Hoe beoordeelt u deze gevolgen? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze gevolgen beoordelen?
- Zijn er stappen binnen uw rechtbank respectievelijk tussen de ketenpartners genomen om de (fysieke en digitale) werkprocessen in de strafrechtketen af te stemmen, en zo ja welke stappen zijn dat?
- Heeft de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart c.q. de Splitsingswet gevolgen voor de (keten)informatievoorziening, en zo ja, wat zijn die gevolgen? Op welke wijze is daar invulling aan gegeven door de rechtbank? Hoe beoordeelt u deze gevolgen? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze gevolgen beoordelen?
- *[Indien geen adequaat antwoord op de eerste vraag van dit thema, dan deze controlevraag stellen:]* Heeft de Wet herziening gerechtelijke kaart effecten op de samenwerking tussen de rechtbank, het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur en de Nationale Politie, en zo ja, welke? Hoe beoordeelt u deze effecten? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze effecten beoordelen?

  Specifieke vragen, al naar gelang de rol en de positie van de respondent:
    - Bent u betrokken bij de Verkeerstoren++, en zo ja, waaruit bestaat die betrokkenheid? Hoe functioneert de Verkeerstoren++ vanuit uw perspectief vanuit de rechtbank? En heeft u zicht op wat het perspectief van het Openbaar Ministerie ter zake is?

- Hoe ziet de zaaksverdeling uit in uw arrondissement? Heeft de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart gevolgen gehad voor de zaaksverdeling? Hoe verloopt de samenwerking met het Openbaar Ministerie in het verband van de zaaksverdeling? Als het Openbaar Ministerie zaken aanlevert bij de rechtbank, worden die dan ook opgepakt? Of is er een tekort aan het aanleveren van zaken? Wordt het zittingsconvenant gehaald? Zo neen, waarom niet?
- Het Openbaar Ministerie heeft gebiedsofficieren ingesteld om de samenwerking met de driehoeken in uw arrondissment vorm te geven. Wat is uw perspectief op deze instelling en het functioneren van een gebiedsofficier, mede in vergelijking met de situatie voor de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart en de Splitsingswet?
- Indien binnen uw rechtbank een strafzaak speelt met lokale belangen, bijvoorbeeld bestaande uit maatschappelijke onrust, of bijzondere schade voor een lokale partij, vindt over de behandeling en het verdere verloop van de strafzaak overleg plaats met het Openbaar Ministerie en het bestuur?

  Specifieke vragen voor Oost-Nederland:
- Heeft u contact met de Rechtbank Overijssel/Gelderland? En zo ja, hoe verloopt het contact? Wat is de frequentie van het contact? Ziet het contact op afstemming van werkprocessen?
- Hoe ervaart u de keuze van het gerechtsbestuur om de zittingslocaties [Almelo, Zwolle en daarnaast – voor kantonzaken – Enschede] / [Arnhem, Zutphen en daarnaast – voor kantonzaken – Nijmegen en Apeldoorn] aan te houden? Hoe ervaart u het werken op meer locaties? Wat betekent dit voor mobiliteit van werknemers? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's dit ervaren?

- Wie heeft de regie in de strafrechtketen sinds de invoering van de Wet herziening gerechtelijke kaart?

Geografische (dis-)congruentie

- Heeft de geografische congruentie in uw arrondissement tussen de ketenpartners invloed op de samenwerking binnen en tussen de ketenpartners (lokaal bestuur, Openbaar Ministerie, Nationale Politie en eerstelijnsrechtspraak), en zo ja, wat is die invloed? Hoe beoordeelt u deze invloed? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze invloed beoordelen?

  Specifieke vraag voor Oost-Nederland:
  - Heeft de geografische discongruentie in Oost-Nederland tussen de ketenpartners invloed op de samenwerking binnen en tussen de ketenpartners (lokaal bestuur, Openbaar Ministerie, Nationale Politie en eerstelijnsrechtspraak), en zo ja, wat is die invloed? Hoe beoordeelt u deze invloed? Kunt u iets zeggen over hoe uw collega's deze invloed beoordelen?
- Verschilt de samenwerking tussen de rechtspraak, het Openbaar Ministerie, het lokaal bestuur en de Nationale Politie in uw arrondissement ten opzichte van andere delen van Nederland (waar bijvoorbeeld geografische congruentie kan bestaan, denk aan Oost-Brabant, of waar juist geografische discongruentie bestaat, zoals in Oost-Nederland), en zo ja, in welke opzichten en in welke mate?
- Leidt discongruentie in Oost-Nederland tot bijzondere gevolgen? En zo ja, wat zijn die gevolgen? Ervaren uw collega's vergelijkbare gevolgen? Werken die gevolgen in vergelijking met andere delen van het land bepaalde problemen in de hand? Hoe wordt met die problemen omgegaan?

Afsluiting

- Zijn er nog andere aspecten over dit thema, die onbelicht zijn gebleven?
- Wat wilt u verder nog kwijt? Welk belangrijk element heeft u gemist in onze vragen?
- Nogmaals hartelijk dank voor uw bereidheid medewerking te verlenen aan dit interview.

8.7 Vragenlijst expert meetings

Voor de expert meetings zijn dezelfde vragenlijsten gebruikt als voor de interviews, met dien verstande dat bij het voorleggen van een vraag in de expert meeting de variant van de vragenlijst is gekozen die past bij de functie van de desbetreffende respondent. Wanneer bijvoorbeeld een burgemeester is gevraagd of overleg plaatsvindt met ketenpartners ingeval van een strafzaak met lokale belangen dan is de variant van de vragenlijst lokaal bestuur gebruikt, en wanneer dezelfde vraag tijdens dezelfde expert meeting vervolgens is voorgelegd aan een lid van het Openbaar Ministerie is de variant van die vraag van de vragenlijst Openbaar Ministerie gebruikt. Om die reden wordt voor de vragenlijst van de expert meetings verwezen naar de §§ 8.3-8.6.