



RUG

Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde

Richtlijnen doorgelicht

U.H. Oelen
M. Herweijer

GELIEVE DIT EXEMPLAAR NIET MEE TE NEMEN

DIT RAPPORT IS EIGENDOM VAN HET WODC
AFD. EXTERNE WETENSCHAPPELIJKE
BETREKKINGEN (EWB)

H - 1345

OE-296

Richtlijnen doorgelicht

Verslag van een onderzoek naar de doorwerking van niet-strafvorderlijke
richtlijnen bij het Openbaar Ministerie

U.H. Oelen
M. Herweijer

Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde
Faculteit der Rechtsgeleerdheid
Rijksuniversiteit Groningen

Rijksuniversiteit Groningen
Vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde
Oude Kijk in 't Jatstraat 26

Postbus 716
9700 AS Groningen

tel. (050) 3635674
fax. (050) 3637250

Oprichtgever : Ministerie van Justitie
Productie : Universiteitsdrukkerij, Rijksuniversiteit Groningen
Tekstopmaak : Janet Bijleveld

ISBN 90 367 0678 5

Serie uitgaven van de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde nr. 8

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from the publisher.

Verantwoording

Dit eindrapport vormt de (verkorte) neerslag van een opdracht, die medio september 1995 door de Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling van het Ministerie van Justitie werd verstrekt aan de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderzoek beoogt inzicht te geven in de factoren die bepalend zijn voor de doorwerking van niet-strafvorderlijke richtlijnen bij het Openbaar Ministerie. De belangrijkste werkzaamheden die aan dit rapport ten grondslag liggen, zijn uitgevoerd door mr U.H. Oelen. Projectleider van het onderzoek was prof. dr M. Herweijer. Tevens heeft mr H.E. Bröring een gedeelte van de begeleiding verzorgd.

Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van één van de veertien projecten uit het 'Plan van aanpak' van de minister van Justitie, dat gestalte moet geven aan de reorganisatie van het Openbaar Ministerie. De externe begeleiding werd verzorgd door de Projectgroep Doorlichting Richtlijnen, die bestond uit de volgende personen:

- mr D.W. Steenhuis, Procureur-Generaal te Leeuwarden (voorzitter);
- mevrouw mr A.J.M. Kaptein, plv. Hoofd Stafbureau OM (secretaris);
- mevrouw mr A.J.T.M. Franken-van Zinnicq Bergman, Advocaat-Generaal te 's-Hertogenbosch;
- mr R.G. de Graaf, Kabinetschef Parket PG Leeuwarden (tot 15 mei 1996);
- mevrouw mr M. Meijer, Beleidsmedewerker Parket PG Leeuwarden (vanaf 15 mei 1996);
- mr T. van Noord, Officier van Justitie te Amsterdam;
- mevrouw drs A.J.J. Slotboom, CDWO, ministerie van Justitie;
- mevrouw W.H.A. Verhallen, Unitcoördinator arrondissementsparket 's-Hertogenbosch;
- mr J.Th. de Wit, Hoofdofficier van Justitie te Dordrecht.

Wij zijn de leden van de Projectgroep, alsmede drs ing. Schurer en drs H.J. Vreeling (belast met de implementatie van het project 'Beslissing Ondersteunend Systeem') zeer erkentelijk voor hun inzet en de constructieve wijze waarop zij een bijdrage aan het onderzoek hebben geleverd.

Het rapport had niet tot stand kunnen komen zonder de bereidwillige medewerking van vele personen binnen en buiten het OM. Op deze plaats willen wij al de respondenten en contactpersonen op de arrondissementsparketten dan ook hartelijk danken voor de geïnvesteerde tijd en moeite.

Groningen, augustus 1996

Inhoudsopgave

1	INLEIDING	9
1.1	Aanleiding en onderwerp	9
1.2	Doelstelling	10
1.3	Vraagstelling	11
1.4	Twee fasen	12
1.5	Leeswijzer	13
2	METHODOLOGISCHE VERANTWOORDING	15
2.1	Inleiding	15
2.2	Selectie van de richtlijnen, respondenten en de arrondissementen	15
2.2.1	De richtlijnen	15
2.2.2	De arrondissementen	17
2.2.3	De respondenten	17
2.3	Betrouwbaarheid van het onderzoek	18
3	ANALYSE	21
3.1	Inleiding	21
3.2	Doorwerking geanalyseerd	21
3.2.1	Inleiding	21
3.2.2	Kennis	23
3.2.3	Instemming	24
3.2.4	Bruikbaarheid	26
3.2.5	Gemotiveerd van de richtlijn afwijken	27
3.2.6	Beleid op arrondissementsniveau	29

3.2.7	Bij kritiek zich beroepen op de richtlijn	31
3.2.8	Richtlijn bespreken met collegae	32
3.2.9	Doorwerking: totalen	33
3.3	Factoren geanalyseerd	36
3.3.1	Inleiding	36
3.3.2	Controle	37
3.3.3	Specialisatie	42
3.3.4	Acceptatie	44
3.3.5	Bekendheid	49
3.3.6	Helderheid	52
3.3.7	Aansluiting met de praktijk	54
3.3.8	Frequentie	60
3.3.9	Efficiency	61
3.3.10	Achterliggende factoren	64
4	CONCLUSIES	67
4.1	Inleiding	67
4.2	Aansluiting met de praktijk	69
4.3	Acceptatie (doel en inhoud van de richtlijn)	70
4.4	Wijze van bekendmaken	71
4.5	Controle	72
4.6	Specialisatie	73
4.7	Frequentie	74
4.8	Helderheid	74
4.9	Factoren die niet van belang zijn voor doorwerking	75
5	AANBEVELINGEN	77
	GERAADPLEEGDE LITERATUUR	83

Inleiding

1.1 Aanleiding en onderwerp

De taak en het functioneren van het Openbaar Ministerie (OM) zijn in de afgelopen decennia veranderd als gevolg van verschuivingen op het terrein van de rechtshandhaving. Om te beginnen zijn er veranderingen geweest in de omvang, de aard en de ernst van de criminaliteit. De geweldscriminaliteit is veel harder geworden. Tevens heeft er een proces van internationalisering plaatsgevonden. Uiteraard stelt dit eisen aan de verschillende schakels in de justitiële keten. Een ander kenmerk van het veranderde karakter van de rechtshandhaving is het idee dat de aanpak van de rechtshandhaving het best kan geschieden door een weloverwogen combinatie van preventieve inspanningen, administratiefrechtelijke middelen en civiel- en strafrechtelijke handhaving (Beleidsplan 'Samenleving en Criminaliteit', 1985). Het gevolg van deze ontwikkelingen is niet alleen dat het strafrecht een meer ondersteunende functie is gaan innemen in het geheel van de rechtshandhaving, maar tevens dat de keuze om een bepaalde vorm van handhaving in te zetten of om de aard en de ernst van een interventie te bepalen, gedifferentieerder en complexer is geworden. Preventie is een onderdeel geworden van de justitiële taak; repressie is ook een bestuurlijke aangelegenheid geworden.

Deze ontwikkelingen hebben gevolgen gehad voor het functioneren van het OM. Allereerst is niet alleen de functie van het strafrecht veranderd, ook daarbinnen wordt een toenemend aantal zaken zelfstandig door het OM afgedaan. Daarnaast wordt het OM in toenemende mate belast met andersoortige taken dan voorheen. Te denken valt aan taken in het kader van slachtofferhulp, de 'Wet Mulder' en de ontnemings-wetgeving. Als gevolg van beperkte capaciteit en schaarse middelen werd het steeds urgenter om te komen tot afstemming, prioritering en sturing. De relaties die het OM onderhoudt met politie, bestuur, bijzondere opsporingsdiensten en de zittende magistratuur werden onduidelijk. Bij een gebrek aan duidelijke landelijke leiding was het niet meer helder waar de prioriteiten lagen, waardoor spanningen ontstonden in de verhouding tussen landelijke en lokale prioriteiten.

In juni 1994 is het rapport 'Het functioneren van het Openbaar Ministerie binnen de rechtshandhaving' (Commissie Openbaar Ministerie¹, 1994) verschenen. Hierin wordt een analyse gegeven van de beschreven problemen en worden voorstellen gedaan om tot een andere structuur van het OM te komen.

In haar 'Plan van aanpak; reorganisatie openbaar ministerie' (Ministerie van Justitie, 1995) onderschrijft de minister van Justitie de conclusies en voorstellen van de Commissie Donner. Zij benadrukt dat het uitgangspunt van de reorganisatie de kerntaak van het OM moet zijn, te weten: de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Het OM is in dat kader belast met het uitoefenen van het gezag over de politie, het beslissen over de afdoening van zaken en het ten uitvoer leggen van strafrechtelijke beslissingen (Plan van aanpak, blz. 4). De reorganisatie zal volgens dit plan gestalte moeten krijgen door middel van de uitvoering van veertien projecten. Een van deze projecten, en daarmee zijn we aangekomen bij het onderwerp van dit onderzoek, is de doorlichting van OM-richtlijnen.

Dit project bestaat uit een tweetal onderdelen. Enerzijds vindt er onderzoek plaats naar strafvorderlijke richtlijnen, waarbij de werking en implementatie van het Besluit Ondersteunend Systeem een prominente plaats heeft. Anderzijds worden de niet-strafvorderlijke richtlijnen doorgelicht. Met niet-strafvorderlijke richtlijnen wordt al die regelgeving bedoeld, waarin geen sprake is van te eisen strafmaten en transactiebedragen. De richtlijnen hebben wel betrekking op ondermeer de vraag wanneer vervolging ingesteld moet worden, wanneer bepaalde feiten opgespoord moeten worden, wanneer bepaalde informatie verstrekt moet worden, omstandigheden in de executiefase, etcetera. Kortom: alle richtlijnen die primair geen strafmaat en dergelijke bevatten, vallen onder de niet-strafvorderlijke richtlijnen. Dit onderzoek naar niet-strafvorderlijke richtlijnen is uitbesteed aan de vakgroep Bestuursrecht en Bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderhavige rapport bevat het (verkorte) verslag van dit onderzoek.

1.2 Doelstelling

Blijkens de startnotitie 'Doorlichting van OM-richtlijnen' van de Centrale Directie Wetenschapsbeleid en Ontwikkeling van het ministerie van Justitie (CDWO, 10/7/1995), is uit evaluatieonderzoek van specifieke richtlijnen gebleken dat deze niet altijd even effectief zijn (zie onder meer Van Hecke e.a., 1990, Stal e.a., 1992, Bol e.a., 1993 en De Boer, 1995). Het onderhavige onderzoek dient inzicht te geven in de huidige stand van zaken ten aanzien van de effectiviteit van richtlijnen. Daarnaast moet uit het onderzoek blijken welke mogelijke oorzaken voor een gebrek aan effectiviteit zijn te

1. Veelal aangeduid naar haar voorzitter, mr J.P.H. Donner.

onderscheiden. Tot slot moet het onderzoek aanbevelingen opleveren om in de toekomst de effectiviteit van de niet-strafvorderlijke richtlijnen te vergroten.

1.3 Vraagstelling

Bij de vraagstelling dienen we niet alleen rekening te houden met de doelstellingen van de opdrachtgever, maar ook met de specifieke kenmerken van het onderzoeksobject (de richtlijnen) en -subject (het OM).

Richtlijnen zullen wij in dit onderzoek beschouwen als communicatieve sturingsinstrumenten. Van belang is dat richtlijnen niet altijd bedoeld zijn om normen door te geven die te allen tijde gehanteerd dienen te worden. Veelal geven richtlijnen de nodige beleidsvrijheid, waardoor een individuele beoordeling in concrete beslissituaties mogelijk wordt gemaakt. Door deze beleidsvrije ruimte en het veelal ontbreken van kwantitatieve taakstellingen is het niet erg zinvol om richtlijnen te beoordelen op hun doelbereiking.

Ook de kenmerken van het onderzoekssubject zijn van belang. We hebben te maken met een hiërarchische organisatie, waarin de leden een grote mate van zelfstandigheid hebben. Officieren van Justitie (OvJ's) moeten bij elke zaak beslissingen nemen, waarbij rekening gehouden dient te worden met de omstandigheden van de zaak en de kenmerken van de verdachte. Het is dus niet realistisch te verwachten dat een OvJ te allen tijde conform een richtlijn beslist.

Dit alles overwegende zijn we tot de conclusie gekomen dat de vraagstelling, zoals die in eerste instantie door de opdrachtgever was geformuleerd, 'wat zijn de succes- en faalfactoren die maken dat een richtlijn (al dan niet) effectief is?', niet goed beantwoord zou kunnen worden. Het criterium 'effectiviteit' diende vervangen te worden. Onze keuze is gevallen op het evaluatie-criterium doorwerking. Van doorwerking is sprake indien de richtlijn een serieuze rol speelt bij het nemen van een nageschakelde beslissing (vergelijk Herweijer e.a., 1990, Korthals Altes, 1993, Mastop en Faludi, 1993). Met nadruk stellen we dat doorwerking niet hetzelfde is als conformiteit: indien een beslissing wordt genomen in strijd met de richtlijn, maar de toepasser had gegronde redenen om ervan af te wijken en heeft dit dan ook bewust gedaan, dan is er wel sprake van doorwerking. Aan de andere kant, indien een toepasser conform een richtlijn een beslissing neemt, maar de richtlijn heeft geen rol gespeeld bij het nemen van die beslissing (bijvoorbeeld doordat de toepasser niet wist dat de richtlijn bestond), dan is er weliswaar sprake van conformiteit, maar niet van doorwerking.

In onze visie is een richtlijn dus effectief, wanneer deze doorwerkt in de overwegingen van diegenen tot wie de richtlijn zich richt. De vraagstelling van het onderzoek is daarmee dan ook geworden:

Wat zijn de succes- en faalfactoren die maken dat een richtlijn (al dan niet) doorwerkt?

Deze vraag is beantwoord door middel van het toetsen van vooronderstellingen, die ontleend zijn aan een aantal theoretische inzichten. Naast het verder operationaliseren van het begrip doorwerking, worden deze inzichten verkregen uit theorieën betreffende communicatieve sturing (Pröpper, 1992) en betreffende uitvoering van beleid (ondermeer Maarse, 1989 en Herweijer en Sas, 1992). In een tussenrapport (Oelen, 1995), dat met de Projectgroep Doorlichting Richtlijnen is besproken, is het hiermee verkregen verklareingsmodel uiteengezet. Hierin wordt een aantal factoren genoemd, die relevant zouden kunnen zijn voor de mate van doorwerking. Te denken valt hierbij aan de mate van controle, de mate waarin een richtlijn de besluitvormingsproblematiek oplost voor de toepasser, de helderheid van een richtlijn, de frequentie waarmee een richtlijn toegepast moet worden, acceptatie van een richtlijn, etcetera. Al deze (theoretische) factoren zijn verwoord in een aantal hypothesen, die in de case-studies getoetst zijn aan de praktische ervaringen bij het OM. De uiteindelijke resultaten zijn geanalyseerd, waarmee we een overzicht hebben gekregen van de factoren die wel of juist niet van belang zijn voor de doorwerking van richtlijnen bij het OM. Deze analyse en de daaruit voortvloeiende conclusies, zijn respectievelijk in de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport opgenomen.

1.4 Twee fasen

Het onderzoek heeft globaal plaatsgevonden in twee fasen. In de eerste fase is, naast een aantal voorbereidende interviews met (oud-)leden en beleidsmedewerkers van het OM en het ministerie van Justitie, desk-research verricht naar de vigerende richtlijnen. De richtlijnen die op 1 december 1995 in de SDU-bundel 'Richtlijnen en Circulaires Openbaar Ministerie' stonden, hebben we bekeken. Dit gebeurde aan de hand van de volgende kenmerken: jaartal van vaststelling, eventueel registratiekenmerk, eventuele andere richtlijnen die zijn vervallen, wijze van bekendmaking, categorie (opsporings-, vervolgingsrichtlijn, etcetera), benaming (modelbrief, circulaire, etcetera), wettelijke grondslag, formele en feitelijke afzender, formele en feitelijke adressant, gewenste handeling, procedure-regels en/of concrete gedragsregels, beleidsvrijheid, helderheid en omvang.

Alle richtlijnen zijn afzonderlijk op deze kenmerken beoordeeld, daarnaast zijn totaal-overzichten gepresenteerd. De resultaten van deze fase zijn beschreven in het hierbovengenoemde tussenrapport, dat na commentaar door de Projectgroep Doorlichting Richtlijnen is vastgesteld. Een aantal conclusies en aanbevelingen, die we in deze fase getrokken hebben, is in de hoofdstukken 4 en 5 van dit eindrapport nogmaals verwoord. In deze fase van het onderzoek heeft tevens de selectie van de arrondissementen en richtlijnen plaatsgevonden, waarop de case-studies waren gericht. In het hoofdstuk 'Methodologische verantwoording' gaan we hier nader op in.

In de tweede fase zijn vijf case-studies verricht. Hierbij hebben we steeds één specifieke richtlijn onderzocht in een twee- of drietal arrondissementen. Er werd gekeken of de desbetreffende richtlijn daar heeft doorgewerkt en welke factoren daarvoor (al dan niet) van belang waren. De resultaten van deze case-studies zijn beschreven in een afzonderlijk rapport (Oelen, 1996), dat door de Projectgroep Doorlichting Richtlijnen is besproken en goedgekeurd. De resultaten van deze fase zijn geanalyseerd, waarmee een totaalbeeld verkregen is van de factoren die van belang zijn voor doorwerking. Deze analyse en de daarop gebaseerde conclusies staan verderop in dit eindrapport.

1.5 Leeswijzer

In samenspraak met de begeleidingscommissie is ervoor gekozen in deze eindrapportage een verkorte neerslag van het onderzoek op te nemen. In het volgende hoofdstuk geven we een uiteenzetting van de gehanteerde onderzoeksmethode en wordt de selectie van de richtlijnen, arrondissementen en respondenten voor de case-studies beschreven. Het hoofdstuk daarna bevat de analyse van de resultaten van de case-studies. In de hoofdstukken 4 en 5 worden respectievelijk de algehele eindconclusies gepresenteerd en worden aanbevelingen geformuleerd, die kunnen leiden tot betere doorwerking van niet-straftvorderlijke richtlijnen. Deze twee hoofdstukken kunnen aanbevolen worden aan de lezer met weinig tijd; de kern en resultaten van het onderzoek worden hierin goed weergegeven. De hoofdstukken 2 en 3 zijn de (methodologische) onderbouwing van het onderzoek.

In dit rapport zijn dus noch de resultaten van de eerste fase (de doorlichting van alle richtlijnen en het uitgebreide theoretisch model) weergegeven, noch zijn de volledige case-beschrijvingen opgenomen. Indien we al deze resultaten zouden hebben gebundeld, zou het eindrapport dermate omvangrijk zijn geworden, dat gevreesd moest worden voor de leesbaarheid van het rapport. De resultaten van de eerste fase en de case-beschrijvingen zijn wel als afzonderlijke deelrapporten verkrijgbaar.

Methodologische verantwoording

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het onderzoek methodologisch verantwoord. Het onderzoek heeft globaal in twee fasen plaatsgevonden. In de eerste fase zijn we begonnen met een aantal voorbereidende interviews met (oud-)leden en beleidsmedewerkers van het OM en het ministerie van Justitie. Vervolgens is desk-research verricht naar de niet-straftvorderlijke richtlijnen. De gegevens hebben we verkregen door het raadplegen van de SDU-bundel 'Strafrecht, Richtlijnen en Circulaires Openbaar Ministerie'. De resultaten van deze fase zijn beschreven in het, in hoofdstuk 1, genoemde tussenrapport (Oelen, 1995). In de tweede fase van het onderzoek hebben we case-studies verricht naar een vijftal richtlijnen in vijf arrondissementen. In dit hoofdstuk beschrijven we eerst hoe de selectie van de richtlijnen, respondenten en de arrondissementen voor de case-studies tot stand is gekomen (paragraaf 2.2). Vervolgens (paragraaf 2.3) verantwoorden we de case-study als onderzoeksmethode en geven we een methodologische verhandeling over de geldigheid van de bevindingen.

2.2 Selectie van de richtlijnen arrondissementen en respondenten

2.2.1 De richtlijnen

De selectie van de richtlijnen voor de case-studies heeft in twee fasen plaatsgevonden. In de eerste selectie-slag hebben we een relevante spreiding over alle hoofd-categorieën van de relevante variabelen bewerkstelligd. Deze categorieën en kenmerken hebben we ook in de eerste fase gehanteerd om de richtlijnen te beoordelen. We hebben geselecteerd binnen de categorieën opsporings-, vervolgings-, executie-, informatieverstrekking- en overige richtlijnen. De in de eerste fase genoemde combinatie-categorieën hebben wij samengevoegd tot één categorie, omdat ze zelfstandig te klein waren om daarbinnen verantwoord te kunnen selecteren. Uiteraard hebben we gezocht naar een goede verhouding tussen de categorieën, gelet op het aandeel dat ze innemen op het totale richtlijnen-bestand. Dit heeft geleid tot de volgende aantallen binnen de categorieën: opsporing 3; vervolging 4; executie 3; informatieverstrekking 6; overige 3 en combinatie-categorieën 3. Binnen deze categorieën hebben we vervolgens gekeken naar een

aantal succes- en faalfactoren die uit de theorie naar voren kwamen en waar we in de eerste fase al gebruik van hadden gemaakt. De variabelen waar we op geselecteerd hebben, zijn: bekendmaking, helderheid, concreetheid/mate van beleidsvrijheid. Deze richtlijn-kenmerken zijn met desk research te onderscheiden, met andere woorden: er is geen uitgebreid nader onderzoek in het veld nodig om ermee te kunnen selecteren, hetgeen natuurlijk een voorwaarde is om een eerste selectie-slag te kunnen houden bij een groot richtlijnen-bestand.

Na deze eerste selectie hebben we de overgebleven 22 richtlijnen voor een professionele opinie voorgelegd aan enkele leden van het OM. Aan hen hebben we gevraagd om per richtlijn een verwachting omtrent doorwerking te geven. Hierbij is speciale aandacht besteed aan een aantal (uit de theorie gedestilleerde) succes- en faalfactoren die met de toepassing te maken hebben. De factoren die bepalend waren voor deze tweede selectie-slag waren: oordelen over de actualiteit van de richtlijn, de frequentie waarin de richtlijn toegepast zou kunnen worden en de mate waarin de richtlijn de besluitvormingsproblematiek voor de beslisser vergemakkelijkt. Met deze resultaten hebben we een selectie toegepast, die geresulteerd heeft in een tiental richtlijnen uit de verschillende categorieën, waarbij er verwachtingen waren dat sommige wel en sommige niet zouden doorwerken. Uit deze tien zijn door de begeleidingscommissie zes richtlijnen gekozen die onderwerp zijn geworden voor de case-studies.

Helaas bleek na deze selectie-slag bij onderzoek op het Parket-Generaal en het ministerie van Justitie een aantal richtlijnen uiteindelijk niet valide te zijn. Methodologisch kan alles goed lijken te gaan, in de praktijk kun je dan wel op problemen stuiten. Om te beginnen bleek een richtlijn officieel niet meer geldig te zijn; ondanks het feit dat ze nog in de SDU-bundel stond, was ze formeel al vervallen. Een andere richtlijn werd herschreven en de datum van inwerkingtreding van de nieuwe versie werd midden in de periode van onderzoek verwacht; om mogelijke verwarring in het veld te voorkomen over welke richtlijn de case-study zou gaan, is besloten de richtlijn te schrappen. Van een derde richtlijn waren geen gegevens meer te traceren. Omdat deze richtlijn dermate vaag was dat achtergrondgegevens noodzakelijk waren om duidelijkheid te verkrijgen, is besloten ook deze richtlijn te vervangen.

In samenspraak met de begeleidingscommissie zijn uiteindelijk drie nieuwe richtlijnen geselecteerd. Bij deze selectie is uiteraard ook weer gelet op spreiding naar de hierboven genoemde criteria. Uiteindelijk zijn de volgende zes richtlijnen geselecteerd: de 'Richtlijn Heenzendingen'; de 'Richtlijn voor het doen van aangifte of het opmaken van proces-verbaal ter zake van fraude met sociale uitkeringen'; de 'Richtlijn Aandachtspunten Handhaving Auteurswet'; de 'Richtlijn Wet op de Identificatieplicht'; de 'Richtlijn voor het beleid van het OM inzake conservatoir beslag'; en de 'Richtlijn Informatieverstrekking en voorlichting door de politie en het OM aan de media in en over strafzaken'.

Tijdens de uitvoering van de gegevensverzameling werd nog een tegenslag geïncasseerd. Het bleek dat onderwerpen die gereguleerd zouden moeten worden door de 'Richtlijn Wet op de Identificatieplicht', niet of nauwelijks voorkwamen c.q. gehandhaafd werden in de geselecteerde arrondissementen. Van een aantal arrondissementen was dat bekend: dat hadden de contactpersonen op de parketten reeds in een vroeg stadium medegedeeld. In de arrondissementen waar men dat niet had gedaan (en waar de case-study zou plaatsvinden), bleek dat pas enkele dagen voordat het onderzoek naar de richtlijn zou plaatsvinden. In samenspraak met de begeleidingscommissie is, in verband met de tijdsdruk, besloten geen vervangende richtlijn te selecteren.

2.2.2 De arrondissementen

Bij de selectie van de arrondissementsparketten is gelet op geografische spreiding (naar ressort) en op een aantal bedrijfsgegevens zoals de grootte van de parketten en het aantal misdrijven in het arrondissement (gebaseerd op de gegevens uit het Jaarverslag Openbaar Ministerie, 1994). Per ressort zijn twee arrondissementen aan de begeleidingscommissie voorgesteld. Deze heeft de uiteindelijke selectie verricht. We noemen de geselecteerde arrondissementen niet bij naam: dit is niet relevant voor de beoordeling van de resultaten van het onderzoek, echter wel voor de toegezegde anonimiteit.

2.3.2 De respondenten

Ter voorbereiding op de cases zijn gegevens verzameld over de totstandkoming van de richtlijnen. Deze gegevens zijn verkregen op het Parket-Generaal, dan wel op het ministerie van Justitie. Van de 'Richtlijn Aandachtspunten Handhaving Auteurswet' waren geen gegevens meer te traceren, noch was op het ministerie of het Parket-Generaal bekend wie de richtlijn geschreven had. Van de andere richtlijnen waren wel dossiers beschikbaar.

Na de selectie van de arrondissementen en de richtlijnen is een brief aan de HOvJ's gestuurd, waarin ondermeer het verzoek werd gedaan een contactpersoon op het parket aan te wijzen. Met deze contactpersonen is afgesproken dat zij per richtlijn de relevante respondenten zouden zoeken. Voor een dergelijke selectie is zoveel interne informatie nodig (een onderzoeksteam weet bijvoorbeeld niet welke OvJ de fraude-officier is), dat we dit, na aanwijzingen over welke 'soort' personen we wilden spreken, hebben overgelaten aan de contactpersonen. Het voordeel van deze methode is dat de 'sleutelpersonen' van het betreffende parket (voor de specifieke richtlijn) geselecteerd worden. Met andere woorden: verwacht mag worden dat de informatie met betrekking tot een bepaalde richtlijn van die respondenten representatief is voor het parket. In de praktijk bleek dat deze methode uitstekend werkte.

Niet alle richtlijnen zijn in al de vijf arrondissementen onderzocht. Voor de 'Richtlijn Heenzendingen' is gesproken met de executie-officieren in drie arrondissementen. De andere richtlijnen zijn steeds in twee arrondissementen onderzocht. Voor de 'Richtlijn voor het doen van aangifte of het opmaken van proces-verbaal ter zake van fraude met sociale uitkeringen' is gesproken met twee parketsecretarissen, een fraude-officier, een medewerker van een sociale recherche en een medewerker van het GAK. De interviews voor de 'Richtlijn Aandachtspunten Handhaving Auteurswet' zijn gehouden met een contactofficier Auteurswet, een parketsecretaris en het hoofd van de Opsporingsdienst Buma/Stemra. Voor de 'Richtlijn voor het beleid van het OM inzake conservatoir beslag' is gesproken met drie OvJ's en een parketsecretaris. Tot slot is er voor de 'Richtlijn Informatieverstrekking en voorlichting door de politie en het OM aan de media in en over strafzaken' gesproken met twee persofficieren en vier politievoorlichters.

Naast bovenstaande interviews is, om een meer algemeen beeld te krijgen, ook gesproken met de HOvJ's in de vijf arrondissementen.

2.3 Betrouwbaarheid van het onderzoek

Gegeven de aard van het onderzoek en de vraagstelling is ervoor gekozen om gebruik te maken van een case-study-onderzoek. We wilden met dit onderzoek 'de diepte' in gaan, dat wil zeggen, allerlei mogelijke factoren moesten onderzocht worden, die relevant zouden kunnen zijn voor de mate waarin richtlijnen doorwerken. Swanborn (1987) noemt de case-study de strategie bij uitstek om een complex sociaal systeem of interactieproces te beschrijven. De strategie bewijst vooral zijn voordelen wanneer het sociale systeem of interactieproces door de diverse actoren op verschillende manieren wordt beleefd en de onderzoeker aan deze verschillende perspectieven recht wil doen. Met perspectieven wordt een bepaalde wijze van denken en doen bedoeld, waardoor actoren gekenmerkt worden. Volgens Yin (1984, pp. 16-20) verdient case-study-onderzoek de voorkeur indien er aan vier voorwaarden is voldaan:

- de probleemstelling heeft betrekking op een verklaring (waarom-vraag) of op een beschrijving van een longitudinaal proces (hoe-vraag);
- het waar te nemen verschijnsel kan niet worden gemanipuleerd, waardoor een experiment is uitgesloten;
- het te onderzoeken verschijnsel speelt zich af in het heden, zodat men in staat is de direct betrokkenen te interviewen;
- het te onderzoeken verschijnsel kan niet worden waargenomen onafhankelijk van de context waarin het zich afspeelt, waardoor meer gestandaardiscerde vormen van gegevensverzameling minder goed toepasbaar zijn.

In dit onderzoek was sprake van een 'waarom-vraag': waarom werken richtlijnen bij het OM niet door, welke factoren zijn daarvan de oorzaak? Ook aan de tweede voor-

waarde is voldaan: het mag duidelijk zijn dat een zuiver experiment niet mogelijk was, waarbij bepaalde richtlijnen voor de ene groep OvJ's wel en voor de andere niet zouden gelden. Hierbij geldt een nuancering. Bij de analyse van de gegevens hebben we wel een vergelijkbare methode gehanteerd als bij een experiment: we hebben als analyse-eenheden de betreffende richtlijn in het specifieke arrondissement genomen; hiermee hebben we elf analyse-eenheden verkregen, die we onderling met elkaar vergeleken hebben, waarbij het theoretisch model de toetssteen was. Dat aan de derde voorwaarde is voldaan behoeft geen uitleg. We hebben verondersteld dat doorwerking van richtlijnen niet alleen verklaard kan worden vanuit de richtlijn zelf; ook factoren die met het arrondissement en de toepassers te maken hebben, zouden van invloed kunnen zijn, met andere woorden: we moesten de richtlijnen onderzoeken in hun context. Ook aan de vierde voorwaarde is dus voldaan.

Concluderend kunnen we stellen dat de case-study in dit geval een geschikte methode was. Vervolgens hebben we ervoor gekozen een vergelijkende aanpak te kiezen: we hebben niet alleen onderzoek gedaan naar één richtlijn, in één arrondissement, maar we hebben verschillende richtlijnen in verschillende arrondissementen onderzocht. We hebben elf arrondissement-richtlijn combinaties onderzocht, die we onderling hebben vergeleken.

Binnen de case-study is er een aantal methoden mogelijk om informatie te verzamelen. Daarvan waren twee methoden in dit onderzoek goed te gebruiken: het bestuderen van beleidsstukken, vergaderstukken en dergelijke en het afnemen van interviews. In dit onderzoek lag, noodgedwongen vanwege de geringe hoeveelheid beleidsstukken op de verschillende parketten, de nadruk op de laatste methode. Daar waar wel 'papierene gegevensbronnen' aanwezig waren, zijn die uiteraard verwerkt. De meeste gegevens zijn dus verkregen door middel van interviews. Dit mag dan wel een goede methode zijn om een sociaal systeem te onderzoeken en te beschrijven; er kleeft echter wel het bezwaar aan dat je er nooit zeker van bent dat je de juiste gegevens hebt gekregen. Respondenten kunnen wel eens de, begrijpelijke, neiging hebben sociaal wenselijke antwoorden te geven of zaken eenvoudigweg te vergeten. Overigens is om aan het eerste bezwaar tegemoet te komen, anonimiteit toegezegd aan de respondenten.

Door middel van de vergelijkende case-study hebben we eigenlijk niets meer of minder gedaan dan het toetsen van een algemene theorie over doorwerking aan een systematische waarneming van de praktijk. Oftewel: we hebben een aantal uitkomsten voorspeld en vervolgens gekeken of die inderdaad klopten. Indien een van te voren voorspelde uitkomst optreedt, is er reden de theorie te handhaven. Zolang de theorie niet wordt verworpen, kan men deze van toepassing achten in vergelijkbare, niet onderzochte situaties ('theoretische/analytische generalisatie'). In dit onderzoek is na analyse van de factoren gebleken dat een aantal veronderstellingen gehandhaafd kunnen blijven, terwijl we van een aantal andere factoren hebben moeten concluderen dat ze niet van toepassing lijken te zijn op de doorwerking van richtlijnen. Met deze redenering nemen

wij aan dat ook voor andere richtlijnen, en in andere arrondissementen, de betreffende factoren in algemene zin van invloed zijn op doorwerking.

Bovenstaande redenering wordt nog versterkt door de gekozen selectie van de richtlijnen, arrondissementen en respondenten. Gezien de wijze waarop is geselecteerd en de criteria die we daarbij hebben gehanteerd (zie de vorige paragraaf), kunnen we er redelijk zeker van dat de geanalyseerde gegevens zowel een groot bereik als een grote spreiding hebben. Immers, de richtlijnen variëren op een aantal kenmerken. De arrondissementen verschillen naar ressort, grootte, etcetera. Ook nemen we aan dat de selectie van de respondenten een aantal 'sleutelpersonen' voor de betreffende richtlijnen heeft opgeleverd, waarvan we mogen verwachten dat hun opvattingen representatief zijn voor de gang van zaken in het betreffende arrondissement.

Hoofdstuk 3

Analyse

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk analyseren we de gegevens, die we tijdens de case-studies verzameld hebben. We beantwoorden de centrale vraagstelling van het onderzoek, die we als volgt hadden geformuleerd: *'Wat zijn de succes- en faalfactoren die maken dat een richtlijn (al dan niet) doorwerkt?'*

De verwachtingen die we in het theoretisch model (Oelen, 1995) uiteengezet hebben zullen we toetsen aan de bevindingen in de case-studies. Deze zijn verricht naar de 'Richtlijn Heenzendingen', de 'Richtlijn voor het doen van aangifte of het opmaken van proces-verbaal ter zake van fraude met sociale uitkeringen', de 'Richtlijn Aandachtspunten Handhaving Auteurswet' de 'Richtlijn voor het beleid van het OM inzake conservatoir beslag' en de 'Richtlijn Informatieverstrekking en voorlichting door de politie en het OM aan de media in en over strafzaken'.

In de case-beschrijvingen hebben we steeds zeven kenmerken gehanteerd om doorwerking vast te stellen. Voor het goede overzicht geven we eerst een overzicht hoe de verschillende richtlijnen hebben doorgewerkt (paragraaf 3.2). Na deze beschrijving worden de succes- en faalfactoren, waarvan we op basis van het theoretisch verklareingsmodel verwachtten dat ze van belang zijn voor de mate van doorwerking, geconfronteerd met de praktische ervaringen bij het OM (paragraaf 3.3). In de volgende hoofdstukken trekken we de conclusies uit deze analyse en formuleren we de hierop gebaseerde aanbevelingen.

3.2 Doorwerking geanalyseerd

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf analyseren we in hoeverre de verschillende richtlijnen in de verschillende arrondissementen hebben doorgewerkt. We hebben vijf richtlijnen onderzocht in vijf arrondissementen. Vier richtlijnen zijn in twee arrondissementen onderzocht, de

'Richtlijn Heenzendingen' in drie arrondissementen. Dit betekent dat er elf combinaties van arrondissementen en richtlijnen zijn. Voor elk van deze combinaties geven we de relatieve mate van doorwerking aan. Doorwerking wordt net zoals in de case-beschrijvingen vastgesteld aan de hand van de weging van zeven afzonderlijke aspecten (kennis, instemming, bruikbaarheid, gemotiveerd afwijken, beleid, het bij kritiek zich beroepen op de richtlijn en het bespreken van een richtlijn)

Om het een en ander overzichtelijk te houden geven we aan de verschillende combinaties van de richtlijnen en de arrondissementen een korte naam. Dit is gebaseerd op een afkorting van de naam van de richtlijn en een volgnummer. Aldus worden elf eenheden onderscheiden. In tabel 3.1 staan de eenheden weergegeven.

Tabel 3.1: Eenheden

Richtlijn	Aantal arrondissementen	Naam eenheden
'Heenzendingen'	3	HEE-1 HEE-2 HEE-3
'Sociale Zekerheidsfraude'	2	SZF-4 SZF-5
'Aandachtspunten Handhaving Auteurswet'	2	AUT-6 AUT-7
'Conservatoire Inbestagneming'	2	CON-8 CON-9
'Informatieverstrekking aan de media'	2	INF-10 INF-11

Elk van de eenheden scoort in mindere of meerdere mate op een bepaald aspect. Bij de scoring is sprake van een vergelijkende scoring (ten opzichte van de tien andere onderzochte eenheden). Aan die score geven we waar mogelijk een waarde, variërend van één tot en met elf. Indien een bepaalde eenheid één scoort, dan is de doorwerking relatief het minst gunstig. Is de waarde elf, dan is de doorwerking voor die eenheid op dat aspect in vergelijking tot de andere eenheden het hoogst. Deze onderscheiden aspecten kunnen worden betiteld als rangorde-variabelen, dat wil zeggen, de waarden van de variabelen staan wel in een vaste volgorde, maar er is geen vast meeteenheid; de afstand tussen twee achtereenvolgende waarden is willekeurig.

Het is natuurlijk mogelijk dat er twee of drie eenheden zijn, die vergelijkbaar scoren. Dan wordt de waarde gemiddeld. Bijvoorbeeld de eenheden A en B scoren allebei hoog op kennis, beide zouden de relatieve waarde van elf moeten krijgen. Helaas kan dat niet, waardoor de ene dan elf en de andere tien zou scoren. Ook dat zou geen juiste weergave van de feiten zijn. Ze krijgen dan allebei de waarde 10,5.

Nadat we voor de eenheden alle aspecten zijn langs gegaan, hebben we al deze kenmerken onder een gelijke noemer gebracht. Vervolgens kunnen we een eventuele weging tussen de verschillende aspecten aanbrengen (het ene aspect kan zwaarder meetellen dan een ander). Daarna kunnen we een samenvattend doorwerkingsoordeel geven.

In de volgende paragrafen wordt steeds een afzonderlijk aspect behandeld, in de laatste paragrafen worden alle 'deel-tabellen' samengevoegd, zodat een totaalbeeld ontstaat hoe elke eenheid gescoord heeft. Met deze vergelijkende maat voor doorwerking (sommatic index genoemd) worden de verdere analyses uitgevoerd.

3.2.2 Kennis

Het eerste aspect dat aan de orde komt, is kennis. Het gemaakte onderscheid tussen actieve en passieve kennis is slechts bij één richtlijn van belang. Bij de eenheden AUT-6 en AUT-7 kon, gezien de lage frequentie waarin relevante situaties voorkwamen, worden volstaan met passieve kennis. Bij de overige eenheden mocht actieve kennis verwacht worden.

In de onderstaande tabel 3.2 is weergegeven hoe er is gescoord.

Tabel 3.2: Kennis

Eenheden	Score
HEE-1	9
HEE-2	9
HEE-3	9
SZF-4	4
SZF-5	4
AUT-6	2
AUT-7	11
CON-8	7
CON-9	1
INF-10	4
INF-11	4

Het hoogst scoort AUT-7. Hierbij mocht passieve kennis verwacht worden (het aantal situaties waarop de richtlijn betrekking heeft komt niet vaak voor), het bleek echter dat

de richtlijn erg goed bekend was en dat deze daarom in de dagelijkse praktijk ook niet meer geraadpleegd hoefde te worden.

Het laagst scoort CON-9 omdat zelfs het bestaan van de richtlijn daar nauwelijks bekend was. Omdat de onderzoeker langs kwam, hebben de respondenten de richtlijn opgezocht en werd men aan het bestaan ervan herinnerd. Wat er allemaal in de richtlijn stond was onbekend.

Ook AUT-6 scoort niet hoog. Hier was het bestaan van de richtlijn in ieder geval wel bekend. Wat er allemaal in de richtlijn stond was minder bekend. Op zich is dat niet zo erg, aangezien passieve kennis verwacht mocht worden. Echter, de richtlijn werd niet in voorkomende gevallen geraadpleegd, hetgeen een voorwaarde is om goed te kunnen scoren op de mate van doorwerking bij het aspect 'passieve kennis'.

SZF-4, SZF-5, INF-10 en INF-11 scoren allemaal hetzelfde. Voor al die eenheden geldt dat de kennis wel redelijk goed was. De hoofdlijnen en strekking van de richtlijnen waren in ieder geval bij alle respondenten bekend. Echter, men kende niet alle details van de richtlijn. De verschillen in scores waren zo klein, dat er geen verschillende waarden meer aan gegeven konden worden. Vandaar dat we ze hebben gemiddeld.

Voor de eenheden HEE-1, -2 en -3 geldt dat de respondenten de 'Richtlijn Heenzendingen' goed kenden, zonder dat er een duidelijk onderscheid in scoring te maken viel. De waarden zijn voor deze eenheden dan ook weer gemiddeld.

3.2.3 Instemming

Het volgende aspect is instemming. We hebben hierbij aanvankelijk het onderscheid gemaakt tussen instemming met het doel en met de inhoud van de richtlijn. De verschillende waarden zullen we integreren, mede gezien het feit dat slechts bij één eenheid (CON-9) het doel van richtlijnen in zijn algemeenheid niet werd gewaardeerd. De rest van de zaaksofficieren en parketsecretarissen was niet negatief over het doel van de concrete richtlijn. Die waarden zijn dus alle gelijk, hetgeen geen aparte tabel rechtvaardigt.

Tabel 3.3: Instemming

Eenheden	Score
HEE-1	10
HEE-2	4
HEE-3	2
SZF-4	8

Eenheden	Score
SZF-5	9
AUT-6	3
AUT-7	11
CON-8	6
CON-9	1
INF-10	6
INF-11	6

AUT-7 scoort hier het hoogste. De regeling wordt gewaardeerd omdat duidelijk is wanneer wat gedaan moet worden en dat met de richtlijn voorkomen wordt dat er voor kleine zaken proces-verbaal wordt ingezonden. Een opmerkelijk verschil is dat hier bij AUT-6 anders over gedacht wordt. De instemming is hier veel kleiner omdat bij deze eenheid naar de mening van de respondent de richtlijn niet meer toeziet op de zware zaken, waardoor de richtlijn behoorlijk aan waarde heeft ingeboet.

Een ander groot verschil ligt tussen HEE-1 enerzijds en HEE-2 en HEE-3 anderzijds. De oorzaak daarvan is dat de respondenten bij HEE-2 en HEE-3 de huidige categorie-indeling minder goed kunnen waarderen. Deze zou niet meer aansluiten bij de dagelijkse praktijk en zou genuanceerder moeten zijn. Een mening die de respondent van HEE-1 desgevraagd niet kan delen: meer nuance betekent volgens deze respondent juist dat de richtlijn minder goed bruikbaar zal zijn. Tevens heeft men bij HEE-3 geen goed woord over voor de regeling die gaat over het plaatsten van verdachten ten laste van andere arrondissementen. De respondenten bij HEE-1 en HEE-2 zijn daar een stuk positiever over. De reden daarvan ligt in de capaciteitsproblemen van HEE-3. Dit is een groot arrondissement waar de grote steden-problematiek speelt, met veel criminaliteit, veel verdachten en veel heenzzendingen. Daarentegen ondervinden de respondenten van HEE-1 en HEE-2 minder problemen; dit zijn ook kleinere arrondissementen met minder grote heenzzend-problemen. Het is dus verklaarbaar dat men bij HEE-3 minder positief is.

SZF-4 en SZF-5 scoren relatief ook hoog. Bij alle respondenten is er instemming met de inhoud van de richtlijn. Een ieder vindt het goed dat er categorie-indelingen worden gehanteerd om aan de hand daarvan afspraken te kunnen maken over welke zaken wel en welke niet vervolgd zullen worden. Er is echter wel kritiek, waardoor de relatieve score op dit aspect voor SZF-4 en SZF-5 niet maximaal is.

Het laagst wordt gescoord door CON-9. De respondenten hebben daar helemaal geen waardering voor richtlijnen in zijn algemeenheid, men vindt ze een aantasting van de beroepseer en professionaliteit, ook deze concrete richtlijn had inhoudelijk niets te bieden waardoor er wel instemming zou komen.

INF-10, INF-11 en CON-8 scoren gemiddeld. Bij deze eenheden stemmen de respondenten met de inhoud van de richtlijn in, echter bij beide richtlijnen is er de kritiek dat de richtlijn wel erg algemeen is. De richtlijnen zouden beide verbeterd kunnen worden in de ogen van de respondenten. De kritiek is meer fundamenteel dan die geuit is door de respondenten van de eenheden SZF-4 en -5, waardoor deze relatief hoger scoorden. Omdat er geen duidelijke verschillen in waarden uitgedrukt konden worden, hebben de eenheden INF-10 en -11 en CON-8 de gemiddelde score van 6 gekregen.

3.2.4 Bruikbaarheid

Het volgende aspect is bruikbaarheid. Een richtlijn kan alleen dan doorwerken indien hij een zekere toegevoegde waarde heeft voor de toepasser, indien de richtlijn bruikbaar is. De onderstaande tabel geeft de scores weer.

Tabel 3.4: Bruikbaarheid

Eenheden	Score
HEE-1	8
HEE-2	7
HEE-3	3
SZF-4	10
SZF-5	10
AUT-6	2
AUT-7	10
CON-8	5
CON-9	1
INF-10	5
INF-11	5

Zes eenheden scoren relatief minder hoog op dit punt. Allereerst betreft dit de 'Richtlijn Conservatoire Inbeslagneming'. Alle respondenten zijn van oordeel dat de richtlijn in de dagelijkse praktijk niet echt hanteerbaar is. In de visie van de respondenten van CON-8 wordt het werk er weliswaar niet moeilijker door gemaakt, de strekking van de richtlijn is ook goed, maar biedt de richtlijn geen goede houvast om dagelijkse problemen op te lossen. De richtlijn is hiervoor veel te algemeen. De respondenten bij CON-9 denken daar iets ongenueanceerder over. Het raadplegen van wat voor richtlijn dan ook is lastig en tijdverspilling. De 'Richtlijn Conservatoire Inbeslagneming' is dan ook helemaal niet bruikbaar volgens de respondenten van CON-9.

Ook de 'Richtlijn Informatieverstrekking aan de media' is te algemeen. Ook hier zijn bijna alle respondenten van mening dat de richtlijn wel de uitgangspunten scheidt, maar dat dagelijkse problemen niet oplost. Die uitgangspunten werden onderschreven en werden al gehanteerd voordat deze richtlijn er kwam. Ook bij deze richtlijn geldt dat deze het werk niet moeilijker maakt.

De vijfde eenheid waar laag wordt gescoord, is HEE-3. De 'Richtlijn Heenzendingen' is op hoofdlijnen bruikbaar, de invulling voldoet minder goed naar de mening van de respondent bij HEE-3. Om te beginnen voldoet volgens hem de categorie-indeling niet meer; deze zou beter moeten aansluiten bij de praktijk. Het andere genoemde aspect betreft het plaatsen ten laste van andere arrondissementen. In dit arrondissement worden hiermee grote problemen ondervonden en kan men met de richtlijn in de hand ook geen cellen afdwingen. Sterker nog, de richtlijn wordt op dit punt eerder tegen de respondent gebruikt, waardoor hij in zijn visie zwaardere verdachten moet heenzenden ten gunste van de 'lichtere cliëntèle' van een ander arrondissement. De richtlijn is dan niet alleen onbruikbaar, zij maakt het werk lastiger. Bij HEE-1 en HEE-2 ondervinden de respondenten overigens geen problemen met het plaatsen van verdachten ten laste van een ander arrondissement. Derhalve scoren ze relatief beter dan HEE-3. Doordat de respondent van HEE-2 kritiek heeft op de bruikbaarheid van de categorie-indeling en deze van HEE-1 daar geen moeite mee heeft, scoort HEE-2 ten opzichte van HEE-1 ook lager.

De laatste relatief lage score hebben we bij AUT-6 genoteerd. De richtlijn is voor de respondent niet bruikbaar, omdat er alleen zware zaken (georganiseerde en professionele piraterij) behandeld worden en in zijn visie de richtlijn hier niet meer op toeziet.

De eenheden SZF-4, SZF-5 en AUT-7 scoren relatief wel hoog. Alle respondenten vinden dat de desbetreffende richtlijnen houvast bieden om afspraken te maken en om te prioriteren. De richtlijnen zijn om die reden dan ook goed bruikbaar en scoren om die reden relatief hoog.

3.2.5 Gemotiveerd van de richtlijn afwijken

Doorwerking is niet hetzelfde als conformiteit. Als er van een richtlijn wordt afgeweken, dan moet er wel een verklaring gegeven worden, die de afwijking rechtvaardigt.

Tabel 3.5: Gemotiveerd afwijken

Eenheden	Score
HEE-1	6
HEE-2	6
HEE-3	6
SZF-4	1,5
SZF-5	1,5
AUT-6	10,5
AUT-7	6
CON-8	6
CON-9	6
INF-10	6
INF-11	10,5

In zijn algemeenheid wordt er, voor zover we hebben kunnen vaststellen, redelijk conform de richtlijnen gewerkt. Bij de richtlijnen 'Sociale Zekerheidsfraude', 'Informatieverstrekking aan de media' en 'Aandachtspunten Handhaving Auteurswet' komt het significant vaak voor dat er wordt afgeweken. De vraag is of daar dan ook een goede verklaring voor kan worden gegeven.

Bij de 'Richtlijn Sociale Zekerheidsfraude' is dat deels wel en deels niet het geval. In een aantal gevallen wordt besloten, ondanks de richtlijn, om niet tot vervolging over te gaan. De redenen liggen dan in de persoon van de verdachte of in de omstandigheden van de zaak. Ongenuanceerd kunnen we dit kenmerken als de bijzondere, zielige gevallen. Het gemotiveerde afwijken gaat echter niet op voor de situatie bij SZF-5 dat groepen verdachten niet meer vervolgd worden, omdat ze voor minder dan f 6000,- hebben gefraudeerd (en waarbij ook geen administratieve maatregel meer mogelijk is). In dat arrondissement geldt de (informele) afspraak tussen opsporingsinstanties en OM dat deze verdachten noch opgespoord noch vervolgd zullen worden. Men is van mening dat de schaarse middelen beter aan zwaardere gevallen besteed kunnen worden. Deze lokale prioritering is natuurlijk in strijd met de landelijke richtlijn. In een ander arrondissement wenst men geen zaken meer in behandeling te nemen die van een zekere ouderdom zijn, dan wel waarbij het laatste verhoor met de verdachte meer dan een maand geleden is afgerond. De gedachte dat een strafrechtelijke reactie snel moet volgen getuigt van een gezond rechtsgevoel, het niet meer in behandeling nemen van zaken die een maand oud zijn, is wel een erg ver doorgevoerde maatregel en naar ons oordeel niet goed te verantwoorden. Het neigt eerder naar een verkapte barrière om zaken af te houden. Een slecht gemotiveerde afwijking van de richtlijn dus. Deze

afwijkingen vonden we zo belangrijk, dat deze zwaar hebben meegewogen bij de scoring. Vandaar dat SZF-4 en SZF-5 relatief het laagst scoren op dit aspect.

Bij de 'Richtlijn Aandachtspunten Handhaving Auteurswet' wordt in één arrondissement van de richtlijn afgeweken. De motivatie daarbij is, dat de zaken die behandeld worden, van een dermate grote omvang zijn, dat de richtlijn daarop niet meer van toepassing is. Sinds de totstandkoming van de richtlijn is de piraterij zo omvangrijk en professioneel geworden, dat de in de richtlijn genoemde straffen te laag zijn. Bij deze motivering wordt dus gekeken naar de omstandigheden van de zaak en de verdachte. In onze ogen is hier sprake van goed gemotiveerd afwijken, vandaar de score van 10,5 bij AUT-6.

Bij de 'Richtlijn Informatieverstrekking aan de media' komt het in één arrondissement voor dat de politie van de richtlijn afwijkt. In verband met andere te behartigen belangen, zoals de veiligheidsgevoelens van de burgers, wil men in bijzondere omstandigheden wel eens meer informatie naar buiten brengen dan strikt volgens de richtlijn geoorloofd is. Ook deze afwijking betitelen wij als goed gemotiveerd, vandaar de score van 10,5 bij INF-11.

Aangezien bij de andere eenheden geen afwijkingen zijn vastgesteld, hebben die een 'neutrale' gemiddelde score van 6 gekregen. Deze score is als volgt tot stand gekomen: de waarden 1, 2, 10 en 11 zijn gebruikt voor de eenheden die wel (hoog of laag) scoren. De tussenliggende waarden 3 tot en met 9 hebben we opgeteld en gedeeld door de 7 (overgebleven) eenheden. Daarmee krijgen we de gemiddelde waarde van 6. Deze noemen we 'neutraal', omdat er verder geen oordeel aan verbonden kan worden: er is geen sprake van afwijken, er wordt niet gescoord op dit aspect. Indien we hieronder spreken over een "gemiddelde 'neutrale' waarde", kan een vergelijkbaar betoog gehouden worden.

Het verbinden van een positief of negatief oordeel aan het afwijken van de richtlijn is subjectief. Immers, iemand anders kan minder positief zijn over bepaalde afwijkingen van een richtlijn. Om die reden willen we dit aspect bij het vaststellen van de totaalscore op doorwerking straks ook niet volledig meewegen. De resultaten zullen daarom bij de berekening van de sommatie index gehalveerd worden. Het gewicht van dit aspect telt slechts voor de helft mee.

3.2.6 Beleid op arrondissementniveau

Het volgende aspect om de mate van doorwerking vast te stellen, is de mate waarin aanvullend, op de richtlijn gebaseerd beleid is ontwikkeld. In tabel 3.6 staan de scores.

Tabel 3.6: Aanvullend beleid

Eenheden	Score
HEE-1	3,5
HEE-2	3,5
HEE-3	3,5
SZF-4	7,5
SZF-5	7,5
AUT-6	3,5
AUT-7	3,5
CON-8	11
CON-9	3,5
INF-10	10
INF-11	9

Op twee terreinen is sprake van 'echte' beleidsontwikkeling, te weten bij conservatoir beslag en bij informatieverstrekking aan de media. Bij een derde richtlijn is er ook sprake van 'beleid', namelijk bij de 'Richtlijn Sociale Zekerheidsfraude', dit betreft echter alleen maar de managementafspraken die tussen OM en uitvoeringsorganen gemaakt worden. Deze afspraken over aantallen in te zenden processen-verbaal worden gemaakt ter uitvoering van de richtlijn, die dergelijke afspraken voorschrijft. We hechten relatief gezien minder waarde aan deze managementafspraken dan aan het beleid dat is ontwikkeld bij de twee andere richtlijnen.

Bij de 'Richtlijn Conservatoire Inbeslagneming' heeft de beleidsontwikkeling zich bij één parket (bij CON-8) voorgedaan. In het andere arrondissement staat men bij de beleidsontwikkeling op het Plukze-gebied nog in de kinderschoenen. De beleidsontwikkeling bij CON-8 is ver gevorderd. Op allerlei punten waar de (algemene) landelijke richtlijn niet echt in voorziet, is aanvullend beleid geschreven. Voorbeelden hiervan zijn regels over hoe omgegaan moet worden met beslag op geld en onroerende zaken. Ook gaan op een aantal aspecten de lokale richtlijnen verder dan de landelijke. Twee voorbeelden hiervan: het verbod om bij sociale zekerheidsfraude conservatoir beslag te leggen; en, het bedrag waarvoor beslag wordt gelegd moet minimaal duizend gulden bedragen. Naar ons oordeel is er zoveel beleid ontwikkeld bij deze eenheid, dat in vergelijking tot de anderen CON-8 de relatief hoogste score krijgt.

Bij de 'Richtlijn Informatieverstrekking aan de media' is in beide arrondissementen aanvullend beleid ontwikkeld. Overigens betreft dit in één arrondissement zowel politie als OM. In het andere heeft alleen de politie aanvullend beleid ontwikkeld. Omdat bij INF-10 het zowel OM als politie betreft hebben we er relatief een hogere score aan

gegeven. In beide arrondissementen komt het beleid erop neer dat er een meer stringente invulling aan de landelijke richtlijn wordt gegeven. Zo wordt er in een tweetal politieregio's (waarvan bij één samen met het OM) onder andere bepaald dat er geen initialen verschaft worden, geen informatie wordt gegeven over zedenzaken en zelfdoeningen. In beide arrondissementen is het duidelijk (eenmaal met zoveel woorden genoemd) dat het beleid gebaseerd is op de landelijke richtlijn.

Omdat er bij de andere eenheden geen aanvullend beleid is, scoren deze alle de 'neutrale' gemiddelde waarde van 3,5.

3.2.7 Bij kritiek zich beroepen op de richtlijn

Indien een richtlijn-toepasser kritiek krijgt op zijn doen en laten, dan is het theoretisch gezien mogelijk dat hij de richtlijn gebruikt om de kritiek te pareren. Dit geeft dan blijk van doorwerking. Immers, het is duidelijk dat de richtlijn in de overwegingen heeft meegespeeld.

Tabel 3.7: Bij kritiek zich beroepen op de richtlijn

Eenheden	Score
HEE-1	10
HEE-2	10
HEE-3	10
SZF-4	6,5
SZF-5	6,5
AUT-6	6,5
AUT-7	6,5
CON-8	1,5
CON-9	1,5
INF-10	3,5
INF-11	3,5

Slechts een enkeling gebruikt de betreffende richtlijn om zich te verweren bij kritiek. Dit is met name het geval bij de respondenten van de case 'Richtlijn Heenzendingen'. Allen geven te kennen dat de richtlijn hiervoor gehanteerd wordt. Echter, het simpel verwijzen naar de richtlijn volstaat niet. Ook met meer specifiek op het geval toegesneden argumenten (bijvoorbeeld vergelijking tussen en waardering van verdachten) zal

men de beslissing moeten verdedigen. Relatief scoren deze eenheden dus wel het hoogst op dit aspect.

Dat inhoudelijke argumenten gehanteerd moeten worden, geldt overigens voor alle richtlijnen. Althans voor die onderwerpen waar kritiek op wordt geleverd. Bij de richtlijnen 'Aandachtspunten Handhaving Auteurswet' en 'Sociale Zekerheidsfraude' is het volgens de respondenten niet voorgekomen dat in- of extern kritiek is geleverd op beslissingen die direct met de toepassing van de richtlijn te maken hebben. Omdat er geen kritiek gegeven kan worden, scoort dit aspect relatief gezien 'neutraal'. Vandaar de gemiddelde 'neutrale' score van 6,5 bij SZF-4, SZF-5, AUT-6 en AUT-7.

Bij de overige twee richtlijnen tracht men kritiek te weerleggen met inhoudelijke argumenten. De algemene mening bij de zaakofficieren en de parketsecretarissen is dat de 'Richtlijn Conservatoire Inbeslagneming' en 'Informatieverstrekking aan de media' geen aanknopingspunten bieden om kritiek te weerleggen. Vanwege deze opinie scoren de eenheden relatief laag. Slechts twee politiewoordvoerders hebben laatstgenoemde richtlijn hiervoor wel eens gebruikt. Vandaar dat de eenheden INF-10 en INF-11 relatief beter scoren dan CON-8 en CON-9.

3.2.8 Richtlijn bespreken met collegae

Het laatste aandachtspunt om doorwerking vast te stellen is het bespreken van de richtlijn met collegae. Dit geeft er blijk van dat over de richtlijn is nagedacht, dat zij is overwogen. In tabel 3.8 worden de scores weergegeven.

Tabel 3.8: Richtlijn bespreken met collegae

Eenheden	Score
HEE-1	9,5
HEE-2	9,5
HEE-3	9,5
SZF-4	6,5
SZF-5	6,5
AUT-6	1,5
AUT-7	1,5
CON-8	4
CON-9	3
INF-10	5
INF-11	9,5

Met uitzondering van de 'Richtlijn Aandachtspunten Handhaving Auteurswet, zijn alle richtlijnen in meer of mindere mate besproken. De richtlijn die over de Auteurswet gaat, zo zeiden de respondenten, is zo duidelijk dat er geen vraagpunten waren om intern te bespreken. Op dit aspect wordt daarom echter wel relatief laag gescoord.

Alle andere richtlijnen zijn, zoals gezegd, wel besproken. Overigens niet allemaal in dezelfde mate. De 'Richtlijn Conservatoire Inbeslagneming' is bilateraal wel eens ter sprake geweest (CON-8). De richtlijn is echter nooit een punt op de agenda van de stafvergadering geweest. In het andere arrondissement is de richtlijn kort aan de orde geweest tijdens een stafvergadering; men constateerde dat er een richtlijn was gekomen en er werd besloten de richtlijn parketbreed te verspreiden. Omdat de richtlijn daar nauwelijks inhoudelijk aan de orde is geweest, scoort CON-9 relatief lager.

De 'Richtlijn Heenzendingen' scoort relatief gezien het hoogst op dit aspect. In alle drie de arrondissementen zeggen de respondenten dat de richtlijn regelmatig onderwerp van gesprek is geweest in bepaalde verbanden (bilateraal, ressortelijk overleg van executie-officieren, parketvergadering). Ook de 'Richtlijn Informatieverstrekking aan de media' scoort in één arrondissement hoog (INF-11). Ook daar is de richtlijn in vergaderingen en bilateraal besproken. Echter, omdat niet alle respondenten zich dat konden herinneren dan wel de richtlijn niet besproken hebben, scoort INF-11 relatief lager dan HEE-1, -2 en -3. INF-10 scoort relatief ook niet zo hoog. De persofficier kon het zich goed voorstellen dat er over de richtlijn gesproken was, maar wist zich dat niet te herinneren. De politiewoordvoerder had alleen de vorige richtlijn inhoudelijk besproken tijdens een cursus. De nieuwe richtlijn is bij de inwerkingtreding niet intern besproken. Om deze redenen scoort INF-10 relatief niet hoog.

3.2.9 Doorwerking: totalen

In deze paragraaf vatten we de verschillende tabellen uit bovenstaande subparagrafen in één tabel samen. Hierdoor krijgen we een goed overzicht van de mate van doorwerking bij de verschillende eenheden in vergelijking tot de andere eenheden.

In principe is de vaststelling van de totale relatieve mate van doorwerking vrij eenvoudig. De scores op de verschillende aspecten worden bij elkaar opgeteld. Indien we deze methode met deze waarden zouden hanteren, zouden we echter een geflatteerd beeld krijgen. De reden daarvan is dat bepaalde aspecten zwaarder moeten wegen dan andere. Die 'lichtere' aspecten moeten derhalve ook een minder groot aandeel hebben in de totaalscore.

Aan vier aspecten moeten we een lagere score geven. Dit zijn de aspecten 'beleid aanvullend op de richtlijn', 'bij kritiek zich beroepen op de richtlijn' en de 'richtlijn bespreken met collegae' en 'gemotiveerd van de richtlijn afwijken'.

Beleid gebaseerd op de richtlijn wegen we minder zwaar, omdat er terreinen zijn waarbij het gewoonweg niet nodig is om aanvullend beleid te formuleren. Bijvoorbeeld bij de 'Richtlijn Aandachtspunten Handhaving Auteurswet' lijkt het overbodig dat aanvullend beleid geformuleerd zou moeten worden. Daarvoor is het aantal zaken ook te laag om dat te rechtvaardigen. Het zou niet juist zijn om dan deze factor volledig mee te laten tellen.

Gebruik bij kritiek willen we minder zwaar meewegen, omdat er enerzijds geen kritiek gegeven wordt (bij twee richtlijnen), anderzijds omdat als er kritiek wordt gegeven, er nooit volstaan kan worden met een verwijzing naar de desbetreffende richtlijn. In alle gevallen zullen (naast een eventuele verwijzing naar de richtlijn) inhoudelijke argumenten gehanteerd moeten worden. Om deze reden zullen we ook dit aspect niet volledig meetellen.

De 'richtlijn bespreken met collegae' kan ook niet volledig meetellen. Indien een richtlijn bijvoorbeeld geen vraagpunten oplevert voor de toepasser, zal hij ook geen reden hebben deze te bespreken met collegae. Het volledig laten meewegen van dit aspect is daarom niet gerechtvaardigd.

De reden dat we het gemotiveerd afwijken minder zwaar laten wegen is al deels in paragraaf 3.2.5 besproken. Daarnaast speelt de hoge mate van conformiteit, waarin richtlijnen worden toegepast, mee. Slechts bij vier eenheden wordt afgeweken. De rest heeft een gemiddelde score gekregen. Dit aspect zou dan in de totalen zwaarder wegen dan gerechtvaardigd is.

Deze vier aspecten tellen we dus niet volledig mee. De waarden die in de tabellen 3.5, 3.6, 3.7 en 3.8 staan moeten worden aangepast. We hebben ervoor gekozen om deze vier aspecten voor de helft mee te wegen.

Indien we alle (nieuwe) waarden van de aspecten optellen, dan ontstaat het volgende beeld. Onder 'Totaal' staat het totale opgetelde aantal punten. Onder 'Sommatie index' staan de waarden van de mate van doorwerking die de eenheden in vergelijking tot elkaar innemen. In deze tabel worden aan de totalen rangnummers toegekend van één (laagste) tot en met elf (hoogste). Oftewel: wederom geldt dat de eenheid die één toegekend krijgt, relatief het laagst scoort op de mate van doorwerking in zijn totaliteit en dat de eenheid die elf scoort in vergelijking tot de tien anderen het beste uit de bus komt.

Tabel 3.9: Sommatie index

Een- heden	Kennis	Instem- ming	Bruik- baarheid	Afwij- ken	Beleid	Kritiek	Be- spreken	Totaal	Sommatie index
HEE-1	9	10	8	3	1,75	5	4,75	41,5	11
HEE-2	9	4	7	3	1,75	5	4,75	34,5	8,5
HEE-3	9	2	3	3	1,75	5	4,75	28,5	4
SZF-4	4	8	10	0,75	3,75	3,25	3,25	33,5	7
SZF-5	4	9	10	0,75	3,75	3,25	3,25	34,5	8,5
AUT-6	2	3	2	5,25	1,75	3,25	0,75	18	2
AUT-7	11	11	10	3	1,75	3,25	0,75	40,75	10
CON-8	7	6	5	3	5,5	0,75	2	29,25	5
CON-9	1	1	1	3	1,75	0,75	1,5	10	1
INF-10	4	6	5	3	5	1,75	2,5	27,25	3
INF-11	4	6	5	5,25	4,5	1,75	4,75	31,25	6

De eenheid die het hoogst scoort in vergelijking tot de anderen is HEE-1, op de voet gevolgd door AUT-7. De onderzochte richtlijnen werken in die arrondissementen dus het beste door in vergelijking tot de andere eenheden. Onder de streep staan de eenheden CON-9, AUT-6, INF-10, HEE-3 en CON-8. In vergelijking tot de anderen hebben zij het laagst gescoord.

Er kan uit deze tabel nog een conclusie worden getrokken. De doorwerking bij de verschillende eenheden is duidelijk niet alleen afhankelijk van de richtlijn zelf. Immers, HEE-1 scoort het hoogste, terwijl HEE-3 relatief laag scoort. Daarom is duidelijk dat doorwerking door meer factoren bepaald wordt, dan alleen degene die duidelijk zijn toe te schrijven aan de richtlijn zelf. Ook factoren die op arrondissementsniveau spelen zijn van belang, waarbij gelijk opgemerkt dient te worden dat ook dit niet doorslaggevend hoeft te zijn. In dezelfde arrondissementen werkt de ene wel en de andere richtlijn niet of minder goed door¹. Factoren die samenhangen met de kenmerken van de toepasser zijn dus ook van belang voor doorwerking.

Met bovenstaande sommatie index zullen we alle relaties (verbanden) uit het theoretisch model gaan toetsten. Daardoor ontstaat in de volgende paragraaf een goed overzicht van de factoren die wel of niet doorwerking beïnvloeden.

1. Dit blijkt weliswaar niet goed uit deze analyse; indien men, zoals het onderzoeksteam, zou beschikken over alle gegevens kan men deze conclusie delen.

Bovenstaande tabel geeft alleen een overzicht van de waarden van de verschillende eenheden ten opzichte van elkaar. Dus niet hoe ze absoluut hebben gescoord. We kunnen dus niet zomaar zeggen dat HEE-1 ook optimaal gescoord heeft bij de vaststelling van doorwerking. Dat is namelijk niet het geval. Zoals we in de case-beschrijvingen konden zien (Oelen, 1996), is bij geen van de eenheden aan alle voorwaarden voldaan om te kunnen spreken van optimale doorwerking. Indien we een cijfer van 1 tot 10 zouden moeten geven, dan haalt HEE-1 hooguit een 8 voor de mate van doorwerking. De rest zit uiteraard lager, met als dieptepunt CON-9 die ook absoluut niet meer dan een 1 krijgt. Voor de beoordeling van de factoren die wel of niet van belang zijn voor doorwerking, zijn deze absolute waarden niet zo interessant. Hier kunnen we beter gebruik maken van de relatieve waarden.

3.3 Factoren geanalyseerd

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf worden de factoren beoordeeld, waarvan wij op basis van de theorie dachten dat ze de mate van doorwerking zouden kunnen beïnvloeden. We gaan dus op zoek naar verbanden. Hiervoor is de sommatie index uit de vorige paragraaf belangrijk. Daar staan immers de registratie van de mate van doorwerking. Per factor zetten we de sommatie index tegenover de waarden (bijvoorbeeld hoog, laag, redelijk) die de factoren hebben gescoord. Als een factor hoog scoort terwijl ook de doorwerking groot is (hoge sommatie index) en tegelijk laag scoort waar ook de doorwerking laag is, bestaat er kennelijk een positief verband tussen die factor en de doorwerking. Is de samenhang precies omgekeerd, dan is er sprake van een negatief verband. Het (ontbreken van een) verband tonen we aan door middel van een kleine bewerking. Die bewerking gaat als volgt: per waarde van een factor, worden de doorwerkingswaarden van de betreffende eenheden opgeteld. Vervolgens wordt het totaal gedeeld door het aantal eenheden. Hierdoor ontstaat een gemiddelde. Indien er een duidelijk verband wordt aangetroffen, lopen de gemiddelde scores ook van hoog naar laag, of bij een negatief verband van laag naar hoog. Een voorbeeld om dit te verduidelijken. Bij de factor externe controle zullen we zien dat drie eenheden (HEE-1, -2 en -3) 'hoog' hebben gescoord op externe controle, de optelsom van de doorwerkingswaarden bedraagt 23,5 ($11 + 8,5 + 4$). 23,5 moeten we delen door 3 (van de drie eenheden), dit levert een gemiddelde op van 7,5. 'Redelijk' hebben twee eenheden gekregen (INF-10 en -11), de optelsom van de doorwerkingswaarden levert 9 op, gedeeld door 2: het gemiddelde is 4,5. Zes eenheden hebben de waarde 'laag' gekregen, de optelsom van de doorwerkingswaarden levert 36,5 op, gedeeld door 6: het gemiddelde is 6. Kortom, 'hoog' scoort 7,5; 'redelijk' scoort 4,5 en 'laag' scoort 6. We zien dat de resultaten niet van hoog naar laag lopen; er kan bij deze factor dus geen duidelijk verband worden aangetoond.

In de volgende subparagrafen gaan we de factoren behandelen, te weten, controle, standaardisatie en specialisatie, acceptatie, bekendheid, helderheid, aansluiting met de praktijk, frequentie en efficiency. Sommige van deze factoren worden, waar nodig, in de subparagrafen nog nader uitgesplitst. Controle wordt bijvoorbeeld ondermeer gesplitst in in- en externe controle.

3.3.2 Controle

Controle splitsen we in een drietal afzonderlijk te behandelen componenten: externe controle, interne controle en het enthousiasmeren door leidinggevenden.

Externe controle

Externe controle op de wijze waarop richtlijnen worden toegepast kan geschieden door de rechter, de advocatuur, de media en de politiek. Uiteraard varieert dit per richtlijn. De volgende tabel geeft de resultaten weer.

Tabel 3.10: Externe controle

Eenheid	Sommatie index	Externe controle
HEE-1	11	Hoog
HEE-2	8,5	Hoog
HEE-3	4	Hoog
SZF-4	7	Laag
SZF-5	8,5	Laag
AUT-6	2	Laag
AUT-7	10	Laag
CON-8	5	Laag
CON-9	1	Laag
INF-10	3	Redelijk
INF-11	6	Redelijk

Bij de 'Richtlijn Heenzendingen' is sprake van veel externe controle. De media en de politiek zullen zeker aan de bel trekken op het moment dat bekend wordt dat een verdachte uit de A + categorie is heengezonden. De executie-officieren weten ook dat een dergelijk incident de aanleiding was de richtlijn indertijd te herschrijven. Alle respondenten zijn zich er ook terdege van bewust dat deze controle wordt uitgeoefend. Deze externe controle activeert het interne proces. Op het moment dat een verdachte,

die daar niet voor in aanmerking kwam, wordt heengezonden en er volgen bijvoorbeeld Kamervragen, dan komt de HOvJ intern ook wel 'informereren' wat er aan de hand was. Of, zoals een respondent het uitdrukte: 'Een executie-officier zal veel eerder aangesproken worden op het maken van een fout, gezien de impact die zo'n fout heeft; zo'n fout moet dan ook niet als een echte stimulans voor je carrière gezien worden.' Wat we hier dus zien, is dat het interne controleproces wordt geactiveerd als gevolg van externe controle. Maar dus wel achteraf, nadat de fout al gemaakt is.

Bij de 'Richtlijn Informatieverstrekking aan de media' is het met name de advocatuur die een controlerende functie uitoefent. Bij het OM in de door ons onderzochte arrondissementen, begint steeds meer de gedachte te heersen dat raadslieden sneller schadeclaims, klachten en verzoeken tot niet-ontvankelijkheid zullen indienen als gevolg van verkeerde informatievoorziening. Dit is één van de hoofdredenen dat het OM zeer terughoudend is met het verschaffen van informatie. Deze externe controle is met name gericht op de vraag welke informatie naar buiten wordt gebracht, waardoor er (onbewust) gecontroleerd wordt of een aantal regels in de richtlijn wel wordt gehanteerd. Op een ander gedeelte van de richtlijn (meer procedureregels dan afwegingsregels) wordt geen (externe) controle uitgeoefend. Het zal de advocatuur bijvoorbeeld niet zo veel kunnen schelen of de politie en het OM bij elkaar komen om de informatieverstrekking af te stemmen. Omdat de controle niet de hele richtlijn betreft, scoort dit aspect bij deze eenheden dan ook 'redelijk'.

Bij de overige richtlijnen wordt geen externe controle beleefd. Verweren voor de rechter en dergelijke hebben geen betrekking op de wijze waarop de richtlijn is toegepast. Een aantal respondenten betwijfelt ook of raadslieden de betreffende richtlijnen wel kennen. Ook door andere 'externen' wordt geen controle uitgeoefend op de wijze waarop de richtlijn wordt toegepast.

Met de bewerking hieronder zien we of er een verband is tussen de factor externe controle en doorwerking.

Bewerking 3.1: Externe controle

Externe Controle	Totaal	Aantal eenheden	Gemiddeld
Hoog	23,5	3	7,5
Redelijk	9	2	4,5
Laag	36,5	6	6

We zien dat er geen verband is; in dat geval zouden de gemiddelde scores van hoog naar laag lopen, of bij een negatief verband, van laag naar hoog. Dit betekent dat de mate van doorwerking niet systematisch samenhangt met externe controle.

Interne controle

We hebben verondersteld dat, indien er in de organisatie gecontroleerd wordt of medewerkers volgens richtlijnen werken, dit positieve gevolgen zou hebben voor de mate waarin richtlijnen toegepast worden. Interne controle kan plaatsvinden van HOvJ of afdelingshoofd op medewerkers (bijvoorbeeld in functioneringsgesprekken), maar ook van OvJ op parketsecretarissen of administratieve medewerkers (bijvoorbeeld bij het behandelen van de zaken). Het gaat er hier dus heel nadrukkelijk om dat er gecontroleerd is of er volgens een richtlijn gewerkt wordt. Controle bij een bepaald rechtsgebied, bijvoorbeeld of er wel Plukze-vorderingen worden gelegd, is geen controle of er door de medewerkers volgens de richtlijn conservatoir beslag wordt gelegd. In de onderstaande tabel 3.11 staan de resultaten die gescoord zijn op interne controle.

Bij deze factor nemen we ook de veronderstelling mee dat doorwerking bevordert wordt door de wetenschap bij toepassers dat er sancties volgen indien er niet volgens de richtlijn gewerkt wordt. Immers, dit proces kan alleen gestalte krijgen indien er ook daadwerkelijk controle is. Als een toepasser weet dat hij niet gecontroleerd wordt op naleving van een richtlijn, hoeft hij ook niet bevreesd te zijn dat dit bij niet-naleving negatieve gevolgen zal hebben.

Tabel 3.11: Interne controle

Eenheid	Sommatie index	Interne controle
HEE-1	11	Hoog
HEE-2	8,5	Hoog
HEE-3	4	Hoog
SZF-4	7	Hoog
SZF-5	8,5	Hoog
AUT-6	2	Laag
AUT-7	10	Hoog
CON-8	5	Laag
CON-9	1	Laag
INF-10	3	Enigszins
INF-11	6	Enigszins

Op interne controle wordt het hoogste gescoord door de eenheden SZF-4, SZF-5 en AUT-7, omdat er bij deze eenheden nog controle is van de OvJ op de parketsecretaris. Indien de OvJ op de zitting een zaak behandelt, ziet hij daar (of tijdens de voorbereiding) of er al dan niet volgens de richtlijn gehandeld is. Bij deze drie eenheden werd ook aangegeven dat dit ook gebeurde. Dit neemt niet weg dat, indien er interne afspra-

ken zijn om bepaalde 'interpretaties' te geven aan een richtlijn, hier geen verdere controle op is. Bijvoorbeeld bij SZF-4 en SZF-5 worden volgens een interne afspraak bepaalde groepen verdachten niet vervolgd. Daar is blijkbaar geen verdere controle op, bijvoorbeeld door het College van PPGG. In vergelijking tot de anderen, scoorden deze eenheden toch beter. Vandaar het predikaat 'hoog'.

Bij HEE-1, -2 en -3 is er controle van de executie-officier op de medewerkers preventie-ven of die al dan niet volgens de richtlijn werken (voor zover ze al eigen bevoegdheden hebben). Daarnaast is er nog een zekere mate van collegiale controle: executie-officiëren overleggen regelmatig met de zaakofficier, indien ze het voornemen hebben een verdachte heen te zenden. Er zal dan uitgelegd moeten worden, met inhoudelijke argumenten maar ook enigszins met behulp van de richtlijn, waarom die specifieke verdachte moet worden heengezonden. Van deze discussie gaat ook een zekere controlerende werking uit. Mede door deze collegiale controle scoren de eenheden ook 'hoog' op deze factor.

Een systematische interne controle achteraf van de HOvJ op de executie-officier is er niet. Totdat het 'mis' gaat, dat wil zeggen, totdat er een verdachte wordt heengezonden die daarvoor niet in aanmerking had mogen komen. Het interne controle-proces wordt dan echter geactiveerd door externe controle, met andere woorden: zonder fouten ook geen controle. Dit typeren we (in tegenstelling tot systematische controle achteraf) als incidenteel achteraf. Het is hierdoor dus wel mogelijk dat een verdachte uit een lagere categorie blijft zitten, terwijl een 'zwaardere' verdachte wordt heengezonden. Indien het heenzenden van die zwaardere verdachte geen grote maatschappelijke onrust veroorzaakt, zal het ook niet uitkomen dat er van de richtlijn is afgeweken.

Bij INF-10 en -11 speelt eenzelfde soort redenering als hierboven. Informatieverstrekking aan de media speelt zich uiteraard volledig in de openbaarheid af. Indien bepaalde, daarvoor niet bestemde informatie naar buiten wordt gebracht, komt dat onmiddellijk uit, waardoor daarop intern kan worden gereageerd. Om dat te voorkomen is er overigens over het algemeen ook overleg met zaakofficiëren en/of teamchefs over welke informatie naar buiten wordt gebracht. Het gaat hier dan echter met name om wat voor soort informatie naar buiten is gebracht, of er geen opsporings- en/of strafprocessuele belangen geschaad worden. Of de informatie volgens de in de richtlijn genoemde procedure-regels naar buiten is gebracht, speelt dan een minder grote rol. De collegiale controle die we ook bij de 'Richtlijn Heenzendingen' aantreffen is hier weliswaar aanwezig, echter daar speelde de richtlijn nog een rol, hetgeen bij deze eenheden nauwelijks het geval is. Vandaar het predikaat 'enigszins' in plaats van 'hoog'.

AUT-6, CON-8 en CON-9 scoren het laagst omdat daar helemaal geen controle is of deze richtlijnen wel worden gehanteerd. Er wordt bij CON-8 en -9 meer in zijn algemeenheid wel gekeken of OvJ's trachten Plukze-vorderingen te leggen. Er is geen controle op hoe er met conservatoir beslag omgegaan wordt. Bij AUT-6 zei de OvJ wel dat hij op

zittingen zou zien of de secretaris volgens de richtlijn heeft gewerkt, echter de OvJ kende de inhoud van de richtlijn nauwelijks, waardoor er van die controle waarschijnlijk ook weinig terecht zal komen.

Onze volgende conclusie staven we aan de hand van de volgende bewerking:

Bewerking 3.2: Interne controle

Interne Controle	Totaal	Aantal eenheden	Gemiddeld
Hoog	49	6	8,2
Enigszins	9	2	4,5
Laag	8	3	2,7

We zien dat hier een positief verband is tussen controle en doorwerking: de waarden lopen van hoog naar laag. Dit betekent dat interne controle goed is voor de mate van doorwerking.

De controle die er is, is van OvJ op medewerker (verticaal) of horizontaal tussen OvJ's (collegiaal). Systematische interne controle (systematisch achteraf) op de mate waarin richtlijnen worden toegepast, komt niet veel voor. Slechts één van de vijf HOvJ's zei op deze wijze wel controle uit te oefenen op richtlijnen. De rest zou, alleen als men toevallig zou merken dat een richtlijn niet gehanteerd wordt, wel informeren waarom dat niet gebeurde (oftewel: incidenteel achteraf). Er wordt op vertrouwd dat de medewerkers volgens de regels (en dus richtlijnen) werken. Volgens een paar HOvJ's is het ook onmogelijk te controleren of de richtlijnen worden toegepast: 'dan zouden alle zittingslijsten gecontroleerd moeten worden en dat is niet te doen.' Eén HOvJ zei ook dat je door intensieve controle op richtlijnen 'niet populair wordt'.

Enthousiasmeren door leidinggevenden

Over deze factor kunnen we kort zijn. Geen van de respondenten heeft aangegeven dat een leidinggevende het belang van een van de vijf specifieke richtlijn actief heeft uitgedragen. Een aantal respondenten zegt daar ook geen behoefte aan te hebben, zij werken hoe dan ook wel met de richtlijn, of leidinggevenden dat al dan niet stimuleren, zal dan verder geen rol spelen.

Een aantal respondenten denkt echter dat het wel goed zou zijn indien de HOvJ zou enthousiasmeren. Aardig detail is dat dit respondenten betrof bij de eenheden CON-8 en -9. Oftewel, eenheden die relatief laag gescoord hebben op de mate van doorwerking.

Indien een richtlijn al gedragen wordt door de toepassers, lijkt het inderdaad niet nodig dat een leidinggevende daar nog een extra stimulans aan geeft. Toch is een zekere rol voor de leidinggevendenden hierin voorstelbaar. Dit kan op verschillende manieren. Allereerst kan dit indien de parketstaf al een selectie aanbrengt in welke richtlijnen naar welke toepassers gaan. De toepasser die dan een richtlijn krijgt, weet dan dat die richtlijn ook voor hem bestemd is en dat het dus niet het zoveelste verhaal is dat hij ter kennisname die dag op zijn bureau krijgt. Ten tweede kunnen leidinggevendenden het belang van een richtlijn uitdragen door er bijvoorbeeld extra aandacht aan te besteden op afdelingsvergaderingen. Ook dan wordt het belang van een specifieke richtlijn meer duidelijk voor de toepassers.

Ook een derde wijze van enthousiasmeren kan onderscheiden worden. Een aantal respondenten verklaarde de onbekendheid met richtlijnen uit het feit dat nieuwe medewerkers ze niet leren kennen. Door het inwerken van nieuwe medewerkers moet de parketstaf ervoor zorgen dat dit voorkomen wordt.

3.3.3 Specialisatie

Verondersteld is dat de mate van doorwerking afhankelijk is van de mate waarin de werkzaamheden gestandaardiseerd zijn en verricht worden door gespecialiseerde medewerkers. In onderstaande tabel 3.12 staan de resultaten.

Tabel 3.12: Specialisatie

Eenheid	Sommatic index	Specialisatie
HEE-1	11	Redelijk
HEE-2	8,5	Redelijk
HEE-3	4	Redelijk
SZF-4	7	Laag
SZF-5	8,5	Hoog
AUT-6	2	Laag
AUT-7	10	Laag
CON-8	5	Hoog
CON-9	1	Laag
INF-10	3	Redelijk
INF-11	6	Redelijk

De eenheid SZF-5 scoort relatief erg hoog op deze factor. De 'Richtlijn Sociale Zekerheidsfraude' wordt toegepast door de fraude-afdeling van dat parket. De behandeling

van fraudezaken neemt 80% van de tijd in beslag. CON-8 scoort ook hoog. Zaakofficieren worden, indien ze conservatoir beslag leggen, geadviseerd door Plukze-specialisten. Tevens is in dat arrondissement een aantal (administratieve) medewerkers belast met Plukze. Er worden onderhandelingen gevoerd met de beslagene om het beslag zo kort mogelijk te laten duren, alle administratieve stukken gaan langs één persoon, etcetera. Kortom, de regels die in de 'Richtlijn Conservatoire Inbeslagneming' staan, zijn als gevolg van de specialisatie min of meer geïntegreerd in de dagelijkse gang van zaken.

Bij de eenheden HEE-1, -2, -3 en INF-10 en -11 treffen we steeds een vergelijkbare situatie aan. Er is steeds een officier aangesteld om bepaalde taken uit te voeren, waarop de richtlijnen ook betrekking hebben. Bij de 'Richtlijn Heenzendingen' is dat de executie-officier, bij de 'Richtlijn Informatieverstrekking aan de media' de persofficier. Al deze personen zijn op het desbetreffende parket de eerst aangewezen om die taken uit te voeren. In de meeste gevallen worden ze daarin ondersteund door een administratieve kracht. De officieren zijn verantwoordelijk voor het specifieke takenpakket. Echter, het zijn niet de enige taken die ze uitoefenen. De persofficier verzorgt niet alleen de voorlichting net zo min als dat de executie-officier de hele dag verdachten aan het heenzenden is, ook andere, de meer 'primaire' taken worden uitgevoerd. De score is om deze reden 'redelijk'.

Bij de eenheid SZF-4 is er ook enige mate van specialisatie in de vorm van een coördinerend fraude-officier en parketsecretaris. De zaken rouleren echter langs de medewerkers. De specialisatie die er is, heeft met name betrekking op de contacten met de uitvoeringsorganen. In vergelijking tot de andere eenheden is de score 'laag'.

Bij de eenheden AUT-6 en AUT-7 is in beide arrondissementen een contactofficier voor de Opsporingsdienst Buma/Stemra. De contactofficier is een aanspreekpunt; dit betekent dus niet automatisch dat hij ook zelf alle zaken behandelt. De Auteursrecht-zaken komen binnen op de fraude-afdelingen en worden daar behandeld. Dit is de enige vorm van specialisatie. In vergelijking tot de andere eenheden is de score 'laag'.

Het minst aan specialisatie is aangetroffen bij CON-9. Op het gebied van Plukze is daar alleen een interne commissie, die moet stimuleren dat officieren vaker conservatoir beslag leggen. Hoe dat allemaal moet, is ook niet bij die commissie bekend, daarvoor ontbreekt de kennis nog. Er zijn, met andere woorden, geen uitvoerende taken op het gebied van conservatoir beslag aan medewerkers toegewezen.

Met behulp van onderstaande bewerking kunnen we zien of er sprake is van een verband tussen specialisatie en doorwerking:

Bewerking 3.3: Specialisatie

Specialisatie	Totaal	Aantal eenheden	Gemiddeld
Hoog	13,5	2	6,8
Redelijk	32,5	5	6,5
Laag	20	4	5

We zien dat er een licht positief verband is, de gemiddelde waarden lopen parallel en wel van hoog naar laag, met andere woorden: specialisatie bevordert de doorwerking.

3.3.4 Acceptatie

In deze subparagraaf behandelen we drie factoren: acceptatie door de toepasser, de rol die derden kunnen hebben en de legitimatie van een richtlijn.

Acceptatie door de toepasser

We hebben verondersteld dat, indien een toepasser om wat voor reden dan ook niet met een richtlijn kan leven, dit negatieve consequenties heeft voor de mate van doorwerking. Onderstaande tabel 3.13 geeft een overzicht van de bevindingen.

Tabel 3.13: Acceptatie door toepasser

Eenheid	Sommatie index	Acceptatie toepasser
HEE-1	11	Hoog
HEE-2	8,5	Redelijk
HEE-3	4	Laag
SZF-4	8,5	Hoog
SZF-5	7	Hoog
AUT-6	2	Laag
AUT-7	10	Hoog
CON-8	5	Redelijk
CON-9	1	Laag
INF-10	3	Redelijk
INF-11	6	Redelijk

De eenheden HEE-1, SZF-4 en -5 en AUT-7 scoren relatief het hoogste. De respondenten van deze eenheden vinden het goed dat de desbetreffende richtlijn is geformuleerd en accepteren ook de inhoud van de richtlijn.

Bij HEE-2, CON-8, INF-10 en -11 waarden de respondenten het wel dat er een richtlijn is, ook de systematiek wordt geaccepteerd, de inhoud vinden ze echter minder goed. HEE-2 kan de criterium-indeling minder accepteren (HEE-1 vond deze wel goed), terwijl bij de andere drie eenheden steeds de kritiek was dat de richtlijn te algemeen is, dat in de dagelijkse praktijk er niet altijd even veel mee gedaan kan worden.

Laag wordt gescoord door de eenheden HEE-3, AUT-6 en CON-9. Ook de respondent van HEE-3 vindt de huidige criterium-indeling niet goed, bovendien vindt hij de regeling betreffende het plaatsen van verdachten ten laste van andere arrondissementen 'waarde-loos'. AUT-6 heeft op zich ook niets tegen het doel van de richtlijn, echter de wijze waarop daar invulling aan gegeven is, kan hij minder waarderen. De richtlijn voorziet in zijn visie niet in de zaken die hij in de praktijk tegenkomt. Tot slot CON-9. Bij deze eenheid worden richtlijnen hoe dan ook niet geaccepteerd, ze vormen een belasting: 'in richtlijnen worden allerlei taken verlangd van medewerkers, zonder dat er iets voor terugkomt'.

Met de volgende bewerking kunnen we zien of er een verband is tussen acceptatie en doorwerking:

Bewerking 3.4: Acceptatie

Acceptatie	Totaal	Aantal eenheden	Gemiddeld
Hoog	36,5	4	9,1
Redelijk	22,5	4	5,6
Laag	7	3	2,3

Het mag duidelijk zijn: er is hier sprake van een duidelijk positief verband. Doorwerking van een richtlijn is afhankelijk van de acceptatie door de toepasser.

Acceptatie door derden

We hebben verondersteld dat de mate waarin richtlijnen worden toegepast afhankelijk is van derden. Die zouden immers invloed kunnen uitoefenen op de wijze waarop het OM handelt. Dit zou positieve en negatieve gevolgen kunnen hebben voor doorwerking.

In de cases speelt dit bij slechts twee richtlijnen een (indirecte) rol. Bij de 'Richtlijn Heenzendingen' geven de respondenten van de eenheden HEE-1 en -2 aan dat ze gevoelig zijn voor de kritiek van een andere schakel. Dit betreft dan de kritiek van de politie. De grootste zorg is dat niet bij de politie de indruk ontstaat dat zij de verdachten opspoord en aanhoudt terwijl het OM die vervolgens weer heenzendt. Gevreesd wordt dat dit funeste gevolgen heeft voor de motivatie van de politie. Het OM tracht wel steeds uit te leggen waarom een specifieke verdachte heengezonden diende te worden. HEE-3 zegt geen boodschap te hebben aan de politie: 'het is een autonome beslissing van het OM'. Wel zijn in alle drie de arrondissementen stelselmatige dader-projecten gestart. Deze verdachten vallen dan in een hogere categorie (B+), waardoor ze niet snel hoeven te worden heengezonden. Hiermee komt het OM dus enigszins tegemoet aan de kritiek van de politie. Overigens is het niet zo dat de politie de mate waarin het OM de richtlijn toepast echt beïnvloedt. Het OM is gebonden aan de beschikbare capaciteit en zal verdachten moeten heenzenden, de inspanningen en kritiek van de politie ten spijt. Goed beschouwd is hier dus ook geen sprake van acceptatie door derden.

Bij de 'Richtlijn Conservatoire Inbeslagneming' spelen ook derden een rol. Dit betreft wederom de politie, maar ook de bewaarders van in beslag genomen goederen. Bij CON-8 zijn met de politie en de bewaarders goede afspraken gemaakt over hoe de verschillende partijen met conservatoir beslag omgaan. Voor de politie zijn zelfs richtlijnen uitgevaardigd. Ook voor CON-9 is die invloed er. Domeinen stimuleert daar dat bepaalde voorwerpen, die niet goed houdbaar zijn, niet gedeponeed worden, waarmee indirect gestimuleerd wordt dat het OM conform de richtlijn werkt op dat punt.

Aan de HOVJ's is ook gevraagd hoe er wordt gehandeld indien blijkt dat een richtlijn op weerstand stuit van derden. De eerste reactie was bijna altijd dat een richtlijn niet goed in elkaar zit, op het moment dat er geen rekening wordt gehouden met de lokale situatie. Toch zal men ervoor zorgen dat de richtlijn op de een of andere manier uitgevoerd kan worden. Men zal (indien het voor zou komen) de desbetreffende derden trachten te overreden, of een creatieve invulling aan de richtlijn geven, waardoor het interne beleid wel uitgevoerd kan worden, zonder veel problemen met derden te krijgen. Het zonder meer uitvoeren van de richtlijn en daarmee de woede op de hals halen van de andere schakels is geen goede optie in de ogen van de HOVJ's. Ook in de toekomst zal samengewerkt moeten worden. Indien een richtlijn echt niet uitgevoerd kan worden, zal dat gemeld worden aan het College. Indien blijkt dat de rechterlijke macht problemen heeft met een specifieke (strafvorderlijke) richtlijn zal men eerst in overleg treden met de plaatselijke zittende magistratuur. Eventueel gaat men in beroep. Als dat allemaal niets oplevert, dan zal men schikken in de wijze van vonnissen. De respondenten zeggen in zijn algemeenheid wel, dat dit aan het College wordt gemeld.

Andere schakels beïnvloeden niet of nauwelijks de wijze waarop richtlijnen worden toegepast. Het OM zegt zijn verantwoordelijkheid te nemen voor het uitvoeren voor het eigen beleid. Als het mogelijk is, zal men rekening houden met anderen, echter niet

op een zodanige wijze dat dit fundamentele gevolgen heeft voor de uitvoering van een richtlijn. Alleen de rechterlijke macht is een schakel die grote invloed heeft. Indien blijkt dat een richtlijn helemaal niet wordt geaccepteerd, zal het OM daar uiteindelijk rekening mee moeten houden en zich schikken naar de wil van de zittende magistraat. Grote problemen worden wel aan het College van PPGG gemeld. Het betreft hier dan overigens wel strafvorderlijke richtlijnen, die buiten het bestek van dit onderzoek vallen.

Legitimatie

Acceptatie door een toepasser van de richtlijn kan vergroot worden indien er een deugdelijke legitimatie is. Dit kan op drie manieren bereikt worden: door argumentatie, participatie en bewezen effectiviteit.

Indien legitimatie bereikt wordt door een deugdelijke argumentatie, worden potentiële toepassers ervan overtuigd dat de richtlijn nodig is; er wordt een goede motivering voor de richtlijn gegeven. Bij alle richtlijnen is sprake van een deugdelijke argumentatie. Op één na, vinden alle respondenten het goed dat de specifieke richtlijn geformuleerd is. Twee doelen werden genoemd: eenduidigheid en de mogelijkheid om afspraken met derden te maken. Deze doelen werden als juist bevonden voor die richtlijnen. Uitzondering is CON-9, waarbij één respondent een motivering van richtlijnen niet nodig vindt. Overigens kan die respondent het instituut richtlijnen überhaupt niet waarderen, dus dat hij motiveringen niet nodig vindt, is niet zo verbazingwekkend. Op deze factor is geen variatie; daarom kunnen we ook zonder dit te visualiseren met een tabel en/of een berekening, concluderen dat de respondenten het belangrijk vonden om welke reden een richtlijn geformuleerd was en dat de inhoud van deze redengeving positieve gevolgen heeft voor de legitimatie van een richtlijn.

Legitimatie kan mede bereikt worden door participatie. Dit gebeurt indien OvJ's meehelpen aan het formuleren van de richtlijn of door het opsturen voor een concept aan de parketten. Voor zover bekend is in twee gevallen (bij de 'Richtlijn Informatieverstreking aan de media' en de 'Richtlijn Conservatoire Inbeslagneming') landelijk gevraagd kritiek te leveren op concepten. Dit is ook gebeurd, echter, die kritiek werd vervolgens niet verwerkt. Bij eventuele evaluaties zouden de kritiekpunten meegenomen worden. Dit lijkt geen goede manier te zijn om met participatie om te gaan. Alleen bij CON-8 wist een respondent dat er kritiek ('de richtlijn is veel te algemeen') was geuit, hij wist ook dat er niets met de kritiek was gedaan. Hetzelfde kritiekpunt geldt in zijn visie nog steeds. Andere respondenten wisten niet meer dat er sprake was van participatie. Over het algemeen vonden de respondenten het ook niet nodig geconsulteerd te worden, indien er maar waarborgen zijn dat de richtlijn goed is. Deze waarborg kan ook verkregen worden door een toetsingscommissie (samengesteld uit mensen uit de praktijk) in te stellen, die erop let dat de richtlijn inhoudelijk (helder, oplossingen biedt voor problemen) goed in elkaar zit, dat de richtlijn aansluit bij

wetgeving, jurisprudentie en andere richtlijnen, etcetera. Indien een dergelijke waarborg is ingebouwd, vinden de respondenten het overbodig om zelf hun eigen commentaar te geven. Liever gezegd, deze methode vinden ze een stuk prettiger dan zelf 'lastig gevallen te worden'.

Een bijzondere vorm van directe betrokkenheid is dat de landelijke richtlijn wordt omgezet in lokale regelgeving. Dat vergroot de betrokkenheid bij het onderwerp. We zijn dit tegengekomen bij de 'Richtlijn Informatieverstrekking aan de media' en (in mindere mate) bij de 'Richtlijn Conservatoire Inbeslagneming'. Het is natuurlijk de vraag of dit ten goede komt aan de doorwerking van de landelijke richtlijn. Bij de eenheden CON-8, INF-10 en -11 kwamen we een dergelijke omzetting tegen. Met de volgende bewerking zien we of er een verband is:

Bewerking 3.5: Omzetting in lokale regels

Omzetting	Totaal	Aantal eenheden	Gemiddeld
Wel	14	3	4,7
Niet	52	8	6,5

We zien dat er een negatief verband is: indien de landelijke richtlijn wordt omgezet in lokale regels, vermindert dit de doorwerking van de landelijke richtlijn. Zolang de lokale richtlijnen binnen de landelijke regels vallen, is dit natuurlijk niet erg voor de conformiteit. Immers, het doel van de richtlijn-verstrekker wordt dan nog steeds gerealiseerd. Bij deze drie eenheden zagen we dat dit het geval is (zie paragraaf 3.2.6).

Tot slot kan legitimatie verkregen worden door bewezen effectiviteit. Over de 'Richtlijn Sociale Zekerheidsfraude' is in februari 1996 een rapport verschenen over de mate waarin die richtlijn werd toegepast. Geen van de respondenten was bekend met dit rapport, waardoor enige invloed daarvan niet aanwezig was. Wel hoorde een medewerker van een uitvoeringsorgaan allerlei negatieve verhalen van collegae elders in het land over de wijze waarop het OM zou omgaan met de uitvoering van de richtlijn. Hij kon dat allerminst waarderen. Bij slechts één andere richtlijn speelt de effectiviteit van de richtlijn een rol. Dit betreft het verschijnsel 'opwaarderen van verdachten' dat zich kan voordoen bij de 'Richtlijn Heenzendingen'. Bij het plaatsen van verdachten ten laste van andere arrondissementen is het van belang in welke categorie de verdachten zijn geplaatst. Het zou kunnen voorkomen dat een parket stelselmatig zijn 'eigen' verdachten in een hogere categorie plaatst, om te voorkomen dat ze heengezonden moeten worden. Indien een dergelijke praktijk gemeengoed wordt en bekend raakt, dan zullen andere parketten niet snel genegen zijn hulp te bieden. De effectiviteit van de richtlijn komt dan in gevaar.

Al met al kunnen we concluderen dat de legitimatie van de richtlijnen met name verkregen worden door deugdelijke argumentatie. Met andere woorden: een goede motivering is belangrijk voor doorwerking. Ook participatie is van belang. Dit uit zich op twee manieren: de richtlijn moet goed in elkaar steken, een toetsingscommissie kan daar op letten. Ook de conversie van landelijke in lokale regelgeving is een bijzondere vorm van actieve betrokkenheid, die van belang is. Indien lokale richtlijnen worden geformuleerd, werken de landelijke minder goed door. Bewezen effectiviteit is niet voorgekomen in deze cases.

3.3.5 Bekendheid

De richtlijn moet bekend zijn bij de toepassers; de wijze van bekendmaken is daarom van belang. Een tweede veronderstelling in dit verband is dat er zo nu en dan opfrisers nodig zijn die aan het bestaan van de richtlijn herinneren.

Wijze van bekendmaken

De vraag is natuurlijk of de wijze van bekendmaken van belang is voor doorwerking. Het gaat dan om de 'totale' aandacht die aan de richtlijn is besteed, dat wil zeggen: zowel van de richtlijn-verstrekker als eventuele lokale aandacht. Indien de richtlijn alleen maar per brief is verstuurd en dus geen informatiebijeenkomsten zijn georganiseerd, geen extra brochures zijn verstuurd, lokaal er geen aandacht is besteed, etcetera, zullen we dit betitelen als 'weinig'. Indien wel aanvullende informatie is verstrekt, zullen we de wijze van bekendmaken betitelen als 'veel'.

Tabel 3.14: Wijze van bekendmaken

Eenheden	Sommatie index	Wijze van bekendmaken
HEE-1	11	Veel
HEE-2	8,5	Veel
HEE-3	4	Veel
SZF-4	8,5	Veel
SZF-5	7	Veel
AUT-6	2	Weinig
AUT-7	10	Weinig
CON-8	5	Veel
CON-9	1	Weinig
INF-10	3	Weinig
INF-11	6	Weinig

De 'Richtlijn Heenzendingen' is per brief verstuurd aan de executie-officieren. Tevens zijn er bijeenkomsten geweest om ondermeer de richtlijn te bespreken. De 'Richtlijn Sociale Zekerheidsfraude' is rondgestuurd aan de verschillende instellingen die met de richtlijn te maken zouden krijgen. Tevens is een informatie-brochure rondgestuurd. Later is een aanscherping verstuurd door de PG, portefeuillehouder fraude, met betrekking tot een nadere invulling van de ondergrens. Ten behoeve van de fraude-officieren is nog een bijeenkomst geweest.

Lokaal kan ook aandacht besteed worden aan de betreffende richtlijn. Bij de 'Richtlijn Heenzendingen' gaven alle respondenten aan dat het alleen maar rondsturen van de richtlijn onvoldoende informatie opleverde. Het was nodig er nader met collegae over te spreken. Eén respondent wist zich de bijeenkomsten van executie-officieren te herinneren; deze respondent kon die bijeenkomsten overigens ook zeer waarderen. Een andere respondent was ten tijde van de implementatie nog geen executie-officier, waardoor het verklaarbaar is dat de bijeenkomsten onbekend waren. Bij de eenheid CON-8 is lokaal nog meer aandacht aan de richtlijn gegeven, door middel van het intern rondsturen van een memo. Eén respondent zegt daar ook dat het alleen rondsturen geen goede methode is; er ontsnapt dan veel te snel iets aan je aandacht.

De 'Richtlijn Aandachtspunten Handhaving Auteurswet', de 'Richtlijn Informatieverstrekking aan de media' en de 'Richtlijn Conservatoire Inbeslagneming' zijn per brief rondgestuurd, verder is er (behalve bij CON-8) geen aandacht aan besteed. Verder is niet gebleken dat bij de betreffende eenheden meer aandacht is besteed de richtlijnen beter bekend te maken.

Met de volgende bewerking kunnen we zien of er een positief verband is tussen de wijze van bekendmaken en doorwerking:

Bewerking 3.6: Wijze van bekendmaken

Wijze van bekendmaken	Totaal	Aantal eenheden	Gemiddeld
Veel	41	6	6,8
Niet	22	5	4,4

Het mag duidelijk zijn dat het positieve verband aanwezig is: de wijze van bekendmaken is van belang voor doorwerking. Aan de richtlijnen die relatief het best doorwerken, is (zij het vaak intern) meer aandacht besteed.

Herhaalde communicatie

Voor zover bekend is alleen bij de 'Richtlijn Heenzendingen' in een later stadium nog eens (zijdelings) aandacht besteed aan de richtlijn. Dit was tijdens landelijke bijeenkomsten van executie-officieren. Slechts één respondent wist zich die bijeenkomsten te herinneren. Overigens waren die eerder bedoeld om de kou uit de lucht te halen met betrekking tot het plaatsen van verdachten ten laste van andere arrondissementen dan om de richtlijn nog eens onder de aandacht te brengen. Het in herinnering brengen van richtlijnen is in dit onderzoek verder niet voorgekomen. Toch was bij een aantal eenheden de richtlijn goed bekend. Het ontbreken van de herhaalde communicatie had daar dus geen negatieve effecten.

De vraag is: heeft herhaalde communicatie zin voor die eenheden waar de kennis daaromtrent niet erg groot is? Het gaat dan om de eenheden SZF-4 en -5, INF-10 en -11, CON-9 en AUT-6. Indien de eenheden SZF-4 en -5 en INF-10 en -11 nog eens herinnerd zouden worden aan een aantal details van de twee richtlijnen, dan zou hun kennis optimaal zijn. Maar zou dat voor de dagelijkse gang van zaken gevolgen hebben, zouden de toepassers dan op een andere wijze de richtlijnen hanteren? Het antwoord is 'nee'. De details die dan bekend zouden worden, zouden geen verandering brengen in de dagelijkse gang van zaken. Ter verduidelijking een voorbeeld: bij SZF-5 zou men aangeleverde zaken niet opeens gaan toetsen aan het puntenstelsel, om ze vervolgens toch allemaal in behandeling te nemen. Een vergelijkbare redenering gaat op voor de andere eenheden. Met andere woorden, herhaalde communicatie zou geen verandering brengen. Ook voor AUT-6 gaat eenzelfde redenering op. Zelfs als de richtlijn goed bekend zou zijn, dan zou er niet anders gehandeld worden; de zaken worden immers niet minder zwaar (de reden waarom de richtlijn niet werd toegepast en daardoor onbekend was) nadat de richtlijn beter bekend is. De kans dat een rappel bij CON-9 succesvol zou zijn, moet laag worden ingeschat. Gezien de filters die gehanteerd worden om informatie te schiften en de houding ten aanzien van het raadplegen van richtlijnen, zou de herhaalde communicatie ook hier geen enkel effect gehad hebben.

Een goede manier om nog eens herinnerd te worden aan het bestaan en de inhoud van een richtlijn, is het moeten meewerken aan een onderzoek naar die richtlijn. Zelfs bij de eenheden CON-9 en AUT-6 vormde deze oprisser geen aanleiding om anders met de richtlijn om te gaan dan wel om de richtlijn alsnog te gaan hanteren.

Concluderend kunnen we stellen dat uit het onderzoek niet is gebleken dat het erg zinvol is dat er herhaald wordt gewezen op het bestaan van de richtlijn. Sterker nog, het kan, gezien de enorme stroom informatie, zelfs betwijfeld worden of dat wel verstandig is. Indien medewerkers overspoeld worden met informatie, waarvan ook nog een gedeelte in hun visie volkomen overbodig is (opfrissers die je niet nodig hebt), kan er op den duur weerstand ontstaan, waardoor meer in het algemeen filters als 'aantal letters' gehanteerd worden met als gevolg dat er helemaal geen informatie meer

wordt verwerkt. Informatie alleen is dus niet voldoende, er moet iets aan gekoppeld worden, zoals argumentatie, controle of beloning.

3.3.6 Helderheid

De verwachting is dat richtlijnen die helder en duidelijk zijn eerder zullen doorwerken, dan richtlijnen die wollige en onduidelijke formuleringen bevatten. De waarden die we geven om helderheid in kaart te brengen zijn gebaseerd op ons eigen oordeel, waarbij we niet werden 'gehinderd' door allerlei mogelijke subjectieve elementen als frequentie waarmee de richtlijn gehanteerd moet worden, of we al dan niet konden instemmen met de richtlijn, etcetera. We zijn niet afgegaan op de wisselende percepties van onze respondenten, die mogelijk wel met dergelijke invloeden te maken hebben. Op deze manier krijgen we een uniform beeld van de mate van helderheid.

Tabel 3.15a: Helderheid

Eenheid	Sommatie index	Helderheid
HEE-1	11	Helder
HEE-2	8,5	Helder
HEE-3	4	Helder
SZF-4	7	Minder
SZF-5	8,5	Minder
AUT-6	2	Helder
AUT-7	10	Helder
CON-8	5	Helder
CON-9	1	Helder
INF-10	3	Minder
INF-11	6	Minder

Bij de 'Richtlijn Sociale Zekerheidsfraude' waren we van mening dat het een nadeel is dat in de inleiding en uitgangspunten een aantal bindende gedragsregels wordt gegeven. Hierdoor is niet goed duidelijk wat bindend is en wat uitleg is. De 'Richtlijn Informatieverstrekking aan de media' vonden we niet helder omdat de richtlijn onnodig lang is en er geen duidelijk onderscheid is tussen een aantal echte gedragsregels en motiveringen.

Met de volgende bewerking kunnen we zien of er een verband is tussen helderheid en doorwerking:

Bewerking 3.7a: Helderheid

Helderheid	Totaal	Aantal eenheden	Gemiddeld
Helder	41,5	7	5,9
Minder	24,5	4	6,1

Uit deze bewerking valt af te leiden dat er geen verband kan worden aangetoond tussen objectieve helderheid van een richtlijn en de mate van doorwerking. Juist doordat de waarden niet van elkaar verschillen, is een dergelijk verband niet aan te tonen.

Indien we de mening van de respondenten over de helderheid bekijken, krijgen we een ander beeld.

Tabel 3.15b: Subjectieve helderheid

Eenheid	Sommatie index	Helderheid (respondenten)
HEE-1	11	Helder
HEE-2	8,5	Helder
HEE-3	4	Minder
SZF-4	7	Helder
SZF-5	8,5	Helder
AUT-6	2	Minder
AUT-7	10	Helder
CON-8	5	Helder
CON-9	1	Minder
INF-10	3	Helder
INF-11	6	Helder

Er is een aantal opvallende verschillen waar te nemen. Dit betreft allereerst de 'Richtlijn Sociale Zekerheidsfraude'. De richtlijn wordt wel helder bevonden, één respondent merkte echter op dat de achtergrondverhalen beter weggelaten hadden konden worden. Een andere respondent zei dat, omdat de richtlijn vaak toegepast moet worden, de vraagpunten bekend zijn. Helderheid wordt, met andere woorden, verkregen door frequentie. HEE-3 vindt met name het gedeelte van de richtlijn dat gaat over het plaatsen van verdachten ten laste van andere arrondissementen minder helder. CON-9 vindt de richtlijn niet helder, omdat deze teveel letters heeft. De respondent bij AUT-6 vindt de echte gedragsregels van de richtlijn wel helder, hij is wel van mening dat alle

achtergrondverhalen weggelaten hadden moeten worden. Tot slot de 'Richtlijn Informatieverstrekking aan de media'. De respondenten vinden deze richtlijn wel helder, men heeft er blijkbaar geen moeite mee dat gedragsregels en motiveringen niet altijd even duidelijk te onderscheiden zijn.

Met de volgende bewerking kunnen we zien of er een positief verband is tussen subjectieve helderheid en doorwerking:

Bewerking 3.7b: Subjectieve helderheid

Helderheid	Totaal	Aantal eenheden	Gemiddeld
Helder	59	8	7,4
Minder	7	3	2,3

Indien we de subjectieve helderheid nemen, is er een positief verband. Met andere woorden: indien toepassers de richtlijn helder vinden, werkt deze beter door. We zien echter ook dat deze subjectieve helderheid beïnvloed wordt door een aantal achterliggende factoren als frequentie (SZF-5) en bruikbaarheid (HEE-3).

3.3.7 Aansluiting met de praktijk

Drie factoren bepalen tezamen de aansluiting met de praktijk. Dit zijn de beleidsvrije ruimte in een richtlijn, de mate waarin een richtlijn de besluitvormingsproblematiek van een toepasser oplost en de actualiteit van de richtlijn.

Beleidsvrije ruimte

De beleidsvrije ruimte van een richtlijn moet toegesneden zijn op het doel dat met de richtlijn wordt nagestreefd. Indien iets strak geregeld moet worden, mogen er niet te veel termen gehanteerd worden die ruimte creëren. Beleidsvrije ruimte in richtlijnen ontstaat omdat er vage termen als 'in beginsel', 'zou kunnen', 'in overweging nemen', etcetera gebruikt worden. Met dat soort terminologie wordt altijd de mogelijkheid van afwijken open gehouden. Oftewel, van een te algemene richtlijn gaat geen sturende werking uit. In de tabel geven we, om dezelfde reden als bij de factor 'helderheid', ons eigen oordeel of de beleidsvrije ruimte toegespitst is op het doel van de richtlijnen.

Tabel 3.16: Beleidsvrije ruimte

Eenheid	Sommatie index	Beleidsvrijheid
HEE-1	11	Voldoende
HEE-2	8,5	Voldoende
HEE-3	4	Voldoende
SZF-4	7	Voldoende
SZF-5	8,5	Voldoende
AUT-6	2	Voldoende
AUT-7	10	Voldoende
CON-8	5	Te veel
CON-9	1	Te veel
INF-10	3	Te veel
INF-11	6	Te veel

Bij de 'Richtlijn Heenzendingen' is weinig beleidsvrije ruimte. Dit is terecht, de richtlijn moet voorkomen dat 'lichtere' verdachten kunnen blijven zitten, terwijl 'zwaardere' worden heengezonden. Veel beleidsvrije ruimte is hier niet gewenst, de gehanteerde ruimte is 'voldoende'. Bij de 'Richtlijn Sociale Zekerheidsfraude' is enige beleidsvrije ruimte. In de inleiding staat weliswaar dat de richtlijn bindend is, door de gehanteerde terminologie in de gedragsregels wordt duidelijk dat enige afwijking onder omstandigheden mogelijk is. In onze visie is dat 'voldoende', omstandigheden die te maken hebben met een verdachte moeten altijd aanleiding kunnen zijn om van de richtlijn af te wijken. Voor de 'Richtlijn Aandachtspunten Handhaving Auteurswet' gaat een vergelijkbaar verhaal op. Deze eenheden krijgen alle het predikaat 'voldoende'.

De 'Richtlijn Conservatoire Inbeslagneming' kent redelijk wat beleidsvrije ruimte. Afgezien van de verwijzingen naar de wettelijke bepalingen waar (natuurlijk) niet van afgeweken kan worden, wordt er nogal wat terminologie gebruikt die veel vrijheid geeft aan de toepasser. In onze visie had de richtlijn, die pretendeert het beleid voor het OM inzake conservatoir beslag weer te geven, strakker gekund; de keuzemogelijkheden zijn nu nog te talrijk. De 'Richtlijn Informatieverstrekking aan de media' kent door ruime formuleringen op een aantal aspecten beleidsvrije ruimte. Deze ruimte is in onze visie te groot. Het doel van de richtlijn is dat er zorgvuldig met de informatieverstrekking wordt omgesprongen en dat er goede afstemming is tussen politie en OM; hiervoor wordt nog teveel ruimte gegeven om te waarborgen dat dit inderdaad gebeurt.

De volgende bewerking geeft aan of beleidsvrije ruimte van invloed is op doorwerking:

Bewerking 3.8: Beleidsvrije ruimte

Beleidsvrijeruimte	Totaal	Aantal eenheden	Gemiddeld
Voldoende	51	7	7,3
Te veel	15	4	3,8

Het positieve verband is duidelijk: de richtlijnen waarbij de beleidsvrije ruimte is afgestemd op het doel, scoren beter op de mate van doorwerking dan de richtlijnen die teveel beleidsvrije ruimte hebben.

Indien we het oordeel van de respondenten over de beleidsvrije ruimte als maatstaf nemen, krijgen we bij deze factor geen ander beeld. Gezien de lokale gedachten dan wel de aanvullende regelgeving bij de eenheden CON-8 en -9 en INF-10 en -11, is men daar van mening dat de betreffende richtlijnen niet strak genoeg zijn. De respondenten van de andere eenheden gaven allen te kennen dat de beleidsvrije ruimte in de richtlijn overeenkomt met hun ideeën daarover.

Besluitvormingsproblematiek oplossen voor de toepasser

Een richtlijn heeft alleen enig effect indien zij ook werkelijk iets te bieden heeft voor de toepasser. De richtlijn moet oplossingen bieden dan wel richting geven bij te maken keuzen. Van richtlijnen die erg algemeen zijn, gaat geen sturende werking uit. Handelingen vallen dan al snel binnen de grenzen van de richtlijn; er wordt dus wel conform de richtlijn gehandeld; voor de doorwerking van de richtlijn is het niet goed als richtlijnen niets te bieden hebben voor toepassers. Bij beslissingen en problemen zullen ze de richtlijn niet in overweging nemen, omdat er toch niets concreets in staat.

In onderstaande tabel 3.17 staat per eenheid weergegeven hoe er relatief op deze factor wordt gescoord.

Tabel 3.17: Oplossen besluitvormingsproblematiek

Eenheid	Sommatie index	Besluitvormingsproblematiek oplossen
HEE-1	11	Hoog
HEE-2	8,5	Redelijk
HEE-3	4	Redelijk
SZF-4	8,5	Hoog
SZF-5	7	Hoog
AUT-6	2	Laag

Eenheid	Sommatie index	Bestuivormingsproblematiek oplossen
AUT-7	10	Hoog
CON-8	5	Laag
CON-9	1	Laag
INF-10	3	Laag
INF-11	6	Laag

Bij de eenheden AUT-6, CON-8 en -9, INF-10 en -11 zijn de toepassers allen van mening dat de richtlijn (op bepaalde aspecten) weinig of niets te bieden heeft voor de dagelijkse praktijk. De richtlijnen 'Informatieverstrekking aan de media'; en 'Conservatoire Inbeslagneming' zijn hiervoor te algemeen. Bij problemen worden de landelijke richtlijnen niet door de toepassers geraadpleegd. Bij AUT-6 is de respondent van mening dat de richtlijn niet meer voorziet in de zaken die hij behandelt, die zijn veel zwaarder dan hetgeen gereguleerd is in de richtlijn. Omdat de respondenten in de dagelijkse praktijk erg weinig hebben aan de verschillende richtlijnen, scoort de factor 'oplossen besluitvormingsproblematiek' 'laag' voor deze eenheden.

De respondenten van de eenheden HEE-2 en HEE-3 vinden het systeem van de categorie-indeling van de 'Richtlijn Heenzendingen' wel goed, in hun visie zou het echter wel moeten worden verfijnd, opdat het meer bruikbaar zou zijn dan de huidige indeling. HEE-3 ondervindt ook moeite om verdachten ten laste van andere arrondissementen te plaatsen; in de visie van deze respondent zou ook dat gedeelte van de richtlijn wel wat aanpassingen kunnen verdragen. De eenheden scoren 'redelijk'; de richtlijn is in hun visie niet volledig onbruikbaar, echter ook niet zo bruikbaar dat het predikaat 'hoog' gerechtvaardigd zou zijn.

De overige eenheden scoren wel hoog: de 'Richtlijn Sociale Zekerheidsfraude' biedt volgens de respondenten goede uitgangspunten om afspraken te maken met de uitvoeringsorganen, bij AUT-7 vindt men de richtlijn bruikbaar, omdat zo voorkomen wordt dat niet voor elk gekopieerd videobandje een proces-verbaal wordt ingestuurd. De eenheid HEE-1 vindt de richtlijn wel goed bruikbaar, zowel wat betreft de criterium-indeling als op het aspect van het plaatsen ten laste van andere arrondissementen.

De volgende bewerking visualiseert of bruikbaarheid ook van belang is voor doorwerking:

Bewerking 3.9: Oplossen besluitvormingsproblematiek

Bruikbaarheid	Totaal	Aantal eenheden	Gemiddeld
Hoog	36,5	4	9,1
Redelijk	12,5	2	6,3
Laag	17	5	3,4

We kunnen hier spreken van een duidelijk positief verband: de richtlijn moet de besluitvormingsproblematiek oplossen van de toepasser, wil de richtlijn doorwerken.

Actuele waarde

Richtlijnen moeten actueel zijn, willen ze doorwerken. Indien een richtlijn achterhaald is door de veranderde omstandigheden, zal dit zo zijn effecten hebben voor de mate van doorwerking. Althans dat hebben we verondersteld. In de volgende tabel 3.18 staat in hoeverre de richtlijnen nog actuele waarde hadden naar oordeel van de respondenten.

Tabel 3.18: Actuele waarde

Eenheid	Sommatie index	Actuele waarde
HEE-1	11	Veel
HEE-2	8,5	Redelijk
HEE-3	4	Redelijk
SZF-4	8,5	Veel
SZF-5	7	Veel
AUT-6	2	Geen
AUT-7	10	Veel
CON-8	5	Geen
CON-9	1	Geen
INF-10	3	Redelijk
INF-11	6	Redelijk

De 'Richtlijn Conservatoire Inbeslagneming' is niet bepaald actueel meer. Door jurisprudentie en met de inwerkingtreding op 1 januari 1996 van de wet van 12 april 1995 ter wijziging van het Wetboek van Strafrecht, zijn er nogal wat veranderingen opgetreden die de richtlijn verouderd maken. Vandaar het predikaat 'geen' op de factor actue-

le waarde. De 'Richtlijn Aandachtspunten Handhaving Auteurswet' is volgens AUT-6 achterhaald. De piraterij is zo grootschalig geworden en geprofessionaliseerd, dat naar de mening van de respondent de richtlijn niet meer voorziet in de sancties die daarvoor gevorderd moeten worden. Ook deze eenheid krijgt de waarde 'geen'. Opvallend is dat de respondent van AUT-7 de richtlijn nog wel actueel vindt. In zijn visie is om die reden dan ook geen aanpassing nodig en scoort de factor bij deze eenheid 'veel'.

Ook de 'Richtlijn Informatieverstrekking aan de media' voorziet niet meer in een aantal recente ontwikkelingen, zoals 'reality tv' en communicatie door middel van nieuwe media als Internet. De uitgangspunten en gedragsregels voldoen in zijn algemeenheid nog wel, een aantal aanvullingen zou welkom zijn. Vandaar het predikaat 'redelijk'.

De laatste respondenten die minder gelukkig zijn met de actuele waarde van de richtlijn zijn de executie-officieren van de eenheden HEE-2 en HEE-3. Naar hun oordeel voldoet de criterium-indeling van de 'Richtlijn Heenzendingen' niet meer zo goed. Deze zou meer gespecificeerd moeten worden, ook zou de C-categorie geschrapt kunnen worden (die verdachten komen hoe dan ook niet meer in aanmerking voor een cel). De respondent van HEE-1 zei desgevraagd dat een verdere verfijning van de categorie-indeling niet gewenst is, dit zou de richtlijn alleen maar moeilijker hanteerbaar maken. HEE-2 en HEE-3 scoren om deze redenen 'redelijk', HEE-1 die de kritiek niet deelt, scoort 'veel'.

Bij de overige eenheden zijn de respondenten van mening dat onder de huidige omstandigheden de richtlijn nog goed voldoet. Echter, dit is geen onvoorwaardelijk oordeel. Zo zou SZF-4 zich kunnen voorstellen dat als gevolg van de jaarlijkse belastingsignalen meer zaken in categorie 1 (tot f 6000,-) zouden vallen. Mede gezien het feit dat ook de Wet 'Boeten en Maatregelen' in werking zal treden, kan hij zich voorstellen dat de categorie op den duur eventueel opgehoogd zou moeten worden. Vooralsnog is daar nu echter nog geen aanleiding voor en scoren de eenheden 'veel'.

Met de volgende bewerking kunnen we zien of er een verband is tussen de actuele waarde van een richtlijn en doorwerking.

Bewerking 3.10: Actuele waarde

Actuele waarde	Totaal	Aantal eenheden	Gemiddeld
Veel	36,5	4	9,1
Redelijk	21,5	4	5,4
Geen	8	3	2,7

Het verband dat doorwerking afhankelijk is van de actuele waarde van een richtlijn, is duidelijk aanwezig. Met andere woorden: richtlijn-verstrekkers moeten goed letten op veranderingen in de dagelijkse praktijk en een richtlijn wijzigen op het moment dat dit door de gewijzigde omstandigheden noodzakelijk wordt gemaakt.

3.3.8 Frequentie

We hebben verondersteld dat indien een richtlijn redelijk vaak toegepast zou moeten worden, dit een stimulans is voor de mate van doorwerking. Immers, richtlijnen worden dan toegepast op het operationeel niveau, waar de meer routinematige beslissingen worden genomen. In tabel 3.19 staan de scores.

Tabel 3.19: Frequentie

Eenheid	Sommatie index	Frequentie
HEE-1	11	Redelijk
HBE-2	8,5	Redelijk
HEE-3	4	Redelijk
SZF-4	8,5	Hoog
SZF-5	7	Laag
AUT-6	2	Laag
AUT-7	10	Laag
CON-8	5	Hoog
CON-9	1	Laag
INF-10	3	Redelijk
INF-11	6	Redelijk

Slechts één richtlijn hoeft niet zo frequent toegepast te worden, te weten de ‘Richtlijn Aandachtspunten Handhaving Auteurswet’. De ‘Richtlijn Conservatoire Inbeslagname’ speelt ook nog geen grote rol bij CON-9. Men is daar nog niet zolang bezig met het toepassen van Plukze. Het totale aantal vorderingen op het parket is misschien nog wel redelijk, per OvJ is het aantal vorderingen echter laag. Er zijn ook geen speciale medewerkers (zoals bij CON-8) belast met werkzaamheden in het kader van conservatoir beslag. De eenheid SZF-5 scoort ook niet hoog op dit aspect. De reden hiervoor is dat de respondenten slechts een klein gedeelte van de tijd bezig zijn met sociale zekerheidsfraude. Daarnaast worden ook andere delicten behandeld. Deze vier eenheden scoren relatief dan ook het laagst en krijgen derhalve ook een dergelijk predikaat.

SZF-4 en CON-8 scoren het hoogst. SZF-4, omdat zo'n 80% van de tijd vrij gemaakt is voor fraude-zaken. CON-8 niet zozeer omdat de OvJ's en de parketsecretarissen alleen bezig zijn met conservatoir beslag; we hebben echter gezien dat de voor de richtlijn relevante werkzaamheden goeddeels werden uitgevoerd door een aantal (administratieve) specialisten, die wel veel tijd in beslag steken. Om deze redenen krijgen deze eenheden beide de score 'hoog'.

De rest van de eenheden krijgt het predikaat 'redelijk'. Dit zijn de eenheden HEE-1, -2 en -3 en INF-10 en -11. Alle toepassers besteden wel een significant gedeelte van de tijd aan de verschillende beleidsterreinen, ze zijn er niet de hele dag mee bezig. Echter, wel meer dan bijvoorbeeld SZF-5, maar weer minder dan SZF-4.

Met de volgende bewerking kunnen we zien of er een verband is:

Bewerking 3.11: Frequentie

Frequentie	Totaal	Aantal eenheden	Gemiddeld
Hoog	13,5	2	6,8
Redelijk	32,5	5	6,5
Laag	20	4	5

Er is een positief verband tussen frequentie en doorwerking; we kunnen echter niet stellen dat het verband erg sterk is.

3.3.9 Efficiency

De laatste factor die we willen bespreken is efficiency. We hebben verondersteld dat, indien toepassers efficiënt omgaan met tijd en middelen, dit een goede uitwerking heeft voor de mate van doorwerking. Immers, zo hebben we verondersteld, indien er efficiënt gewerkt wordt, heeft een beslisser de tijd om alle aspecten, waaronder de regels in een richtlijn, van een zaak af te wegen. Indien men te weinig tijd heeft zal men zoveel mogelijk proberen dossiers weg te werken en 'lastige' zaken als richtlijnen buiten beschouwing laten. In de onderstaande tabel 3.20 geven de relatieve scores weer in welke mate bij eenheden maatregelen zijn aangetroffen die de efficiency bevorderen.

Tabel 3.20: Efficiency

Eenheid	Sommatie index	Efficiency
HEE-1	11	Beperkt
HEE-2	8,5	Beperkt
HEE-3	4	Beperkt
SZF-4	8,5	Efficiënt
SZF-5	7	Efficiënt
AUT-6	2	Beperkt
AUT-7	10	Beperkt
CON-8	5	Beperkt
CON-9	1	Inefficiënt
INF-10	3	Efficiënt
INF-11	6	Efficiënt

CON-9 scoort het minst hoog in dit verband. Niet omdat daar geen efficiency-maatregelen zijn genomen, maar juist omdat slechte maatregelen zijn getroffen. We doelen hierbij op de gehanteerde informatie-filters, 'aantal letters' en 'of het onmiddellijk duidelijk is wat het belang van de informatie is'. Het zijn handige methoden om informatie te schiften, het behoeft geen uitleg dat het geen goede methoden zijn. Veel te veel (belangrijke) informatie gaat op deze manier verloren. Hetgeen ook gebeurd is bij deze richtlijn. Ook om een andere reden scoort deze eenheid laag. Er is daar nog weinig kennis op het gebied van Plukze. Men wil echter niet bij collegae elders informeren, omdat dan 'toegegeven zou moeten worden dat zij verder zijn dan wijzelf'. Met andere woorden: op dat parket wil men zelf het wiel uitvinden. Allesbehalve efficiënt dus en daarom het predikaat 'inefficiënt'.

Bij SZF-4 zijn wel maatregelen aangetroffen; deze eenheid krijgt derhalve de waarde 'efficiënt' op deze factor. Op dit parket is samen met de opsporingsorganisaties van de uitvoeringsorganen een standaardproces-verbaal ontwikkeld. Tevens is hierbij een lijstje met veel gemaakte oplossingen en fouten opgenomen. We beschouwen dit als een goede maatregel. Het proces-verbaal moet er immers toe leiden dat er betere informatie wordt aangeleverd, minder vaak een aanvullend proces-verbaal nodig is, waardoor uiteindelijk tijd wordt bespaard.

Bij SZF-5 heeft het parket meer in zijn algemeenheid een maatregel getroffen die moet voorkomen dat slechte processen-verbaal ingestuurd worden. Wekelijks worden de verschillende politie-bureaus bezocht en worden daar de in te zenden verbaalen beoordeeld. Indien er iets aan ontbreekt, kan dat gelijk aan de betreffende opsporingsambtenaar worden medegedeeld. Ook de opsporingsambtenaren van de uitvoeringsorganen leveren hier hun processen-verbaal in. Deze maatregel, hoewel niet specifiek voor de

leveren hier hun processen-verbaal in. Deze maatregel, hoewel niet specifiek voor de uitvoering van deze richtlijn ontworpen, kan als efficiënt betiteld worden, vandaar de score 'efficiënt'.

Enige efficiency is er ook bij de informatieverstrekking aan de media. Allereerst omdat de politievoorlichters dagelijks een persbericht versturen en niet iedere keer als er iets gebeurt de media inlichten. Bij INF-11 kent men verder het instituut 'persalarm'. Op het moment dat zich iets interessants voordoet, wordt een telefoondienst gebeld, die een seintje geeft aan de aangesloten media. Die kunnen dan naar de plek des onheils gaan, waar ze te woord worden gestaan door een daar aanwezige voorlichter. De eenheden INF-10 en -11 krijgen het predikaat 'efficiënt' voor deze factor.

De score 'beperkt' in de tabel geeft aan dat er geen maatregelen zijn aangetroffen die de efficiency kunnen verhogen. Hierbij moeten we wel een nuancering maken. Er is wel één maatregel bij deze eenheden aangetroffen, te weten specialisatie/standaardisatie, die in dit verband genoemd zou kunnen worden. Immers, in zijn algemeenheid moet specialisatie natuurlijk ook als een efficiency-maatregel beschouwd worden. Omdat we dit reeds als afzonderlijke factor behandeld hebben, laten we het hier verder buiten beschouwing.

Met de volgende bewerking kunnen we zien of er een verband is tussen efficiency en doorwerking:

Bewerking 3.12: Efficiency

Efficiency	Totaal	Aantal eenheden	Gemiddeld
Efficiënt	24,5	4	6,1
Beperkt	40,5	6	6,8
Inefficiënt	1	1	1

Het is duidelijk dat er geen verband is tussen efficiency en doorwerking. Een nadere blik op een goede en de laagste score uit de tabel mag dit ook nader verduidelijken. De eenheid SZF-4 zou met zekerheid niet anders op de mate van doorwerking hebben gescoord, indien niet met een standaardproces-verbaal gewerkt zou worden. We kunnen dit met zekerheid zeggen, omdat de invoering van het standaard-verbaal tijdens het onderzoek plaatsvond. Het andere uiterste uit de tabel, CON-9, zou hoogstwaarschijnlijk ook niet anders gescoord hebben. Al zou de richtlijn wel bekend zijn, dan had men er toch niet mee gewerkt. Daarvoor ontbrak de instemming ten aanzien van richtlijnen in zijn algemeenheid en de bruikbaarheid van deze specifieke richtlijn. Kortom, behalve de maatregel 'specialisatie', die wel van belang is, kunnen we met dit onderzoek niet hard maken dat efficiency-maatregelen van belang zijn voor doorwerking.

3.3.10 Achterliggende factoren

Sommige factoren beïnvloeden niet direct en/of zelfstandig de mate van doorwerking. Wel is het mogelijk dat ze een andere factor beïnvloeden. Die getrapte verbanden komen hier kort aan de orde.

Interne controle kan geïnitieerd worden als gevolg van externe controle. Bij de eenheden HEE-1, -2 en -3 hebben we dit het sterkst aangetroffen. We hebben gezien dat, indien een verdachte uit een A+-categorie zou worden heengezonden, dit tot Kamervragen kan leiden. Als gevolg daarvan wordt door leidinggevend intern geïnformeerd wat er precies aan de hand was. Oftewel: interne controle als gevolg van externe controle.

De subjectieve helderheid kan beïnvloed worden door zowel frequentie als aansluiting met de praktijk. Aansluiting met de praktijk is overigens de verzamelterm waaronder drie factoren vallen, te weten: actuele waarde, beleidsvrije ruimte en oplossen van de besluitvormingsproblematiek. Een respondent bij SZF-5 bijvoorbeeld vond dat de 'Richtlijn Sociale Zekerheidsfraude' helder was geworden doordat hij haar zo vaak toe moest passen. Vraagpunten waren door de frequentie opgelost. Een respondent vond onderdelen van de 'Richtlijn Heenzendingen' niet bruikbaar en betitelde die gedeelten ook als niet-helder, terwijl meer objectief (en ook volgens de andere respondenten) de betreffende gedragsregels wel helder zijn. Oftewel: helderheid werd beïnvloed door aansluiting met de praktijk.

Aansluiting met de praktijk kan beïnvloed worden door participatie. Er dient voor gezorgd te worden dat een richtlijn in de dagelijkse praktijk ook echt iets te bieden heeft. Door het inschakelen van specifieke deskundigheid (bijvoorbeeld een aantal deskundigen toevoegen aan een toetsingscommissie), kan bevorderd worden dat een richtlijn ook daadwerkelijk iets toevoegt.

Wijze van bekendmaken kan beïnvloed worden door het enthousiasmeren door leidinggevend. Een aantal respondenten gaf aan dat ze het goed zouden vinden indien de parketstaf een schifting zou aanbrengen in de informatiestroom. De leiding zou ervoor moeten zorgen dat alleen die informatie naar bepaalde medewerkers gaat, die er ook mee te maken krijgen. Daarnaast dient de parketstaf ervoor te zorgen dat nieuwe medewerkers worden ingelicht over 'de hoed en de rand', waaronder richtlijnen ook vallen. Een aantal respondenten verklaarden de onbekendheid met richtlijnen uit het feit dat nieuwe medewerkers ze niet kenden.

Acceptatie kan bevorderd worden door deugdelijke argumentatie. OvJ's willen uiteraard wel richtlijnen toepassen, maar het moet wel duidelijk gemaakt worden waarom voor een specifiek onderwerp een richtlijn nodig is. Bijna alle respondenten gaven aan dat ze dit van belang vonden. Als het niet duidelijk is dat er een richtlijn nodig is, zal

men sneller geneigd zijn de richtlijn niet te accepteren en daardoor niet meer toe te passen.

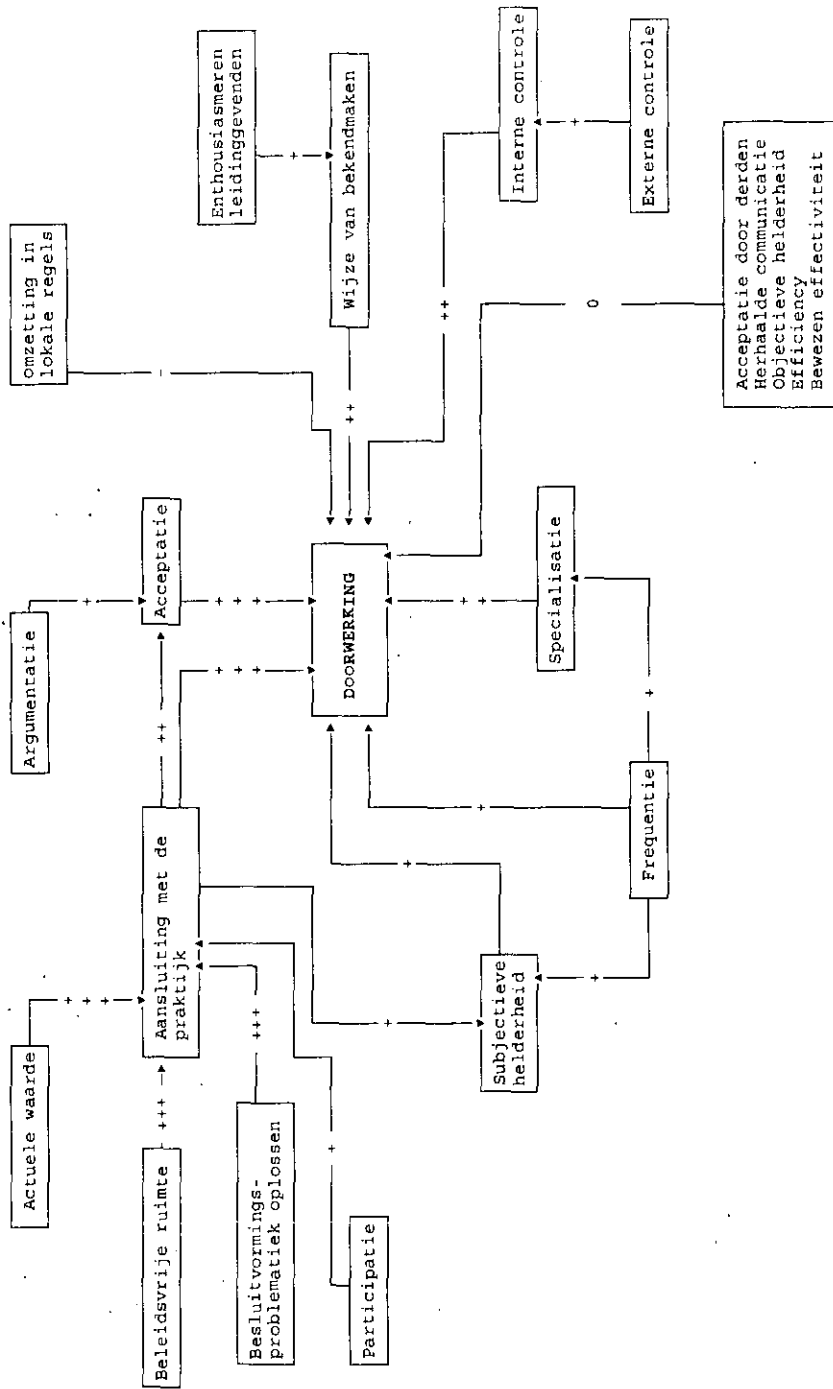
Tot slot hebben we gezien dat acceptatie van een richtlijn beïnvloed wordt door de aansluiting met de praktijk. Indien richtlijnen niet bruikbaar zijn voor een toepasser, zullen ze niet snel geaccepteerd worden. We zagen dit bijvoorbeeld bij de respondent bij HEE-3; deze kon met bepaalde gedeelten van de 'Richtlijn Heenzendingen' niet goed uit de voeten, hij kon daarom met die gedeelten van de richtlijn ook niet instemmen.

Conclusies

4.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben we de verbanden beschreven tussen de bepalende factoren en doorwerking. Tevens is daar gebleken dat van een aantal factoren met dit onderzoek niet kon worden aangetoond dat ze van belang zijn voor doorwerking. In dit hoofdstuk beschrijven we het nieuwe model van factoren dat doorwerking beïnvloedt. We zien dat doorwerking afhankelijk is van zeven hoofdfactoren (aansluiting met de praktijk, acceptatie, wijze van bekendmaken, controle, specialisatie, frequentie en subjectieve helderheid), die op hun beurt weer beïnvloed kunnen worden door een aantal andere factoren. Daarnaast liggen er tussen de verschillende factoren ook verbanden, met andere woorden, de factoren beïnvloeden ook elkaar. Per hoofdfactor bespreken we de invloed op de mate van doorwerking; tevens zullen daar de factoren, die de hoofdfactor beïnvloeden, aan de orde komen.

Voordat we de verbanden tussen de factoren en doorwerking in woorden beschrijven, presenteren we eerst op de volgende pagina schematisch het nieuwe model voor doorwerking van niet-strafvorderlijke richtlijnen bij het OM. De verschillende verbanden worden voorzien van één of meerdere 'plusjes', om te visualiseren hoe sterk of zwak de positieve verbanden zijn. Relaties waar een '0' bij staan, zijn geen verbanden. Van die factoren hebben we in dit onderzoek niet kunnen aantonen dat ze van invloed zijn op doorwerking. Relaties waar een 'min' bij staan, zijn negatieve verbanden. De mate van doorwerking wordt dus negatief beïnvloed door die factoren.



Schema 4.1: Een nieuw model voor doorwerking

4.2 Aansluiting met de praktijk

Een richtlijn moet een goede aansluiting hebben met de dagelijkse praktijk. Dit houdt allereerst in dat de richtlijn nog actuele waarde moet hebben, dat wil zeggen, de richtlijn mag niet verouderd zijn ten gevolge van wetswijzigingen, jurisprudentie of andere gewijzigde omstandigheden zoals voortschrijdende technologische of maatschappelijke ontwikkelingen. Indien dat het geval is, zal de richtlijn geen rol meer spelen in de besluitvorming van een toepasser. De richtlijn werkt dan niet meer door.

Tevens is het van belang dat de beleidsvrije ruimte van een richtlijn aansluit bij het beoogde doel. Hiermee wordt de mogelijkheid bedoeld een richtlijn te interpreteren en/of de richtlijn op een bepaalde situatie buiten toepassing te laten zijn, los van de altijd aanwezige mogelijkheid om in geval van bijzondere omstandigheden van een zaak of verdachte van een richtlijn af te wijken. Van een te algemene richtlijn gaat geen sturende werking uit. Richtlijn-verstrekkingen moeten weten wat ze met de richtlijn willen bereiken en daar de gedragsregels op aanpassen. Indien strakke gedragsregels beoogd worden, kan niet volstaan worden met de mededeling dat 'de richtlijn bindend is', om vervolgens in de gedragsregels termen zoals 'zou kunnen' en 'in overweging nemen', te hanteren, die juist veel ruimte creëren. Indien een richtlijn te veel ruimte geeft voor een onderwerp dat strak gereguleerd moet zijn, zal de richtlijn een minder grote rol spelen in de dagelijkse praktijk; zij zal minder doorwerken. De richtlijn wordt dan (formeel of informeel) lokaal nader ingevuld.

Tot slot moet de richtlijn de besluitvormingsproblematiek van de beslisser oplossen. Het is van belang dat een richtlijn in de dagelijkse praktijk oplossingen biedt bij problemen op het moment dat een beslissing moet worden genomen. Bij de 'Richtlijn Sociale Zekerheidsfraude' is het duidelijk welke verdachten vervolgd moeten worden en welke zaken administratief afgedaan kunnen worden. De richtlijn biedt houvast om hierover goede afspraken te maken. De richtlijn is dus goed bruikbaar. Alleen als de richtlijn ook daadwerkelijk iets te bieden heeft voor de toepasser, zal de richtlijn doorwerken. Indien dit niet het geval is zullen toepassers de richtlijn niet raadplegen of in overweging nemen, er staat dan toch niets in waar ze wat aan hebben.

Het spreekt voor zich dat deze drie subfactoren nauw samenhangen: indien een richtlijn zijn actuele waarde heeft verloren, zal de richtlijn ook geen oplossingen meer bieden bij besluitvormingsproblematiek. Richtlijnen die niet aansluiten bij de praktijk zijn in wezen 'papierene tijgers': het lijkt heel wat, in de dagelijkse praktijk spelen ze geen rol. De richtlijn had er net zo goed niet kunnen zijn. Zelfs indien er voldaan is aan de andere hoofdfactoren zoals specialisatie, controle, etcetera, dan nog zal een richtlijn niet doorwerken, indien deze geen aansluiting heeft met de praktijk. Om de eenvoudige reden dat toepassers niets met de richtlijn kunnen. Met andere woorden: aansluiting met de praktijk is van cruciaal belang voor doorwerking.

Van belang voor deze hoofdfactor is de subfactor 'participatie'. Het belang uit zich op twee manieren. Allereerst kan participatie plaatsvinden door middel van omzetting van landelijke in lokale regelgeving. Indien een richtlijn geen goede aansluiting heeft met de praktijk, kan het voorkomen dat lokaal wordt besloten er een nadere invulling aan te geven. Deze lokale richtlijnen nemen de plaats in van de landelijke richtlijn. Indien de strekking van de landelijke regels is overgenomen, heeft dat geen negatieve consequenties voor de wijze waarop toepassers met de materie omgaan. Men zal binnen de grenzen van de landelijke richtlijn werken. Voor de conformiteit heeft dit geen gevolgen, voor de doorwerking wel: de landelijke richtlijn zal geen rol meer spelen. Beslissers zullen immers de lokale richtlijn raadplegen en de landelijke buiten beschouwing laten. We hebben dit gezien bij de 'Richtlijn Informatieverstrekking aan de media'. De landelijke richtlijn werd te algemeen bevonden. Er werd een lokale persregeling geschreven, die de rol van de landelijke richtlijn heeft overgenomen.

De tweede vorm van participatie is door 'het veld' mee te laten helpen aan het formuleren van een richtlijn. Het is niet zo dat van elke richtlijn een concept verspreid moet worden in de verschillende arrondissementen. Sterker nog, daar zit haast niemand op te wachten. Indien een richtlijn goed in elkaar zit, hoeft de gemiddelde OM'er er niet nog eens zijn zegje over te doen. Er moeten dus wel waarborgen zijn dat een richtlijn inderdaad een goede aansluiting heeft met de praktijk. Dit kan gerealiseerd worden door het instellen van een toetsingscommissie, waarin OM-leden uit alle 'lagen' van de organisatie zitten. Het mag duidelijk zijn dat, naast een vaste kern, die de verhoudingen met andere richtlijnen in de gaten moet houden en de continuïteit kan waarborgen, een dergelijke commissie qua samenstelling zal variëren al naar gelang het onderwerp van de richtlijn.

4.3 Acceptatie (doel en inhoud van de richtlijn)

Toepassers moeten het doel en de inhoud van een richtlijn accepteren; ze moeten achter het idee van de richtlijn en de wijze waarop daar gestalte aan is gegeven, staan. Alleen indien een richtlijn geaccepteerd wordt, zal de richtlijn doorwerken. Het doel van de richtlijn zal, op een enkele uitzondering na, geen problemen vormen. De meeste OM'ers zien in dat eenduidigheid in het hele land (het voornaamste doel van richtlijnen) belangrijk is. Hiervoor is wel van belang dat duidelijk wordt gemaakt, waarom een richtlijn voor dat specifieke onderwerp nodig is. Oftewel: met een goede argumentatie moet de richtlijn-verstrekker de potentiële toepassers ervan overtuigen dat landelijke regelgeving gewenst is.

In het uiterste geval kan het voorkomen dat een individuele OM'er helemaal niet gecharmeerd is van het verschijnsel richtlijnen (bijvoorbeeld omdat richtlijnen gezien worden als extra werkbelasting of aantasting van de eigen autonome beroepsrol). Elke willekeurige richtlijn zal dan ook niet doorwerken, ook al is er specialisatie, of sluit de richtlijn goed aan bij de praktijk. In dergelijke gevallen zal een medewerker van

hogerhand gestuurd dienen te worden, zodat de medewerker zijn instelling ten aanzien van richtlijnen wijzigt.

Het doel van een richtlijn zal voor de meeste OM'ers dus geen probleem vormen, het zal eerder voorkomen dat men niet te spreken is over de inhoud van richtlijnen. Dit zal bijna altijd te maken hebben met de vorige hoofdfactor: de aansluiting met de praktijk. De strekking van de richtlijn kan dan nog wel gewaardeerd worden, indien richtlijnen deze aansluiting missen, zal een potentiële toepasser de inhoud van een richtlijn niet accepteren. Met andere woorden: doorwerking is afhankelijk van acceptatie terwijl acceptatie afhankelijk is van aansluiting met de praktijk. Waarmee nog maar eens duidelijk is hoe belangrijk het is dat richtlijnen actueel zijn, adequate beleidsvrije ruimte hebben en de besluitvormingsproblematiek van beslissers oplossen.

Het is niet gebleken dat het al dan niet accepteren van richtlijnen door derden (bestuur, politie, etcetera) een grote invloed heeft op de wijze waarop richtlijnen worden toegepast. Het OM zal veelal trachten om (in overleg) toch uitvoering te geven aan het eigen beleid, zoals dat is neergelegd in een richtlijn. Mocht dat toch uiteindelijk te veel spanningen opleveren, waardoor de samenwerking in de toekomst op het spel komt te staan, dan zal overleg met het College van PPGG volgen. Een handelwijze die naar ons oordeel ook de juiste is. De enige externe factor die wel een meer belangrijke rol kan spelen, is de zittende magistratuur. Indien blijkt dat de rechter een bepaalde richtlijn niet accepteert en (lokaal) overleg en beroep geen soelaas biedt, zal het OM zich in de meeste gevallen schikken. Ook dit zal aan het College van PPGG gemeld moeten worden. Overigens zal dit met name strafvorderlijke richtlijnen betreffen, hetgeen buiten het bestek van dit onderzoek valt.

4.4 Wijze van bekendmaken

Het alleen rondsturen van een richtlijn en het laten opnemen in de rode*~~p1506X~~handel, zeker niet in alle gevallen voldoende zijn om de richtlijn goed bekend te laten worden. De informatie kan dan te gemakkelijk verloren gaan. Het is nodig dat er extra aandacht aan een richtlijn wordt besteed. Om te beginnen kan dit geïnitieerd worden door de richtlijn-verstrekker zelf, bijvoorbeeld door het rechtstreeks aanschrijven of het houden van een bijeenkomst voor de desbetreffende OvJ's. Dit kan alleen maar indien de groep van de potentiële toepassers duidelijk omschreven is, zoals executie- of fraude-officieren.

Daarnaast moeten op het parket voorzieningen getroffen worden, die ervoor moeten zorgen dat richtlijnen beter bekend worden. Hier is een taak voor de parketleiding weggelegd (de subfactor 'enthousiasmeren door leidinggevend'). Deze kan om te beginnen de richtlijn 'gericht' verspreiden: alleen de medewerkers/afdelingen die zich met het betreffende onderwerp bezig houden, krijgen de richtlijn. Voor hen is dan duidelijk dat de richtlijn ook echt voor hen bestemd is en dat het niet weer het zoveel-

ste verhaal ter kennisname is waar ze zelf niets mee hoeven te doen. Tevens kunnen richtlijnen besproken worden in afdelingsvergaderingen. Er hoeft dan niet direct inhoudelijk op de richtlijn ingegaan te worden, indien alleen genoemd wordt dat de richtlijn er is en dat zij door bepaalde (aan te wijzen) medewerkers gehanteerd moet worden, is dit al een extra manier om aandacht aan de richtlijn te geven.

De parketleiding (oftewel: de factor 'enthousiasmeren door leidinggevenden') is op een derde manier nog van belang voor de kennis van richtlijnen. Dit betreft nieuwe medewerkers. Om te voorkomen dat een richtlijn over het hoofd wordt gezien, zal de leidinggevende een nieuwe medewerker duidelijk moeten maken welke richtlijnen hij in de dagelijkse praktijk zal moeten hanteren. Er kan wel veel aandacht worden besteed aan de implementatie van een richtlijn, als nieuwe medewerkers niet gewezen worden op het bestaan ervan, zal de bekendheid van een richtlijn snel afnemen.

In het theoretisch model is ook verondersteld dat het herhaald wijzen op een richtlijn van belang is. Dit is in dit onderzoek niet gebleken. In een aantal gevallen was de kennis van de richtlijn weliswaar onder de maat, bij een nadere analyse bleek dat zelfs 'herhaalde communicatie' daar geen verandering in had kunnen brengen. Indien (gedeelten van) een richtlijn niet goed bekend (zijn) is, komt dit omdat men er niet mee wil werken of omdat het geen betekenis heeft voor de dagelijkse gang van zaken. Bepaalde gedeelten (het puntensysteem van de middencategorie) van de 'Richtlijn Sociale Zekerheidsfraude' waren onbekend bij sommige toepassers. Met die gedeelten werd niet gewerkt, niet omdat ze onbekend waren, maar omdat die gedeelten geen enkele rol speelden in de dagelijkse praktijk. Kennis van het puntenstelsel zou daar geen verandering in hebben gebracht, de zaken uit de middencategorie zouden dan nog steeds allemaal door het OM afgedaan worden. Herhaalde communicatie kan zelfs negatieve gevolgen hebben. De informatiestroom die OM'ers moeten verwerken, wordt hierdoor groter. Men zal naar middelen zoeken om de informatie te schiften, met het risico dat deze filters ook nog onbekende, belangrijke informatie wegschiften.

De oplossing voor tekortschietende bereidheid een richtlijn toe te passen zal behalve in argumentatie gevonden kunnen worden in controle en eventuele beloning.

4.5 Controle

Interne controle op de wijze waarop richtlijnen toegepast worden, bevordert de doorwerking van die richtlijnen. Drie vormen van interne controle kunnen onderscheiden worden, die naast elkaar gehanteerd kunnen worden. Allereerst is dit de collegiale controle. Dit houdt in dat medewerkers elkaar er op aanspreken indien blijkt dat een collega een richtlijn niet toepast. In een aantal gevallen zal dit een logisch gevolg zijn van het soort werkzaamheden: een executie-officier zal, naast inhoudelijke argumenten, de desbetreffende richtlijn (impliciet) moeten hanteren om de zaakofficier te overtuigen dat een verdachte heengezonden moet worden. In andere gevallen zal deze vorm

van controle minder vanzelfsprekend zijn. Toch kan gedacht worden aan situaties waarbij een OvJ invalt voor een collega en blijkt dat deze bij de voorbereiding van zaken een richtlijn niet heeft toegepast. Het OM zal, wellicht in strijd met de huidige, naar een resultaatgerichte cultuur moeten toegroeien waarin een collega op dit soort zaken kan worden aangesproken.

Controle kan ook plaatsvinden van leidinggevend op medewerkers. Dit kan door systematische controle waarbij regelmatig (achteraf) gecontroleerd wordt of en hoe de relevante richtlijnen gehanteerd worden. Indien bepaalde medewerkers keer op keer geen goede verklaring kunnen geven waarom men afziet van het toepassen van richtlijnen, dan dient dit consequenties te hebben voor die medewerker.

Controle door leidinggevend kan ook incidenteel en achteraf plaatsvinden. Naar aanleiding van een bepaalde afwijkende gebeurtenis wordt door leidinggevend gekeken wat er aan de hand was. Dit zal vaak worden ingegeven door signalen uit de omgeving. Deze externe controle heeft op zichzelf geen invloed op de mate van doorwerking, wel kan dit ervoor zorgen dat intern een controle-proces wordt gestart. Kamervragen over de heen-zending van een verdachte uit de hoogste categorie, zal zeker het gevolg hebben dat intern 'geïnformeerd' wordt wat er aan de hand was. Bij een dergelijk mechanisme is de fout al wel gemaakt; het maximaal bereikbare effect is dan ook dat toepassers in de toekomst niet opnieuw in de fout gaan.

Interne controle houdt niet alleen in dat leidinggevend op een parket kijken of medewerkers volgens richtlijnen werken. Lokaal kan (misschien zelfs met instemming van de parketleiding) afgesproken zijn dat bepaalde gedragsregels van een richtlijn niet gehanteerd worden. Bijvoorbeeld dat de categorie onder de f 6000,- uit de 'Richtlijn Sociale Zekerheidsfraude' ook niet gehandhaafd wordt indien de uitkering al is gestopt. Het College van PPGG zal erop moeten toezien dat dit niet gebeurt. Ook zo'n controle (op de nadere regelgeving) kan de doorwerking van de (centrale) richtlijnen bevorderen.

4.6 Specialisatie

Richtlijnen kunnen toegepast worden door gespecialiseerde medewerkers. Deze zijn dan specifiek verantwoordelijk gesteld voor de uitvoering van een bepaald takenpakket. Indien richtlijnen gehanteerd moeten worden door gespecialiseerde medewerkers, zal dit de mate van doorwerking bevorderen. Specialisatie is echter geen middel dat altijd toegepast kan worden. Allereerst zijn er tal van onderwerpen waar elke OvJ mee te maken krijgt en die zich derhalve niet lenen voor specialisatie. Elke OvJ zal bijvoorbeeld in voorkomende gevallen uitvoering moeten kunnen geven aan de Wet en 'Richtlijn Terwee'. Daarnaast zijn er zaken die elke OvJ tijdens piketdiensten tegen kan komen. Ook bij zaken die niet frequent voorkomen en die ook niet complex zijn, is specialisatie niet nodig. Er kan natuurlijk wel overwogen worden om bepaalde, meer

bijzondere zaken (zoals inbreuken op de Auteurswet), altijd door dezelfde persoon of afdeling te laten behandelen. Hiermee wordt in ieder geval versnippering voorkomen, waardoor de kans weer groter wordt dat een richtlijn vaker toegepast wordt. Immers, indien een richtlijn zelden toegepast moet worden en dan ook nog steeds door een andere medewerker, neemt de kans toe dat er een medewerker tussen zit die de richtlijn niet kent dan wel niet opzoekt. Specialisatie stelt de medewerker in staat om de vereiste vaardigheden onder de knie te krijgen.

Bij complexe onderwerpen is het verstandig de zaken te laten behandelen door gespecialiseerde medewerkers dan wel dat deze het traject begeleiden. Die medewerkers kennen alle bijzonderheden (inclusief richtlijnen) van hun takenpakket, waardoor de beslissingen meer routinematig worden genomen. Ook richtlijnen vormen dan informatiebronnen op het operationeel niveau, waardoor ze een grotere reikwijdte hebben en sneller overwogen zullen worden hetgeen ten goede komt aan de doorwerking van de richtlijn. Bij de 'Richtlijn Conservatoire Inbeslagneming' zagen we dat in één arrondissement zaakofficieren geadviseerd werden door Plukze-specialisten en dat allerlei administratieve taken door gespecialiseerde medewerkers werden verricht. Een complexe materie kan zo goed behandeld worden.

4.7 Frequentie

De frequentie van een richtlijn duidt op het aantal zaken dat door een richtlijn gereguleerd wordt. Indien richtlijnen vaker toegepast dienen te worden, zullen ze eerder doorwerken. Allereerst komt dit doordat de richtlijn zo een vanzelfsprekend onderdeel wordt van in het besluitvormingsproces. Richtlijnen werken dan door op het operationeel niveau ('de richtlijn gaat leven'). Daarnaast worden eventuele vraagpunten voor de toepasser opgelost als gevolg van het vaak moeten toepassen van de richtlijn. De richtlijn wordt helder bevonden omdat zij vaak toegepast moet worden, oftewel, de subjectieve helderheid voor de toepasser wordt positief beïnvloed door de frequentie.

Frequentie hoeft niet van doorslaggevend belang te zijn voor doorwerking. Ook richtlijnen die niet vaak toegepast hoeven te worden, kunnen goed doorwerken. Dan moet er wel aan de voorwaarde voldaan worden dat de toepasser er een gewoonte van maakt bij meer onbekende onderwerpen de richtlijnen-bundel te raadplegen om te kijken of er iets geregeld is over het desbetreffende onderwerp. Als die gewoonte er niet is, dan zal de medewerker de richtlijn niet kennen, daarom de richtlijn niet overwegen en zal uiteraard de richtlijn ook niet doorwerken.

4.8 Helderheid

Er is een onderscheid te maken tussen objectieve en subjectieve helderheid. Van dit laatste is sprake indien de percepties van toepassers gemeten worden. De toepassers

vinden om wat voor reden dan ook een richtlijn wel of niet helder. Bij een objectieve vaststelling spelen allerlei factoren waar toepassers door worden beïnvloed, geen rol. Er wordt dan alleen gekeken naar kenmerken van de richtlijn zelf, ondermeer of gedragsregels en motiveringen niet door elkaar lopen, of de richtlijn niet veel te lang is en of er duidelijke taal wordt gehanteerd.

In dit onderzoek hebben we niet kunnen aantonen dat er een verband is tussen objectieve helderheid van een richtlijn en doorwerking. Met andere woorden: het is ons, met uitzondering van een aantal aspecten die in de volgende paragraaf genoemd worden, in dit onderzoek niet gelukt een ideaal beeld te schetsen hoe richtlijnen eruit zouden moeten zien. Daarvoor liepen de oordelen per arrondissement ten aanzien van dezelfde richtlijn te zeer uiteen.

Er is wel een verband tussen subjectieve helderheid en doorwerking: indien richtlijnen helder worden bevonden, werken ze beter door. Echter, deze helderheid wordt beïnvloed door een tweetal andere factoren. Op het moment dat een toepasser een richtlijn minder bruikbaar vindt, kan het ook voorkomen dat de richtlijn als minder helder wordt betiteld. Terwijl objectief vastgesteld is dat de richtlijn wel helder is. Aan de andere kant is het ook voorgekomen dat een richtlijn minder helder leek, maar dat de toepasser de richtlijn wel helder vond, doordat hij haar zo vaak moest toepassen waardoor alle vraagpunten op den duur vanzelf waren opgelost. Subjectieve helderheid wordt hier beïnvloed door frequentie en specialisatie. Objectieve helderheid wordt dan gecompenseerd door deskundigheid en de vorming van interne routines.

4.9 Factoren die niet van belang zijn voor doorwerking

Hierboven is al een aantal factoren besproken, dat niet direct van belang lijkt te zijn voor doorwerking. Dit waren de factoren 'acceptatie door derden', 'herhaalde communicatie' en 'objectieve helderheid'. Daarnaast kunnen we nog twee andere factoren noemen, waarvan we niet hebben kunnen aantonen dat ze doorwerking beïnvloeden. Dit betreft allereerst de bewezen effectiviteit van richtlijnen. Uit het onderzoek is niet naar voren gekomen dat toepassers een extra stimulans hebben gekregen om richtlijnen toe te passen doordat ze weten dat anderen dat ook doen. Ook de veronderstelling dat de mate van doorwerking beïnvloed wordt door de mate waarin toepassers efficiënt omgaan met beschikbare tijd en middelen, hebben we met dit onderzoek niet kunnen handhaven. Hoewel wij de veronderstelde verbanden niet hebben kunnen aantonen, zijn er ook geen aanwijzingen dat de genoemde factoren een negatieve (contraire) uitwerking op doorwerking hebben.

Aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk doen we een aantal aanbevelingen, die kunnen leiden tot verbetering van de doorwerking van richtlijnen. Deze zijn gebaseerd op de analyse (en het nieuwe model voor doorwerking) uit de vorige hoofdstukken. Tevens formuleren we aanbevelingen op basis van de resultaten van de eerste doorlichting (Oelen, 1995). De aanbevelingen kunnen van toepassing zijn op drie niveaus: dat van de richtlijn-verstrekker (waarbij ook de richtlijn zelf aan de orde komt), van de parketorganisatie en van de toepasser.

1 Richtlijnen moeten alleen geformuleerd worden, indien er echt een goede reden voor is

Het lijkt een open deur, maar de eerste vraag die altijd gesteld moet worden, als het schrijven van een richtlijn wordt overwogen, is of het echt wel nodig is dat er een richtlijn komt. Er zijn verschillende redenen om een richtlijn te formuleren:

- a) het kan wenselijk zijn dat eenheid in het land bewerkstelligd wordt;
- b) het is mogelijk dat er een uitleg bij nieuwe, ingewikkelde wetten wordt gegeven;
- c) richtlijnen kunnen als hulpmiddel dienen om andere organisaties (politie, bijzondere opsporingsdiensten) aan te sturen; bij landelijk beleid staat het OM immers sterker ten opzichte van die organisaties, tevens wordt bewerkstelligd dat die organisaties uniform worden aangestuurd;
- d) een richtlijn kan nodig zijn omdat het onderwerp politiek-gevoelig is.

Alleen als er een goede reden is om een richtlijn te formuleren, moet dat dan ook gebeuren. Het schrijven van richtlijnen mag in ieder geval geen aardige bezigheid zijn van een aantal enthousiaste hobbyisten.

2 Richtlijnen moeten op een eenduidige wijze, volgens een zekere 'mal' opgesteld worden

Indien men de rode SDU-bundel doorbladert, valt het op dat er een grote diversiteit is in de vormgeving van de richtlijnen. Dit betreft ondermeer de wijze waarop ze zijn opgesteld en de benamingen die aan de richtlijnen zijn gegeven. Voor een goed overzicht is het wenselijk dat er meer eenduidigheid komt in het richtlijnen-bestand. Daarnaast moet er een uniforme wijze komen, waarop richtlijnen worden opgesteld. Gedacht kan worden aan het opstellen van richtlijnen volgens een 'mal', waarbij achter-eenvolgens aan de orde moet komen: naam van de richtlijn, afzender, adressant, registratiekenmerk, datum vaststelling/inwerkingtreding, geldigheidsduur, richtlijnen die komen te vervallen, publikatie in de Staatscourant en dergelijke, relevante wettelijke bepalingen, gedragsregels, argumentatie en eventuele bijlagen. De meeste van die kenmerken uit de 'mal' spreken voor zich. Drie willen we eruit lichten: registratiekenmerk, geldigheidsduur en benaming.

2a Richtlijnen moeten een registratiekenmerk hebben

Een richtlijn moet een registratiekenmerk hebben en logischerwijs moet dat kenmerk overeenkomen met een makkelijk te vinden dossier dat mogelijk is opgesteld tijdens de totstandkoming van de richtlijn (vergadersverslagen, etcetera). Die dossiers moeten op het Parket-Generaal beheerd worden. Indien mensen informatie willen hebben over de (achtergrond) van een richtlijn, moet dat makkelijk te traceren zijn. Het mag in ieder geval niet voorkomen dat er helemaal geen informatie meer gevonden kan worden over de achtergronden van de betreffende richtlijn.

2b De geldigheidsduur van een richtlijn moet bepaald zijn

De geldigheidsduur van een richtlijn moet bepaald zijn en er moet ook daadwerkelijk op worden toegezien dat een richtlijn die dreigt te vervallen, ook weer getoetst wordt. Het mag niet zo zijn dat, omwille van het gemak, de richtlijn maar automatisch verlengd wordt. Dit komt de actuele waarde van de individuele richtlijn en de omvang van het richtlijnen-bestand niet ten goede. Als een richtlijn is vervallen, dan moet dit bekend gemaakt worden en moet de richtlijn ook geschrapt worden uit de rode bundel. Idealiter zou er een on-line computersysteem zijn, waarin alle richtlijnen en andere relevante beleidslijnen zijn opgenomen. Dit systeem zou dan steeds actueel dienen te zijn. Indien het door toepassers in het land (bijvoorbeeld met trefwoorden) geraadpleegd wordt, hebben die de meest actuele en juiste informatie.

2c Er moeten logische benamingen voor het fenomeen 'richtlijnen' gehanteerd worden

Er moet meer logica komen in de benamingen van de richtlijnen. Het verdient aanbeveling dat er definitieve keuzen worden gemaakt door de richtlijn-verstrekkers over de te hanteren benamingen in de toekomst. Bijvoorbeeld, indien de betreffende gedragsregel dwingend is, noem het geheel dan richtlijn; indien een schrijven meer als uitleg van een bepaalde wet moet worden gezien (zonder dat daarin sprake is van prioritering) noem het dan 'handleiding'. Kortom, zorg dat de benaming van een richtlijn overeenkomt met een daaraan gekoppelde inhoud. Een geadresseerde die dan een richtlijn op zijn bureau krijgt, weet dan in het vervolg dat hij die moet opvolgen; krijgt hij een handleiding dan weet hij dat het schrijven ter informatie is verstuurd. Ook het gebruik van de term 'modelbrief', een benaming die waarschijnlijk uitgevonden is om HOvJ's de indruk te geven dat ze niet gepasseerd worden, kan afgeraden worden. 'Modelbrief' suggereert dat de formele adressant een nadere invulling kan geven aan de gedragsregels, waardoor het beoogde effect van rechtsgelijkheid misschien niet gerealiseerd wordt.

3 Richtlijnen moeten aansluiting hebben met de praktijk

De meest belangrijke reden waarom richtlijnen niet doorwerken is dat ze geen goede aansluiting met de praktijk hebben. Dit komt dan doordat de richtlijn verouderd is, de beleidsvrije ruimte niet aansluit bij het doel van de richtlijn of omdat de richtlijn de besluitvormingsproblematiek van de toepasser niet oplost. Hierdoor zal ook de acceptatie van de richtlijn verminderen. Indien besloten wordt een richtlijn te formuleren, zal de verstrekker zich er goed van bewust moeten zijn dat er voldaan wordt aan deze voorwaarden. Tevens moet erop worden toegezien dat in de loop der tijd nog steeds aan deze voorwaarde wordt voldaan en dat niet als gevolg van gewijzigde omstandigheden de richtlijn de aansluiting met de praktijk verliest en daarom niet meer wordt toegepast.

4 Er dient een toetsingscommissie voor richtlijnen te komen

Het lijkt verstandig dat er een toetsingscommissie voor richtlijnen in het leven geroepen wordt. Deze zal moeten bestaan uit medewerkers uit alle 'lagen' (parketsecretarissen, eerste- en tweede-lijners) van het OM. Een vaste kern van die commissie moet gestalte geven aan de bovenstaande aanbevelingen. Een medewerker op het Parket-Generaal dient voor het dagelijks beheer van het richtlijnen-bestand te zorgen. Daarnaast zal het nodig zijn dat, afhankelijk van de richtlijn, deskundigen op een bepaald onderwerp worden toegevoegd. Die kunnen immers het beste beoordelen of een richtlijn een goede aansluiting heeft met de praktijk. De commissie moet, met andere woorden, een uitvoeringstoets verrichten. Het lijkt niet onverstandig indien de toet-

singscommissie het huidige richtlijnenbestand beoordeelt op de genoemde kenmerken, zodat overbodige en/of verouderde richtlijnen geschrapt worden.

5 Het bekendmaken van een richtlijn houdt meer in dan het voegen in de rode bundel

De richtlijn-verstrekker heeft een taak als het erom gaat richtlijnen goed bekend te maken bij de doelgroep. Naast het aanschrijven van de HOvJ kan eraan gedacht worden, bij duidelijk omschreven groepen OvJ's (zoals fraude-officieren), deze nog eens apart aan te schrijven. Tevens kan, bij meer gecompliceerde richtlijnen, overwogen worden informatie-bijeenkomsten of zelfs trainingen te organiseren. In ieder geval moet altijd bekend zijn bij wie potentiële toepassers meer informatie over de richtlijn kunnen krijgen.

Ook de parketleiding moet ervoor zorgen dat de medewerkers, die belast moeten worden met de uitvoering van de richtlijn, deze ook onder ogen krijgen. Om te beginnen moet er gericht verspreid worden: alleen die personen waarvoor de richtlijn van belang is, moet een exemplaar krijgen. Dan is het gelijk duidelijk dat de informatie ook inderdaad voor hen bestemd is. Daarnaast is het te overwegen om nieuw binnengekomen richtlijnen te bespreken in een afdelingsvergadering. Dan kan ook duidelijk worden gemaakt welke medewerker belast wordt met de uitvoering van de richtlijn en dat hij daarop aangesproken zal worden.

6 De parketleiding moet nieuwe medewerkers bekend maken met de vigerende richtlijnen

De parketleiding zal voorzieningen moeten treffen zodat nieuwe medewerkers op de hoogte worden gebracht van de vigerende richtlijnen. Er kan veel aandacht besteed worden aan de implementatie van richtlijnen, indien medewerkers opgevolgd worden, moet er weer opnieuw aandacht (bijvoorbeeld via vorming en opleiding) geschonken worden aan het bestaan van de, voor die medewerker, belangrijke richtlijnen.

7 Door het College van PPGG, de parketleiding en tussen collega's dient toezicht op de naleving van richtlijnen uitgeoefend te worden

Doorwerking van richtlijnen wordt beïnvloed door interne controle. Dit kan om te beginnen uitgeoefend worden door het College van PPGG. Indien er lokale afspraken zijn om (gedeelten van) richtlijnen niet te hanteren, kan dit door een dergelijk toezicht bewaakt worden. Het kan in ieder geval niet zo zijn dat richtlijnen verstuurd worden en dat daar dan nooit meer naar wordt gekeken.

Ook op parketniveau moet toezicht plaatsvinden. Deze interne controle kan op drie wijzen plaatsvinden, die alle naast elkaar gehanteerd kunnen worden. Allereerst moeten collega's elkaar erop aanspreken indien blijkt dat richtlijnen niet gehanteerd worden. Deze collegiale controle is een goed middel om de mate van doorwerking positief te beïnvloeden, zonder dat dit gelijk in de sfeer van sancties wordt getrokken: een collega erop wijzen dat hij vergeten is een richtlijn toe te passen, hoeft niet negatief te zijn. Het kan namelijk wel de kwaliteit (in de zin van eenduidigheid) van het werk verhogen. Daarnaast zullen leidinggevendenden systematische controle moeten uitoefenen of er wel volgens de richtlijnen wordt gewerkt. Indien blijkt dat een medewerker keer op keer, zonder goede uitleg, een richtlijn buiten toepassing heeft gelaten, dient dit consequenties te hebben. De laatste vorm is de incidentele controle. Deze kan worden ingegeven door signalen uit de omgeving. De fout is dan al wel gemaakt, naar aanleiding van deze externe signalen moeten dan wel intern maatregelen genomen worden; zodat dit in de toekomst niet meer voorkomt.

8 Waar mogelijk en zinvol zullen de werkzaamheden door gespecialiseerde medewerkers verricht moeten worden

De achtste aanbeveling betreft specialisatie. Richtlijnen werken beter door indien ze worden toegepast door gespecialiseerde medewerkers. Dit betekent niet dat alle werkzaamheden door specialisten uitgevoerd moeten worden. Er zijn tal van onderwerpen die elke OvJ moet beheersen, omdat hij ermee te maken kan krijgen: Taken die complex en/of omvangrijk zijn, komen wel voor specialisatie in aanmerking. Ook kan gedacht worden aan het instellen van vaste aanspreekpunten, waar bepaalde zaken (bijvoorbeeld aangeleverd door bijzondere opsporingsorganisaties, die niet zoveel voorkomen) aan toegezonden worden. Dit voorkomt in ieder geval versnippering, hetgeen ten goede kan komen aan doorwerking. Bij specialisatie moet wel voorkomen worden dat, bij langdurige ziekte of vertrek van de gespecialiseerde medewerker, ook alle kennis verdwenen is. Er moet dus voor gezorgd worden dat andere medewerkers als opvang kunnen fungeren. Dit kan onder andere door middel van een goede documentatie en beschrijving van de werkrouines (oftewel: door een goede administratieve organisatie).

9 Indien met een richtlijn, om wat redenen dan ook, niet gewerkt kan worden, dient dit op het parket besproken en aan het College van PPGG gemeld te worden

Op het moment dat door omstandigheden blijkt dat lokaal niet met een richtlijn gewerkt kan worden, bijvoorbeeld de zittende magistratuur vonnist structureel contrair en een discussie met de rechterlijke macht levert niets op, moet dat gemeld worden aan de richtlijn-verstrekker. Het betekent dat de richtlijn geen goede aansluiting heeft met de

praktijk. De richtlijn zal ingetrokken dan wel gewijzigd moeten worden. Het handhaven van de richtlijn heeft geen zin: er zal toch niet mee worden gewerkt.

Uiteraard geldt ook voor de individuele toepasser dat hij de richtlijn niet zomaar buiten toepassing kan verklaren, maar dat hij de problemen met de richtlijn met de parketleiding bespreekt.

10 Het moet een automatisme zijn om bij meer onbekende onderwerpen het richtlijnen-bestand en de eigen 'lokale' beleidslijnen te raadplegen

Er zijn richtlijnen die niet frequent toegepast hoeven te worden. Het is dan niet verbaazingwekkend dat medewerkers dergelijke richtlijnen niet paraat hebben. Het is wel belangrijk dat, indien men een meer onbekend onderwerp moet behandelen, het een automatisme is dat gekeken wordt of er landelijk of lokaal iets geregeld is. Het argument dat dit meer tijd kost, mag hierbij geen rol spelen. Bij onbekende onderwerpen zal men ook de desbetreffende wetgeving en jurisprudentie niet uit het hoofd kennen; ook daarvan wordt verwacht dat deze wel worden toegepast.

11 Richtlijnen mogen niet als een aantasting van de eigen professionaliteit beschouwd worden

De laatste aanbeveling betreft een mentaliteitsverandering die nodig is bij sommige leden van het OM. OvJ's die menen dat richtlijnen een aantasting vormen van hun eigen professionaliteit, zullen dat idee moeten loslaten. Een van de belangrijkste redenen waarom er richtlijnen zijn, is om gelijkheid te creëren, zodat gelijke gevallen ook gelijk behandeld worden. Prioritering van zaken valt hier ook onder. In het kader van de rechtszekerheid moeten burgers erop kunnen vertrouwen dat de overheid ook zo handelt. Uiteraard is er de mogelijkheid van richtlijnen af te wijken op het moment dat de bijzondere omstandigheden van de zaak en/of de verdachte dit nodig maken. Immers, dan is er geen sprake meer van gelijke gevallen. Het vertrekpunt zal evenwel de richtlijn moeten zijn, om vervolgens te kijken of een afwijking gerechtvaardigd is. Indien een dergelijke handelwijze wordt gevolgd is er geen sprake van inbreuk op de eigen beroeps- of professionaliteit, er wordt alleen maar voor gezorgd dat het OM consequent optreedt en daarmee een kwalitatief hoogwaardig produkt aflevert.

Geraadpleegde literatuur

- Boer, M. de,
Vrouwenhandel: beleid in beeld; Eindrapport 'Evaluatie van de PG-richtlijnen voor de opsporing en vervolging van vrouwenhandel', Utrecht, 1994.
- Boskma, A.F. en M. Herweijer,
Beleidsactiviteit en case-studies: een vergelijking van verschillende onderzoeksontwerpen, in: *Beleidswetenschap*, 1988, nr. 1, pp.52-69.
- Bröring, H.E.,
Richtlijnen; Over de juridische betekenis van circulaire, leidraden, aanbevelingen, brochures, plannen (diss.), Deventer, 1993.
- Bol, M.W. en B.J.W. Docter-Schamhardt,
Politie en openbaar ministerie tegen rassendiscriminatie; Over de naleving van richtlijnen, Ministerie van Justitie, WODC, 's-Gravenhage, 1993.
- Bunt, H.G. van de, J.F.L. Roording en M.J.M. Verpalen (red.),
Richtlijnen van het openbaar ministerie, Ars Aequi Libri nr. 8, Nijmegen, 1993.
- Commissie Openbaar Ministerie,
Het functioneren van het Openbaar Ministerie binnen de rechtshandhaving, 's-Gravenhage, 1994.
- Hecke, T. van, J. Wemmers en M. Junger,
Slachtofferzorg bij het openbaar ministerie. Verslag van een verkennend onderzoek bij een groot parket in het westen des lands, Ministerie van Justitie, WODC, 's-Gravenhage, 1990.
- Herweijer, M., G.J.A. Hummels en C.W.W. van Lohuizen,
Evaluatie van indicatieve plannen; handleiding en begrippen, Reeks studierapporten Rijksplanologische Dienst, nr. 50, 's-Gravenhage, 1990.
- Herweijer, M., en C. Sas,
Uitvoering van beleid; blinde vlek bij bestuurders of hobby van onderzoekers?, 's-Gravenhage, 1992.
- Hoekema, A.J.,
Opsporings- en vervolgingsrichtlijnen, een rechtssociologisch onderzoek, in: *Delikt en Delinkwent*, 1978; pp.443-487.
- Hummels, G.J.A., C.W.W. van Lohuizen en M. Herweijer,
Evaluatie van ruimtelijk beleid, in: *Beleidsanalyse*, 1990, nr 1, pp.5-16.

- Korthals Altes, W.K.,
 Doorwerking als communicatie, in: *Bestuurswetenschappen* 1993, nr. 5, pp.319 t/m 337.
- Maarse, J.A.M.,
 De uitvoering van overheidsbeleid, in: A. Hoogerwerf (red.), *Overheidsbeleid*, vierde druk, blz. 148 t/m 164, Alphen aan den Rijn, 1989.
- Mastop, J.M. en A. Faludi,
 Doorwerking van strategisch beleid in dagelijkse beleidsvoering, in: *Beleidswetenschap*, 1993, pp.71-90.
- Ministerie van Justitie,
Samenleving en Criminaliteit: een beleidsplan voor de komende jaren, 's-Gravenhage, 1985.
- Ministerie van Justitie,
Plan van aanpak reorganisatie openbaar ministerie, 's-Gravenhage, 1995.
- Oelen, U.H.,
Doorwerking van niet-strafvorderlijke richtlijnen bij het Openbaar Ministerie, tussenrapport eerste fase, Rijksuniversiteit Groningen, december 1995.
- Oelen, U.H.,
Doorwerking van niet-strafvorderlijke richtlijnen bij het Openbaar Ministerie, casebeschrijvingen, Rijksuniversiteit Groningen, juni 1996.
- Oosting, M.,
 De last van het recht: recht als opdracht en als obstakel, in: J.W.M. Engels e.a. (red.), *De rechtsstaat herdacht*, Zwolle, 1989.
- Openbaar Ministerie,
Strafrecht met beleid; beleidsplan openbaar ministerie 1990-1995, 's-Gravenhage, 1990.
- Openbaar Ministerie,
Het OM in beweging; jaarverslag Openbaar Ministerie 1994, 's-Gravenhage, 1995.
- Pröpper, I.M.A.M.,
 Communicatieve Sturing, in: I.M.A.M. Pröpper en M. Herweijer (red.), *Effecten van plannen en convenanten*, Deventer, 1992.
- Ringeling, A.B.,
Beleidsvrijheid van ambtenaren; het spijtoptantenprobleem als illustratie van de activiteiten van ambtenaren bij de uitvoering van beleid, Alphen aan den Rijn, 1978.
- Stal, P.C., A.G.P. van Ruth en Cl. Woldringh,
Afhandeling van uitkeringsfraude. Een onderzoek bij sociale diensten, bedrijfsverenigingen en het openbaar ministerie naar de naleving van de Richtlijnen Sociale Zekerheidsfraude, Nijmegen, 1992.
- Swanborn, P.G.,
Methoden van Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek, nieuwe editie, Meppel, 1987.
- Veerman, G.J.,
 Zaken zijn zaken — het openbaar ministerie en beleid, in: *Bestuurswetenschappen* 1991, nr. 1, pp.7 t/m 27.

Werkgroep 'Herijking Boetestelsel',

Herijking boetestelsel, Openbaar Ministerie, Stafbureau OM, 's-Gravenhage, 1995.

Yin, Robert K.,

Case study research, design and methods, Beverly Hills (USA), 1984.